

ERSTES KAPITEL

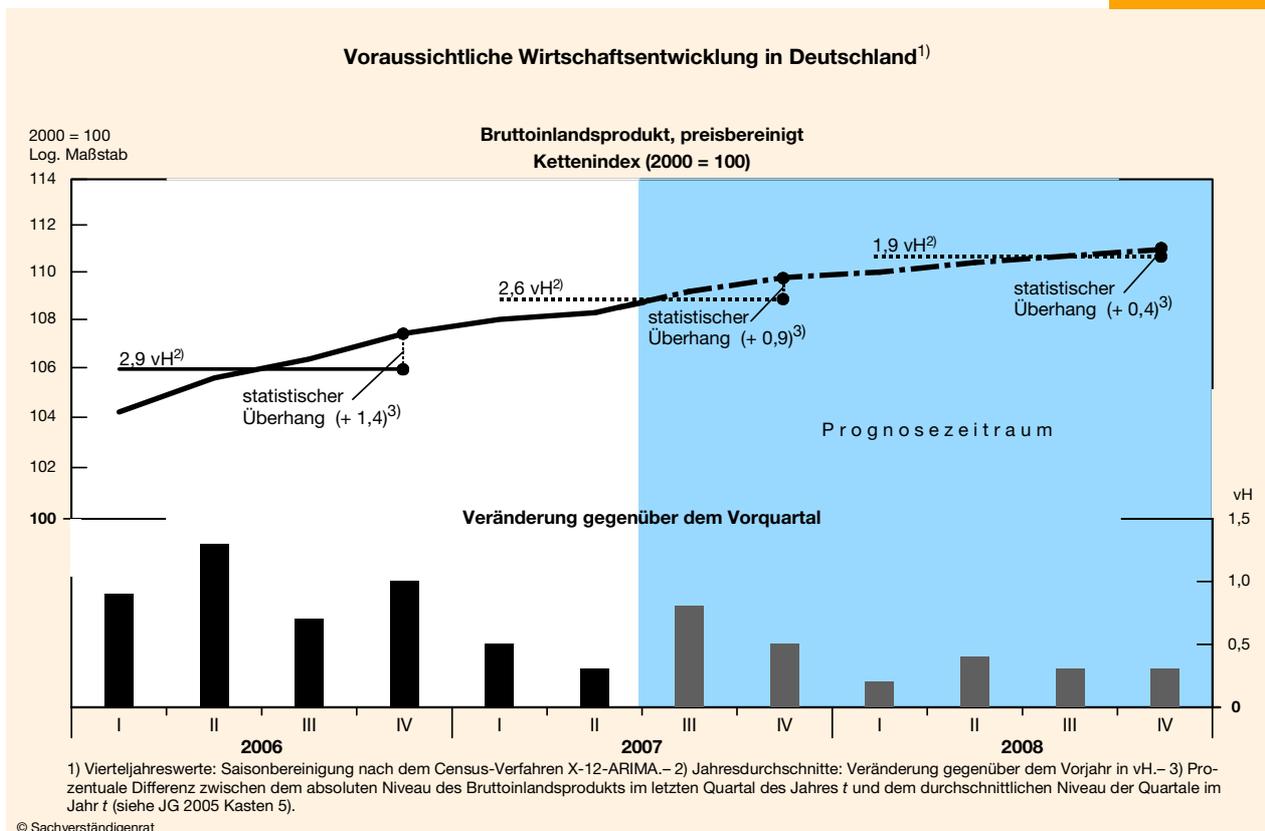
Das Erreichte nicht verspielen

- I.** Konjunktur: Verhaltene Aussichten
- II.** Es gibt eine Reformdividende
- III.** Wirtschaftspolitik im Aufschwung – Licht und Schatten
- IV.** Wirtschaftspolitische Optionen: Was zu tun und was zu lassen ist

Das Erreichte nicht verspielen

1. Nach dem überraschend starken Aufschwung im Jahr 2006, der sich in einer Zunahme des Bruttoinlandsprodukts von nahezu 3 vH niedergeschlagen hatte, präsentierte sich die deutsche Volkswirtschaft im Jahr 2007 weiterhin in einer guten Verfassung. Das Bruttoinlandsprodukt nahm trotz der dämpfenden Effekte der Umsatzsteuererhöhung und der Verunsicherungen infolge der im Sommer virulent gewordenen Krise auf den Finanzmärkten um 2,6 vH zu. Da die weltwirtschaftlichen Risiken gestiegen sind, wird sich die Expansion aber verlangsamen. Im kommenden Jahr ist deshalb mit einem Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts in Höhe von 1,9 vH zu rechnen (Schaubild 1).

Schaubild 1



Die gute Verfassung der deutschen Volkswirtschaft ist nicht nur das Ergebnis der zu Beginn des Jahres 2005 einsetzenden zyklischen Erholung, sondern auch eine Folge tief greifender und viele Bereiche umfassender Anpassungsprozesse an den gestiegenen Wettbewerbsdruck auf den globalen Güter- und Faktormärkten. Die Politik hat mit zum Teil sehr weitreichenden Reformen auf den Feldern der Besteuerung, des Arbeitsmarkts und der Sozialen Sicherung zum **wirtschaftlichen Comeback** Deutschlands beigetragen, ebenso wie dies die Unternehmen mit einer Verschlankung ihrer Organisationsstrukturen und einer Bereinigung ihrer Bilanzen getan haben. Nicht zuletzt gilt dies für die Tarifvertragsparteien, die mit moderaten und flexiblen Lohnvereinbarungen einen wichtigen Beitrag zu der deutlichen Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen geleistet haben. Ende des Jahres 2007 ist der Wirtschaftsstandort Deutschland wesentlich besser positioniert, als dies zur Zeit der letzten Aufschwungphase der Fall war.

2. Im Vergleich zu den zurückliegenden Legislaturperioden hat eine Reihe der Probleme, die damals die Politik beschäftigten und auch Gegenstand der Jahresgutachten des Sachverständigenrates waren, im Jahr 2007 an Aktualität oder Aufmerksamkeit verloren. Zu einem Teil liegt dies daran, dass sich die Politik, namentlich in den Jahren 2001 bis 2006, vielen Herausforderungen erfolgreich gestellt hat – so bei der Gewährleistung der Tragfähigkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung und dem Aufbau kapitalgedeckter Ergänzungssysteme oder bei der Bekämpfung von Ursachen der verfestigten Arbeitslosigkeit über die Hartz-Reformen. Zu einem anderen, größeren Teil hat der konjunkturelle Aufschwung in den beiden zurückliegenden Jahren viel zur Konsolidierung der Haushalte der Gebietskörperschaften, zur Belebung auf dem Arbeitsmarkt und damit zur einnahmeseitigen Stabilisierung der Systeme der Sozialen Sicherung beigetragen. Die wirtschaftliche Belebung hat indes auch dazu geführt, dass Probleme, die in schlechteren Zeiten als vorrangig galten, in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit wie der Entscheidungsträger an Dringlichkeit verloren haben, namentlich in der Arbeitsmarktpolitik die immer noch geringen Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen. Unbestreitbar ist aber, dass die positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung der letzten zwei Jahre der Politik **größere Handlungsspielräume** eröffnet hat. Diese gilt es nun nicht zu verspielen, sondern im Interesse einer weiteren, dauerhaften Verbesserung der Wachstumschancen zu nutzen. So erfreulich es ist, dass der finanzielle Gestaltungsspielraum der Politik wieder größer geworden ist, so unbefriedigend ist es, dass hinter einer ganzen Reihe der in der letzten Zeit angestrebten oder bereits ergriffenen Maßnahmen keine klare wirtschaftspolitische Strategie erkennbar ist, sondern vielmehr wahltaktische Überlegungen durchscheinen. Gute Politik erfordert nicht immer die großen Würfe. Auch eine dem politischen Kompromissgebot geschuldete Politik der kleineren Schritte kann eine gute Politik sein, vorausgesetzt diese kleinen Schritte gehen in die gleiche Richtung und folgen einer in sich geschlossenen Konzeption.

3. Leider ist – anders als in der letzten Legislaturperiode – eine solche klare Richtung nicht erkennbar. Vielmehr drohen richtige und wegweisende Reformen konterkariert, wenn nicht sogar zurückgedreht zu werden. Beispiele für solche Reformen, bei denen die Gefahr einer Verwässerung besteht, sind die „Rente mit 67“, das Arbeitslosengeld II oder die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds. Gleichzeitig werden nach wie vor bestehende Probleme, für die Lösungen in ökonomisch guten Zeiten eigentlich leichter umsetzbar sein sollten, die aber im warmen Licht der wirtschaftlichen Belebung weniger drängend erscheinen, ausgeblendet oder hintangestellt. Dies zeigt ein Blick auf die Vorhaben einer raschen Reduzierung der Neuverschuldung des Bundes, der Neuordnung des Niedriglohnbereichs oder einer Finanzierungsreform in der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung. Viele politische Entscheidungen setzen verteilungspolitische Werturteile voraus, und bei nicht wenigen Handlungsoptionen können Unsicherheiten bei den Wirkungen auch durch eine wissenschaftliche Politikberatung nicht ausgeräumt werden. Daher hat die Politik unbestreitbar eine demokratisch legitimierte Einschätzungsprärogative über Art und Umfang der zu ergreifenden Maßnahmen, ganz abgesehen von der nicht immer einfachen Beschaffung der für eine Umsetzung erforderlichen Mehrheiten. Allerdings, die Konsequenzen einer Politik, die es – wie im Aufschwung der Jahre 1999 bis 2001 – versäumte, sich wichtiger Problemfelder anzunehmen, zeigten sich in stark eingeschränkten wirtschaftspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten und einem zunehmend drängenden Reformbedarf in den wirtschaftlich weniger guten Folgejahren. Gerade im gegenwärtigen, noch günstigen wirtschaftlichen

Umfeld sollte die Politik daher die Weichen dafür stellen, die Grundlagen für Wachstum und Beschäftigung zu sichern und auch in konjunkturell schwachen Zeiten handlungsfähig zu bleiben. Der Sachverständigenrat hat daher seinem Jahresgutachten 2007/08 den Titel „**Das Erreichte nicht verspielen**“ gegeben.

I. Konjunktur: Verhaltene Aussichten

4. Die Ende des Jahres 2005 beschlossene und zum 1. Januar 2007 in Kraft getretene Erhöhung der Umsatzsteuer um 3 Prozentpunkte hat über Vorzieheffekte beim Konsum und beim Wohnungsbau den Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts des Jahres 2006 verstärkt. Im Gegenzug dämpfte dies aber – zusammen mit dem Kaufkraftentzug der Steuererhöhung – die Zuwachsrates dieses Jahres spürbar und überzeichnete so die Unterschiede in der konjunkturellen Dynamik. Gemessen an der Zuwachsrates des Bruttoinlandsprodukts im Vergleich zur Wachstumsrate des Produktionspotenzials lag im gegenwärtigen Aufschwung gleichwohl der Höhepunkt der konjunkturellen Dynamik in der Mitte des Jahres 2006 (Schaubild 1). Seitdem befindet sich das laufende Bruttoinlandsprodukt über dem langfristigen spannungsfreien Expansionspfad der Volkswirtschaft. Diese positive Output-Lücke nahm im Verlauf des Jahres 2007 weniger stark zu und wird sich im nächsten Jahr leicht schließen, denn die Verlaufsrate des Bruttoinlandsprodukts wird geringfügig unter dem Potenzialwachstum von 1,7 vH liegen. In Verbindung mit den guten Vorgaben aus dem laufenden Jahr ergibt sich daraus ein **Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts von 1,9 vH im Jahr 2008**. Dies ist angesichts der guten Verfassung der deutschen Volkswirtschaft noch kein Indiz dafür, dass der Aufschwung zum Erliegen kommt oder gar eine Rezession bevorsteht. Denn der Anstieg der Wirtschaftsleistung im kommenden Jahr wird maßgeblich von einer kräftigeren Binnennachfrage getragen, während die wichtigsten Gründe für die nachlassende Dynamik aus dem Ausland kommen: die im Sommer des Jahres 2007 virulent gewordene und in ihren Auswirkungen noch nicht abschließend einzuschätzende Finanzmarktkrise, die wirtschaftliche Abschwächung in den Vereinigten Staaten und die damit verbundenen Abwertungstendenzen des US-Dollar.

5. Die **Ursachen der Finanzkrise** sind komplex (Ziffern 125 ff.). Mit einer zu expansiven Zinspolitik der Federal Reserve wurde in den Vereinigten Staaten in den Jahren 2003 bis 2005 ein makroökonomisches Umfeld geschaffen, das nicht nur einen Immobilienboom auslöste, sondern zugleich hohe Anreize für Finanzmarktakteure schuf, ihre Rendite über einen hohen Verschuldungsgrad „hochzuhebeln“. Eine größere Abwertung des US-Dollar, die sich über höhere Preise und Zinsen dämpfend auf die Verschuldungsneigung der privaten Haushalte ausgewirkt hätte, wurde lange Zeit durch umfangreiche Devisenmarktinterventionen von Notenbanken aus Schwellenländern verhindert. Problematisch ist ferner der *Carry Trade*, vor allem gegenüber dem japanischen Yen. Er bot risikofreudigen Akteuren selbst dann noch eine sehr billige Refinanzierungsquelle, als die Leitzinsen in den Vereinigten Staaten wieder ein neutrales Niveau erreicht hatten. Zudem führte er zu einer die globalen Leistungsbilanzungleichgewichte noch verstärkenden Abwertung des Yen gegenüber dem US-Dollar. Der Umfang und die weltweite Verbreitung der US-Immobilienkrise wären allerdings ohne neuartige **Techniken der Verbriefung** nicht möglich gewesen. Sie erlaubten es Banken in den Vereinigten Staaten, Hypothekendarlehen zu vergeben und sie dann an Investoren in der ganzen Welt zu veräußern. Mit der Verbriefung sind zudem die Kreditvergabestandards deutlich gesenkt worden, nicht zuletzt da es über die „Strukturierung“ mög-

lich ist, aus Kreditportfolios mit zweitklassiger Qualität (*Subprime Mortgages*) einen hohen Prozentsatz erstklassig bewerteter Finanztitel zu destillieren. Hierbei kommt den Rating Agenturen eine wichtige Rolle zu, da sie gleichsam das Prüfsiegel für solche Produkte vergeben. Die größte Bedrohung für die Statik des Finanzsystems war jedoch die massive Fristentransformation durch Quasi-Banken (Zweckgesellschaften). Sie sorgten dafür, dass die langfristigen US-Hypotheken in sehr kurzfristige Titel transformiert wurden. Anders als regulierte Banken hielten diese Institute kein Eigenkapital vor, und sie vernachlässigten das Risiko, dass sich für die von ihnen emittierten Titel keine Erwerber mehr finden ließen. Da diese Quasi-Banken nur mit Kreditzusagen eines etablierten Kreditinstituts betrieben werden konnten, bedrohten im Sommer des Jahres 2007 die bei ihnen auftretenden Liquiditätsprobleme die Stabilität des Bankensystems. Es war daher unvermeidlich, dass die Notenbanken als *Lender of last Resort* in vielen Ländern sehr umfassende Liquiditätshilfen bereitstellten. Anders als vielfach befürchtet ist hingegen von Hedgefonds in diesem Jahr keine systemische Gefahr für das Finanzsystem ausgegangen.

6. Diese Turbulenzen trüben das weltwirtschaftliche Umfeld ein, so dass im nächsten Jahr die Exporte weniger als die Importe zunehmen werden und vom Außenhandel nur noch ein bescheidener Schub für die deutsche Konjunktur zu erwarten ist. Die wichtigsten Impulse für die wirtschaftliche Entwicklung im Jahr 2008 kommen deshalb zunehmend aus dem Inland (Tabelle 1, Ziffern 111 ff.).

Im Jahr 2007 setzte sich die deutliche Belebung auf dem Arbeitsmarkt fort und fand ihren Niederschlag in einem starken Anstieg der Erwerbstätigkeit als Ganzes (+1,7 vH), darunter insbesondere auch der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (+2,2 vH), und einem markanten Rückgang der Arbeitslosigkeit um rund 700 000 Personen (Ziffern 454 ff.). Diese hohe Dynamik wirkt ins nächste Jahr fort, und obgleich der Beschäftigungsanstieg und die Abnahme der Arbeitslosigkeit im Verlauf schwächer ausfallen werden, trägt sie maßgeblich dazu bei, dass die verfügbaren Einkommen real zunehmen und so den privaten Konsum anschieben werden, der sich mit einer Zunahme von 1,7 vH zur wichtigsten Stütze der Konjunktur entwickelt. Demgegenüber werden die Ausrüstungsinvestitionen und die Bauinvestitionen weniger zum Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts beitragen: Die Ausrüstungsinvestitionen stiegen im Jahr 2007 noch mit einer zweistelligen Rate. Die Gründe waren zum einen die hohe Kapazitätsauslastung, die zu Erweiterungsinvestitionen führte, und zum anderen, wenn auch in geringerem Umfang, Vorzieheffekte infolge des Auslaufens der degressiven Abschreibung in Verbindung mit der anstehenden Unternehmensteuerreform. Dieser Zuwachs der Ausrüstungsinvestitionen wird mit der erfolgten Erweiterung der Kapazitäten und der Gegenreaktion zum Vorzieheffekt deutlich abflachen. Die Bauinvestitionen werden durch einen stagnierenden Wohnungsbau und einen im Gefolge der Abschwächung bei den Ausrüstungsinvestitionen nachlassenden Gewerbebau ebenfalls gedämpft. Die Inflationsrate wird im kommenden Jahr 2,0 vH betragen und damit in etwa auf dem Niveau des Jahres 2007 liegen. Berücksichtigt man, dass es im Jahr 2007 infolge der Umsatzsteuererhöhung zu einem beträchtlichen Basiseffekt gekommen ist, der im nächsten Jahr wegfällt, so verbirgt sich hinter der im Jahresvergleich konstanten Inflationsrate eine Beschleunigung des Preisauftriebs. Inflationsdruck, der dem Ziel der Preisniveaustabilität zuwider liefe, zeichnet sich aber bislang nicht ab.

Tabelle 1

Wirtschaftliche Eckdaten für Deutschland

	Einheit	2004	2005	2006	2007 ¹⁾	2008 ¹⁾
Bruttoinlandsprodukt	vH ²⁾	1,1	0,8	2,9	2,6	1,9
Inlandsnachfrage ³⁾	vH ²⁾	- 0,2	0,3	1,9	1,5	1,9
Ausrüstungsinvestitionen	vH ²⁾	4,6	6,0	8,3	10,7	3,4
Bauinvestitionen	vH ²⁾	- 3,8	- 3,1	4,3	2,6	1,7
Sonstige Anlagen	vH ²⁾	2,1	4,8	6,7	4,6	4,5
Konsumausgaben, zusammen	vH ²⁾	- 0,2	0,1	0,9	0,4	1,7
Private Konsumausgaben ⁴⁾	vH ²⁾	0,2	- 0,1	1,0	- 0,1	1,7
Staatliche Konsumausgaben	vH ²⁾	- 1,5	0,5	0,9	2,0	1,7
Exporte (Waren und Dienstleistungen)	vH ²⁾	10,0	7,1	12,5	8,2	6,0
Importe (Waren und Dienstleistungen)	vH ²⁾	7,2	6,7	11,2	6,5	6,5
Erwerbstätige (Inland)	Tausend	38 880	38 846	39 088	39 769	40 079
Registriert Arbeitslose	Tausend	4 381	4 861	4 487	3 783	3 463
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	Tausend	26 561	26 236	26 365	26 952	27 214
Arbeitslosenquote ⁵⁾	vH	10,5	11,7	10,8	9,0	8,3
Verbraucherpreise ⁶⁾	vH	1,6	2,0	1,7	2,1	2,0
Finanzierungssaldo des Staates ⁷⁾	vH	- 3,8	- 3,4	- 1,6	0,0	0,2

1) Jahr 2007: eigene Schätzung. Jahr 2008: Prognose (Ziffern 105 ff.). – 2) Preisbereinigt (Vorjahrespreisbasis); Veränderung gegenüber dem Vorjahr. – 3) Inländische Verwendung. – 4) Einschließlich private Organisationen ohne Erwerbszweck. – 5) Registriert Arbeitslose in vH an allen zivilen Erwerbspersonen (abhängig zivile Erwerbspersonen, Selbstständige, mithelfende Familienangehörige). Quelle: Jahre 2004 bis 2006 BA. – 6) Verbraucherpreisindex (2000 = 100), Veränderung gegenüber dem Vorjahr. – 7) Finanzierungssaldo der Gebietskörperschaften und Sozialversicherung in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt; Defizitquote (-).

Vor allem infolge der Umsatzsteuererhöhung verbesserte sich die Lage der **öffentlichen Haushalte** im Jahr 2007 merklich, so dass auf der Ebene des Gesamtstaates ein ausgeglichener Haushalt erreicht wurde. Einzig der Bund wies noch ein Defizit auf. Darüber hinaus zog die Steuererhöhung einen merklichen Rückgang des strukturellen Defizits nach sich. Im Jahr 2008 wird sich die Lage der öffentlichen Haushalte dagegen nur noch geringfügig verbessern. Sofern es nicht zu deutlichen Mehrausgaben kommt, wird der Gesamtstaat aber einen Finanzierungsüberschuss von 0,2 vH erzielen. Auch in den Systemen der Sozialen Sicherung dürfte die Finanzlage gut bleiben. Für das Jahr 2008 zeichnet sich eine Rentenerhöhung von etwa 1 vH ab.

7. Die deutsche Volkswirtschaft kann somit auf zwei gesamtwirtschaftlich gute Jahre zurückblicken, in denen nicht nur die Wirtschaftsleistung deutlich zugenommen hat, sondern auch auf dem Arbeitsmarkt und in den öffentlichen Haushalten einschließlich der Sozialversicherung eine spürbare und lang erhoffte Entspannung eingetreten ist. Und die im Jahresvergleich niedrigere Zuwachsrates des Bruttoinlandsprodukts des Jahres 2008 sowie die kleiner werdende positive Output-Lücke bedeuten noch nicht, dass der Anfang des Jahres 2005 einsetzende konjunkturelle Auf-

schwung im nächsten Jahr auslaufen wird. Der Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts wird indes nicht mehr von der Weltkonjunktur getragen, sondern in erster Linie von der Binnennachfrage.

II. Es gibt eine Reformdividende

8. In den vergangenen Jahren und sogar noch zu Beginn der laufenden Legislaturperiode agierte die Politik in einem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld: Das Potenzialwachstum war niedrig, und die schwache Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts wurde ganz überwiegend vom Außenhandel gestützt. Der Arbeitsmarkt war durch eine steigende oder zumindest anhaltend hohe Arbeitslosigkeit und eine Erosion der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung gekennzeichnet. Dies wiederum zog eine Einnahmeschwäche in den Systemen der Sozialen Sicherung nach sich. So hatten die Gesetzliche Rentenversicherung trotz Nullrunden bei den Rentenanpassungen ebenso wie die Gesetzliche Krankenversicherung mit einem stetigen Erhöhungsdruck auf die Beitragssätze und die Soziale Pflegeversicherung trotz fortschreitender realer Entwertung der Leistungen mit einer die Rücklagen rapide aufzehrenden Unterfinanzierung zu kämpfen. Die wirtschafts- und sozialpolitischen Spielräume waren zudem durch hohe Primärdefizite in den öffentlichen Haushalten und wiederholte Verstöße gegen nationale wie europäische Regeln zur Verschuldungsbegrenzung stark beschnitten. Von dieser prekären Lage ging ein unabweisbarer Handlungsdruck aus, der ein teilweise weitreichendes Umsteuern erzwang: so den seit dem Jahr 2002 flachen Pfad der Staatsausgaben mit der Folge eines deutlichen Rückgangs der Staatsausgabenquote, die Gesundheitsreform im Jahr 2003, die vier Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz I bis IV) in den Jahren 2002 bis 2004 und das Rentenversicherungsnachhaltigkeitsgesetz im Jahr 2004.

9. Stellt man der gesamtwirtschaftlichen Situation der Jahre 2002 bis 2005 das gegenwärtige wirtschaftliche Umfeld gegenüber, wird deutlich, dass **bei vielen Problemen eine spürbare Entspannung** eingetreten ist. Die Zahl der Arbeitslosen hat sich erheblich verringert, und der Rückgang betraf nicht nur Arbeitslosengeldbezieher und damit die Arbeitslosenversicherung, sondern erfasste zudem die arbeitslosen Empfänger des Arbeitslosengeld II, die durchweg schlechtere Arbeitsmarktchancen hatten und haben. Der schon seit Längerem zu beobachtende Anstieg der Erwerbstätigkeit beschleunigte sich und erfasste insbesondere die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, die im Jahr 2007 um kräftige 2,2 vH zunahm. Dies wiederum verbesserte die Einnahmesituation des Systems der Sozialversicherungen: In der Gesetzlichen Krankenversicherung konnten die Kassen bis zum Jahresende ihre Schulden weitgehend abbauen, selbst die finanzielle Situation der chronisch defizitären Sozialen Pflegeversicherung entspannte sich etwas, und die Arbeitslosenversicherung, die auch und vor allem ausgabeseitig von der Erholung auf dem Arbeitsmarkt profitierte, erzielte trotz einer deutlichen und nur unvollständig über den neuen steuerfinanzierten Bundeszuschuss gegenfinanzierten Beitragssatzsenkung hohe Überschüsse. In der Gesetzlichen Rentenversicherung erlaubte die gute Einnahmeentwicklung Zuführungen zur Nachhaltigkeitsrücklage, und dank der starken konjunkturellen Belebung im Jahr 2006 wurden zum 1. Juli diesen Jahres erstmals seit dem Jahr 2003 die Renten erhöht. Wird die im April 2007 vom Deutschen Bundestag verabschiedete Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre wie beschlossen umgesetzt, so ist in Verbindung mit der Rentenreform aus dem Jahr 2004 die noch zuvor bestehende Tragfähigkeitslücke dieses wichtigsten Systems der Alterssicherung weitgehend geschlossen. Zudem wirkt diese Anhebung auch dem demografisch bedingten Rückgang des Er-

werbspersonenpotenzials entgegen, stärkt so das Wachstum und bedingt zudem, verglichen mit der Entwicklung bei einer unveränderten Regelaltersgrenze von 65 Jahren, höhere Rentenanpassungen und damit ein höheres Rentenniveau, wodurch die Bestandsrentner begünstigt werden (Ziffern 263 ff.).

Die Lage der öffentlichen Haushalte verbesserte sich erheblich, so dass im Jahr 2007 auf der Ebene des Gesamtstaates ein ausgeglichener Haushalt und ein deutlicher Rückgang des strukturellen Defizits erzielt wurden (Ziffern 354 ff.). Der Bund, der im Unterschied zu den anderen staatlichen Ebenen und den Sozialversicherungen noch ein Defizit aufwies, konnte seine Neuverschuldung merklich verringern und auf eine erneute Inanspruchnahme der – in der gegenwärtigen Form ohnehin fragwürdigen – Ausnahmeklausel des Artikel 115 Grundgesetz verzichten. Zudem ist nach dem Abschluss der ersten Stufe der Föderalismusreform im Rahmen der Föderalismuskommission II die Bereitschaft zur Etablierung einer wirksameren Schuldenbegrenzung für Bund und Länder erkennbar. Schließlich und endlich wurde eine Reform der Unternehmensbesteuerung auf den Weg gebracht, die – trotz nicht unerheblicher Schwächen namentlich hinsichtlich des Ziels der Gleichbehandlung von Eigen- und Fremdkapital – eine grundsätzlich richtige Systementscheidung für eine Duale Einkommensteuer darstellt, durch die die steuerliche Standortattraktivität merklich erhöht wird (Ziffern 394 ff.).

10. Es ist wenig überraschend, dass es im Gefolge einer so deutlichen wirtschaftlichen Belebung wie in den zwei vergangenen Jahren sowohl zu einer Entspannung auf dem Arbeitsmarkt wie zu höheren Einnahmen in den Sozialversicherungen und bei den anderen staatlichen Ebenen kommt. Wichtiger ist, dass sich klare Hinweise auf eine tieferegehende, **nicht nur zyklische Erholung** finden. Der starke Anstieg der Vollzeitbeschäftigung, eine höhere Beschäftigungsintensität des Aufschwungs, der überdurchschnittlich hohe Rückgang der Arbeitslosigkeit und eine deutliche Verbesserung des Verhältnisses von offenen Stellen zu Arbeitslosen sind Indizien, die in der Zusammenschau auf mehr als eine nur konjunkturelle und damit lediglich temporäre Belebung am Arbeitsmarkt hindeuten, sondern auf eine nachhaltige Erhöhung des Arbeitskräftepotenzials und einen Abbau der verfestigten Arbeitslosigkeit (Ziffern 481 ff.).

In den **Systemen der Sozialen Sicherung** greift die mit den Reformen der letzten Jahre eingeleitete Dämpfung der Ausgabenentwicklung und damit der Beitragssätze. Die verringerte Ausgabendynamik geht zurück auf Einschnitte auf der Leistungsseite der Sozialversicherungen, etwa die Reduzierung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds, ein Umsteuern in Art und Umfang der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die neue Rentenanpassungsformel in der Gesetzlichen Rentenversicherung oder eine Reduzierung des Leistungskatalogs der Gesetzlichen Krankenversicherung. All diese Maßnahmen sind dauerhaft wirksam. Über den gegenwärtigen Aufschwung hinaus reicht auch der Rückgang des strukturellen Defizits im Staatshaushalt, der aber weniger durch eine moderate Ausgabenentwicklung, sondern in erster Linie einnahmeseitig über die Anhebung der Umsatzsteuer erreicht wurde. Hinzu kommt schließlich, dass mit dem Auslaufen der Strukturkrise am Bau und der Bilanzbereinigung im Unternehmensbereich belastende Faktoren weggefallen sind, die in den vergangenen Jahren die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts gedämpft haben (Ziffern 98 ff.). Und nicht zuletzt hat die mehrjährige und zum Teil deutliche Lohnzurückhaltung die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen nachhaltig verbessert. Dies dokumentiert sich

nicht nur in Erfolgen im Außenhandel oder einer von vielen kaum für möglich gehaltenen Reindustrialisierung, einem Erstarren der industriellen Basis der deutschen Wirtschaft, sondern auch in einem hohen und gestiegenen Interesse ausländischer Investoren an in Deutschland tätigen Unternehmen.

11. Viele dieser Entwicklungen gehen zumindest mittelbar auf noch in der vorangehenden Legislaturperiode ergriffene Politikmaßnahmen zurück. Daher wird im Kontext der Diskussion über die Natur der jüngsten wirtschaftlichen Belebung mit dem Begriff der **Reformdividende** operiert als dem Ertrag bisheriger Strukturreformen, die man als Investition in die Wachstumsperspektiven der deutschen Volkswirtschaft verstehen kann. Eine solche Dividende – verstanden als ein höheres Potenzialwachstum, eine niedrigere Beschäftigungsschwelle, ein Abbau der persistenten Arbeitslosigkeit, solider finanzierte Sozialversicherungen und strukturell ausgeglichene öffentliche Haushalte – schlägt sich nicht zuletzt in größeren Handlungsspielräumen bei der Verfolgung wirtschafts- und sozialpolitischer Ziele nieder. Die genaue Quantifizierung eines so verstandenen Ertrags der bisherigen Reformen ist nicht möglich, denn dies würde die Kenntnis einer hypothetischen Entwicklung ohne diese Maßnahmen erfordern. Die aufgeführten Verbesserungen auf dem Arbeitsmarkt, in den Systemen der Sozialen Sicherung und bei der Lage der öffentlichen Haushalte sowie die deutlich gestiegene Attraktivität des Wirtschaftsstandorts sind aber Befunde, die nicht allein durch zyklische Faktoren erklärt werden können, sondern deutliche Hinweise darauf sind, dass es eine Reformdividende gibt. Für die Bürger besteht diese Reformdividende in einem steigenden Beschäftigungsgrad, sichereren Arbeitsplätzen und verbesserten Einkommensperspektiven und für die Unternehmen in nachhaltig verbesserten Standortbindungen. Der Politik erwächst daraus eine wiedergewonnene finanzpolitische Handlungsfähigkeit, die es erlaubt, in einer künftigen konjunkturellen Schwächephase – anders als in den Jahren 2002 bis 2005 – antizyklisch zu reagieren und die Wirkung der automatischen Stabilisatoren nicht durch Abgabenerhöhungen oder Leistungskürzungen beschneiden zu müssen.

12. So erfreulich dies ist, so nachdrücklich ist vor Fehleinschätzungen und Versuchungen zu warnen: Erstens darf nicht verdrängt werden, dass es trotz der Verbesserung der wirtschaftlichen Lage noch eine Reihe ungelöster Aufgaben gibt und dass trotz eines seit dem Jahr 2005 von 1,2 vH auf 1,7 vH gestiegenen Potenzialwachstums die Wachstumsperspektiven Deutschlands weiterhin moderat sind. Zweitens folgt aus dem Vorhandensein eines finanziellen Gestaltungsspielraums nicht, dass dieser sofort ausgeschöpft werden sollte, indem beispielsweise eine einnähmenseitige Reduzierung des strukturellen Defizits durch eine Erhöhung der Staatsausgaben wieder rückgängig gemacht wird. Drittens gilt es der Versuchung zu widerstehen, das Ausmaß nachhaltiger Verbesserungen zu überschätzen und sie entsprechend generös zu verteilen, beispielsweise durch eine Verwendung zyklischer, nur der konjunkturellen Belebung geschuldeter Steuermehreinnahmen zu dauerhaften Senkungen des Steuertarifs. In den beiden letztgenannten Fällen wäre die Lage im nächsten Abschwung dann nicht besser oder gar schlechter als zuvor, die Reformdividende wäre verspielt worden. Die jüngsten Entwicklungen der Wirtschaftspolitik, und zwar sowohl bereits umgesetzte und mehr noch verschiedene geplante oder diskutierte Maßnahmen, lassen befürchten, dass alle drei Aspekte unzureichend beachtet werden und die Politik ähnliche Fehler macht wie in der Hochphase des Aufschwungs der Jahre 1999 bis 2000. Damals wurde nicht nur auf weitere, über die Maßnahmen der letzten von Helmut Kohl geführten Bundesregierung

hinausgehende Strukturreformen auf dem Arbeitsmarkt und im Bereich der Sozialen Sicherung verzichtet. Stattdessen wurden gleichsam wirtschaftspolitische Desinvestitionen getätigt, denn richtige Reformen der Vorgängerregierung wurden als unsozial und vermeintlich entbehrlich rückgängig gemacht; man denke an die Rücknahme der Lockerung des Kündigungsschutzes oder die Abschaffung des Demografischen Faktors in der Gesetzlichen Rentenversicherung. Und in der Finanzpolitik wurden die als Folge der Euphorie über die New Economy anfallenden Steuermehreinnahmen fälschlich als strukturell und damit dauerhaft interpretiert mit der Folge, dass die Einnahmeausfälle durch die Einkommensteuerreform oder auch die Körperschaftsteuerreform nur unzureichend gegenfinanziert wurden. Damit war der Grundstein für viele der Probleme in der nachfolgenden Abschwungphase gelegt, in der die zuvor abgeschafften oder unterlassenen Maßnahmen – zum Teil modifiziert und nicht selten schärfer – dann doch umgesetzt werden mussten, aber unter wirtschaftlich ungünstigeren Rahmenbedingungen: Beispiele dafür sind die erneute Lockerung des Kündigungsschutzes, die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors in der Gesetzlichen Rentenversicherung oder die umfassende Reform der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Lohnersatzleistungen durch die Hartz-Gesetze.

III. Wirtschaftspolitik im Aufschwung – Licht und Schatten

13. Zu Beginn der Legislaturperiode stellte die Politik mit der mutigen und richtigen „Rente mit 67“ die Demografiefestigkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung sicher und verringerte die Blockaden im föderalen Entscheidungsgefüge, setzte insofern also den Kurs der Vorgängerregierung fort. In der Folge ging die noch im Koalitionsvertrag angelegte langfristige Orientierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik an den zentralen Problemfeldern der deutschen Volkswirtschaft und der Verbesserung der Wachstumsperspektiven zunehmend verloren und wich einem klientelorientierten wirtschafts- und sozialpolitischen Aktionismus. Maßnahmen, die vor einigen Jahren noch als dringend erforderlich gegolten und auch Eingang in Parteitagebeschlüsse gefunden hatten, verschwanden von der politischen Agenda. Stattdessen wurden unter dem Schlagwort „Weiterentwicklung“ Optionen diskutiert, mit denen mühsam durchgesetzte Reformmaßnahmen im Ergebnis eingeschränkt oder zurückgenommen würden. Da sich dieser Befund in unterschiedlicher Ausprägung auf vielen Politikfeldern findet, besteht die Gefahr, die Reformdividende wieder zu verspielen. Zudem zeigte sich – wie die Diskussion um ausländische Staatsfonds und Finanzinvestoren belegt – eine Tendenz, unerwünschte Ergebnisse des Wirtschaftsprozesses durch **interventionistische Staatseingriffe** direkt lösen zu wollen, ohne die systematischen Abhängigkeiten der dazu neu eingeführten und der bereits vorhandenen Instrumente zu berücksichtigen. Insgesamt fällt daher das Urteil über die zuletzt angestrebten oder bereits beschlossenen Maßnahmen aus der ersten Halbzeit dieser Legislaturperiode **durchwachsen** aus.

14. In der **Arbeitsmarktpolitik** werden die Fortschritte der Agenda 2010 in mehrfacher Hinsicht infrage gestellt. Die Evaluationsergebnisse der aktiven Arbeitsmarktpolitik bestätigen die in den letzten Jahren vorgenommene Straffung des Instrumentariums und hätten es nahegelegt, diese Instrumente weiter auf die als erfolgreich evaluierten Maßnahmen zu konzentrieren, um so die Wirksamkeit der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu erhöhen. Stattdessen wurde eine Vielzahl neuer Instrumente eingeführt, die die Handhabbarkeit des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums spürbar beeinträchtigen dürften (Ziffern 514 ff.). Bedenklich wäre es ferner, wenn Forderungen Gehör fänden, die Flexibilisierung bei der Leiharbeit wieder auf breiter Front zurückzudrehen.

Denn diese Form der dauerhaften sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung eröffnet in Ermangelung namentlich einer Lockerung beim Kündigungsschutz wichtige Flexibilitätsspielräume und verzeichnete daher insbesondere in der Anfangsphase des Aufschwungs deutliche Zuwächse.

Die Bezugsdauer des Arbeitslosengelds auf 12 bis 18 Monate zu verkürzen, war eine wichtige, arbeitsmarktpolitisch wie rentenpolitisch gut begründete Entscheidung. Denn von den zwei zentralen Stellgrößen des Arbeitslosengelds, der Leistungshöhe und der Bezugsdauer, führt – wie empirische Untersuchungen zeigen – weniger die Höhe der Unterstützungsleistung, sondern in erster Linie die Dauer der Bezüge zu einer längeren Verweildauer in der Arbeitslosigkeit, zumal wenn sie wie in der Vergangenheit mit Maßnahmen zum vorzeitigen Rentenbezug oder vorruhestandsähnlichen Regelungen für Arbeitslose interagiert. Wenn in Verkennung des Risikoversicherungscharakters der Arbeitslosenversicherung nach der CDU nun die SPD mit dem Verweis „Die Kassen geben es her“ die Bezugsdauer für ältere Arbeitslose wieder deutlich erhöhen will, mag dies als ein Symbol von sozialer Gerechtigkeit wählerwirksam sein. In der Sache läge bei diesem Vorschlag aber eine Ausweitung versicherungsfremder Leistungen der Arbeitslosenversicherung vor. Wenn überhaupt müssten die damit verbundenen Kosten in Höhe von etwa 0,2 Beitragssatzpunkten aus Steuermitteln finanziert werden (Ziffer 323). Für das von den Regierungsparteien angestrebte Ziel, die Beschäftigungsquote gerade der älteren Arbeitnehmer zu erhöhen, wäre eine solche Maßnahme – wie auch immer finanziert – eindeutig kontraproduktiv. Konsequenterweise müsste mit der Verlängerung der Bezugsdauer zudem der Zuschlag beim Übergang vom Arbeitslosengeld in das Arbeitslosengeld II abgeschafft oder gekürzt werden, da dieser eine Kompensation für die verkürzte Bezugsdauer des Arbeitslosengelds darstellen sollte.

Mit der Einführung weiterer branchenspezifischer Mindestlöhne vor allem im Dienstleistungsbereich wird das Wachstum der betroffenen Wirtschaftszweige beschnitten, mithin von Branchen, die gerade auch für weniger qualifizierte Arbeitnehmer zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten bereitstellen können (Ziffern 557 ff.). Schwerer wiegen noch Versuche, das Kernstück der jüngsten Arbeitsmarktreformen, die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende, zu verwässern. Diese ist als eine Leistung konzipiert, in der die Wahrung des soziokulturellen Existenzminimums integral mit der Förderung der Arbeitsaufnahme über entsprechende, einem Kombilohn äquivalente Hinzuverdienstmöglichkeiten verknüpft ist. Die in der Diskussion stehende Einführung eines – gar aus Beitragsmitteln der Bundesagentur für Arbeit kofinanzierten – allgemeinen **Erwerbstätigenzuschusses**, der über eine neue Form von Lohnzuschüssen das Entstehen einer Hilfebedürftigkeit von Geringverdienern im Sinne des SGB II verhindern soll, stellt eben diesen Charakter der Grundsicherung für Arbeitsuchende in Frage, und das um den Preis eines nicht unerheblichen finanziellen und administrativen Mehraufwands dieses neuen Transfersystems (Ziffern 527 ff.). Sollte sich die im Koalitionsvertrag vom November des Jahres 2005 noch als zentrales Politikvorhaben angekündigte Neuordnung des Niedriglohnbereichs in solchen Maßnahmen niederschlagen, wäre mit der Beibehaltung des verbesserungsbedürftigen Status quo schon viel gewonnen.

15. Auf dem Gebiet der **Systeme der Sozialen Sicherung** waren die Entlastung der Arbeitslosenversicherung von versicherungsfremden Aufgaben durch die Hartz IV-Reform und insbesondere die Anhebung der Regelaltersgrenze in der Gesetzlichen Rentenversicherung auf 67 Jahre eindeutig auf der politischen Habenseite zu verbuchen. Durch die geplante höhere Beteiligung der

Bundesagentur für Arbeit an den für die Bezieher von Arbeitslosengeld II anfallenden Kosten, weitere über die bereits geltenden Ausnahmen hinausgehende Aufweichungen der Anhebung der Regelaltersgrenze oder eine etwaige Umsetzung der verkorksten Idee, „Rentenversicherungszeiten, die im Alter von 60 Jahre-Plus erreicht werden, mit einem besonderen Punktwert Renten steigend wirksam zu machen“ (SPD-Parteivorstand, 16. Oktober 2007), droht diesen beiden bisherigen sozialpolitischen Leuchtturmreformen der Großen Koalition eine Verwässerung. Und sollte es zu der angestrebten Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung deutlich unter die bereits beschlossenen 3,9 vH hinaus kommen, würde das Ziel einer nachhaltigen Finanzierung dieses Zweigs der Sozialversicherung aus dem Blickfeld geraten: Angesichts der Ungewissheit über das Ausmaß der unbestreitbaren Verbesserungen am Arbeitsmarkt und damit der dauerhaft erzielten Einsparungen könnte sich die Politik bei einer weiteren deutlichen Senkung in die unangenehme Lage manövrieren, in der nächsten Abschwungphase prozyklisch die Beitragssätze erhöhen zu müssen (Ziffern 316 ff.; Kasten 11, Seite 217). Dies gilt erst recht bei einer aus Beitragsmitteln finanzierten Ausweitung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds.

Im Bereich der **Gesetzlichen Krankenversicherung** und der **Sozialen Pflegeversicherung** stehen den durchweg zielführenden ausgabenseitigen Maßnahmen sowohl bei den Krankenkassen wie bei der Sozialen Pflegeversicherung die letztlich gescheiterten Reformen auf der Finanzierungsseite gegenüber (Ziffern 288 ff., 291 ff.). Der Sachverständigenrat hat bereits in seinem letzten Jahresgutachten auf die vielfältigen Defekte des Gesundheitsfonds hingewiesen, einer Kompromisslösung, die die zentralen Herausforderungen einer Finanzierungsreform – die Abkopplung der Beiträge vom Lohneinkommen und die Überwindung der Segmentierung des Versichertenkreises – nicht einmal im Ansatz angeht (JG 2006 Ziffern 279 ff.). In ähnlicher Weise kommt es auch in der verabschiedeten Reform der Sozialen Pflegeversicherung auf der Finanzierungsseite nur zu einer mutlosen Fortschreibung des Status quo, mit der Folge, dass das Zeitfenster für eine grundlegende Reform der Finanzierung dieses Versicherungszweigs, die den Fehler der Einführung des lohnzentrierten Umlageverfahrens im Jahr 1995 noch hätte korrigieren können, faktisch geschlossen ist (Ziffern 309 ff.).

16. Nachdem sich die Lage der **öffentlichen Haushalte** im Zuge der Anhebung der Umsatzsteuer deutlich verbessert hatte, wurde eine Reihe von Maßnahmen geplant oder bereits beschlossen, die insbesondere für den Bund dauerhafte Mehrausgaben nach sich ziehen. Dies ist insofern problematisch, als dort noch der größte Konsolidierungsbedarf besteht, eine über die Erhöhung der Umsatzsteuer hinausgehende Dauerhaftigkeit des kräftigen Einnahmeanstiegs der letzten beiden Jahre unsicher ist und im Fall des Ausbaus der Betreuungsmöglichkeiten für Kleinkinder die mit der ersten Stufe der Föderalismusreform gerade erst geschärfte Aufgabentrennung zwischen Bund und Ländern wieder durchbrochen wurde. Weitere Beispiele für haushaltswirtschaftlich kritisch zu sehende Projekte sind die vorgesehene Anhebung der Übungsleiterpauschale, die geplante stärkere steuerliche Förderung der Mitarbeiterbeteiligung in Form der besonders problematischen Kapitalbeteiligung (Ziffern 562 ff.), diverse Förderinstrumente im Bereich der Energiepolitik oder das Elterngeld. Auch wenn man eine Maßnahme wie die Unterstützung erneuerbarer Energien oder das Elterngeld in der Sache als sinnvoll und wünschenswert erachtet, ist diese Sinnhaftigkeit für sich genommen noch keine überzeugende Begründung für eine Ausgabenerhöhung. Dies zeigt gerade das Gebiet der Familienpolitik, wo ein nicht zu durchschauender Wust an expliziten und im-

pliziten Fördermaßnahmen ineinander greift und eine Familienkasse, in der alle finanzwirksamen familienpolitischen Maßnahmen transparent gebündelt werden, seit langem überfällig ist. Eine Familienpolitik, die sich einem effizienten Einsatz nach wie vor knapper Steuermittel verpflichtet fühlt, hätte es deshalb erfordert, zunächst einmal die angestrebten Ziele mit der Wirkung des bestehenden Instrumentariums abzugleichen und dann zu entscheiden, ob und in welchem Umfang es über eine Umschichtung oder Neuausrichtung im bereits verfügbaren Arsenal hinaus tatsächlich zusätzlicher Ausgaben bedarf. Entsprechendes gilt für die Energie- und Umweltpolitik und, wie bereits erläutert, die aktive Arbeitsmarktpolitik.

17. In der Summe drängt sich somit der Eindruck einer stark in taktischen Manövern verfangenen, kurzfristig agierenden Politik auf, während wichtige Probleme noch nicht gelöst sind, sondern allenfalls zaghaft angegangen oder gänzlich verdrängt werden. Zugleich vergrößert sich das Risiko, dass die Politik in Verkennung der Dauer des derzeitigen Aufschwungs schleichend die gerade erst gewonnenen finanziellen Freiräume wieder verspielt und damit die Auswirkungen kommender wirtschaftlicher Abschwächungen unnötig verschärft. Denn Maßnahmen wie ein Flickenteppich branchenspezifischer Mindestlöhne, Beschränkungen der Leiharbeit oder die Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds gefährden sicher nicht die derzeitige Konjunktur, dürften aber ihre hemmende Wirkung im nächsten Abschwung zeigen und diesen dadurch länger und tiefer ausfallen lassen. Und dass es – nicht im Jahr 2008, wohl aber in den darauffolgenden Jahren – auch einmal wieder eine wirtschaftliche Abkühlung oder gar eine Rezession geben wird, ist bei aller Unsicherheit von Prognosen eine bedauerliche Gewissheit.

IV. Wirtschaftspolitische Optionen: Was zu tun und was zu lassen ist

18. Es ist leider nicht damit zu rechnen, dass die sich in widerstreitenden Interessen verhakenen Regierungsparteien in der verbleibenden Hälfte der Legislaturperiode noch die Kraft finden werden, das Paket der finanzierungsseitigen Reform des Gesundheitswesens aufzuschnüren, das mit dem Gesundheitsfonds letztlich keines der anstehenden Probleme löst. Ebenso unwahrscheinlich ist, dass im Interesse dauerhaft besserer Beschäftigungschancen gerade der Langzeitarbeitslosen die bestehenden Regelungen des Kündigungsschutzes flexibilisiert werden. Und es ist – wenn gleich gerade dies ein Problem wäre, zu dessen Lösung eine Große Koalition prädestiniert ist – auch nicht zu erwarten, dass im Rahmen der Föderalismuskommission II eine generelle Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Ländern gelingen wird. Dass diese bedeutsamen und dringend gebotenen Reformvorhaben, auf deren Notwendigkeit nicht nur der Sachverständigenrat immer wieder hingewiesen hat, wohl erst einmal unerledigt bleiben, ist umso bedauerlicher, als sich die Konstellation eines wirtschaftlichen Aufschwungs und derart breiter Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat so schnell nicht wieder einstellen dürfte. Noch wichtiger ist es deshalb, auf jeden Fall das bisher Erreichte nicht zu vertun und zu versuchen, in einem weiterhin komfortablen gesamtwirtschaftlichen Umfeld zumindest die Reformen der letzten Jahre in der damit eingeschlagenen Richtung fortzuentwickeln. Dies bedeutet nicht, die Konjunktur zu stimulieren. In erster Linie sollte es um die Stärkung der langfristigen Wachstumskräfte gehen, zumal dadurch die deutsche Volkswirtschaft auch besser gegen zukünftige konjunkturelle Rückschläge gewappnet wird.

19. Die Krise der **internationalen Finanzmärkte** stellt die Wirtschaftspolitik vor eine schwierige Herausforderung. Zum einen sehen sich Notenbanken und teilweise auch Finanzministerien im Zugzwang, das Bankensystem durch weitreichende Interventionen zu stützen, auch wenn sie sich dabei der Tatsache bewusst sind, dass sie damit für die Zukunft das Risiko des „*moral hazard*“ erhöhen. Zum anderen ist es schon grundsätzlich nur schwer möglich, Regelungen so zu formulieren, dass sie ein zukünftiges Fehlverhalten von Banken und anderen Akteuren verlässlich ausschließen. Bei allen Lösungsansätzen ist zudem darauf zu achten, dass die mit der Verbriefung und Tranchierung einhergehenden Chancen auf eine das Wachstum fördernde Allokation des Kapitals und eine breitere Risikostreuung nicht infrage gestellt werden.

Ein institutionell relativ einfach umzusetzender, aber nicht unwesentlicher Beitrag für mehr Stabilität besteht darin, dass sich die Notenbanken noch stärker als bisher am Ziel der Finanzmarktstabilität orientieren, ohne dabei die Verpflichtung zur Geldwertstabilität in den Hintergrund treten zu lassen (Ziffern 201 ff.). Bei einer weitreichenden Marktintegration scheint eine national organisierte Bankenaufsicht, bei der sich oft auch noch mehrere Institutionen die Verantwortung teilen, nicht mehr zeitgemäß. Für die Europäische Union muss man daher früher oder später eine integrierte europäische Bankenaufsicht anstreben. Für Deutschland wäre es ein wichtiger Schritt, die Verantwortung für die Bankenaufsicht bei der Deutschen Bundesbank zu konzentrieren (Ziffern 209 ff.). Ein Nebeneinander von zwei Regulatoren erscheint ebenso wenig sinnvoll wie eine – zum Beispiel im Vereinigten Königreich praktizierte – weitgehende Trennung zwischen Aufsicht und Geldpolitik.

Die letzten Monate haben gezeigt, dass ein stärker marktbasierendes Finanzsystem mit einem erheblichen Defizit an Transparenz einhergeht. Fortschritte werden in dieser Hinsicht durch das Regelwerk von Basel II erreicht werden, das in seiner Säule 3 umfassende Offenlegungspflichten, insbesondere für verbrieftete Produkte enthält und in der Säule 2 eine generelle Eigenkapitalunterlegung für Kreditlinien einführt. Mehr Transparenz könnte zudem durch eine bessere Integration der im Euroraum bestehenden Kreditregister erzielt werden, denkbar wäre auch, den Kreis der Teilnehmerländer zu erweitern. Wichtige Informationen über Hedgefonds können durch regelmäßige Befragungen der *Prime-Broker* gewonnen werden, wie sie seit einiger Zeit von der Bank von England durchgeführt werden. Darüber hinaus sind diese Akteure zunehmend bestrebt, durch Verhaltensregeln mehr Transparenz für die Öffentlichkeit zu schaffen. Um die Kreditrisiken in der Welt der Verbriefung besser abschätzen zu können, erscheint es hilfreich, dass Anleger und Rating-Agenturen darüber informiert sind, ob die besonders riskante *Equity-Tranche* noch vom ursprünglichen Kreditgeber gehalten wird. Außerdem könnten die Agenturen durch eine spezifische Skala für strukturierte Produkte deutlich machen, dass es sich hierbei um relativ illiquide und mit spezifischen Risiken behaftete Aktiva handelt. Schließlich wäre auch daran zu denken, über einen Börsenhandel eine größere Standardisierung dieser Produkte anzustreben (Ziffern 228 ff.).

20. Das Auftreten neuer ausländischer Investoren, insbesondere wenn sie sich wie **Staatsfonds** im öffentlichen Eigentum befinden, hat Befürchtungen vor einem Ausverkauf deutscher Unternehmen geweckt (Ziffern 583 ff.). In der anschließenden Debatte weiteten sich die Befürchtungen aus, und es wurde ein genereller Schutz vor unerwünschten ausländischen privaten wie staatlichen Investoren eingefordert. Mit dem Verweis auf andere Länder, die über Beschränkungen verfügen,

wurden konkrete Regulierungsvorschläge vorgelegt. Eine Betrachtung der internationalen Verflechtung zeigt allerdings, dass Deutschland als großer Kapitalexporteur ein ausgeprägtes Interesse an offenen Kapitalmärkten haben sollte. Nicht ohne Grund hat Deutschland traditionell deshalb ein offenes Kapitalverkehrsregime. Zudem verkennt der Verweis auf Regulierungen in anderen Ländern, dass zumindest im europäischen Rahmen, nur eine sehr begrenzte Abweichung von der Grundfreiheit des Kapitalverkehrs zulässig ist. Die meisten Sonderregelungen in der Europäischen Union wurden bislang vom Europäischen Gerichtshof für ungültig erklärt, der betont, dass der Begriff der öffentlichen Ordnung und Sicherheit eng auszulegen ist, um nicht zum Einfallstor für protektionistische Interessen zu werden (Ziffern 608 ff.).

Die ökonomische Analyse der Befürchtungen, die im Zusammenhang mit ausländischen Beteiligungen und Übernahmen geäußert werden, zeigt, dass diese in weiten Teilen übersteigert oder gar unberechtigt sind und nicht selten nur aus der Nationalität des Investors erwachsen (Ziffern 623 ff.). Hinter den Vorbehalten gegenüber ausländischen Investoren scheinen zudem vielfach auch industriepolitische Ambitionen zu stecken, obwohl die Erfolgsbilanz solcher Bemühungen in hoch entwickelten Volkswirtschaften eher ernüchternd ist (Ziffern 641 ff.).

Dass es durch Übernahmen oder relevante Beteiligungen tatsächlich zur Beeinträchtigung von Gemeinwohlinteressen kommen kann, ist nicht auszuschließen. Dies wäre allerdings unabhängig von Nationalität und Sitz des Investors möglich. Das bestehende Instrumentarium, insbesondere das Wettbewerbsrecht, bietet in den meisten Fällen eine ausreichende Handhabe. Gesetzgeberische Korrekturen sollten zunächst bei diesem Instrument ansetzen, um einzelne Unternehmensübernahmen, die sich in der Zusammenschau als Teil einer Gesamtstrategie der flächendeckenden Vorwärtsintegration darstellen, kartellrechtlich ebenso besser fassen zu können wie Fusionen, bei denen aufgrund erschöpfbarer Ressourcen wie Erdgas oder Erdöl die Marktmacht im Zeitablauf zunehmen wird (Ziffern 634 ff.). Darüber hinaus hat der Staat stets die Möglichkeit, durch die Beibehaltung einer Beteiligung an wichtigen Unternehmen des Infrastrukturbereichs, wie der Bahn, Häfen oder Flughäfen, den dort unbestreitbar vorhandenen öffentlichen Interessen Geltung zu verleihen.

Der Sachverständigenrat sieht daher keine Notwendigkeit, Beteiligungen durch ausländische Unternehmen über das im Außenwirtschaftsgesetz bereits geregelte Maß hinaus zu beschränken. Entschiede man sich aber für eine Schärfung der Beteiligungskontrolle, so müssten die dazu eingeführten Instrumente hohen Anforderungen an die für eine Untersagung zu erfüllenden Kriterien und das bei der Prüfung einzuhaltende Verfahren genügen. Dies ist zum einen erforderlich, um nicht spätestens bei der ersten Anwendung vor dem Europäischen Gerichtshof zu scheitern. Zum anderen würde sonst ein Instrument geschaffen, das von der Politik leicht zur Verhinderung als unerwünscht angesehener Übernahmen oder Beteiligungen missbraucht werden könnte. Den Schaden trüge die deutsche Volkswirtschaft.

Der jüngst vorgelegte Entwurf eines Gesetzes zur Investitionsbeschränkung genügt diesen hohen Anforderungen nicht (Ziffern 678 ff.). Über eine Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes soll ein Genehmigungsverfahren für den Erwerb von oder die substantielle Beteiligung an in Deutschland ansässigen Unternehmen eingerichtet werden, sofern dadurch die öffentliche Ordnung oder Sicher-

heit beeinträchtigt würden. Ein entsprechender Kriterienkatalog fehlt. Darüber hinaus fehlt eine Typisierung der als gefährlich erachteten Investoren, so dass implizit alle ausländischen Investoren unter einen Generalverdacht gestellt werden. Eine allgemeine Meldepflicht ist nicht vorgesehen, wohl aber kann das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie einen geplanten Unternehmenserwerb oder eine relevante Beteiligung innerhalb von drei Monaten aufgreifen und unter Auflagen genehmigen oder untersagen. Nimmt das Bundesministerium sein Vetorecht innerhalb der drei Monate nicht wahr, werden der Erwerb oder die Beteiligung wirksam. Würde dieser Entwurf Gesetz, so wäre ein äußerst missbrauchsanfälliges Instrument geschaffen worden, welches über das Maß des ökonomisch Begründbaren oder Wünschenswerten deutlich hinausginge.

21. In der **Arbeitsmarktpolitik** gilt es noch in dieser Legislaturperiode, die Überprüfung und Weiterentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende auf die Tagesordnung zu setzen, allerdings nicht, wie bisher beabsichtigt, durch einen die Idee der Grundsicherung aushöhlenden Erwerbstätigenzuschuss, sondern durch eine Akzentuierung der im Arbeitslosengeld II bereits enthaltenen Kombilohnelemente. Eine solche zielgerichtete Weiterentwicklung ist geboten, damit sich die richtige Idee des Arbeitslosengeld II – bei Gewährleistung des soziokulturellen Existenzminimums Anreize zu einer Beschäftigungsmaßnahme auf dem ersten Arbeitsmarkt zu setzen – in der aktuellen Belegung am Arbeitsmarkt besser entfalten kann als zur Zeit der Einführung am Ende der letzten Abschwungphase. Am wichtigsten wären hier die Beseitigung der Begünstigung sehr kleiner Beschäftigungsverhältnisse und die stärkere Bindung der Zahlung des vollen Regelsatzes an die nachgewiesene Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme auf dem ersten oder hilfsweise dem zweiten Arbeitsmarkt, wie dies der Sachverständigenrat in seiner Expertise ausführlich dargelegt hat (Expertise 2006b Ziffern 101 ff.).

22. Der in den **Systemen der Sozialen Sicherung** noch verbliebene Reformbedarf verteilt sich sehr unterschiedlich auf die einzelnen Zweige: In der Arbeitslosenversicherung und der Gesetzlichen Rentenversicherung sind wichtige notwendige Reformen bereits implementiert. Erforderlich ist daher neben einzelnen Nachbesserungen vor allem eine Absicherung des Erreichten gegen Revisionsbestrebungen auf der einen und den vorgeschlagenen Totalumbau im Rahmen eines Grundeinkommens auf der anderen Seite. In der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung hingegen besteht auf der Finanzierungsseite weiterhin großer Handlungsbedarf.

23. In der **Gesetzlichen Krankenversicherung** wurde mit dem im vergangenen Herbst vereinbarten und im Frühjahr gesetzlich verankerten Gesundheitsfonds die Chance auf eine grundlegende Reform der Finanzierungsseite, die sowohl die ineffiziente Segmentierung des Versicherungsmarkts beseitigt als auch durch einen Übergang von einkommensabhängigen Beiträgen zu Pauschalbeiträgen den beschäftigungsfeindlichen Abgabenkeil verringert, vertan. Am besten wäre es, der Gesundheitsfonds träte nicht oder zumindest nicht in der beschlossenen Form in Kraft. Denn die bereits jetzt absehbaren Probleme, insbesondere der in seiner gegenwärtigen Form wettbewerbsverzerrende Zusatzbeitrag, sind erheblich. Um vom Gesundheitsfonds mittelfristig zu dem unter Wachstums- und Beschäftigungsaspekten überlegenen Konzept einer Bürgerpauschale übergehen zu können, müsste stattdessen der Beitragseinzug nicht durch die Kassen, sondern durch den Fonds erfolgen, der aus lohnabhängigen Beiträgen finanzierte Anteil der Kassenausgaben zuguns-

ten kassenindividueller einkommensunabhängiger Zusatzbeiträge zurückgeführt werden und der für diesen pauschalen Zusatzbeitrag erforderliche soziale Ausgleich aus den Mitteln des Fonds und nicht der Kassen bestritten werden (JG 2006 Ziffern 294 ff.).

24. Wegen des engen Zusammenhangs von Gesetzlicher Krankenversicherung und **Sozialer Pflegeversicherung** wurde mit der Vereinbarung des Gesundheitsfonds auch der Weg zu einer wegweisenden und nachhaltigen Reform der Finanzierungsseite der Sozialen Pflegeversicherung verbaut. Dort hätte wegen des vergleichsweise kurzen Zeitraums seit Einführung des Umlageverfahrens noch die Möglichkeit bestanden, zu vertretbaren Kosten gleitend auf ein kapitalgedecktes System umzusteigen. Damit wäre nicht nur der Steuercharakter der bisherigen einkommensabhängigen Beiträge, sondern auch die in diesem Versicherungszweig besonders ausgeprägte intergenerative Umverteilung zulasten kommender Generationen sehr weitgehend beseitigt worden (JG 2004, Ziffern 546 ff.). Mit der vertagten grundlegenden Finanzierungsreform in der Krankenversicherung bleibt auch in der Pflegeversicherung nach Lage der Dinge nur noch die Möglichkeit, über einen Ausbau des gegenwärtig vom Prinzip her bereits vorhandenen Beitragssatzsplittings zwischen Arbeitnehmern und Rentnern die intergenerative Lastverschiebung zwischen Beitragszahlern und typischerweise alten Pflegebedürftigen zumindest zu verringern. Dazu müssten die Beitragssätze der Arbeitnehmer weitgehend eingefroren werden, so dass der durch steigende Ausgaben induzierte Druck auf eine Erhöhung der Beitragssätze in erster Linie zulasten der diesen Kostenanstieg verursachenden Rentnergeneration ginge. Diese zusätzliche Beitragsbelastung der zukünftigen Rentner müsste und könnte mittels einer alsbaldigen geringfügigen Anhebung des Förderrahmens des privaten und betrieblichen Altersvorsorgesparens („Pflege-Riester“) aufgefangen werden (Ziffern 312 f.).

25. Vergleichsweise bescheiden ist demgegenüber das Programm in der **Arbeitslosenversicherung**. Hier geht es auf der Einnahmeseite vor allem darum, den Beitragssatz nicht unter das nachhaltige Niveau abzusenken. Keinesfalls kann die Politik darauf vertrauen, dass konjunkturelle Schwächephasen und die damit verbundenen Ausgabensteigerungen und Einnahmeverluste nur Erscheinungen der Vergangenheit waren. Deshalb sollte der Beitragssatz vorerst nicht deutlich unter die beschlossenen 3,9 vH gesenkt werden. Auf der Ausgabenseite müssen sowohl Bestrebungen, den Haushalt der Bundesagentur zur Finanzierung neuer, überwiegend versicherungsfremder Leistungen anzuzapfen, abgewehrt als auch die noch bestehenden versicherungsfremden Leistungen beseitigt oder ordnungspolitisch korrekt über Steuern finanziert werden. Die geplante Abschaffung des Aussteuerungsbetrags sollte umgesetzt werden, nicht jedoch die Ausweitung der Bezugsdauer, die Beteiligung der Arbeitslosenversicherung an den Kosten für Verwaltung und Eingliederungsmaßnahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende oder gar die Kofinanzierung eines Erwerbstätigenzuschusses (Ziffern 313 ff.).

26. In der **Gesetzlichen Rentenversicherung** besteht – unter Tragfähigkeitsaspekten – nach den letzten umfassenden Reformen kein unmittelbarer Handlungsbedarf, sofern diese mutigen Schritte zur Sicherstellung der Nachhaltigkeit der Finanzierung nicht wieder infrage gestellt werden. Die Rentenerhöhung zur Jahresmitte und die absehbare Entwicklung in den kommenden Jahren zeigen, dass sich die neue Rentenanpassungsformel mit dem Nachhaltigkeitsfaktor bewährt hat und kein Anlass zu diskretionären Eingriffen nach Kassenlage in die Rentenanpassung besteht (Zif-

fern 259 ff.). Das ökonomische Umfeld bietet die Gelegenheit, die Nachhaltigkeitsrücklage aufzufüllen und so auch in diesem Versicherungszweig über den Konjunkturzyklus hinweg den Beitragssatz konstant zu halten und – nach Lage der Dinge – ab dem Jahr 2011 deutlich zu senken. Wirken lassen sollte die Politik ferner die zu Unrecht gescholtene Anhebung der Regelaltersgrenze, anstatt die gerade beschlossene Reform durch weitere Ausnahmebestimmungen zusätzlich aufzuweichen (Ziffern 263 ff.). Dies gilt umso mehr angesichts der genannten positiven Rückwirkungen auf das Erwerbspersonenpotenzial. Im Übrigen werden die zweite und dritte Säule zunehmend zur Sicherung des Lebensstandards beitragen. Die wachsende Inanspruchnahme insbesondere der Riester-Rente und der Betrieblichen Altersversorgung sind ermutigende Entwicklungen für einen Bewusstseinswandel in der Bevölkerung. Das Urteil über die beschlossene unbefristete Verlängerung der Sozialabgabenfreiheit bei der Entgeltumwandlung, die diesem Förderweg der Betrieblichen Altersversorgung einen großen Zulauf verschafft hat, fällt gleichwohl gespalten aus, je nachdem, wie stark man die den Arbeitnehmern und Arbeitgebern alternativ zur Verfügung stehenden Ausweichreaktionen einschätzt (Ziffern 269 ff.). Gut beraten wären die Koalitionsparteien darüber hinaus, wenn sie den geplanten Einbezug des Haus- oder Wohnungskaufs in die Förderung der Riester-Rente doch noch als Irrweg erkennen würden, der definitiv nicht zum Prinzip der nachgelagerten Besteuerung und dem im Jahre 2001 eingeleiteten Teilumstieg zur Kapitaldeckung in der Altersvorsorge passt. Die wichtigste noch offene Frage im Bereich der Alterssicherung ist die von Selbstständigen, die bisher in keinem anderen der obligatorischen Alterssicherungssysteme abgesichert sind. Eine solche Absicherung ist geboten, um einem *Moral-hazard*-Verhalten und einer Flucht insbesondere von Geringverdienern aus der Sozialversicherungspflicht entgegenzuwirken (Ziffern 280 ff.).

27. Gänzlich verfehlt sind demgegenüber Bestrebungen, den Sozialstaat in seiner bisherigen Ausprägung durch eine **Grundeinkommenssicherung** zu ersetzen, indem die teilhabeäquivalenten Versicherungszweige der Arbeitslosenversicherung und der Gesetzlichen Rentenversicherung weitgehend abgeschafft werden und im Unterschied zu den bisherigen an der Bedürftigkeit orientierten Systemen der Grundsicherung – Grundsicherung für Arbeitsuchende, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie Sozialhilfe – ein unkonditionierter Anspruch auf einen Transfer in Höhe des soziokulturellen Existenzminimums gewährt wird (Ziffern 324 ff.). Simulationsrechnungen des Sachverständigenrates für den noch am weitesten ausdifferenzierten Vorschlag des vom Ministerpräsidenten des Landes Thüringen, Dieter Althaus, propagierten **Solidarischen Bürgergelds** zeigen, dass die von Althaus vorgeschlagene Originalversion mit einer Finanzierungslücke von rund 230 Mrd Euro schlicht und einfach **nicht finanzierbar** ist. Modifiziert man das ursprüngliche Althaus-Konzept so, dass seine Finanzierbarkeit gewährleistet ist – das ist die Mindestanforderung, die an jeden ernstzunehmenden wirtschaftspolitischen Vorschlag zu stellen ist –, verliert der Vorschlag einen großen Teil seiner Attraktivität.

Althaus sieht in seinem Konzept zu recht eine sozialpolitische Revolution. Angesichts vielfacher Unabwägbarkeiten und Risiken sollten Revolutionen aber eindeutig positive Effekte erwarten lassen. Im Hinblick auf die Beschäftigungseffekte ist das aber sicher nicht der Fall, wenn gleichzeitig die Finanzierbarkeit des Vorschlags gesichert sein soll. Es mutet widersinnig an, das etablierte System der Sozialen Sicherung durch ein solches Reformmodell ersetzen zu wollen, nachdem man wichtige Teile, die Gesetzliche Rentenversicherung und die Arbeitslosenversicherung, eben erst

wieder zukunftsfähig gemacht hat. Auch hier zeigt sich, dass planvolle kleine Reformschritte, die gegangen werden, utopischen großen Würfeln überlegen sind. Der einzige brauchbare Bestandteil des Solidarischen Bürgergelds ist der Übergang zu einer Bürgerpauschale in der Krankenversicherung und der Pflegeversicherung. Doch eine solche Reform kann, isoliert in den betreffenden Versicherungszweigen und damit ohne die Einführung eines Grundeinkommens erfolgen, dessen Umsetzung einem wirtschaftspolitischen Vabanquespiel gleichkäme.

28. Im Bereich der **öffentlichen Finanzen** besteht die begründete Hoffnung, im Rahmen der Föderalismuskommission II zu einer wirksameren Begrenzung der Neuverschuldung auf der Ebene von Bund und Ländern zu gelangen. Eine solche Schuldenbremse gebietet nicht nur der Schutz kommender Generationen vor einer Überlastung durch den zu übernehmenden Schuldendienst und die von einem hohen Schuldenstand generierte Wachstumsbeeinträchtigung, sondern auch und nicht zuletzt die Erfahrung der letzten Jahre mit der lähmenden Wirkung, die eine strukturelle Schieflage der öffentlichen Haushalte auf die staatliche Handlungsfähigkeit ausübt. Im Frühjahr 2007 hat der Sachverständigenrat auf Wunsch der Bundesregierung einen umfassenden Vorschlag für eine wirksame Begrenzung der Staatsverschuldung unterbreitet. Er setzt an den ökonomisch sinnvollen Elementen des Artikel 115 Grundgesetz an, der Kopplung der dauerhaften Neuverschuldung an die Zunahme des staatlichen Reinvermögens (Goldene Regel der Finanzpolitik) und der Inkaufnahme vorübergehender Defizite zur Glättung der Ausgaben über den Konjunkturzyklus, behebt jedoch die Mängel der geltenden Regeln, die in der Vergangenheit zu ihrer Aushöhlung und den gegenwärtigen hohen Schuldenständen geführt haben. Dazu werden der bisherige, zu weite Investitionsbegriff geschärft, das Ausmaß des konjunkturell bedingten Defizits ebenso wie der Begriff der Rezession präzise definiert, Abweichungen von der so definierten zulässigen Neuverschuldung auf einem Ausgleichskonto festgehalten und anhaltende Überschreitungen dieses Kontos durch einen effektiven Sanktionsmechanismus verhindert. Auf diese Weise wäre gewährleistet, dass die in der Vergangenheit wiederholt zu beobachtenden Verstöße gegen Sinn und Zweck der bestehenden Regeln zur Verschuldungsbegrenzung unterblieben und – nicht der Schuldenstand von derzeit rund 1,5 Billionen Euro, wohl aber – die **Schuldenstandsquote nachhaltig reduziert** würden (Expertise 2007). Die gegenwärtige Große Koalition mit ihrer breiten Mehrheit in Bundestag und Bundesrat bietet die große Chance, eine solche umfassende Reform auf den Weg zu bringen.

Eng verbunden damit ist die Notwendigkeit, den ausgabenseitigen Konsolidierungskurs der vergangenen Jahre fortzusetzen (Ziffern 383 ff.). Mit Nachdruck muss darauf hingewiesen werden, dass mit der Umsatzsteuererhöhung vom Beginn des Jahres das Potenzial für eine einnahmeseitige Reduzierung des strukturellen Budgetdefizits ausgeschöpft ist. Die Flankierung der einnahmeseitigen Konsolidierung der letzten zwei Jahre durch ausgabenseitige Maßnahmen ist erforderlich, sowohl um im Rahmen einer Neuverschuldungsgrenze das nicht auf Nettoinvestitionen zurückgehende strukturelle Defizit zu beseitigen, als auch um finanzielle Mittel freizubekommen für andere als notwendig erachtete Maßnahmen, etwa im Bereich der Bildungspolitik, der Familienpolitik, der Umfinanzierung von als erforderlich angesehenen versicherungsfremden Leistungen namentlich in der Gesetzlichen Krankenversicherung oder in der Umweltpolitik. Als nicht vordringlich ist dagegen eine Haushaltspolitik zu erachten, die auf einen Abbau des Schuldenstands abzielt. Denn dann würden langfristige, strukturelle Finanzierungsüberschüsse trotz positiver, auch den nachfol-

genden Generationen zu Gute kommenden Nettoinvestitionen zum Schuldenabbau verwendet, und es käme zu einer Umverteilung zugunsten der zukünftigen Generationen, für die nach Ansicht des Sachverständigenrates keine Notwendigkeit besteht.

Von einer in allen politischen Parteien diskutierten **Reform des Ehegatten-Splitting** namentlich von einem Übergang zum populären Familien-Splitting, das heißt der Bestimmung des Splittingdivisors unter Berücksichtigung der Kinderzahl, sollte Abstand genommen werden, nicht zuletzt aus verteilungspolitischen Gründen. Es spricht vieles dafür, es bei der gegenwärtigen Form der Ehegattenbesteuerung zu belassen und die steuerliche Förderung von Familien wie bisher über Kindergeld und Freibeträge für Kinder vorzunehmen.

29. Ein solches Maßnahmenpaket wird dem einen zu wenig und dem anderen schon zu viel sein. Der Sachverständigenrat erachtet es jedoch als gleichermaßen anspruchsvoll wie realistisch. Anspruchsvoll ist dieses Programm nicht nur wegen der Dinge, die noch zu tun sind, sondern angesichts der gegenwärtigen Stoßrichtung der Wirtschaftspolitik gerade deshalb, weil einige populäre und wohl taktisch motivierte Schritte unterlassen werden sollten. Dass ein solches Paket gleichwohl realistisch und umsetzbar ist, zeigt ein Blick zurück auf die in den letzten Jahren bereits erfolgreich umgesetzten Reformen. Folgt die Politik dem in den Jahren 2002 bis Anfang 2006 vorgezeichneten Kurs, dann legt sie die Basis nicht nur für den Erhalt ihrer Handlungsfähigkeit auch in ungünstigeren Zeiten, sondern trägt zudem das Ihre dazu bei, dass die deutsche Volkswirtschaft weiterhin in einer guten Verfassung bleibt, konjunkturelle Rückschläge besser verkraftet und auf einem höheren Wachstumspfad expandieren kann.