

Sonderausgabe zur Bundestagswahl 2005

Den Wirtschaftsstandort Deutschland zukunftsicher machen – Eine Strategie für die neue Bundesregierung

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Wolfgang Franz, Präsident des ZEW

Die Wahlen zum 16. Deutschen Bundestag stehen unmittelbar bevor. Welche Parteien auch immer die neue Bundesregierung stellen mögen, sie stehen vor großen Herausforderungen insbesondere im Hinblick auf die Bekämpfung der Misere auf dem Arbeitsmarkt. Mit dieser ZEWnews-Sonderausgabe soll der neuen Bundesregierung ein Leitfaden, wenn nicht sogar ein Pflichtenheft mit Erfolg versprechenden Wegen zu einem Beschäftigungsaufbau vorgelegt werden. Deutschland hat mehrfach unter Beweis gestellt, welche beachtlichen wirtschaftlichen Leistungen es zu erbringen imstande ist. Miesmacherei und Mutlosigkeit sind fehl am Platz, wir brauchen uns nicht zu verstecken. In Teilen haben wir bereits den zielführenden Weg eingeschlagen. Diesen beherzt fortzuführen, muss die Aufgabe sein, die es in der neuen Legislaturperiode zu bewältigen gilt.

1. Gegen überzogenen Pessimismus

Der Bundespräsident hat in seiner Ansprache, in der er die Auflösung des 15. Deutschen Bundestages bekannt gab, Deutschland ultimativ zum Handeln aufgefordert. „Unser Land steht vor gewaltigen Aufgaben. Unsere Zukunft und die unserer Kinder steht auf dem Spiel... und wir müssen uns im weltweiten, scharfen Wettbewerb behaupten.“ Aber er hat sich zum Schluss seiner Rede genauso gegen Mutlosigkeit ausgesprochen. „Wir haben die Begabung und die Fähigkeit, unsere Freiheit zu sichern und einen modernen Sozialstaat zu gestalten.“

In der Tat: Die gewaltigen Herausforderungen aufzuzeigen, sollte zum einen mit der nachdrücklichen Ermunterung einhergehen, dass wir erreichen können, den Wirtschaftsstandort Deutschland wieder zukunftsicher zu machen. Zum anderen heißt dies, hierzulande damit aufzuhören, vor lauter Problemen die positiven Perspektiven zu verkennen.

Dafür zwei Beispiele. Gewiss: Der demographische Wandel verlangt uns große Anstrengungen ab. Jedoch: Wir leben länger und gesünder, darüber sollten wir uns freuen. Und sicherlich: Der Anteil der ausländischen Wertschöpfung an unseren Exporten hat in den vergangenen Jahren zugenommen. Gleichwohl: Die auf Grund von Exporten induzierte inländische Wertschöpfung ist insgesamt gestiegen und belegt eindrucksvoll, dass sich unsere Unternehmen und Arbeitnehmer im weltweiten, scharfen Wettbewerb sehr wohl behaupten können. Das sollte nicht kleingeschrieben und kleingeredet werden, selbst wenn man die Bezeichnung „Germany’s surprising economy“ (The Economist) für überzogen hält.

Noch einmal: Vor überzogenem Pessimismus zu warnen bedeutet keineswegs, ohne Umschweife zur Tagesordnung überzugehen. Ganz im Gegenteil, der

Handlungsbedarf ist groß und dringend. Von ihm ist im Folgenden die Rede.

GLIEDERUNG

| | |
|--|----------|
| 1. Gegen überzogenen Pessimismus | 1 |
| 2. Wachstum und Konjunktur | 2 |
| 3. Kernproblem Arbeitslosigkeit | 3 |
| 4. Beschäftigungsaufbau im Niedriglohnbereich | 4 |
| 5. Beschäftigungsfreundlicheres Arbeitsrecht | 5 |
| 5.1. Flexibilisierung des Flächentarifvertrags | 5 |
| 5.2. Beschäftigungsfreundlicher Kündigungsschutz | 7 |
| 5.3. Reform der Mitbestimmung | 8 |
| 6. Reform des Bildungssystems | 9 |
| 7. Reform der Systeme der Sozialen Sicherung | 10 |
| 7.1. Gesetzliche Rentenversicherung | 10 |
| 7.2. Gesetzliche Krankenversicherung | 11 |
| 7.3. Soziale Pflegeversicherung | 12 |
| 7.4. Arbeitslosenversicherung | 13 |
| 8. Haushaltskonsolidierung und Steuerreform | 14 |
| 8.1. Haushaltskonsolidierung und Stabilitäts- und Wachstumspakt | 14 |
| 8.2. Steuerreform | 15 |
| Eine Strategie für neue Arbeitsplätze in 10 Punkten | 2 |

2. Wachstum und Konjunktur

Noch etwas anderes sollte schleunigst beiseite geschoben werden, nämlich der müßige Streit, ob Deutschland mit Defiziten auf der Angebotsseite oder Nachfrageseite konfrontiert ist, eine Diskussion, die sich in ihrer Intensität vornehmlich auf Deutschland beschränkt. Das Kernproblem hierzulande besteht eindeutig darin, dass sich die deutsche Volkswirtschaft auf einem zu niedrigen Wachstumspfad bewegt, gemessen an der Entwicklung des Produktionspotenzials, also des realen Bruttoinlandsprodukts bei voller oder zumindest normaler Auslastung der Kapazitäten. Wesentliche Bestimmungsfaktoren des Wirtschaftswachstums sind der Human- und Sachkapitalbestand, der technische Fortschritt und die institutionellen Rahmenbedingungen, wie etwa das Steuersystem, die Systeme der Sozialen Sicher-

ung und das Regelwerk auf dem Arbeitsmarkt. Dies alles spricht für die Notwendigkeit einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik, um die deutsche Volkswirtschaft auf einen höheren Wachstumspfad zu bringen. Das ist die eine Seite.

Zugleich wäre es abwegig, eine Nachfrageschwäche in Abrede stellen zu wollen. Der private Konsum war im vergangenen Jahr in realer Betrachtung leicht rückläufig und dürfte sich 2005 im besten Fall nur schwach positiv entwickeln. Ursächlich dafür sind nicht nur weitgehend stagnierende Arbeitnehmerentgelte, sondern zudem eine hohe Sparquote von knapp 11 v.H., die zum Teil auf vermehrtes Altersvorsorgesparen, die hohe und ansteigende Arbeitslosigkeit (Risikosparen) und eine allgemeine Unsicherheit der Konsumenten über die

wirtschaftlichen Perspektiven zurückzuführen ist. Ein nur leicht positives Bild gilt für die Investitionstätigkeit. Anders als in vielen früheren Konjunkturphasen sprang der Funke von einer lebhaften Exporttätigkeit auf die Investitionen bisher jedenfalls nicht oder nur zögerlich über. Real stiegen die Ausrüstungsinvestitionen im vergangenen Jahr etwas mehr als 2 v.H., die Bauinvestitionen sind in ähnlicher prozentualer Größenordnung zurückgegangen. Die Ausrüstungsinvestitionen mögen in diesem Jahr vielleicht leicht zulegen – immerhin geben die Ergebnisse der ZEW-Konjunkturerwartungen Anlass zu sehr vorsichtigem Optimismus –, bei den Bauinvestitionen lässt sich keine Aufhellung des ohnehin schon trüben Bildes erkennen.

Deutschland leidet also unter erheblichen Wachstumsdefiziten und einer

Eine Strategie für neue Arbeitsplätze in zehn Punkten

1. Die Wirtschaftspolitik muss mehr als bisher in die Offensive gehen. Es mangelt nicht an Fähigkeiten, unseren Wirtschaftsstandort zukunftssicher zu machen, aber wir benötigen Engagement und Zuversicht. Pessimismus und Miesmacherei sind schlechte Ratgeber.
2. Damit Deutschland auf einen höheren Wachstumspfad gelangt, sind angebotsseitige Maßnahmen erforderlich. Die Konjunkturschwäche ist das geringere Problem.
3. Die Hartz IV-Reformen stellen einen wichtigen zielführenden Schritt dar, bedürfen indes der Nachbesserung: Stärkung der Anreize zur Arbeitsaufnahme, Begrenzung der Mehraufwandsentschädigung bei den Arbeitsgelegenheiten und Zuständigkeit der Kommunen für die Betreuung der Langzeitarbeitslosen.
4. Das Arbeitsrecht muss wesentlich beschäftigungsfreundlicher werden. Dazu gehören ein erweitertes Günstigkeitsprinzip, ein flexiblerer Kündigungsschutz, wirksame tarifliche Öffnungsklauseln und mehr Freiheit für eine reformierte Mitbestimmung.
5. Die Steigerung der Effizienz des schulischen und beruflichen Bildungssystems hat hohe Priorität. Ein verpflichtendes Vorschuljahr, zentrale Standards bei gleichzeitig höherer Autonomie der Schulen, Studiengebühren, ein passgenauerer Berufschulunterricht und geringere Ausbildungsvergütungen stellen geeignete Reformschritte dar.
6. Das gesetzliche Rentenzugangsalter muss beschleunigt auf 67 Jahre erhöht werden. Bei stagnierenden Arbeitseinkommen darf eine bescheidene Senkung des Rentenniveaus nicht länger tabu sein.
7. Die ökonomisch einzig sinnvolle Alternative zum obsoleten derzeitigen System der Gesetzlichen Krankenversicherung besteht in einem Gesundheitsprämienmodell vorzugsweise mit voller Kapitaldeckung und risikoäquivalenten Prämien. Für Niedrigeinkommensbezieher ist ein Zuschuss aus Steuermitteln vorgesehen. Analoges gilt für die Pflegeversicherung.
8. Die Arbeitslosenversicherung braucht mehr Eigenverantwortung mit Hilfe differenzierter Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge. Die Konsequenzen aus den kritischen Einschätzungen der Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind fortzuführen.
9. Die allseits akzeptierte Generationengerechtigkeit verlangt nach einer strikten Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Deutschland muss hier verlorene Glaubwürdigkeit wiedergewinnen.
10. Deutschland ist hinsichtlich der Unternehmenssteuerbelastung nach wie vor ein Hochsteuerland. Das kostet Arbeitsplätze. Eine Senkung der Unternehmenssteuerbelastung hat mit einer grundlegenden Reform des Steuersystems einherzugehen, wozu das Modell einer dualen Einkommensteuer als besonders tauglich erscheint.

SONDERAUSGABE ZUR BUNDESTAGSWAHL 2005

konjunkturellen Schwächephase. Beide Tatbestände sind nicht unabhängig voneinander, wie sofort an der Investitionstätigkeit sichtbar wird. Wesentlicher Bestimmungsfaktor der Entwicklung des Produktionspotenzials sind Nettoinvestitionen, aber gleichzeitig stellen Investitionen insgesamt eine beachtliche Komponente der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage dar. Schon diese einfache Überlegung lässt die häufig, gleichwohl fälschlicherweise aufgebaute Dichotomie zwischen gesamtwirtschaftlichem Angebot und gesamtwirtschaftlicher Nachfrage als müßig erscheinen, denn sie verstellt den Blick auf die wirklichen Probleme. Der angebliche Gegensatz wird vollends durch Erkenntnisse der Makroökonomik im Rahmen der Ungleichgewichtsökonomik fraglich. Dort wird gezeigt, dass Volkswirtschaften gleichzeitig mit angebotsseitigen und nachfrageseitigen Defiziten konfrontiert sein können, wobei die qualitative Bedeutung beider Problemfelder sich im Zeitablauf ändert. Konkret: Eine Arbeitslosigkeit mag in gesamtwirtschaftlicher Betrachtung in der einen Zeitperiode in

erster Linie auf zu hohe Lohnkosten zurückzuführen sein, in einer anderen eher auf konjunkturelle Schwächephasen. Es kommt mithin entscheidend auf die jeweilige Situation an. Die meisten, wenn nicht sogar alle Indikatoren deuten seit geraumer Zeit darauf hin, dass die hiesige Arbeitslosigkeit nur zu einem geringen Teil konjunkturbedingt ist. Sie ist vielmehr durch Funktionsstörungen auf Arbeits- und Gütermärkten verursacht, also in Form zu hoher Arbeitskosten und Unternehmenssteuern und eines beschäftigungsfeindlichen Arbeitsrechts, um nur wenige Beispiele zu nennen.

Diese Diskussion könnte noch als weitgehend akademisch angesehen werden, propagierten die Verfechter einer konjunkturellen Arbeitslosigkeit nicht irreführende wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen, wie etwa staatliche Konjunkturprogramme oder eine expansive Lohnpolitik, die das Nachfragedefizit verringern sollen. Wie die jüngere Vergangenheit lehrt, haben staatliche Konjunkturprogramme kaum die erhofften Wirkungen entfaltet. Dies belegen beispielsweise die immensen

direkten und indirekten Investitionsfördermaßnahmen und Transferzahlungen für Ostdeutschland, die angesichts enger wirtschaftlicher Verflechtungen von ihrer Dimensionierung her betrachtet für Westdeutschland den Charakter eines exorbitanten Konjunkturprogramms aufwiesen. Es hat indes den markanten Anstieg der westdeutschen Arbeitslosenquote nicht verhindern können, wohl aber zu den dramatischen Problemen der öffentlichen Haushalte entscheidend beigetragen.

Eine expansive Lohnpolitik stellt ein ebenso untaugliches Mittel dar. Sie kostet Arbeitsplätze, weil Unternehmen an internationaler Wettbewerbsfähigkeit einbüßen, zu kapitalintensiven Produktionsverfahren wechseln und Standortverlagerungen ins kostengünstigere Ausland vornehmen. Der erwartete Nachfrageeffekt kommt – wenn überhaupt – sehr viel später, denn die Lohnempfänger sparen, importieren und entrichten Steuern. So einfach wie weiland der Baron von Münchenhausen kann man sich eben nicht am eigenen Schopf aus dem Sumpf einer allgemeinen Nachfrageschwäche ziehen.

3. Kernproblem Arbeitslosigkeit

Zu Recht steht die Bekämpfung der erschreckend hohen und verfestigten Arbeitslosigkeit ganz oben auf der wirtschaftspolitischen Agenda. Bevor konkrete, nämlich angebotsseitige Strategien ins Auge gefasst werden, lohnt es sich, einen kurzen Blick auf das spezifische Charakteristikum der hiesigen Arbeitslosigkeit zu werfen, um verbreitete Irrtümer aufzuzeigen und ungeeignete Remeduren zu vermeiden. Schaubild 1 zeigt die Entwicklung der Arbeitslosenquote in (West-)Deutschland und in den Vereinigten Staaten im Zeitraum der Jahre 1970 bis 2004. Für die vorliegenden Zwecke reicht es, sich auf eine Regelmäßigkeit zu beschränken.

Die Arbeitslosenquote in Deutschland verläuft eher treppenförmig nach oben und – das ist der entscheidende Punkt – sinkt nie wieder auf das Niveau,

welches sie vor der schubweisen Zunahme ausgewiesen hatte. Das heißt jeder

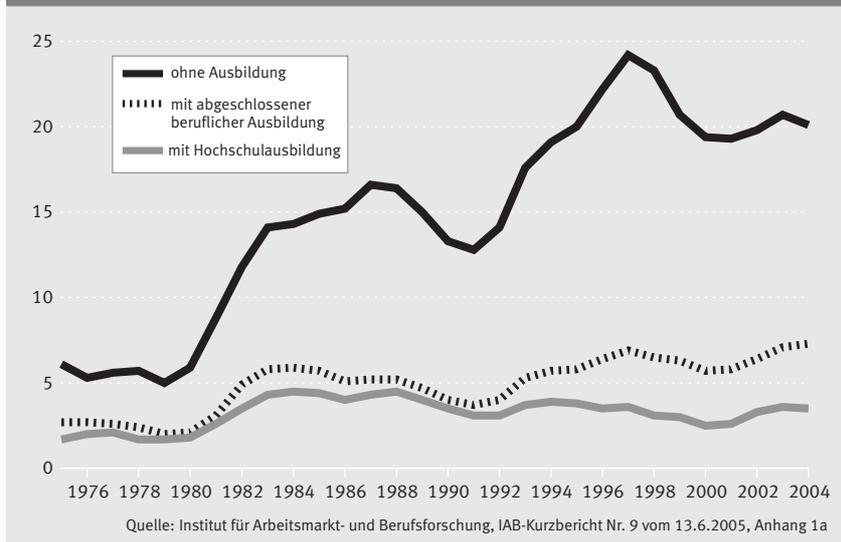
Anstieg der Arbeitslosigkeit setzt auf dem höheren Plateau der vorherigen

Schaubild 1: Arbeitslosenquoten in Deutschland und den Vereinigten Staaten 1970 bis 2004 in v.H.



SONDERAUSGABE ZUR BUNDESTAGSWAHL 2005

Schaubild 2: Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten in Westdeutschland 1975 bis 2004 in v.H.



Phase auf. Dem Anstieg der Arbeitslosigkeit mögen konjunkturelle Ursachen zugrunde liegen, aber eine Konjunkturerholung führt nicht – wie bei einer konjunkturellen Arbeitslosigkeit zu erwarten wäre – zu einer Rückführung auf das Niveau vor der Konjunkturschwäche (wie das etwa in den Vereinigten Staaten zu beobachten ist). Vielmehr verhindert eine Reihe von Inflexibilitäten gleichsam wie Sperrklinken die Rückkehr zu einem normalen Beschäftigungsstand. Diese

Sperrklinken sind in wirtschaftlich guten Zeiten mit geringeren schädlichen Wirkungen verbunden und werden daher weniger aufmerksam wahrgenommen, eben weil die wirtschaftliche Dynamik sie überdeckt. Besteht aber die Notwendigkeit einer energischen Anpassung an das (welt-) wirtschaftliche Umfeld, kommt der verhängnisvolle Einfluss dieser Sperrklinken voll zum Tragen, es mangelt an der erforderlichen Anpassungsflexibilität. Eine Folge davon ist der

mit fast 52 v.H. hohe Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Gesamtzahl der Arbeitslosen im Jahr 2004 hierzulande, der sich nach Berechnungen der OECD in den Vereinigten Staaten auf nur knapp 13 v.H. beläuft.

Vor diesem Hintergrund stellt sich das Argument als falsch heraus, dass viele der im Folgenden noch zu konkretisierenden Inflexibilitäten schon seit geraumer Zeit existiert hätten und nicht abrupt geändert worden seien, sodass sie nicht für den schubweisen Anstieg der Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht werden könnten. Letzteres wird nicht behauptet, wohl aber, dass sie die Rückkehr zur Normalität auf dem Arbeitsmarkt verhindern.

Ein zweites wichtiges Charakteristikum verdeutlicht Schaubild 2, welches die qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten in Westdeutschland aufzeigt. Wiederum genügt ein kurzer Blick, um zu erkennen, dass das hauptsächliche Beschäftigungsproblem im Bereich gering qualifizierter Arbeit, also im Niedriglohnbereich liegt. Darauf muss eine Strategie einer Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ihr Hauptaugenmerk richten, ohne damit die Beschäftigungsprobleme anderer Qualifikationsgruppen verharmlosen zu wollen.

4. Beschäftigungsaufbau im Niedriglohnbereich

Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II hat der Gesetzgeber einen wichtigen und zielführenden Schritt unternommen, bei aller berechtigten Detailkritik. Die Notwendigkeit dieser Reform muss vor dem Hintergrund der Regelungen vor dem Jahr 2005 gesehen werden, welche für den betreffenden Personenkreis in vielen Fällen zu geringe Anreize zur Arbeitsaufnahme boten. Aufgrund der – im Vergleich zu den auf dem Arbeitsmarkt erzielbaren Arbeitsentgelten im Niedriglohnbereich – hohen Transferzahlungen lohnte sich vor allem für Sozialhilfeempfänger mit Familie eine Arbeitsaufnahme kaum. Mehr noch,

eine Arbeitsaufnahme wurde zusätzlich dadurch unattraktiv gemacht, indem oberhalb eines vergleichsweise geringen Freibetrags das Arbeitsentgelt voll auf die Sozialhilfe angerechnet wurde, diese Personen also einem Steuersatz von 100 v.H. unterworfen wurden. Niemand arbeitet bei einem Steuersatz von 100 v.H., das heißt das alte System bestrafte die Arbeitsaufnahme.

Daher bestand ein notwendiger Reformschritt darin, den Regelsatz der Unterstützungszahlungen für arbeitsfähige, aber arbeitslose Empfänger dieser Hilfen zu senken und im Gegenzug großzügigere Hinzuverdienstmöglichkeiten zu eröffnen. Von den Grundzügen her betrach-

tet folgt das Arbeitslosengeld II zwar dieser Konzeption, jedoch müssen die Arbeitsanreize weiter gestärkt werden, analog etwa zum Modell des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Dieses sieht eine im Vergleich zum Arbeitslosengeld II stärkere Senkung und dafür geringere Transferentzugsrate vor, so dass sich die Grenzbelastung beispielsweise für einen Alleinstehenden im relevanten Einkommensbereich (Teilzeitstelle im Niedriglohnbereich) auf etwa 68 v.H. beläuft und nicht über 82 v.H. steigt.¹ Andere Vor-

¹ Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2004/05, Ziffer 674.

SONDERAUSGABE ZUR BUNDESTAGSWAHL 2005

schläge sehen eine noch stärkere Senkung und eine noch niedrigere Transferzugrate vor. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass damit zwar die Arbeitsanreize erhöht werden, dies jedoch mit einer Verschiebung des Abschmelzpunkts des Einkommens, ab welchem der Anspruch auf Arbeitslosengeld II erlischt, nach oben einhergeht. Damit erhält ein größerer Personenkreis Anspruch auf Arbeitslosengeld II, und dies erhöht die Kosten.

Ein Problem bei diesem Modell und ähnlichen Konzeptionen besteht darin, wie diejenigen arbeitsfähigen Personen behandelt werden sollen, die angeben, arbeiten zu wollen, jedoch trotz intensiver Suche keinen Arbeitsplatz gefunden haben. Sie einfach ihrem Schicksal zu überlassen, das heißt ihnen nur ein deutlich gesenktes Arbeitslosengeld II zu gewähren, dafür wird man schwerlich plädieren wollen, selbst unter Berücksichtigung der Tatsache, dass das Arbeitslosengeld II keine Versicherungsleistung darstellt (insoweit diese Bezeichnung mithin höchst irreführend ist), sondern eine solidarische Hilfe der Gesellschaft an wirklich Hilfsbedürftige. Die Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten („Ein Euro-Jobs“) lindert bei allen berechtigten Bedenken hinsichtlich eines zweiten Arbeitsmarkts dieses Problem, weil sie einen wirksamen Test auf Arbeitswilligkeit beinhalten.

Die Bedenken beziehen sich auf mögliche Verdrängungseffekte durch die Arbeitsgelegenheiten. Diese sind ernst zu nehmen, weil sie sich nie ganz vermeiden lassen werden. Allerdings fallen die

Verdrängungseffekte vielleicht nicht immer so hoch aus wie häufig dargestellt. Selbst wenn die Ein Euro-Jobs reguläre Arbeitskräfte verdrängen, so sinken die von den Arbeitgebern, also den Kommunen oder karitativen Einrichtungen, zu zahlenden Arbeitsentgelte. Diese Ersparnis mag eventuell für die Einstellung regulärer Arbeitskräfte verwendet werden, womöglich jedoch an anderer Stelle.

Als Nachbesserung sollten zwei Aspekte bedacht werden. Zum einen sollte die im Rahmen der Arbeitsgelegenheiten gezahlte „Mehraufwandsentschädigung“ auch wirklich nur eine solche sein, sodass die Arbeitsaufnahme auf dem regulären Arbeitsmarkt immer lohnender ist als die „Beschäftigung“ in einer Arbeitsgelegenheit. Zum anderen sollten diejenigen Einrichtungen diese Mehraufwandsentschädigung entrichten, die sich solcher Arbeitsgelegenheiten bedienen, statt obendrein noch einen Zuschuss für die Beschäftigung dieser Personen zu erhalten.

Schließlich ergibt sich ein Nachbesserungsbedarf in Zusammenhang mit den Zuständigkeiten bei der Durchführung der Bestimmungen des Arbeitslosengelds II. Das Nebeneinander von Arbeitsgemeinschaften, Kooperationen und Optionskommunen hat bisher jedenfalls zu einer sehr unübersichtlichen, teilweise peinlichen Gemengelage zwischen Bund, Kommunen und Arbeitsagenturen geführt. Vieles spricht dafür, das Subsidiaritätsprinzip zu befolgen und den Kommunen die Betreuung der Langzeitarbeitslosen zu übertragen. Nach einer

mehrjährigen Erprobungsphase könnten dann gegebenenfalls immer noch Korrekturen veranlasst werden.

Wenn es um den Beschäftigungsaufbau im Bereich gering qualifizierter Arbeit geht, muss mit großem Nachdruck auf die Verantwortung der Tarifvertragsparteien hingewiesen werden. Man kann nicht auf der einen Seite der Tarifautonomie huldigen und diese ständig einfordern und auf der anderen Seite die Folgen lohnpolitischen Fehlverhaltens auf den Staat als Reparaturbetrieb abwälzen. Denn ein beachtlicher Teil der Beschäftigungsprobleme im Bereich gering qualifizierter Arbeit lässt sich auf die überproportionale und durch einen Produktivitätsfortschritt auf diesen Arbeitsplätzen nicht gedeckte Erhöhung der Arbeitsentgelte unterer Lohngruppen (oder deren schlichten Wegfall) zurückführen.

Eine Reihe empirischer Untersuchungen belegt, dass eine markante Spreizung der qualifikatorischen Lohnstruktur insbesondere im unteren Bereich beachtliche Beschäftigungsperspektiven eröffnet. Diese Entgelte als „Hungerlöhne“ zu diskreditieren, geht angesichts einer bestehenden Mindesteinkommenssicherung völlig an der Sache vorbei und kaschiert lediglich Uneinsichtigkeit und mangelndes Verantwortungsbewusstsein. Die Tarifvertragsparteien sollten sich nicht darauf verlassen, dass ihnen die Verfassungsgerichtsbarkeit unter dem Deckmantel der Tarifautonomie einen allumfassenden Schutz vor staatlichen Eingriffen gewährt.

5. Beschäftigungsfreundlicheres Arbeitsrecht

Das institutionelle Regelwerk auf dem Arbeitsmarkt muss wesentlich flexibler gestaltet werden, damit die notwendigen Anpassungen an geänderte (welt-)wirtschaftliche Rahmenbedingungen unverzüglich und im erforderlichen Umfang vollzogen werden können. Die ausländischen Konkurrenten kümmern hiesiges Besitzstandsdenken und Wehklagen wenig. Handlungsbedarf besteht

hinsichtlich eines flexibleren Flächentarifvertrags, eines beschäftigungsfreundlichen Kündigungsschutzes und einer Reform der Mitbestimmung.

5.1. Flexibilisierung des Flächentarifvertrags

Der Flächentarifvertrag (FTV) ist bekanntlich Gegenstand kontroverser Dis-

kussionen. Häufig wird gefordert, ihn völlig abzuschaffen und stattdessen 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)

SONDERAUSGABE ZUR BUNDESTAGSWAHL 2005

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 „Allgemeinverbindlicherklärung“ (§ 5 Abs. 1 TVG).

Gleichwohl weist der FTV im Vergleich zu einer rein betrieblichen Lohnbildung einige Vorteile auf. Daher erscheint es als eine bessere Strategie, den FTV so weit 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. 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 Beschäftigungschancen einzuräumen. Die Macht der Arbeitsplatzbesitzer (mit höherer Qualifikation) dürfte auf der betrieblichen Ebene stärker als auf der Verbandsebene sein. Denn auf der Unternehmensebene dürfte ein solcher Beitrag der Arbeitsplatzbesitzer auf Grund seiner insgesamt gesehen geringen quantitativen Bedeutung als kaum lohnend erachtet werden. Die zahlreichen „Standortsicherungsverträge“, die in vielen Unternehmen in den vergange-

nen Jahren abgeschlossen wurden, zeigen dies deutlich. In nahezu allen Vereinbarungen war lediglich davon die Rede, dass das Unternehmen für einen bestimmten Zeitraum von betriebsbedingten Kündigungen absehen wolle – als Gegenleistung etwa für längere Arbeitszeiten und geringere Bonuszahlungen –, nicht aber davon, wie viele neue Arbeitsplätze in wirtschaftlich besseren Zeiten geschaffen werden sollen.

Eine Möglichkeit der bereits angesprochenen Strategie zur Flexibilisierung des FTV besteht in der Einführung einer wirksamen 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. 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 steht die Flexibilisierung des „Günstigkeitsprinzips“ nach wie vor mit hoher Priorität auf der Agenda für ein beschäftigungsfreundlicheres Arbeitsrecht. Nach ständiger höchstrichterlicher Rechtsprechung der Arbeitsgerichtsbarkeit zählt die Arbeitsplatzsicherheit nicht zu den Aspekten, die bei der Abwägung, ob sich der Arbeitnehmer bei einer Abweichung vom Tarifvertrag durch Zugeständnisse bei der Entlohnung oder Arbeitszeit „günstiger“ stellt, einbezogen werden dürfen. Dies widerspricht nicht nur gängigen ökonomischen Überlegungen über den Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Beschäftigung, sondern stellt darüber hinaus eine Bevormundung, weil unnötige Einschränkung der Wahlfreiheit der Arbeitnehmer in einer für sie oft existenziellen Situation dar. Gewiss: In Einzelfällen ist die Realität längst über die en-

ge Auslegung des Günstigkeitsprinzips seitens des Bundesarbeitsgerichts hinweg gegangen. Aber: Dann sollte der Gesetzgeber allgemein Klarheit und Rechtssicherheit schaffen und das Günstigkeitsprinzip um den Aspekt der Arbeitsplatzsicherheit erweitern.

Darüber hinaus 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.

Die Neigung zum Protektionismus haben die Diskussionen der vergangenen Monate über die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns als Reaktion auf die Beschäftigung polnischer Fleischer in Deutschland belegt. Von wenigen, eher theoretischen Ausnahmefällen abgesehen (wenn nämlich ein Unternehmen auf einem regionalen Arbeitsmarkt ein Nachfragemonopol nach Arbeitskräften besitzt), wirken sich Mindestlöhne nachteilig auf die Beschäftigung aus, sind also kontraproduktiv. Das zeigen unter anderem die Erfahrungen in Frankreich, wo der dortige Mindestlohn SMIC (Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance) zur Erhöhung der Jugendarbeitslosigkeit geführt hat. Dass es in einer Reihe anderer Staaten einen Mindestlohn gibt, stellt kein überzeugendes Gegenargument dar. In vielen Ländern übernimmt ein Mindestlohn eine dort nicht vorhandene Mindesteinkommenssicherung (wie sie hierzulande durch das Arbeitslosengeld II gegeben ist), oder er entfaltet dort nur eine geringe Bindungswirkung, etwa weil nur wenige Unternehmen davon betroffen sind oder er nur mit Verzögerung an Preissteigerungen angepasst wird.

Ebenso abwegig ist in diesem Zusammenhang eine „Tariftreue“ als Voraussetzung für die Vergabe öffentlicher Aufträge. Eine solche Tariftreue zwingt Unternehmen und Arbeitnehmer zur An-

SONDERAUSGABE ZUR BUNDESTAGSWAHL 2005

wendung von Tarifverträgen und widerspricht 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 „harte Lohnrunden“ gerade zu stehen? Ferner ist fraglich, ob eine Tariftreue mit den EU-Richtlinien zur Vergabe öffentlicher Aufträge vereinbar ist.

5.2. Beschäftigungsfreundlicher Kündigungsschutz

Ein weiteres Beispiel für Funktionsstörungen auf Arbeitsmärkten, für die die Arbeitsgerichtsbarkeit mitverantwortlich ist, stellt der Kündigungsschutz dar. Als Folge der zahlreichen gesetzlichen Generalklauseln und unbestimmten Rechtsbegriffe (§ 1 Kündigungsschutzgesetz und § 626 Bürgerliches Gesetzbuch) 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.²

Unmittelbar betroffen sind in diesen Fällen zugleich die Belegschaft, welche die personen- und verhaltensbedingten 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 oder statt eines „Gesundshrumpfens“ gleich auf Standortverlagerungen ausweichen. Vor allem die Sozialauswahl 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.

Vor dem Hintergrund dieser Problematik hat die Bundesregierung im Jahr 2003 einen vorsichtigen Schritt zur Lockerung der gesetzlichen Kündigungsschutzbestimmungen in Angriff genommen, die sich unter anderem auf eine Eingrenzung der Kriterien der Sozialauswahl, die Regelung eines Abfindungsanspruchs bei betriebsbedingter Kündigung, den Interessenausgleich zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat sowie die Modifikation des Schwellenwerts bezieht. Wenngleich das Bemühen, den Kündigungsschutz etwas beschäftigungsfreundlicher zu gestalten, nicht verkannt wird, so bleiben doch erhebliche Flexibilitätpotenziale ungenutzt. Es besteht weiterhin dringender Handlungsbedarf. Dazu liegt eine Reihe von Vorschlägen vor, unter anderem vom Sachverständigenrat und vom Kronberger Kreis (Stiftung Marktwirtschaft).³

Diese Vorschläge laufen in ihrer Gesamtheit auf mehr individuelle Vertragsfreiheit beim Kündigungsschutz hinaus, indem der Arbeitnehmer im Einvernehmen mit dem Arbeitgeber den gesetzlichen Kündigungsschutz abbedingen kann. Der gesetzliche Kündigungsschutz dient dann als Auffanglösung, wenn sich beide Parteien nicht einigen können, wobei der gesetzliche Kündigungsschutz wesentlich beschäftigungsfreundlicher zu gestalten ist. Dazu gehören unter anderem eine weitere Verringerung der Kriterien für die Sozialauswahl – nur die Betriebszugehörigkeitsdauer und die Unterhaltungspflichten – sowie eine Beschränkung der Beweistatbestände des Arbeitgebers dahingehend, dass er bei betriebsbedingten Kündigungen nur noch glaubhaft machen, aber nicht mehr beweisen muss, dass derzeit oder später keine Ersatzarbeitsplätze zur Verfügung stehen. Ferner sollten triftige Gründe als solche für verhaltensbedingte und personenbedingte Kündigungen reichen, das heißt nur das Fehlverhalten des Arbeitnehmers bedarf eines Nachweises (nicht aber der daraus resultierende

Schaden). Ebenso muss bei personenbedingten Kündigungen, etwa wegen längerer, wiederholter krankheitsbedingter Abwesenheit des Arbeitnehmers, nur noch glaubhaft gemacht werden, dass er auch künftig die vereinbarten Leistungen zu erbringen nicht im Stande sein wird.

Im Hinblick auf die Abdingbarkeit des gesetzlichen Kündigungsschutzes bieten sich mehrere Optionen an. Hier sollte der individuellen Vertragsfreiheit Vorrang eingeräumt werden, solange sichergestellt ist, dass der Arbeitnehmer immer den reformierten gesetzlichen Kündigungsschutz als Auffanglösung wählen kann. Eine jener Optionen könnte darin bestehen, dass der Arbeitnehmer generell auf den Kündigungsschutz verzichtet – von willkürlichen Kündigungen gegebenenfalls abgesehen – und stattdessen von vornherein ein höheres Arbeitsentgelt erhält. Eine andere Option könnte vorsehen, dass der Arbeitnehmer zu Beginn des Arbeitsverhältnisses für den Fall einer betriebsbedingten Kündigung auf eine Kündigungsschutzklage verzichtet und im Gegenzug eine Abfindung erhält. Als Nachteil dieser zweiten Option mag allerdings vorgebracht werden, dass solche Abfindungszahlungen das Unternehmen in einer ohnehin schwierigen Situation treffen und diese möglicherweise verschärfen.

Diese Optionen für mehr individuelle Vertragsfreiheit sind Vorschlägen einer Erhöhung der Schwellenwerte, ab deren Überschreiten der gesetzliche Kündigungsschutz greift, vorzuziehen. Denn erstens bleibt weitgehend unbeantwortet, wieso Arbeitnehmer in Unternehmen, die den Schwellenwert nicht erreichen, weniger geschützt sein sollen. Zweitens lässt sich die Gefahr nicht von der Hand weisen, dass die Einstellungsbarriere nunmehr auf den höheren Schwellenwert angehoben wird. Gleichwohl: Falls der Gesetzgeber nicht die

² 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.

³ Vgl. Sachverständigenrat, *Jahresgutachten 2003/04*, Ziffern 676 ff. und J. Donges, J. Eekhoff, W. Franz, W. Möschel, M.J.M. Neumann, *Flexibler Kündigungsschutz am Arbeitsmarkt*, Berlin 2004.

SONDERAUSGABE ZUR BUNDESTAGSWAHL 2005

präferierte Abdingbarkeit des gesetzlichen Kündigungsschutzes ins Auge fassen möchte, wäre eine deutliche Anhebung der Schwellenwerte immer noch eine vernünftige zweitbeste Lösung.

5.3. Reform der Mitbestimmung

Die unternehmerische und betriebliche Mitbestimmung in Deutschland ist in den vergangenen Monaten verstärkt unter Druck geraten.⁴ Bei der unternehmerischen Mitbestimmung schlagen zunächst wichtige Urteile des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zu Buche. In ihrer Essenz besagen sie, dass Gesellschaften, die in einem Mitgliedsstaat der Europäischen Union (EU) wirksam gegründet worden sind, ihren Sitz innerhalb der EU rechtsformwährend verlegen dürfen, das heißt eine in einem EU-Mitgliedsstaat gegründete Gesellschaft, die ihren tatsächlichen Verwaltungssitz beispielsweise nach Deutschland verlegt, unterliegt hierzulande dann weiterhin dem ausländischen Gesellschaftsstatus einschließlich der dortigen Mitbestimmungsregelung, so überhaupt vorhanden. Damit ist in Deutschland der Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Rechtsinstitutionen der Mitbestimmung eröffnet.

Des Weiteren hat die unternehmerische Mitbestimmung und insbesondere die vorgeschriebene Vertretung der Gewerkschaften im Aufsichtsrat Anlass zu vielfältiger Kritik gegeben, weil Interessenskollisionen und sachfremde Koppelgeschäfte sichtbar wurden. So hatte der stellvertretende Aufsichtsratsvorsitzende eines Großunternehmens in seiner Eigenschaft als Gewerkschaftsführer zu Warnstreiks indirekt auch gegen „sein“ Unternehmen aufgerufen, oder der Vorstandsvorsitzende ebenfalls eines Großkonzerns erhielt eine sehr vorzeitige Vertragsverlängerung (vor dem Termin der Hauptversammlung) und setzte sich während der Tarifverhandlungen gleichzeitig für eine großzügige Erhöhung der Tarifentgelte ein. Hinzu kommt, dass die Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat häufig zugleich (führende) Betriebsratsmitglieder sind. Sie

verhandeln somit als Betriebsrat mit eben der Unternehmensleitung, die sie als Aufsichtsrat bestellen, kontrollieren und gegebenenfalls abberufen sollen.

Auf der betrieblichen Ebene scheinen erzwungene sachfremde Koppelgeschäfte zwischen Unternehmensleitung und Betriebsrat ebenfalls an der Tagesordnung zu sein. Wie oft hört man Klagen der Geschäftsführung, die sich beispielsweise genötigt sähe, die Zustimmung des Betriebsrats zu dringend erforderlichen und selbstverständlich bezahlten Sonderschichten mit Zugeständnissen völlig anderer Art erkaufen zu müssen. Presseberichte über mehr als üppige Zuwendungen unterschiedlicher Art an Betriebsratsmitglieder – wie etwa bei der Volkswagen AG – tragen ebenfalls zu einer Kritik an dem hiesigen Modell der betrieblichen Mitbestimmung bei. Die Kosten-Nutzen-Relation der Mitbestimmung spricht deutliche Worte. Nach Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft betragen im Jahr 2004 die jährlichen Gesamtkosten der Anwendung des Betriebsverfassungsgesetzes je Beschäftigten rund 650 Euro, davon sind 338 Euro Kosten der Betriebsrats Tätigkeit.⁵ Eine Durchsicht der empirisch ausgerichteten Literatur zu den Erträgen der betrieblichen Mitbestimmung vermittelt hingegen bezüglich deren Relevanz und Höhe einen skeptisch stimmenden Eindruck.

Ökonomen besitzen für eine solche Situation – beachtliche Kosten und schädliche Nebenwirkungen versus unsichere Erträge der Mitbestimmung – eine einfache Lösung: Es nämlich der individuellen Vertragsfreiheit zu überlassen, in welchem Umfang sich einer unternehmerischen und betrieblichen Mitbestimmung bedient werden soll. Konkret heißt dies:

- Die Hauptversammlung des Unternehmens entscheidet darüber, ob und gegebenenfalls in welcher Form eine unternehmerische Mitbestimmung in den betreffenden Unternehmen zum Zuge kommen soll.
- Die Entscheidung, ob in einem Unternehmen mit mindestens zwanzig Beschäftigten ein Betriebsrat eingerichtet wird, obliegt der Belegschaft. Dazu

bedarf es eines zustimmenden Votums mindestens eines Drittels aller Beschäftigten (auf Vollzeitbeschäftigte umgerechnet, ohne Auszubildende). Für Unternehmen mit einer Anzahl von weniger als zwanzig Beschäftigten gibt es keinen erzwingbaren Betriebsrat. Selbstverständlich können diese kleineren Betriebe im gegenseitigen Einvernehmen zwischen Geschäftsführung und Beschäftigten einen Betriebsrat einrichten.

- Können sich bei einem erzwingbaren Betriebsrat Unternehmensleitung und Beschäftigte nicht auf ein Modell einigen, gilt eine gesetzliche Auffangregelung. Diese muss eine Konzentration der Mitbestimmungsrechte auf zentrale soziale Angelegenheiten sowie eine deutliche Entbürokratisierung und eine Kostensenkung im Vergleich zur derzeitigen Regelung vorsehen.
- Die Arbeitnehmer tragen die Kosten des Betriebsrats gänzlich (wie in Österreich) oder zumindest hälftig. Die Schwellenwerte, ab deren Erreichen Betriebsratsmitglieder von ihrer beruflichen Tätigkeit freizustellen sind, werden deutlich heraufgesetzt.

Noch einmal: Es geht um mehr Freiheit für die Mitbestimmung, nicht notwendigerweise um deren Abschaffung; es geht vielmehr um die Frage, ob die Mitbestimmung ohne gesetzlichen Zwang vollumfänglich aufrecht erhalten würde. Warum sollten Unternehmen die Mitbestimmung ersatzlos über Bord werfen, wenn sie nach ihrer Erfahrung so vorteilhaft ist, wie das die Verfechter der Mitbestimmung stets proklamieren? Der Grundgedanke einer Mitbestimmung ist keineswegs überholt, aber ihr deutsches Modell bedarf einer Generalüberholung.

⁴ Vgl. W. Franz, Die deutsche Mitbestimmung auf dem Prüfstand: Bilanz und Vorschläge für eine Neuausrichtung, Manuskript, Mannheim, 2005.

⁵ U. Niedenhöf (2004), Die direkten Kosten der Anwendung des Betriebsverfassungsgesetzes. Ergebnisse einer Unternehmensbefragung aus den Jahren 2003/2004, Institut der deutschen Wirtschaft, IW – Analysen 7, Köln.

6. Reform des Bildungssystems

Es gibt eine überzeugende Strategie zur Steigerung der Arbeitseinkommen bei gleichzeitiger sozialer Absicherung, nämlich eine entsprechend hohe Fortschrittsrate der Arbeitsproduktivität, induziert durch wirkungsvolle Investitionen in das Humankapital. Im vorliegenden Zusammenhang geht es um die Bildungspolitik. Appelle an Arbeitnehmer zu vermehrten Bildungsanstrengungen sind zwar gut begründet, hier bilden indessen die Setzung von Anreizen für Humankapitalinvestitionen und die Effizienz des Bildungssystems, also die Gestaltungsmöglichkeiten der Politik, den Mittelpunkt, wobei an dieser Stelle 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. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund eines technischen Fortschritts, der – insbesondere bei gegebenem oder gar komprimierter Lohnstruktur – vor allem gering qualifizierte Arbeit freisetzt, und einer fortschreitenden internationalen Arbeitsteilung, als deren Folge eine Verlagerung der Produktion von Gütern, 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. Sie machen es auf Grund der damit einhergehenden Lern- und Anpassungsfähigkeiten leichter, 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 Ver-

sicherung 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, um, alle Indizien zusammengenommen, erheblichen Reformbedarf beim Bildungssystem hierzulande anzumelden. Dazu einige Anmerkungen aus ökonomischer Sicht:

- Bei der beruflichen Bildung kommen bei der Diskussion über das Angebot an Ausbildungsplätzen Kostengesichtspunkte 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 die Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen stark beeinflussen. Nach den Ergebnissen einer ökonometrischen Studie ergäbe eine Senkung der Ausbildungsvergütungen in Höhe von 10 v.H. bei einem bereits ausbildenden Unternehmen des Maschinenbaus mit 500 Beschäftigten 3,5 neue Ausbildungsplätze.⁶ 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 mehr als 500 Euro selbst dann nicht am Hungertuch nagen, wenn ihnen keine zusätzlichen finanziellen Zuwendungen von Verwandten zuteil werden.
- Deutschland leistet sich den Luxus, wertvolles Humankapital aufgrund

einer im Vergleich zu einer Reihe von anderen Ländern niedrigeren Frauenerwerbsquote brach liegen zu lassen. Um dieses Humankapital zu nutzen, muss der Mangel an Ganztagsplätzen in Kindergärten beseitigt werden. Damit die Träger dieser Einrichtungen veranlasst werden, die Öffnungszeiten stärker den Wünschen der Eltern anzupassen, sollte der Staat statt einer Objektförderung der Träger Gutscheine an die Eltern der Kinder in den betreffenden Altersgruppen ausgeben. Der Wettbewerb sorgt dann für eine angemessene Anzahl von Ganztagsplätzen, was eine Berufstätigkeit beider Elternteile begünstigt.⁷

- Reformbedarf besteht des Weiteren im vorschulischen und schulischen Bereich. Dazu hat der Sachverständigenrat in seinem vorjährigen Jahresgutachten eine Reihe von Vorschlägen zur Diskussion gestellt.⁸ Der vorschulische Bereich (Elementarbereich) stellt auf Kinder ab drei Jahren ab und ist wichtig für das darauf aufbauende Bildungssystem und den Bildungserfolg des Einzelnen. Zahlreiche Fähigkeiten werden bereits im Kindesalter geprägt, und diesbezügliche Defizite lassen sich mit zunehmendem Alter immer schwieriger beheben. Eine frühzeitige Identifizierung sowohl von Defiziten als auch von Leistungspotenzialen und daran anknüpfende Förderangebote sollten daher schon in der Vorschule ansetzen und möglichst alle Kinder eines Jahrgangs erfassen. Im Klartext: Erforderlich erscheint ein gebührenfreier und verpflichtender Zugang zum Elementarbereich, wobei insbesondere Kinder aus bildungsfernen Haushalten und mit Migrationshintergrund vollständig erreicht wer-

6 Vgl. V. Zimmermann, Arbeitsmarktprobleme Jugendlicher, ZEW Wirtschaftsanalysen, Band 50, Baden-Baden, 2000.

7 Vgl. dazu Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Alterung und Familienpolitik, Juni 2005, Berlin, S. 36 ff.

8 Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2004/05, Ziffern 556 ff.

SONDERAUSGABE ZUR BUNDESTAGSWAHL 2005

den müssen. Durch eine solche Umorientierung im Elementarbereich hin auf eine gezielte Frühförderung steigen die fachlichen Anforderungen an die Erzieher und womöglich deren Personalbedarf. Das kostet Geld, aber es ist gut angelegtes Geld.

Im schulischen Bereich müssen zentrale Standards für die verschiedenen Zweige des Bildungssystems festgelegt werden. Ihre Einhaltung ist regelmäßig und nachvollziehbar zu überprüfen und das Ergebnis gegenüber der Öffentlichkeit transparent zu machen. Gleichzeitig muss den Schulen stärker als bisher die nötige Autonomie zur Umsetzung der Zielvorgaben gewährt werden. Dies betrifft sowohl die Auswahl der Lehrmittel und Unterrichtsinhalte als auch die Beschäftigung und Vergütung der Lehrkräfte.

- Bei der Hochschulausbildung müsste es angesichts der wenig ermutigenden Erfahrungen mit zentralplanwirtschaftlichen Lösungsansätzen (Zulassungsbeschränkungen, Kapazitätsverordnungen etc.) allgemeiner Konsens sein, marktwirtschaftliche Prinzi-

pien zum Zuge kommen zu lassen. Den Fakultäten sollte es obliegen, international wettbewerbsfähige Studiengänge anzubieten. Sie haben das Recht zur Auswahl der Studierenden. Dafür stehen ihnen die Erträge ihrer Ausbildungsleistungen 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 Finanzierung eines Teils der Kosten durch die Nutzer der Ausbildungsleistungen erfolgen, die direkt im Zusammenhang mit der Ausbildung stehen.

Oberster Grundsatz muss dabei sein, dass kein Studienwunsch allein deshalb nicht realisiert wird, weil erforderliche Eigenmittel oder die Möglichkeit

der Kreditaufnahme fehlen. Die derzeitige Situation hingegen stellt die „Verteilungsgerechtigkeit“ auf den Kopf: Arbeiterhaushalte subventionieren Akademikerhaushalte. 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. Auf Bundesebene sind Reformen der beruflichen Bildung, beispielsweise im Kontext mit IT-Berufen, eingeleitet worden, und einige Bundesländer haben die Umgestaltung ihrer Bildungseinrichtungen in Angriff genommen. Das verdient Anerkennung. Gleichwohl: Wenn Deutschland international wettbewerbsfähig bleiben will, muss das deutsche Bildungssystem international gesehen eine der führenden Positionen einnehmen, und davon kann derzeit (noch?) keine Rede sein.

7. Reform der Systeme der Sozialen Sicherung

Die Reform der Systeme der gesetzlichen Sozialversicherungssysteme – Rentenversicherung, Krankenversicherung, Pflegeversicherung und Arbeitslosenversicherung – stellt nach wie vor eine Aufgabe mit hoher Priorität für die neue Bundesregierung dar. Einiges wurde bereits in Angriff genommen – das verdient Anerkennung –, aber große Herausforderungen harren immer noch ihrer Bewältigung. Gelingt es nicht, die Arbeitskosten spürbar von den Kosten der Systeme der Sozialen Sicherung zu entlasten, indem diese auf ihre Kernaufgaben beschränkt und effizienter gestaltet werden, kommt ein Beschäftigungsaufbau schwerlich zustande.

7.1. Gesetzliche Rentenversicherung

In der Rentenversicherung wurde mit der Einführung des Nachhaltigkeitsfak-

tors ein wichtiger Schritt gemacht. Mit der schrittweisen Umstellung auf die nachgelagerte Besteuerung ist der Gesetzgeber ebenfalls vielfältigen berechtigten Forderungen nachgekommen.

Zunächst muss Korrekturbedarf an der Rentenreform angemeldet werden. Die Rentenversicherung steht vor dem Problem, dass einerseits der Rentnerquotient, also das Verhältnis der Anzahl der Rentner zu der der Beitragszahler, steigt. Andererseits sollen die Beitragssätze zur gesetzlichen Rentenversicherung stabil bleiben, damit nicht noch mehr Arbeitsplätze aufgrund steigender Lohnzusatzkosten vernichtet werden. Die eigentlich zu ziehende Konsequenz wäre eine Minusanpassung bei den Renten. Sie wird jedoch durch die gesetzliche Sicherungsklausel verhindert, welche impliziert, dass bei stagnierenden beitragspflichti-

gen Arbeitsentgelten das Niveau der Renten nicht gesenkt werden darf. Damit schieben die Rentenversicherungen bereits jetzt mehr als zwei Milliarden Euro eigentlich beabsichtigter, aber wegen der Stagnation der Arbeitseinkommen nicht realisierter Einsparungen vor sich her. Welche Auswege gibt es?

Zum einen kann man nach dem Prinzip Hoffnung verfahren und auf künftig stärker steigende Löhne setzen, um dann durch Rentenmindersteigerungen die notwendigen Einsparungen nachzuholen. Diese Strategie birgt Risiken in sich, auf jeden Fall muss bei dieser Strategie ein Nachholfaktor in den Nachhaltigkeitsfaktor eingebaut werden. Allemal abzulehnen bleiben Forderungen nach höheren Löhnen zwecks Sanierung der Rentenversicherung, denn das behindert den erhofften Beschäftigungsaufbau.

SONDERAUSGABE ZUR BUNDESTAGSWAHL 2005

Zum anderen kann die vorgeschlagene schrittweise Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters auf 67 Jahre vorgezogen und in einem wesentlich kürzeren Zeitraum statt bis zum Jahr 2030 vollzogen werden, wenn auch nicht gleich von heute auf morgen. Diese Option sollte wahrgenommen werden, obschon sie das Problem nicht völlig lösen wird, da nur die Neurentner davon betroffen sind. Daher muss als weitere Option eine Senkung der Renten selbst bei stagnierenden Löhnen ins Auge gefasst werden. Analoges gilt für die Beamtenpensionen. Das ist gewiss schmerzhaft für die Rentner, die ohnehin in der jüngeren Vergangenheit Zusatzbelastungen haben tragen müssen (beispielsweise den vollen Beitragssatz zur Pflegeversicherung). Gleichwohl darf ein weiteres Opfer der Rentner nicht von vornherein tabu sein, in ihrer überwältigenden Mehrheit weisen die Renten nach wie vor ein komfortables Niveau auf.

Natürlich hängt die Funktionstüchtigkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung nicht allein vom Bevölkerungsreichtum ab – sonst müssten in China die höchsten Renten gezahlt werden –, aber ohne Kinder kollabiert das Umlagesystem. Um die Erziehungsleistung der Eltern in der Rentenversicherung angemessen zu würdigen und damit einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1992 stärker Rechnung zu tragen, könnte eine steuerfinanzierte „Elternrente“ in Erwägung gezogen werden.⁹ Bei konstanten Beitragssätzen sinkt das Rentenniveau demographiebedingt, sodass zwei ergänzende Säulen erforderlich sind: zum einen die steuerfinanzierte Elternrente und zum anderen eine kapitalgedeckte Rente, mit deren Finanzierung die Kinderlosen beim Beginn einer Erwerbstätigkeit beginnen müssen. Beispielsweise mag man vorsehen, dass jeder Erwerbstätige verpflichtet

wird, einen bestimmten Anteil seines Bruttoeinkommens zu sparen. Bei Geburt des ersten (zweiten, dritten) Kindes wird das erste (zweite, dritte) Drittel der bis dahin akkumulierten Ersparnis frei. Damit stehen liquide Mittel genau dann zur Verfügung, wenn die jungen Familien sie brauchen. Gleichzeitig wird ein Beitrag zur Familienpolitik geleistet. Hingegen ist der vorgeschlagene „Kinderbonus“ in Form einer Ermäßigung bei den Arbeitnehmerbeiträgen zur Gesetzlichen Rentenversicherung nicht sachdienlich, unter anderem weil er die Erziehungsleistungen von Selbstständigen und Beamten diskriminiert. Alternativ könnte der Familienlastenausgleich im Hinblick auf mehr Transparenz und Effizienz umgestaltet und in seinem Umfang erhöht werden. Damit soll eine bisher schon erhebliche Familienförderung nicht in Abrede gestellt werden – im Jahr 2001 immerhin insgesamt 167 Milliarden Euro. Aber letztlich muss die Gesellschaft entscheiden, wie stark Familien begünstigt werden sollen.¹⁰

7.2. Gesetzliche Krankenversicherung

Die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) befindet sich nach wie vor in der Krise. Die im Jahr 2003 beschlossene Gesundheitsreform verschafft der GKV bestenfalls eine Atempause, die sich vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen wohl bereits ihrem Ende nähert.

Drei Defizite belasten das deutsche Gesundheitssystem.¹¹ Die Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung sind mit versicherungsfremden Umverteilungselementen überfrachtet. Es findet zu wenig Wettbewerb zwischen den Krankenkassen statt. Die Eigenvorsorge der Bevölkerung wird zu wenig berücksichtigt. 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 ein gesamtgesellschaftliches Anliegen dar, zu dessen Finanzierung alle Steuerzahler herangezogen werden sollten. Zweitens leiden die Bezieher höherer Einkommen wohl kaum regelmäßig an kostspieliger zu kurierenden Krankheiten, woraus folgte, dass ihre am Arbeitseinkommen festgemachten höheren Beiträge unter Risikoäquivalenzgesichtspunkten tatsächlich gerechtfertigt wären. Die in diesem Zusammenhang vielfach beschworene Solidarität ist wieder eine Aufgabe der Gemeinschaft aller Bürger. Folglich besteht der erste Teil des Reformvorschlags darin, die bisherigen lohnbezogenen Prämien und die kostenlose Mitversicherung durch personenbezogene risikoäquivalente Prämien zu ersetzen und allfällige Umverteilungsanliegen in das Steuer- und Transfersystem zu verlagern.

Ein zweites Grundproblem ist der mangelhafte Wettbewerb zwischen den Krankenkassen. Bekanntlich werden ohne ausreichenden Wettbewerb Wirtschaftlichkeitsreserven nicht genutzt. Auch kann eine wirksame Kostenkontrolle und Kostendämpfung 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 Risikostrukturgleich 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

⁹ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat, op. cit., S. 40 ff.

¹⁰ Quelle: A. Rosenschon, Familienförderung in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme, Institut für Weltwirtschaft Kiel, Kieler Diskussionsbeiträge No. 382, Kiel, 2001.

¹¹ Vgl. zum Folgenden: J. Donges, J. Eekhoff, W. Franz, W. Möschel, M.J.M. Neumann, O. Sievert, Mehr Eigenverantwortung und Wettbewerb im Gesundheitswesen, Berlin 2002.

SONDERAUSGABE ZUR BUNDESTAGSWAHL 2005

Gefahr eines Zusammenbruchs des Versicherungsmarkts –, 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 ältere Versicherte wegen prohibitiv hoher Beiträge bei der aufnehmenden Versicherung ihre Versicherung nicht mehr wechseln.

Die Auflösung beider Blockaden – sicherlich nicht einfach umzusetzen – 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 ist hier eine ganze Reihe von teilweise schwierigen Detailfragen zu klären. Jedoch sind unüberwindliche Hürden für diesen zweiten Reformschritt nicht auszumachen.

Das dritte Kernelement der Reform beinhaltet, die Eigenverantwortung der Versicherten zu erhöhen. 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. Hier finanzieren sich die Krankenhäuser ausschließlich über Leistungsentgelte, die bisherige duale Finanzierung wird aufgegeben. Hinzu kommt eine prozentuale Selbstbeteiligung der Versicherten an allen Gesundheitsleistungen, Medikamenten und Hilfsmitteln. Notfalls übernimmt die Sozialhilfe die-

sen Selbstbehalt. Ohnehin kann ohne Reformen auf der Ausgabenseite keine nachhaltige Reform des Gesundheitswesens gelingen. Bei der sicherlich schwierigen Entscheidung über den Katalog von Regelleistungen, also die im Krankheitsfall medizinisch notwendigen und aufgrund ihrer Bedeutung von jedem Versicherten unabhängig von seinem Einkommen beanspruchbaren Leistungen, könnten Ergebnisse der „evidenzbasierten Medizin“ helfen. Bei ihr geht es nicht nur um das Ausschließen unwirksamer Behandlungsmethoden, sondern vor allem um Therapien auf der Grundlage neuester wissenschaftlicher Erkenntnisse.

Aus den bisherigen Ausführungen dürfte erkennbar sein, dass das Konzept einer „Bürgerversicherung“ den Namen „Reformmodell“ nicht verdient. Kernelement einer Bürgerversicherung ist lediglich die Erweiterung der Beitragsgrundlage der GKV durch eine Ausdehnung des versicherten Personenkreises auf grundsätzlich alle Bürger und durch die Einbeziehung weiterer Einkommensarten bei der Beitragsbemessung. Kaum eines der oben aufgezeigten Probleme wird auch nur ansatzweise gelöst; diesen Weg sollte die Politik keinesfalls einschlagen.

Erfolg versprechende Lösungen bieten vielmehr „Gesundheitsprämienmodelle“, wie sie in unterschiedlichen Varianten unter anderem der Kronberger Kreis (Stiftung Marktwirtschaft)¹² und der Sachverständigenrat¹³ vorgestellt haben. Der hier präferierte Reformvorschlag des Kronberger Kreises sieht eine Mindestversicherungspflicht für die gesamte Wohnbevölkerung, risikoäquivalente Prämien für jeden Versicherten, differenziert nach Alter, Geschlecht und Gesundheitszustand beim Eintritt in die Versicherung¹⁴, Bildung von portablen individualisierten Altersrückstellungen, Kontrahierungszwang der Krankenversicherungen, Aufhebung der Trennung zwischen Privater und Gesetzlicher Krankenversicherung und Auszahlung der bisherigen Arbeitgeberbeiträge vor. Personen, die durch die Prämie zu stark belastet werden, erhalten einen Zuschuss aus öffentlichen Mitteln. Kerngedanke dieses

Modells sind mithin die volle Kapitaldeckung, risikoäquivalente Beiträge und portable individuelle Alterungsrückstellungen. Dies bringt erhebliche Effizienzgewinne für die Versicherten, nicht zuletzt aufgrund des stärkeren Wettbewerbs zwischen den Krankenkassen.

Das Modell einer „Bürgerpauschale“, welches vom Sachverständigenrat zur Diskussion gestellt wurde, weist im Hinblick auf die Finanzierung des Gesundheitssystems einen erheblichen Fortschritt gegenüber dem bestehenden System auf und ist dem Konzept einer „Bürgerversicherung“ weit überlegen. Das Konzept einer „Bürgerpauschale“ ist allerdings nicht so weit reichend wie das Modell des Kronberger Kreises. Zwar werden ebenfalls einkommensunabhängige Prämien auf einem einheitlichen Krankenversicherungsmarkt erhoben, jedoch sind die Prämien nicht risikoäquivalent, und das System ist nach dem Umlageverfahren organisiert, kann aber zwecks Glättung der Beitragsbelastung über die Zeit mit einer Kapitaldeckungskomponente kombiniert werden.

7.3. Soziale Pflegeversicherung

Die Soziale Pflegeversicherung steuert auf einen Kollaps zu; ihre grundlegende Reform ist unabdingbar. Schon jetzt realisiert sie laufende enorme Defizite in Höhe von rund einer Milliarde Euro jährlich, und ihre Rücklagen werden im Laufe des Jahres 2007 aufgebraucht sein. Ihre Abhängigkeit von der demographischen Entwicklung macht sich im Vergleich zur Krankenversicherung stärker bemerkbar, weil die altersspezifischen Ausgabenprofile wesentlich steiler verlaufen. Nach Berechnungen des Sachverständigenrates wird sich der Beitragssatz der umlagefinanzierten Sozialen Pflegeversicherung bis zum Jahr 2050 in etwa verdreifachen¹⁵. Beträchtliche Arbeits-

¹² Ebenda

¹³ Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2004/05, Ziffern 510 ff.

¹⁴ Kinder werden von Geburt an in die Versicherung der Eltern aufgenommen; der Aufnahmetarif ist unabhängig vom Gesundheitszustand des Kindes.

¹⁵ Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2004/05, Ziffern 340 ff.

SONDERAUSGABE ZUR BUNDESTAGSWAHL 2005

platzverluste sind – wenn nicht umgesteuert wird – vorprogrammiert.

Die Einführung einer verpflichtenden Sozialen und Privaten Pflegeversicherung Mitte der 1990er Jahre war sicherlich eine sinnvolle Maßnahme. Ihre Finanzierung im Umlageverfahren jedoch war ein schwerer Fehler, vor dem seinerzeit eindringlich, aber vergeblich gewarnt worden war. Erforderlich ist mithin ein rascher Ausstieg aus dem Umlageverfahren und der Übergang zu einem Kapitaldeckungsverfahren. Dabei fallen bereits jetzt nicht vernachlässigbare Umstiegskosten an, weil die pflegenahen und pflegebedürftigen Jahrgänge Vertrauensschutz genießen, dessen Finanzierung aber zum größten Teil von denjenigen Jahrgängen geschultert werden muss, die zudem eigene Vorsorge für eine spätere eventuelle Pflegebedürftigkeit betreiben müssen. Eine solche zeitweilige Doppelbelastung lässt sich kaum vermeiden. Sie schlägt indes umso gravierender zu Buche, je länger der Umstieg zeitlich hinausgeschoben wird. Die Zeit drängt.

Für ein kapitalgedecktes System der Pflegeversicherung liegen ebenfalls weitgehend ausgearbeitete Entwürfe vor. Die Modelle des Sachverständigenrates und des Kronberger Kreises (Stiftung Marktwirtschaft) für ein kapitalgedecktes System der Pflegeversicherung ähneln sich sehr.¹⁶ Ohne auf die Details der Unterschiede einzugehen, sieht ein überzeugender Reformvorschlag etwa wie folgt aus: Jeder Bundesbürger ist grundsätzlich verpflichtet, eine Pflegeversicherung abzuschließen, mit der eine Mindestabsicherung gewährleistet wird. Diese Mindestabsicherung soll – ähnlich wie in der derzeitigen Sozialen Pflegeversicherung – die großen Risiken abdecken; für einfache und vorübergehende Pflegeleistungen sollen die Versicherten hingegen selbst vorsorgen. Die Versicherungen bilden individuell portable Altersrückstellungen. Bei Bedürftigkeit erfolgt eine Unterstützung aus öffentlichen Mitteln. Für die Übergangszeit erhalten bereits pflegebedürftige Menschen weiterhin die ihnen bisher gewährten Leistungen. Pflegenaher Versicherung, die sich mit einer zumutbaren

Prämie nicht mehr voll versichern können, erhalten im Pflegefall einen Zuschuss. Die entstehenden Fehlbeträge werden aus Steuerhilfen ausgeglichen. Ins Blickfeld zu nehmen ist schließlich eine Integration dieses Modells in eine kapitalgedeckte Krankenversicherung.

7.4. Arbeitslosenversicherung

Um die Arbeitslosenversicherung steht es ebenfalls nicht zum Besten, wengleich der Reformbedarf bei ihr vielleicht nicht ganz so dringlich erscheint wie bei den anderen Zweigen der Systeme der Sozialen Sicherung. Zumal der Gesetzgeber einige Reformschritte bereits eingeleitet hat.

Mitunter wird gefordert, die Arbeitslosenversicherung zu privatisieren. Das wäre eine diskussionswürdige Alternative, wenn davon ausgegangen werden könnte, dass entsprechende Versicherungsmärkte tatsächlich zustande kämen. Nicht nur die bisherige Erfahrung, sondern zudem gewichtige versicherungsimmanente Gründe lassen daran erheblichen Zweifel aufkommen.¹⁷ Da Arbeitslosigkeitsrisiken zu einem beträchtlichen Teil nicht unabhängig voneinander sind – etwa im Zuge konjunktureller Schwankungen bis hin zu schweren Rezessionen –, bedürfte eine verlässliche private Arbeitslosenversicherung eines funktionstüchtigen Systems von Rückversicherungen, dessen Realisierungschancen erst unter Beweis zu stellen wären, oder einer staatlichen Bürgschaft. Dann kann man die Arbeitslosenversicherung aber gleich in staatlicher Hand lassen. Neben diesem „systemischen Risiko“ besteht bei einer freiwilligen privaten Versicherung die Gefahr, dass der Versicherungsmarkt zusammenbricht, weil sich nur „schlechte Risiken“ in die Versicherung „selektieren“.

Es ist indessen eine andere Frage, inwieweit bei einer Arbeitslosenversicherung in staatlicher Hand die derzeit herrschende sozialversicherungsrechtliche Variante zum Zuge kommen soll. Deren Kennzeichen stellt das Solidaritätsprinzip dar, das heißt, individuelle Risiken der Versicherten als Folge beispiels-

weise von unzureichender Qualifikation und Ausbildung werden durch Beiträge, die von diesen und anderen Merkmalen abstrahieren, wegtypisiert und damit von allen Versicherten gemeinsam getragen. Die Gesellschaft muss darüber entscheiden, ob sie diese sozialversicherungsrechtliche Lösung präferiert, oder ob sie bei der Beitragsgestaltung berücksichtigt, inwieweit der Versicherte selbst dazu beiträgt, sein Arbeitslosenrisiko zu verringern, etwa durch Investitionen in sein Humankapital.

Ein Verbleib der Arbeitslosenversicherung in staatlicher Hand bedeutet keineswegs, Abstrichen am Reformbedarf das Wort reden zu wollen. Die erforderlichen Maßnahmen müssen an der Einnahmeseite und bei den Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit ansetzen.

Auf der Einnahmeseite stellt die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds auf maximal 12 Monate einen wichtigen und zielführenden Schritt dar. Es ist nämlich durch empirische Studien belegt, dass in erster Linie die Bezugsdauer einer Arbeitslosenunterstützung und weniger die Lohnersatzrate die Dauer der Arbeitslosigkeit verlängert (vgl. ZEW-Pressemitteilung vom 7.6.2005). Während die langen Übergangsfristen noch als Schönheitsfehler und der politischen Durchsetzbarkeit geschuldet angesehen werden mögen, gilt dies nicht mehr für Planungen, die Bezugsdauer für ältere Arbeitslose wieder zu verlängern, weil diese einen längeren Zeitraum Beiträge entrichtet hätten. Wer so argumentiert, verkennt den Charakter der Arbeitslosenversicherung als Risikoversicherung. Die Leistungen etwa bei einer Hausratversicherung hängen genauso wenig davon ab, wie lange Versicherungsprämien gezahlt wurden. Darüber hinaus würden durch eine verlängerte Bezugsdauer wieder Fehlanreize für ältere Arbeitnehmer geschaffen, ihr Erwerbsleben vorzeitig zu beenden. Diese Pläne sollten, weil kontraproduktiv, schleunigst ad acta gelegt werden.

¹⁶ Sachverständigenrat, ebenda und Donges et al., Mehr Eigenverantwortung und Wettbewerb im Gesundheitswesen, op. cit.

¹⁷ Vgl. Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2003/04, Ziffern 702 ff.

SONDERAUSGABE ZUR BUNDESTAGSWAHL 2005

Ansatzpunkte für eine Reform der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung sind vielmehr Differenzierungen. Erstens könnten die individuellen Arbeitgeberbeiträge jedes Unternehmens in gewissen Grenzen danach gestaffelt werden, in welchem Umfang das betreffende Unternehmen in der Vergangenheit, also etwa in den vorangegangenen drei Jahren, aufgrund betriebsbedingter Entlassungen die Arbeitslosenversicherung belastet hat. Mit diesem „experience rating“ haben die Vereinigten Staaten gute Erfahrungen gesammelt, nicht zuletzt im Hinblick auf einen Beschäftigungsaufbau. Der Sachverständigenrat hat sich ebenfalls für ein solches Modell ausgesprochen und Einzelheiten zur Diskussion gestellt.¹⁸ Damit würde die wettbewerbsverzerrende Quersubventionierung zwischen wirtschaftlich erfolgreichen und schwachen Unternehmen verringert. Eine diesbezügliche Kosteninternalisierung wird beispielsweise beim Umweltschutz und beim Verbrauch natürlicher Ressourcen längst umgesetzt.

Wenn man zweitens bereit ist, die strenge sozialversicherungsrechtliche Gestaltung der Arbeitslosenversicherung zu lockern, könnten die Arbeitnehmerbeiträge ebenfalls innerhalb bestimmter Grenzen gestaffelt werden, etwa nach erreichtem Schul- und Berufs-

abschluss. Damit werden Anreize zu vermehrten Bildungsanstrengungen und damit zur Verringerung des individuellen Arbeitslosigkeitsrisikos verstärkt.

Auf der Ausgabenseite bietet sich bei der Arbeitslosenversicherung an, die Leistungen mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit degressiv auszugestalten, um damit zusätzliche Anreize zu schaffen, intensiver nach einem Arbeitsplatz zu suchen und angebotene Arbeitsplätze anzunehmen. Zu erwägen sind ferner Karenzzeiten beim Bezug von Arbeitslosengeld von beispielsweise einem Monat. Außerdem sind die Leistungen der Arbeitslosenversicherung von Umverteilungselementen zu befreien und diese in das Steuer- und Transfersystem zu verlagern. Dies betrifft vor allem das differenzierte Arbeitslosengeld je nachdem, ob Kinder vorhanden sind oder nicht. Fast kurios mutet es an, dass nicht die Anzahl der Kinder, sondern allein der Tatbestand, Kinder gleich welcher Anzahl versorgen zu müssen, zu einem erhöhten Arbeitslosengeld führt. Dieser Anachronismus ist abzuschaffen, indem eine solche familienpolitische Differenzierung aufgehoben wird.

Nichts mit einer Versicherungsleistung im üblichen Sinn haben Leistungen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu tun, denn auf sie besteht kein

Rechtsanspruch. Vielmehr stellt ihre Gewährung eine Ermessensentscheidung der Arbeitsagentur dar. Ohnehin werden die Erfolge der aktiven Arbeitsmarktpolitik in der bisherigen Literatur mit wenigen Ausnahmen außerordentlich skeptisch beurteilt. Jüngere Studien, die auf einer endlich verfügbaren, aussagekräftigeren Datenbasis beruhen, kommen in einer mittelfristigen Betrachtung zu vorsichtig positiven Einschätzungen einiger Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen. Das gilt – nach den bisherigen Ergebnissen jedenfalls – nicht für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, deren Ausgaben die Bundesagentur für Arbeit in den vergangenen Jahren folgerichtig deutlich zurückgefahren hat. Wie dem auch immer sein mag, wer in den Genuss von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik kommen möchte, dem sollten auf freiwilliger Basis diesbezügliche Wahltarife angeboten werden, so dass ein Rechtsanspruch besteht. Gegebenenfalls kann eine Selbstbeteiligung der Versicherten vereinbart werden. Zusammengefasst hätte dies zur Folge, dass sich die betreffenden Versicherten vergewissern werden, dass die in Anspruch genommenen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ihr Geld wert sind.

¹⁸ Ebenda, Ziffern 712 ff.

8. Haushaltskonsolidierung und Steuerreform

8.1. Haushaltskonsolidierung und Stabilitäts- und Wachstumspakt

Die öffentlichen Haushalte befinden sich in einer Krise. Seit mehreren Jahren verletzt Deutschland eklatant die Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspakts hinsichtlich des Defizits und des Schuldenstands. Auch in diesem Jahr wird sich das konjunkturbereinigte, „strukturelle“ Defizit auf mehr als 3 v.H. in Relation zum Bruttoinlandsprodukt belaufen. Das heißt die konjunkturelle Schwächephase trägt nur einen vergleichsweise geringen Anteil an der besorgniserregenden Lage der öffentlichen

Haushalte. Die Perspektiven sehen unter anderem vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung bedenklich aus. Nicht zuletzt aufgrund stark steigender Zahlungsverpflichtungen im Zusammenhang mit der gesetzlichen Rentenversicherung und den ebenfalls nicht durch Rücklagen gedeckten Versorgungsansprüchen der Beamten besteht eine erschreckend hohe Tragfähigkeitslücke, die der Sachverständigenrat bereits für das Jahr 2002 auf mehr als 330 v.H. in Relation zum Bruttoinlandsprodukt veranschlagt hat. Eine solche Lücke zeigt auf, dass die gegenwärtig und auf der Grundlage des geltenden Rechts

fortgeschriebenen zukünftig erzielten Einnahmen nicht ausreichen, um sämtliche staatliche Zahlungs- und andere Ausgabenverpflichtungen abzudecken. Diese wenigen Angaben dürften genügen, um den dringenden und unabwendbaren finanzpolitischen Handlungsbedarf zu dokumentieren.

Nicht zuletzt durch das Verhalten Deutschlands ist die Glaubwürdigkeit des Stabilitäts- und Wachstumspakts schwer beschädigt worden – ausgerechnet von dem Land, das ihn mit guten Argumenten seinerzeit ins Leben gerufen hatte. Umso mehr kommt es darauf an, dass die neue Bundesregierung durch

SONDERAUSGABE ZUR BUNDESTAGSWAHL 2005

finanzpolitisch vorbildliches Verhalten dazu beiträgt, den Stabilitäts- und Wachstumspakt aus der Krise zu führen. Dabei geht es nicht in erster Linie um die Einhaltung eines Vertrags um seiner selbst willen, obschon „pacta sunt servanda“ ein hohes Rechtsgut darstellt. Im Vordergrund steht vielmehr die Generationengerechtigkeit, seinerzeit von der Politik öffentlich laut gepriesen, die im Hinblick auf die Staatverschuldung aber offenkundig nur ein Lippenbekenntnis ist. Es erstaunt, dass sich in der jüngeren Generation nicht ein sehr viel vehementerer Protest gegen die Lasten breit macht, die eine unsolide Finanzpolitik ihnen und ihren Kindern aufbürdet.

An Ausflüchten zwecks Rechtfertigung unzureichender Konsolidierungsanstrengungen hat es natürlich nicht gefehlt. Sie alle halten einer Überprüfung kaum stand. Einmal war es die angebliche Inflexibilität des Paktes. Ein Blick in seine Bestimmung erweist das Gegenteil. 3 v.H. des Bruttoinlandsprodukts ergeben rund 60 Milliarden Euro für eine antizyklische Finanzpolitik. Das reicht vollends für normale konjunkturelle Schwächephasen, vorausgesetzt, die Finanzpolitik hat ihre Hausaufgaben erledigt und das strukturelle Defizit beseitigt. Für (schwerere) Rezessionen und andere Ereignisse, welche die Finanzkraft der öffentlichen Haushalte übersteigen, sieht der Pakt bekanntlich eine Reihe von Ausnahmeregelungen vor.

Ein anderes Mal war es die These, angesichts einer Konjunkturschwäche dürften die öffentlichen Haushalte nicht konsolidiert werden, um das Abgleiten in eine Rezession nicht zu provozieren. Dieses Argument ist jedoch stark zu relativieren, wie die guten Erfahrungen anderer Länder mit Konsolidierungsphasen selbst in konjunkturellen Schwächephasen zeigen, insoweit eine angemessene Konsolidierungsstrategie, vor allem auf der Ausgabenseite, verfolgt wurde.¹⁹

Es bleibt dabei: Der Stabilitäts- und Wachstumspakt muss strikt und konsequent eingehalten werden. Die deutsche Finanzpolitik muss an vorderster Front

stehen, wenn es um die Wiederherstellung seiner Glaubwürdigkeit geht. Die im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen Sanktionen als Preis für unzureichenden Konsolidierungswillen müssen akzeptiert, besser: durch eine überzeugende Konsolidierungspolitik vermieden werden. Um ähnliche Fehlentwicklungen künftig zu vermeiden, sollte der Europäischen Kommission das Recht zugestanden werden, stärker als bisher auf eine Gewährleistung frühzeitiger Maßnahmen zur Korrektur unangemessener Haushaltsentwicklungen, beispielsweise auch in konjunkturellen Schönwetterphasen, dringen zu können.

Wie oft hört man die Aussage, der Staat sei „fiskalisch erschöpft“. Das mag bei gegebenen Ausgaben- und Einnahmenstrukturen gar nicht mal so falsch sein, aber diese „Erschöpfung“ lässt sich durch eine beherzte Konsolidierung beseitigen. Ansatzpunkte dafür gibt es genug in Form einer Abschaffung oder deutlichen Reduzierung von Finanzhilfen, Steuervergünstigungen und Ausgaben der Aktiven Arbeitsmarktpolitik. Im Bereich Steinkohle, Landwirtschaft und Wohnungsbau existieren zahlreiche Möglichkeiten, Finanzhilfen zur Disposition

zu stellen, wie etwa die Eigenheimzulage. Ungerechtfertigte Steuervergünstigungen reichen von der Steuerbefreiung der Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit (ein eventueller Ausgleich für schwerere Arbeit ist Angelegenheit der Lohnpolitik) über den Sparerfreibetrag bis hin zur Entfernungspauschale.

8.2. Steuerreform

Deutschland ist hinsichtlich der Unternehmensbesteuerung nach wie vor ein Hochsteuerland, das hiesige Steuersystem selbst für Fachleute nicht mehr durchschaubar. Damit ist klar: Eine große Steuerreform, die diesen Namen wirklich verdient, ist dringlicher denn je.

Der dringendste steuerpolitische Handlungsbedarf besteht bei der Unternehmensbesteuerung. Wie Berechnungen des ZEW zeigen (Schaubild 3), sind die effektiven Durchschnittssteuerbelastungen – sie beeinflussen maßgeblich die Standortwahl von Unternehmen – hierzulande europaweit mit am höchsten. Die Steuerbelastungen wurden mit Hilfe des Simulationsprogramms „European Tax Analyzer“ des ZEW berechnet und zeigen die Steuerbelastung eines

Schaubild 3: Effektive Unternehmenssteuerbelastung im europäischen Vergleich



Die Grafik zeigt die effektiven Steuerbelastungen auf Unternehmensebene über zehn Perioden. Die Berechnungen wurden für eine Kapitalgesellschaft durchgeführt, deren Bilanz- und Erfolgskennzahlen typisch für ein mittelständisches Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes sind.

Ausgewählte Kennzahlen des Unternehmens:

| | | | |
|--------------------|-------------|---------------------------|--------|
| Bilanzsumme: | 5.817.972 € | Eigenkapitalrentabilität: | 18,6 % |
| Umsatzerlöse: | 8.073.091 € | Umsatzrentabilität: | 3,1 % |
| Eigenkapitalquote: | 27,1 % | Personalintensität: | 25,1 % |
| Anlagenintensität: | 28,6 % | Vorratsintensität: | 22,8 % |

Quelle: ZEW, 2005

¹⁹ Vgl. dazu ausführlich Sachverständigenrat, Jahrestgutachten 2003/04, Ziffern 800 ff.

SONDERAUSGABE ZUR BUNDESTAGSWAHL 2005

typischen mittelständischen Unternehmens des verarbeitenden Gewerbes.²⁰ Die hiesigen Sätze werden nur noch von Frankreich übertroffen. In den neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union liegen die effektiven Steuerbelastungen beispielsweise für Kapitalgesellschaften durchschnittlich etwa 16 Prozentpunkte unter denen Deutschlands, von den weitaus geringeren Lohnkosten erst gar nicht zu reden. Dies alles sind sehr ernst zu nehmende Hemmnisse, wenn Deutschland einen höheren Wachstumspfad erklimmen will und muss. Es ist der Sache nicht dienlich, wenn Forderungen nach einer Senkung der Unternehmenssteuern mit für diesen Zusammenhang wenig aussagekräftigen Statistiken, wie etwa gesamtwirtschaftlichen Steuerquoten und dergleichen, oder mit seinerzeit vorübergehend niedrigen Körperschaftsteuereinnahmen, weil Unternehmen alte Steuerguthaben auflösen, diskreditiert werden.

Wenn nicht alles trügt, anerkennt die Politik den dringenden steuerpolitischen Handlungsbedarf. Zudem dürften bis Ende des Jahres zwei neu ausgearbeitete unterschiedliche Konzeptionen für eine Umgestaltung des deutschen Steuersystems vorliegen, der darüber hinaus von der „Forschungsgruppe Steuergesetzbuch“ fortentwickelte „Karlsruher Entwurf“ einer Gruppe um den ehemaligen Bundesverfassungsrichter Paul Kirchhof ist hinlänglich bekannt. Zum einen erarbeiten der Sachverständigenrat, das ZEW und das Max-Planck-Institut für Geistiges Eigentum, Wettbewerbs- und Steuerrecht ein Modell im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, das auf dem Prinzip der dualen Einkommensteuer aufbaut. Das Modell unterscheidet zwei Ein-

kunftsarten: einerseits Kapitaleinkommen (dazu gehören Zinseinkünfte und unternehmerische „Normalgewinne“), die mit einem proportionalen Satz von 25 v.H. besteuert werden, sowie andererseits „andere Einkünfte“ (beispielsweise Löhne, Pensionen, gesetzliche Altersrenten und „Übergewinne“), die einem progressiven Tarif unterworfen werden.²¹ „Normalgewinne“ sind Gewinne, die einer kalkulatorischen Verzinsung des eingesetzten Eigenkapitals entsprechen. Dieser Zinssatz ist in Abhängigkeit amtlich festgestellter Marktzinsen in einer Größenordnung zwischen fünf und zehn Prozent festzulegen und in größeren zeitlichen Abständen der Marktentwicklung anzupassen.

Damit ist nicht nur eine überzeugende Lösung für allfällige Abgrenzungsprobleme zwischen Kapitaleinkommen und anderen Einkünften, unabhängig davon, von wem sie erwirtschaftet werden, gefunden worden. Vielmehr bietet dieses Modell steuerliche Anreize für dringend benötigte Investitionen, um ausländisches Kapital ins Land zu holen und inländisches Kapital hier zu halten. Zudem kann diese Konzeption, soweit erforderlich, insgesamt betrachtet aufkommensneutral gestaltet werden. Ein Vergleich dieses Modells mit dem „Karlsruher Modell“ zeigt, dass es viele Gemeinsamkeiten, aber auch einige Unterschiede gibt.²² Das „Karlsruher Modell“ sieht nur eine Einkunftsart mit einem gestuften Steuertarif (15 v.H., 20 v.H., 25 v.H.) vor, um nur zwei Unterschiede zu nennen.

Ein Alternativvorschlag wird derzeit von der „Kommission Steuergesetzbuch“ unter dem Dach der „Stiftung Marktwirtschaft“ erarbeitet und soll ebenfalls Ende des Jahres vorgelegt werden. Soweit bekannt, hält die Kommission im Gegensatz zum Modell des Sach-

verständigenrates am Konzept der synthetischen, also alle Einkünfte grundsätzlich gleich behandelnden Einkommensteuer fest, unterscheidet indes aus ermittlung- und erhebungstechnischen Gründen vier Einkunftsarten (Einkünfte aus selbstständiger und nichtselbstständiger Tätigkeit, aus Finanzkapital und aus Zukunftssicherung).²³ Des Weiteren will die Kommission die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer „mit dem Augenmaß der Gerechtigkeit für jeden Bürger“ verbreitern. Die Kommission empfiehlt eine allgemeine Unternehmenssteuer, wobei eine Doppelbelastung der Personengesellschaften mit Unternehmenssteuer und Einkommensteuer vermieden werden soll, indem „uneingeschränkt die Belastungsgerechtigkeit der Einkommensteuer“ gelten soll.

Beide Institutionen haben selbstverständlich Anspruch darauf, dass eine Einschätzung beider Modelle auf der Grundlage der fertigen Vorlagen zu erfolgen hat. Nach dem bisherigen Stand der Dinge scheinen indes die Vorzüge des Modells einer dualen Einkommensteuer beträchtlich zu überwiegen, so dass sich eine Präferenz für diese Konzeption ergibt. Wie das auch immer gesehen werden mag: Zu Beginn des nächsten Jahres muss sich die Politik mit beiden Modellen beschäftigen und entscheiden.

20 Jacobs, O.H., C. Spengel, T. Stetter, C. Wendt, EU Company Taxation in Case of a Common Tax Base, Intertax (erscheint im Oktober 2005) oder ZEW Discussion Paper No. 05-37, S. 4 ff. Nicht in der Tabelle ausgewiesen sind die effektiven Grenzsteuerbelastungen – sie entscheiden mit über das Investitionsvolumen der Unternehmen.

21 Vgl. Schön, W., M. Schreiber, C. Spengel und W. Wiegand, Für ein wettbewerbsgerechtes Steuerrecht, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4.8.2005, S. 13.

22 Vgl. Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2003/04, Ziffern 602 ff.

23 Vgl. Herzog, Hey, Land und Mössner, Ein Fluchtweg aus dem Steuerchaos, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6.8.2005, S. 13.



Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung GmbH

IMPRESSUM

ZEW news – erscheint zehnmal jährlich

Herausgeber: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW) Mannheim,
L 7, 1 · 68161 Mannheim · Postanschrift: Postfach 10 34 43 · 68034 Mannheim · Internet: www.zew.de

Präsident: Prof. Dr. Dr. h.c. mult. 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 (auch auszugsweise): mit Quellenangabe und Zusendung eines Belegexemplars

© Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW), Mannheim, 2005