



Wege aus der Krise

- Wirtschaftspolitische Denkanstöße für Deutschland -

Frankfurt am Main, März 2003

Gliederung

- I. Worum es im Folgenden geht
- II. Weshalb es so weit gekommen ist
- III. Was grundsätzlich zu beachten ist
- IV. Was die Makropolitik zu leisten vermag
 1. Geldpolitik
 2. Finanzpolitik
 3. Lohnpolitik
- V. Wo finanz- und strukturpolitische Korrekturen gefordert sind
 1. Konsolidierung der Öffentlichen Finanzen
 2. Steuerpolitik
 3. Sozialversicherungen
 4. Stärkung der Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes
 5. Weitere Politikbereiche
- VI. Worauf es ankommt: Schlüssiges Gesamtpaket entscheidend

I. Worum es im Folgenden geht

Die deutsche Wirtschaft leidet unter einer Vertrauenskrise. Nach zwei Jahren einer „Beinahe-Stagnation“ wird auch für das Gesamtjahr 2003 nur ein geringes Wachstum erwartet. Zwar stellt sich aus heutiger Sicht nicht das Risiko einer Deflation in Deutschland, doch kann eine langanhaltende Schwächephase mit niedriger Kapazitätsauslastung und steigender Arbeitslosigkeit nicht ausgeschlossen werden. Eine grundlegende Trendwende ist bisher nicht auszumachen, und auch die zu ihr führenden Auftriebskräfte lassen sich noch nicht erkennen.

Bei zentralen Daten wie BIP-Wachstum, Beschäftigung und Staatsdefizit ist Deutschland gegenüber europäischen Partnerländern weit zurückgefallen. Auch das Wachstum des Produktionspotentials ist seit einigen Jahren deutlich gesunken; es liegt mittlerweile mit etwa 1 ½ % um ¾ Prozentpunkte unter dem Durchschnitt des Eurogebiets (ohne Deutschland).

Im Folgenden werden Denkanstöße aufgezeigt, wie wirtschaftspolitisch auf diese Probleme zu reagieren ist. Insbesondere gilt es, eine konsistente Grundorientierung zu entwickeln, die den sich ausbreitenden Pessimismus zu überwinden hilft. Entscheidend ist dabei, dass die notwendige Fülle von Einzelmaßnahmen in eine schlüssige Gesamtstrategie für strukturpolitische Reformen und den Einsatz der Makropolitik eingeordnet wird. Erst das Zusammenwirken der verschiedenen Politikbereiche erzeugt die notwendige Durchschlagskraft für eine Re-Dynamisierung der Wirtschaft.

Die wirtschaftlichen Voraussetzungen dafür sind

- mit einer guten öffentlichen Infrastruktur,
- einer im internationalen Wettbewerb erfolgreichen Industrie und einem leistungsfähigen Finanzsektor
- sowie mit einer Arbeitsproduktivität, die auch nach der Wiedervereinigung (auf Stundenbasis gerechnet) den Vergleich mit anderen Industrieländern und insbesondere den USA nicht zu scheuen braucht,

durchaus gegeben.

Auf dieser Basis lässt ein umfassendes und konsistentes Paket von Reformmaßnahmen positive Synergien erwarten, die bei der Lösung der gro-

ßen Herausforderungen – dem Abbau der Arbeitslosigkeit sowie der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und der sozialen Sicherungssysteme - besonders zum Tragen kommen. Zugleich ist zu berücksichtigen, dass ein weiterer Aufschiebung der erforderlichen Reformen mit erheblichen Kosten in Form von volkswirtschaftlichen Wachstumsverlusten verbunden wäre. So zeigen die Schätzungen des künftigen Potentialwachstums durch die Bundesbank und andere Institutionen, dass die potentielle Wachstumsrate der deutschen Wirtschaft unter Status-quo-Bedingungen weiter sinken würde, und zwar von derzeit etwa 1 ½ auf 1 %. Dadurch würden sich nicht nur die finanzpolitischen Probleme weiter verschärfen, vielmehr würde auch die Arbeitslosigkeit weiter steigen. Nicht zuletzt würden vermutlich auch die Anspannungen im Banken- und Finanzsystem zunehmen. Deshalb scheint es gefährlich, die notwendigen Anpassungen weiter in die Zukunft zu verschieben. Die vielfältigen Herausforderungen müssen jetzt in ihrer Gesamtheit angepackt werden.

Das vorliegende Papier will keinen umfassenden Lösungsansatz für alle Wirtschaftsprobleme Deutschlands bieten, sondern lediglich einen Anstoß zur Entwicklung eines Maßnahmenpakets geben, mit dem die eher abstrakten Forderungen nach Konsolidierung des Staatshaushalts und Reformen im Wirtschafts- und Sozialsystem Deutschlands mit konkretem Inhalt versehen werden. Dabei gilt es, die Innovationsfähigkeit der Unternehmen und die Leistungsbereitschaft aller am Wirtschaftsprozeß Beteiligten durch entsprechende Anreizstrukturen zu stärken.

In diesem Zusammenhang wird freilich zunehmend deutlicher, dass die hartnäckige Wirtschaftsflaute auch tiefergreifende gesellschaftspolitische Ursachen hat, wofür die niedrige Geburtenrate und überzogenes Anspruchsdenken als symptomatisch gelten mögen. Die verbändestaatlichen und exekutiv-konsensualen Formen der Politik verhindern vielfach notwendige Reformen; die Folge sind Beharrung und Besitzstandsdenken.

II. Weshalb es so weit gekommen ist

Die gegenwärtige Wachstums- und Vertrauenskrise findet ihren Ausdruck in der seit Jahren schwachen Investitionsneigung der Unternehmen. Angesichts der hohen Unsicherheiten erscheinen die Ertragsaussichten als zu gering. Die Lage ist deshalb so schwierig geworden, weil sich kurz-, mittel- und langfristige Belastungsfaktoren überlagern und verstärken.

- Negative zyklische Einflüsse kommen vor allem von der Abschwächung der Weltkonjunktur. Darüberhinaus wirken die geopolitischen Risiken, die Bedrohung durch den Terrorismus, die hohen Ölpreise und der auch durch Bilanzskandale bedingte Einbruch bei den Aktienkursen kurzfristig – und hoffentlich nur temporär - dämpfend auf die Investitionstätigkeit.
- Anders als die europäischen Partnerländer hat Deutschland die Sonderbelastung durch die Wiedervereinigung zu verkraften. Dies spiegelt sich vor allem in der gestiegenen Abgabenbelastung und den Anpassungsproblemen in der Bauwirtschaft wider. Außerdem konnte Deutschland nicht von dem Konvergenzprozeß vor Beginn der Europäischen Währungsunion profitieren, durch den die Zinsen in den früher stärker inflationsgeneigten Ländern auf das deutsche Niveau heruntergeschleust wurden.
- Immer mehr zeigen sich die längerfristigen, strukturellen Wachstumshemmnisse in Deutschland, insbesondere die demographische Entwicklung, die Überforderung der Sozialsysteme, die Rigiditäten auf dem Arbeitsmarkt und die Tendenz zur Überregulierung und Bürokratisierung staatlicher und unternehmerischer Prozesse.

Angesichts dieses „Problembergs“ vermissen private Haushalte und Unternehmen eine klare Perspektive. Die deutsche Wirtschaft befindet sich offensichtlich in einer Vertrauens- und Wachstumskrise. Eine Strategie zur Überwindung der Wachstumsschwäche muss an dieser Ursachenanalyse ansetzen. Die verschiedenen zeitlichen und sachlichen Problemebenen müssen zu einem Gesamtkonzept verbunden werden. Das Vertrauen lässt sich nur zurückgewinnen, wenn die Wirtschaftspolitik verlässliche, d. h. für den Planungshorizont der Unternehmen und privaten Haushalte bestandsfeste Rahmenbedingungen setzt.

III. Was grundsätzlich zu beachten ist

Die Stärkung des Vertrauens der Unternehmen und der Verbraucher erfordert politische Maßnahmen, die sich am ordnungspolitischen Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft orientieren. Dies bedeutet, dass die Planung und Lenkung wirtschaftlicher Prozesse grundsätzlich über den Preismechanismus

mus der Märkte erfolgen. Darüber hinaus sind Regelungen und Anreizsysteme zu schaffen, die dem Wettbewerb im Sinn eines generellen Suchverfahrens für wirtschaftliche und gesellschaftliche Problemlösungen breiten Raum lassen. Dem Staat fällt vor allem die Aufgabe zu, den Rahmen zu setzen, in dem sich das Wirtschaften vollziehen soll, und für die Bereitstellung öffentlicher Güter und die soziale Sicherung zu sorgen.

Dieses Leitbild fordert und fördert den Leistungswillen, die Eigenverantwortung und Risikobereitschaft. Wenn Reformen die Wettbewerbskräfte und mehr Eigenverantwortung stärken, fassen auch die Bürger Vertrauen, dass ihnen die Früchte der Arbeit nicht genommen werden. Der Weg aus der Wachstumskrise führt über die so verstandene „Entfesselung“ der Marktkräfte.

Zudem muss Klarheit darüber bestehen, dass Produktion und Leistung, d. h. die Schaffung von Werten und Arbeitsplätzen, Vorrang vor der Verteilungspolitik haben. Sozialpolitik sollte zudem dem Subsidiaritätsprinzip folgen. Der Staat sollte erst dann eingreifen, wenn eine private Absicherung der Lebensrisiken nicht möglich ist oder die finanziellen Mittel des Einzelnen überfordern würde. Nach diesem Prinzip sind die staatlichen Sozialversicherungssysteme zu überprüfen. Mehr Wettbewerb und weniger staatliche Reglementierung könnten die Kosten der sozialen Absicherung begrenzen helfen und damit einen Beitrag dazu leisten, dass die hohen Lohnzusatzkosten, die ein wichtiges Beschäftigungshemmnis darstellen, wieder zurückgeführt werden.

IV. Was die Makropolitik zu leisten vermag

Angesichts der vielschichtigen Probleme der Wachstums- und Vertrauenskrise kann die klassische Makropolitik nur einen bescheidenen Beitrag zu ihrer Überwindung leisten. Die Geldpolitik folgt EWU-weiten Vorgaben und Bestimmungsfaktoren, und die Finanzpolitik wird durch ohnehin schon zu hohe Staatsdefizite in ihrem Handlungsspielraum eingengt. Außerdem liegen die tieferen Gründe für die Wachstumsschwäche nicht im konjunkturellen, sondern im strukturellen Bereich. Gleichwohl stellt sich die Frage nach der Grundausrichtung der Geld- und Finanzpolitik, wobei sich eine überzeugende Gesamtstrategie erst dann ergibt, wenn eine angemessene Geld- und Finanzpolitik durch lohnpolitische Zurückhaltung und die glaubwürdige Einleitung von durchgreifenden Strukturreformen begleitet wird.

1. Geldpolitik

Nach den leidvollen Erfahrungen vieler Industrieländer in den 70er und teilweise auch noch in den 80er Jahren besteht heute weitgehend Einigkeit darüber, dass die Geldpolitik längerfristig weder als wachstums- und beschäftigungspolitisches Instrument noch zur konjunkturellen Feinsteuerung taugt. Geldpolitischer Aktionismus ist längerfristig nicht nur unwirksam, sondern kontraproduktiv. Jeder Versuch einer monetären Konjunkturpolitik kann leicht das Gegenteil des erhofften Effekts bewirken, wenn dadurch die Inflationserwartungen der Marktteilnehmer destabilisiert und die Unsicherheiten, unter denen die Marktteilnehmer agieren, größer werden. Es ist inzwischen allgemein anerkannt, dass eine mittelfristig ausgerichtete, auf Preisstabilität und Verstetigung der Inflationserwartungen zielende Geldpolitik der beste Beitrag ist, den diese für das Wirtschaftswachstum leisten kann. Im Vertrag von Maastricht ist die Preisstabilität deshalb zu Recht als die vorrangige Aufgabe der europäischen Geldpolitik verankert worden.

Die europäische Geldpolitik verfolgt dieses Ziel. In der aktuellen wirtschaftlichen Lage ist sie zwar expansiv. Sie bleibt aber auf das Preisstabilitätsziel ausgerichtet. Die Geldpolitik der EZB steht einem Wirtschaftsaufschwung auch in Deutschland nicht im Wege. Die langfristigen Zinsen sind historisch niedrig. Preisstabilität ist in Deutschland erreicht; und im Euroraum wird erwartet, dass die Inflationsrate im Verlauf von 2003 auf unter 2 % zurückgeht. Die Unternehmensinvestitionen werden durch die niedrigen Zinsen und der private Verbrauch durch die stabilitätsbedingt höheren Realeinkommen begünstigt. Sollte die Inflationsrate weiter und schneller als erwartet sinken, würde sich am Markt neuer Spielraum für einen weiteren Zinsrückgang ergeben. Die in ihrem Kern strukturellen Probleme der deutschen Wirtschaft wird dies freilich nicht lösen. Der monetäre Rahmen für mehr Wachstum ist gegeben; um ihn aber auszufüllen, müssen die Verkürzungen der Strukturen in der deutschen Wirtschaft aufgebrochen, die Fehlreize in den sozialen Sicherungssystemen korrigiert und der nötige Spielraum für privatwirtschaftliches Handeln durch eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und eine nachhaltige Rückführung der Staatsquote geschaffen werden.

2. Finanzpolitik

Für geordnete Staatsfinanzen zu sorgen, gehört zu den zentralen Aufgaben einer ökonomisch sinnvollen Politik. Dies verlangen die Spielregeln des Maastricht-Vertrages sowie deren Konkretisierung durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP). Zudem sind geordnete Staatsfinanzen die Voraussetzung dafür, dass die am Stabilitätsziel ausgerichtete Geldpolitik durch niedrige Zinsen expansive Wirkungen entfalten kann. Soweit es im Rahmen der Konsolidierungserfordernisse möglich ist, sollte die Finanzpolitik überdies die eingebauten Stabilisatoren wirken lassen. Ob darüber hinaus die Finanzpolitik noch antizyklisch wirken sollte, hängt von den Handlungsspielräumen und damit auch von der Ausgangslage der öffentlichen Haushalte ab und ist insofern situationsbezogen zu entscheiden.

Der SWP lässt hierfür genug Flexibilität, allerdings nur auf der Basis gesunder Staatsfinanzen. Der Zeitpfad zur Erreichung des Haushaltsausgleichs ist im Pakt selbst nicht festgelegt; er beruht vielmehr auf Vereinbarungen in europäischen Gremien. Die Verpflichtung, das strukturelle Defizit um mindestens $\frac{1}{2}$ % des BIP p. a. zu reduzieren, stellt einen akzeptablen Kompromiss zwischen der Konsolidierungsnotwendigkeit und den konjunkturellen Sorgen dar.

Für das Jahr 2003 erwartet die Bundesregierung bei einem angenommenen Wirtschaftswachstum von 1 % ein gesamtstaatliches Defizit von nicht mehr als 3 %, was mit den Verpflichtungen des Maastricht-Vertrags in Einklang stünde. Falls das Wirtschaftswachstum jedoch niedriger ausfallen sollte, können die automatischen Stabilisatoren nur dann die erhofften Wirkungen zeigen, wenn zugleich glaubwürdige mittelfristige Konsolidierungs- und Reformschritte eingeleitet werden.

3. Lohnpolitik

In Zeiten hoher und hartnäckiger Arbeitslosigkeit trägt die Lohnpolitik besonders große Verantwortung. Vorrangige Aufgabe einer beschäftigungsfördernden Tarifpolitik muss es angesichts der hohen Unterbeschäftigung sein, den Verteilungsspielraum nicht voll auszuschöpfen. Der Anstieg der Reallöhne sollte hinter dem Produktivitätsfortschritt zurückbleiben, um auf diese Weise die Investitionsbereitschaft der Unternehmen zu stärken und die Beschäftigungsschwelle zu senken. Der gesamtwirtschaftliche Ver-

teilungsspielraum gibt hierbei den Rahmen vor. Was es tatsächlich (zusätzlich) zu verteilen gibt, lässt sich freilich erst im Nachhinein feststellen. Entsprechend vorsichtig ist das „Verteilbare“ auszuloten.

Dabei ist der gesamtwirtschaftliche Verteilungsspielraum zu reduzieren

- um den Produktivitätsanstieg, der sich lediglich aus der Entlassung von Arbeitskräften ergeben hat,
- um außenwirtschaftlich begründete Preissteigerungen wie beispielsweise höhere Ölpreise,
- um die Vorab-Verteilung zu Gunsten des Staates, die sich aus der Erhöhung von indirekten Steuern und anderen Abgaben ergeben,
- sowie um die Kosten etwaiger Arbeitszeitverkürzungen.

Hinsichtlich der Preiskomponente ist Konsistenz zum geldpolitischen Ziel zu gewährleisten. Beschäftigungspolitisch ist es schließlich wichtig, auf die Veränderung der realen Lohnkosten der Unternehmen abzustellen, d. h. die Lohnzusatzkosten sind in die Betrachtung einzubeziehen.

Welchen positiven, aktiven Beitrag die Tarifpartner über die Beachtung derartiger beschäftigungsneutraler Orientierungsgrößen hinaus erbringen sollten, ist situationsabhängig zu bestimmen. Angesichts der Problemfülle und der Tendenz zur Verfestigung der Arbeitslosigkeit wäre für eine gewisse Zeit ein substantieller Abschlag von der neutralen Lohnrate angebracht. Oberstes Gebot bleibt eine mittelfristige und erwartungsstabilisierende Grundlinie in der Lohnpolitik.

Sich an derartigen gesamtwirtschaftlichen Größen zu orientieren, heißt aber nicht, im tarifpolitischen Geleitzug zu fahren. Einheitliche Lohnerhöhungen in der Gesamtwirtschaft werden den unterschiedlichen Qualifikationen der Arbeitnehmer und den speziellen Anforderungen der Arbeitsplätze ebensowenig gerecht wie den notwendigen Strukturanpassungen in den einzelnen Branchen und Regionen. Nur bei entsprechender „Feinabstimmung“ der Löhne vor Ort kann das Potential an Arbeitsmöglichkeiten voll ausgeschöpft werden. Hierzu können die Tarifpartner durch die Vorgabe eines möglichst flexiblen Rahmens entscheidend beitragen. Letztlich muss es dabei darum gehen, der „Markträumungsfunktion“ der Löhne wieder mehr Geltung zu verschaffen. Hierzu gehört mehr Flexibilität in den institutionellen Strukturen des Lohnfindungsprozesses und den Arbeitsbedingungen.

Darauf wird im 4. Abschnitt des folgenden Kapitels im Einzelnen eingegangen.

V. Wo finanz- und strukturpolitische Korrekturen gefordert sind

Wichtige Bestandteile einer wirtschaftspolitischen Strategie für mehr Wachstum und Beschäftigung sind eine Reduzierung der Abgabenbelastung (vor allem der Lohnzusatzkosten), eine Erhöhung der Arbeitsanreize durch entsprechende Veränderungen der Transfersysteme sowie eine „Entbürokratisierung“. Darüber hinaus ist es erforderlich, die strukturellen Defizite abzubauen sowie die langfristigen demographischen Probleme anzugehen und damit das Vertrauen in tragfähige finanzpolitische Rahmenbedingungen in Deutschland und durch eine Erfüllung des Stabilitäts- und Wachstumspakts auch in der Währungsunion zu stärken.

Handlungsbedarf besteht vor allem auf folgenden Feldern:

1. Konsolidierung der öffentlichen Finanzen

Nur eine klare finanzpolitische Linie, die eine auf Ausgabenbegrenzung ausgerichtete verlässliche Konsolidierungsperspektive aufweist, kann bei Konsumenten und insbesondere Investoren bestehende Befürchtungen weiterer Belastungen seitens der Finanzpolitik ausräumen und Vertrauen in eine sinkende Staats- und Abgabenquote schaffen. Konsolidierung ist eine strukturelle Aufgabe, die durchaus Raum für die Wirkung der automatischen Stabilisatoren lässt. Dabei ist der von der Bundesregierung angekündigte Konsolidierungskurs zur Erreichung der Ziele des Stabilitäts- und Wachstumspakts in dem vorgesehenen Zeitrahmen bis 2006 umzusetzen. Alle Einzelmaßnahmen - wie beispielsweise die Begrenzung der Verlustverrechnung bei den Unternehmen - müssen im Hinblick auf ihre Wirkung auf die Kapitalbildung sowie ihren Wettbewerbs- und Wachstumsbeitrag überprüft werden.

Eine Konsolidierungsstrategie sollte folgenden Grundbedingungen genügen:

- Eine klare Kommunikation, welche die grundsätzlichen Ziele der Finanzpolitik und die Wege dorthin deutlich macht. Transparenz und eindeutige Vorgaben wirken vertrauensbildend.
- Eine Konsolidierung auf der Ausgabenseite (insbesondere bei konsumtiven Staatsausgaben) hat sich in der Vergangenheit in der Regel als am erfolgversprechendsten erwiesen. Dies ist um so wichtiger, wenn die Senkung der Abgabenbelastung das explizite finanzpolitische Ziel ist. Einnahmenerhöhende Maßnahmen durch eine Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage sollten eher Grundlage weiterer Tarifsenkungen sein.
- Die gesamtwirtschaftlichen Annahmen einer Konsolidierungsstrategie sollten vorsichtig gesetzt werden. Ex ante Wachstumsdividenden einzuplanen, entspricht nicht einem verlässlichen und vertrauensbildenden Konsolidierungskurs.
- Eine überzeugende Konsolidierung muss auch darlegen, wie langfristige Probleme, die sich noch nicht in aktuellen Defiziten niederschlagen, angegangen werden sollen.
- Die Einbettung von Konsolidierungsmaßnahmen in erforderliche strukturelle Reformen verbessert die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsperspektiven und erleichtert damit wiederum den Defizitabbau.

Konkret ergibt sich in Deutschland unter Zugrundelegung des Ziels eines annähernd ausgeglichenen Haushalts bis 2006 folgender quantitativer Rahmen:

- Die strukturelle gesamtstaatliche Defizitquote beträgt 2002 knapp 3 % und konzentriert sich auf die Gebietskörperschaften. Die Sozialversicherungen müssen ihr vergleichsweise geringes Defizit ohnehin möglichst rasch - notfalls durch Beitragssatzerhöhungen - schließen.
- Da bei dem Ziel „mittelfristig annähernd ausgeglichen“ eine Defizitquote von $\frac{1}{2}$ % toleriert wird, müssen die Gebietskörperschaften ihr strukturelles Defizit um knapp $2\frac{1}{2}$ % des BIP senken. Hinzu kommen allerdings die Einnahmehausfälle aus den Steuersenkungen 2004 und 2005 in Höhe von gut 1 % des BIP. Der gesamte strukturelle Konsolidierungs-

bedarf der Gebietskörperschaften beträgt deshalb 3 ½ % des BIP bzw. knapp 0,9 % des BIP pro Jahr.

- Soll die strukturelle Konsolidierung allein über die Ausgabenseite erfolgen, müssen die nominalen Ausgaben der Gebietskörperschaften in den Jahren 2003 bis 2006 ungefähr konstant bleiben, wenn man einen Trend des realen Wachstums und der Inflationsrate von jeweils 1 ½ % unterstellt.

Das Ziel eines ausgeglichenen gesamtstaatlichen Haushalts wird dabei u.E. am ehesten erreicht, wenn sich jede einzelne Gebietskörperschaft – bei klarer finanzieller Eigenverantwortung im Sinne eines Wettbewerbsföderalismus - zu einem fest terminierten Haushaltsausgleich (innerhalb dieses Jahrzehnts) verpflichtet.

Um den Konsolidierungskurs abzusichern, könnten über die bisher beschlossenen Maßnahmen hinausgehende Schritte erforderlich sein. Zu denken wäre etwa an folgende Maßnahmen:

- Die Eigenheimzulage als eine der gewichtigsten Subventionen kann auf mittlere Sicht ganz abgebaut werden, wenn das verteilungspolitische Ziel der Familienförderung auf andere Weise erreicht wird, wie beispielsweise durch Wohngeldzahlungen oder andere direkte Einkommenstransfers an Bedürftige.
- Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sollten (wie bereits geplant) zusammengelegt werden, wobei der Anspruch arbeitsfähiger Personen bei Ablehnung von Arbeitsangeboten noch erheblich unter die bisherige Sozialhilfe abgesenkt werden sollte. Die Arbeitslosenhilfe stellt in ihrer jetzigen Form eine kaum zu rechtfertigende steuerfinanzierte Absicherung unterschiedlicher Einkommensniveaus dar. Zu berücksichtigen sind allerdings Einnahmeherausfälle der Sozialversicherungen und Mehrbelastungen der Kommunen bei der Sozialhilfe, die zu kompensieren wären.
- Die aktive Arbeitsmarktpolitik sollte deutlich eingeschränkt werden, da sie sich häufig als ineffizient erwiesen hat.

- Sämtliche Subventionen – einschließlich der traditionellen staatlichen Sparförderung - sind auf den Prüfstand zu stellen. Hilfreich kann aber auch schon der Vorschlag einer pauschalen Subventionskürzung in Höhe von 10 % sein. Dies sollte jedoch der Einstieg in einen umfassenden Abbau aller Subventionen sein. Dazu wären Termine sowie jährliche Kürzungsraten festzulegen. Wenn eine pauschale Kürzung nicht durchsetzbar ist, sollten die einzelnen Subventionstatbestände den Prinzipien der Degression und der Befristung unterworfen werden.
- Das Personal mit seinem Anteil an den Gesamtausgaben der Gebietskörperschaften von 25 % ist ein entscheidender Ausgabenblock, der von umfassenden Sparmaßnahmen nicht ausgenommen werden kann. In der Beamtenbesoldung ist zu berücksichtigen, dass die Arbeitsplätze absolut sicher sind. Zu denken wäre auch an eine stärkere Flexibilisierung der Arbeitszeit über 38 Stunden hinaus und eine Absenkung der Eingangsstufen für alle Laufbahnen.

Generell sollten die Möglichkeiten für betriebsbedingte Kündigungen untersucht und eine stärker leistungsorientierte Tarif- und Besoldungsstruktur angestrebt werden. Öffnungsklauseln für die Länder wären wünschenswert, um eine regionale bzw. lokale Differenzierung zu ermöglichen. Jede Veränderung im Bestand (oder Tarif) um 1% spart bzw. kostet 1,5 Mrd € p.a.

- Privatisierungspotenziale sollten konsequent genutzt werden.
- Im Besitz der öffentlichen Hand verbleibende Immobilien sollten möglichst marktwirtschaftlich bewirtschaftet werden. Nicht zuletzt für den Bau und Betrieb von Straßen sollten verstärkt privatwirtschaftliche Lösungen mit der Finanzierung über Nutzungsentgelte angestrebt werden.
- Der Wettbewerb zwischen den Hochschulen ist zu fördern. Die Hochschulausbildung könnte auch in stärkerem Maße entgeltpflichtig gemacht werden, wenn dem berechtigten Anliegen einer fairen Chancenverteilung durch gezielte Transfers Rechnung getragen wird.

2. Steuerpolitik

In der Steuerpolitik müssen nach der Vielzahl sich in der Wirkung teilweise widersprechender Eingriffe und Vorschläge, die zu einer starken Verunsicherung der Wirtschaftsakteure geführt haben, klare und verlässliche Perspektiven geschaffen werden. Diese sollten darauf abzielen, die Belastung mit direkten Steuern in einem mehrstufigen Prozess zu vermindern, das Steuerrecht zu vereinfachen, die Planungssicherheit zu erhöhen und nach Abschluss der Konsolidierungsphase die steuerliche Belastung weiter zu senken. Die Auseinandersetzung um die Wiedereinführung der Vermögensteuer und Vorschläge zu rückwirkenden Steuerbelastungen waren vertrauensschädlich.

In der gegenwärtigen Diskussion wird nicht genügend gewürdigt, dass mit der dreistufigen „Steuerreform 2000“ bereits weitgehende Einkommensteuersenkungen beschlossen worden sind. Es kommt nunmehr darauf an, diese konsequent umzusetzen. Sollte dadurch – bei einem weiterhin sehr schwachen Wirtschaftswachstum – der Konsolidierungskurs gefährdet werden, müssten weitere Kürzungen von Ausgaben und Steuervergünstigungen in Kauf genommen werden.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wären noch weitergehende Senkungen des Einkommensteuertarifs erwünscht. Dies könnte jedoch erst in Angriff genommen werden, wenn die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte vollendet ist oder die Bereitschaft besteht, durch weitere Ausgabeneinsparungen sowie eine Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlagen oder die Erhöhung anderer Steuern die notwendige Gegenfinanzierung bereitzustellen.

Hierfür kämen vor allem folgende steuerliche Maßnahmen in Betracht:

- Umschichtung von direkten zu indirekten Steuern.
- Starke Vereinfachung und Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bei der Einkommensteuer, u.a.:
 - Streichung der Entfernungspauschale,
 - Halbierung der Werbungskostenpauschale für Arbeitnehmer,
 - Abschaffung der Steuerbefreiung für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeits-Lohnzuschläge (hier obliegt es nicht dem Staat, son-

- dem den Tarifvertragsparteien, die erhöhte Arbeitsbelastung dieser Tätigkeiten in den Löhnen angemessen zu honorieren),
- Streichung des Versorgungsfreibetrags für Beamte.
 - Abschaffung sämtlicher ermäßigter Steuersätze bei der Umsatzsteuer. Der Preisanstieg bei Lebensmitteln wäre beim einkommensteuerlichen Existenzminimum und der Sozialhilfe zu kompensieren.

Nach der durch die früheren Regierungspläne ausgelösten Verunsicherung an den Finanzmärkten ist eine Neugestaltung der Besteuerung von Kapitalerträgen vordringlich. Angesichts der auf diesem Gebiet bestehenden Umgehungsmöglichkeiten ist eine Lösung angezeigt, die die Kapitalerträge möglichst vollständig erfasst. Die von der Bundesregierung vorgeschlagene Zinsabgeltungsteuer geht in Verbindung mit der Veräußerungsgewinnbesteuerung in diese Richtung. Bei der konkreten Ausgestaltung sollte aber auch auf die Steigerung der Kapitalmarkteffizienz geachtet werden; so sollte hierdurch nicht die Fremdfinanzierung gegenüber der Eigenfinanzierung der Unternehmen begünstigt werden.

3. Sozialversicherungen

Wesentlichen Anteil an den Lohnzusatzkosten haben die Sozialversicherungen. Die Beiträge zu den einzelnen Zweigen summieren sich nicht nur zu einem im internationalen Vergleich sehr hohen Niveau. Sie weisen darüber hinaus sowohl aktuell (wegen der ungünstigen Beschäftigungslage) als auch längerfristig (wegen der demographischen Perspektiven) eine deutlich steigende Tendenz auf, was sich negativ auf die Arbeitsnachfrage auswirkt.

Vordringlich ist eine Reform der gesetzlichen Krankenversicherung. Der durchschnittliche Beitragssatz ist hier zum Jahresbeginn 2002 um 0,4 Prozentpunkte auf 14,0 % der beitragspflichtigen Entgelte gestiegen und dürfte sich in diesem Jahr um ungefähr einen halben Prozentpunkt erhöhen. Eine danach einsetzende mittelfristige Stabilisierung ist nicht in Sicht.

In der gesetzlichen Rentenversicherung ist der Beitragssatz zum Jahresbeginn 2003 ebenfalls gestiegen. Ohne weitere Anpassungsmaßnahmen wären langfristig wegen der demographischen Entwicklung trotz der jüngsten Reform starke Beitragssatzsteigerungen erforderlich, deren „Vor-

schatteneffekte“ bereits heute das Wirtschaftsklima belasten dürften. Um dem Rechnung zu tragen und im Alterssicherungsbereich klare Perspektiven zu schaffen, sollten bereits heute weitere Reformen eingeleitet werden mit dem Ziel, einen weiteren beträchtlichen Beitragssatzanstieg zu vermeiden.

Reform der gesetzlichen Krankenversicherung

Bei der Reform der gesetzlichen Krankenversicherung ist von folgenden das Gesundheitswesen prägenden Strukturmerkmalen und Entwicklungstendenzen auszugehen:

- Der Gesundheitssektor ist ein wichtiger und vor allem im Hinblick auf die Beschäftigung dynamisch wachsender Wirtschaftsbereich, der einen bedeutenden Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum leistet.
- Der starke Ausgabenanstieg bei der Krankenversicherung wird maßgeblich durch den medizinischen Fortschritt, der zur Entwicklung kostenträchtiger neuer Behandlungsmethoden führt, sowie Veränderungen in der Altersstruktur der Bevölkerung verursacht. Kostensenkende Produktivitätsfortschritte sind in dem personalintensiven Gesundheitswesen im Vergleich mit anderen Wirtschaftsbereichen nur begrenzt zu erwarten.
- Das staatliche deutsche Gesundheitssystem ist geprägt durch ein nahezu undurchschaubares Regelwerk, ein die Intransparenz erhöhendes Sachleistungsprinzip, monopolistische Strukturen auf der Seite der Leistungsanbieter, die überdies ihre Nachfrage in großem Umfang selbst steuern können, sowie durch fehlende Rationalisierungsanreize und die Tendenz zur Bildung von Überkapazitäten im Krankenhaussektor.
- Auf der Finanzierungsseite vermischt das System den einem Versicherungssystem immanenten Risikoausgleich mit einem umfassenden „Solidarausgleich“: Während die Leistungen für alle Versicherten gleich sind, werden die Beiträge proportional zum Arbeitseinkommen bis zur Beitragsbemessungsgrenze erhoben. Gleichzeitig wird durch die paritätische Finanzierung durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Beitragszahlung mit dem Arbeitsverhältnis verknüpft. Die Kostensteige-

rungstendenzen im Gesundheitswesen führen somit zu einem automatischen Anstieg der Lohnzusatzkosten.

Aus dieser Diagnose lassen sich für eine wachstumsgerechte Umgestaltung vier Leitlinien formulieren:

- Abkoppelung der Finanzierung der Krankenversicherungsbeiträge vom Arbeitsverhältnis,
- Trennung des Risikoausgleichs vom Solidarausgleich,
- Beseitigung der bisherigen Ineffizienzen auf der Leistungsseite,
- Stärkung des Wettbewerbs unter Krankenkassen und Leistungsanbietern.

Fortsetzung der Rentenreform

In der gesetzlichen Rentenversicherung könnte die Anfang 2001 in Kraft getretene Reform mit dem Einstieg in eine kapitalgedeckte Altersvorsorge und einer Reduzierung der jährlichen Rentenanpassungen bis 2010 dafür sorgen, dass im laufenden Jahrzehnt nicht mehr mit nennenswerten Steigerungen des Beitragssatzes zu rechnen ist. Voraussetzung hierfür ist allerdings ein Wirtschaftswachstum, das eine spürbare Ausweitung der Beschäftigung ermöglicht.

Da die Rentenanpassungen bis 2010 ohnehin deutlich hinter der Lohnentwicklung zurückbleiben, erscheinen erneute kurzfristige Einschnitte problematisch. Würden nun zusätzliche hektische ad-hoc-Eingriffe vorgenommen, die die festgelegten Regeln von Jahr zu Jahr ändern, würde dies die Notwendigkeit weiterer längerfristig angelegter Reformen eher verschleiern. In Betracht gezogen werden könnte aber, den bis 2010 geltenden Abschlagfaktor noch etwas zu erhöhen.

Längerfristig muss dem Prinzip einer einnahmenorientierten Gestaltung der Leistungen gefolgt werden, wenn künftige Erwerbstätigengenerationen nicht überfordert werden sollen. Hier kommen zwei Möglichkeiten in Betracht:

- Eine zwar einfache, aber radikale Reform besteht darin, die bestehende Rentenanpassung durch ein Verfahren abzulösen, das sich nicht an der Entwicklung der Durchschnittslöhne, sondern der Lohnsumme orientiert. Alle Beschäftigungsschwankungen würden auf das Niveau der Renten insgesamt durchschlagen und unter Umständen zu "negativen" Rentenanpassungen führen.
- Eine „schonendere“ Alternative besteht in einer schrittweisen Anhebung des Renteneintrittsalters mit der Möglichkeit eines vorzeitigen Rentenbezugs bei versicherungsmathematisch korrekten Abschlägen. Hier treffen die demographisch bedingten Belastungen zwar ebenfalls im Wesentlichen die Rentner, jedoch werden sie nach Altersjahrgängen gestaffelt. Dies erscheint insofern gerechtfertigt, als auch die Lebenserwartung allmählich steigt und vor allem die jüngeren Rentnerjahrgänge (bzw. die nachwachsenden Rentner) durch rückläufige Geburtenzahlen die demographische Fehlentwicklung mitverursacht haben und damit ihren Teil des „Generationenvertrags“ in einem geringeren Maße erfüllen als vorangegangene Generationen.

4. Stärkung der Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes

Flankierend zu einer beschäftigungsfördernden Lohnpolitik und einer Verringerung des Abgabenkeils sind folgende Maßnahmen zur Verbesserung der Anreizstrukturen und Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt angezeigt:

- Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sollten – wie bereits erwähnt – zusammengelegt werden, wobei der Anspruch arbeitsfähiger Personen keinesfalls über die Sozialhilfe hinausgehen darf und die Zahlungen für arbeitsfähige, aber -unwillige Empfänger deutlich reduziert werden sollten. Die Arbeitslosenhilfe stellt eine schwer zu rechtfertigende steuerfinanzierte Grundversicherung auf Basis des bisherigen Arbeitsentgelts dar. Zu berücksichtigen sind allerdings Einnahmehausfälle der Sozialversicherungen und Mehrbelastungen der Kommunen bei der Sozialhilfe, die zu kompensieren wären.
- Für wenig qualifizierte Arbeitnehmer bedarf es der Unterstützung bei der Schaffung eines eigenen Lohnsegments durch ein System von Anreizen und Sanktionen:
 - Milderung der „Progressionsfalle“ durch allmählich wachsende Anrechnung der Erwerbseinkommen bei Sozialhilfe,

- Lohnzuschüsse, (partielle) Befreiung von Sozialabgaben,
 - Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosenunterstützung bei gleichzeitiger Intensivierung der Vermittlungsbemühungen,
 - effektive Missbrauchskontrollen.
- Historisch gewachsene Arbeitnehmerschutzrechte dürfen keine unüberwindbare Hürde für die Außenseiter des Arbeitsmarktes sein. Die inzwischen vielfältigen Arbeitszeitmodelle zeigen, dass unter heutigen Verhältnissen das Schutzbedürfnis der Arbeitnehmer neu zu definieren ist. Bei jeder Regulierungsmaßnahme muss es letztlich darum gehen, die Gesamtkosten in Bezug auf Lohn, Arbeitszeit und Arbeitsplatzsicherheit im Blick zu behalten und ihre Auswirkungen auch auf die Marktzugangsbedingungen zu beachten. Folgende Anpassungen erscheinen vordringlich:
 - Ausweitung des Günstigkeitsprinzips auf die Arbeitsplatzsicherung. Es muss möglich sein, im Interesse der Arbeitnehmer in einem gefährdeten Betrieb von den vereinbarten Tariflöhnen nach unten oder der Arbeitszeit nach oben abzuweichen.
 - Generelle Erweiterung der Möglichkeit zu dezentralen Lohnvereinbarungen auf der Betriebsebene, Verkürzung der Bindungsfrist von Tarifverträgen bei Austritt eines Unternehmens aus der Tarifgebundenheit, sparsamerer Gebrauch von Allgemeinverbindlicherklärungen.
 - Lockerung des Kündigungsschutzes, der zwar den „Arbeitsplatzbesitzern“ nützt, aber gleichzeitig die Dauer und Persistenz von Arbeitslosigkeit erhöht.

Die jetzt beschlossenen Maßnahmen (Ausweitung der sog. Mini-Jobs auf 400 €, verminderte Sozialabgaben für Arbeitnehmer bis 800 €, steuerlich absetzbare Ausgaben für haushaltsnahe Dienstleistungen, verschärfte Anrechnungsregelungen bei Arbeitslosenhilfe) sind zu begrüßen und einer späteren Erfolgskontrolle von unabhängiger Seite zu unterziehen.

Insgesamt kommt es darauf an, die Arbeitsverhältnisse zu flexibilisieren. Die Hartz-Kommission hat wichtige Anstöße zur besseren Vermittlungseffizienz der Arbeitsämter gegeben, dies reicht aber nicht aus. Die Tarifpartner müssen durch eine entsprechende Konditionengestaltung bei den Arbeitsverhältnissen ihren Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze leisten und durch Abbau von Rigiditäten Einstellungshindernisse beseitigen.

5. Weitere Politikbereiche

Hauptschwerpunkte eines Wachstumsprogramms sind zweifellos die Reduzierung der hohen Belastung mit Steuern und Sozialabgaben, die Reform der sozialen Absicherungssysteme und die Flexibilisierung des Arbeitsmarkts. Aber auch in anderen Politikbereichen besteht Handlungsbedarf, auch wenn sich die Auswirkungen teilweise erst längerfristig bemerkbar machen:

- Auf den Gütermärkten hat die (Rest-) Liberalisierung in Deutschland schon relativ große Fortschritte gemacht. Im Telekommunikationsbereich, bei Strom und – in Ansätzen – bei Gas und Post ist Deutschland den meisten europäischen Partnerländern voraus. Gleichwohl bleibt noch viel zu tun, insbesondere bei
 - der Vollendung des Gemeinsamen Binnenmarktes,
 - der abschließenden Marktöffnung der Netzindustrien
 - und der Verlängerung der Ladenöffnungszeiten.

- Die Gründung und Erweiterung von Unternehmen sollte vereinfacht werden. Die Genehmigungsverfahren sind zu beschleunigen und zu „entschlacken“. Marktzugangsbarrieren wie die Handwerksordnung müssen überprüft und – falls die Regeln nicht mehr mit einem offenen Wettbewerbssystem kompatibel sind – abgeschafft werden.

- Eine Reform des Bildungssystems ist überfällig:
 - In einer zunehmend wissensbasierten Welt nimmt die Ressource „Humankapital“ eine Schlüsselrolle ein; Qualifikation ist zudem noch immer der beste Schutz vor Arbeitslosigkeit.
 - Zentrales Ziel der Schulen muss eine effizientere Wissensvermittlung und die Entwicklung der Lernfähigkeit sein.
 - Im universitären Bereich muss der Grundsatz stärker beachtet werden, dass das Angebot an Bildung teuer ist.
 - Den Hochschulen ist das Recht auf ein Auswahlverfahren und Studiengebühren einzuräumen. Die inneren Reformen der Hochschulen sind fortzuführen und der Wettbewerb zwischen den Hochschulen zu stärken.

VI. Worauf es ankommt: Schlüssiges Gesamtpaket entscheidend

Bei den anstehenden Reformarbeiten wird es entscheidend darauf ankommen, dass die Grundzusammenhänge klar erkennbar bleiben und das Gesamtpaket ein schlüssiges Ganzes bildet. Für jedes Pro einer Einzelmaßnahme lässt sich isoliert betrachtet rasch ein Contra finden. Notwendige Maßnahmen dürfen nicht durch ein überzogenes Konsensdenken oder durch Partikularinteressen verwässert werden.

Dem Sachverständigenrat ist zuzustimmen, wenn er in seinem jüngsten Jahresgutachten schreibt, dass das Kurieren an den Symptomen nicht weiterhilft. „Notwendig ist vielmehr eine schonungslose Diagnose, denn nur auf ihr lässt sich eine langfristig orientierte, ganzheitliche Therapie aufbauen. Nur durch grundlegende Strukturreformen kann Deutschland für die zunehmenden Herausforderungen des weltweiten Wettbewerbs, des technischen Fortschritts und der demographischen Entwicklung angemessen gerüstet werden“ (Tz. 18). Entscheidend ist, Risikobereitschaft, Leistungswillen und Eigenverantwortlichkeit zu stärken. Die gerechte Verteilung der Anpassungslasten ist für die Akzeptanz der Reformen zwar ebenfalls wichtig. Priorität muss aber die Förderung von Wettbewerb und Wachstum haben.