

Für mehr Beschäftigung: Was jetzt zu tun ist

Prof. Dr. Wolfgang Franz, Präsident des ZEW, Mannheim

Die Wahl ist vorbei, die Probleme bleiben, insbesondere die Misere auf dem Arbeitsmarkt, deren Beseitigung praktisch alle Wahlkämpfer höchste Priorität eingeräumt haben. Wer hat was zu tun? Das ZEW möchte mit diesem speziellen Beitrag im Sinne eines Standpunkts Erfolg versprechende Wege zu mehr Beschäftigung aufzeigen und damit der Wirtschaftspolitik Orientierungshilfen für einen mutigen Kurs anbieten, für den eiligen Leser in Form eines 10-Punkte-Programms.

1. Die Herausforderung

Die Verringerung der Arbeitslosigkeit nimmt auf der wirtschaftspolitischen Agenda aller im Bundestag vertretenen Parteien den ersten Platz ein. Zu Recht! Gleichwohl sollte sich die Politik nicht die alleinige Zuständigkeit für die Beseitigung der Arbeitsmarktprobleme aufbürden lassen und schon gar nicht wieder der Versuchung erliegen, sich an quantitativen Zielvorgaben messen lassen zu wollen. Denn andere tragen ebenfalls Verantwortung und müssen in die Pflicht genommen werden, allen voran die Tarifvertragsparteien. An ihrem Beitrag zur Schaffung neuer wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze führt kein Weg vorbei. Kurzum: Wir brauchen ein „package deal“ der Akteure der Wirtschaftspolitik.

Sicherlich: Die Ursachen der Arbeitslosigkeit sind vielfältig und nicht alle liegen im Einflussbereich der (nationalen) Wirtschaftspolitik, wie etwa die Entwicklungen der Weltkonjunktur, der Rohstoffpreise oder der Finanzmärkte, von Terroranschlägen und Naturkatastrophen ganz

zu schweigen. Davon sind andere Länder ebenfalls betroffen. Arbeitslosigkeit gibt es praktisch überall. Aber: Deutschland tut sich besonders schwer, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Andere Länder weisen weitaus größere Erfolge auf. Die Hürden für mehr Beschäftigung sind also zu einem guten, wenn nicht überwiegenden Teil hausgemacht.

Diese Hürden zu identifizieren und Ratschläge zu geben, wie sie weggeräumt werden können, heißt nicht, den Wirtschaftsstandort Deutschland kaputt reden zu wollen. Das wäre genauso falsch und unangemessen, wie seine Defizite zu verschweigen: Deutschland ist gemessen am Weltwarenhandel „Exportvizeweltmeister“, verliert eben dort Weltmarktanteile, im Gegensatz etwa zu den Vereinigten Staaten. Beim Weltdienstleistungshandel liegen die Exportanteile Deutschlands lediglich auf dem vierten Platz, vom Rückstand beim Welthandel mit Gütern der Spitzentechnologie ganz zu schweigen.

Die Arbeitslosigkeit in Deutschland kann beträchtlich verringert werden, aber man muss dies auch wirklich wollen. Wenig hilfreich sind Lippenbekenntnisse und Proklamationen, die in eklatantem Widerspruch zum eigenen Handeln stehen,

Gliederung

1.	Die Herausforderung	1
2.	Die Diagnose.....	2
3.	Zur Rolle der staatlichen Wirtschaftspolitik.....	3
4.	Die Wege.....	4
4.1	Lohnpolitik und Arbeitsmarktreformen	4
4.1.1.	Lohnpolitik.....	4
4.1.2.	Institutionelles Regelwerk der Lohnbildung.....	6
4.1.3.	Arbeitsgerichtsbarkeit	7
4.1.4.	Betriebsverfassungsgesetz	9
4.2	Reform des Bildungssystems.....	9
4.3	Reform der Systeme der sozialen Sicherung.....	10
4.3.1.	Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe	10
4.3.2.	Reform des Gesundheitswesens.....	12
4.4	Steuerreform	13
5.	Eine 10-Punkte-Agenda	16

sowie die beliebten Appelle an die Unternehmen, gefälligst mehr Arbeits- und Ausbildungsplätze bereitzustellen. Den potenziellen ausländischen Investor wird darob kaum die Rührung überkommen, sondern er muss sich genauso wie inländische Investoren an gültigen Standards bei den zu erwirtschaftenden Renditen

orientieren, will er das Unternehmen und damit die Arbeitsplätze sichern. Sachkapital und erst recht Finanzkapital können sich auf Grund ihrer hohen internationalen Mobilität Standortnachteilen entziehen. Das mag für die heimische Wirtschaftspolitik lästig sein, wäre indes nur unter absurd hohen Kosten zu verhin-

dern. Stattdessen müssen die Anreize für die Unternehmen richtig gesetzt werden, hierzulande Arbeitsplätze zu schaffen. Unternehmen sind nach aller Erfahrung sehr wohl bereit, ihren Tribut für Standortvorteile wie Bildungssystem, Infrastruktur und sozialen Frieden zu entrichten. So wird ein Schuh daraus.

2. Die Diagnose

Eine erfolgreiche Therapie setzt eine zutreffende Diagnose voraus. Dies kann nicht nachdrücklich genug betont werden, weil einige Ratgeber und Kommissionen mitunter glauben, sich diesem als aufwändig angesehenen Erfordernis entziehen zu können, um sich lieber gleich den Handlungsempfehlungen zu widmen. Eine solche Unbekümmertheit birgt das hohe Risiko in sich, lediglich an Symptomen zu kurieren oder eine ungeeignete Remedur vorzuschlagen. Selbst auf die Gefahr einer vielleicht als lästig erachteten Ausführlichkeit hin, enthalten die folgenden Abschnitte einige Aspekte einer notwendigen Diagnose, ohne dabei auch nur ansatzweise Vollständigkeit beanspruchen zu wollen.

Deutschland ist hinsichtlich des Charakteristikums seiner Arbeitslosigkeit mit einem spezifischen Problem konfrontiert, welches sich mit Hilfe des Schaubilds verdeutlichen lässt. Es enthält die Arbeitslosenquoten der Jahre 1970 bis 2001 für (West-) Deutschland und die Vereinigten Staaten basierend auf einem ähnlichen Erhebungskonzept („OECD-standardisierte Arbeitslosenquoten“). Zwei Beobachtungen fallen unmittelbar auf:

- Die Arbeitslosenquote in den Vereinigten Staaten lag bis Anfang der Achtzigerjahre teilweise beträchtlich über dem entsprechenden Wert in Westdeutschland. Die Vereinigten Staaten waren mithin in den vergangenen Dekaden keineswegs durch andauernde Vollbeschäftigung gekennzeichnet, so wie dies mitunter suggeriert wird.
- Nach einem ruckartigen Anstieg der Arbeitslosigkeit in den Vereinigten

Staaten in den Jahren 1976, 1982 oder 1991 kehrte die Arbeitslosigkeit stets wieder zu ihrem Ausgangswert vor dieser Erhöhung zurück, welcher in der Größenordnung von rund 5 v.H. liegt. Ganz anders stellt sich die Situation in (West-) Deutschland dar: Die Arbeitslosenquote läuft eher treppenförmig nach oben und sinkt nie wieder auf das Niveau, welches sie vor der schubweisen Zunahme aufgewiesen hatte, das heißt jeder (rezessionsbedingte) Anstieg der Arbeitslosigkeit setzt auf dem höheren Plateau der vorherigen Phase auf.

Hierin manifestiert sich das spezifische Arbeitsmarktproblem Deutschlands. Es besteht nicht darin, dass Deutschland von Zeit zu Zeit von einer Rezession geplagt wird, so unerwünscht diese ist. Darunter haben andere Länder ebenfalls zu

leiden, und Rezessionen wird man trotz gelegentlicher Beteuerungen – zuletzt in den Hochphasen der „New Economy“ zu vernehmen – wohl niemals vermeiden können. Vielmehr ist es das Beharrungsvermögen der Arbeitslosigkeit, welches die hiesige Problemlage kennzeichnet. Wie in einem Teufelskreis kehrt der deutsche Arbeitsmarkt nicht nur nicht wieder zu einem hohen Beschäftigungsstand zurück, sondern gerät in einen immer tieferen Sumpf.

Die Wichtigkeit dieser Beobachtungen kann nicht eindringlich genug betont werden, denn sie bieten gleichzeitig einen Schlüssel zum Verständnis der Ursachen für die heutige Beschäftigungsmisere und weisen auf die notwendige Therapie hin. Zwei Aspekte verdienen in diesem Zusammenhang besondere Beachtung:

Arbeitslosenquoten in Deutschland und den USA



■ Wachstumspolitische Erfordernisse sollten von konjunkturpolitischen Erwägungen unterschieden werden. Mit Wachstum ist der trendmäßige Pfad des realen Bruttoinlandsprodukts gemeint, während die konjunkturellen Bewegungen Schwankungen um diesen Wachstumspfad darstellen. Wachstumsfaktoren sind unter anderem das Bildungssystem, die Infrastruktur, die Sachkapitalausstattung, der technische Fortschritt, aber auch die institutionellen Rahmenbedingungen und deren Funktionstüchtigkeit. Hierauf muss die Wirtschaftspolitik ihr Hauptaugenmerk richten. Wenn eine schwere Rezession zu erwarten ist oder schon vorliegt, dann können zusätzlich konjunkturpolitische Maßnahmen zwecks Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage hinzutreten, wegen der internationalen Verflechtung der Märkte international koordiniert, sofern andere Länder ebenfalls stark betroffen sind.

Eine solche schwere Rezession ist erfreulicherweise derzeit nicht zu befürchten, weshalb der konjunkturpolitische Aspekt bei den folgenden Überlegungen ausgeklammert bleibt.

■ Wie das gegenüber liegende Schaubild nahe legt, verhindern eine Reihe von Inflexibilitäten beispielsweise auf dem Arbeitsmarkt die Rückkehr zu einem normalen Beschäftigungsstand. Bildlich dargestellt wirken diese Inflexibilitäten wie die bekannten Sperrklinken bei Rädern: Wenn das Rad vorwärts gedreht wird, das heißt wenn die wirtschaftliche Entwicklung gut „läuft“, dann sind diese Sperrklinken nicht weiter hinderlich. Wenn sich aber die wirtschaftliche Entwicklung umkehrt und deshalb eine hohe Flexibilität erforderlich wäre, das Rad also leider zurückgedreht werden müsste, dann verhindern diese Sperrklinken die notwendige Anpassung an die weniger günstigen Gegebenheiten. In „guten Zeiten“ stören

die Inflexibilitäten nicht allzu sehr, in „schlechten Zeiten“ wirken sie kontraproduktiv und erzeugen persistente Arbeitslosigkeit. In „guten Zeiten“ werden sie meist achselzuckend hingenommen und man gewöhnt sich an sie, in „schlechten Zeiten“ fehlt der Mut und die Kraft, sie schleunigst zu beseitigen.

Deshalb führt das häufig vorgetragene Argument in die Irre, viele der im Folgenden noch zu konkretisierenden Inflexibilitäten existierten schon seit geraumer Zeit und könnten deshalb nicht für die anschließende Misere auf dem Arbeitsmarkt verantwortlich gemacht werden. Gewiss: Die Ursache für den Anstieg der Arbeitslosigkeit mögen nicht sie, sondern konjunkturelle Einflüsse sein. Jedoch: Sie verhindern die Rückkehr zur Normalität auf dem Arbeitsmarkt in dem Sinne, dass nicht genügend wettbewerbsfähige Arbeitsplätze geschaffen und nicht alle vorhandenen Arbeitsplätze adäquat besetzt werden können.

3. Zur Rolle der staatlichen Wirtschaftspolitik

Bevor die einzelnen wirtschaftspolitischen Herausforderungen thematisiert werden, erscheint es angesichts der jüngeren Diskussionen erforderlich, auf die Grenzen der staatlichen Wirtschaftspolitik in aller Kürze aufmerksam zu machen. Es ist höchst erstaunlich, wie oft die Politik der Versuchung erliegt, sich an wirtschaftspolitische Zielvorgaben zu binden, möglichst noch in Form konkreter Zahlenangaben. So versprach Bundeskanzler Kohl 1997/98, die Arbeitslosigkeit halbieren zu wollen, und Bundeskanzler Schröder sicherte zu, sich und die von ihm geführte Bundesregierung an der zu erreichenden Anzahl von 3,5 Millionen Arbeitslosen messen zu lassen. Bekanntlich haben beide Bundeskanzler ihre selbst gesteckten Zielvorgaben weit verfehlt. Dies hat aber im vergangenen Wahlkampf andere Politiker nicht entmutigt, es erneut zu versuchen, einschließlich der von der Bundesregierung eingesetzten Kommission „Moderne Dienst-

leistungen am Arbeitsmarkt“ („Hartz-Kommission“). Sie verhiess erneut, die Arbeitslosigkeit bis zum Jahr 2005 zu halbieren und sagte außerdem eine Reduktion der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland in Höhe von nochmals 20 bis 25 v.H. zu, sofern ihre Vorschläge umgesetzt würden. Andere Beispiele betreffen unter anderem die Rückführung oder Stabilität bestimmter Beitragssätze zu den Systemen der sozialen Sicherung.

Solche Einlassungen sind aus zwei Gründen befremdlich beziehungsweise erstaunlich. Befremden erweckt die (implizite) Vorstellung, der Staat hätte es in der Hand, eine bestimmte Beschäftigungssituation herbeizuführen, zumindest nähme er hierbei die Führungsrolle ein. Dies ist eine abwegige Vorstellung. Arbeitsplätze werden von privaten Unternehmen geschaffen (zumindest sollte das so sein), auf die die staatliche Wirtschaftspolitik im Wesentlichen einen nur indirekten und nachrangigen Einfluss hat, nachrangig et-

wa im Vergleich zur Lohnpolitik und der Entwicklung der (Welt-) Konjunktur. Die Führungsrolle bei der Schaffung von neuen und wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen haben die Tarifvertragsparteien. Schlüsselgrößen sind die Lohnhöhe und die qualifikatorische, sektorale und regionale Lohnstruktur, wenn es um die Beschäftigungssituation geht. Der Staat hat für beschäftigungsfreundliche Rahmenbedingungen zu sorgen – nicht mehr, aber auch nicht weniger.

Bedenkt man solche Abhängigkeiten der Beschäftigungssituation von der Lohnpolitik, der (Welt-)Konjunktur und mitunter von der Entwicklung der Rohölpreise – von politischen Umwälzungen, Naturkatastrophen oder Agrarkrisen erst gar nicht zu reden –, dann erstaunt die oben skizzierte Bindung an quantitative Zielvorgaben. Dies ist allemal riskant, vor allem aber wenn man – wie eben dargestellt – die Erreichung des vorgegebenen Ziels nicht allein in der Hand hat.

Es ist eine andere, aber davon nicht völlig unabhängige Frage, warum sich die staatliche Wirtschaftspolitik so schwer tut, die erforderlichen beschäftigungsfreundlichen Rahmenbedingungen zu schaffen. Zweifellos mag es bei der einen oder anderen Maßnahme um berechtigte Meinungsverschiedenheiten über die Wirksamkeit und Wünschbarkeit bestimmter Flexibilitätsaspekte gehen. Das ist zu respektieren. Gleichwohl fordern seit Jahr und Tag nationale und internationale unabhängige Institutionen mit hoher (wissenschaftlicher) Reputation ein ähnlich konzipiertes Reformpaket für Deutschland ein, beispielsweise was die Deregulierung des deutschen Arbeitsmarktes anbelangt. Leider ohne Erfolg; eher ist – wie noch auszuführen sein wird – das Gegenteil zu konstatieren. Das erinnert, etwas zynisch ausgedrückt, mitunter an das Mikado-Spiel: Wer sich als Reformler zuerst bewegt, hat verloren. Dies heißt nicht, dass generell nichts geschieht, aber es dauert unsäglich lange, bis die notwendigen Reformen angegan-

gen werden, wofür die Steuerreform und die Umgestaltung der Rentenversicherung bei aller zutreffenden Detailkritik gute Beispiele darstellen, weil prinzipiell der richtige Weg eingeschlagen wurde. Jedoch kann man sich nur schwer des Eindrucks erwehren, es bedürfte eines „pathologischen Lernens“ in dem Sinne, dass bestimmte Systeme erst fast „an die Wand fahren“ müssen, bis für sie durchgreifende Reformen angegangen werden. Warum dauert dies so lange?

Dafür gibt es mehrere Erklärungen.¹ Informationsprobleme, Unsicherheit und Verteilungskonflikte können einen Reformwiderstand aus der Sicht maßgeblicher Akteure rational erscheinen lassen: Die von Reformen benachteiligten Gruppen sind in ihrem Widerstand möglicherweise effektiver als die Reformgewinner. Vor allem mag die Zugehörigkeit zur Gewinnergruppe vor den Reformen nicht bekannt sein oder von den Verlierern bewusst verschleiert werden, so dass eine organisierte Interessensvertretung der Reformbefürworter nicht wirksam genug

zustande kommt. Vielleicht herrscht bei den betroffenen Akteuren nur eine begrenzte statt einer vollen Rationalität in Form einer „Status-quo-Präferenz“ („Da weiß man, was man hat“) vor, weil die Alternativen mit einer gewissen Unsicherheit behaftet sind und sich die Wertschätzung dieser Alternativen zum Zeitpunkt der Entscheidung („Entscheidungsnutzen“) noch in Grenzen hält, solange die Alternative noch nicht ausprobiert werden konnte („Erfahrungsnutzen“ im Sinne von „auf den Geschmack kommen“). Damit entsteht folgende Paradoxie: Betroffene lehnen im Ausgangspunkt Reformen ab, jedoch würden dieselben Personen nach erfolgten Reformen möglicherweise nicht mehr zum vorherigen Stand zurückkehren wollen. Als Lösung für dieses Problem bieten sich – soweit dies von der Sache her gesehen möglich ist – zeitlich befristete Reform-Testphasen an, verbunden mit einer glaubwürdigen Zusicherung, danach zum Status quo ante wieder zurückzukehren, wenn sich eine Mehrheit dafür ausspricht.

4. Die Wege

4.1 Lohnpolitik und Arbeitsmarktreformen

Angesichts der erschreckend hohen und verfestigten Arbeitslosigkeit geht es prioritär um die Beseitigung von Funktionsstörungen auf Arbeitsmärkten. Damit soll gleichzeitig sichtbar gemacht werden, dass außer der staatlichen Wirtschaftspolitik andere wichtige Akteure in die Pflicht genommen werden müssen, in diesem Fall die Tarifvertragsparteien. Es geht nicht an, die Folgen einer verfehlten, weil beschäftigungsfeindlichen Lohnpolitik beim Staat als Reparaturbetrieb abzuladen, der gefälligst seine aktive Arbeitsmarktpolitik auszuweiten habe, um nur ein Beispiel zu nennen. Fehlsteuerungen des Regelwerks auf dem Arbeitsmarkt lassen sich zumindest

in drei Bereichen identifizieren. Die Tariflohnpolitik hat in der Vergangenheit allzu oft einen beschäftigungsfeindlichen Kurs im Hinblick auf Lohnhöhe und Lohnstruktur eingeschlagen. Erschwerend kommt ein zu wenig flexibles institutionelles Arrangement des Lohnbildungsprozesses hinzu. Die Arbeitsgerichtsbarkeit hat durch eigenständige Fortentwicklungen des Arbeitsrechts die Beschäftigungssituation erheblich belastet.

4.1.1 Lohnpolitik

Wenn es um die Schaffung neuer, wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze geht, befindet sich die Lohnpolitik meist in der Führungsrolle, von Rezessionsphasen einmal abgesehen. Auf jeden Fall dürfte

der prinzipiell negative Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Beschäftigung – alle anderen Einflussfaktoren konstant gehalten – im Wesentlichen unstrittig sein. Selbst große Teile der Gewerkschaften anerkennen ihn, denn sonst wäre ihr vehementer Einsatz zur Senkung der Lohnzusatzkosten zwecks Hebung des Beschäftigungsstandes kaum verständlich. Des Weiteren sind nicht nur zu hohe Reallöhne als eine der Ursachen für die hiesigen Beschäftigungsprobleme durch empirische Studien gut belegt, sondern ebenso eine zu wenig gespreizte Lohnstruktur. So kommen Fitzenberger und Franz im Rahmen einer detaillierten ökonomischen Analyse der qualifikatorischen Lohnstruktur zu dem Ergebnis, dass eine Halbierung der Arbeitslosen-

1 Vgl. F. Heinemann, Die Psychologie begrenzt rationaler Wirtschaftspolitik: Das Beispiel des Reformstaus, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 50(1), 2001, S. 96-110.

quote der gering qualifizierten Arbeitnehmer eine Senkung der Nominallöhne in diesem Segment um rund 20 v.H. als Mittelwert erforderlich macht.²

Warum ist es trotzdem so schwierig, erfolgreich für einen beschäftigungsfreundlichen Kurs der Lohnpolitik zu werben? Verständlich wird dieses Problem vor dem Hintergrund, dass sich die Lohnentwicklung für die Unternehmen zeitweise völlig anders darstellt als für die Arbeitnehmer. Im Zeitraum der Jahre 1995 bis 2001 erhöhten sich die realen Bruttolohnkosten (einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung), die neben dem Produktivitätsfortschritt von der Kostenseite her gesehen wesentlich die Anzahl der Beschäftigten bestimmen, um fast das Dreifache (nämlich Jahr für Jahr durchschnittlich um 1,73 v.H., also insgesamt um 12,1 v.H.) im Vergleich zu den realen Nettoverdiensten, welche die Arbeitnehmer im Blick haben (0,66 beziehungsweise 4,6 v.H.).³

Bezogen auf die realen Nettoverdienste erscheint also der Protest der „Basis“ verständlich, denn die relativ geringen Steigerungsraten der realen Nettoverdienste dienen den Arbeitnehmern als Beleg für, so betrachtet, in der Tat bereits geleistete Lohnzurückhaltung, verbunden mit nachvollziehbaren Unmutsäußerungen über weitergehende Forderungen nach moderaten Lohnabschlüssen. Bedauerlicherweise setzen die Gewerkschaften ihre Mitglieder zu wenig über die realen Bruttolohnkosten in Kenntnis.

Insbesondere die Sozialpolitik zeichnet für diesen Keil, der zwischen beide Entgeltbegriffe geschoben wurde, verantwortlich, weil die Finanzierung der meisten Beiträge zur Sozialversicherung am Arbeitsvertrag festgemacht wird. Die Unternehmen entledigen sich der steigenden Zahllast, die ihnen die Sozialpolitik aufbürdet, durch eine Kapitalintensivierung der Produktion und/oder Preiserhöhungen sowie durch Standortverlagerungen ins kostengünstigere Ausland.

Dadurch fällt die Traglast der Sozialpolitik letztlich weitgehend auf die Arbeitnehmer zurück. Deshalb erscheint es sinnvoller, die Finanzierung der meisten Beiträge gleich in die Hände allein der Arbeitnehmer zu legen (nachdem die Arbeitsentgelte einmalig angehoben wurden) und es den Arbeitnehmern freizustellen, aus welchen Einkommensquellen sie ihre (Pflicht-) Beiträge zur Sozialversicherung finanzieren.

Der von der Lohnpolitik einzufordernde beschäftigungsfreundliche Kurs kann mit Hilfe der beiden folgenden Elemente konkretisiert werden:

- Es muss ein Abschlag von den Lohnerhöhungen vorgenommen werden, die im Fall eines hohen Beschäftigungsstandes beschäftigungsneutral wären, das heißt, eine Reallohnerhöhung muss deutlich unterhalb der Fortschrittsrate der Arbeitsproduktivität bleiben, um die Schaffung neuer Arbeitsplätze zu unterstützen. Dabei ist diesen Berechnungen die trendmäßige Entwicklung der Arbeitsproduktivität zugrunde zu legen, weil sich sonst das absurde Resultat ergibt, dass sich jede noch so übermäßige Lohnerhöhung im Nachhinein rechtfertigte. Denn darauf reagieren die Unternehmen mit Entlassungen und allein dadurch steigt schon die statistisch gemessene Arbeitsproduktivität.

Hilfreich sollte in diesem Zusammenhang die stärkere Berücksichtigung einer Erfolgsbeteiligung der Arbeitnehmer sein. Werden die Tariflohnanhebungen bewusst niedrig angesetzt und gleichzeitig eine Erfolgskomponente vereinbart, so erlaubt dies eine adäquate Differenzierung zwischen unterschiedlichen Unternehmen derselben Branche und verringert die Sorge der Gewerkschaften, „über den Tisch gezogen“ worden zu sein, falls sich die wirtschaftliche Situation doch wesentlich stärker

verbessert als bei den Tarifverhandlungen angenommen. Dabei muss eine Reihe von Fragen geklärt werden, etwa wie der Gewinn schnell und transparent ermittelt und verteilt werden soll und ob eine Verlustbeteiligung oder stattdessen eine Begrenzung des zu verteilenden Erfolgsanteils vorgesehen werden soll. Die Tarifvertragsparteien brauchen jedoch das Rad nicht neu zu erfinden, zu diesem Thema liegt eine große Anzahl von Modellen vor.

- Ein Ausgleich für Preissteigerungen kann gegebenenfalls, in der Regel aber nur partiell gewährt werden. Auf keinen Fall können Preissteigerungen, die auf einer Erhöhung indirekter Steuern, wie etwa Öko- oder Mineralölsteuer, oder eine relative Verteuerung importierter Güter, beispielsweise Erdöl, zurückgehen, über Lohnerhöhungen kompensiert werden. Denn diese Beträge sind längst verteilt, nämlich an den Staat und an die OPEC, und im Zweifelsfall schon längst ausgegeben, stehen also nicht erneut zur Verteilung zur Verfügung. Außerdem kann kein Ausgleich für Preissteigerungen gewährt werden, wenn inländische exportierende Unternehmen keine Preiserhöhungsspielräume auf den Weltmärkten besitzen. Schließlich darf die erwartete Preissteigerungsrate, die der Laufzeit des Tarifvertrags zugrunde liegt, nur mit geringeren Werten angesetzt werden, wenn die Rückführung einer Preissteigerungsrate geboten ist.

Gemessen an diesen Kriterien hat die Lohnpolitik des Jahres 2002 eindeutig versagt, indem sie einen beschäftigungsfeindlichen Kurs eingeschlagen hat. Selbst viele Arbeitsplatzbesitzer müssen auf Grund der hohen Lohnabschlüsse um ihren Arbeitsplatz bangen, von den vertanen Arbeitsplatzchancen der Arbeitslosen als den Außenseitern auf dem Arbeitsmarkt erst gar nicht zu re-

2 B. Fitzenberger und W. Franz, Jobs. Jobs? Jobs! Orientierungshilfen für den Weg zu mehr Beschäftigung, in: W. Franz, H. Hesse, H. J. Ramser und M. Stadler (Hrsg.), Wirtschaftspolitische Herausforderungen zur Jahrhundertwende, Tübingen 2001, S. 3-41.

3 Quelle: Jahresgutachten 2001/02 (S. 113), 1998/99 (S. 118) und 1996/97 (S. 103) des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

den. Denn die nominalen Lohnsteigerungsraten des Jahres 2002 belaufen sich insgesamt auf knapp 3 v.H. (unter Berücksichtigung von Laufzeiten der Tarifverträge und Einmalzahlungen).⁴ Die von den Wirtschaftsforschungsinstituten im Frühjahr des Jahres 2002 prognostizierte Fortschrittsrate der Arbeitsproduktivität für das Jahr 2002 belief sich gesamtwirtschaftlich betrachtet auf 1,4 v.H., die des Deflators des Bruttoinlandsproduktes auf 1,3 v.H.⁵ Mit anderen Worten, selbst die damaligen Informationen bezüglich der Prognosewerte unterstellt, haben die Tarifvertragsparteien den Verteilungsspielraum überzogen, von einem Abschlag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze ganz zu schweigen. Noch bedenklicher werden die Lohnabschlüsse, wenn die neueren Prognosewerte – die den Tarifvertragsparteien selbstverständlich nicht bekannt waren – berücksichtigt werden, nämlich nur noch rund 1 v.H. für das Produktivitätswachstum nach letzten Schätzungen. Wie man es dreht und wendet, ein Lohnabschluss von maximal 1,5 v.H., also rund der Hälfte dessen, was tatsächlich vereinbart wurde, hätte das Prädikat „beschäftigungsfreundlich“ für sich in Anspruch nehmen können. Vor diesem Hintergrund grenzt es schon an Zynismus, wenn seitens der Gewerkschaften am 1. Mai 2002 auf Plakaten ein „Stopp dem Arbeitsplatzabbau“ gefordert wurde.

Mitunter wird den Arbeitnehmern suggeriert, zumindest ein Teil der sicherlich lästigen Anpassungszwänge ließe sich durch nationale Schutzbestimmungen und internationale Übereinkünfte vermeiden. Dieser Weg führt in die Irre. Soweit es sich bei einer geplanten Sozialunion um allgemein akzeptierte Mindestanforderungen handelt, ist sie überflüssig, da diesbezügliche Bestimmungen bereits von der International Labour Organization (ILO) verbindlich festgelegt wurden, und es somit höchstens um die Durchsetzung dieser Regeln gehen kann.

Gefordert wird aber häufig eine über Mindestnormen hinausgehende Sozialunion, wobei nach Möglichkeit deutsche Standards als Vorbild dienen sollen. Zu bezweifeln ist zwar, ob eine solche EU-Sozialunion überhaupt wirksam zustande kommt, würde sie doch die Arbeitnehmer in Ländern mit geringerer sozialer Absicherung ihres Wettbewerbsvorteils berauben. Darauf werden sich diese Staaten kaum einlassen. Aber selbst davon abgesehen ist eine Sozialunion abzulehnen, bedeutete sie je nach festgeschriebenen Regelungen einen mehr oder weniger schweren Eingriff in die Wahlfreiheit der Arbeitnehmer. Ihnen würde vorgeschrieben, welchen Teil ihres Leistungsentgeltes sie für ihre soziale Sicherung ausgeben müssen und wie viel sie als Barlohn erhalten, und zwar ohne Berücksichtigung ihrer eigenen Präferenzen. In der EU verfügt jedes Land über eine soziale Mindestabsicherung, und es muss der Entscheidung der betreffenden Arbeitnehmer überlassen bleiben, wie sie ihre Einkommen verwenden wollen.

4.1.2 Institutionelles Regelwerk der Lohnbildung

Mit der Feststellung, dass die Lohnpolitik einen wichtigen Beitrag zur Verminderung der Beschäftigungsprobleme leisten muss, ist noch nicht entschieden, auf welcher Ebene die Lohnbildung vonstatten gehen soll und welche institutionellen Reformen notwendig sind, um in diesem Zusammenhang mehr Flexibilisierung zu gewährleisten.

Der Flächentarifvertrag (FTV) ist bekanntlich Gegenstand kontroverser Diskussionen. Häufig wird gefordert, ihn völlig abzuschaffen und ausschließlich auf Lohnverhandlungen auf der betrieblichen Ebene zu setzen. In der Tat kennzeichnet den Flächentarifvertrag eine hohe Regulierungsdichte. Diese reicht von seiner Nachwirkung für aus dem Arbeitgeberverband ausgetretene Unternehmen (§ 3

Abs. 3 in Verbindung mit § 4 Abs. 5 Tarifvertragsgesetz TVG) über das Verbot selbst für nicht tarifgebundene Unternehmen, mit ihrem Betriebsrat einen Entgeltvertrag abzuschließen, wenn dies (üblicherweise) durch Tarifvertrag geregelt ist und dieser den Abschluss ergänzender Betriebsvereinbarungen nicht ausdrücklich zulässt (§ 77 Abs. 3 Betriebsverfassungsgesetz BetrVG), bis hin zum „Günstigkeitsprinzip“ (§ 4 Abs. 3 TVG) und zur „Allgemeinverbindlichkeitsklärung“ (§ 5 Abs. 1 TVG).

Gleichwohl weist der FTV einige Vorteile im Vergleich zu einer rein betrieblichen Lohnbildung auf, so dass es als eine bessere Strategie erscheint, den FTV soweit zu flexibilisieren, bis er den gewandelten Erfordernissen entspricht, ohne auf seine positiven Aspekte verzichten zu müssen. Wenn auch für einen Lohnbildungsprozess auf der betrieblichen Ebene das damit einhergehende unternehmensspezifische Flexibilisierungspotenzial spricht, so ist zu bedenken, dass die mit der Lohnfindung häufig einhergehenden Konflikte ebenfalls in das Unternehmen verlagert werden. Der Betriebsrat wird nicht immer kooperativ sein, zumindest muss die Unternehmensleitung die wirtschaftliche Situation präzise offen legen und sie damit nach aller Erfahrung publik machen („Tarif der gläsernen Taschen“). Weiterhin mögen die Lohnabschlüsse in für das einzelne Unternehmen schwierigen Zeiten niedriger ausfallen als beim FTV, aber dafür gehen dann die Lohnerhöhungen bei sich verbessernder Geschäftslage schneller und stärker vonstatten. Dies belegen Erfahrungen aus den Vereinigten Staaten. Schließlich ist zu vermuten, dass das Insider-Verhalten besonders auf der betrieblichen Ebene anzutreffen ist. Ein solches Insider-Verhalten besteht darin, die Löhne so auszuhandeln, dass die Arbeitsplatzbesitzer wahrscheinlich beschäftigt bleiben, ohne den Arbeitslosen als den Außenseitern durch Lohnmoderation Beschäfti-

4 Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft, iwd Nr. 32 v. 8.8.2002, S. 4.

5 Quelle: Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute, Die Lage der Weltwirtschaft im Frühjahr 2002, Manuskript v. April 2002, S. 44 f.

gungschancen einzuräumen. Die Macht der Arbeitsplatzbesitzer (mit höherer Qualifikation) dürfte auf der betrieblichen Ebene stärker als auf der Verbandsebene sein. Dies heißt nicht, dass es auf der Verbandsebene kein Insider-Verhalten gäbe, wie eine Reihe von Gegenbeispielen (des Jahres 2002) zeigt. Gleichwohl kann die Einsicht, dass durch Lohnzurückhaltung den Arbeitslosen geholfen werden sollte, auf der Verbandsebene als eher vermittelbar gelten als auf der Unternehmensebene, bei der ein solcher Beitrag der Arbeitsplatzbesitzer auf Grund seiner insgesamt gesehen geringen quantitativen Bedeutung als kaum lohnend erachtet werden dürfte. Die zahlreichen „Standortsicherungsverträge“, die in vielen Unternehmen in den letzten Jahren abgeschlossen wurden, zeigen dies sehr deutlich, denn in nahezu allen Vereinbarungen war lediglich davon die Rede, dass das Unternehmen für einen bestimmten Zeitraum von betriebsbedingten Kündigungen absehen wolle – als Gegenleistung für Lohnmoderation –, nicht aber davon, wie viele neue Arbeitsplätze geschaffen werden sollen.

Eine Möglichkeit der bereits angesprochenen Strategie zur Flexibilisierung des FTV besteht in der Einführung einer wirkungsvollen Öffnungsklausel. Der FTV stellt unter diesen Bedingungen einen Rahmenvertrag mit einer Option zur Nichtanwendung dar: Wenn sich Unternehmensleitung und die Mehrheit der Beschäftigten einig sind, vom FTV abweichende betriebliche Regelungen zu treffen, dann sollte dieser Beschluss ohne weiteren Verzug wirksam werden. Es ist dann eine weitere Frage, ob die Bedingungen, ab deren Erfüllung die Parteien auf der Unternehmensebene von dieser Option Gebrauch machen wollen, dezentral oder im FTV festgelegt werden. Auf keinen Fall sollte die Option nur auf bestehende wirtschaftliche Schwierigkeiten konditioniert werden, weil es beispielsweise sinnvoll oder notwendig sein kann, im Hinblick auf zu erwartende Probleme die Vorgaben des FTV außer Kraft zu setzen. Ein Einspruchsrecht der Tarifvertragsparteien kann vorgesehen werden, dann jedoch nur auf der Grundlage eines vorher

fest vereinbarten Schiedsverfahrens mit Unterwerfungszwang, wobei der neutrale Gutachter bereits im Vorhinein einvernehmlich bestimmt und das Verfahren innerhalb eines Monats abgewickelt sein muss. Jeder FTV müsste eine solche oder ähnliche Öffnungsklausel enthalten, um Rechtssicherheit im Hinblick auf § 77 Abs. 3 BetrVG zu gewährleisten. Der Gesetzgeber könnte im übrigen im TVG diese Öffnungsklausel zwingend vorschreiben, um (wiederkehrende) Auseinandersetzungen über Art und Umfang der Öffnungsklausel überflüssig zu machen.

Des Weiteren sollte der Gesetzgeber die Möglichkeit zur Allgemeinverbindlicherklärung abschaffen oder zumindest wesentlich restriktiver handhaben, indem er beispielsweise präzisiert, worin das „öffentliche Interesse“ (§ 5 Abs. 1 TVG) bei einer Allgemeinverbindlichkeit besteht, und dabei eindeutig klarstellt, dass die Abwehr unliebsamer Konkurrenten oder sonstige protektionistische Überlegungen definitiv nicht im öffentlichen Interesse liegen. Außerdem sollte die im Rahmen der Neufassung des Arbeitnehmerentsendegesetzes vom 19.12.1998 dort in § 1 Abs. 3 geschaffene Möglichkeit, Tarifverträge mit Hilfe einer Rechtsverordnung des Bundesarbeitsministers für allgemeinverbindlich zu erklären, schnellstmöglich außer Kraft gesetzt werden. Nicht nur verstößt eine solche „Rechtsverordnungsermächtigung“ nach Ansicht von Juristen gegen die Garantie der Tarifautonomie gemäß Artikel 9 Grundgesetz, sondern es wird damit protektionistischen Bestrebungen Vorschub geleistet.

Denn es scheint so, als ob die Befürchtungen, die bereits bei der Verabschiedung des Arbeitnehmerentsendegesetzes geäußert worden sind, von der Realität voll bestätigt werden, nämlich dass dieses Gesetz zusammen mit der Allgemeinverbindlicherklärung der unteren Lohngruppe sich zum Einfallstor eines Protektionismus entwickeln würde, insbesondere wenn die seinerzeitigen Bestrebungen der Bundesregierung, ein „Tariftreuegesetz“ für die Vergabe öffentlicher Aufträge in der Bauwirtschaft und im Personennahverkehr gesetzlich zu verankern, Gesetzeskraft erlangt hätten.

Eine solche Tariftreue zwingt Unternehmen und Arbeitnehmer zur Anwendung von Tarifverträgen und widerspricht wohl dem grundgesetzlich verankerten Grundrecht der Koalitionsfreiheit. Des Weiteren ist zu fragen, inwieweit Tariftreue mit den Grundsätzen einer sparsamen öffentlichen Haushaltswirtschaft vereinbar ist. Hat etwa der Steuerzahler für die „harten Lohnrunden“ in der Bauwirtschaft gerade zu stehen? Ferner ist fraglich, ob eine Tariftreue mit den EU-Richtlinien zur Vergabe öffentlicher Aufträge vereinbar ist. Diese Vorschriften sollen bekanntlich einen nationalen Protektionismus verhindern. Mit welchen Argumenten will eigentlich die Bundesregierung protektionistische Begehrlichkeiten anderer Branchen abweisen? Schließlich hätten unter anderem ostdeutsche Bauunternehmer ihren dringend benötigten Wettbewerbsvorteil verloren, da sich die Tariftreue nach dem ursprünglichen Gesetzesentwurf auf die am Ort der Leistungserstellung gültigen Tarifverträge beziehen sollte. Eigentlich hätte dann nur noch ein Gesetz gefehlt, welches jedem Bürger und Unternehmen vorschreibt, bestimmte Leistungen der Bauwirtschaft käuflich zu erwerben, um ein Kartell der Bauwirtschaft perfekt zu machen.

4.1.3 Arbeitsgerichtsbarkeit

Forderungen nach mehr Deregulierung auf dem Arbeitsmarkt richten sich indessen nicht nur an den Gesetzgeber und die Tarifvertragsparteien, sondern ebenso an die Arbeitsgerichtsbarkeit, insbesondere das Bundesarbeitsgericht (BAG). Die Berechtigung einer nachdrücklichen Mahnung an die Arbeitsgerichtsbarkeit, ökonomischen Einsichten einen breiteren Raum zu gewähren, liegt darin begründet, dass beachtliche Teile des Arbeitsrechtes richterrechtlich geprägt sind und wesentlich über ökonomisch sinnvolle Normzwecke hinaus erweitert wurden, wobei der ökonomische Sachverstand einzelner Arbeitsrichter als noch steigerungsfähig angesehen werden muss, wie die folgenden Beispiele verdeutlichen. Kommt die Arbeitsgerichtsbarkeit diesem Appell – und mehr kön-

nen und dürfen diese Ausführungen selbstverständlich nicht beinhalten – nicht nach, dann muss der Gesetzgeber für Abhilfe sorgen.

Das BAG hat die Durchschlagskraft des FTV ohne Rücksicht auf etwaige ökonomische Zwänge verschärft. Als erster Beleg kann zunächst die Entscheidung des BAG vom 20. April 1999 angeführt werden, nach der nun auch die Gewerkschaften – und nicht nur, wie vorher, der betroffene Arbeitnehmer – gegen einzelvertragliche tarifwidrige Regelabsprachen zwischen Unternehmensleitung und Betriebsrat klagen können und dies sogar rückwirkend, sofern das Unternehmen der Tarifbindung unterliegt. Wenn sich mithin Betriebsrat und Unternehmensleitung auf vom FTV abweichende Regelungen verständigen, beispielsweise um Arbeitsplätze zu sichern, so gehen sie damit nunmehr ein erhöhtes Risiko in Form einer möglichen Klage der Gewerkschaften ein. Sicherlich: Es sollte eigentlich selbstverständlich sein, dass Verträge, auch Tarifverträge, einzuhalten sind. Aber: Verträge, auch Tarifverträge, deren Befolgung die wirtschaftliche Existenz des Unternehmens bedrohen, sind wegen Wegfalls der Geschäftsgrundlage wohl rechtsunwirksam. Außerdem stünde die Einlegung von Rechtsmitteln gegen solche Vertragsbrüche den betroffenen Arbeitnehmern zu, nicht jedoch den Gewerkschaften, denn sie erleiden keinen Schaden. Diese Gesichtspunkte hätte das BAG bei seiner Entscheidung stärker gewichten müssen. Das mitunter vorgetragene Gegenargument, auf Grund eines Informationsvorsprungs sei dem Unternehmen bei betrieblichen Absprachen eine Täuschung der Arbeitnehmer möglich, ist nicht überzeugend. Abgesehen davon, dass sich der Betriebsrat sehr genau über die wirtschaftliche Situation des Unternehmens informieren wird, bedeutete eine solche Vorgehensweise ex post einen erheblichen Vertrauens- und Reputationsverlust der Firma, die

das Unternehmen – von „end game“-Situationen vielleicht abgesehen – kaum in Kauf nehmen will.

Als aus ökonomischer Sicht höchst problematisch erscheint die folgende Meinung des BAG in der Begründung des Beschlusses vom 20. April 1999: „Eine Beschäftigungsgarantie ist nicht geeignet, Verschlechterungen beim Arbeitsentgelt oder bei der Arbeitszeit zu rechtfertigen.“ Dies sei „methodisch unmöglich“, es würden gewissermaßen „Äpfel mit Birnen“ verglichen. Dieservom BAG bemühte Sachgruppenvergleich widerspricht nicht nur gängigen ökonomischen Überlegungen über den Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Beschäftigung und über die Rolle von Opportunitätskosten, sondern stellt darüber hinaus eine Bevormundung, weil unnötige Einschränkung der Wahlfreiheit der Arbeitnehmer in einer für sie oft existenziellen Situation dar. Wenn das BAG meint, solche Abwägungsprobleme mit Äpfeln und Birnen vergleichen und damit diskreditieren zu müssen, dann darf es sich nicht wundern, wenn seine diesbezüglichen Aussagen in die Nähe der Kategorie „Fall-objekt“ gerückt werden.

Ein weiteres Beispiel für Funktionsstörungen auf Arbeitsmärkten, an denen die Arbeitsgerichtsbarkeit ein gerüttelt Maß an Schuld trägt, stellt der Kündigungsschutz dar. Als Folge der zahlreichen gesetzlichen Generalklauseln und unbestimmten Rechtsbegriffe (§ 1 Kündigungsschutzgesetz KSchG und § 626 Bürgerliches Gesetzbuch BGB) ist der Kündigungsschutz in Deutschland weitgehend richterrechtlich geprägt und im Laufe der Jahrzehnte in einigen Bereichen weit über die Normzwecke des Gesetzgebers hinaus übersteigert worden. Vor dem Hintergrund einschlägiger Urteile gibt es zahlreiche Beispiele für nahezu prohibitiv wirkende Kündigungsvorschriften.⁶ Unmittelbar betroffen sind in diesen Fällen zugleich die Belegschaft, welche die personen- und verhaltensbe-

dingten Störungen des Betriebsablaufs durch leistungsschwache und/oder leistungsunwillige Arbeitnehmer ausgleichen muss, und die Arbeitslosen, da ihnen ein überzogener Arbeitsplatzschutz den Zugang zu den Arbeitsplätzen verwehrt. Der Grund dafür liegt darin, dass Unternehmen Neueinstellungen behutsamer vornehmen und nach Möglichkeit auf Rationalisierungsinvestitionen und Standortverlagerungen ausweichen. Vor allem die Sozialauswahl beim besonderen Kündigungsschutz dient in erster Linie als Schutzvorschrift für die Arbeitsplatzbesitzer. Zusammen mit der Erfahrung, dass der Ausgang von Arbeitsgerichtsprozessen kaum prognostizierbar und zeitraubend ist, führen diese Regelungen dazu, dass sich Unternehmen vom Kündigungsschutz „freikaufen“. So gesehen ist der Kündigungsschutz hierzulande zu einem Abfindungshandel degeneriert.

Um die Vorwürfe an die Judikatur etwas zu untermauern, seien zwei besonders skurrile Entscheidungen der Arbeitsgerichtsbarkeit angeführt.⁷ Beim ersten Beispiel handelt es sich um den Kündigungsschutz für Bummelanten. Ein Schichtarbeiter – gleichzeitig stellvertretendes Betriebsratsmitglied – war innerhalb von 21 Monaten an 104 (!) Tagen zu spät zur Schicht erschienen und hatte zusätzlich seinen Arbeitsplatz fünfzehnmal vorzeitig und unerlaubt verlassen. Er war vielfach mündlich, fünfmal schriftlich und zuletzt in einem persönlichen Gespräch vom Geschäftsführer unter Androhung der fristlosen Kündigung beim nächsten Verstoß verwarnt worden. Die Verspätungen setzten sich fort, die Kündigung erfolgte und das vom Schichtarbeiter in Gang gesetzte Verfahren landete schließlich beim Bundesarbeitsgericht (BAG). Dieses entschied zugunsten des Schichtarbeiters, denn der Arbeitgeber habe nicht nachgewiesen, dass ihm aus diesem Verhalten ein Schaden entstanden sei, der bei entsprechender Interes-

6 Vgl. dazu W. Franz und B. Rütters, *Arbeitsrecht und Ökonomie – Mehr Beschäftigung durch eine Flexibilisierung des Arbeitsrechts*, *Recht der Arbeit* 52 (1999), S. 32-38.

7 Die beiden Beispiele sind entnommen aus: B. Rütters, *Vom Sinn und Unsinn des geltenden Kündigungsschutzrechts*, *Neue Juristische Wochenschrift* 22 (2002), S. 1601-1609.

sensabwägung eine Kündigung rechtfertige, obwohl das Verhalten „an sich“ einen wichtigen Grund für eine fristlose Kündigung darstellen könne. Beim zweiten Beispiel war einem U-Bahnzugführer in Berlin gekündigt worden, weil er mit seinem privaten Pkw mit einem Blutalkoholspiegel von 2,73 (!) Promille einen Unfall verursacht hatte. Das BAG hat im Jahr 1997 mit beiden Vorinstanzen zugunsten des Fahrers entschieden, denn die Trunkenheitsfahrt sei nur ein einmaliger Vorgang im privaten Bereich gewesen, und überdies rechtfertige der Entzug der Pkw-Fahrerlaubnis die Kündigung schon deshalb nicht, weil er als U-Bahnzugführer keiner Pkw-Fahrerlaubnis bedürfe. Von der Verantwortung der U-Bahn-Betriebsleitung für die Sicherheit der Fahrgäste war in der Begründung mit keinem Wort die Rede.⁸

Remedur kann mit Hilfe einer grundlegenden Reform des Kündigungsschutzgesetzes geschaffen werden. Unbestritten bleibt, dass Arbeitnehmer vor Willkürmaßnahmen geschützt bleiben müssen. Für betriebsbedingte Kündigungen wird bei Abschluss des Arbeitsvertrages eine klare Abfindungsregelung getroffen, es sei denn, der Arbeitnehmer verzichtet auf diesen Kündigungsschutz und erhält im Gegenzug eine höhere Entlohnung. Eine Sozialauswahl entfällt. Bei persönlichem Fehlverhalten des Arbeitnehmers liegt die Beweislast bei ihm, dass dem Unternehmen dadurch keinerlei Nachteile erwachsen.

4.1.4 Betriebsverfassungsgesetz

Der Gesetzgeber muss sich zusätzlich zu den bereits vorgetragenen Flexibilisierungsmaßnahmen einer weiteren Deregulierung des Arbeitsmarktes befleißigen. Ein Beispiel dafür ist das Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG). Sicherlich haben sich viele Unternehmen mit den vor der Novellierung des BetrVG bestehenden Regelungen arrangiert und arbeiten kooperativ und vertrauensvoll mit ihrem Betriebsrat zusammen. Aber wenn das BetrVG tatsächlich eine so all-

gemein segensreiche Einrichtung wäre wie gelegentlich behauptet, dann kämen die Unternehmen doch wohl ganz von selbst auf die Idee, einen Betriebsrat einzurichten. Des gesetzgeberischen Zwangs bedürfte es dazu nicht, es sei denn, man huldigt der Vorstellung, die Unternehmen müssten zu ihrem „Glück“ gezwungen werden.

Um zu verhindern, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu Geiseln einer gewerkschaftlich organisierten Minderheit werden, sollte eine Deregulierung des BetrVG folgende drei Aspekte ins Auge fassen. Erstens bleibt es einer Mehrheitsentscheidung aller stimmberechtigten Beschäftigten überlassen, ob in dem betreffenden Unternehmen ein Betriebsrat eingerichtet wird, wobei die Stimmen von Teilzeitbeschäftigten gewichtet werden. Zweitens tragen künftig die Arbeitnehmer hälftig die Kosten ihres Betriebsrates und die Entgeltabrechnung weist die entsprechenden Beträge explizit aus. Drittens wird die Einrichtung eines Betriebsrates auf Unternehmen mit mehr als fünfzig Beschäftigten begrenzt und Freistellungen von Betriebsratsmitgliedern beginnen bei Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten.

4.2 Reform des Bildungssystems

Es gibt eine überzeugende Strategie zur Sicherung und Steigerung der Arbeits-einkommen und der sozialen Absicherung, nämlich eine entsprechend hohe Fortschrittsrate der Arbeitsproduktivität, induziert durch wirkungsvolle Investitionen in das Humankapital. Im vorliegenden Zusammenhang geht es um die Bildungspolitik, da Appelle an Arbeitnehmer zu vermehrten Bildungsanstrengungen zwar gut begründet sind, hier in dessen die Setzung von Anreizen für Humankapitalinvestitionen und die Effizienz des Bildungssystems, also die Gestaltungsmöglichkeiten der Politik, im Mittelpunkt stehen.

Die Bedeutung, die dem Bildungssystem zuzurechnen ist, steht in umgekehrtem Verhältnis zur Kürze dieses Abschnitts,

weil an dieser Stelle ausschließlich ökonomische Gesichtspunkte zur Diskussion stehen. Sie stellen lediglich einen Ausschnitt der gesamten Bildungspolitik dar, allerdings einen nicht unwichtigen.

Aus ökonomischer Sicht werden Bildungsinvestitionen immer bedeutsamer, nämlich vor dem Hintergrund eines technischen Fortschritts, der vor allem gering qualifizierte Arbeit freisetzt, und einer fortschreitenden internationalen Arbeitsteilung, als deren Folge eine schwerpunktmäßige Verlagerung der Produktion solcher Güter, zu deren Herstellung es hauptsächlich einfach qualifizierter Arbeit bedarf, in Entwicklungs- oder Schwellenländer zu verzeichnen ist.

Angesichts des angedeuteten wirtschaftlichen Wandels legt die ökonomische Betrachtungsweise die Aneignung von möglichst breit angelegten Qualifikationen nahe, die es auf Grund der damit einhergehenden Lern- und Anpassungsfähigkeiten leichter machen, den Strukturwandel und die damit verbundene Entwertung von bestimmten Spezialkenntnissen zu meistern. Nach aller Erfahrung sind Prognosen über die Nachfrage nach einzelnen Qualifikationen und Berufen durch eine beträchtliche Unsicherheit geprägt, so dass eine auf berufliche Flexibilität ausgerichtete schulische und berufliche Ausbildung die beste, wenn auch nicht perfekte Versicherung gegen zukünftige Arbeitslosigkeit darstellt.

Diesem Erfordernis kommt das deutsche Bildungssystem offenbar nur unzureichend nach. Man muss nicht jede Rangliste beim internationalen Bildungsvergleich als der Weisheit letzten Schluss ansehen und alles Wehklagen über „die Jugend von heute“ für bare Münze nehmen – letzteres Lamento wird bekanntlich schon Sokrates zugeschrieben – um, alle Indizien zusammengenommen, erheblichen Reformbedarf beim Bildungssystem hierzulande anzumelden. Dazu zwei Anmerkungen aus ökonomischer Sicht:

- Bei der beruflichen Bildung kommen bei der Diskussion über das Angebot an Ausbildungsplätzen Kostenge-

8 Ebenda, S. 1607.

sichtspunkte zu kurz, selbst unter Berücksichtigung der Erträge, die die Auszubildenden nachweislich erwirtschaften. Damit sind zum einen bürokratische Vorschriften gemeint, die den ausbildenden Unternehmen im Hinblick auf die Gestaltung der Ausbildungsplätze, die Anwesenheit der Auszubildenden und die Qualifikation der Ausbilder auferlegt werden und deren Sinnhaftigkeit nicht in allen Fällen auf der Hand liegt. Zum anderen müssen die Ausbildungsvergütungen auf den Prüfstand gestellt werden, weil sie einen beträchtlichen Einfluss auf die Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen besitzen. Nach den Ergebnissen einer ökonomischen Studie ergäbe eine Absenkung der Ausbildungsvergütungen in Höhe von 10 v.H. bei einem bereits ausbildenden Unternehmen des Maschinenbaus mit 500 Beschäftigten 3,5 neue Ausbildungsplätze.⁹ Lehrjahre sind gemäß einem alten Sprichwort nun einmal keine Herrenjahre, und die Ausbildungsvergütungen bilden da keine Ausnahme, zumal die Betroffenen bei einer durchschnittlichen monatlichen Ausbildungsvergütung von rund 500 € selbst dann nicht am Hungertuch nagen, wenn ihnen keine zusätzlichen finanziellen Zuwendungen von Verwandten zuteil werden.¹⁰

- Bei der Hochschulausbildung müsste es angesichts der wenig ermutigenden Erfahrungen mit zentralplanwirtschaftlichen Lösungsansätzen (Zulassungsbeschränkungen, Kapazitätsverordnungen etc.) allgemeiner Konsens sein, marktwirtschaftliche Prinzipien zum Zuge kommen zu lassen: Den Fakultäten obliegt es, international wettbewerbsfähige Studiengänge anzubieten. Sie haben das Recht zur Auswahl der Studierenden. Dafür stehen ihnen die Erträge ihrer Ausbil-

dingsleistungen zu. Möchte der Staat bestimmte Studiengänge trotz fehlender Wettbewerbsfähigkeit gleichwohl gewährleisten – wofür es respektable Gründe geben mag – muss er angemessene Subventionen leisten. Der Beamtenstatus für Professoren entfällt künftig. Ihre Vergütungen würdigen ihre Leistungen in Forschung und Lehre. Während die Finanzierung der Hochschulforschung weiterhin Aufgabe des Staates bleibt (unter dem Vorbehalt erfolgreicher Evaluationen), sollte eine preisliche Finanzierung eines Teils der Kosten erfolgen, welche direkt im Zusammenhang mit der Ausbildung stehen. Oberster Grundsatz muss dabei sein, dass kein Studienwunsch allein deshalb nicht realisiert werden kann, weil erforderliche Eigenmittel oder die Möglichkeit der Kreditaufnahme fehlen. Die derzeitige Situation hingegen stellt die „Verteilungsgerechtigkeit“ auf den Kopf: Arbeiterhaushalte subventionieren Akademikerhaushalte (weshalb die derzeit Studierenden als angehende Akademiker gegen Studiengebühren sind). Dass wohlhabende Eltern für die Studiengebühren aufkommen, während andere Studierende später mit der Tilgung eines Studienkredits belastet sind, die natürlich bei Arbeitslosigkeit ausgesetzt werden kann, ist nicht „unsozialer“, als wenn diese Eltern ihren Kindern eine andere berufliche Existenz finanzieren oder Vermögen vererben.

Zugegeben: Der Reformbedarf ist erkannt und einige Bundesländer haben die Umgestaltung ihrer Bildungseinrichtungen mit sichtbarem Erfolg in Angriff genommen. Das verdient Anerkennung. Gleichwohl: Das deutsche Bildungssystem muss international gesehen eine der führenden Positionen einnehmen, und davon kann derzeit keine Rede sein.

4.3 Reform der Systeme der sozialen Sicherung

Zu den wirtschaftspolitischen Herausforderungen mit sehr hoher Priorität gehört die Reform der Systeme der sozialen Sicherung. Mit der Umgestaltung der Rentenversicherung erfolgte – bei aller Kritik im Detail – ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, indem das Umlageverfahren zugunsten des Kapitaldeckungsverfahrens zurückgefahren wurde. Die bisherigen Korrekturen des Rentenversicherungssystems reichen aber offensichtlich nicht aus, denn die Beitragssätze werden – entgegen den seinerzeitigen Beteuerungen – weiter steigen. Selbst die Schwankungsreserve ist bereits stark geschmolzen. Die Bundesregierung wird nicht umhin kommen, das gesetzliche Zugangsalter in die Rentenversicherung um ein oder gar zwei Jahre heraufzusetzen und generell versicherungsmathematisch äquivalente Abschläge bei einem vorgezogenen Eintrittstermin einzuführen.

Wie dem auch immer sein mag, der grundlegende und notwendige Systemwechsel ist bei der Rentenversicherung vollzogen, nicht aber bei der Arbeitslosenversicherung und im Gesundheitssystem. Hier besteht dringender Handlungsbedarf.

4.3.1 Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe

Es mag vielleicht verwundern, wieso die beiden Systeme Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe in einem Atemzug genannt werden. Das liegt daran, dass Zusammenhänge zwischen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe bestehen und die derzeitigen Regelungen die falschen Anreize setzen: Sie bestrafen die Arbeitsaufnahme und belohnen das Nichtstun.

Betrachten wir das folgende Beispiel. Im Jahre 2001 belief sich das monatliche

⁹ Eigene Berechnung auf der Basis von V. Zimmermann, Arbeitsmarktprobleme Jugendlicher. Eine empirische Untersuchung ihres Weges in die Beschäftigung, Baden-Baden 2000.

¹⁰ Eigene Berechnung für die 10 meistbesetzten Ausbildungsberufe des Jahres 2000; Westdeutschland: 557 €, Ostdeutschland: 462 €. Quelle für Grundzahlen: Institut der deutschen Wirtschaft, Deutschland in Zahlen, Köln 2002, Tabelle 9.16.

Haushaltsnettoeinkommen einer westdeutschen fünfköpfigen Familie mit einem Arbeitnehmer, der den typischen Niedriglohn von brutto 8,70 € pro Stunde verdiente, einschließlich Kindergeld und Wohngeld auf 1.739 €. Dieselbe Familie besaß, sofern keine weiteren Einkommen vorhanden waren, hingegen einen monatlichen Sozialhilfeanspruch in Höhe von 1.865 €, also 126 € mehr pro Monat. Damit werden keine Anreize zur Arbeitsaufnahme gesetzt, aber es kommt noch schlimmer: Nimmt der Sozialhilfeempfänger eine Arbeit auf, dann liegt der maximale anrechnungsfreie monatliche Hinzuverdienst bei der Arbeitslosenhilfe bei 165 € und bei der Sozialhilfe bei 70 €. Anders ausgedrückt: Der implizite Steuersatz (die „Transferentzugsrate“, also der Verlust an Unterstützung für jeden zusätzlichen Euro Einkommen) beläuft sich zunächst auf 85 v.H. und später auf 100 v.H. Niemand arbeitet bei einem Steuersatz von 100 v.H., bestenfalls in der Schattenwirtschaft. Deren Anteil am offiziell gemessenen Bruttoinlandsprodukt betrug nach Berechnungen von F. Schneider im Jahre 2000 rund 16 v.H.¹¹ Die Unsinnigkeit dieses Zustands – nicht nur aus ökonomischer Sicht – liegt auf der Hand.

Hinzu kommen diverse Ineffizienzen auf Grund des Nebeneinanders von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, bis hin zu den bekannten „Verschiebebahnhöfen“: Da die Arbeitslosenhilfe vom Bund, die Sozialhilfe von den Kommunen finanziert wird, lohnt es sich für die Kommune, den arbeitslosen Sozialhilfeempfänger in einem dafür eigens geschaffenen Arbeitsverhältnis unterzubringen und Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten, bis er Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung erworben hat und die Kommune ihn damit finanziell bei der Bundesanstalt für Arbeit (BA) „abladen“ kann.

Die Politik hat – und dies zu konstatieren ist erfreulich – den anstehenden Reformbedarf erkannt. Dazu bedurfte es im Übrigen keiner „Hartz-Kommission“, entsprechende Vorschläge liegen seit länge-

rer Zeit auf dem Tisch. Statt einer kleinen Lösung in Form der ins Auge gefassten Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sollte die Bundesregierung indes einen größeren Wurf im Hinblick auf ein umfassendes Reformkonzept wagen. Auch hier braucht das Rad nicht neu erfunden zu werden, wie das folgende Modell illustriert, welches auf drei Säulen beruht:

- Die erste Säule besteht aus einer „Arbeitslosenversicherung“, bei der ausschließlich der Verdienstausschlag sichergestellt wird. Die Beiträge dafür werden hälftig vom Arbeitnehmer und Unternehmen aufgebracht und sektoral differenziert, je nach Entlassungshäufigkeit der betreffenden Branche. Damit wird einer Risikoäquivalenz Rechnung getragen, eine sektorale Quersubventionierung verringert und der wahre Preis des sektoralen Arbeitseinsatzes sichtbar. Die Leistungen dieser Versicherung sind degressiv ausgestaltet, das heißt sie sinken mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit und erreichen spätestens nach zwei Jahren das Niveau der Sozialhilfe, die ab diesem Zeitpunkt zuständig wird.

- Vielen Arbeitnehmern mögen die Leistungen der ersten Säule zu dürftig erscheinen. Ihnen kann mit Zusatzversicherungen – der zweiten Säule – geholfen werden, auf eigene Kosten freilich. Vollkasko war schon immer teurer als Teilkasko, und die bisherigen Beiträge der Arbeitnehmer zur Arbeitslosenversicherung werden bei der ersten Säule dieses Modells ja deutlich reduziert. Die Zusatzversicherungen dieser zweiten Säule können sich auf vielfältige Aspekte beziehen: Anspruch auf Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen sowie auf eventuelle Zuschläge bei der Höhe der Unterstützungszahlungen und auf eine Streckung ihres zeitlichen Verlaufs im Vergleich zu denen der ersten Säule. Die Möglichkeit von Selbsthalten und Karenzzeiten sollte eben-

falls ins Blickfeld genommen werden.

- Die dritte Säule wird durch eine gründlich reformierte Sozialhilfe gebildet. Sie unterscheidet zunächst zwischen arbeitsfähigen und arbeitsunfähigen Sozialhilfeempfängern und zwar unter Einschaltung eines Amtsarztes, dem dafür möglichst objektive Kriterien an die Hand gegeben werden, wie das heutzutage beispielsweise bei der Feststellung einer (teilweisen) Berufsunfähigkeit bereits gehandhabt wird. Dabei gibt es durchaus Zwischenlösungen bezüglich der Arbeitsfähigkeit (nur Teilzeit oder bestimmte Tätigkeiten). Für arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger – nota bene: nur für arbeitsfähige –, die nicht arbeiten, wird die Sozialhilfe drastisch gekürzt, so dass lediglich noch extreme Armut und Obdachlosigkeit vermieden werden. Damit mögen sich die wenigsten Menschen abfinden wollen und können. Ihnen wird geholfen, indem die Grenze für den anrechnungsfreien Hinzuverdienst erheblich ausgedehnt wird, und zwar so weit, dass ein Nettoeinkommen in der Höhe der jetzigen Sozialhilfe erreicht werden kann, ohne dass ein Transferentzug stattfindet. Erst danach wird der Sockelbetrag allmählich abgeschmolzen, wobei die Transferentzugsrate sehr viel niedriger ist als im heutigen System. Gegebenenfalls können in eng umrissenen Ausnahmefällen staatliche Zahlungen in Betracht gezogen werden. Essentiell ist in diesem Zusammenhang der Beitrag der Tarifvertragsparteien, nämlich die bereits diskutierte Forderung, die unteren Lohngruppen weiter aufzufächern, so dass genügend neue Arbeitsplätze entstehen. Kommen die Tarifvertragsparteien diesem Erfordernis nicht nach, verlieren sie ihre Glaubwürdigkeit, wenn es um die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit im Bereich gering qualifizierter Arbeit geht. Möglicherweise kommt der Staat nicht umhin,

11 Vgl. zu den obigen Ausführungen: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Dokumentation Nr. 512 (August 2002), Berlin.

denjenigen, die ohne Erfolg einen Arbeitsplatz gesucht haben, selbst einen solchen anzubieten, beispielsweise indem er die Betroffenen den Organisationen der freien Wohlfahrtspflege zur Verfügung stellt.

Dieses Modell stellt in Teilen eine Option des Reformvorschlags des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie dar.¹² Die Bundesregierung kann sich aber auch andere Modelle zu eigen machen, wie etwa das Konzept des ifo-Instituts, das sich seinerseits die ziemlich erfolgreichen Regelungen in den Vereinigten Staaten zum Vorbild nimmt („Earned Income Tax Credit“, EITC).¹³ Aber eines darf und sollte die Bundesregierung nicht tun: Nur halbherzig an das Problem herangehen und es letztlich so belassen, wie es ist.

4.3.2 Reform des Gesundheitswesens

Das deutsche Gesundheitssystem steuert auf den Kollaps zu.¹⁴ Permanente Ausgabensteigerungen, Ressourcenverschwendung sowie die demographische Entwicklung bedrohen die Existenzfähigkeit der gesetzlichen Krankenkassen immer stärker. Bisher haben sich alle Bemühungen, dieser Bedrohung zu begegnen, als wirkungslos erwiesen. Bedauerlicherweise wählt die öffentliche Diskussion häufig einen vordergründigen Ausgangspunkt, nämlich die Stabilität der Beiträge zur (gesetzlichen) Krankenversicherung. Im Hinblick auf die Belastung der Unternehmen auf Grund steigender Lohnzusatzkosten ist dieser Aspekt zwar wichtig. Die Ursache dafür ist allerdings die bereits thematisierte ökonomisch fragwürdige Aufteilung in „Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge“, obgleich die Arbeitnehmer letztlich das Gros der Traglast schultern. Aber für

die Beurteilung des Gesundheitswesens als solches ist dieser Aspekt weniger relevant. Denn warum soll es den Leuten verwehrt sein, einen möglichst umfassenden und qualitativ anspruchsvollen Gesundheitsdienst in Anspruch zu nehmen, wenn er ihren Präferenzen entspricht und sie bereit sind, dafür zu bezahlen? Das Problem liegt woanders.

Drei Defizite belasten das deutsche Gesundheitssystem: Die Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung sind mit versicherungsfremden Umverteilungselementen überfrachtet. Es findet zu wenig Wettbewerb zwischen den Krankenkassen statt. Der Eigenvorsorge der Bevölkerung kommt zu wenig Berücksichtigung zu. Eine Reform des Gesundheitssystems muss an diesen drei Aspekten ansetzen.

Die Überfrachtung der Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung mit versicherungsfremden Umverteilungsanliegen kann daran verdeutlicht werden, dass Familienangehörige nahezu beitragsfrei sind und die Beitragszahlungen mit zunehmendem Arbeitseinkommen ebenfalls steigen (bis zu einer Höchstgrenze). Wieso eigentlich? Erstens stellt die ohne Zweifel notwendige Förderung der Familien doch wohl ein gesamtgesellschaftliches Anliegen dar, zu dessen Finanzierung alle Steuerzahler herangezogen werden sollten und nicht nur die Beitragszahler der gesetzlichen Krankenversicherung. Zweitens leiden die Bezieher höherer Einkommen wohl kaum regelmäßig unter kostspieliger zu kurierenden Krankheiten, so dass ihre am Arbeitseinkommen festgemachten höheren Beiträge unter Risikoäquivalenzgesichtspunkten gerechtfertigt wären. Die in diesem Zusammenhang vielfach beschworene Solidarität ist dann doch wieder eine Aufgabe der Gemeinschaft aller Bürger. Folglich besteht der erste Teil des Reformvorschlags darin, die bisherigen lohnbezogenen Prämien und die kostenlose Mitversicherung durch perso-

nenbezogene risikoäquivalente Prämien zu ersetzen und allfällige Umverteilungsanliegen mit Hilfe der allgemeinen Besteuerung zu regeln.

Ein zweites Grundproblem ist der mangelhafte Wettbewerb zwischen den Krankenkassen. Bekanntlich werden ohne ausreichenden Wettbewerb Wirtschaftlichkeitsreserven nicht genutzt und eine wirksame Kostenkontrolle und Kostendämpfung kann ohne Wettbewerb kaum erreicht werden, selbst nicht mit noch so ausgefeilten Budgetierungsmaßnahmen, die eher an längst überwunden geglaubte Elemente einer sozialistischen Planwirtschaft erinnern. Grundvoraussetzung für den notwendigen Wettbewerb zwischen den Krankenkassen ist die Möglichkeit der Versicherten, jederzeit von einer Versicherung zu einer anderen zu wechseln.

Zwei Blockaden verhindern dies derzeit. Zum einen hat der Risikostrukturausgleich die Aufgabe, Unterschiede zwischen den gesetzlichen Krankenkassen teilweise auszugleichen, die sich aus der Versichertenstruktur ergeben, also der Verteilung „günstiger“ und „ungünstiger“ Risiken im Hinblick auf Einkommen, Beitragsfreiheit und Ausgaben auf unterschiedliche Krankenkassen. In gewissen Grenzen ist ein solcher Risikoausgleich im derzeitigen System notwendig – ansonsten bestünde die Gefahr eines Zusammenbruchs des Versicherungsmarktes –, aber er lähmt zugleich den Wettbewerb zwischen den Krankenkassen. Die zweite Blockade ergibt sich daraus, dass die bei den privaten Krankenkassen für jeden Versicherten individuell gebildeten Altersrückstellungen nach derzeitigen Regelungen bei einem Wechsel der Versicherung nicht übertragbar sind. Dies hat zur Folge, dass dieser wegen prohibitiv hoher Beiträge bei der aufnehmenden Versicherung für Versicherte in höherem Alter unterbleibt. Die Auflösung beider Blockaden – sicherlich nicht einfach um-

12 Ebenda. (Der Autor ist Mitglied des Beirats).

13 Vgl. H.-W. Sinn et al., Aktivierende Sozialhilfe – Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum, ifo Schnelldienst (Sondernummer) Nr. 9/2002 v. 14.5.2002, München.

14 Vgl. zum Folgenden: Stiftung Marktwirtschaft – Frankfurter Institut, Mehr Eigenverantwortung und Wettbewerb im Gesundheitswesen, Gutachten des Kronberger Kreises, Berlin 2002. (Der Autor ist Mitglied des Kronberger Kreises.)

zusetzen – besteht darin, dass jede Krankenversicherung für jeden Versicherten übertragbare individuelle Altersrückstellungen bildet und alle Krankenkassen miteinander im Wettbewerb stehen. Dann kann zudem der Risikostrukturausgleich stark abgeschmolzen werden und letztlich wohl entfallen. Gewiss: Hier sind eine ganze Reihe von teilweise schwierigen Detailfragen zu klären. Jedoch: Unüberwindliche Hürden für diesen zweiten Reformschritt sind nicht auszumachen. Das dritte Kernelement der Reform beinhaltet die Steigerung der Eigenverantwortung der Versicherten. Dazu gehört zunächst eine Trennung zwischen Regelleistungen, für die eine Versicherungspflicht verankert wird, und Wahlleistungen, auf die der einzelne nur bei Abschluss einer entsprechenden Zusatzversicherung Anspruch hat. So ist beispielsweise eine uneingeschränkte freie Wahl des Arztes und Krankenhauses allein bei entsprechenden Zusatzversicherungen möglich, während bei den Regelleistungen die Versicherten nur zwischen den Ärzten und Krankenhäusern wählen können, mit denen ihre Krankenkasse Verträge über die Zusammenarbeit und Leistungsvergütung abgeschlossen hat, wobei sich die Krankenhäuser ausschließlich über Leistungsentgelte finanzieren (die bisherige duale Finanzierung wird aufgehoben). Mit der Bestimmung der Regelleistungen und einer korrespondierenden Mindestversicherungspflicht wird der Bereich, in dem die sozialen Garantien voll zur Geltung kommen sollen – der Staat steht hier notfalls für die Beiträge ein – begrenzt und gegen Missbrauch abgeschirmt. Hinzu kommt eine prozentuale Selbstbeteiligung der Versicherten an allen Gesundheitsleistungen, Medikamenten und Hilfsmitteln, notfalls übernimmt die Sozialhilfe diesen Selbstbehalt.¹⁵

4.4 Steuerreform

Die mit Beginn des Jahres 2001 in Kraft getretene Steuerreform ist ein Beispiel für

den quälend langsamen Reformprozess in Deutschland, an dessen Ende aber mitunter dann doch ein respektables Ergebnis steht. Mit einem Satz lässt sich die Steuerreform wie folgt charakterisieren: Sie ist zwar besser als ihr Ruf, aber nach der Reform ist vor der nächsten Reform. Zur Erinnerung die wichtigsten Elemente des Steuersenkungsgesetzes:¹⁶

- Zum Jahresbeginn 2001 sank der bei Kapitalgesellschaften erhobene Körperschaftsteuersatz für einbehaltene Gewinne von 40 v.H. und derjenige für ausgeschüttete Gewinne von 30 v.H. auf einheitlich 25 v.H. Bei der Ausschüttung von Gewinnen, die in früheren Jahren einbehalten wurden, entsteht dadurch ein Körperschaftsteuerguthaben. Obwohl diese Guthaben noch während einer Übergangsfrist von 15 Jahren in Anspruch genommen werden können, haben viele Unternehmen diese Möglichkeit gleich wahrgenommen. Dies führte – zusammen mit der schwachen Konjunkturlage – zu einem erheblich reduzierten Aufkommen der Körperschaftsteuer und als Folge zu teilweise polemischen Äußerungen gegen Unternehmen und die Steuerreform. Dabei waren die Körperschaftsteuerguthaben gewollt und bekannt, nur die frühe Auflösung überraschte.

- Bei Dividenden gilt nunmehr das „Halbeinkünfteverfahren“. Die Gewinne der Kapitalgesellschaften werden auf der Unternehmensebene mit einem definitiven Steuersatz von – wie bereits erwähnt – 25 v.H. belegt. Beim Empfänger der Dividenden werden diese Nach-Steuer-Gewinne nur zur Hälfte der Bemessungsgrundlage seiner persönlichen Einkommensteuer hinzugerechnet und mit seinem individuellen Steuersatz besteuert. Dieses Halbeinkünfteverfahren begünstigt im Vergleich zum früheren „Vollanrechnungsverfahren“ die Bezieher höherer Einkommen mit einem

Grenzsteuersatz von über 40 v.H. Damals wurde die gesamte Bruttodividende der persönlichen Einkommensteuer unterworfen, wobei die bereits von der Kapitalgesellschaft entrichtete Körperschaftsteuer (40 v.H.) auf die sich ergebende Steuerschuld angerechnet wurde.

- Im Rahmen der Einkommensteuer (also für natürliche Personen und Personenunternehmen) wurden umfangreiche Tarifentlastungen vorgesehen. Der Grundfreibetrag steigt im Vergleich zum Jahr 2000 bis zum Jahre 2005 um rund 770 €, der anschließende Eingangssteuersatz sinkt von 22,9 v.H. auf 15 v.H. und der Spitzensteuersatz von 51 v.H. auf 42 v.H. Diese Entlastungen erfolgen stufenweise, wobei sich die für 2003 vorgesehene Stufe möglicherweise um ein Jahr verschiebt und der Körperschaftsteuersatz auf 26,5 v.H. für 2003 erhöht, um die Folgen der Flutkatastrophe vom August 2002 zu finanzieren.

- Sofern Kapitalgesellschaften Beteiligungen an anderen inländischen oder ausländischen Kapitalgesellschaften veräußern, sind die damit einhergehenden Veräußerungsgewinne ab dem Jahre 2002 steuerfrei. Zur Begründung wurde angeführt, dass sich der Veräußerungsgewinn zum Teil aus bereits versteuerten offenen Rücklagen zusammensetzt, die nicht nochmals versteuert werden dürfen. Bei Einzelunternehmen und Personengesellschaften sind die Veräußerungsgewinne hingegen zur Hälfte steuerpflichtig. Allerdings wurde für diese die Möglichkeit geschaffen, Gewinne, die aus der Veräußerung von Kapitalgesellschaftsanteilen resultieren, bis zu einem Betrag von 500.000 € steuerneutral auf bestimmte Reinvestitionsgüter zu übertragen.

Alles in allem und bei aller Detailkritik stellt die Steuerreform einen bedeuten-

¹⁵ Ebenda, S. 116.

¹⁶ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2000/01 „Chancen auf einen höheren Wachstumspfad“, Stuttgart 2000, Ziffer 161 ff.

den Schritt nach vorn dar. Worauf gründet sich nun aber die Kritik an ihr und warum gilt: Nach der Reform ist vor der Reform? Bemängelt wird in der aktuellen steuerpolitischen Diskussion vor allem, dass Personenunternehmen im Vergleich zu Kapitalgesellschaften durch die Steuerreform benachteiligt würden. Deshalb sei die Steuerreform mittelstandsfeindlich. Auf den wirklich allerersten Blick mag das so scheinen, vergleicht man die Steuersätze von 25 v.H. für Kapitalgesellschaften und den Spitzensteuersatz der Einkommensteuer in Höhe von 42 v.H. (ab 2005). Auf den zweiten Blick sieht die Belastung aber schon anders aus, und dies aus zwei Gründen:

- Erstens ist die Gewerbesteuer, die auf kommunaler Ebene erhoben wird, zu berücksichtigen. Für Kapitalgesellschaften führt die Erhebung der Gewerbesteuer zusammen mit der Körperschaftsteuer und dem Solidaritätszuschlag zu einer Gesamtsteuerbelastung von 39,35 v.H.,¹⁷ während die Personenunternehmen die gezahlte Gewerbesteuer weitgehend auf ihre Einkommensteuerschuld anrechnen können, die Gewerbesteuer also eher einen „durchlaufenden Posten“ darstellt (genauer: die tarifliche Einkommensteuer kann in Höhe von maximal des 1,8-fachen Gewerbesteuer-Messbetrags bei Personengesellschaften und Einzelunternehmen ermäßigt werden). Trotzdem verbleibt zunächst noch eine Kluft zum Spitzensteuersatz der Einkommensteuer (einschließlich Solidaritätszuschlag), selbst bei den Steuersätzen des Jahres 2005.
- Bezieht man aber – um einen adäquaten Vergleich mit Personenunternehmen durchführen zu können – bei Kapitalgesellschaften die Kapitalgeberseite ein und unterstellt (sofortige) vollständige Gewinnausschüttung, dann ergibt sich auf Grund der Besteuerung der Dividenden folgen-

des Bild. Die Tarifbelastungen von Personenunternehmen liegen auch nach der Steuerreform unter denen der Kapitalgesellschaften. Konkret: Bei einer Sofort- und Vollausschüttung der Gewinne liegt die gesamte tarifliche Gewinnsteuerbelastung gegenwärtig für Kapitalgesellschaften bei 54,9 v.H., während sie bei Personenunternehmen „nur“ 52 v.H. beträgt. Ab dem Jahr 2005 – also bei einem Spitzensteuersatz der Einkommensteuer in Höhe von 42 v.H. – ergeben sich Belastungen von 52,8 v.H. für Kapitalgesellschaften und 46,3 v.H. für Personenunternehmen. Allerdings: Je länger die Gewinne im Unternehmen verbleiben, umso tendenziell günstiger schneiden Kapitalgesellschaften ab.¹⁸ Erst bei Thesaurierungszeiträumen von mehr als 15 bis 20 Jahren kehrt sich der steuerliche Vorteil der Personenunternehmen in einen Nachteil um. Insoweit kann eine steuerliche Benachteiligung von Personenunternehmen schon vorkommen. Sie stellt indessen nicht die Regel dar, erst recht nicht, wenn das zu versteuernde Einkommen unterhalb des Spitzensteuersatzes liegt. Erzielt ein Personenunternehmen ein zu versteuerndes Einkommen von weniger als 100.000 €, schneidet es unabhängig vom Ausschüttungsverhalten günstiger ab als eine Kapitalgesellschaft.¹⁹ Von Mittelstandsfeindlichkeit kann also keine Rede sein.

Mit diesen die Kritik an der Steuerreform etwas relativierenden Bemerkungen soll indessen keineswegs behauptet werden, alles sei nun bestens bestellt und es gäbe keinen Reformbedarf mehr. Die nächste Steuerreform sollte sich zumindest der beiden folgenden Probleme annehmen.

Erstens muss die Gewerbesteuer entweder ersetzt oder zumindest gründlich reformiert werden. Ihre Mängel sind seit längerem bekannt. Zum einen ist der Zu-

sammenhang zwischen der steuerlichen Belastung der ortsansässigen Betriebe und der Inanspruchnahme der kommunalen Infrastruktur oft kaum noch vorhanden, weil die Gewerbesteuer nur einen Teil der unternehmerischen Einkünfte erfasst und ihre Bemessungsgrundlage in den letzten Jahren immer weiter ausgehöhlt wurde. Des Weiteren bewirkt sie einen steuerlichen Nachteil im internationalen Standortwettbewerb, da die meisten Staaten keine der Gewerbesteuer vergleichbare Steuer erheben. Schließlich schlägt ihre hohe Konjunkturagibilität negativ zu Buche. Durch die eben diskutierte Steuerreform wurde ihre Bedeutung weiter ausgehöhlt, da sie für Personenunternehmen mehr oder weniger zu einem durchlaufenden Posten geworden ist. Die Bundesregierung hat eine Reformkommission eingesetzt und man wird abwarten, zu welchem Resultat sie dem Vernehmen nach Mitte 2003 kommen wird. Als Ersatz werden von verschiedenen Institutionen eine Reihe von Vorschlägen unterbreitet, darunter eine kommunale Wertschöpfungssteuer oder eine Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer und Körperschaftsteuer mit Hebesatzrecht. Aus wissenschaftlicher Sicht wäre eine gemeindespezifische Kopfsteuer als kommunale Einwohnersteuer ideal, weil mit ihr der Zusammenhang zur Inanspruchnahme kommunaler Infrastrukturleistungen am besten herzustellen wäre. Aber die Durchsetzbarkeit einer Kopfsteuer darf nach aller Erfahrung füglich bezweifelt werden: Als die englische Premierministerin Margaret Thatcher Anfang der Neunzigerjahre eine solche kommunale Kopfsteuer im Vereinigten Königreich einzuführen versuchte, hat dies politisch den Kopf gekostet. Zweitens muss die Steuerbelastung in Deutschland weiter verringert werden, denn es ist trotz erheblicher Verbesserungen immer noch so, dass Deutschland im internationalen Vergleich eine höhere Belastung als viele andere wichtige

17 Unterstellt wird dabei ein Hebesatz der Gewerbesteuer von durchschnittlich 428 v.H.

18 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2001/02, „Für Stetigkeit – Gegen Aktionismus“, Stuttgart 2001, Ziffern 527 ff.

19 W. Wiegard und C. Spengel, Sind Kapitalgesellschaften begünstigt?, Handelsblatt v. 27.8.2002, S. 8.

Volkswirtschaften aufweist. Dies gilt vor allem, aber nicht ausschließlich für die Unternehmenssteuern. Hierbei kommt es indes auf den richtigen Vergleich an: Nicht die nominalen Steuersätze bilden den adäquaten Vergleichsmaßstab, sondern die effektiven Steuerbelastungen, die beispielsweise auch die national unterschiedlichen Abschreibungsbedingungen berücksichtigen. Zu diesem Zweck haben Wissenschaftler des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) zusammen mit Wissenschaftlern der Universität Mannheim ein Computersimulationsprogramm zur Messung und Analyse der nationalen und internationalen Unternehmenssteuerbelastung entwickelt, den „European Tax Analyzer“ (ETA).²⁰ Mit seiner Hilfe wird die Steuer- und Abgabenbelastung von Unternehmen und deren Gesellschaftern über einen zehnjährigen Zeitraum berechnet und miteinander verglichen. Es werden alle entscheidungsrelevanten Steuersysteme, Steuerarten, Tarife und Bemessungsgrundlagen in die Berechnungen einbezogen. Derzeit umfasst der ETA die Steuer- und Abgabensysteme von Deutschland, Frankreich, Irland, den Niederlanden, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten. Bei den im ETA einbezogenen Unternehmen handelt es sich um Kapitalgesellschaften, für Deutschland kann zusätzlich die Steuerbelastung von Personengesellschaften berechnet werden. Neben der Rechtsform wird eine Reihe von anderen unternehmensrelevanten Merkmalen wie die Kapitalausstattung, Eigenkapitalquote etc. berücksichtigt, die sich zum Teil aus der Sektorzugehörigkeit des betreffenden Unternehmens ergeben. Ebenso wenig, wie es „das“ Unternehmen gibt, gibt es „die“ Unternehmenssteuerbelastung. Deshalb berechnet der ETA die Steuerbelastung jeweils für genau definierte, allerdings sehr repräsentative Unternehmenstypen und dies für einen Zeitraum von zehn Jahren, um beispielsweise die Möglichkeit von Verlustvorträgen und Verlustrückträgen einbeziehen zu kön-

nen. Bei den vom ETA simulierten Belastungen handelt es sich um die effektive Durchschnittssteuerbelastung, im Gegensatz zur effektiven Grenzsteuerbelastung. Beide Konzepte sind je nach Fragestellung relevant. Vereinfacht ausgedrückt: Geht es um die lokale Standortentscheidung, also darum, in welchem Land eine Investition getätigt werden soll, dann stellt die effektive Durchschnittssteuerbelastung das ausschlaggebendere Konzept dar, während als Entscheidungshilfe darüber, wie viel investiert werden soll, eher die effektive Grenzsteuerbelastung dient. Selbstverständlich bestehen enge Zusammenhänge zwischen beiden Konzepten. Die Tabelle gibt die Steuerbelastung auf Unternehmensebene mit Rechtsstand 1.1.2001 für eine Kapitalgesellschaft an.

sition“ einnimmt. Allerdings weisen wichtige Standortkonkurrenten wie die Niederlande und das Vereinigte Königreich wesentlich geringere effektive Durchschnittssteuerbelastungen auf, wohingegen die effektive Grenzsteuerbelastung dieser beiden Länder der deutschen in etwa entspricht.

Die Berechnungen sind – obwohl dem Standard der internationalen Literatur entsprechend – sicherlich in dem einen oder anderen Punkt ihrer konzeptionellen Ausgestaltung diskussionsfähig. Aber wie man es auch dreht und wendet, Deutschland bleibt selbst nach der Steuerreform für international agierende Unternehmen ein Hochsteuerland. Das wäre hinzunehmen, wenn andere Standortvorteile wie Lohnstückkosten, Flexibilität des institutionellen Regelwerkes, Bildungssystem

Steuerbelastungen auf Unternehmensebene (Kapitalgesellschaft) im internationalen Vergleich

Land	Tarifbelastung	Effektive Durchschnittssteuerbelastung (European Tax Analyzer)	Effektive Grenzsteuerbelastung
Deutschland 2000	52,3	32,8	31,5
Deutschland 2001	39,4	30,1	29,8
Frankreich	36,6	37,6	34,7
Vereinigtes Königreich	30,0	21,0	27,5
Irland	10,0	8,3	12,7
Niederlande	35,0	23,7	29,0
Durchschnitt o. a. europäisches Ausland	27,9	22,7	26,0
Vereinigte Staaten	–	29,7	–

Quelle: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW); Jacobs, O. H., Internationale Unternehmensbesteuerung – Deutsche Investitionen im Ausland – Ausländische Investitionen im Inland, 5. Auflage, erscheint im September 2002, S. 146; Sachverständigenrat (2001), S. 307.

Ohne auf Einzelheiten einzugehen, führt das Steuersenkungsgesetz in Deutschland zu einer Reduzierung sowohl der effektiven Durchschnittssteuerbelastung (um knapp drei Prozentpunkte) wie auch der effektiven Grenzsteuerbelastung (um knapp zwei Prozentpunkte). Damit liegt Deutschland bei der effektiven Durchschnittssteuerbelastung, die für die Standortentscheidung wichtig ist, in etwa gleichauf mit den Vereinigten Staaten, während Frankreich nun die „Spitzenpo-

und Infrastruktur diesen Nachteil zumindest kompensierten, besser: überkompensierten. Leider bestehen daran berechtigte Zweifel und deshalb muss – wie bereits erwähnt – die Devise lauten: Nach der Reform ist vor der Reform.

Hierbei geht es nicht nur um eine weitere spürbare Senkung der Steuerbelastung der Bürger und Unternehmen, sondern ebenso um eine beträchtliche Vereinfachung des Steuersystems. Auch hierzu liegen zahlreiche Vorschläge vor. Die all-

20 Vgl. C. Spengel und L. Lammersen, Methoden zur Messung und zum Vergleich von internationalen Steuerbelastungen, Steuer und Wirtschaft 2001, S. 222-238. Vgl. dazu auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001), a.a.O., S. 296 ff.

fällige Reduzierung der Steuersätze kann – oder besser: sollte – durchaus mit einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage Hand in Hand gehen (selbstverständlich nicht im Sinne einer vollen Kompensation), etwa indem nicht gerechtfertigte Vergünstigungen abgeschafft werden, wie die Steuerbegünstigungen für Zuschläge für Nacht-, Feiertags- und Sonntagsarbeit oder die Berücksichtigung einer Entfernungspauschale zwischen Arbeitsplatz und Wohnort. Das als Gegenargument regelmäßig ins Spiel gebrachte Beispiel der

unbestritten aufopfernden Tätigkeit einer Nachtschwester, die dann um Teile ihres Nettolohns gebracht würde, überzeugt nicht, weil es Sache der Lohnstrukturpolitik ist, diese Mühe entsprechend zu honorieren. Was die Entfernungspauschale anbelangt, so geht es nicht an, denjenigen steuerlich zu benachteiligen, der in der Stadt nahe seines Arbeitsplatzes wohnt und eine höhere Miete entrichtet, die er indessen steuerlich nicht geltend machen kann, im Vergleich zu demjenigen, der außerhalb im Grünen

und zu geringerer Miete beheimatet ist und seine Steuerschuld mit Hilfe der Entfernungspauschale mindert. Ebenso wenig ist – zumindest aus steuersystematischen Gründen – einzusehen, warum es für spezielle Einkommensarten einen besonderen Freibetrag gibt, wie den Sparerfreibetrag. Ohnehin bietet es sich an, hier eine grundlegende Reform in Angriff zu nehmen,²¹ wenigstens aber zu einer Abgeltungssteuer für Zinseinkünfte überzugehen, mit der andere Länder gute Erfahrungen gemacht haben.

5. Eine 10-Punkte-Agenda

Die Quintessenz der Überlegungen, nämlich in erster Linie neue, wettbewerbsfähige Arbeitsplätze zu schaffen, aber zudem die tatsächlich vorhandenen offenen Stellen zu besetzen, lässt sich in folgender Agenda zusammenfassen:

1. Die Tarifvertragsparteien vereinbaren Lohnerhöhungen unterhalb des Produktivitätsfortschritts, bis die Arbeitslosenquote in Deutschland den Wert 5 v.H. erreicht hat. Des Weiteren spreizen sie die qualifikatorische Lohnstruktur stärker.
2. Die Tarifvertragsparteien versehen jeden Tarifvertrag mit einer wirksamen Öffnungsklausel.
3. Die Tarifvertragsparteien räumen Entlohnungsmodellen mit einer Beteiligung der Arbeitnehmer am Unternehmenserfolg breiteren Raum ein.
4. Die Bundesregierung nimmt eine umfassende Reform des Gesundheitswesens in Angriff, indem sie die Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung von versicherungsfremden Umverteilungselementen entlastet, den Wettbewerb zwischen den Krankenkassen voll verwirklicht und die Eigenvorsorge der Versicherten erheblich verstärkt.
5. Die Bundesregierung fasst die Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe zu einem Drei-Säulen-System zusammen: Versicherung gegen den Verdienstaufschlag mit degressiv ausgestalteten Leistungen, freiwillige Wahltarife für Zusatzleistungen und eine Sozialhilfe, welche die Arbeitsaufnahme belohnt.
6. Die Bundesregierung führt die Steuerreform fort, senkt die Steuerbelastung und ersetzt die Gewerbesteuer.
7. Die Bundesregierung flexibilisiert das „Günstigkeitsprinzip“ im Hinblick auf eine Berücksichtigung der Arbeitsplatzsicherheit bei der Abwägung der Arbeitnehmerinteressen.
8. Die Bundesregierung reformiert den Kündigungsschutz und führt klare Abfindungsregelungen bei betriebsbedingten Kündigungen ein mit der Option, darauf bei höherer Entlohnung zu verzichten.
9. Die Bundesregierung verzichtet auf Allgemeinverbindlicherklärungen, welche dem Schutz der Branche vor Konkurrenz dienen, und auf Gesetze zur Tariftreue.
10. Die Bundesregierung flexibilisiert das Betriebsverfassungsgesetz und beteiligt die Arbeitnehmer an den Kosten des Betriebsrats.

21 Vgl. dazu beispielsweise P. Kirchhof et al., Karlsruher Entwurf zur Reform des Einkommensteuergesetzes, Heidelberg 2001.

ZEW

Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung GmbH

IMPRESSUM

ZEW news – erscheint zehnmal jährlich

Herausgeber: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW) Mannheim

L 7, 1 · 68161 Mannheim · Postfach 10 34 43 · 68034 Mannheim · Tel. 0621/1235-01 · Fax 1235-224 · Internet: www.zew.de

Präsident: Prof. Dr. Wolfgang Franz

Redaktion: Katrin Voß, Telefon 0621/1235-103, Telefax 0621/1235-222, E-Mail voss@zew.de

Gunter Grittmann, Telefon 0621/1235-132, Telefax 0621/1235-222, E-Mail grittmann@zew.de

Nachdruck und sonstige Verbreitung: mit Quellenangabe und Zusendung eines Belegexemplares

Druck: Offset-Friedrich, Ubstadt-Weiher