



Auszug aus dem Jahresgutachten 2002/03

## **Eine Politik für Wachstum und Beschäftigung**

(Ziffern 352 bis 398)

## **II. Der Blick nach vorn: Was jetzt zu tun ist**

**352.** Die Analyse der deutschen Wachstumsschwäche ist das eine – der Blick nach vorn, das Streben, die unbefriedigende Wachstums- und Beschäftigungssituation zu überwinden, ist das andere. Zwar ist ein beachtlicher Teil der Wachstumsratendifferenz auf vereinigungsbedingte Lasten zurückzuführen, die auch in den nächsten Jahren bestehen bleiben und nur langsam zurückgeführt werden können; umso wichtiger ist es dann allerdings, Wachstumskräfte in den Bereichen freizusetzen oder zu stärken, in denen genügend Handlungsfreiheit für die Wirtschaftspolitik besteht. Dazu müssen grundlegende Reformen auf dem Arbeitsmarkt angepackt und der Wettbewerb auf den Gütermärkten gestärkt werden. Auch die Finanzpolitik und die Sozialpolitik können und müssen zu einer Verbesserung der Bedingungen für Wachstum und Beschäftigung beitragen; unabdingbar ist vor allem eine grundlegende Reform des Gesundheitssystems. Der ins Stocken geratene Aufholprozess in Ostdeutschland muss gestärkt, eine Trendwende eingeleitet werden. Erforderlich ist deshalb ein Wachstumsprogramm für Ostdeutschland. Die Bedingungen für Humankapitalbildung sind zu verbessern, das Innovationspotential der Unternehmen zu aktivieren. Schließlich sind die Entscheidungsblockaden in unserem Föderalstaat abzubauen. Kurzum: Die deutsche Volkswirtschaft muss fit werden für das nächste Jahrzehnt. Was dabei dem Wachstum in dem einen Landesteil nützt, hilft automatisch auch dem anderen. Dabei gehen höheres Wachstum und mehr Beschäftigung Hand in Hand. Es ist deshalb müßig darüber zu spekulieren, welches Ziel wichtiger ist, das Wachstums- oder das Beschäftigungsziel. Hier besteht kein Zielkonflikt, die Wirtschaftspolitik muss beide Ziele anstreben.

Die Aufgaben der Wirtschaftspolitik sind demnach klar und auch unumstritten: Erforderlich ist eine Strategie, ein Gesamtkonzept für mehr Wachstum und mehr Beschäftigung. Das ist sicherlich keine einfache Aufgabe. Und natürlich muss die eine oder andere Bevölkerungsgruppe vorübergehend auch Belastungen hinnehmen. Dies wird die Besitzstandswahrer auf den Plan rufen. Die Regierung darf den Forderungen der Interessengruppen aber nicht nachgeben. Sie muss auf eine konsequente Wachstums- und Beschäftigungspolitik setzen. Der Sachverständigenrat entwickelt im Folgenden die Grundelemente einer solchen wachstums- und beschäftigungsfördernden Wirtschaftspolitik. Im fünften Kapitel werden einzelne Reformbereiche weiter präzisiert und vertieft.

### **Arbeitsmarkt grundlegend reformieren**

**353.** Der deutsche Arbeitsmarkt ist in einer desolaten Verfassung, er muss grundlegend reformiert werden. Die Politik hat es jahrelang versäumt, auch nur ansatzweise eine überzeugende Konzeption für mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit zu entwickeln. Die wiederholt und nachdrücklich vorgebrachten Argu-

mente und Vorschläge aus der Wissenschaft wurden hartnäckig ignoriert. Erst die Vorschläge der Hartz-Kommission haben dies geändert. Die Notwendigkeit von Arbeitsmarktreformen scheint jetzt nicht nur von einer breiten Öffentlichkeit akzeptiert zu werden, auch die Politik zeigt sich plötzlich entschlossen. Gleichwohl reichen die Vorschläge der Hartz-Kommission nach Ansicht des Sachverständigenrates nicht aus. Vielmehr sind weitreichendere Schritte erforderlich.

Im nächsten Kapitel entwickelt der Sachverständigenrat ein aus drei Komponenten bestehendes Reformkonzept, das konsequent an den Ursachen der Arbeitslosigkeit ansetzt (Ziffern 427 ff.). Nur bei konsequentem Vorgehen ist eine Therapie auch wirklich erfolgversprechend. Aber es muss schon an dieser Stelle gesagt werden: Die vorzunehmenden Eingriffe auf dem Arbeitsmarkt sind einschneidend, die Therapie ist nicht einfach.

**354.** Die Details der drei Komponenten und die drei Bausteine der zweiten Komponente unseres Vorschlags werden ausführlich im fünften Kapitel erläutert und begründet. Hier muss eine Skizze genügen.

- Wenn mehr Beschäftigung geschaffen werden soll, muss vor allem die Arbeitsnachfrage der Unternehmen gestärkt werden. Denn die Unternehmen entscheiden darüber, wie viel Beschäftigte eingestellt werden; für sie muss sich die Einrichtung zusätzlicher Arbeitsplätze lohnen. Deshalb ist es wichtig, dass die Abgabenquote und damit der Keil zwischen den Arbeitskosten der Unternehmen und den Nettolöhnen der Beschäftigten verringert wird. Das fällt in den Aufgabenbereich der Finanzpolitik und der Sozialpolitik. Aber auch die Tarifvertragsparteien sind gefordert. In einer Volkswirtschaft mit Unterbeschäftigung müssen die Lohnzuwachsrate real hinter den trendmäßigen Veränderungsrate der Stundenproduktivität zurück bleiben. Dies ist eine notwendige, wenn auch keine hinreichende Bedingung dafür, dass neue Arbeitsplätze geschaffen werden und bislang Arbeitslose wieder in Beschäftigung kommen.
- Unsere zweite Komponente setzt bei den Anspruchslöhnen an. Der Anspruchslohn ist derjenige Lohn, der einem Arbeitslosen mindestens geboten werden muss, damit er bereit ist, eine Beschäftigung aufzunehmen. Die Anspruchslöhne sind umso höher, je höher die Lohnersatzleistungen oder die Leistungen der Sozialhilfe sind, also das Alternativ-einkommen, das bei Arbeitslosigkeit möglich ist. Zugleich legen sie eine Lohnuntergrenze fest. Es gibt starke empirische Belege dafür, dass die Anspruchslöhne vieler Arbeitsloser im Vergleich zu den erzielbaren Marktlöhnen zu hoch sind. Deshalb müssen die Anspruchslöhne reduziert werden. Für die Betroffenen ist das unangenehm. Aber es bleibt keine andere Wahl; ohne diese Komponente wird es nicht gelingen, die Arbeitslosigkeit überzeugend zu bekämpfen. Konkret besteht diese zweite Komponente aus drei Bausteinen. Erstens sollte die Be-

zugsdauer des Arbeitslosengelds wie bis Mitte der achtziger Jahre auf maximal 12 Monate begrenzt werden. Zweitens ist die Arbeitslosenhilfe in die Sozialhilfe zu integrieren. Drittens, und am wichtigsten schließlich, ist die Struktur der Sozialhilfe zu reformieren. Für arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger, aber auch nur für diese, sollte der Regelsatz der Sozialhilfe reduziert werden. Im Gegenzug wird demjenigen Sozialhilfeempfänger, der eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt aufnimmt, bei zusätzlich verdientem Einkommen ein geringer Teil der Sozialhilfe gekürzt, wer dort keine Stelle findet, bekommt einen Arbeitsplatz in einer kommunalen Beschäftigungsagentur angeboten. Kein arbeitsfähiger Sozialhilfeempfänger wird sich bei Ausübung einer Beschäftigung einkommensmäßig verschlechtern, viele werden sich besser stellen als bisher.

- Die dritte Komponente sorgt für mehr Flexibilität auf den Arbeitsmärkten. Dieser Vorschlag richtet sich an die Tarifvertragsparteien und den Gesetzgeber gleichermaßen. Die Tarifvertragsparteien können durch mehr Öffnungsklauseln, durch verstärkten Gebrauch von Einstiegtarifen, durch Vereinbarung von Gewinnbeteiligungsmodellen und andere Regelungen mehr Flexibilität in den Arbeitsverträgen schaffen. Auch der Gesetzgeber muss handeln. Das Günstigkeitsprinzip nach § 4 Absatz 3 Tarifvertragsgesetz ist neu zu fassen, die Sperrwirkung von § 77 Absatz 3 Betriebsverfassungsgesetz gegenüber nicht tarifgebundenen Arbeitgebern ist aufzuheben; die Weitergeltung von Tarifverträgen bei Verbandsaustritt ist zeitlich einzuschränken; die Möglichkeiten befristeter Arbeitsverträge sind zu erweitern, der Kündigungsschutz sollte weniger stringent gestaltet werden.

Uns ist klar, dass diese Vorschläge auf Widerstand stoßen werden. Auch wird der Vorwurf des sozialen Kahlschlags erhoben werden. Deshalb sei noch einmal festgehalten: Selbstverständlich muss den Bedürftigen in angemessener Weise geholfen werden. Hier sind die Sozialleistungen in bisheriger Höhe fortzuführen. Unterstützung verdient auch, wer aufgrund geringer Qualifikation oder aufgrund anderer Ursachen kein hinlängliches Arbeitseinkommen verdienen kann. Hier sind staatliche Unterstützungsleistungen in Ergänzung zu den verdienten Arbeitseinkommen angezeigt. Wer allerdings arbeitsfähig ist, eine angebotene Beschäftigung jedoch ablehnt, muss in der Tat mit Kürzungen rechnen. Dadurch wird sich am Markt langfristig ein Niedriglohnsektor herausbilden. Die Lohnspreizung, oder um es klarer zu sagen die Lohnungleichheit, wird entsprechend den unterschiedlichen auf dem Arbeitsmarkt nachgefragten Qualifikationen zunehmen. Auch werden für arbeitsfähige, aber arbeitsunwillige Personen die Sozialleistungen verringert. Dies ist der Preis dafür, dass die Beschäftigung zunehmen und die Arbeitslosigkeit sinken kann. Es ist nun einmal so, dass mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit nicht zum Nulltarif zu haben sind. Man muss dies

schon klar sagen: Der Weg zu Vollbeschäftigung erfordert Abstriche bei den Verteilungszielen und beim Wohlfahrtsstaat. Wer nicht bereit ist, dies in Kauf zu nehmen, muss mit einer hohen Sockelarbeitslosigkeit leben.

### **Mehr Dynamik auf den Gütermärkten ermöglichen**

*Mehr Wettbewerb durch Abbau von Wettbewerbsbeschränkungen und Genehmigungshürden*

**355.** Die wirtschaftliche Dynamik in einer Volkswirtschaft hängt ganz wesentlich davon ab, in welchem Umfang die Unternehmen Innovationen vornehmen, das heißt neue Produkte entwickeln und neue Verfahren einsetzen.

Ein wichtiger Schritt, um die Innovationstätigkeit anzuregen, besteht in der Lockerung oder Aufhebung von Regulierungen, mit denen der Wettbewerb auf den Gütermärkten an vielen Stellen beschränkt wird. Dies gilt insbesondere, wenn die mit diesen Vorschriften intendierten Ziele entweder nur partikulären Interessen dienen oder wenn die angestrebten Ziele auf anderen, weniger wettbewerbshemmenden Wegen erreicht werden können. Mit der entsprechenden Deregulierung soll mehr Wettbewerb entstehen. Dieser soll die Unternehmen zu mehr Innovationen veranlassen, mit denen die Produktionsprozesse verbessert oder durch neue Produkte oder Produktvarianten mehr Abnehmer und neue Käuferschichten gewonnen werden können, und er soll sie zu kostengünstigerer Produktion zwingen, die ihre preisliche Wettbewerbsfähigkeit erhöht. Die kostengünstigere Produktion erlaubt den Unternehmen, ihre Preise zu senken und auch auf diesem Wege mehr Produkte abzusetzen. Insgesamt ist daher mit sinkenden Preisen und zunehmender Produktion zu rechnen. Die Kostensenkung geht zugleich fast immer mit einer steigenden Produktion je Beschäftigten einher; die Arbeitsproduktivität erhöht sich. Dennoch können die Löhne zurückgehen, weil es wegen der Deregulierung zu mehr Wettbewerb und Preissenkung kommt. International vergleichende Studien zeigen, dass in Branchen mit beschränktem Wettbewerb häufig nicht nur die Gewinne, sondern auch die Löhne überdurchschnittlich hoch sind. Das heißt, die Renten aus der Wettbewerbsbeschränkung werden zwischen Unternehmen und Arbeitnehmern geteilt.

**356.** Eine höhere Beschäftigung in einem von einer Deregulierung betroffenen Sektor kann sich nur dann einstellen, wenn die Zunahme der Produktion stärker ausfällt als die Zunahme der Produktivität, so dass insgesamt ein höherer Arbeitseinsatz erforderlich ist. Die historische Erfahrung zeigt, dass dies nicht immer der Fall ist. Vielmehr ist in manchen Bereichen nach einer durchgreifenden Deregulierung die Beschäftigung zurückgegangen. Daraus folgt aber noch nicht, dass auch gesamtwirtschaftlich die Beschäftigung durch die Deregulierung negativ beeinflusst wird. Durch die sinkenden Preise in der deregulierten Branche steigt das reale Einkommen der Beschäftigten in der Gesamtwirtschaft,

so dass sich deren Kaufkraft erhöht und sie insgesamt mehr Güter nachfragen. Daraus resultiert eine Verschiebung der Produktionsstruktur, die ein entsprechend flexibles Arbeitsangebot und eine hinreichende Mobilität der Arbeitskräfte voraussetzt.

Ob sich die positiven Beschäftigungswirkungen nur in der Gesamtwirtschaft oder bereits in der direkt betroffenen Branche ergeben, ist für die Durchsetzbarkeit von Deregulierungsmaßnahmen wichtig: Wenn die Deregulierung dazu führt, dass in diesem Bereich selbst viele neue Arbeitsplätze entstehen, so ist der politische Widerstand der Betroffenen gegen die Deregulierung geringer, der aus ihrer Sorge vor einem möglichen Abbau von Arbeitsplätzen und vor einem Druck auf das Lohnniveau in diesem Bereich resultiert. Vermutlich erlahmt er rasch, wenn die positiven Beschäftigungswirkungen in der Branche selbst sichtbar werden.

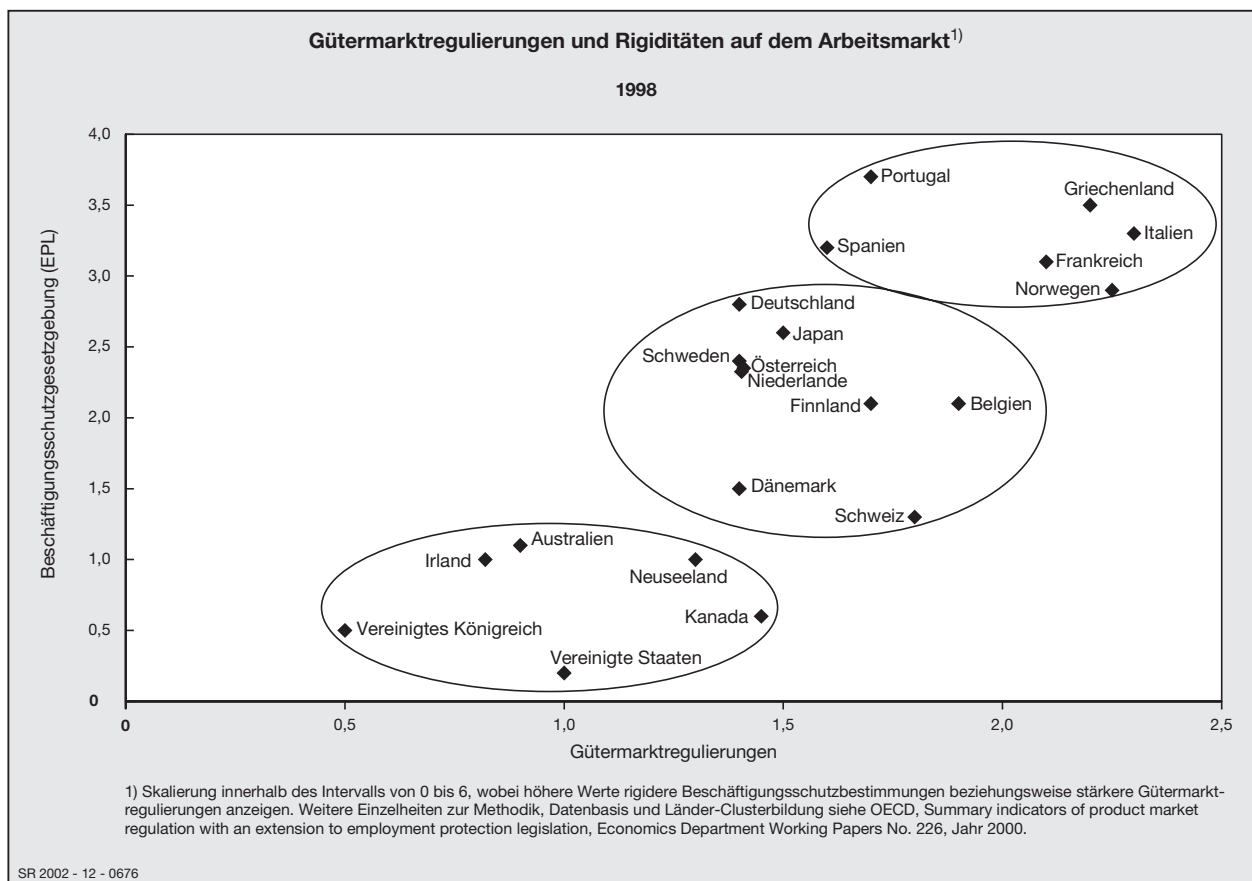
**357.** Die institutionellen Hemmnisse auf Arbeits- und Gütermärkten verstärken sich häufig gegenseitig. Empirisch zeigt sich, dass Länder mit hohen Gütermarktregulierungen in der Regel auch durch umfangreiche Arbeitsmarkttrigiditäten gekennzeichnet sind.

Deutschland weist hohe, aber verglichen mit anderen OECD-Ländern nicht die höchsten Gütermarktregulierungen auf (Schaubild 57). Deutsche Unternehmen

müssen mehr Genehmigungsverfahren durchlaufen als US-amerikanische Firmen, aber zum Teil erheblich weniger als in anderen europäischen Ländern. Allerdings dauert es hierzulande länger als in vielen anderen Ländern, bis Genehmigungen erteilt sind. Entsprechend hoch sind die Genehmigungskosten in Deutschland. Auch hier zeigt sich insgesamt wieder das schon bekannte Bild: Die Gütermarktregulierungen sind in Deutschland geringer als in Frankreich und Italien, sie sind vergleichbar mit den Niederlanden, aber höher als im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten. Allerdings gilt einmal mehr: Für die beschäftigungshemmenden Wirkungen von Rigiditäten, einerlei ob auf Arbeitsmärkten oder Gütermärkten, kommt es nicht allein auf das Ausmaß der Regulierungsdichte an, sondern auch darauf, wie stark eine Volkswirtschaft von exogenen Schocks getroffen wird. Und Deutschland wurde mit der Vereinigung in wesentlich stärkerem Maße als jedes andere europäische Land von einem im ökonomischen Sinne exogenen Schock getroffen.

**358.** Eine wichtige Aufgabe in diesem Zusammenhang besteht darin, Genehmigungsverfahren dadurch zu beschleunigen und ihr Ergebnis dadurch vorhersehbar zu machen, dass die hohe Anzahl an bestehenden Vorschriften reduziert wird. Das Ausmaß dieser Aufgabe wird daraus deutlich, dass inzwischen das Bun-

Schaubild 57



desrecht 2 197 Gesetze, 3 131 Rechtsverordnungen und 85 976 Einzelschriften umfasst. Die Vorschriften sind daraufhin zu durchforsten, inwieweit einzelne Regelungen durch später erlassene Vorschriften konterkariert werden, ohne dass die ursprüngliche Regelung jedoch aufgehoben wurde. Auch der Inhalt der Regulierungen ist zu überprüfen.

Vor diesem Hintergrund sollte unverzüglich die längst überfällige Evaluation aller Gesetze, Verordnungen und Richtlinien in Angriff genommen werden.

*Als Kriterien einer solchen Überprüfung bieten sich an:*

- *Notwendigkeit*  
*Besteht eine rechtliche Verpflichtung zu dieser Regelung?*
- *Regelungskomponenten*  
*Besteht die Notwendigkeit einer bundesrechtlichen Regelung? Gibt es privat-rechtliche Alternativen?*
- *Umfang der Regelung*  
*Gibt es Möglichkeiten einer Vereinfachung des geltenden Rechts?*
- *Kosten*  
*Wie hoch sind die finanziellen Belastungen, und wie verteilen sich diese auf die öffentliche Hand, die Unternehmen und die Haushalte?*
- *Kosten-Nutzen-Analyse*  
*Ist bei einer Regelung das Verhältnis von Aufwand zu Ertrag vertretbar?*

Bei dieser Durchforstung ist zu beachten, dass nicht sämtliche Regulierungen von vornherein ökonomisch negativ zu bewerten sind. Manche senken die Transaktionskosten (etwa Normierungen), vermitteln bei asymmetrischer Information der Marktteilnehmer nützliches Wissen für die schlechter informierte Marktseite (etwa durch Zertifizierungen), übernehmen in nicht marktlich organisierten Bereichen eine sinnvolle Koordinierungsfunktion, anderen wiederum kommt eine Art Versicherungsfunktion zu. Dem steht gegenüber, dass Regulierungen oftmals wie Markteintrittsbarrieren wirken, den Wettbewerb ausschalten und monopolartige Strukturen entstehen lassen. Sie führen dann zu mangelnder Innovation, zu einem geringeren Angebot und überhöhten Güterpreisen oder zu einer Lohnprämie für die im regulierten Bereich Beschäftigten. Regulierungen auf den Gütermärkten und Arbeitsmärkten sind dann insoweit verzahnt, als Gütermarktregulierungen die Höhe von Monopolrenten bestimmen, Arbeitsmarktregulierungen hingegen die Verhandlungsmacht der Tarifvertragsparteien und damit die Verteilung der Renten beeinflussen. Deshalb genügt es nicht, für mehr Flexibilität auf den Arbeitsmärkten zu sorgen; dies muss von einer adäquaten Entregulierung der Gütermärkte begleitet werden.

In vielen Bereichen ist es aus technischen Gründen am kostengünstigsten, nur ein Verteilernetz oder Transportnetz zu installieren. Dies gilt vor allem dort, wo die Leistungen über physische Netze an die Abnehmer gelangen, wie etwa im Verkehrswesen, bei der Nachrichtenübermittlung und in der Energie- und Wasserwirtschaft. In

manchen Fällen wird es hier nur einen Netzanbieter geben. Wettbewerb kann dann am besten gedeihen, wenn mehrere Nutzer das jeweilige Netz in Anspruch nehmen können und dafür Nutzungsentgelte zahlen. Die Regulierung sollte so ausgestaltet sein, dass der Zugang zur Nutzung allen potentiellen Anbietern möglichst weit offen steht. Wenn es nur einen Betreiber gibt, muss zusätzlich die Preisgestaltung einer Regulierung unterliegen, um eine Ausnutzung seiner Monopolstellung zu verhindern.

#### *Mittelstand entfesseln*

**359.** „Mittelstand“ ist ein nur im deutschen Sprachraum üblicher Begriff. In anderen Ländern spricht man dagegen von „kleinen und mittleren Unternehmen“ und meint damit eine nach Beschäftigtenzahlen, Umsatz- oder Bilanzsumme statistisch eindeutig abgrenzbare Teilmenge aller Unternehmen. Der Begriff „Mittelstand“ oder „mittelständische Unternehmen“ umfasst auch alle kleinen und mittleren Unternehmen, will aber zusätzlich bestimmte qualitative Merkmale, insbesondere Unternehmensführung und Organisation, zum Ausdruck bringen.

In Deutschland ist es üblich von kleinen Unternehmen zu sprechen, wenn die Anzahl der Beschäftigten unter zehn Personen oder der Jahresumsatz unter 1 Mio Euro liegt, von mittleren Unternehmen demgegenüber, wenn sie zwischen zehn und 499 Mitarbeiter beschäftigen oder einen Jahresumsatz zwischen 1 Mio Euro und unter 50 Mio Euro erzielen.

Um die Bedeutung des Mittelstands in Deutschland zu quantifizieren kann auf die Umsatzsteuerstatistik des Statistischen Bundesamtes oder die Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der Bundesanstalt für Arbeit zurückgegriffen werden. Nach diesen Statistiken hat der Mittelstand einen Anteil an allen erfassten Unternehmen beziehungsweise Betrieben von 99,7 vH beziehungsweise 99,8 vH. Auf diese Unternehmen entfällt fast die Hälfte des Jahresumsatzes aller Unternehmen. Bei ihnen sind mehr als drei Viertel aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten tätig (Tabelle 52, Seite 220). Zudem bilden sie mehr als 80 vH aller Lehrlinge aus und sind nicht zuletzt ein wichtiges Reservoir für den Unternehmensnachwuchs. Damit ist der Mittelstand das Rückgrat der deutschen Wirtschaft.

Diese Angaben dürfen nicht darüber hinweg täuschen, dass der autonome Entscheidungsspielraum vieler dieser Unternehmen dadurch – zum Teil stark – eingeschränkt ist, dass sie aufgrund von Kapitalbeteiligungen von anderen Unternehmen abhängig sind, weil nicht wenige Großunternehmen bestimmte Betriebsfunktionen in Tochterfirmen ausgliedern, die dann zum Mittelstand zählen. Bei einer ganzen Reihe von formal unabhängigen Zulieferfirmen – zum Beispiel in der Automobilindustrie – besteht darüber hinaus ein faktisches Abhängigkeitsverhältnis vom nicht selten einzigen Auftraggeber. Dies hat zur Folge, dass es vielen mittelständischen Unternehmen nur dann gut geht, wenn es den Großunternehmen gut geht, von denen sie abhängig sind.

Tabelle 52

Unternehmen und Betriebe nach Größenklassen im Jahre 2000

Nach Umsatzgrößenklassen <sup>1)</sup>				
Unternehmen mit ... bis unter ... Euro Jahresumsatz	Unternehmen		Umsatz <sup>2)</sup>	
	Anzahl	Anteil in vH	Mio Euro	Anteil in vH
<b>Kleinunternehmen</b>	2 600 307	89,4	464 861	11,2
davon:				
16 617 – 50 000	773 816	26,6	24 278	0,6
50 000 – 100 000	568 174	19,5	40 959	1,0
100 000 – 250 000	662 980	22,8	105 968	2,6
250 000 – 500 000	357 108	12,3	126 237	3,0
500 000 – 1 Mio	238 229	8,2	167 420	4,0
<b>Mittlere Unternehmen</b>	301 132	10,3	1 330 806	32,0
davon:				
1 Mio – 2 Mio	143 908	4,9	200 770	4,8
2 Mio – 5 Mio	93 323	3,2	286 776	6,9
5 Mio – 10 Mio	34 524	1,2	240 764	5,8
10 Mio – 25 Mio	21 591	0,7	331 512	8,0
25 Mio – 50 Mio	7 786	0,3	270 984	6,5
<b>Großunternehmen</b>				
50 Mio und mehr	7 711	0,3	2 357 260	56,8
<b>Insgesamt</b>	<b>2 909 150</b>	<b>100</b>	<b>4 152 927</b>	<b>100</b>
Nach Beschäftigtengrößenklassen <sup>3)</sup>				
Betriebe mit ... bis ... Beschäftigten	Betriebe		Beschäftigte	
	Anzahl	Anteil in vH	Personen	Anteil in vH
<b>Kleinbetriebe</b>				
1 – 9	1 728 716	80,4	5 064 101	18,2
<b>Mittlere Betriebe</b>	416 499	19,4	16 759 991	60,2
davon:				
10 – 19	205 706	9,6	2 756 042	9,9
20 – 49	129 296	6,0	3 908 517	14,0
50 – 99	46 442	2,2	3 204 874	11,5
100 – 499	35 055	1,6	6 890 558	24,8
<b>Großbetriebe</b>				
500 und mehr	4 980	0,2	6 001 532	21,6
<b>Insgesamt</b>	<b>2 150 195</b>	<b>100</b>	<b>27 825 624</b>	<b>100</b>

<sup>1)</sup> Gemäß der Umsatzsteuerstatistik, nur Umsatzsteuerpflichtige mit Lieferungen und Leistungen von 16 617 Euro und mehr. – <sup>2)</sup> Ohne Umsatzsteuer. – <sup>3)</sup> Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Betrieben, gemäß einer Sonderauswertung der Betriebsdatei der Bundesanstalt für Arbeit im Auftrag des IfM Bonn.

**360.** Während bis in die frühen achtziger Jahre vielfach von einer Überlegenheit der großen Unternehmen bei der Schaffung von Arbeitsplätzen ausgegangen wurde, ist diese Auffassung der Mittelstandshypothese gewichen. Diese besagt, dass in Großunternehmen langfristig eher Arbeitsplätze abgebaut werden und neue Arbeitsplätze im Wesentlichen in den kleinen und mittleren Unternehmen entstehen, mithin von einer Überlegenheit des Mittelstands bei der Schaffung von Arbeitsplätzen ausgegangen werden könne. Als Beleg für diese Annahme wird auf die sehr hohe Einstellungsintensität von kleinen und mittleren Unternehmen hingewiesen. Allerdings lässt sich im Vergleich zu den Großunternehmen keine deutlich bessere Entwicklung der Beschäftigtenzahlen feststellen. Dies kann als Indiz dafür angesehen werden, dass die hohe Einstellungs-

intensität durch eine mit der Größe negativ korrelierte Konkurswahrscheinlichkeit dieser Unternehmen kompensiert wird. Das heißt, der höheren Wahrscheinlichkeit, dass ein Arbeitsuchender bei einem kleineren Unternehmen eine Stelle findet, steht das höhere Risiko gegenüber, wieder schnell entlassen zu werden. Dies gilt insbesondere bei jungen Firmen. Empirische Untersuchungen über ausgewählte Gruppen neugegründeter Unternehmen deuten darauf hin, dass nur gut die Hälfte der neu gegründeten Unternehmen die ersten fünf Jahre überlebt. Erst nach dieser kritischen Startphase kann von einer sicheren Etablierung und stabilen Arbeitsplätzen gesprochen werden. Hat sich aber ein mittelständisches Unternehmen erst einmal am Markt etabliert, ist das Bemühen, die Beschäftigten auch in schwierigen Zeiten zu halten, ausgeprägter als bei Großbetrieben.

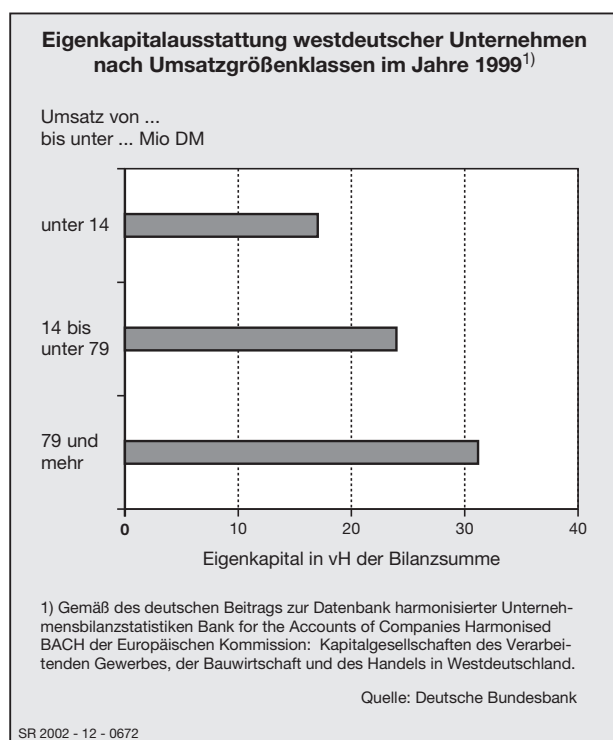
**361.** Nach Angaben der Deutschen Bundesbank ist die Eigenkapitalquote des Mittelstands seit den sechziger Jahren von über 30 vH auf derzeit deutlich unter 20 vH, bei einem Drittel der Unternehmen sogar auf unter 10 vH gesunken. Ferner lässt sich eine ausgeprägte positive Korrelation zwischen Eigenkapitalausstattung und der an der Umsatzzahl gemessenen Unternehmensgröße feststellen (Schaubild 58). Dieser Befund, aus dem regelmäßig die besondere Förderungsbedürftigkeit des Mittelstands abgeleitet wird, bedarf allerdings einer Relativierung:

- In Deutschland ist die Selbständigenquote, das heißt der Anteil der Selbständigen und mithelfenden Familienangehörigen an allen Erwerbstätigen, nach Angaben aus dem Mikrozensus in den letzten zehn Jahren von 8,1 vH auf 9,9 vH gestiegen. Demgegenüber ist die Selbständigenquote zum Beispiel in den Vereinigten Staaten nicht nur niedriger; sie ist dort überdies zurück gegangen. Hinsichtlich der Gründungsdynamik – im Jahre 2000 waren in Deutschland rund 2,5 Millionen Erwerbstätige, dies entspricht 3,8 vH aller Erwachsenen, an einer Unternehmensgründung beteiligt – liegt Deutschland nach Angaben einer deutschen Großbank in der Europäischen Union an der Spitze. Allerdings werden in mehr als 70 vH aller Neugründungen – neben der Beschäftigung des Gründers – keine zusätzlichen Arbeitsplätze geschaffen, und zudem ist dieser Anteil der Selbständigen, die keine weiteren Arbeitnehmer beschäftigen, im Steigen begriffen. Hierbei dürfte es sich in nicht wenigen Fällen um Notgründungen handeln, die Ausfluss der prekären Arbeitsmarktsituation sind. Ausweislich

einer Untersuchung aus dem Jahre 2001 kommen auf etwa fünf Unternehmensgründungen, die durch das Umsetzen einer guten Geschäftsidee motiviert sind, zwei Gründungen aus Not, da der Gründer keine bessere Erwerbsalternative hatte. Diese Entwicklung der Selbständigen erlaubt den Schluss, dass der Rückgang der Eigenkapitalquote zumindest zum Teil eine statistische Folge der höheren Gründungsdynamik ist. Allerdings ist auch für bestehende Unternehmen eine Verringerung der Eigenkapitalmittel in bestimmten Branchen (Einzelhandel, Handwerk, Baugewerbe) zu konstatieren.

- Hinzu kommt, dass – zumindest in der Vergangenheit – von einer Reihe von Eigentümerunternehmen eine Ausschüttung von Gewinnen im Vergleich zu deren Thesaurierung beziehungsweise eine Überführung von Betriebsvermögen in Privatvermögen als vorteilhafter und zweckmäßiger angesehen wurde. Hier ist zu erwarten, dass aufgrund differenzierter Bonitätsprüfungen bei der Kreditvergabe (Basel II) ein solches Entnahme- und Verlagerungsverhalten im Interesse günstigerer Kreditkonditionen in der Zukunft deutlich weniger ausgeprägt sein dürfte. Während noch vor einem Jahr das obligatorische Unternehmensrating bei einer Kreditaufnahme von vielen Mittelständlern als eine Bedrohung angesehen wurde, werden Bonitätsprüfungen zwischenzeitlich auch aufgrund der Änderungen in den Richtlinien von Basel II als eine Chance zu günstigeren Konditionen angesehen.
- Bilanzierungsvorschriften und das Steuersystem begünstigen die Bildung von stillen Reserven und langfristigen Rückstellungen, die für die Unternehmensfinanzierung durchaus eigenkapitalähnlich sind. So wurde für das Jahr 1995 vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, nur unter Berücksichtigung der stillen Reserven in den Betriebsgrundstücken eine durchschnittliche Eigenkapitalquote der deutschen Unternehmen von 40 vH ermittelt, während die Unternehmensbilanzen der Firmen-Stichproben der Kreditanstalt für Wiederaufbau beziehungsweise der Deutschen Bundesbank Eigenkapitalquoten von nur 26 vH beziehungsweise 18 vH auswiesen. Nach einer Untersuchung der Kreditanstalt für Wiederaufbau vom August dieses Jahres schützt eine gute Eigenkapitalausstattung im Übrigen nur wenig vor einer Insolvenz; die Eigenkapitalausstattung eines Unternehmens als isolierte Konkursursache wird in der Öffentlichkeit weit überschätzt. Fallstudien belegen, dass Eigenkapitalquote und Unternehmenserfolg kaum miteinander korreliert sind. Weit wichtiger als die Eigenkapitalausstattung ist die auf den Umsatz oder die Bilanzsumme bezogene Unternehmensrendite oder die Liquiditätssituation.

Schaubild 58

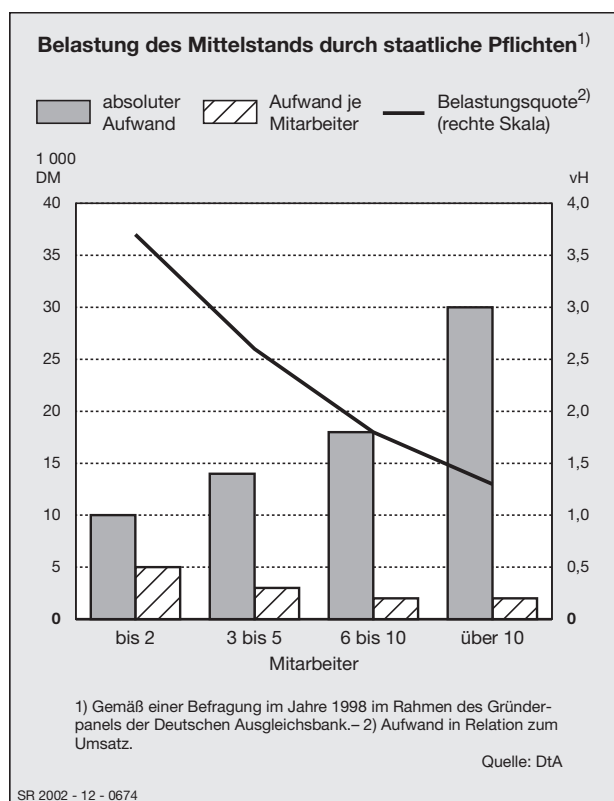


**362.** In einer 29 Länder umfassenden Untersuchung aus dem Jahre 2001 wurde durch umfassende Befragungen festgestellt, dass Bevölkerung und Experten die Förderprogramme in Deutschland höher bewerteten, als dies die Befragten in den anderen Ländern für die dortigen Programme taten. Um den Wachstumsmotor Mittelstand auf Touren zu bringen, sind daher weniger neue

Förderprogramme, sprich Subventionen, angebracht, sondern eher eine Entlastung von Bürokratiekosten sowie ein Abschiednehmen von dem noch bei vielen Mittelständlern verbreiteten „Herr-im-Haus-Standpunkt“.

In einer Untersuchung der Deutschen Ausgleichsbank aus dem Jahre 1999 wurde eine mit steigender Beschäftigtenzahl deutlich abnehmende Belastungsquote durch die Erfüllung staatlicher Pflichten und Auflagen festgestellt (Schaubild 59).

Schaubild 59



Um die Wachstumsbremse Bürokratiekosten zu lösen, sollte neben Lockerungen des Rechts auf Teilzeitarbeit oder einer Aufhebung der Höchstdauer von befristeten Beschäftigungsverhältnissen alsbald eine Reform der 325-Euro-Job-Regelungen auf den Weg gebracht werden. Will man nicht zum früheren Prinzip der Pauschalversteuerung durch den Arbeitgeber, freilich verbunden mit einer Weiterleitung dieses Aufkommens an die Sozialversicherungen, zurückkehren, sollte zumindest der derzeitige Modus der Abführung der Sozialbeiträge deutlich vereinfacht werden. Da die einzelnen gesetzlichen Krankenkassen als Inkassostellen für die Sozialbeiträge fungieren, muss heute jeder Arbeitgeber die Sozialabgaben in Höhe von 22 vH des geringfügigen Arbeitsentgelts an die Krankenkassenversicherungen der einzelnen geringfügig Beschäftigten abführen. Die Folge ist ein ganz erheblicher bürokratischer Aufwand, da die geringfügig entlohnten

Beschäftigten, die zudem oft ausgewechselt werden, regelmäßig unterschiedlichen Krankenkassen angehören. Hier sollte eine zentrale Inkassostelle eingerichtet werden, an die Sozialabgaben für alle diese Beschäftigten abgeführt werden, um von dieser Stelle auf die verschiedenen Sozialversicherungen verteilt zu werden.

**363.** Der in vielen mittelständischen Unternehmen, namentlich in den eigentümergeführten, noch gepflegte „Herr-im-Haus-Standpunkt“ hat seinen Preis, der sich nicht zuletzt in ungünstigeren Finanzierungsbedingungen dokumentiert. Da die Finanzierung der kleinen und mittleren Unternehmen schwergewichtig über Kredite der Hausbanken erfolgt, ist zunächst mehr Transparenz gegenüber diesen Kreditinstituten angesagt. Hier ist zu erwarten, dass die Regelungen von Basel II dazu beitragen. Dass hinsichtlich der Transparenz ein Defizit besteht, wird inzwischen – dies zeigen aktuelle Umfragestudien der Kreditanstalt für Wiederaufbau und des DIHK – auch von den Unternehmen selbst erkannt. So planen mehr als 35 vH der vom DIHK befragten Unternehmen, zukünftig ihre Offenheit gegenüber ihren Kreditgebern zu erhöhen.

Seit geraumer Zeit ist zudem zu beobachten, dass sich insbesondere die Großbanken vom Kreditgeschäft und damit auch von der Mittelstandsfinanzierung zurückziehen. Vor diesem Hintergrund und angesichts des Umstands, dass die kleinen und mittleren Unternehmen in hohem Maße auf die Fremdfinanzierung angewiesen sind und zudem Liquiditätsengpässe zu den wichtigen Konkursgründen zählen, sollten die beiden bundeseigenen Förderbanken, die Kreditanstalt für Wiederaufbau und die Deutsche Ausgleichsbank – wie von der Bundesregierung geplant – alsbald zu einer Mittelstandsbank verschmolzen werden. Über dieses Institut sollten keine verbilligten Kredite an kleine und mittlere Unternehmen vergeben, wohl aber sollte möglichen angebotsseitigen Kreditverknappungen begegnet werden, auch könnten öffentliche Förderprogramme kostengünstiger abgewickelt werden.

**364.** Zur Verbesserung des schlechten Zugangs der meisten mittelständischen Unternehmen zum Kapitalmarkt und damit zur Verbesserung der Möglichkeiten der sehr schwach ausgeprägten Beteiligungsfinanzierung empfiehlt es sich zudem, innovative Instrumente der Finanzierung, wie beispielsweise Asset-Backed-Securities, zu propagieren und institutionell abzusichern.

Asset-Backed-Securities sind Anleihen, die durch Vermögenswerte, in diesem Fall Unternehmensanteile oder Rechte an kleinen und mittleren Unternehmen, gedeckt sind. Diese Anleihen lassen sich in Fonds poolen, die zum Beispiel von der neuen Mittelstandsbank zu begeben und über private Investmentbanken bei privaten Anlegern zu platzieren wären. In dem einer solchen Mobilisierung von Kapitalmarktmitteln zur Eigenkapitalaufstockung vorgeschalteten Prozess würde zunächst ein Mittelständler bei seiner Hausbank einen Antrag auf eine garantierte verzinsten Eigenkapitaleinlage stellen. Nach Prüfung der Bonität dieses Unter-

nehmens leitet die Hausbank den geprüften Antrag an die Mittelstandsbank, die diese Unternehmensbeteiligungen zu branchen- oder regionalspezifischen Mittelstandsfonds bündelt und über private Investmentbanken als Asset-Backed-Securities am Kapitalmarkt vertreibt.

Da von einer systematischen steuerlichen Benachteiligung von Personengesellschaften gegenüber Kapitalgesellschaften nach den Analysen des Sachverständigenrates nicht gesprochen werden kann (JG 2001 Ziffern 536 ff.), die bestehende mittelstandsbezogene staatliche Förderkulisse im internationalen Vergleich gut bewertet wird und sich zwischenzeitlich auch der organisierte Wagniskapitalmarkt gut etabliert hat, kann eine wachstumsorientierte Mittelstandspolitik heute im Wesentlichen nur darin bestehen, durch eine engagierte Deregulierungspolitik und Entbürokratisierung den Mittelstand von den bürokratischen Fesseln zu befreien.

#### *Zugangsbeschränkungen zum Handwerk lockern und modernisieren*

**365.** In einem wichtigen Teilbereich des Mittelstands, nämlich dem Handwerk, wird der Wettbewerb durch Zugangsbeschränkungen erschwert. Die Zugangsbeschränkung beruht darauf, dass nur diejenige Person berechtigt ist, ein Handwerksunternehmen zu betreiben, die in der Handwerksrolle eingetragen ist. Voraussetzung dafür ist wiederum der Große Befähigungsnachweis, der durch die Meisterprüfung erworben wird und der zugleich zur Ausbildung von Lehrlingen berechtigt. Der Erwerb des Meisterbriefs ist eine kosten- und zeitaufwendige Angelegenheit; denn Voraussetzung für die Zulassung zur Meisterprüfung ist eine entsprechende Gesellenprüfung sowie eine mehrjährige Tätigkeit als Geselle.

Ausnahmen von dem Erfordernis, einen Meisterbrief zu erwerben, um einen Handwerksberuf selbständig auszuüben, sind in der Handwerksordnung aus dem Jahre 1953 vorgesehen, zum Beispiel durch Anerkennung gleichwertiger Prüfungen, bei handwerklichen Neben- und Hilfsbetrieben sowie bei der Ausübung eines Reisegewerbes. Weitere Ausnahmegenehmigungen wurden in den Handwerksnovellen der Jahre 1994 und 1998 geschaffen. Allerdings müssen diese Ausnahmen von den Handwerkskammern genehmigt werden. Die in den Kammern organisierten Handwerksmeister haben kein Interesse, die Hürden für zusätzliche Konkurrenten durch derartige Genehmigungen zu senken. Deshalb sind Anträge auf solche Ausnahmegenehmigungen häufig sehr restriktiv gehandhabt worden.

Um hier voranzukommen, hat sich im November 2000 der „Bund-Länder-Ausschuss Handwerksrecht“ auf gemeinsame Leitlinien für eine möglichst einheitliche und flexiblere Anwendung der Handwerksordnung geeinigt (Leipziger Beschlüsse). Dort wurde zum Beispiel festgehalten, dass auf die Voraussetzung des Meisterbriefs zu verzichten ist, wenn bis zur Ablegung der Meisterprüfung aus organisatorischen Gründen eine unzu-

mutbare Wartezeit vorliegt. Eine Wartezeit von zwei Jahren oder länger gilt in jedem Fall als unzumutbar.

**366.** Einen neuen Anstoß, den Großen Befähigungsnachweis in Frage zu stellen, gab das Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 3. Oktober 2000, wonach es mit dem europäischen Recht nicht vereinbar ist, das Verfahren zur Ausnahmeerteilung so zu gestalten, dass ein Anbieter aus einem anderen EU-Staat, der dort die betreffende Tätigkeit auszuüben berechtigt ist und darüber eine Bestätigung vorlegen kann, zeitliche Verzögerungen und finanzielle Belastungen (Verwaltungsgebühren oder Pflichtbeiträge) hinnehmen muss.

Abgesehen von den grenzüberschreitenden Wettbewerbsverzerrungen beschränkt der Große Befähigungsnachweis den Wettbewerb im Inland. Diesem Nachteil stehen keine hinreichenden Vorteile gegenüber; denn die Qualitätssicherung der handwerklichen Leistungen und die Aufrechterhaltung und Pflege eines hohen Leistungsstands, die zur Begründung dieser Marktzutrittsregulierung vor allem angeführt werden, können teils durch das Vorschreiben eines Meisterbriefs gar nicht erreicht werden, teils lassen sie sich durch andere Maßnahmen besser erreichen. Die Meisterqualifikation kann nämlich in Berufszweigen, die einem raschen Wandel unterworfen sind, die Aufrechterhaltung des Leistungsniveaus im Zeitverlauf nicht garantieren. Hierfür wären Vorschriften, wonach Zusatzqualifikationen im Zuge beruflicher Fort- und Weiterbildung erworben werden müssen, eine bessere Lösung. Ein entsprechender zusätzlicher, zu erneuernder Sachkundenachweis wäre auch im Hinblick auf den Gefahrenschutz bei einer Reihe von Handwerken besser als eine einmalig zu absolvierende Meisterprüfung. Hinzu kommt, dass die meisten Handwerksleistungen gar nicht vom Meister selbst erbracht werden und dieser nicht alle von seinen Gesellen und Lehrlingen ausgeführten Arbeiten im Detail kontrollieren kann.

Deshalb sollte die Absichtserklärung im Koalitionsvertrag, den mit den Leipziger Beschlüssen eingeleiteten Liberalisierungsprozess insbesondere durch Erleichterung der Betriebsübernahme für langjährige Gesellen und durch Auflockerung des Inhaberprinzips fortzuführen, aufgegriffen und dahingehend erweitert werden, dass langfristig der Große Befähigungsnachweis durch zeitlich gestaffelte Sachkundeprüfungen und Zertifizierungen ersetzt wird. Dabei ist darauf zu achten, dass die Zulassung zu den einzelnen Teilprüfungen nicht an unnötig restriktive Voraussetzungen gebunden wird.

#### **Beiträge zu den Sozialversicherungen reduzieren – Reformen im Gesundheitswesen entschlossen anpacken**

##### **These: Beiträge zu den Sozialversicherungen senken und Leistungsseite umgestalten**

Die Sozialbeitragsquote in Deutschland ist zu hoch. Sozialbeiträge wirken wie eine Steuer auf den Faktor Arbeit; sie hemmen die Beschäftigungsentwicklung

und das wirtschaftliche Wachstum. Sie müssen reduziert werden.

- Im Gesundheitssystem sind Wettbewerb und Eigenverantwortung zu stärken. Auch durch konsequente systemimmanente Reformen kann eine Verminderung der Beitragssätze erreicht werden; mittelfristig ist ein Systemwechsel anzustreben (Programmpunkte 13 bis 19).
- Im Bereich der Arbeitslosenversicherung ist die Bezugsdauer für das Arbeitslosengeld auf zwölf Monate zu beschränken (Programmpunkt 7).
- In der Gesetzlichen Rentenversicherung ist das Gewicht der kapitalgedeckten Säule weiter auszubauen. Unabhängig davon ist eine Heraufsetzung des gesetzlichen Renteneintrittsalters geboten, gegebenenfalls in Verbindung mit höheren Abschlägen bei vorzeitigem Rentenzugang.

#### *Sozialbeiträge senken, Rückbau der Umlagefinanzierung fortsetzen*

**367.** Die Summe der Beitragssätze in den Sozialversicherungen beträgt gegenwärtig 41,3 vH, wenn ein Beitragssatz von 14 vH in der Gesetzlichen Krankenversicherung unterstellt wird. Für das kommende Jahr ist mit einer weiteren Erhöhung von bis zu 0,8 Prozentpunkten zu rechnen. Die hohen Sozialbeiträge, also die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge zur Kranken-, Pflege-, Arbeitslosen- und Rentenversicherung, tragen wesentlich zur lahmenden Beschäftigungsentwicklung bei; sie beeinflussen aber auch die Wachstumsperspektiven.

**368.** Bei unverändertem Einkommen wirkt eine Erhöhung der Beitragssätze zu den Sozialversicherungen aus Sicht des einzelnen Beitragszahlers in vollem Umfang wie eine zusätzliche Steuer auf den Faktor Arbeit. Auch wenn die Einkommen bei unveränderten Beitragssätzen steigen, entspricht die daraus resultierende Beitragserhöhung zumindest zum Teil einer Steuererhöhung. In der Gesetzlichen Pflegeversicherung und der Gesetzlichen Krankenversicherung, in Letzterer allerdings mit Ausnahme des Krankengelds, steht den höheren Beiträgen nämlich kein Anstieg auf der Leistungsseite gegenüber. In der Gesetzlichen Rentenversicherung führen einkommensbedingt höhere Beiträge zu höheren Rentenansprüchen. Der Barwert dieser Rentenansprüche entspricht aber einer versteckten, impliziten Staatsverschuldung und damit impliziten zukünftigen Steuererhöhungen, von denen wachstumshemmende Wirkungen ausgehen können. Zusammen mit der auf die Lohneinkommen entfallenden Einkommensteuer treiben die Sozialbeiträge einen Keil zwischen die für die Arbeitsnachfrage der Unternehmen relevanten Arbeitskosten, die Arbeitnehmerentgelte, und die für das Arbeitsangebot entscheidenden Nettolöhne. Je größer dieser Keil ist, desto geringer sind die Arbeitsnachfrage und

das Arbeitsangebot. Die Arbeitsnachfrage sinkt, weil die Kostenbelastung der Unternehmen aufgrund höherer Arbeitnehmerentgelte steigt; das Arbeitsangebot geht tendenziell zurück, weil sich mit sinkenden Nettolöhnen Arbeit immer weniger lohnt. Über diesen Beschäftigungsrückgang hinaus kommt es auch zu Effizienzverlusten auf dem Arbeitsmarkt, die sich darin äußern, dass potentiell mögliche Produktion gar nicht erst entsteht und somit das tatsächliche hinter dem möglichen Wachstum zurückbleibt. Das Ausmaß von Beschäftigungsrückgang und Effizienzverlusten hängt dabei von den Arbeitsnachfrage- und Arbeitsangebotselastizitäten, aber auch von institutionellen Gegebenheiten auf den Arbeitsmärkten, etwa den Mindestlöhnen, ab.

**369.** Die Botschaft aus diesen Befunden ist klar: Die Belastung des Faktors Arbeit mit Sozialbeiträgen muss reduziert werden, wenn mehr Beschäftigung geschaffen und ein höheres Wachstum realisiert werden sollen. Zu konstatieren ist allerdings eine gegenläufige und damit falsche Entwicklung: Die Summe der Beitragssätze zur Sozialversicherung wird nicht sinken, sondern im nächsten Jahr auf voraussichtlich 42,1 vH ansteigen. Dazu tragen die Erhöhung der Beitragssätze in der Gesetzlichen Rentenversicherung mit 0,4 Prozentpunkten und in der Gesetzlichen Krankenversicherung mit 0,4 Prozentpunkten bei; der durch Sozialbeiträge bewirkte Keil auf dem Arbeitsmarkt nimmt weiter zu. Durch die vorgesehene Ausweitung der Versicherungspflichtgrenze und der Beitragsbemessungsgrenze in einzelnen Zweigen der Sozialversicherungen werden die umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme weiter ausgebaut. Insgesamt sind die gesamtwirtschaftlichen Effekte negativ: Die Arbeitsnachfrage wird sinken; Arbeitsangebot und Anreize zur Arbeitsaufnahme werden zurückgehen; die implizite Staatsverschuldung wird ausgedehnt. Der genau entgegengesetzte Weg wäre der richtige gewesen. Wer Arbeitsplätze schaffen und das Wachstum fördern will, muss die Sozialbeiträge senken und die Umlagefinanzierung zurückführen. Natürlich wird dies mit Einschränkungen auf der Leistungsseite der Sozialversicherungen einhergehen müssen. Auch wenn diese Leistungsrücknahmen nicht so weit gehen sollten, dass sie Zweck und Legitimation der Sozialversicherungen – die Absicherung gegen soziale Risiken – in Frage stellen, werden solche Maßnahmen nicht ganz ohne Belastungen durchzuführen sein, aber die Gesellschaft als Ganzes wird davon gewinnen.

#### *Nach der Rentenreform das Gesundheitssystem umgestalten*

**370.** In der Gesetzlichen Krankenversicherung sind grundlegende Reformen bislang ausgeblieben. Es wurde an Symptomen kuriert. Man beschränkte sich auf Reparaturmaßnahmen und das Stopfen von Finanzierungslöchern. Der Mut zu weitreichenden Reformschritten fehlte bislang. Erst Ende dieses Jahres wurden von der Regierung Reformen im Gesundheitsbereich angekündigt und eingeleitet. Der Sachverständigenrat entwickelt im nächsten Kapitel eine realistische Reformagenda für das Gesundheitswesen. Leitmotiv ist, dass

mehr Wettbewerb erforderlich ist, und zwar in der Gesetzlichen ebenso wie in der Privaten Krankenversicherung und zwischen diesen beiden Versicherungssparten. Unser Programmpaket besteht dabei aus drei Punkten:

- Ansatzpunkte der systemimmanenten Reformoption sind anreizkompatible und wettbewerbsfreundliche Maßnahmen auf der Ausgabenseite, um so die Finanzierungsprobleme der Gesetzlichen Krankenversicherung zu verringern. Einsparungen lassen sich auch kurzfristig erzielen durch Praxisgebühren zur Reduzierung nicht präventiver Arztbesuche, veränderte ärztliche Honorierungssysteme im ambulanten Bereich, eine Verlagerung bestimmter Leistungen aus der Gesetzlichen Krankenversicherung in die private Eigenverantwortung, eine Liberalisierung des Arzneimittelvertriebs, eine verbesserte Prävention, eine größere Vertragsfreiheit für die Gesetzlichen Krankenkassen – um nur die wichtigsten unserer Programmpunkte zu nennen. Von einer diskretionären Ausweitung der Beitragsgrundlagen, etwa über Einbeziehung der Vermögenseinkommen, ist abzuraten. Die Realisierung dieser Vorschläge würde eine Senkung der Beitragssätze zur Gesetzlichen Krankenversicherung um mindestens zwei Prozentpunkte erlauben.
- Eine erste weiter reichende, konzeptionelle Reformstrategie, die mittelfristig ins Auge gefasst werden sollte, ist der Übergang zu einer umlagefinanzierten Krankenversicherung mit Kopf-Prämien. Essentielle Voraussetzung dafür wäre aber, dass die jetzt in der Krankenversicherung enthaltenen beträchtlichen Umverteilungselemente in das Steuer- und Transfersystem verlagert würden.
- Eine zweite konzeptionelle Reformoption besteht im Übergang zu einem kapitalgedeckten Krankenversicherungssystem mit portablen Alterungsrückstellungen, die in einem kapitalgedeckten System die Voraussetzung dafür sind, dass ein Wechsel zwischen den Versicherungsunternehmen problemlos möglich ist und somit ein Wettbewerb zwischen den Krankenkassen stattfinden kann. Deshalb ist es erforderlich, in einem ersten Schritt die Portabilität von Alterungsrückstellungen im derzeitigen System der Privaten Krankenversicherung einzuführen und damit den Wettbewerb in diesem Bereich zu stärken.

Wenn ein Umlagesystem mit Kopf-Prämien einerseits und die Portabilität von Alterungsrückstellungen in der Privaten Krankenversicherung andererseits verwirklicht würden, käme es nicht nur zu mehr Wettbewerb und Effizienz innerhalb der Gesetzlichen und der Privaten Krankenversicherung, sondern auch zu einer Systemkonkurrenz, die zeigen könnte, welches das ökonomisch überlegene und daher letztlich anzustrebende Krankenversicherungssystem ist.

**371.** Auch für die Arbeitslosenversicherung unterbreitet der Sachverständigenrat Vorschläge, die eine Beitragssatzsenkung ermöglichen. Die wichtigste

Überlegung lautet, die Bezugsdauer für das Arbeitslosengeld auf 12 Monate zu begrenzen (Ziffer 441). Dies würde in zweifacher Hinsicht zu einer höheren Beschäftigung beitragen. Einmal würden Anreize zu einer schnelleren Arbeitsaufnahme gesetzt, gleichzeitig könnte über die Senkung der Beitragssätze und damit der Arbeitskosten eine höhere Arbeitsnachfrage induziert werden. Der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung könnte für sich genommen um etwa 0,7 Prozentpunkte gesenkt werden.

Im Bereich der Gesetzlichen Rentenversicherung wurde mit der Rückführung der umlagefinanzierten Säule und dem verstärkten Aufbau einer kapitalgedeckten Altersvorsorge endlich ein Schritt in die richtige Richtung getan. Auf diesem Weg muss fortgefahren werden. Das Gewicht der kapitalgedeckten Säule der Alterssicherung ist langfristig weiter auszubauen. Dies reduziert die in der Gesetzlichen Rentenversicherung versteckte Staatsverschuldung und erhöht die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik. Unabhängig davon hält der Sachverständigenrat eine Heraufsetzung des gesetzlichen Renteneintrittsalters für geboten, gegebenenfalls auch in Verbindung mit höheren Abschlägen bei vorzeitigem Rentenzugang (JG 2001 Ziffer 260). Wenn das gesetzliche Renteneintrittsalter um ein Jahr erhöht würde, wäre eine dauerhafte Senkung des Beitragssatzes von 0,8 Prozentpunkten möglich. Wenn gleichzeitig noch die Abschläge hochgesetzt würden, könnte die Beitragssatzsenkung entsprechend größer ausfallen. Allerdings würde dies Leistungsrücknahmen für die Zugangsrentner mit sich bringen, die während einer Übergangsphase rentenrechtlich anders behandelt würden als Bestandsrentner. Das ist vertretbar, wenn diese Änderung mit einer längeren Vorlaufzeit verbunden wird – aber gerade deshalb müsste sie jetzt bald beschlossen werden.

**372.** Natürlich wird die Realisierung auch nur eines kleinen Teils dieser Vorschläge auf erbitterten Widerstand der Betroffenen stoßen. Apotheker, Ärzte, Pharmaindustrie, Krankenkassen, Gewerkschaften, Sozialverbände und andere Interessengruppen werden alle Hebel in Bewegung setzen, um Reformen zu verhindern. So ist das nun einmal: Jeder fordert grundlegende Strukturreformen – solange sie ihn nur nicht betreffen. Die Regierung hat die Wahl: Gibt sie den Zauderern und Besitzstandswahrem nach, bleibt alles beim alten; die Arbeitslosigkeit wird auf hohem Niveau verharren, das wirtschaftliche Wachstum weiter vor sich hindümpeln. Es sind die Reformverhinderer, die dann weiterhin nach grundlegenden Reformen rufen werden. Setzt sie jedoch die Reformvorschläge als Paket um, wird sich das langfristig auszahlen. Nach überschlägiger Rechnung durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, führt eine Reduktion der Sozialversicherungsbeiträge um einen Prozentpunkt bei Außerachtlassung von Rückkoppelungseffekten zu fast 100 000 zusätzlichen Arbeitsplätzen. Bei Übernahme der Vorschläge des Sachverständigenrates könnten die Beitragssätze zur Sozialversicherung gleich um mehrere Prozentpunkte gesenkt und entsprechend viele Arbeitsplätze geschaffen werden.

## Öffentliche Haushalte auf Beschäftigungs- und Wachstumsziel ausrichten

**373.** Reformen auf den Arbeitsmärkten, den Gütermärkten und dem Markt für Gesundheitsleistungen müssen in ein umfassendes Gesamtkonzept eingebunden sein, zu dem auch die Steuer-, Ausgaben- und Verschuldungspolitik des Staates beizutragen haben. Vordringliche Aufgabe des Staates muss es dabei sein, wachstums- und beschäftigungsfreundliche Rahmenbedingungen zu setzen, damit sich unternehmerische Aktivitäten entfalten können und die Entscheidungen der privaten Haushalte über Arbeitsangebot und Ersparnisbildung mit den gesamtwirtschaftlichen Zielen kompatibel sind.

Der Sachverständigenrat beschäftigt sich im nächsten Kapitel mit der aktuellen Haushaltssituation und dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt, und er kommentiert und analysiert steuerpolitische Vorschläge und Reformvorhaben. In diesem Abschnitt geht es um die grundlegenden, langfristigen Anforderungen an die Haushaltspolitik. Einige der vorgeschlagenen Reformen sollten gleich angepackt werden; für andere braucht man einen etwas längeren Atem. Aber die Politik muss auch langfristige Ziele formulieren und Prioritäten setzen, gerade am Beginn einer neuen Legislaturperiode. Sonst besteht die Gefahr, dass sie orientierungslos wird und sich in Flickschustereien erschöpft. Auch die Bürger haben einen Anspruch darauf zu wissen, wo die Reise hingehen soll. Nur wer das Ziel kennt, kann beurteilen, ob der direkte Weg zum Ziel eingehalten wird, ob ein kleiner Umweg in Kauf genommen werden kann oder ob man sich in eine völlig falsche Richtung bewegt.

### Steuerreform fortführen

#### Programmpunkt 1

#### **Steuersätze weiter senken, Integration von Einkommens- und Unternehmensbesteuerung anstreben**

*Nach den Steuerreformstufen der Jahre 2004 und 2005 sind weitere Steuersatzsenkungen bei der Einkommensteuer und den Unternehmensteuern angezeigt, wenn nachhaltig mehr Beschäftigung und ein höheres Wachstum erreicht werden sollen. Bestehende Steuervergünstigungen sind abzubauen.*

*Mittelfristig ist eine grundsätzliche Entscheidung hinsichtlich der Integration der Unternehmensbesteuerung in die Einkommensteuer erforderlich.*

**374.** Finanzpolitischer Handlungsbedarf besteht nicht nur bei den Sozialbeiträgen, sondern auch bei den Steuern. Ansatzpunkte einer wachstums- und beschäftigungsfreundlichen Steuerpolitik sind dabei sowohl das Belastungsniveau als auch die Struktur des Steuersystems. Als generelle Regel gilt: Je niedriger die Steuer-

sätze, insbesondere die Grenzsteuersätze und je größer das Gewicht von unelastisch reagierenden Bemessungsgrundlagen, desto effizienter und das heißt letztlich desto wachstums- und beschäftigungsfreundlicher ist das Steuersystem. Grundlegende Steuerreformen sind dabei vor dem folgenden Hintergrund zu sehen:

Erstens: Die volkswirtschaftliche Steuerquote liegt mit 23,1 vH im Jahre 2002 niedriger als in den vergangenen elf Jahren; im Jahre 2000 lag sie noch bei 25,4 vH. Auch international gesehen ist die Steuerquote in Deutschland vergleichsweise niedrig. Daraus kann aber keinesfalls auf einen geringen Reformbedarf geschlossen werden. Die Höhe der gesamtwirtschaftlichen Steuerquote ist für sich genommen nämlich wenig aussagekräftig. Unter Wachstums- und Beschäftigungsaspekten kommt es vor allem auf die Vermeidung hoher Grenzbelastungen an. Und eine niedrige Steuerquote, das heißt eine geringe durchschnittliche gesamtwirtschaftliche Steuerbelastung, kann durchaus mit hohen anreizschädlichen Grenzbelastungen einhergehen. Das ist etwa dann der Fall, wenn die Bemessungsgrundlagen durch die Gewährung von Steuervergünstigungen ausgehöhlt und zur Sicherung des Steueraufkommens hohe (Grenz-)Steuersätze erhoben werden.

Zweitens: Insbesondere im Steuersenkungsgesetz 2001 wurden in der vergangenen Legislaturperiode grundlegende und weitreichende Reformmaßnahmen bei der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer eingeleitet. Verglichen mit dem Jahre 1998 werden der Eingangssteuersatz im Jahre 2005 – vorausgesetzt es kommt nicht zu einer weiteren Verschiebung bereits beschlossener Maßnahmen – um 10,9 Prozentpunkte und der Spitzensteuersatz um 11 Prozentpunkte gesunken sein. Auch im Bereich der Körperschaftsteuer kam es zu einer Senkung des Steuersatzes und zu einem Systemwechsel vom Anrechnungs- zum Halbeinkünfteverfahren. Es ist also keineswegs so, als ob in der Steuerpolitik nichts geschehen sei. Der Reformprozess muss allerdings fortgesetzt werden.

Drittens: Mehr Wachstum und mehr Beschäftigung sind nicht die einzigen gesamtwirtschaftlichen Ziele. Gerade in der Steuerpolitik darf auch das Gerechtigkeitsziel nicht aus den Augen verloren werden. Zwar besteht nicht zwangsläufig ein Konflikt zwischen Effizienz und Gerechtigkeit, unter realistischen Bedingungen ist aber sehr wohl zwischen diesen beiden Zielen abzuwägen.

Viertens schließlich: Steuerpolitik ist eine nationale Angelegenheit, und sie muss es auch bleiben. Aber die nationale Steuerpolitik muss die durch den Gemeinsamen Binnenmarkt und die zunehmende weltwirtschaftliche Verflechtung gesetzten Rahmenbedingungen beachten. Dies bedeutet einmal, dass eine gewisse internationale Koordinierung der Steuerpolitiken erforderlich ist; es bedeutet aber auch, dass die Möglichkeiten einer nationalen Umverteilungspolitik geringer werden und international mobile Faktoren dann steuerlich zu schonen sind, wenn international verbindliche Regelungen oder Absprachen im Steuerbereich – etwa

im Rahmen einer „World Tax Organization“ – nicht zustande kommen.

**375.** Die Zeiten für grundlegende und mit weiteren Entlastungen verbundene Steuerreformprogramme sind nicht gerade günstig. Die Notwendigkeit einer Haushaltskonsolidierung und das jetzt auf das Jahr 2006 verschobene Ziel eines Ausgleichs des staatlichen Haushalts stehen größeren Steuerentlastungen entgegen. Realistischerweise ist deshalb davon auszugehen, dass kurzfristig nur kleinere Steuerreformschritte möglich sind. Der Sachverständigenrat setzt sich im folgenden Kapitel mit einigen steuerlichen Einzelmaßnahmen auseinander (Ziffern 547 ff.). Aber auch bei kleineren Korrekturmaßnahmen muss man ein Ziel im Auge haben. Man muss wissen, in welche Richtung man das Steuersystem in der langen Frist entwickeln will. Nur dann lässt sich beurteilen, ob kurzfristige steuerliche Maßnahmen mit den längerfristigen Zielen vereinbar sind oder von ihnen weg führen.

**376.** Es gibt mehrere Möglichkeiten der Fortentwicklung des Steuersystems. Vergleichsweise nah am geltenden Recht bliebe die folgende Reformoption: Die Gewerbesteuer wird abgeschafft und durch einen kommunalen Zuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer ersetzt (JG 2001 Ziffern 374 ff.). Für die bundeseinheitlich erhobenen Komponenten der Einkommen- und Körperschaftsteuer werden der Spitzensteuersatz der progressiven Einkommensteuer und der Körperschaftsteuersatz aneinander angepasst. Das Halbeinkünfteverfahren wird aufgegeben, Dividenden und Veräußerungsgewinne bleiben auf privater Ebene unbesteuert. Für Zinseinkünfte könnte eine Abgeltungssteuer in Höhe des Körperschaftsteuersatzes eingeführt werden. Dabei käme es wesentlich darauf an, dass einkommensteuerlicher Spitzensatz und Körperschaftsteuersatz auf möglichst niedrigem Niveau fixiert werden. Dazu wären die existierenden Steuervergünstigungen abzubauen beziehungsweise zu streichen. Einzelunternehmen und Personengesellschaften würden in der Spitze steuerlich genauso behandelt wie Kapitalgesellschaften. Eine solche Steuerreform wäre auch beschäftigungsfreundlich, da Arbeitseinkommen entlastet würden. Verzerrungsfrei wäre allerdings auch eine solche Reform nicht, da die einzelnen Einkunftsarten steuerlich unterschiedlich behandelt würden. Ohne Rückkehr zum Anrechnungsverfahren, das seinerseits aber wieder Schwierigkeiten mit sich bringt, lässt sich daran gar nichts ändern.

Eine weiterführende Variante wäre der Übergang zu einer dualen Einkommensteuer, wie sie Anfang der neunziger Jahre in den skandinavischen Ländern eingeführt wurde. Der Sachverständigenrat wird sich in einem seiner nächsten Gutachten ausführlich mit konzeptionellen Reformmöglichkeiten im Bereich der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung beschäftigen.

**377.** In Frage käme auch ein anderer, bescheidenerer Schritt in Richtung eines wachstums- und beschäftigungsfördernden Steuersystems. Dieser besteht darin,

das Steuersystem in Richtung eines stärkeren Gewichts der indirekten Steuern, insbesondere der Umsatzsteuer, umzugestalten. Dies würde sich automatisch einstellen, wenn die Sätze der direkten Steuern gesenkt, die der indirekten Steuern hingegen unverändert blieben. Dies ist die zu bevorzugende Lösung. Für den Fall allerdings, dass Steuerentlastungen – aus welchen Gründen auch immer – nicht realisierbar erscheinen, könnte in Erwägung gezogen werden, eine Senkung der Einkommen- und Körperschaftsteuer durch eine aufkommensneutrale Anhebung der Umsatzsteuer gegenzufinanzieren. Wachstums- und Beschäftigungseffekte würden sich deshalb ergeben, weil Investitionen nicht – beziehungsweise wegen des Zusammenspiels von Steuerbefreiungen und Ausschluss des Vorsteuerabzugs nur in geringem Umfang – in die Bemessungsgrundlage einer Umsatzsteuer vom Konsumtyp eingehen. Beschäftigungswirkungen sind zu erwarten, weil und wenn Umsatzsteuererhöhungen bei gleichzeitiger Senkung der Einkommensteuer die Steuerlast vom Faktor Arbeit auf solche Einkommen verlagern, die durch die Umsatzbesteuerung, nicht aber durch die Einkommensbesteuerung belastet werden. Dies sind vor allem Transfereinkommen wie Arbeitslosengeld, Sozialhilfe oder eingeschränkt auch Altersrenten. Nicht nur deshalb würden hierbei Wachstums- und Beschäftigungsgewinne mit einer ungleicheren Einkommensverteilung erkaufte werden; hinzu käme, dass die progressive Einkommensteuer durch eine regressive oder über den Lebenszyklus betrachtet weniger progressive indirekte Steuer ersetzt würde. Unabhängig davon muss ganz deutlich betont werden: Eine isolierte Erhöhung der Umsatzsteuer wäre wachstumsschädlich. Nur bei gleichzeitiger Senkung der direkten Steuern könnte eine Erhöhung der indirekten Steuern aus Wachstums- und Beschäftigungsgesichtspunkten in Kauf genommen werden.

*Staatsausgabenquote reduzieren, öffentliche Investitionen stärken*

### **Programmpunkt 2**

#### **Staatsaufgaben zu Gunsten privater Aktivitäten zurückführen und staatliche Ausgaben gleichzeitig in Richtung öffentlicher Investitionstätigkeit umschichten**

*Mit einer Staatsquote von nahezu 50 vH leitet der Staat fast die Hälfte der gesamtwirtschaftlichen Einkommen in seine Verfügungsgewalt um. Auch wenn es gute Gründe für staatliche Eingriffe gibt: In einer Marktwirtschaft sollte private Aktivität Vorrang vor staatlicher Aktivität haben. Effizienz wird grundsätzlich eher durch über Märkte koordinierte private Entscheidungen erreicht als durch staatliches Handeln. Die Staatsquote muss deshalb reduziert, die Staatsausgaben müssen zugleich umstrukturiert werden:*

– *Trotz weitreichender Privatisierungstätigkeit in der Vergangenheit sind die Privatisierungspotentiale bei Bund, Ländern und Gemeinden noch*

*nicht ausgeschöpft. Ein verstärkter Einsatz marktwirtschaftlicher Finanzierungsinstrumente ist anzustreben. Dazu gehören die beschlossene LKW-Maut sowie die noch ausstehende Einführung von Studiengebühren.*

- *Subventionen sind zeitlich zu befristen und degressiv auszugestalten; Subventionskürzungen sollten aus politökonomischen Überlegungen umfassend vorgenommen werden; Subventionsabbau und Kürzung von Steuervergünstigungen sind Hand in Hand mit Steuersatzsenkungen vorzunehmen.*
- *Die Rückführung der Staatsquote sollte mit einer Umschichtung der Ausgabenstruktur zu Gunsten der öffentlichen Investitionen, insbesondere im Verkehrsbereich und in Bildung und Wissenschaft, gekoppelt werden.*

**378.** In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen erreichte die Staatsquote im Jahre 2002 einen Wert von 48,6 vH. Sie lag damit um 0,2 Prozentpunkte unter der des Jahres 1999, aber 0,3 Prozentpunkte über dem im Vorjahr realisierten Wert. In absoluten Größen stiegen die Ausgaben des Staates von 965 Mrd Euro im Jahre 1999 auf 1 025 Mrd Euro in diesem Jahr. Mit den getätigten Ausgaben erfüllt der Staat durchaus wichtige Aufgaben. Unter allokativen Aspekten können staatliche Interventionen ganz allgemein dann angezeigt sein, wenn die Marktkräfte zu einer Fehlallokation der Ressourcen führen. Dies allein kann allerdings kein Freibrief für Staatseingriffe sein; vielmehr muss jedes Mal geprüft werden, ob staatliche Bürokratien auch tatsächlich bessere Ergebnisse hervorbringen können als ein fehlerhaft operierendes Marktsystem. Daneben greift der Staat auch aus distributiven Gründen in das Marktgeschehen ein; allein die monetären Sozialleistungen sowie die sozialen Sachleistungen machten im laufenden Jahr 55,6 vH der gesamten staatlichen Ausgaben aus. Auch wenn es also gute Gründe für die Übernahme von allokativen und distributiven Aufgaben und damit einhergehenden Ausgaben durch den Staat gibt, so hat der Anteil des Staates an der gesamtwirtschaftlichen Aktivität doch einen Umfang erreicht, der sich in einer marktwirtschaftlichen Ordnung nur schwer rechtfertigen lässt. Allerdings ist schwer zu sagen, wo die ökonomisch „richtige“ Staatsquote denn nun genau liegt. Man kann zwar theoretische Kriterien für einen optimalen Umfang der Staatstätigkeit angeben, aber diese erlauben letztlich keine zuverlässige und allgemeingültige Aussage darüber, ob die optimale Staatsquote nun – wie im Jahre 2002 – bei 31 vH in den Vereinigten Staaten, knapp 35 vH in Irland, 41 vH im Vereinigten Königreich oder bei fast 60 vH in Schweden liegt.

**379.** Gleichwohl gibt es überzeugende Anhaltspunkte dafür, dass eine Staatsquote von nahezu 50 vH zu hoch ist und wachstums- und beschäftigungshemmende

Wirkungen hervorruft. Staatliche Ausgaben werden zum allergrößten Teil über Sozialbeiträge und Steuern finanziert. Steuern bewirken zum einen, dass privates Einkommen in den Verfügungsbereich des Staates übertragen wird. Neben diesen Entzugseffekten rufen Steuern in der Regel zusätzliche, überproportional steigende Effizienzverluste hervor, die Zusatzlasten der Besteuerung. Amerikanische Untersuchungen ermittelten Zusatzlasten von bis zu 40 vH der Steuerzahllast. Für Deutschland kann von vergleichbaren Werten ausgegangen werden. Konkret bedeutet dies, dass staatliche Steuereinnahmen in Höhe von 100 Euro den Steuerzahler tatsächlich 140 Euro kosten, nämlich die Summe aus Einkommensentzug von 100 Euro und Zusatzlasten von 40 Euro. Diese Zusatzlasten stellen das Einkommen dar, das beim Steuerzahler aufgrund der verzerrenden Besteuerung gar nicht erst entstanden ist. Staatliche Ausgaben in Höhe von 100 Euro lohnen sich aus gesamtwirtschaftlicher Sicht also nur dann, wenn sie einen volkswirtschaftlichen Bruttoertrag von mindestens 140 Euro abwerfen. Nur dann übersteigen in gesamtwirtschaftlicher Rechnung die Erträge die Kosten der Mittelaufbringung. Da die Zusatzlasten überproportional ansteigen, werden staatliche Ausgaben im gesamtwirtschaftlichen Sinne immer teurer, je höher das Ausgabenvolumen ist. Deshalb spricht alles dafür, dass eine Ausgabenquote von nahezu 50 vH unter Effizienzgesichtspunkten zu hoch ist. Eine erste entschlossene anzupackende Aufgabe besteht also darin, die Staatsquote zurückzuführen. Natürlich wirft das unmittelbar die Frage auf, welche Ausgaben denn nun genau gekürzt werden sollen. Da der größte Teil der Staatsausgaben Umverteilungszwecken dient, muss das letztlich politisch entschieden werden; die Wissenschaft kann sich nur begrenzt zu Gerechtigkeitsfragen äußern. Allerdings lassen sich doch einige Grundlinien und Hinweise für eine Einschränkung der staatlichen Aufgaben und Ausgaben angeben.

**380.** Der Staat sollte sich aus allen Tätigkeiten zurückziehen, die genauso gut oder besser dem Markt überlassen werden können. Zwar waren im letzten Jahrzehnt sowohl auf Bundesebene als auch bei einigen Bundesländern verstärkte Privatisierungsaktivitäten festzustellen. Die Privatisierungspotentiale sind aber bei weitem noch nicht ausgeschöpft, und zwar weder bei Bund und Ländern noch bei den Gemeinden – auch wenn zur Zeit wegen der Situation auf den Aktienmärkten ein weiterer Verkauf von einigen staatlichen Unternehmensbeteiligungen nicht unbedingt ratsam ist.

Unabhängig von weiteren Privatisierungserfordernissen sollte ein verstärkter Einsatz marktwirtschaftlicher Finanzierungs- und Steuerungsinstrumente bei der staatlichen Aufgabenerfüllung angestrebt werden. Am Äquivalenzprinzip orientierte Abgaben erlauben über eine nutzungsgerechte Verteilung der Kosten öffentlicher Leistungen eine marktäquivalente und dadurch bessere Steuerung der Nachfrage. Wo eben möglich und sinnvoll, sollte auf eine privatwirtschaftliche Finanzierung öffentlicher Infrastruktur gesetzt werden. Das ab dem Jahre 2003 geplante entfernungsabhängige LKW-Maut-

system ist insofern ein richtungsweisendes Vorhaben. Allerdings müssen im Gegenzug zu den aus der LKW-Maut erzielten Einnahmen die Steuern gesenkt werden. Eine privatwirtschaftliche Finanzierung öffentlicher Verkehrswege muss verstärkt an die Stelle von Steuerfinanzierung treten; sie darf nicht zu einer zusätzlichen Einnahmequelle werden. Auch dann werden sich natürlich viele von den Nutzergebühren betroffenen Personen oder Unternehmen – auch solche, die ansonsten vehement mehr Marktwirtschaft fordern – gegen eine private Verkehrswegefinanzierung wenden.

Preisähnliche Finanzierungsinstrumente lassen sich aber auch in anderen Bereichen einsetzen. So ist verwunderlich, mit welcher Hartnäckigkeit die Einführung von Studiengebühren im Hochschulbereich verhindert wird. Wenn eine ein hohes Lebenseinkommen und Sozialprestige versprechende akademische Ausbildung nahezu zum Nulltarif möglich ist, sind überfüllte Hörsäle und überdurchschnittliche Studienzeiten eine unvermeidbare Konsequenz. Natürlich müssten Studiengebühren mit einem entsprechend ausgebauten Kreditgewährungssystem kombiniert werden, damit ein Studium nicht am mangelnden Einkommen scheitert. Dann sprechen aber sowohl allokative als auch distributive Gründe für angemessene Studiengebühren (JG 98 Ziffern 455 ff.).

**381.** Die Angemessenheit vieler staatlicher Ausgaben entzieht sich einer wissenschaftlichen Beurteilung. Über die „richtige“ Höhe der Verteidigungsausgaben etwa ist eine wissenschaftlich fundierte Aussage kaum möglich. Für die staatlichen Subventionen gilt das nicht. Sie zielen überwiegend auf eine Korrektur von Marktergebnissen, sind also allokativ begründet. Hier lässt sich durchaus feststellen, ob sie problemadäquat sind und ob die angestrebten Ziele erreicht werden. Der Subventionsbegriff ist nicht ganz eindeutig definiert. Dem entspricht, dass es ganz unterschiedliche Berechnungen zur Höhe der Subventionen gibt. So weist die Bundesregierung in ihrem 18. Subventionsbericht für das Jahr 2001 ein Subventionsvolumen von insgesamt 57,8 Mrd Euro aus. Demgegenüber legt das Institut für Weltwirtschaft, Kiel, einen weiter gefassten Subventionsbegriff zugrunde und kommt für das Jahr 2001 zu einem Subventionsvolumen von insgesamt 155,6 Mrd Euro. Unabhängig davon, welche Subventionsabgrenzung gewählt wird, gehören alle Subventionsstatbestände auf den Prüfstand. Grundsätzlich gilt, dass staatliche Eingriffe in das Preissystem stets einer besonderen Rechtfertigung bedürfen. Diese könnte etwa darin liegen, dass positive externe Effekte korrigiert, Marktunvollkommenheiten wie Kreditrestriktionen kompensiert oder regionale Schocks und daraus resultierende abrupte Anpassungsreaktionen abgefedert werden.

**382.** Man könnte jetzt jeden einzelnen Subventionsposten daraufhin überprüfen, ob er einer gesamtwirtschaftlichen Nutzen-Kosten-Analyse standhält. Das kann aber nicht Gegenstand dieses Gutachtens sein. Deshalb müssen einige generelle Anmerkungen genügen.

- Subventionen sollten generell zeitlich befristet und degressiv ausgestaltet werden. Bei Finanzhilfen und

Steuervergünstigungen sind die Gewöhnungseffekte groß. Selbst wenn es gute Gründe für die Gewährung von Subventionen gegeben haben mag, werden sie oft genug auch nach Wegfall dieser Gründe fortgeführt. Was zur Abfederung regionaler Schocks gedacht und möglicherweise gerechtfertigt war, kann nach einiger Zeit zur Konservierung überkommener Strukturen führen. Die Förderung des Steinkohlebergbaus oder viele Subventionen für die Landwirtschaft sind offensichtliche Beispiele.

- Subventionskürzungen sollten umfassend vorgenommen werden. Subventionen sind dadurch charakterisiert, dass einzelne Unternehmen, Sektoren oder Regionen begünstigt werden. In der Regel verfügen die subventionierten Bereiche über gut organisierte Interessenvertretungen. Der Aufschrei ist laut, wenn Subventionen nur an einzelnen Stellen gekürzt werden; umfassende Kürzungen, die viele betreffen, werden vermutlich eher akzeptiert. Deshalb spricht unter politökonomischen Aspekten doch einiges für die ansonsten unökonomische „Rasenmähermethode“.
- Abbau von Subventionen und Kürzung von Steuervergünstigungen sollten Hand in Hand mit Steuersatzsenkungen vorgenommen werden. In Kombination mit einer Senkung von Steuersätzen dürfte nicht nur die Zustimmung zur Beseitigung von Subventionen und Steuervergünstigungen leichter fallen; nur so ist auch gewährleistet, dass der Umfang der Staatstätigkeit auch tatsächlich reduziert wird. Denn der Abbau von Steuervergünstigungen führt für sich genommen zu einer höheren Abgabenquote.

**383.** Wenn man Wachstum und Beschäftigung fördern will, muss man die Staatsausgabenquote zurückführen, das heißt die Staatsausgaben reduzieren. Allerdings gilt dies nicht für alle staatlichen Ausgabekategorien in gleicher Weise. Ausgaben, deren gesamtwirtschaftlicher Ertrag die dem privaten Sektor entstehenden Kosten (Entzugseffekte und Zusatzlasten) übersteigen, sollten ausgedehnt, nicht eingeschränkt werden. Die Vermutung ist, dass dies vor allem auf öffentliche Investitionsausgaben zutrifft. Sie vergrößern den gesamtwirtschaftlichen Kapitalstock und darüber das Produktionspotential. Zusätzlich zu diesem direkten kann ein indirekter Produktivitätseffekt dann auftreten, wenn öffentliche und private Investitionen komplementäre Produktionsfaktoren sind. Höhere staatliche Investitionen führen dann auch zu einer höheren Produktivität privater Investitionen.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen sollte es zu denken geben, dass sich die öffentlichen Investitionen in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in Deutschland unabhängig von ihrer Abgrenzung in den letzten dreißig Jahren mehr als halbiert haben. In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen etwa – der Investitionsbegriff umfasst hier Anlageinvestitionen und Vorratsveränderungen, saldiert mit Erlösen aus Verkäufen – sank die Investitionsquote von 4,8 vH im Jahre 1970 auf 1,6 vH im laufenden Jahr. In der Abgrenzung der Finanzstatistik zählen neben

den nicht militärischen Sachinvestitionen (Baumaßnahmen, Erwerb von Immobilien und längerfristig nutzbaren beweglichen Sachen) auch Finanzinvestitionen (zum Beispiel Erwerb von Beteiligungen oder Gewährung von Darlehen) und Investitionszuschüsse zu den öffentlichen Investitionen. In dieser weiten Abgrenzung verminderte sich die Investitionsquote in demselben Zeitraum von 7,1 vH auf 3½ vH.

**384.** Nun ist bei der Interpretation dieser Zahlen Vorsicht angebracht. Ein Teil des Rückgangs der staatlichen Investitionen ist auf Privatisierungsmaßnahmen oder Ausgliederungen in den privaten Sektor zurückzuführen; marktnahe staatliche Investitionstätigkeit wurde durch private Investitionen substituiert. Zu beachten ist ferner, dass die Produktivitätseffekte öffentlicher Investitionen auch von ihrem Ausgangsniveau abhängen. Deshalb kann eine Ausdehnung der staatlichen Investitionstätigkeit einmal – bei geringem Ausgangsniveau – wachstumsfördernde Effekte haben, das andere Mal dagegen keine. Unseren Regressionsanalysen für OECD-Länder (Ziffern 594 ff.) zufolge, führen höhere staatliche Investitionen zu einem höheren Wachstum. Empirische Untersuchungen für Westdeutschland kommen ebenfalls zu dem Ergebnis, dass öffentliche Investitionen wachstumsfördernd sind und eine Umschichtung von den konsumtiven zu den investiven öffentlichen Ausgaben zu einem höheren Wachstumspfad führt. Konkret würde etwa ein Anstieg der staatlichen Investitionsquote von 1,5 vH auf 5 vH die jährliche Wachstumsrate nachhaltig um etwas über 0,1 Prozentpunkte erhöhen. Dies gilt bei makroökonomischer Betrachtung. Auf mikroökonomischer Ebene sind überdies unterschiedliche Produktivitätseffekte in den einzelnen Verwendungsbereichen zu berücksichtigen. Man kann davon ausgehen, dass Wachstumseffekte insbesondere durch Investitionen im Verkehrsbereich, aber auch in Bildung und Wissenschaft erzielt werden.

**385.** Die wirtschaftspolitische Schlussfolgerung lautet daher, dass eine Rückführung der Staatsquote mit einer Umschichtung der Ausgabenstruktur von den staatlichen Konsumausgaben zu den öffentlichen Investitionsausgaben verbunden werden sollte. Das ist sicherlich politisch kein besonders einfacher, weil unpopulärer Weg. Die Kürzung von nicht investiven Staatsausgaben, etwa Sozialtransfers oder Subventionen, wird von den Betroffenen unmittelbar wahrgenommen. Die produktivitätssteigernden Effekte öffentlicher Investitionen sind dagegen nicht nur schlecht zurechenbar, sie zeigen sich auch erst in längerer Frist. Aber eine konsequente Wachstums- und Beschäftigungspolitik ist nun einmal keine einfache Aufgabe; sie kann auch leicht mit dem Verteilungsziel in Konflikt geraten.

#### *Staatliche Verschuldung weiter abbauen*

**386.** Von der staatlichen Nettokreditaufnahme gehen kurzfristige und langfristige Effekte aus. In der akademischen Diskussion wird zwar auch die Ansicht vertreten, dass eine Kreditfinanzierung gegebener öffentlicher Ausgaben langfristig dieselben Wirkungen hervorruft

wie eine Steuerfinanzierung. Dieser Ansicht wird hier nicht gefolgt.

Bei kurzfristiger Betrachtung steht dann die Frage im Vordergrund, ob eine Kreditfinanzierung im Vergleich zur Steuerfinanzierung die gesamtwirtschaftliche Nachfrage erhöhen und so rezessiven Phasen entgegenwirken kann. Die Beantwortung dieser Frage ist nicht ganz einfach – sie ist hier allerdings gar nicht erforderlich. Hier interessieren die langfristigen Wirkungen der Staatsverschuldung, und da ist die Antwort ziemlich eindeutig:

#### **Programmpunkt 3**

##### ***Staatliche Verschuldung senken bedeutet Wachstumskräfte stärken und zukünftige Generationen entlasten***

*Langfristig führt eine Rückführung der Staatsverschuldung auf einen höheren Wachstumspfad; das Einkommen je Einwohner der inländischen Bevölkerung nimmt zu. Wenn, wovon auszugehen ist, die Wachstumsrate unter dem Kapitalmarktzins für langfristige Staatsanleihen liegt, ermöglichen niedrigere Staatsschulden Steuersenkungen in der Zukunft. Dies entlastet die zukünftigen Generationen. Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und eine wachstumsorientierte Finanzpolitik sind zwei Seiten ein und derselben Medaille.*

**387.** Kurzfristig erweitert eine Nettokreditaufnahme den Handlungsspielraum des Staates; langfristig ist das Gegenteil der Fall: Der Ausgabenpielraum wird eingeschränkt. Dies gilt jedenfalls dann, wenn der Kapitalmarktzins für langfristige Staatsanleihen die gleichgewichtige Wachstumsrate übersteigt. Dann müssen in zukünftigen Perioden Steuern erhöht werden, um die aus der Nettokreditaufnahme resultierenden Zins- und Tilgungsverpflichtungen zu erfüllen. Dabei entspricht der Barwert der in Zukunft anfallenden Steuern gerade der gestiegenen Nettokreditaufnahme. Steuern lassen sich also durch eine staatliche Verschuldung nicht vermeiden; möglich ist lediglich eine zeitliche Verschiebung der Steuerlasten von der Gegenwart in die Zukunft. Deshalb begünstigt die Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben im Vergleich zur Steuerfinanzierung die gegenwärtig Lebenden, belastet aber die nachfolgenden Generationen. Deren Einkommen je Einwohner ist niedriger, als es bei steuerfinanzierten öffentlichen Ausgaben hätte sein können.

Die Wachstumswirkungen der staatlichen Verschuldung werden durch die folgenden Überlegungen deutlich. In einem Marktgleichgewicht muss die Differenz aus privater inländischer Ersparnisbildung und dem gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo mit der Summe (dem Saldo) aus den im Inland getätigten Investitionen und den Nettokapitalexporten (Nettokapitalimporten) übereinstimmen. Wird das Defizit erhöht, müssen im

Gegenzug entweder die private Ersparnisbildung zu nehmen oder die privaten Investitionen beziehungsweise die Nettokapitalexporte zurückgehen. Möglich ist natürlich auch eine Kombination von Ersparniszunahme und Investitionsrückgang. Langfristig nehmen die privaten Ersparnisse als Folge höherer staatlicher Defizite allerdings nicht zu, sondern ab. Dies ist auf die in Zukunft erforderlichen Steuererhöhungen und die damit einher gehende Verminderung der verfügbaren Einkommen zurückzuführen. Dies bedeutet, dass eine Anpassung über die inländischen Investitionen oder die Nettokapitalexporte beziehungsweise Nettokapitalimporte erfolgen muss. Ob und wie die Investitionen reagieren, hängt zunächst davon ab, ob die Staatsverschuldung zu einem höheren Realzins führt und, falls dies zutrifft, von der Zinselastizität der Investitionsnachfrage. Je größer die Elastizität ist, desto mehr führt eine höhere Staatsverschuldung zu einer Verdrängung privater Investitionen mit einem geringeren Wachstum. Gleichzeitig nehmen der Reallohnsatz und die Arbeitslosenquote ab. Dies dürfte in großen offenen Volkswirtschaften der Fall sein oder auch dann, wenn zwischen inländischer Ersparnis und inländischen Investitionen ein enger Zusammenhang besteht. Für Letzteres gibt es in der Tat empirische Belege. Aber selbst wenn die inländischen Investitionen zinsunelastisch reagieren, kommt es zu einem Rückgang des Bruttonationaleinkommens je Einwohner, verbunden mit einer tendenziellen Ausweitung des Leistungsbilanzdefizits. Natürlich gibt es noch weitere Effekte der Staatsverschuldung; im Hinblick auf die langfristigen Wachstumseffekte kommt es im Wesentlichen aber auf die beschriebenen Zusammenhänge an.

Insofern sollte die generelle Schlussfolgerung klar sein: Wer eine wachstumsfreundliche und nachhaltige Finanzpolitik betreiben will, muss die Nettokreditaufnahme zurückführen. Eine wachstumsorientierte Auslegung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts kann dann nur heißen, dass die strukturellen staatlichen Defizite entschlossen abgebaut werden. Allein aus konjunkturellen Gründen ist ein konjunkturbedingter negativer Finanzierungssaldo akzeptabel, wenn dieser durch spätere Haushaltüberschüsse kompensiert wird.

## Ein Wachstumsprogramm für Ostdeutschland

### Programmpunkt 4

#### Elemente eines Wachstumsprogramms für Ostdeutschland

*Leitmotiv für eine „Wachstumsstrategie Ost“ muss eine angebotsseitige Verbesserung der Standortbedingungen sein. Essentielle Bestandteile eines solchen Programms sind:*

- ein weiterer Ausbau der öffentlichen Infrastruktur, insbesondere im Verkehrsbereich; dazu zählen die beschleunigte Fertigstellung überregionaler Neubaustrecken ebenso wie eine Verbesserung der Straßenverkehrsinfrastruktur im Bereich der Städte und Gemeinden; die im Rahmen

*des Solidarpakts II vorgesehenen Mittel sollten zielorientiert für den Ausbau der kommunalen Infrastruktur in potentiellen Wachstumszentren verwendet werden; in den „Fortschrittsberichten Aufbau Ost“ sind die Maßnahmen zum Abbau der noch bestehenden Infrastrukturlücken zu dokumentieren;*

- die Stärkung der privaten Investitionstätigkeit; die allgemeinen Investitionszulagen nach dem Investitionszulagengesetz sollten allerdings auslaufen zu Gunsten der Förderung von Innovationsnetzwerken sowie von einzelfallbezogenen Investitionshilfen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“;
- eine beschäftigungsorientierte Lohnpolitik der Tarifvertragsparteien; die alarmierende Beschäftigungssituation in den neuen Bundesländern kann sich nur verbessern, wenn der Prozess der Lohnangleichung zwischen Ostdeutschland und Westdeutschland ausgesetzt und an die unterschiedliche Produktivitätsentwicklung angepasst wird.

**388.** Die schwache wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland in den letzten Jahren hängt, wie bereits dargelegt, zu einem großen Teil mit der Anpassung der überdimensionierten Kapazitäten in der Bauwirtschaft an die gesunkene Baunachfrage zusammen. Aber nicht nur die Bauinvestitionen, auch in anderen Bereichen sind die Investitionen zurückgegangen. Gerade angesichts der großen Bedeutung unternehmerischer Investitionen für das langfristige Wachstum ist dies eine besorgniserregende Entwicklung. Allerdings wäre es falsch, auf die nachlassende Investitionstätigkeit im Unternehmenssektor mit neuen allgemeinen Förderprogrammen zu reagieren, die über die im Zusammenhang mit der Flutkatastrophe beschlossenen umfangreichen Sonder- und Soforthilfeprogramme sowie steuerlichen Maßnahmen hinausgehen. Ganz im Gegenteil ist eher zu fragen, ob etwa die nach dem Investitionszulagengesetz 1999 für betriebliche Investitionen gezahlte Investitionszulage über das Jahr 2004 hinaus verlängert werden sollte. Problematisch ist insbesondere, dass auf diese Zulage ein Rechtsanspruch besteht und vergleichsweise hohe Mitnahmeeffekte ausgelöst werden. Einerseits hat die Anzahl der ostdeutschen Unternehmen, die Gewinne erwirtschaften und Investitionen aus eigener Kraft finanzieren können, in den letzten Jahren immer weiter zugenommen; andererseits ist zu fragen, ob Unternehmen, die die Gewinnzone immer noch nicht erreicht haben, überhaupt weiter förderungswürdig sind. Generelle Investitionshilfen können in bestimmten Phasen des Aufholprozesses durchaus sinnvoll sein; auf Dauer verzerren sie aber nicht nur die Faktorallokation, sie führen auch zu Gewöhnungseffekten mit entsprechend verringerten Anreizen für zusätzliche Investitionen. Insofern spricht alles gegen die Einführung weiterer und die Fortführung existierender allgemeiner Investitionszulagen

nach deren Auslaufen im Jahre 2004. Günstiger als allgemeine Investitionszulagen sind einzelfallbezogene Investitionszuschüsse zu beurteilen, etwa im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Diese lassen sich auf Investitionen, insbesondere Ansiedlungsvorhaben, mit besonderer regionalpolitischer Bedeutung konzentrieren und führen so zur Herausbildung von für die wirtschaftliche Entwicklung Ostdeutschlands wichtigen regionalen Produktionsclustern.

**389.** Auch bei den Aufwendungen für Forschung und Entwicklung ist in ostdeutschen Unternehmen ein deutlicher Rückstand gegenüber westdeutschen zu konstatieren. Trotz der enormen Bedeutung unternehmerischer Innovationstätigkeit für den Wachstumsprozess ist jedoch auch hier von einer undifferenzierten Technologieförderung abzuraten. Der Sachverständigenrat hat sich schon mehrmals mit den Möglichkeiten und Grenzen einer staatlichen Innovationsförderung auseinandergesetzt (zuletzt ausführlich JG 98 Ziffern 460 ff.) und eine staatliche Förderung marktnaher Forschung skeptisch beurteilt. Warum sollen marktferne Bürokratien zukünftige Entwicklungen und gewinnträchtige Innovationspotentiale besser einschätzen können als findige Unternehmer? Für gewinnorientierte Unternehmen bestehen Anreize, neue Produkte und Verfahren zu entwickeln, um sich so einen Wettbewerbsvorteil gegenüber der Konkurrenz zu verschaffen. Produkt- oder Verfahrenspatente bieten dabei die Möglichkeit, Forschungsaufwendungen durch spätere Gewinne zu decken. Eine staatliche Innovationsförderung ist lediglich dann angezeigt, wenn offensichtliche Marktunvollkommenheiten die private Innovationstätigkeit behindern. Dies kann einmal bei unvollkommenen Kreditmärkten, das andere Mal bei signifikanten externen Effekten der Fall sein. Es besteht indes Grund zu der Annahme, dass solche Marktunvollkommenheiten in Ostdeutschland ausgeprägter sind als in Westdeutschland.

Bei unvollkommenen Kreditmärkten haben innovative Unternehmen Schwierigkeiten, etwa wegen asymmetrischer Informationen über die Erfolgsaussichten neuer Technologien, Mittel zur Finanzierung von Forschungsvorhaben am Kapitalmarkt aufzunehmen. Davon sind insbesondere neu am Markt auftretende Unternehmen betroffen, die über wenig Eigenkapital und keine ausreichende Unternehmensgeschichte als Bonitätssignale verfügen. Als Kompensation könnte eine verstärkte Kreditgewährung durch öffentliche Förderbanken, allerdings zu marktnahen Kreditkonditionen, in Betracht gezogen werden. Externe Effekte existieren einmal in der nicht patentierfähigen Grundlagenforschung – hier ist die Notwendigkeit staatlicher Förderung unbestritten –, aber auch in „Forschungs- und Innovationsnetzen“ zwischen technologieorientierten Unternehmen oder zwischen Unternehmen und öffentlichen Forschungseinrichtungen. Solche Forschungsnetze, die eine schnellere Diffusion von technischem Wissen ermöglichen, sind in der ostdeutschen Wirtschaft noch weniger stark ausgeprägt als in Westdeutschland. Ein Grund dafür könnte in den hohen anfänglichen Trans-

aktionskosten bei der Errichtung von Netzwerken liegen. Die Förderung von Innovationsnetzwerken, wie sie mit den Programmen „InnoRegio“ oder „Innovative regionale Wachstumskerne“ eingeleitet wurden, ist deshalb ein Schritt in die richtige Richtung und sollte ausgebaut werden.

**390.** Die weitaus wichtigste wirtschaftspolitische Aufgabe in Ostdeutschland besteht allerdings in einer Verbesserung der Standortbedingungen. Die neuen Bundesländer müssen attraktiver werden für mobiles Kapital, für die Neugründung von Unternehmen und für hochqualifizierte Arbeitskräfte. Dazu bieten sich die folgenden Ansatzpunkte an.

Gegenwärtig gehört die in Teilen ungenügend ausgebaute Infrastruktur, insbesondere im Verkehrsbereich, zu den auffälligsten Standortnachteilen Ostdeutschlands. Dies behindert nicht nur die Entwicklungsmöglichkeiten bereits ansässiger Unternehmen, es stellt auch ein Hindernis für weitere Neuansiedlungen dar.

*Unzureichend ist – im Ganzen gesehen – die Einbindung Ostdeutschlands in das überregionale Verkehrsweernetz. Zwar wurden die bestehenden Bundesautobahnen in den vergangenen Jahren weitgehend modernisiert und wichtige Verkehrsverbindungen neu errichtet. So sind die ostdeutschen Agglomerationszentren inzwischen durchaus gut in das Autobahnnetz eingebunden. Allerdings ist das Fernstraßennetz in einigen Landesteilen noch nicht ausreichend, was vor allem die Entwicklungsperspektiven der peripheren Regionen in den neuen Bundesländern beeinträchtigt. Deshalb ist es wichtig, nunmehr zügig den seit langem angekündigten neuen Bundesverkehrswegeplan vorzulegen, damit den Unternehmen, aber auch den öffentlichen Verwaltungen in den neuen Bundesländern Planungssicherheit gegeben wird. Für eine rasche Verbesserung der überregionalen Verkehrsanbindung Ostdeutschlands sollte der Ausbau einer Reihe von wichtigen Neubaustrecken beschleunigt werden. Bereits geplante Verkehrsinvestitionen könnten vorgezogen werden. In vielen Länderhaushalten besteht darüber hinaus die Möglichkeit, durch Einsparungen bei den konsumtiven Ausgaben – insbesondere im Personalbereich – die Investitionsbudgets auszuweiten. Schließlich könnten auch private Finanzierungsmodelle genutzt werden. Einer Finanzierung von vorgezogenen Infrastrukturinvestitionen durch zusätzliche Kreditaufnahme steht hingegen die schon heute drückend hohe Schuldenlast fast aller ostdeutschen Bundesländer entgegen.*

*Nicht nur das Fernstraßennetz, auch der Zustand der Straßenverkehrsinfrastruktur im Bereich der Länder und Gemeinden stellt vielfach ein Entwicklungshemmnis gerade für die kleinen und mittleren Unternehmen mit begrenztem regionalen Aktionsradius dar. Der größte Teil des Investitionsbedarfs fällt dabei in die Baulast der Städte und Gemeinden, deren finanzielle Situation besonders angespannt ist. Den Kommunen müssen deshalb die finanziellen Mittel zur Verfügung gestellt werden, damit sie die in ihren Verantwortungsbereich fallenden Infrastrukturinvestitionen durchführen können. Dessen ungeachtet haben auch sie Umschichtungen von den konsumtiven zu den investiven Ausgaben*

vorzunehmen. Grundsätzlich stehen für die Bewältigung dieses „infrastrukturellen Nachholbedarfs“ zwar die Mittel des Solidarpakts II zur Verfügung. Allerdings muss dazu auch gesichert sein, dass die Kommunen einen hinreichend hohen Anteil der Solidarpaket-II-Mittel erhalten. Hierzu wäre es hilfreich, wenn die Länder sich förmlich verpflichten würden, den Kommunen für die Laufzeit des Solidarpakts II entsprechende Zuweisungen in vorab festgelegter Höhe zu garantieren. Wenig sachgerecht wäre in diesem Zusammenhang, die Mittel aus dem Solidarpaket II nach der Höhe der Einwohnerzahl auf die Kommunen zu verteilen. Vielmehr sollten Infrastrukturinvestitionen vorrangig dort durchgeführt werden, wo sie den höchsten Wachstumsbeitrag leisten. Dies spricht dafür, zunächst die kommunale Infrastruktur in den potentiellen Wachstumszentren auszubauen. Empirische Untersuchungen zeigen nämlich, dass diese Zentren die ihnen zugedachte Funktion bisher auch deswegen nur eingeschränkt erfüllen konnten, weil sich dort die wachstumshemmenden Standortdefizite kumulieren. Die Sorge, dass die peripheren Regionen bei einer solchen Wachstumsstrategie noch weiter zurückfallen, sollte dabei nicht überbewertet werden, verbindet sich mit einer solchen Strategie doch die Erwartung, dass ein höheres Wirtschaftswachstum in diesen Zentren über Nachbarschaftseffekte auch den anderen Regionen zugute kommen wird.

Vor diesem Hintergrund muss die Umwidmung der für investive Zwecke gebundenen Mittel aus dem Investitionsförderungsgesetz in „frei verwendbare“ Sonder-Bundesergänzungszuweisungen – es handelt sich hier um ein Volumen in Höhe von jährlich rund 3,4 Mrd Euro – ab dem Jahre 2002 mit kritischen Blicken verfolgt werden. Nicht auszuschließen ist nämlich, dass diese Mittel auch konsumtiven Verwendungen zugeführt werden. Angesichts des starken Rückgangs der Infrastrukturinvestitionsaktivität wäre umgekehrt eher eine Umwidmung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen in zweckgebundene Mittel im Rahmen des Investitionsförderungsgesetzes angebracht gewesen. Allerdings müssen die neuen Bundesländer zukünftig – erstmals im Jahre 2003 für das Jahr 2002 – in Form von jährlich vorzulegenden „Fortschrittsberichten Aufbau Ost“ über die Verwendung der erhaltenen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen dem Finanzplanungsrat berichten. Wichtig ist, dass in diesen Fortschrittsberichten ein lückenloser Überblick über die auf eine Verbesserung der Infrastruktur zielende Investitionstätigkeit der neuen Länder geführt wird und der Finanzplanungsrat im Rahmen seiner Möglichkeiten auf eine investive Mittelverwendung achtet.

**391.** Wirtschaftliches Wachstum wird von den Unternehmen getragen. Die Bereitschaft, den Schritt in die Selbständigkeit zu wagen, ist in Ostdeutschland allerdings weniger ausgeprägt als im früheren Bundesgebiet. Die unzureichende Gründungsdynamik hat mehrere Ursachen. Ein Grund liegt sicherlich darin, dass es länger dauert, bis sich nach 40 Jahren Sozialismus eine unternehmerische Kultur herausbildet. Auch die schwache wirtschaftliche Entwicklung und die eingetübten Gewinnaussichten stehen Unternehmensneugründungen im Wege. Schließlich trägt die Kombination von

schwacher Eigenkapitalbasis und zurückhaltender Kreditvergabe der Banken an potentielle Existenzgründer zur mangelnden Gründungsdynamik in Ostdeutschland bei. Die Fortsetzung von Existenzgründer-Programmen und die finanzielle Förderung von Neugründungen durch öffentliche Förderbanken sind deshalb gerechtfertigt. Dabei kommt es weniger darauf an, Darlehen mit besonders günstigen Kreditkonditionen auszustatten; wichtig ist, dass überhaupt Kredite zu angemessenen Konditionen für solche Unternehmen zur Verfügung gestellt werden, die hinreichende Erfolgsaussichten am Markt haben.

**392.** Ein weiterer Ansatzpunkt zur Verbesserung der Standortbedingungen in Ostdeutschland könnte in einer Lockerung der rechtlichen Rahmenbedingungen liegen, denen die dort tätigen Unternehmen unterworfen sind. Rigiditäten auf den Arbeitsmärkten, aber auch den Gütermärkten können sich nämlich gerade in strukturschwachen, aufholenden Regionen als Wachstumsbremse erweisen. Mit der Vereinigung wurde das Regulierungsgeflecht, das sich in Westdeutschland in den letzten 40 Jahren entwickelt hat, nahezu in vollem Umfang auf die neuen Bundesländer übertragen. Was für eine hoch entwickelte Region zumindest in normalen Situationen verkraftbar sein mag, kann sich für aufholende Regionen als Hemmschuh erweisen. Von einer Deregulierungsinitiative für Ostdeutschland könnten dann auch Ausstrahlungseffekte auf das übrige Bundesgebiet ausgehen. Konkret könnten etwa Genehmigungen – beispielsweise im Baubereich – als erteilt gelten, wenn nicht in gesetzter Frist eine Ablehnung erfolgt; faktisch geltende Marktzugangsbeschränkungen, wie sie im Handwerksrecht bestehen, könnten aufgehoben werden. Auch im Arbeitsrecht gibt es zahlreiche Regelungen, die sich als Bremse für mehr Wachstum und Beschäftigung erwiesen haben und deswegen gelockert werden sollten. Generell ist die Notwendigkeit bundeseinheitlicher Regulierungsstandards immer dann nicht einzusehen, wenn regionale Regelungen keine überregionalen Spill-over-Effekte auslösen und nicht als Marktzugangsbarrieren für Unternehmen, Arbeitskräfte oder Güter aus anderen Regionen missbraucht werden können. In jedem Fall sollten die ostdeutschen Bundesländer – denen in den meisten Fällen die konkrete Ausgestaltung und Kontrolle bundesstaatlicher Regelungen obliegt – die ihnen gegebenen Spielräume in der Anwendung dieser Regulierungen ausnutzen.

**393.** Die nach wie vor hohe Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland ist bedrückend und belastet die wirtschaftliche Entwicklung in Gesamtdeutschland. Der Sachverständigenrat entwickelt im nächsten Kapitel eine Strategie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. In diesem Abschnitt geht es um die besondere Situation des ostdeutschen Arbeitsmarkts. In der Verantwortung steht dabei auch die Lohnpolitik. Trotz der geringen Tarifbindung in den neuen Bundesländern tragen die Tarifvertragsparteien erhebliche Verantwortung für den weiteren Aufbau Ost. Tariflohnsteigerungen dürfen sich nicht an westdeutschen Abschlüssen orientieren, sie müssen

die Produktivitäts- und Beschäftigungssituation in Ostdeutschland zum Maßstab nehmen. Die Produktivität der ostdeutschen Wirtschaft liegt immer noch erheblich unter der in westdeutschen Unternehmen; die Lohnstückkosten übersteigen in vielen Wirtschaftszweigen die westdeutschen Vergleichswerte. Geringere Lohnzuwachsrate sind deshalb unabdingbar, wenn zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden sollen. Fatal wäre es, wenn der öffentliche Dienst – wo wegen der Gleichheit von Effektiv- und Tarifverdiensten der Angleichungsstand der Löhne und Gehälter mit inzwischen 90 vH des westdeutschen Niveaus ohnehin außerordentlich hoch ist – Vorreiter für eine weitere Lohnangleichung wäre. Davor ist auch wegen der niedrigen Steuerkraft der Länder und Gemeinden zu warnen.

Zwar sind die meisten Unternehmen in den neuen Bundesländern nicht an zentrale Tarifvereinbarungen gebunden; auch besteht in der Bevölkerung eine Bereitschaft, niedrige Löhne in Kauf zu nehmen, wenn dadurch Arbeitsplätze geschaffen oder gesichert werden können. Dies heißt aber nicht, dass die von den Tarifvertragsparteien ausgehandelten zentralen Tariflohnabschlüsse ohne Bedeutung sind. In vielen Fällen stellt der Flächentarifvertrag nämlich eine Leitlinie für dezentrale Lohnverhandlungen dar, sei es, weil die Unternehmen auf diese Weise Transaktionskosten sparen können, sei es weil es in einzelnen Regionen eine Lohnführerschaft durch tarifgebundene Betriebe gibt.

Abwanderungstendenzen gerade von gut ausgebildeten Arbeitskräften könnte durch eine stärkere Lohnspreizung zwischen Qualifizierten und weniger Qualifizierten in den ostdeutschen Unternehmen – wohlgermerkt: nicht durch eine generelle Anhebung des Lohnniveaus – ebenso entgegen gewirkt werden wie durch eine bessere Qualifizierung der Beschäftigten und vor allem der Auszubildenden. Zu berücksichtigen ist aber auch, dass die Mobilität von Arbeitskräften eine marktwirtschaftliche Reaktion darstellt und prinzipiell günstiger zu beurteilen ist als die Zementierung von Ungleichgewichten.

**394.** Um es noch einmal zu wiederholen: Priorität bei allen Maßnahmen des Aufbaus Ost sollte die Verbesserung der Standortbedingungen haben, aber nicht durch Subventionen. Auch wenn bei einer solchen Strategie nicht damit zu rechnen ist, dass sich Erfolge bezüglich der Angleichung der Lebensverhältnisse oder bezüglich der Arbeitsmarktsituation schnell einstellen, kann nur auf diese Weise ein langfristig sich selbst tragender Wachstumsprozess initiiert werden, der den Transferbedarf der ostdeutschen Wirtschaft verringert und damit auch zu einer Stärkung der Wachstumskräfte in Westdeutschland beiträgt.

Die Anwendung dieser Strategie garantiert freilich nicht, dass alle Regionen Ostdeutschlands sich in gleicher Weise entwickeln werden. Im Gegenteil, es werden sich regionale Differenzierungen herausbilden, wie sie auch aus Westdeutschland bekannt sind. Vor allem die peripheren, eher landwirtschaftlich geprägten Regionen werden im Prozess dieser regionalen Differenzierung benachteiligt sein. Dem wird man aber kaum durch eine forcierte regionale Ausgleichspolitik entge-

gensteuern können; vielmehr bedarf es regional angepasster Strategien, mit denen die besonderen Standortbedingungen dieser Regionen adäquat berücksichtigt werden können: So könnten diese Regionen Dienstleistungsfunktionen für die Zentren übernehmen (Wohnen, Erholung) oder sich auf flächen- und umweltintensive Produktionen konzentrieren. Dass dies alles nur bedingt auf Bundesebene gewährleistet werden kann, liegt auf der Hand. Mehr denn je sind deshalb die regionalen Akteure gefragt, in ihrem unmittelbaren Einflussbereich die Bedingungen für eine günstige wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen.

### **Föderalismus reformieren, Entscheidungsblockaden abbauen**

**395.** Auch das beste Programm für mehr Beschäftigung und mehr Wachstum nützt nichts, wenn es nicht umgesetzt wird. Dafür kann es unterschiedliche Gründe geben. So kann eine Regierung einzelne beziehungsweise alle Programmpunkte für falsch halten oder aber Reformvorschläge aus wahltaktischen Gründen unberücksichtigt lassen. Politiker müssen, anders als Wissenschaftler, gewählt werden und ihre Entscheidungen vor dem Bürger verantworten. Bei fundamentalen Reformen, die in der kurzen Frist mit Einschränkungen für die Bürger verbunden sind und erst längerfristig die gewünschten Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen hervorbringen, besteht die Gefahr, dass die kurzfristigen Nachteile der handelnden Regierung zugeschrieben werden, die später anfallenden Erfolge aber einer möglicherweise neuen Regierung. Dies kann zu Gestaltungsattentismus führen. Ein anderer Grund für Politikversagen könnte sein, dass die Regierung zwar fest entschlossen ist, ein Reformprogramm umzusetzen, dass dies aber an komplexen demokratischen Abstimmungsstrukturen oder institutionellen Entscheidungshemmnissen scheitert. Die praktische Ausgestaltung des Föderalismus in Deutschland hat sich wiederholt als ein solches Hindernis für die Durchführung von Reformen erwiesen.

**396.** Ein föderaler Staatsaufbau hat viele politische und ökonomische Vorteile. Dezentralisierte Entscheidungen können sich besser an den Präferenzen der Bürger ausrichten; politische Verantwortlichkeiten lassen sich genauer zuordnen; demokratische Strukturen werden gestärkt; bei föderalem Wettbewerb besteht die Chance, dass sich die besten Lösungen durchsetzen. Generell gilt, dass es unter Effizienzgesichtspunkten sinnvoll ist, staatliche Aufgaben auf der niedrigsten Ebene anzusiedeln, die eine Aufgabenerfüllung gewährleistet. Auf die höchste Ebene, also den Bund, gehören dann all die Entscheidungen, die nationale Angelegenheiten betreffen oder mit überregionalen externen Effekten verbunden sind. Eine klare Aufgabenteilung muss mit einer nicht minder klaren Ausgabenverantwortung einhergehen. Die staatliche Ebene, die über bestimmte Aufgaben entscheidet, muss auch die dabei anfallenden Ausgaben tragen. Dabei sollten die Bürger, die von der staatlichen Aufgabenerfüllung begünstigt werden, auch durch Steuern oder Abgaben zu ihrer Finanzierung beitragen. Ein föderales System funktioniert

umso besser, je enger die Konnexität von öffentlichen Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen ist.

**397.** Vom Idealsystem eines föderal organisierten Staates sind wir weit entfernt. Zwischen dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat kann es zu Blockaden kommen; der Bund kann im Rahmen seiner allgemeinen Gesetzgebungskompetenz über Aufgaben entscheiden, deren Kosten von den Ländern oder Kommunen zu tragen sind; die Länder haben nicht nur keinerlei Steuerautonomie, durch das Finanzausgleichssystem werden Anreize zur Erschließung und Ausschöpfung der eigenen Steuerquellen weitgehend beseitigt (JG 2001 Anhang IV.2.2); Bundesländer, die durch eigene Fehler in eine finanzielle Schieflage geraten sind, können die Folgen auf andere Bundesländer oder den Bund abwälzen; durch eine enge Interpretation der grundgesetzlichen Bestimmung der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ werden wettbewerbliche Lösungsansätze konterkariert. Aus diesen und anderen Gründen sind die föderalen Institutionen und Entscheidungsstrukturen mitverantwortlich für den viel beklagten Reformstau in diesem Land. Deutschland steckt in einer „Politikverflechtungsfalle“.

**398.** Aus ökonomischer Perspektive ist die Sache klar: Es gilt, mit dem Föderalismus ernst zu machen. Dies bedeutet, dass mehr Wettbewerb zwischen den Bundesländern zuzulassen ist. Der kooperative Föderalismus muss durch einen Wettbewerbsföderalismus ersetzt werden. Föderalismus ohne Wettbewerb ist eigentlich kein Föderalismus.

Der Sachverständigenrat hat sich wiederholt für eine Reform der Finanzverfassung ausgesprochen und Grundsätze skizziert, an denen sich eine solche Reform orientieren sollte (JG 98 Ziffern 394 ff.). Die Vorschläge liegen seit langem auf dem Tisch und sind wohlbekannt. Sie beinhalten einen Abbau der Mischfinanzierung, eine Rückführung der Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91a Grundgesetz, eine Einstellung der Finanzhilfen nach Artikel 104a Absatz 4 Grundgesetz, eine Neuregelung der konkurrierenden Gesetzgebung, eine Gewährung von Steuerautonomie für die Bundesländer, eine Reduzierung des Bereichs zustimmungspflichtiger Gesetze und eine grundlegende Reform des gerade erst „reformierten“ Finanzausgleichsystems. Dies ist eine gewaltige Aufgabe.

Offensichtlich hat die Politik die Notwendigkeit einer Neuordnung des Föderalismus erkannt. So werden Öffnungsklauseln für das Bundesbesoldungsgesetz diskutiert, das Prinzip der bundesweiten Besoldungseinheit gerät endlich ins Wanken. Konsequenter wäre es, die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes zur Besoldung und Versorgung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes aufzuheben. Auch findet sich im Koalitionsvertrag zwischen den Regierungsparteien vom 16. Oktober 2002 eine Passage zur Reform des Föderalismus. Zu hoffen ist, dass dies nicht nur Lippenbekenntnisse sind. Die Umsetzung eines wirksamen Programms für Beschäftigung und Wachstum erfordert nicht nur politische Kraft, sondern auch effiziente Entscheidungsstrukturen in unserem Föderalstaat.

#### **Anmerkungen zum wirtschaftspolitischen Teil der Koalitionsvereinbarung**

**399.** Die am 22. September 2002 wieder gewählte Koalition aus SPD und Bündnis90/DIE GRÜNEN hat am 16. Oktober unter dem Titel „Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit“ ihren Koalitionsvertrag vorgelegt. Als generelle Ziele der Regierungspolitik werden in der Präambel „Gerechtigkeit, Wachstum und Nachhaltigkeit“ genannt. Oberstes wirtschaftspolitisches Ziel ist es, „die Bedingungen für nachhaltiges Wachstum und damit für mehr Beschäftigung zu verbessern“. Gleichzeitig soll die Politik „an den Zielen der sozialen Gerechtigkeit und der Ökologie“ ausgerichtet werden, wobei die Interessen künftiger Generationen Beachtung finden sollen. Neben diesem Zielkatalog enthält der Koalitionsvertrag auch eine Reihe von zum Teil detaillierten, in der Regel aber nur allgemein beschriebenen Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele. Zwischenzeitlich wurden einige der ursprünglich angekündigten Vorhaben zurückgenommen oder modifiziert, andere wiederum sind bereits in Gesetzentwürfen präzisiert.

**400.** Das vom Sachverständigenrat vorgelegte Zwanzig-Punkte-Programm ist ebenfalls auf die Erreichung der gesamtwirtschaftlichen Ziele Beschäftigung und Wachstum gerichtet. Wir räumen dem Beschäftigungsziel und dem Wachstumsziel klare Priorität ein. Wir sagen in aller Deutlichkeit, dass der Weg zu einem hohen Beschäftigungsstand Abstriche bei den Verteilungszielen und beim Wohlfahrtsstaat erfordert. Mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit sind nicht zum Nulltarif zu haben. Angesichts der desolaten Arbeitsmarktlage und der offenkundigen Wachstumsschwäche hätte auch die Politik eindeutige Prioritäten setzen sollen. Letztlich ist eine Politik, die Arbeitslose wieder in das Erwerbsleben integriert und so die volkswirtschaftliche Produktion und den Wohlstand mehrt, die beste Voraussetzung für die Erfüllung sozialpolitischer Ziele. Als wichtiger Mangel des Koalitionsvertrags erscheint dem Sachverständigenrat deshalb, dass keine eindeutigen ökonomischen Prioritäten erkennbar werden und dass das Regierungsprogramm im Hinblick auf das Wachstumsziel keine überzeugende langfristige Perspektive aufzeigt. Bei der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission legt die Regierung ein bemerkenswertes Tempo an den Tag. Allerdings reicht das Hartz-Konzept nicht aus, um die Arbeitslosigkeit durchgreifend zu verringern.

**401.** Die wirtschaftliche Lage wird nicht nur durch harte Fakten, sondern auch durch Stimmungen beeinflusst. In der deutschen Wirtschaft ist die Stimmung derzeit denkbar schlecht. Von Optimismus und Aufbruchstimmung bei Investoren und Konsumenten kann nicht die Rede sein. Nur durch klare Prioritäten, entschlossene Maßnahmen und offenen Ausweis der Konsequenzen kann es gelingen, die derzeit schlechte Stimmung zu überwinden und auch dadurch eine wichtige Voraussetzung für mehr Dynamik zu schaffen.

Der Sachverständigenrat stellt im Folgenden seine „Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum“ den von der Regierung geplanten und zum jetzigen Zeitpunkt bekannten Maßnahmen gegenüber.