

Ullrich Heilemann und  
Klaus-Dirk Henke (Hrsg.)

# Was ist zu tun?

Wirtschaftspolitische Agenda für die  
Legislaturperiode 2002 bis 2006

Heft 72



DOI: <https://doi.org/10.3790/978-3-428-53097-0> Generated on 2023-06-06 15:53:13

OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | <https://creativecommons.org/about/cclicenses/>

# Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Vorstand:

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D. (Präsident),  
Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat:

Heinrich Frommknecht (Vorsitzender);  
Eberhard Heinke, Dr. Dietmar Kuhnt, Dr. Henning Osthues-Albrecht  
(stellv. Vorsitzende);  
Prof. Dr.-Ing. Dieter Ameling, Manfred Breuer, Prof. Dr. Walter Eberhard,  
Prof. Dr. Harald B. Giesel, Marianne Halstrick-Schwenk, Dr. Thomas Köster,  
Hartmut Krebs, Rolf Hermann Nienaber, Heinz Putzhammer,  
Dr. Günter Sandermann, Dr. Gerd Willamowski

Forschungsbeirat:

Prof. David Card, Ph.D., Prof. Dr. Clemens Fuest, Prof. Dr. Walter Krämer,  
Prof. Dr. Michael Lechner, Prof. Dr. Till Requate, Prof. Nina Smith, Ph.D.,  
Prof. Dr. Harald Uhlig, Prof. Dr. Josef Zweimüller

## RWI : Schriften Heft 72

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D.

Redaktionelle Bearbeitung: Joachim Schmidt

**Ullrich Heilemann und  
Klaus-Dirk Henke (Hrsg.)**

**Was ist zu tun?  
Wirtschaftspolitische Agenda für die  
Legislaturperiode 2002 bis 2006**

# RWI : Schriften

Heft 72

Ullrich Heilemann und  
Klaus-Dirk Henke (Hrsg.)

# Was ist zu tun?

Wirtschaftspolitische Agenda für die  
Legislaturperiode 2002 bis 2006



Duncker & Humblot · Berlin

**Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2004 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0720-7212

ISBN 3-428-11397-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706

## **Vorwort**

Der vorliegende Band enthält die Beiträge zu einer gemeinsam vom Europäischen Zentrum für Staatswissenschaften und Staatspraxis (EZ) der FU, HU und TU Berlin und vom RWI vom 28. bis 30. November 2002 in Berlin durchgeführten Konferenz zur wirtschaftspolitischen Agenda für die Legislaturperiode 2002 bis 2006. Die Veranstaltung schließt an eine Tagung vor vier Jahren an, in der zum ersten Mal versucht wurde, zu einer Reihe – nicht nur – wirtschaftspolitischer Problemfelder Stellung zu nehmen. Ziel der Beiträge sollte es sein, aufbauend auf einem fundierten Problemaufriss konkrete Handlungsanweisungen zu geben.

Das Spektrum der behandelten Themen war wiederum recht breit und belegt, dass der Gestaltungsbedarf weit über das hinausgeht, was in der Tagesdiskussion Aufmerksamkeit für sich reklamiert. Naturgemäß können nicht alle Themen und Bearbeitungen in gleicher Weise Interesse und Originalität beanspruchen, wohl aber, dass sie sehr fokussiert auf konkret Umsetzbares für die nächsten vier Jahre hinweisen.

Allerdings sollten wir uns auch keine Illusionen darüber machen, dass es – wie in der letzten Legislaturperiode – oft recht rasch zu einem Wechsel der Problemlagen und der Handlungsmöglichkeiten kommen kann. Mit Blick auf die Reform der sozialen Sicherungssysteme zeichnet sich ja bereits einiges an solchen Veränderungen ab. Die hier wiedergegebenen Beiträge entwertet dies aber nicht, denn sie können mindestens als Prüfsteine zur Beurteilung der Vorschläge dienen. An den weiterhin bestehenden grundsätzlichen Herausforderungen, etwa der Reform der öffentlichen Verwaltung, der Bildungs- oder der Wachstumspolitik – von der Rolle der Demographie gar nicht zu sprechen –, besteht jedenfalls kein Zweifel. Der Leser wird nicht mit allem, was – zum Teil bewusst pointiert – vorgetragen wurde, übereinstimmen, aber er wird mit Sicherheit für längere Zeit Gültigkeit behaltende Anregungen zur Bildung seiner eigenen „Agenda“ finden.

Die Konzeptionierung und Leitung der Veranstaltung lag wieder in den Händen von Prof. Dr. Ullrich Heilemann und Prof. Dr. Klaus-Dirk Henke. Beson-

Derer Dank gilt Dr. Hans Dietrich von Loeffelholz für seine Koordinationstätigkeiten. Die Organisation der Tagung lag im Wesentlichen in den Händen von Dipl.-Volksw. Katja Borchard und Dipl.-Oec. Oliver Farhauer vom EZ, denen an dieser Stelle nochmals gedankt wird. Die Bearbeitung des Manuskripts des vorliegenden Bandes besorgte wie stets mit viel Geschick Claudia Lohkamp, die redaktionelle Betreuung lag in den Händen von Joachim Schmidt, unterstützt von Anette Hermanowski. Nicht zuletzt gilt der Dank den Herren Prof. Dr. Gerhard D. Kleinhenz, Prof. Dr. Adolf Wagner und Prof. Dr. Paul J.J. Welfens, die die Sitzungen leiteten, und natürlich allen Referenten und Diskutanten.

Schließlich sei die finanzielle Unterstützung der Veranstaltung durch die Gesellschaft der Freunde und Förderer des RWI dankend erwähnt.

Essen, Oktober 2003

Rheinisch-Westfälisches Institut  
für Wirtschaftsforschung

*Christoph M. Schmidt*

## **Inhaltsverzeichnis**

Wirtschaftspolitische Agenda für die laufende Legislaturperiode – Einführung	
Von Ullrich Heilemann und Klaus-Dirk Henke . . . . .	9
Schlechte Aussichten – Gesamtwirtschaftliche Perspektiven 2002–2006	
Von Ullrich Heilemann . . . . .	15
Neue Soziale Marktwirtschaft?	
Von Rolf H. Hasse . . . . .	33
Zu einer Fundamentalreform der deutschen Einkommensteuer: Die Einfachsteuer des „Heidelberger Steuerkreises“	
Von Hans-Georg Petersen und Manfred Rose . . . . .	51
Wirtschaftspolitische Strategie zur Überwindung der Wachstumsschwäche in Deutschland	
Von Paul J.J. Welfens . . . . .	81
Agenda für mehr Beschäftigung – Von Aktionismus zu einem stimmigen und nachhaltigen Konzept für den Arbeitsmarkt und die Soziale Sicherung	
Von Gerhard D. Kleinhenz. . . . .	117
Hochschulreform in Deutschland: ungenügend und mangelhaft	
Von Wolfram F. Richter . . . . .	125

Selbststeuerung der demographischen Entwicklung? – Zu den bevölkerungspolitischen Aufgaben der Bundesregierung	
Von Adolf Wagner . . . . .	143
Gesundheitswesen – noch ‘ne Reform?	
Von Klaus-Dirk Henke. . . . .	155
Verwaltungsreformen: Aktuelle Situation – Reformparadoxien – notwendige Maßnahmen	
Von Dietrich Budäus . . . . .	167
Konsolidierung des Staatshaushalts <i>und</i> öffentliche Infrastrukturinvestitionen – Finanzpolitische Agenda für diese Legislatur	
Von Hans Dietrich von Loeffelholz . . . . .	183
Autorenverzeichnis . . . . .	205

Ullrich Heilemann und Klaus-Dirk Henke

## **Wirtschaftspolitische Agenda für die laufende Legislaturperiode – Einführung**

Als vor vier Jahren die erste Agendakonferenz des DIW, Europäischen Zentrums für Staatswissenschaften und Staatspraxis (EZSS) und RWI endete, lautete das Fazit: Das politische System muss sich unter dem Eindruck der eingeschränkten ökonomischen und fiskalischen Perspektiven einerseits und der bisherigen Zurückhaltung der Regierung gegenüber Neuerungs- und Reformbestrebungen öffnen (vgl. hierzu und dem Folgenden Henke et. al. 1998: 126). Das wird nicht leicht sein, wie die Teilnehmer erwarteten, weil eben die ökonomischen Rahmenbedingungen sehr einschränkend seien und die Lasten der Einheit, wie auch die bevorstehende Wirtschafts- und Währungsunion, eher restriktiv wirken dürften. Dem stand entgegen, dass sich Deutschland am Anfang eines soliden Aufschwungs zu befinden schien, der im Verein mit den mittelfristig von den vorgelegten Reformen in vielen Bereichen – Steuerreform, Verwaltungsreform, Bildungsreform, Reform des Arbeitsmarktes, des Gesundheitssystems und last but not least auch der EWU – Effizienzgewinne, mehr Wachstum und mehr fiskalischen Spielraum versprach. Über Einzelheiten der Reformen war gewiss zu streiten, und Etliches wäre im Zuge der politischen Umsetzung zu spezifizieren, für die wissenschaftliche Beratung bekanntlich nichts Ungewöhnliches; *Popper* ist den meisten von uns näher als *Plato*. Wichtiger war: Der Reformbedarf ist beträchtlich, er ist von der Politik auch weitgehend anerkannt, aber es mangelt auch keineswegs an bedenkenswerten Vorschlägen zur Besserung. Was fehlte, war die Umsetzung.

Zur Verbesserung sollte es jedoch praktisch kaum kommen. Die wirtschaftliche und damit auch die fiskalische Entwicklung verliefen wesentlich schlechter als erwartet – jedes Stocken, jedes Zögern der Weltwirtschaft befügelte Rezessionsängste, und Illusionen über das Notwendige und Machbare ließen den Zug in sozialpolitischer Hinsicht zunächst erst einmal in die falsche Richtung fahren. Mühsam gelang es, die Dämme hier und da für kurze Zeit zu stabilisieren, aber allen war klar, dass dies keinesfalls ausreichte, sondern sich die Probleme später umso eindrücklicher bemerkbar machen würden.

Es wäre lohnend, die im Folgenden wiedergegebenen Beiträge auf Kontinuität und Diskontinuität, was Diagnose und Therapie angeht, zu überprüfen, nicht zuletzt auch deshalb, weil die Autoren weitgehend identisch sind. Dies blieb den Autoren überlassen und erfolgte in recht unterschiedlicher Intensität. Insgesamt gewinnt man den Eindruck, dass die Lücken bezüglich des Notwendigen und Möglichen im Jahre 2002, verglichen mit 1998, deutlich größer geworden sind.

Der vorliegende Band dokumentiert gewissermaßen die Fortsetzung der Diskussion, die im Rahmen der zweiten Agendakonferenz „Was ist zu tun? Wirtschaftspolitische Agenda für die laufende Legislaturperiode“ am 29. und 30. November 2002 im *Europäischen Zentrum für Staatswissenschaften und Staatspraxis* in Berlin stattgefunden hat.

Auftakt der Tagung bildete – wiederum – ein Ausblick auf die bis 2006 zu erwartende gesamtwirtschaftliche Entwicklung. *Ullrich Heilemann* kommt dabei – vielfach aufbauend auf den Annahmen und Ergebnissen der Mittelfristigen Finanzplanung der Bundesregierung vom Sommer 2002 – zwar zu einem besseren Bild, als es in der letzten Legislaturperiode zu verzeichnen war (reales BIP 1,5 %). Aber auch das jetzt erwartete Wachstum von 2 % wird zu schwach sein, um die Arbeitslosigkeit spürbar zu verringern, von den auch diesmal bestehenden beträchtlichen Risiken und Restriktionen ganz abgesehen. Will die Bundesregierung die angestrebten Konsolidierungsziele im Fis- kalbereich und bei den sozialen Sicherungssystemen tatsächlich erreichen, müsste die Redimensionierung deutlich höher ausfallen als bislang geplant. Ob „Hartz-Konzept“ oder „Agenda 2010“ daran in dieser Legislaturperiode Wesentliches ändern, ist aus heutiger Sicht jedenfalls offen. Immerhin: Gelänge es, die erwartete Wachstumsrate auch nur um ½ %-Punkt zu steigern, würde die Zahl der Arbeitslosen bis 2006 um 500 000 reduziert. Mindestens ebenso wichtig ist freilich, dass Entwürfe – für ihre Bilanz gilt das schon nicht mehr – wie „Hartz-Konzept“ und „Agenda 2010“ zwar medialen Erfordernissen gerecht werden. Aber sie können nicht die prozess- wie ordnungspolitische Konzeptionslosigkeit der gegenwärtigen Wirtschaftspolitik verdecken. Dabei wäre bereits mit einer illusionslosen Diagnose viel gewonnen.

*Rolf Hasse* fokussierte in seinem Beitrag die rigiden Rahmenordnungen zentraler institutioneller Arrangements Deutschlands. Beispiele sind die Wirkungen der Tarifautonomie am Arbeitsmarkt und bei der Lohnfindung sowie des Korporatismus für die Systeme der sozialen Sicherung. Sie bilden für ihn gleichermaßen Indikatoren der schleppenden wirtschaftlichen Entwicklung wie Bremsklötze ordnungspolitischer Innovationen – eine Einschätzung, die nicht nur in einer Reihe der weiteren Beiträge zu finden ist, sondern von der Entwicklung im Jahre 1 der neuen Bundesregierung leider rundum bestätigt wird. Die Ursachen sind – auch ohne Kommissionen – leicht zu benennen: In langen

Jahren wurde im Schutze eines einigermaßen auskömmlichen gesamtwirtschaftlichen Rahmens von vielen Gruppen die Kunst, im status quo zu verharren, geübt und perfektioniert. Ausgeprägtes Besitzstanddenken verhinderten die Einsicht, dass mit stagnierender Prosperität bisherige Ansprüche, wie „wohlerworben“ auch immer, zwangsläufig einer neuen Bewertung unterzogen würden. „Weiterwurschteln“, erst Recht auf hohem Niveau, wird aber nicht nur schlicht zu teuer. Reformprozesse, einmal angestoßen, lassen die Betroffenen schnell diese Variante der „Ölflecktheorie“ erkennen: Ihre „Lasset“ sind umso größer, je enger der „Reformkreis“ gezogen wird.

Auf die integrale Sicht des Erneuerungsprozesses im Sinne einer Verbindung von steuer-, sozial- und arbeitsmarktpolitischen Reformen verweisen auch *Hans-Georg Petersen* und *Manfred Rose* in ihrem Beitrag zu einer Fundamentalreform der deutschen Einkommensteuer bzw. der Einfachsteuer des „Heidelberger Steuerkreises“. Der Vorschlag weist eine Fülle innovatorischer Elemente gegenüber dem geltenden System auf, namentlich natürlich den der drastischen Vereinfachung und der Konsumorientierung. Darüber hinaus besitzt er den Vorzug, die Wirkungen für Steuerzahler und Staat leicht quantifizieren zu können, was seine Bewertung erleichtert. Ob – u.a. via Zurückdrängen der Schattenwirtschaft – eine Dynamisierung der deutschen Wirtschaft um 1 bis 1,5 %-Punkte erreicht wird, bleibt abzuwarten. Empirische Belege für solch hohe Erwartungen dürften schwer beizubringen sein. Wie dem auch sei – die ökonomische und fiskalische Situation Deutschlands ist zumindest im Ergebnis so alarmierend, dass keine Vorschläge, auch wenn sie radikal sind, ignoriert werden dürfen.

Einen breiten Ansatz zur Überwindung der Wachstumsschwäche Deutschlands liefert der Beitrag von *Paul J.J. Welfens*. Ausgangspunkt liefert die seit Beginn der neunziger Jahre – nicht nur – für Deutschland veränderte wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Situation. Seine vielfältigen Befunde münden in der Forderung nach einer Neukonzipierung der Wachstumspolitik und der Formulierung eines Zehn-Punkte-Programms, das u.a. nicht nur den Forderungen des Stabilitätspaktes Rechnung trägt, sondern auch öffentliche Investitionen und generell Innovationen fördert, und zwar auf allen staatlichen Ebenen. Im Einzelnen schlägt er eine Reihe von institutionellen Änderungen vor, die u.a. einer Beschränkung der Tarifautonomie, die Umwandlung der Bundesanstalt für Arbeit in eine Stiftung oder der Forderung eines Kompetenzzertifikats für die Träger der staatlichen Wirtschaftspolitik beinhalten. Die erforderliche Dynamisierung der Wirtschaft wird allerdings keinesfalls in einer Legislaturperiode gelingen, und damit ergeben sich für das politische System Probleme.

Weniger „fundamentalistisch“ ist die Sicht der Wachstums- bzw. der Arbeitsmarktprobleme von *Gerhard Kleinhenz*. Wesentlichen Anteil an der äußerst

unbefriedigenden Arbeitsmarktsituation haben vor allem Versäumnisse und Fehlsteuerungen in der Vergangenheit, der Verzicht auf eine antizyklische Fiskalpolitik, die vereinigungsbedingten Lasten und das offenbar besonders bei uns sehr ausgeprägte Phänomen der Langzeitarbeitslosigkeit. Elemente einer Agenda für den Abbau der Arbeitslosigkeit durch mehr Beschäftigung sieht der Verfasser in der Umsetzung der Hartz-Konzepte, weitergehenden Reformen bei Arbeitslosenversicherung und Arbeitsförderung, Senkung der Arbeitskosten und einer nachhaltigen Wachstumspolitik. Kurzfristige Erfolge werden von ihm nicht erwartet, und selbst mittelfristig werden sich aus seiner Sicht Erfolge dann nur einstellen, wenn die Maßnahmen auch von durchaus visionären Vorstellungen von der Leistungsstärke und Wettbewerbskraft der deutschen Volkswirtschaft und der Stabilität und Verlässlichkeit der Politik getragen sind. – In der Diskussion stieß die Eins-zu-Eins-Umsetzung des Hartz-Konzeptes auf erhebliche Widerstände, vor allem bei *Gerd Wagner*. Er setzte sich vielmehr für eine Neuinterpretation des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts ein und sprach sich für einen europaweiten Dialog über eine der gegenwärtigen Situation angemessene Geld-, Fiskal- und Einkommenspolitik aus.

*Wolfram Richter* kritisiert in seinem Beitrag die ungenügende und mangelhafte Hochschulreform und setzte sich erneut für Studiengebühren ein. Ausgangspunkt seiner Kritik ist die Feststellung, dass es in Deutschland an einem klaren Leitbild fehlt, an dem sich die Politik ausrichten kann und das im Tagesgeschäft Orientierung gibt. Dabei plädiert er für ein Leitbild, das von mehr Differenzierung im Hochschulbereich geprägt ist, eine getrennte Kosten- und Leistungsrechnung für Forschung und Lehre, mehr Organisationsautonomie und Eigenwirtschaftlichkeit der Hochschulen sowie eine leistungsorientierte Entlohnung der Hochschullehrer beinhaltet. Seine Bestandsaufnahme macht deutlich, dass in der Wirklichkeit gemessen an diesen Kriterien leider noch immer zahlreiche Defizite bestehen. Hochschulautonomie wird einseitig im rechtlichen Sinne interpretiert, von einer Hochschulpolitik, die die aktuellen Defizite beseitigt und den bereits absehbaren Erfordernissen gerecht zu werden versucht, sind wir noch weit entfernt. Im Gegenteil: in vielen Bereichen werden die Lücken sogar eher größer.

Eine erst neuerdings wieder verstärkt ins allgemeine Bewusstsein rückende Wachstumsdeterminante ist das Bevölkerungszunahme. *Adolf Wagner* warnt in seinem Beitrag davor, die Entwicklung sich selbst zu überlassen bzw. entsprechende Daten zu setzen. Stattdessen stellt er drei Ansatzpunkte für die Bevölkerungs- und Wirtschaftspolitik zur Diskussion: „zielführende Veränderung der Schattenpreise von Kindern“, die Sozialabgabenbemessung nach der Wertschöpfung statt nach Arbeitskosten und schließlich die arbeitsmarktorientierte Zuwanderung zur Ausschöpfung regionaler Kapazitäten. An der Möglichkeit zur Bewältigung der demographischen Probleme – sind sie ein-

mal erkannt – hat Wagner wenig Zweifel. Freilich sollte die Politik möglichst bald absurde politische Parolen, wie etwa „Deutschland ist kein Einwanderungsland“ überwinden, vor allem aber dem „mikrodemografischen Strukturwandel“ in den „scheinbar“ konstanten Aggregaten mehr Aufmerksamkeit und Gestaltungswillen widmen – Einsichten, für die ohne Frage nicht nur bei der Politik und bei der Bevölkerung, sondern auch im Fach geworben werden muss.

Auch im Gesundheitswesen hält der Reformdruck unverändert an – Demographie, Vorstellungen einer intergenerativen Gerechtigkeit, medizinischer Fortschritt verbunden mit wachsenden Ansprüchen der Bevölkerung und die chronischen Haushaltsprobleme verlangen neue Antworten. *Klaus-Dirk Henke* spricht sich in seinem Beitrag anstelle einer an Symptomen orientierten Dauertherapie für eine ordnungspolitische Erneuerung des Gesundheitswesens aus. Zielrichtung ist eine Mindestversicherungspflicht für alle mit individuellen Wahl- und Wechselmöglichkeiten sowie die Ablösung von den Löhnen und Gehältern als Bemessungsgrundlage für die Abgabenerhebung. Die Trennung von Versicherungs- und Umverteilungsaufgaben, eine Teilkapitalbildung, ein unverzichtbarer sozialer Ausgleich (wie z.B. in der Schweiz) gehören ebenso zu diesem konkreten und auf Umsetzung hin konzipierten Ansatz wie eine neue Anbieterpluralität bei der finanziellen Absicherung des Krankheitsrisikos. Nicht erst auf den zweiten Blick ist auch der Ansatz von Henke ein recht radikaler Vorschlag, sowohl was die Zielsetzung als auch was Instrumente und Wirkungen angeht – soweit sich letztere abschätzen lassen.

Seit Beginn der neunziger Jahre findet in Deutschland, aber nicht nur hier, ein intensiver Diskussions- und Umsetzungsprozess zur Reform des öffentlichen Sektors statt, aber die Erfolge sind durchaus bescheiden. *Dietrich Budäus* skizziert in seinem Beitrag diesen Prozess, die Reformschwerpunkte und die Reformparadoxien (z.B. effiziente Instrumente für ineffiziente Strukturen, klassische Bürokratien werden durch bürokratieintensive Reformbürokratien ersetzt, virtuelle Reformen ohne Effizienzkontrolle usw.). Ausschlaggebend für den Erfolg aller Reformvorschläge sind für ihn ein grundlegend geändertes Rollen- und Funktionsverständnis von Staat und Verwaltung. Die Reformvorschläge selbst münden in einem 20-Punkte-Programm zur Neuausrichtung des Haushalts- und Rechnungswesens, des öffentlichen Personalbereichs, zur Steuerung und Kontrolle öffentlicher Beteiligungen sowie zu Organisationskritik und Wettbewerb. Beachtliche seherische Fähigkeiten entfaltete Budäus – wie sich bald zeigen sollte – mit seinem kritischen Blick auf das Kommissionswesen. Letztlich tragen derartige Veranstaltungen vor allem zur Verzögerung von Anpassungen bei und setzen zudem die formal legitimierten demokratischen Institutionen der Exekutive und Legislative weitgehend außer Kraft.

Der letzte Beitrag des Bandes gilt nochmals dem Staatshaushalt. *Hans Dietrich von Loeffelholz* geht dabei über die gängige Konsolidierungsdiskussion hinaus und fragt nach Notwendigkeit und Möglichkeiten der qualitativen Konsolidierung. Die seit Jahren in erheblichem Umfang über Kürzung der staatlichen Investitionen erfolgte Haushaltskonsolidierung hat in vielen Bereichen „Lücken“ entstehen lassen. Ein besonders spürbares Beispiel ist die bei der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur zwischen Angebot und Verkehrs-aufkommen, die sich zunehmend als wachstumshemmend erweist. Der Verfasser belegt anhand von Rechnungen mit dem RWI-Konjunkturmodell, dass zusätzliche Investitionen des Staates in diesen Bereichen in Höhe von 10 Mrd. € ein zusätzliches BIP in den ersten beiden Jahren von  $\frac{1}{2}$  %-Punkt brächten. Die wachstumsschaffenden Wirkungen der verbesserten Infrastrukturausstattung sind dabei noch nicht berücksichtigt. Da ungeachtet der Wachstumswirkungen auf absehbare Zeit dem Staat eine Finanzierung aus eigenen Mitteln nicht möglich sein wird und auch eine Kredit- oder gar Steuerfinanzierung nicht in Frage kommen, bleibt nur die Mobilisierung privaten Kapitals für derartige und verwandte Zwecke wie öffentlichen Aufgaben im Städtebau, im Bildungsbereich, im Umweltschutz und im Verkehr. Der Nettofinanzierungsbedarf fällt dabei wegen der „kreislaufbedingten“ Selbstfinanzierung, wegen höherer Einnahmen/geringerer Ausgaben in jedem Fall deutlich niedriger aus, als der Bruttobedarf – ein Aspekt der ebenfalls häufig übersehen wird.

Versucht man nach dieser zweiten Agenda-Tagung ein Fazit zu ziehen, so fällt es kaum anders aus als das noch der ersten. Auf keinen Fall jedenfalls besser: Die Liste der unerledigten Aufgaben ist länger geworden, und die Klagen über Versäumnisse und Fehlentwicklungen – Stichwort Verwaltungsvereinfachung und -reform, um ein, wie zu vermuten wäre, einfach zu lösendes Beispiel zu nennen – haben deutlich zugenommen. Bei den Teilnehmer waren zwar keine Anzeichen der Ermüdung ob der bescheidenen Resonanz ihrer und anderer Vorschläge im politischen Raum zu registrieren. Aber es liegt auf der Hand, dass die Kluft zwischen Wissenschaft und Politik so nicht geringer wird. Den Vorwurf der Realitäts- und Realisierungsferne, mit dem die Politik bei den Vorschlägen ihrer wirtschaftspolitischen Berater so schnell bei der Hand ist, kann sie in diesem Fall jedenfalls kaum machen – eine Einschätzung, die der Leser hoffentlich teilt.

## Literatur

- Henke, K.D., U. Heilemann und G. Wagner (1998), Wirtschaftspolitische Agenda der nächsten vier Jahre – Einführung. *RWI-Mitteilungen* 49: 121–126.

Ullrich Heilemann

## Schlechte Aussichten – Gesamtwirtschaftliche Perspektiven 2002–2006

### 1. Einführung und Bestandsaufnahme

Die folgenden Ausführungen wollen generell über die Entwicklung von gesamtwirtschaftlicher Lage und Zielen in den nächsten vier Jahren informieren und damit Hinweise auf *critical choices* liefern<sup>1</sup>. Die empirischen Probleme einer solchen Vorausschau – zwischen Konjunktur und Wachstum – brauchen hier nicht wiederholt zu werden (Heilemann 1998). Auch in den nächsten vier Jahren wird das Wachstum nicht von der Angebots- sondern von der Nachfrageseite limitiert (Schaubild 1). Ähnlich wie vor vier Jahren leiden wir mit Blick auf die Weltwirtschaft bzw. die Vereinigten Staaten, Japan und China wieder unter einem Krisenüberhang. Im Unterschied zu damals sind die Aussichten auf spürbare Besserung in absehbarer Zeit allerdings sehr viel düsterer.

Ein entscheidender Unterschied zu 1998 besteht darin, dass damals Deutschland am Beginn eines – außenwirtschaftlich getriebenen – Aufschwungs stand, also aus rein zyklischer Sicht eine Expansionsphase von drei oder vier Jahren vor sich hatte. Sie versprach uns endlich die über der Arbeitslosigkeitsschwelle von 2 % liegenden Wachstumsraten zu bescheren und gleichzeitig die vom Stabilitätspakt geforderte Haushaltskonsolidierung zu erleichtern. Es kam anders: Asien- und Russlandkrise (1998), das Anhalten der Baukrise (seit 1995), die nicht unerwartete Rückkehr der Vereinigten Staaten zur „zyklischen Normalität“ (2001) und die Folgen des 11. September 2001 verhinderten mehrfach eine Entfaltung des Aufschwungs – Risiken, die uns leider nicht alle gänzlich überraschen durften, jedenfalls waren sie vor vier Jahren ange-

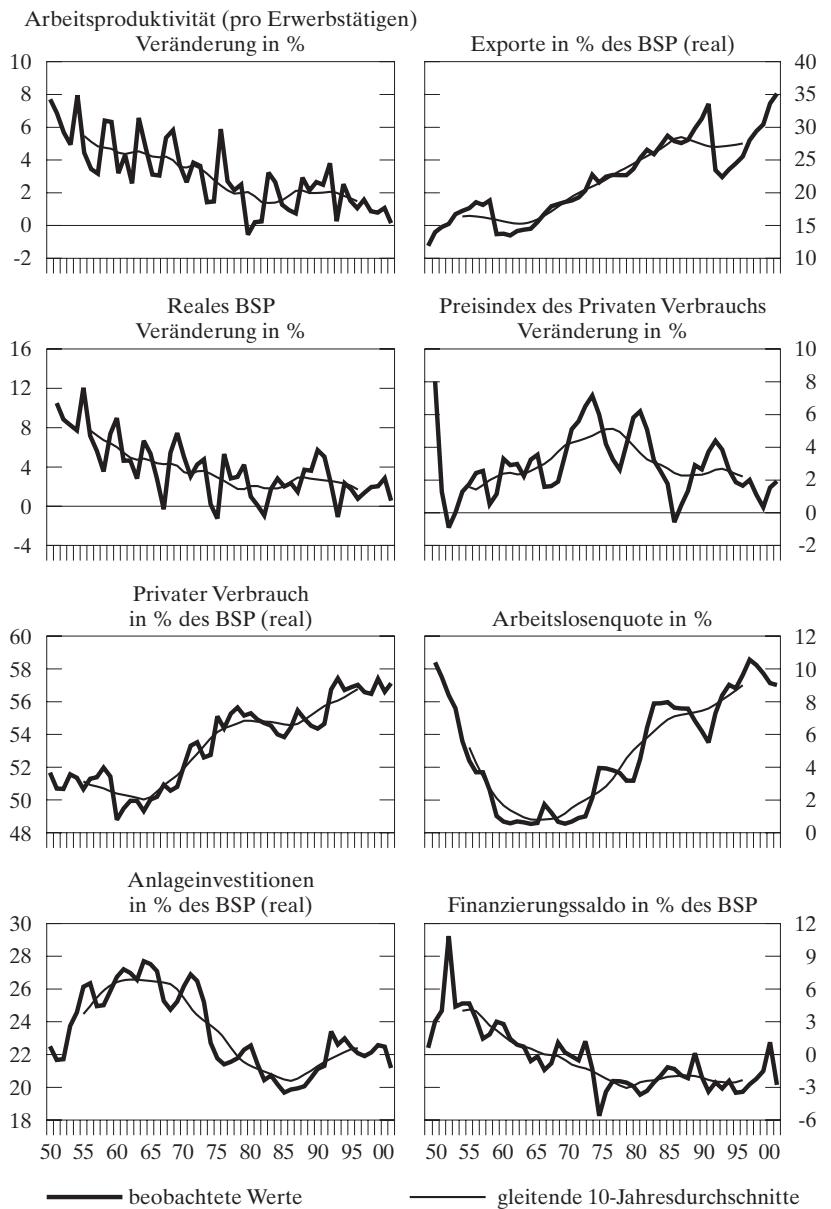
---

<sup>1</sup> Seit November 2002 hat sich – neben generellen Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt und die Sozialpolitik – eine Reihe von Annahmen der Arbeit entscheidend verändert. Dies gilt vor allem für die bezüglich des Wechselkurses (S. 16), aber auch hinsichtlich des finanzpolitischen Kurses. Auf eine Überarbeitung der Projektion musste verzichtet werden, tendenziell dürften die Veränderungen zur Folge haben, dass das Wachstum gedrückter und die Inflationsrate niedriger ausfallen, als hier erwartet.

Schaubild 1

**Wirtschaftliche Kenndaten für Deutschland<sup>1</sup>**

1950 bis 2001



Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes. – <sup>1</sup>1950 bis 1994: Westdeutschland.

Tabelle 1

**Amtliche Projektionen und Realisationen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung**

1983 bis 2002; jahresdurchschnittliche Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %

Finanzbericht <sup>1</sup>	Projektionszeitraum	BIP, real		BIP/BSP-Deflator		Zahl der Erwerbstätigen	
		Prognose	Realisation <sup>2</sup>	Prognose	Realisation <sup>2</sup>	Prognose	Realisation <sup>2</sup>
1983	1982–1987	2–2,5	2,0	3–3,5	2,5	0,2	0,4
1987	1986–1991	2,5	4,0	2	2,0	0,9	1,6
1990	1989–1994	3,5	2,5	3	3,5	1,8	0,4
1994	1993–1998	2,5	2,0	2,5	1,5	0,3	-0,9
1998	1997–2002	2,5	1,5	1,5	1,0	0,4	0,8
2002	2001–2006	2,25	–	1,5	–	0,5	–

Eigene Berechnungen nach Angaben in BMF, versch. Jg. –<sup>1</sup>Erscheinungsjahr. –<sup>2</sup>Auf halbe %-Punkte gerundet.



sprochen worden. Dies und die Erfüllung der Fiskalkriterien des Stabilitätspaktes bescherte uns in der vergangenen Legislaturperiode zwar historisch einmalig niedrige Inflationsraten, aber das Wachstum erreichte nicht die erwarteten 2,5 %, sondern lediglich zwei Drittel davon (Tabelle 1; vgl. dazu z.B. EU-Commission 2002: 15ff.). Die Arbeitslosigkeit wurde kaum abgebaut; dass es zu einer deutlich höheren als erwarteten Zunahme der Beschäftigung kam, war demografischen Faktoren sowie den Änderungen der statistischen Zuordnung der „geringfügig Beschäftigten“ zu danken – der Abbau der Arbeitslosigkeit verfehlte 2002 mit 4,1 Mill. bzw. einer Arbeitslosenquote von 9,8 % die Erwartungen von 1998 von 3,5 Mill. vollständig.

## 2. Weltwirtschaftliche und europapolitische Rahmenbedingungen

Die außenwirtschaftliche Dynamik wird wegen der schwachen heimischen Nachfrage auch weiterhin die wirtschaftliche Entwicklung entscheidend prägen (Tabelle 2), zunehmend auch in Ostdeutschland (DIW et al. 2002). Statistisch gesehen wird sich seine Bedeutung als Folge der Europäischen Währungsunion (EWU) aber weiter verringern und tendenziell Anteilen wie in der Größenordnung der Vereinigten Staaten (Exportquote 12 % des BIP, Importquote 15 %) annähern.

Von der monetären Integration in Europa und der Einleitung der Osterweiterung der EU ist auch in den nächsten vier Jahren keine Steigerung des europäischen bzw. deutschen Wachstumstrends zu erwarten. Ähnlich wie im Fall des Binnenmarktpakts dürften sich die Aufschlusseffekte angesichts des bereits Erreichten in engen Grenzen halten und sich strecken (Heilemann et al. 2002). Auch von den Veränderungen der internationalen Regelwerke (WTO) sind größere Effekte für die EWU bzw. die EU nicht zu erwarten.

Tabelle 2

**Annahmen zur mittelfristigen Entwicklung der deutschen Wirtschaft**

1994 bis 2006

	Dimension	1994	2001	1997 bis 2002 2002 bis 2006 <sup>1</sup>	2006 <sup>1</sup>
<b>Demographische Faktoren</b>					
Wohnbevölkerung	in Mill.	81,4	82,3	82,4	82,2
Deutsche	in Mill.	74,4	75,0	74,8	75,0
Ausländer	in Mill.	7,0	7,3	7,3	7,2
<b>Erwerbsbeteiligung</b>					
Erwerbspersonen	in %	47,5	49,2	49,1	49,2
darunter: Ausländer	in %	52,0		51,0	50,5
<b>Produktion und Beschäftigung</b>					
Produktivität je Erwerbstäti gen	Veränderung in %	3,7	0,2	2,0	1,5
Produktivität je Erwerbstäti genstunde	Veränderung in %	...	1,0	1,7	2,0
Arbeitszeit je Erwerbstäti gen	Veränderung in %	-0,1	-0,5	-0,0	-0,5
Erwerbstäti ge im Inland	Veränderung in %	-0,7	0,4	0,5	0,8
Erwerbstäti ge beim Staat	Veränderung in %	-9,8	-2,2	3,6	-3,0
Pendlersaldo	in 1 000	14	62	-	-
<b>Weltwirtschaft</b>					
Welthandelsvolumen (real)	Veränderung in %	9,3	0,0	6,8	7,0
Wechselkurs	€/\$ (DM)	1,19	1,08	1,01	1,05
Rohölpreis	€/barrel (DM)	15,4		21,2	25,5
<b>Politisch/institutionelle Bedingungen</b>					
Mehrwertsteuersatz	in %	15,0	16,0	16,0	16,0
Körperschaftsteuersatz <sup>2</sup>	in %	45,0	45,0	45,0	25,0
Sozialversicherungstarife					
Arbeitslosenversicherung	in %	6,5	6,5	6,0	6,5
Krankenversicherung	in %	13,2	13,6	13,4	13,7
Rentenversicherung	in %	19,2	19,1	20,0	19,5
Pflegeversicherung	in %	-	1,7	1,7	1,7
Staatliche Bruttobauinvestitionen (nominal)	Veränderung in %	1,9	-4,6	-1,9	-
Langfristiger Zinssatz (real)	in %	4,3		-	-

Eigene Berechnungen und Annahmen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und des Bundesministeriums der Finanzen. –<sup>1</sup>Prognose. –<sup>2</sup>Bis 2000: Thesaurierte Gewinne.



Die Vereinheitlichung bzw. Zentralisierung der europäischen Geldpolitik hat positive Wirkungen vor allem in den Ländern der Peripherie gehabt, die sich aber angesichts des relativ geringen Gewichts dieser Länder in Deutschland kaum bemerkbar machen.

Insgesamt scheint die Volatilität der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – aus welchen Gründen auch immer (Liberalisierung und Deregulierung der Finanzmärkte? Niedrige Wachstumsraten?) – auch in Deutschland abgenommen zu haben. Gleichwohl hat sich das Krisenpotenzial mit Blick auf einzelne Regionen (Südamerika, Asien) und Märkte (Finanzmärkte, Immobilien)

nicht verringert – von den befürchteten militärischen Auseinandersetzungen im Nahen und Mittleren Osten ganz abgesehen. Die Ungleichgewichte in der Weltwirtschaft und namentlich in den Vereinigten Staaten (Außenbeitrag, Haushaldsdifizit) drohen sich tendenziell eher zu verschärfen, die weithin erwartete Aufwertung des Euro birgt wie stets in diesen Fällen die Gefahr des Überschießens, und die Risiken einer Deflation haben weltweit tendenziell zugenommen.

In diesem Zusammenhang soll der Hinweis nicht fehlen, dass sich das hierzulande vielfach thematisierte Problem der negativen deutschen Direktinvestitionsbilanz in den letzten Jahren etwas entschärft hat, wenn auch nur vordergründig. Im Zuge der weltweit zu beobachtenden Welle von Unternehmensfusionen und -übernahmen verzeichnete auch Deutschland zeitweise beträchtliche Zuströme und Überschüsse in der Direktinvestitionsbilanz. Dahinter standen freilich vielfach reine Finanztransaktionen, deren Wirkungen auf Wachstum und Beschäftigung ambivalent zu beurteilen sind (Beispiel *Vodafone*). Was deutsche Direktinvestitionen im Ausland angeht, so gilt nach wie vor, dass sie in der Mehrzahl absatzbegleitend erfolgen, und wo sie beschaffungsorientiert sind, geht es um die Herstellung von Halbwaren, die sich in Deutschland nicht (mehr) zu wettbewerbsfähigen Preisen produzieren lassen. Beides trägt in spürbarer Weise zur Sicherung inländischer Beschäftigung und Arbeitsplätze bei: Die größten deutschen Auslandsinvestoren haben auch im Inland ihre Beschäftigung erhöht bzw. weniger reduziert als „Nicht-Investoren“ (Döhrn 2000). Weiterhin gilt, dass der unmittelbare wie der mittelbare Beitrag der ausländischen Direktinvestitionen zum Wachstum in den entwickelten Ländern eher gering ist, jedenfalls hinter den mit ihrer Förderung verbundenen Erwartungen zurückbleibt. Was die zuletzt beträchtlichen Zuströme im Zuge von Fusionen und Übernahmen angeht, so werden Entscheidungen über Produktion und Beschäftigung in Deutschland zunehmend in ausländischen Konzernzentralen getroffen. In jüngster Zeit mehrten sich die Anzeichen, dass deren Dispositionen einen beträchtlichen *home-bias* aufweisen, dass also bei notwendigen Restrukturierungen die Standorte im Sitzland der Unternehmen geschont werden.

Zunehmen werden auch weiterhin die internationalen Finanzmarkttransaktionen, ihre unmittelbaren Wachstums- und Wohlfahrtswirkungen werden aber bescheiden bleiben. Die dahinter stehenden Liberalisierungen dürften erhalten und die damit einher gehenden Möglichkeiten der „Glättung“ von Investitionen und Konsum bestehen bleiben – ob sie angesichts der wohl weltweit reduzierten Erwartungen bezüglich der Wachstums- und Einkommensentwicklung genutzt bleiben, steht auf einem anderen Blatt. Andererseits dürften die im Zusammenhang mit den zahlreichen Skandalen im Finanzmarkt- bzw. im Unternehmenssektor (*Enron*) vielfach geförderten „Re-Regulierungen“ nicht zu vermeiden sein.

Für den Rohölpreis wird ein Niveau von ca. 25 \$/barrel angenommen, wobei länger anhaltende krisenhafte Entwicklungen in Nahost ausgeschlossen sind. Dies nicht zuletzt deshalb, weil die Bemühungen zur Verbesserung der Effizienz des Energieeinsatzes unvermindert weitergehen und nicht durch Mengeneffekte kompensiert werden. Auch bei den anderen Rohstoffen wird kein durchgängiger oder permanenter Anstieg der Preise gegenüber 2002 erwartet.

Die Prognose des Euro/Dollar-Kurses orientiert sich an den Zahlungs- und Handelsbilanzentwicklungen einerseits, Demographie, Produktivität bzw. Wachstum insgesamt sowie Inflation andererseits in den beiden Währungsgebieten. Gegenwärtig spricht vieles für eine langfristige Aufwertung bis 2006 auf 1,05 \$/€.

### **3. Demographie und Zuwanderung**

Der Wohnbevölkerung ist auch zukünftig nur von einer geringen Abnahme auszugehen. Der Anteil der Ausländer daran dürfte weiterhin dem der Inländer entsprechen. Die für die Zeit ab 2004 im Zuge der Osterweiterung der EU bis 2010 geplante Übergangsregelung bei der Zuwanderung dürfte hieran nicht viel ändern, die Befürchtungen einer massenhaften Zuwanderung aus diesen Ländern erscheinen aus mehreren Gründen als wenig begründet (Heilemann et al. 2003). Die gegenwärtige Zuwanderungsregelung dürfte jedoch weiter in Richtung „Öffnung“ verändert werden und sich dabei, deutlicher als bislang, an arbeits- und wachstumspolitischen Erfordernissen orientieren, auch wenn die daraus resultierenden ordnungs- und strukturpolitischen Probleme noch längst nicht gelöst sind. Bis 2006 dürfte sich an der Zuwanderung faktisch nur wenig ändern, zumal sich das Integrationsproblem zunehmend schwerer lösbar darstellt.

### **4. Erwerbsbeteiligung, Produktivität und Arbeitszeit**

Die Erwerbsbeteiligung sowohl der In- als auch der Ausländer wird auf dem gegenwärtigen Niveau verharren, die Rückgänge in Ostdeutschland werden durch Zunahmen in Westdeutschland ausgeglichen. Die Zunahme der Erwerbstätigengesamtproduktivität verharrt auf dem gegenwärtigen Niveau, die Stundenproduktivität wird weiterhin um 0,5 % darüber liegen. Ein Produktivitätsprung, wie er in den Vereinigten Staaten als Ergebnis der *new economy* 1995/2000 zu verzeichnen war, ist zwar auch eigentlich für Deutschland zu erwarten, zeichnet sich bislang zwar noch nicht ab (Dehio et al. 2003). In einem Vergleich der langfristigen Produktivitätsentwicklung der Vereinigten Staaten und Europas kommt Gordon (2002) aus wohlfahrtsökonomischer Sicht nicht nur zu einer Relativierung des Vorsprungs der Vereinigten Staaten was das Produktionsniveau angeht, sondern auch der jüngsten Produktivitätsent-

wicklung: Sie war weniger Ergebnis der Investitionen in Computertechnologie als Ergebnis einer Vielzahl von Faktoren, die ihre seit langem bestehenden Stärken bei der biotechnologischen Forschung im Verbund mit Universitäten und im großbetrieblichen und -flächigen Einzelhandel widerspiegeln. Zwar schlossen die Vereinigten Staaten damit zur europäischen Produktivitätsentwicklung auf, aber gemessen an der Entwicklung 1990/2000 oder 1973/2000 liegen sie immer noch zurück. Angesichts des Ausnahmearakters des jüngsten Produktivitätssprungs kann daher kaum erwartet werden, dass Europa die Vereinigten Staaten auch beim Produktionsniveau überholen werden. Für die vorliegende Projektion sind Gordons Befunde zu vernachlässigen. Bei den häufigen Vergleichen der Wachstumsdynamik der amerikanischen und der europäischen bzw. deutschen Volkswirtschaft verdienen sie aber mehr Beachtung als sie in der Regel erfahren. Dies gilt insbesondere auch für die von Gordon in Erinnerung gerufene „Verwendung“ der Produktivitätsgewinne für Arbeitszeitverkürzungen, wie dies jüngst auch Miegel (2002: 13ff.) thematisierte.

## 5. Politisch/institutionelle Bedingungen

Die Abschätzung der politisch/institutionellen Bedingungen in den nächsten vier Jahren bereitet gegenwärtig außerordentlich große Probleme. Zwar besteht seit Jahren – wenn nicht seit Jahrzehnten – bei allen Akteuren wie im Fach Einverständnis über einen beträchtlichen Veränderungsbedarf des wirtschaftlichen und sozialpolitischen Regelwerks. Konkretisierung und Umsetzung entsprechender Maßnahmen beschränkten sich in der vergangenen Legislaturperiode jedoch auf ein Minimum (Rentenreform, Steuerreform, geringfügig Beschäftigte), und auch gegenwärtig zeichnet sich mit Ausnahme der „Umsetzung“ des Hartz-Papiers (Hartz et al. 2002) nur wenig Konkretes ab. Die Erwartungen hier gehen daher vom status quo im Herbst 2002 aus.

Bezüglich der finanz- und sozialpolitischen Abgabenparameter erwarten wir eine Fortgeltung des gegenwärtigen Standes, bei den Leistungen ist dagegen mit Reduzierungen zu rechnen. Sie lassen sich gegenwärtig, auch was die Wirkungen auf die staatlichen Ausgaben insgesamt angeht, namentlich nicht auf die Volumenkomponente, abschätzen. Für die Haushaltspolitik der Gebietskörperschaften (und der Sozialversicherungen) wird erwartet, dass sie ihren bisherigen Konsolidierungskurs fortsetzen und, wie zugesagt, im Jahre 2006 sich dem „Nulldefizit“ nähert. – Es liegt auf der Hand, dass dies kein uneingeschränktes Plädoyer für die gegenwärtige Interpretation und Operationalisierung der Stabilitätserfordernisse der Währungsunion darstellt und etwa den Übergang zu einer primär ausgabenorientierten Konsolidierungspolitik ausschließt. Folgt man den Erfahrungen, wie sie mit einer solchen Politik hierzu lande 1980 bis 1989 und in den Vereinigten Staaten unter *Clinton* gemacht wurden (Heilemann et al. 1999, 2002), wäre einerseits je nach konjunktureller

Tabelle 3

**Ausgaben des Bundes nach Aufgabenbereichen**  
1952 bis 2006; in %

Aufgabenbereich	jahresdurchschnittliche Veränderung			nachrichtlich: Anteil			
	1992 bis 1997	1997 bis 2002	2002 bis 2006	1992	1997	2002	2006
Ausgaben insgesamt	0,7	1,8	0,2	100,0	100,0	100,0	100,0
1 Allgemeine Dienste	-2,6	4,3	0,6	20,1	17,1	19,2	19,7
2 Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten	-2,2	3,0	1,9	4,8	4,2	4,4	4,8
3 Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung	2,3	4,6	0,9	34,6	37,4	42,8	44,4
4 Gesundheit, Umwelt, Sport	-8,2	8,5	-2,2	0,5	0,3	0,4	0,4
5 Wohnungswesen, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste	2,9	-5,8	-8,9	1,1	1,2	0,8	0,5
6 Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	-16,6	-5,1	-3,2	1,7	0,7	0,5	0,5
7 Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistung	11,5	-14,5	-6,3	3,9	6,5	3,0	2,2
8 Verkehr- und Nachrichtenwesen	-4,6	1,0	1,2	5,4	4,2	4,0	4,2
9 Wirtschaftsunternehmen, Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen	6,9	-5,8	0,0	7,6	10,3	7,1	7,0
10 Allgemeine Finanzwirtschaft	-1,7	1,3	-1,4	20,4	18,1	17,6	16,3

Eigene Berechnungen nach Angaben in BMF, versch. Jg. – Bis 2001 Ist-, 2002 Soll-Werte, 2003 bis 2006 Finanzplanung.

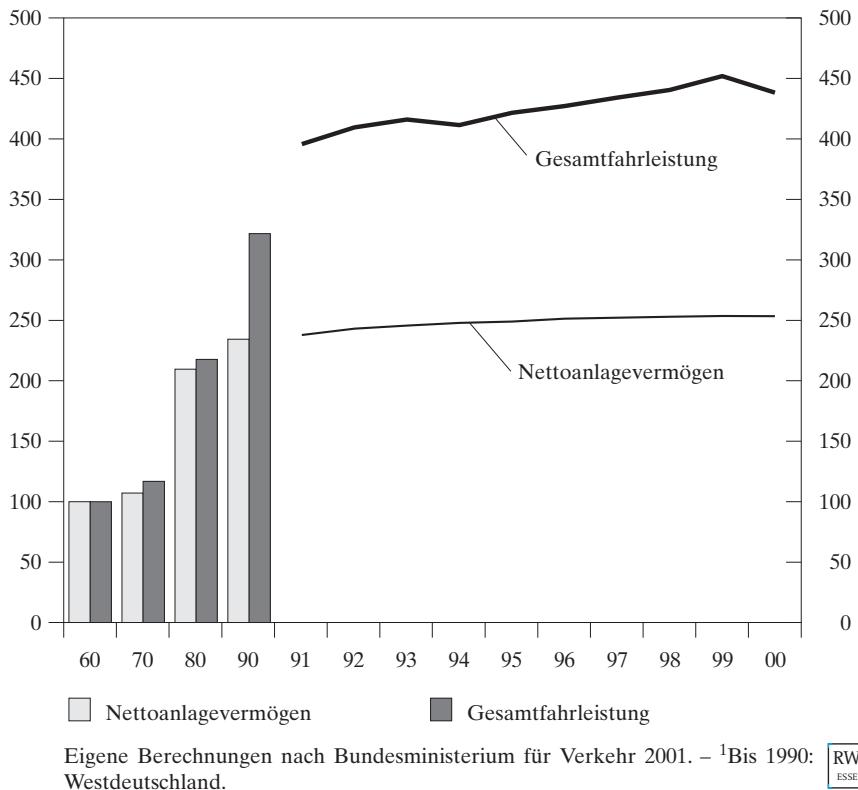


Entwicklung zwar möglicherweise von einer längeren Frist (6 Jahre) zur Erreichung eines ausgeglichenen Haushalts auszugehen, umgekehrt würden die mindestens gegenwärtigen prozyklischen Wirkungen der unmittelbaren Defizitorientierung geringer ausfallen und die Planungssicherheit für Investoren und Konsumenten erhöht. Letzten Endes würde dies einen Beitrag zur Wachstumsstabilisierung leisten und damit auch das Erreichen der Defizitziele spürbar erleichtern. – Erheblichen Unsicherheiten unterliegt auch die Abschätzung möglicher Veränderungen der Lohn- bzw. der Tarifpolitik, wo zumindest in Ostdeutschland eine Abkehr vom Flächenvertrag bzw. eine zunehmende Lösung aus den Tarifbindungen zu beobachten ist, die sich angesichts der auch in Westdeutschland anhaltenden Arbeitsmarktprobleme hier ausbreiten dürfte (DIW et al. 2002). Mit spürbaren Auswirkungen auf die Tariflohnentwicklung insgesamt bis 2006 wird aber nicht gerechnet.

## 6. Staatliche Ausgabentätigkeit

Das geplante Wachstum der Ausgaben des *Bundes* bleibt wegen der Konsolidierungsziele mit 0,2 % extrem hinter dem des BIP (3,7 %) zurück, ihr entsprechender Anteil sinkt von 14,3 % im vorangegangenen Fünf-Jahreszeitraum auf 12,4 % (Tabelle 3); für Länder und Gemeinden dürfte entsprechend der Beschlüsse des Finanzplanungsrates vom Frühjahr 2002 tendenziell ähnli-

Schaubild 2

**Nettoanlagevermögen „Straßen und Brücken“ sowie Gesamtfahrleistungen**1960 bis 2000<sup>1</sup>; 1960 = 100

ches gelten. Die absolut stärksten Einschränkungen erfahren dabei beim Bund die Aufgabenbereiche 5 (Wohnungswesen), 7 (Energie- und Wasserwirtschaft usw.) und 10 (Allgemeine Finanzwirtschaft). Aufwertungen, gemessen am relativen Ausgabenwachstum verzeichnen lediglich die Bereiche 2 (Bildungswesen), 3 (Soziale Sicherung usw.) sowie 8 (Verkehr- und Nachrichtenwesen). Die seit der Einigung sprunghaft gestiegene Lücke zwischen dem „Angebot“ an Verkehrsinfrastruktur und der „Nachfrage“ gemessen an der Gesamtfahrleistung (Schaubild 2), mittlerweile aber auch in Westdeutschland zu registrieren, dürfte sich in den nächsten vier Jahren kaum ändern (Rappen 2002).

Auf eine Bewertung der ausgabenpolitischen Prioritäten im Einzelnen wird hier verzichtet, mit wenigen Ausnahmen stehen sie in der Kontinuität der letzten zehn Jahre, wobei die Ausgaben für Soziale Sicherung usw. mit einer Erhö-

Tabelle 4

**Gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland 1990 bis 2006**

1990 bis 2006; Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %

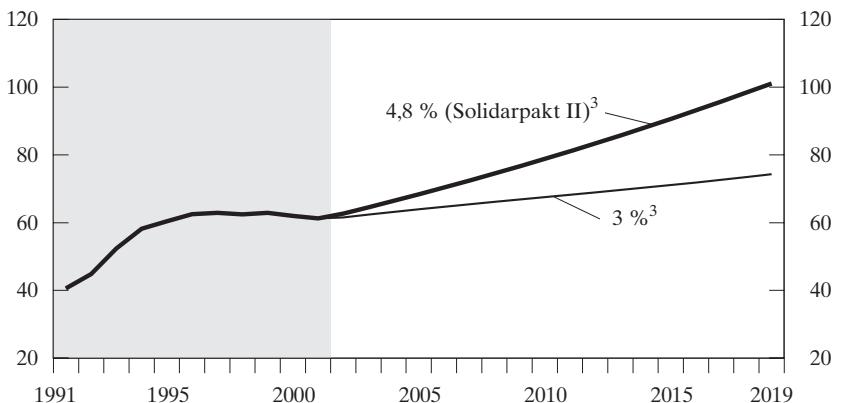
	1990 bis 1994 <sup>1</sup>	1994 bis 1998	1998 bis 2002	2002 bis 2006 <sup>2</sup>
Beschäftigung				
Erwerbstätige im Inland	0,2	0,2	0,7	0,6
Arbeitslose, in % aller Erwerbspersonen	8,4	9,8	9,3	8,5
Verwendung des realen BIP				
Privater Verbrauch	2,3	1,4	1,6	1,8
Staatsverbrauch	1,7	1,4	1,0	0,5
Anlageinvestitionen	-1,4	0,5	-0,9	2,5
Ausrüstungen	-4,4	4,1	0,7	4,6
Bauten	1,0	-1,7	-2,6	0,2
Sonstige Anlagen	-	9,5	8,2	8,1
Vorratsveränderung, in % des BIP	0,3	0,0	-0,5	0,5
Ausfuhr	5,6	8,0	7,1	6,1
Einfuhr	5,0	7,1	4,5	-
Außenbeitrag, in % des BIP	6,2	1,3	2,6	2,5
BIP	1,7	1,5	1,5	2,2
Preise				
Privater Verbrauch	3,7	1,4	1,3	2,5
BIP	3,6	0,9	0,9	1,5
Verteilung des BIP				
Bruttoeinkommen aus				
unselbständiger Arbeit	4,5	1,8	2,6	3,3
Unternehmertätigkeit/Vermögen	3,0	5,1	0,4	4,1
Nettoeinkommen aus				
unselbständiger Arbeit	2,5	0,2	3,2	3,5
Unternehmertätigkeit/Vermögen	3,9	-	-	-
Staat				
Einnahmen	7,7	2,8	1,5	3,5
Ausgaben	7,7	2,7	2,1	1,7
Finanzierungssaldo, in % des BIP	-2,7	-1,1	-1,6	-

Eigene Berechnungen und Schätzungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und des Finanzberichts 2002. – <sup>1</sup>Westdeutschland. – <sup>2</sup>Prognose.

hung ihres Anteils von 35 % auf 45 % ohne Frage alles andere überschattet. Sie ist, ungeachtet aller Anspruchs- und Leistungseinschränkungen sowie der Ökosteuerreform, Ausdruck sowohl der demographischen als auch der wirtschaftlichen Entwicklung (Frühverrentung), vor allem aber der Abgeltung von versicherungsfremden Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung im Zuge der deutschen Einigung Ökosteuerreform. Soweit sich die künftigen sozialpolitischen einnahmen- und ausgabenpolitischen Maßnahmen absehen lassen, dürfte mit einer weiteren Reduzierung ihrer Expansionsrate zu rechnen sein, wobei die fiskalischen „Nettowirkungen“ kreislaufbedingt um ca. ein

Schaubild 3

**Wachstum der ostdeutschen<sup>1</sup> Wirtschaft und Konvergenz**  
1991 bis 2019; in % des westdeutschen realen BIP je Einwohner<sup>2</sup>



Eigene Berechnungen. –<sup>1</sup>Ohne Berlin. –<sup>2</sup>Basis: 9. koordinierte Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes, Variante 2. –<sup>3</sup>Für die alten Bundesländer (ohne Westberlin) wurde ein reales Wirtschaftswachstum von 2 % p.a. unterstellt.

Drittel geringer ausfallen dürften; Ursache sind die notorisch vernachlässigten gesamtwirtschaftlichen Rückwirkungen dieser Maßnahmen sowohl in den staatlichen Angaben als z.B. auch in den Rechnungen des Sachverständigenrats (2002, Ziffer 423ff.).

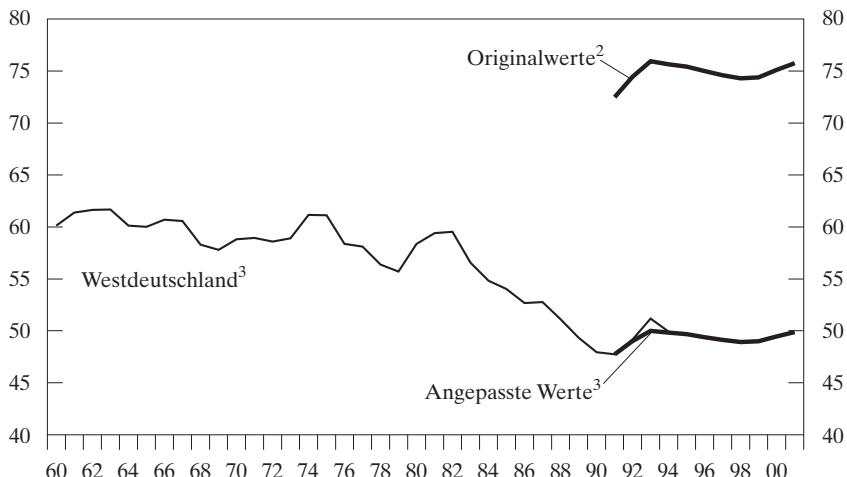
## 7. Gesamtwirtschaftliche Entwicklung

Das vom Bundesminister der Finanzen (2003: 93ff.) im Sommer 2002 für 2002 (2001) bis 2006 prognostizierte (reale) Wirtschaftswachstum fällt mit 2,2 %, gemessen an den Erfahrungen 1990 bis 2002, überraschend kräftig aus (Tabelle 4).<sup>2</sup> Etwa die Hälfte trägt dazu der Private Verbrauch bei, auf die Anlageinvestitionen entfällt nur etwa ein Viertel. Bemerkenswert ist vor allem das für die Ausstattungsinvestitionen erwartete Expansionstempo von mehr als 4,5 %, während die Bauinvestitionen auf dem erreichten niedrigen Niveau stagnieren. Das Wachstum insgesamt bleibt freilich sehr Export-geprägt, wie der unverändert hohe Außenbeitrag (2,5 %) signalisiert. – Die Konvergenz von ost- und westdeutscher Wirtschaft kommt nur wenig voran (Schaubild 3).

<sup>2</sup> Eine Mittel- oder Langfristprognose des Instituts liegt nicht vor. Die skizzierten Annahmen erscheinen als mit der Prognose kompatibel. – Vergleichen mit anderen Prognosen liegt die hier verwendete am oberen Rand.

Schaubild 4

**Bereinigte Lohnquote<sup>1</sup> in Deutschland**  
1960 bis 2001; in % des Volkseinkommens



Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes. –<sup>1</sup>Arbeitnehmerinkommen unter der Annahme eines konstanten Anteils der abhängig Beschäftigten an den Erwerbstägigen. –<sup>2</sup>Konstanter Beschäftigtenanteil von 1991. –

<sup>3</sup>Konstanter Beschäftigtenanteil von 1960.



Bezüglich des Deflators des Privaten Verbrauchs rechnet der Finanzbericht mit 2 %, für den des BIP mit 1,5 % – Unterschiede, die im üblichen Rahmen liegen.

Bei einer erwarteten Zunahme der Erwerbstägenproduktivität um 1,5 % p.a. bzw. der Produktivität je Erwerbstägenstunde um 2 % (und einem weiteren Rückgang der Arbeitszeit je Erwerbstägen um 0,5 %) ergibt sich bei dem erwarteten BIP-Wachstum eine Zunahme der Zahl der Erwerbstägen im Inland um 1 Mill. (0,5 % p.a.) bzw. der beschäftigten Arbeitnehmer von 0,9 Mill. Überschlägig gerechnet würde das bei einem gleichbleibenden Arbeitskräfteangebot und einer Rekrutierungsquote aus der Arbeitslosigkeit von 50 % deren Abbau um 440 000 bedeuten und eine Arbeitslosenquote von 8,5 %, d.h. dem Niveau in der ersten Hälfte der neunziger Jahre.

Die Bruttolöhne steigen um 3,5 %, pro Arbeitnehmer um 3 %, in realer Rechnung um 1,5 % bzw. 1 %, was einem Zurückbleiben hinter der Entwicklung gemäß Produktivitäts-Preisformel („Verteilungsneutralität“) um 0,5 % entspricht (Schaubild 4).

## 8. Staatshaushalt, Defizit, Schulden

Diesbezüglich bleibt die Vorlage des aktualisierten Stabilitätsprogramms der Bundesregierung im Dezember 2002 abzuwarten<sup>3</sup>. Es ist aber grundsätzlich davon auszugehen, dass das bisherige Konsolidierungsprofil beibehalten wird. Für die Einnahmen bedeutet dies mit einer Zunahme von 3,5 % p.a. eine um ca. 0,2 % unterhalb des BIP liegende Steigerung, bei den Ausgaben eine von 1,7 % bzw. um 2 %-Punkte unterhalb der BIP-Zunahme. Die Staatsquote würde von 48 % 2002 auf 44,5 % 2005 (6) sinken, die Nettokreditaufnahme des Bundes sich der Nullgrenze nähern, die Staatsschulden weniger als 60 % des BIP betragen. Inwieweit die aktuelle konjunkturelle Schwäche und insbesondere die strukturelle Einnahmeschwäche (Körperschaftsteuer) im Einzelnen Korrekturen erzwingt, bleibt abzuwarten.

## 9. Wirtschaftspolitische Optionen

Die skizzierten Aussichten sind in den beiden gegenwärtig wichtigsten Teilbereichen – Wachstum und Arbeitsmarkt – außerordentlich unbefriedigend. Dies gilt erst recht angesichts, erstens, der beachtlichen Risikovorbehalte und, zweitens, der Tatsache, dass die Output-Lücke kaum verringert wird<sup>4</sup>. Für den Zeitraum 1993 bis heute bzw. 2006 ergibt sich das schwächste Wachstum für einen vergleichbaren Zeitraum in der Geschichte der Bundesrepublik. Allerdings stellen weder dieser Befund noch die „schlechten Aussichten“ eine Überraschung dar. Im Kern zeichneten sie sich mit dem Rückgang des trendmäßigen Wachstums und der zunehmenden, sich verfestigenden hohen Sozialarbeitslosigkeit und den Kosten der Vereinigung bereits zu Beginn der neunziger Jahre ab (Heilemann 1993). Sie wurden durch die Rezession 1993/94, die prä- und post-Maastricht-Konsolidierung, die Folgen der Asien- und der Russlandkrise, verstärkt, während die weltwirtschaftlichen Folgen der *fabulous decade* der Vereinigten Staaten für die Weltwirtschaft entlastend wirkten.

Auch über die genannten Ursachen für die aktuell besonders enttäuschende Entwicklung (Lasten der deutschen Einigung, Redimensionierung der Bauwirtschaft, Haushaltskonsolidierung nach Maßgabe des Maastricht- bzw. des Stabilitäts- und Wachstumspaktes) sollte Einverständnis bestehen (vgl. auch SVR 2002, Ziffern 332ff.; EU-Commission 2002). – Drei Antworten sind möglich: *Erstens*, sich mit der Entwicklung abzufinden, die fiskalischen Konsequenzen mehr oder weniger notdürftig auszugleichen und damit eine weitere

<sup>3</sup> Vgl. dazu den Beitrag von von Loeffelholz in diesem Band.

<sup>4</sup> Zu den verschiedenen Berechnungsmöglichkeiten vgl. z.B. Deutsche Bundesbank 2003.

Wachstumsabschwächung<sup>5</sup> sowie eine Schmälerung der fiskalischen Ergiebigkeit der Maßnahmen hinzunehmen und im Übrigen aber auf eine von einem Anziehen der Weltwirtschaft getriebene zyklische Erholung zu setzen. Dies ist das Bild, das hinter der hier wiedergegebenen Prognose des Finanzberichts 2003 bzw. der Bundesregierung zu stehen scheint.

Eine *zweite* Möglichkeit besteht in einer prozess- oder konjunkturpolitischen Antwort. Die diesbezüglichen Alternativen haben sich allerdings gegenüber der vorangegangen Legislaturperiode als Folge der Währungsunion (weiter) verringert: Zinsen und Wechselkurs hatten als Instrumente der nationalen Wirtschaftspolitik bereits seit der Liberalisierung und Deregulierung der Finanzmärkte erheblich an Gestaltbarkeit durch die Wirtschaftspolitik und an Wirksamkeit eingebüßt. Die Defizit- und Schuldenziele des Stabilitätspaktes beschränken den (positiven) konjunkturellen Handlungsspielraum der Finanzpolitik auf die beschlossenen Steuersenkungen 2004 und 2006 ein; allerdings fordert die Fisksituuation in jedem Fall eine Konsolidierung. Eine zinspolitische Honorierung dieser Anstrengungen bzw. in Reaktion auf wirtschaftliche Schwächephasen der Bundesrepublik, wie sie in der Vergangenheit durch die *Deutsche Bundesbank* zumindest tendenziell erfolgte, ist nicht möglich bzw. ist vorläufig nicht zu erwarten. Im Gegenteil, angesichts erheblicher Unterschiede der Inflationsraten in der Währungsunion ergibt sich für Deutschland gegenwärtig sogar ein höherer Realzins. Was die lohnpolitischen Stabilisierungsmöglichkeiten angeht, so ist offen, inwieweit das in der Prognose unterstellte Zurückbleiben der Löhne um 0,5 % Punkt hinter der „Produktivitäts-Preis-Formel“ diese bereits voll ausschöpft. In der mittleren Sicht würden davon zwar durchaus Beschäftigungswirkungen ausgehen, ohne dass Wachstum und Verteilung darunter spürbar leiden – namentlich unter der Voraussetzung zinspolitischer Akkomodierung; für den Staat ist jedoch wegen der niedrigeren Inflationsrate mit Einnahmeverlusten zu rechnen.

Eine *dritte* Antwort auf die „schlechten Aussichten“ stellen die seit langem diskutierten, verschiedentlich in Angriff genommen (und auch wieder zurückgenommenen) Verringerungen oder Änderungen der bisherigen Regulierungen der Arbeits-, Güter- und Finanzmärkte dar. Ein Teil der gegenwärtig für 2003 und danach vorgesehenen Maßnahmen zielt allerdings primär auf eine generelle Verbesserung der Haushaltssituation von Gebietskörperschaften und Sozialversicherung ab, um so auch die unerwarteten Einnahmeausfälle der letzten Jahre auszugleichen. Prinzipiell sind die diskutierten Maßnahmen durchaus geeignet, die Beschäftigungsintensität oder allgemein die Reaktion auf das Wachstum und letztlich auch die Wachstumskräfte selbst zu

---

<sup>5</sup> Die „Gemeinschaftsdiagnose“ vom Herbst 2002 schätzt, dass das Konsolidierungspaket des Koalitionsvertrages das Wachstum 2003 um ca. 0,5 (0,3) %-Punkte drückt.

stärken.<sup>6</sup> Im Einzelnen ist dazu jedoch noch eine Reihe von Fragen offen. So sind die Bedingungen, unter denen die Maßnahmen ihre Wirkungen entfalten, z.B. die Sequentialität von Mikro- und Makropolitik oder der einzelnen Maßnahmen selbst (Sozialpolitik und Lohnpolitik) oder mit Blick auf die neuen Länder, noch wenig geklärt. Das gilt auch für (z.B. Niedriglohnsektor/Zuwanderung/Bildungspolitik) und ihre Neben- und Folgewirkungen. Schließlich fällt auf, dass die Struktur der Arbeitslosigkeit (Qualifikation, Alter, Gesundheit) oder das „Suchverhalten“ der Arbeitslosen selbst bislang wenig Beachtung finden. Vor allem aber stellt sich die Frage nach den „Irrtümern des Konstruktivismus“ (*Hayek*) auch für institutionelle Innovationen wie die Abschaffung oder Transformation des gegenwärtigen Tarifvertragssystems (Betriebsgrößen-/Sektoralstruktur, „Produktivitätslag“ bzw. Akkumulationsfolgen). Ausmaß und Zeitpfad dieser Wirkungen sind jedenfalls schwer abzuschätzen.<sup>7</sup> Aus analytischer Perspektive wäre freilich auch umgekehrt zu fragen: Ist die Trendabschwächung des (west-) deutschen Wachstums der zunehmenden Verletzung der Erfolgsbedingungen des industrie-/ großbetrieblich geprägten, produktivitätsstarken „überbeschäftigt“, mobilitätsfeindlichen, prinzipiell makrogesteuerten Wachstumsmodells der Nachkriegszeit geschuldet? Oder hat es sich in Richtung eines klein- und mittelbetrieblich dominierenden Wachstumsmodells mit bescheidenem Produktivitätswachstum, erheblichen Anforderungen an Qualifikationsniveau und Mobilitätsbereitschaft der Beschäftigten, tendenziell höherer Arbeitslosigkeit<sup>8</sup> und geringer makroökonomischer Steuerungsfähigkeit und -bereitschaft gewandelt, zu dem die bisherigen institutionellen Arrangements nicht mehr passen? Implementations- und erst Recht die Wirkungslags, die auch für institutionelle Reformen in Rechnung zu stellen sind, lassen freilich auch für den Fall baldiger Beschlüsse durchgreifend günstige Wirkungen kaum vor 2005 erwarten.

Ungeachtet der aus heutiger Sicht geringen Wahrscheinlichkeit von spürbaren zins- oder fiskalpolitischen Impulsen in absehbarer Zeit verdienen gleichwohl drei, hierzulande bislang ignorierte Befunde Beachtung (Blinder, Yellen

<sup>6</sup> Es wäre in diesem Zusammenhang interessant, die in den letzten zehn Jahren vielfach als für Deutschland als vorbildlich angesehenen Reformmodelle Dänemark, Großbritannien, Neuseeland und Niederlande – von den Vereinigten Staaten nicht zu reden – vor dem Hintergrund der zwischenzeitlichen Erfahrungen neuerlich einer intensiven Betrachtung zu unterziehen.

<sup>7</sup> Die wirtschaftspolitische Debatte in Deutschland leidet allerdings darunter, dass fast alle Veränderungen sich nur mit Hinweis auf unmittelbare Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen durchzusetzen, wie z.B. die Debatte um die Flexibilisierung der Ladenöffnungszeiten zeigte. Die begründete Erwartung einer Verbesserung der allokativen Effizienz oder allgemeiner Wohlfahrtseffekte hat im politischen Prozess offensichtlich immer weniger Durchsetzungskraft.

<sup>8</sup> Bemerkenswerterweise finden sich nur wenige Quantifizierungen einer anzustrebenden „Vollbeschäftigung“. Geht man von der an den Langzeitarbeitslosen gemessenen „Sockelarbeitslosigkeit“ aus, so wäre von 1,3 Mill. (August 2002) bzw. einer Quote von 1,3 Mill. auszugehen. Würde man für Westdeutschland von einer Quote von 4 % ausgehen, wären dies ca. 1,3 Mill. (August 2002: 2,6 Mill.).

2001; Heilemann 2002). *Erstens*, die Erfahrungen Deutschlands in den letzten zehn Jahren und mehr noch die der Vereinigten Staaten haben deutlich gemacht, dass für eine befriedigende oder gute gesamtwirtschaftliche Entwicklung der Vermeidung von deutlichen Abschwächungen oder gar von Rezessionen eine sehr viel größere Bedeutung zukommt, als gemeinhin gesehen.<sup>9</sup> *Zweitens*, eine problemgerechte Geldpolitik – und Fiskalpolitik – sind auch unter den Bedingungen liberalisierter, globaler Finanzmärkte durchaus möglich. *Drittens*, Erfahrungen, wie sie in sehr reduktionistischen Konzepten wie der NAIRU zum Ausdruck kommen, sind sehr viel wandelbarer (bzw. strukturell zu relativieren) als überwiegend unterstellt. Gerade für Deutschland sollte dabei nicht nur der unmittelbare konjunkturelle Effekt makroökonomischer Impulse zählen, sondern angesichts der gesamtwirtschaftlichen, häufig nicht-linearen Interdependenzen (*Okun's law*) auch die Wirkungen auf die strukturelle Arbeitslosigkeit, die Staatsfinanzen oder den Aufholprozess der neuen Länder, der bekanntlich in erheblichem Maße vom westdeutschen Wachstum abhängt, gesehen werden (Schaubild 3).

## 10. Fazit: Schlechte Aussichten

Nach der hier zu Grunde gelegten Prognose zwar mit einem deutlich höheren Wachstum als in der vorangegangenen Legislaturperiode zu rechnen – aber das war auch 1998 der Fall. Die Verwendungsstruktur des BIP ist dank der erwarteten Stärkung der Ausrüstungsinvestitionen zwar wachstumsorientierter als im vorangegangen Fünf-Jahreszeitraum beobachtet, aber die nahezu stagnierende Staats- und Baunachfrage belasten die Entwicklung beträchtlich. Beschäftigung und Abbau der Arbeitslosigkeit kommen kaum voran. Wie immer berechnet, die *Output-Lücke* wird weiter zunehmen. Helle Farben finden sich in diesem Bild der nächsten Jahre nur bei der Inflation und bei der Entwicklung der staatlichen Defizite. Die prozesspolitischen Möglichkeiten zur weiteren Aufhellung sind indessen so eingeschränkt, wie selten zuvor in der Geschichte der Bundesrepublik. Was struktur- und ordnungspolitische Maßnahmen angeht, so ist der Kreis naturgemäß sehr viel größer und wird auch breit diskutiert (z.B. SVR 2002, Ziffern 423ff.). Eine Vielzahl der dabei auftretenden Fragen ist jedoch als noch wenig geklärt anzusehen, etwa was die Struktur der Arbeitslosigkeit angeht. So bleiben bei vielen dieser Maßnahmen Größenordnungen und Wirkungsfristen ebenso außer Betracht wie die gesamtwirtschaftlichen und die Strukturwirkungen.

<sup>9</sup> Die eingangs angesprochenen makroökonomischen Ungleichgewichte der Vereinigten Staaten (Außenhandel, Öffentliche Haushalte, Verschuldung der Privaten Haushalte und der Unternehmen) widersprechen dem nicht. Sie sind in der Regel Folge von Boomphasen, und im Übrigen vermochte der effiziente Einsatz von Geld- und Fiskalpolitik bislang, das Schlimmste zu verhindern.

Ohne Frage ist das vorgestellte Bild wie der *gegenwärtig* allgemein verbreitete Wirtschaftspessimismus stark von der *aktuellen* wirtschaftlichen Schwäche, um nicht von Rezession zu sprechen, und dem wenig Perspektive bietendem wirtschaftspolitischen Kurs der Bundesregierung geprägt. Dies muss nicht so bleiben. Auch sollte die Unschärfe der Prognosen nicht übersehen werden, die bei mittelfristigen Prognosen trotz der beachtlichen Aggregationsgewinne kaum geringer als im Fall von Konjunkturprognosen ist und wie die Prognosen 1994/98 und 1998/02 illustrieren. Andererseits sollte nicht aus dem Blick geraten, dass ein *deus ex machina* bereits in mittlerer Sicht die Beschäftigungsprobleme erheblich entschärfen könnte: Ein lediglich um 0,5 %-Punkte über dem Trend (: vorliegende Prognose!) liegendes Wachstum würde pro Jahr eine Beschäftigungszunahme um ca. 200 000 und bei einer Rekrutierungsquote aus der Arbeitslosigkeit von 50 % p.a. knapp 100 000 weniger Arbeitslose, in fünf Jahren von knapp 500 000, bedeuten.

## Literatur

- Blinder, A.S. and J. Yellen (2001), *The fabulous decade. Macroeconomic lessons from the 1990s.* (A Century Report.) New York, NY: Century Foundation Press.
- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2002), *Finanzbericht 2003.* Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (Hrsg.) (2001), *Verkehr in Zahlen 2001/2002.* 30. Jg. Erweiterte Ausgabe. Hamburg.
- Dehio, J., R. Döhrn, R. Graskamp, K. Löbbe, H.D. von Loeffelholz, W. Moos und M. Rothgang (2003), *New Economy – The German Perspective.* RWI : Schriften 70. Berlin: Duncker & Humblot.
- Deutsche Bundesbank (Hrsg.) (2003), Zur Entwicklung des Produktionspotenzials in Deutschland. *Monatsberichte* 55 (3): 43–54.
- DIW et al. (2002), Fortschritte beim Aufbau Ost: Forschungsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland. Kieler Diskussionsbeiträge 391. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Döhrn, R. (2000), Inlandsbeschäftigung in deutschen Multinationalen Unternehmen. *RWI-Mitteilungen* 51: 289–301.
- EU-Commission – Directorate General for Economic and Financial Affairs (ed.) (2002), *Germany's growth performance in the 1990's.* EU-Economic Papers 170. Brussels.
- Gordon, R. J. (2002), *Two centuries of economic growth: Europe chasing the American Frontier.* Paper prepared for Economic History Workshop, Northwestern University October 17, 2002. Internet: [www.faculty-web.at.northwestern.edu/economics/gordon/355.pdf](http://www.faculty-web.at.northwestern.edu/economics/gordon/355.pdf) vom 26. November 2002.
- Hartz, P. et al. (2002), *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.* Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin.

- Heilemann, U. (1993), Mo' Money? Medium Term Prospects of the West German Economy. *Economie Appliquée* 46: 1ff.
- Heilemann, U. (1998), Der Handlungsrahmen: Gesamtwirtschaftliche Perspektiven 1998–2002. *RWI-Mitteilungen* 49: 127–140.
- Heilemann, U. (2002), Wahlen, Wirtschaftspolitik und Glück – der Clinton-Aufschwung 1993 bis 2000. Vortrag im Rahmen der Jahrestagung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik 2002 am 13. März 2002 in Linz. Erscheint demnächst.
- Heilemann, U., R. Döhrn, H.V. v. Loeffelholz und E. Schäfer-Jäckel (1999), Der Wirtschaftsaufschwung der Vereinigten Staaten in den neunziger Jahren – Rolle und Beitrag makroökonomischer Faktoren. Untersuchungen des RWI 32. RWI, Essen.
- Heilemann, U., G. Barabas and H. Nehls (2002), *Shifts or breaks?* – West German macroeconomic parameters and European integration. Manuskript. RWI, Essen.
- Heilemann, U., H.D. v. Loeffelholz und K. Sieveking (2003), Arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderung – Szenarien der Zuwanderung sowie rechtliche und institutionelle Aspekte ihrer Steuerung. Schriftenreihe des RWI N.F. 68. Berlin: Duncker & Humblot.
- Miegel, M. (2002), *Die deformierte Gesellschaft* – Wie die Deutschen ihre Wirklichkeit verdrängen. Berlin: Propyläen.
- Rappen, H. (2002), Blühende Landschaften? – Die Infrastruktur als finanzpolitische Variable. In H. Denzer (Hrsg.), *Glanz der Infrastruktur – Elend der politischen Kultur?* Zur Entwicklung der Demokratie in Ostdeutschland. München: Olzog, 35–60.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002), Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum. Jahresgutachten 2002/03. Stuttgart: Metzler-Poeschel.

Rolf H. Hasse

## **Neue Soziale Marktwirtschaft?**

### **1. Zum Stand des ordnungspolitischen Gehalts der deutschen Wirtschaftspolitik**

Deutschland ist die größte Volkswirtschaft im europäischen Integrationsraum. Daraus erwächst eine besondere Verantwortung für die Wirtschafts- und Ordnungspolitik. Diese hat Deutschland lange Zeit wahrgenommen. Seit mehreren Jahren übt die deutsche Wirtschaftspolitik diese Orientierungskraft nicht mehr aus, ohne dass ein gleichwertiger Ersatz entstanden ist. Aus der deutschen Erosion der Ordnungs- und Wirtschaftspolitik entwickelt sich schleichend eine europäische Krise, die zusammen mit der Erweiterung der EU 2004 zu einer Gefährdung der Integration des Binnenmarktes und der Währungsunion führen kann.

In Ländern ohne natürliche Ressourcen ist das Wohlstandsniveau abhängig von der Qualität der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Mit der Sozialen Marktwirtschaft ist in der Bundesrepublik eine Konzeption für eine Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung entwickelt und umgesetzt worden, die Jahrzehnte lang den komparativen Vorteil im internationalen Systemwettbewerb geschaffen und gesichert hat.

In der deutschen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung sind einerseits nachhaltig Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft eingebaut worden, und sie wirken auch heute noch positiv nach – allerdings z.Z. eher im Sinne retardierender Elemente bei einer von diesen Prinzipien abweichenden Politik und Entwicklung. Seit mehreren Jahrzehnten wird die Soziale Marktwirtschaft zu meist unwissentlich demontiert. Die Soziale Marktwirtschaft erfreut sich zwar einer breiten Zustimmung, diese ist allerdings mit der Tatsache verbunden, dass die Kenntnisse über die Wirkungsweise und die Zusammenhänge in der Sozialen Marktwirtschaft stark abgenommen haben. Ihre Interpretation hat mittlerweile einen so hohen Grad an Beliebigkeit erreicht, dass die Soziale Marktwirtschaft droht, zu einer Leerformel zu werden.

Diese Degenerationsentwicklung der Politik formulierte Willgerodt zutreffend wie folgt: „Die praktische Politik erweckt oft den Eindruck, als strebe sie durch eine für rational gehaltene Prinzipienlosigkeit nach dem Augenblickserfolg. Nur gelegentlich wird der Satz beachtet: „Der Realpolitiker behält für den Augenblick recht: Den Ideen folgen die großen Zeiträume (F.A. Lange 1919: 90).“ Das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft ist eine solche Idee, auf die eine lange Zeit des Einflusses gefolgt ist. Der Einfluss dieses Systems von Prinzipien wirkt auch darin fort, dass ihm von der politischen Praxis selbst dort verbale Reverenz erwiesen wird, wo man seine Grundsätze bis zur Unkenntlichkeit entstellt.“ (Willgerodt 1989: 31).

Die massive Erosion der Sozialen Marktwirtschaft führte mit einiger Verzögerung zur Erosion der wirtschaftlichen Dynamik. Da in der praktischen Politik eine Konzeptionsleere existiert, ist der Weg aus dieser Falle schwierig. Er schwerend kommt hinzu, dass gerade in solch einem Umfeld Partikularinteressen an Gewicht gewinnen, wenn die Politik nicht mehr wagt, ihren Gestaltungsauftrag auch gegen diese Interessen wahrzunehmen. Der Versuch, diese Interessen zu kanalisieren, indem „runde Tische“ bzw. „Bündnisse“ als Elemente der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik verstanden werden, führt geradewegs zu einem Korporatismus bzw. einer korporativen Wirtschaftspolitik (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWT 2000), die die staatstheoretischen Grundlagen der Demokratie und die ordnungspolitischen Prinzipien einer Sozialen Marktwirtschaft gefährdet.

Daraus ergibt sich eine Situation, in der eine rationale und vorausschauende Wirtschaftspolitik nicht praktiziert wird. Stattdessen entwickelt sich eine *pathologische Wirtschaftspolitik* – der Druck wirtschaftlicher Krisenzustände muss groß sein, um die Widerstände der sich paralysierenden Interessengruppen zu überwinden. Dieser Zustand eröffnet wirtschaftspolitischen Gestaltungsspielraum und ermöglicht Reformen, mit denen die korporatistische Sklerose verringert werden kann. Dieser in Deutschland vorherrschende Zustand der Wirtschaftspolitik lässt zwei Schlussfolgerungen zu.

- Erstens, man kann wieder optimistischer werden, da die Krisenelemente sprunghaft zugenommen haben und sich Handlungsbereitschaft im Bereich der Politik abzeichnet.
- Zweitens, wichtiger denn je sind Konzeptionen und damit die wirtschaftliche Beratung, um erneute Fehlorientierungen zu vermeiden. Es besteht seit langem wieder eine Chance, die Formel der Wirtschaftspolitik des vergangenen Jahrzehnts zu durchbrechen: „Besitzstand bricht Sachverständ“.

## 2. Bestandsaufnahme der ordnungspolitischen Erosion

Die Soziale Marktwirtschaft wurde in einem kurzen Prozess umgesetzt und wird in einem langen Prozess ausgezehrt. Gewichtsverlagerungen sind bei einer Konzeption,

- die „für die Praxis“ entwickelt worden ist,
- auf einem Bündel von Prinzipien aufbaut und
- bewusst als „offen“ für gesellschaftliche Veränderungen verstanden wird,

eigentlich keine Überraschung. Die Erosion konstituierender Prinzipien sowie die Schwächung oder Überbetonung der zentralen Gewichte „Marktwirtschaft“ und „Soziales“ einzeln und in ihrem Zusammenhang sind die schrittweise Aufgabe einer Ordnung, ohne dass eine neue Orientierung an diese Stelle trat. Dieser Prozess wurde umso gravierender, weil der Wechsel des Paradigmas der Wirtschaftspolitik auf internationaler Ebene in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre auf eine deutsche Politik stieß, die bereits nicht mehr über ausreichende Gestaltungskraft im eigenen Wirtschaftsbereich verfügte (Hasse 1996).

Es entstand ein Kuriosum. Im eigenen Handlungsbereich wurde die Marktwirtschaft nicht mehr klar durchgesetzt und zunehmend durch „sozial“ begründete Handlungen und Maßnahmen belastet und verzerrt – ganze Segmente der Wirtschaft wurden mehr und mehr marktlichen Anpassungsregeln entzogen. Dennoch wurden auf internationaler Ebene Regeln durchgesetzt, die den ordnungspolitischen Grundzügen der Sozialen Marktwirtschaft entsprachen (Binnemarkt ‘92, Vertrag von Maastricht).

Dadurch entstanden Spannungen ganz neuer Art. Die deutsche Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik entfernte sich von den Grundsätzen, die aufgrund ihrer Forderungen in der EU-Wirtschaftsverfassung verankert worden sind – gegen heftigen und immer existierenden Widerstand anderer EU-Mitglieder (Johannsen 1999; Claber 2002). Damit droht, dass der Erosion in der deutschen Wirtschaftspolitik eine Erosion der ordnungspolitischen Prinzipien auf europäischer Ebene folgt.

Man kann folgende Phasen des ordnungspolitischen Stilwandels in Deutschland unterscheiden:

1. Phase 1948 bis 1966: Phase der Realisierung der Sozialen Marktwirtschaft mit einer zunehmenden Erosion der Stilelemente ab 1957.
2. Phase 1967 bis 1978: Phase des konstruktivistischen Interventionismus: „aufgeklärte Marktwirtschaft“ mit Globalsteuerung, Diskussion über Investitionslenkung, Annahme der staatlichen Beherrschung von Konjunktur und Wachstum.

3. Phase 1979 bis 1988/89: Phase der ordnungspolitischen Stagnation und „Wende“ ab 1982. Rückgewinnung staatlicher Aktionsfähigkeit und ordnungspolitischer Kompetenz. Rückverlagerung sowie Rückgewinnung individueller Dispositions- und Verantwortungsräume.
4. Phase 1985 bis heute: Parallel zur Fortsetzung der ordnungspolitischen „Wende“ vollzog sich ein erst schleicher, dann massiver Prozess der normativen Gewichtsverlagerung. Marktwirtschaftliche Elemente wurden im Rahmen der sozial gemeinten Ausgestaltung von Maßnahmen und mit dem Hinweis auf die soziale Verträglichkeit und die Erhaltung des sozialen Konsenses unterhöhlt. Die Wiedervereinigung verstärkte diesen Prozess, da u.a. die Finanzierung der Transformation in den Sozialsystemen unsachgemäß erfolgte und der institutionelle Rahmen nicht den ganz andersartigen Anforderungen angepasst worden ist.

Die Soziale Marktwirtschaft wurde schrittweise in eine „sozial-staatliche Wirtschaft“ verändert. Die Phase seit 1985 kann als die Periode der Produktion von „sozialer Illusion“ bewertet werden. Im Systemwettbewerb hat die Marktwirtschaft 1989 obsiegt, aufgrund der akkumulierten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Schwächen der Planungssysteme. Aber parallel zum Wechsel der Ordnungen in Mittel- und Osteuropa fand in der Bundesrepublik Deutschland eine eigenständige Fesselung der Marktwirtschaft statt – in Form einer „Millimeterpolitik“. Die dynamischen Kräfte der Marktwirtschaft wurden wie *Gulliver* nicht durch eine Fessel, sondern durch viele feine Fesseln gebremst, die erst in ihrer Masse wirken und dadurch zu lange unterschätzt worden sind („Gulliver-Effekt“).

Nur scheinbar paradox ist, dass diese ordnungspolitische Desorientierung einherging mit der Betonung der Sozialen Marktwirtschaft bzw. der verbalen Akzeptanz dieser Wirtschaftsordnung. In dem „Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion“ vom 18. Mai 1990 wurde zum ersten Mal seit Gründung der Bundesrepublik in einem Gesetz beziehungsweise Vertrag die Soziale Marktwirtschaft „als Grundlage für die weitere wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung mit sozialem Ausgleich und sozialer Absicherung und Verantwortungen gegenüber der Umwelt“ genannt. Zuvor enthielten Gesetze und Verordnungen entweder keine formale Ordnungskennzeichnung oder bestenfalls den Passus „marktwirtschaftliche Ordnung“ (Gesetz über den Sachverständigenrat, Stabilitäts- und Wachstumsgesetz). Auch die katholische und die evangelische Kirche änderten ihre Haltung gegenüber der Marktwirtschaft. Sogar im Entwurf eines neuen Grundsatzprogramms des DGB wurde 1996 der Sozialen Marktwirtschaft eine größere Akzeptanz eingeräumt.

Diese breite Nutzung ist nicht in allen Fällen ein Indiz, dass die Soziale Marktwirtschaft einen politischen Konsens erzeugt hat. Teilweise ist dies eher ein

Tabelle

**Sozialeistungen und Investitionen in Deutschland**

1970 bis 2000; in % des BIP

	1970	1980	1990	2000
Sozialeistungen/BIP	25,5	29,8	27,7	31,8
Investitionen/BIP	25,1	22,4	21,0	21,6

Nach Angaben in o.V. (2001).

Alarmzeichen. Die allgemeine Verwendung verdeckt die weiterhin existierenden wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Differenzen und die Notwendigkeit, diese Konfliktebenen sichtbar zu machen.

Ebenso gravierend ist, dass der Begriff eine Vehikelfunktion erhalten hat. Nahezu alle politischen und betrieblichen Maßnahmen werden mit dem Hinweis auf das Attribut „sozial“ auf ihre „Sozialverträglichkeit“ hin überprüft. Und wo dies nicht weit genug greift, wird ein weiteres Attribut hinzugefügt: z.B. „ökologisch“. Es besteht eine große Koalition gegen ordnungspolitische Klarheit und Vernunft. Das Verhältnis zwischen Marktwirtschaft und dem „Sozialen“ wird nicht mehr überprüft und nicht mehr beachtet. Das Resultat ist eine schleichende Pervertierung der Konzeption. Die Wirtschaftspolitik ist ohne Kompass beziehungsweise benutzt einen Kreiselkompass, der keine Nordung besitzt. Folge ist die Renaissance eines punktuellen Interventionismus und eine Überbetonung des Gegenwartskonsums durch die Sozialpolitik und durch die Arbeitsmarktpolitik. Zwischen den Bruttoinvestitionen und den Sozialausgaben ist die Lücke seit 1970 ständig größer geworden. Die Bundesrepublik vernachlässigt systematisch die Zukunftsvorsorge und verzehrt schon heute einen Teil ihrer Substanz (Tabelle).

Den Trend zur „sozialstaatlichen“ Wirtschaft, also zur Verstärkung der Preisgabe der Sozialen Marktwirtschaft als Ordnung, hat die jetzige Bundesregierung durch ihre jüngsten Beschlüsse zur Kranken- und Rentenversicherungspolitik sowie zur Steuerpolitik eindrucksvoll sichtbar gemacht. Sie hat diesen Trend in der Bundesrepublik beschleunigt und gleichzeitig die prekäre Stellung dieser Politik im europäischen Ordnungsrahmen erkennbar gemacht und aktive Beiträge zur Demontage der marktwirtschaftlichen Wirtschaftsverfassung der EU geliefert (in Fragen: Wettbewerb zwischen Privatbanken und Sparkassen sowie den Landesbanken, Vertriebsorganisation der Automobilindustrie, Wettbewerbsstellung und Reichweite des *service public*, Koordinierung der Wirtschafts- und Fiskalpolitik und Anerkennung der disziplinierenden Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Vgl. das „Zeitgespräch“ im *Wirtschaftsdienst* zum Thema „Sollte der Stabilitäts- und Wachstumspakt geändert werden?“ Pfeffekoven 2002; Linsenmann, Wessels 2002; Hasse 2002; Hefeker 2002.

Die zunehmende Orientierungsschwäche der deutschen Wirtschaftspolitik hat noch eine andere Ursache: Ihr ist der interne Mahner abhanden gekommen – die Deutsche Bundesbank als glaubwürdiger wirtschaftspolitischer Ge- genpol.

Der Eintritt in die Europäische Währungsunion ist mehr als ein Wechsel der geldpolitischen Kompetenzen gewesen. Die Deutsche Bundesbank hat seitdem innerhalb der Europäischen Zentralbanken an geldpolitischem Einfluss verloren. Zusätzlich hat die Bundesregierung seit 1998 massiv die Kompetenzen der Deutschen Bundesbank in Frage gestellt. Parallel dazu hat die personelle und wirtschaftspolitische Glaubwürdigkeit der Deutschen Bundesbank abgenommen. Dadurch hat die Bundesregierung einen zwar unbequemen, aber notwendigen Mahner verloren, der jahrzehntelang als wirtschaftspolitisches Korrektiv eine wichtige Aufgabe wahrnahm. Diese Fehlerbremse ist zu schwach geworden, und wirtschaftspolitische Fehler der Bundesregierung treten nun ungebremst hervor und belasten Deutschland und die EU.

### **3. Versuche der ordnungspolitischen Neu-Bestimmung**

In den vergangenen Jahren haben die politischen Gruppierungen durchaus bemerkt, dass wieder eine Orientierung für die Wirtschaftspolitik erforderlich ist.

- Die Grünen/Bündnis 90 zeigen eine klare Ausrichtung zu mehr Markt. Nur durchgesetzt haben sie davon bisher wenig (z.B. Dückert 1999; vgl. auch Gerken, Schick 2000).
- Die FDP blieb von allen Parteien am deutlichsten auf Kurs Marktwirtschaft.
- Die PDS war ebenfalls sehr klar in ihrer Zielsetzung, eine andere, sozialistische Wirtschaftsordnung zu bevorzugen und anzustreben.

#### **3.1 Das Schröder-Blair-Papier**

Die SPD eröffnete einen System- bzw. Ordnungswettbewerb durch die keynesianischen Positionen von *O. Lafontaine* auf der einen Seite und dem „Schröder-Blair-Papier“ (o.V. 1999a) auf der anderen Seite. Letztlich haben beide Gestaltungsversuche keine Nachhaltigkeit erreicht. Das „Schröder-Blair-Papier“ wies einige Besonderheiten auf, die sich lohnen, festgehalten zu werden.

- Quasi zum ersten Mal wurde die Benchmark für Teile der Wirtschaftspolitik außerhalb Deutschlands gesehen – in Großbritannien.
- Die Absage an die Fehlentwicklungen der keynesianischen Fiskalpolitik fiel deutlich aus. Diese Stellungnahme kann zwei Hintergründe haben – einen notwendigen innerparteilichen und einen zweiten externen, der quasi

risikolos war – es wurde einer Konzeption eine Absage erteilt, die ohnehin seit geraumer Zeit von der politischen und wirtschaftswissenschaftlichen Gemeinschaft als obsolet angesehen wurde.

- Auch die Aussagen bezüglich der Überdehnung der Sozialpolitik und der Staatsverschuldung waren erstaunlich offen. Hier wurde versucht, britische Positionen zu übertragen.
- Die Umsetzung der Diagnose fiel dagegen vage und schwach aus. Sie enthielt viele Konsensvorgaben und so viele staatliche Aktivitäten, dass kaum erkennbar wurde, dass die ordnungspolitischen Aspekte ausreichend durchdacht worden sind.

Auf der Grundlage von sechs Werten, die für die Sozialdemokratie als unverzichtbar und zeitlos erklärt werden – Fairness, soziale Gerechtigkeit, Freiheit und Chancengleichheit, Solidarität und Verantwortung für andere – wird folgende Programmatik gewählt: Zuerst die Abgrenzung zu Zielen und Maßnahmen, die abgelehnt werden, dann die Entwicklung dessen, was als „eine neue angebotsorientierte Agenda für die Linke“ überschrieben wurde.

Die Skizze der Modernisierung der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik und deren Anpassung an die neue Realität beginnt mit einer erstaunlich klaren Abgrenzung gegenüber traditionellen Politikmustern in der Sozialdemokratie. Es wirkt am authentischsten, diese Formulierung möglichst wörtlich zu übernehmen. Dabei wird vor allem die Politik der „sozialen Gerechtigkeit“ einer deutlichen Kritik unterzogen.

- (1) „In der Vergangenheit wurde die Förderung der sozialen Gerechtigkeit manchmal mit der Forderung nach Gleichheit im Ergebnis verwechselt. Letztlich wurde damit die Bedeutung von eigener Anstrengung und Verantwortung ignoriert und nicht belohnt und die soziale Demokratie mit Konformität und Mittelmäßigkeit verbunden statt mit Kreativität, Diversität und herausragender Leistung. Einseitig wurde die Arbeit immer höher mit Kosten belastet.“
- (2) „Der Weg zur sozialen Gerechtigkeit war mit immer höheren öffentlichen Ausgaben gepflastert, ohne Rücksicht auf Ergebnisse oder die Wirkung der hohen Steuerlast auf Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung oder private Ausgaben.... soziale Gerechtigkeit lässt sich nicht an der Höhe der öffentlichen Ausgaben messen. Der wirkliche Test für die Gesellschaft ist, wie effizient diese Ausgaben genutzt werden und inwieweit sie die Menschen in die Lage versetzen, sich selbst zu helfen.“
- (3) „Die Ansicht, dass der Staat schädliches Marktversagen korrigieren müsse, führte allzu oft zu überproportionaler Ausweitung von Verwaltung und Bürokratie im Rahmen sozialdemokratischer Politik. Wir haben Werte, die den Bürgern wichtig sind – wie persönliche Leistung und Erfolg, Un-

ternehmergeist, Eigenverantwortung und Gemeinsinn – zu häufig zurückgestellt hinter universelles Sicherungsstreben“.

- (4) „Allzu oft wurden Rechte höher bewertet als Pflichten. Aber die Verantwortung des einzelnen in Familie, Nachbarschaft und Gesellschaft kann nicht an den Staat delegiert werden. Geht der Gedanke der gegenseitigen Verantwortung verloren, so führt dies zum Verfall des Gemeinsinns, zu mangelnder Verantwortung gegenüber Nachbarn, zu steigender Kriminalität und Vandalismus und einer Überlastung des Rechtssystems“.
- (5) „Die Fähigkeit der nationalen Politik zur Feinsteuerung der Wirtschaft hinsichtlich der Schaffung von Wachstum und Arbeitsplätzen wurde über-, die Bedeutung des einzelnen und der Wirtschaft bei der Schaffung von Wohlstand unterschätzt. Die Schwächen der Märkte wurden über-, ihre Stärken unterschätzt.“
- (6) „Die Höhe der Staatsausgaben hat trotz einiger Unterschiede mehr oder weniger die Grenzen der Akzeptanz erreicht.“
- (7) „Die sozialen Sicherungssysteme müssen sich den Veränderungen in der Lebenserwartung der Familienstruktur und der Rolle der Frauen anpassen.“
- (8) „In der Vergangenheit haben Sozialdemokraten oft den Eindruck erweckt, Wachstum und eine hohe Beschäftigungsquote ließen sich durch eine erfolgreiche Steuerung der Nachfrage allein erreichen. Moderne Sozialdemokraten erkennen an, dass eine angebotsorientierte Politik eine zentrale und komplementäre Rolle zu spielen hat.“

Gegenüber dieser durchaus markigen Diagnose und den erstaunlichen Andeutungen einer wirtschaftspolitischen Wende fällt der Therapieansatz vage aus. Fester Bestandteil ist, dass der Staat die Aktivitäten und Ziele verwirklichen soll – eine stärkere Offenheit, Marktkräfte walten zu lassen, ist äußerst schwach bzw. fehlt. Auffallend ist auch das Schweigen zur Reform des Arbeitsmarktes.

Die innerparteiliche Akzeptanz fiel aus. Der Transfer auf die europäische Ebene wurde vehement abgewehrt. Vor allem die französische Seite (o.V. 1999b, 1999c) stellte eine sozialistische, stark anti-marktwirtschaftliche Position entgegen, die auf dem 21. Kongress der Sozialistischen Internationale (8. bis 10. November 1999) quasi zu einem Eklat zwischen Frankreich und Deutschland sowie Großbritannien führte. Die formulierten Kompromissformeln dürften nur noch für Archive von Interesse sein.

Diese Kontroverse hat zwei negative Rückwirkungen als Ergebnis: Erstens scheiterte eine Neuorientierung der deutschen Wirtschaftspolitik an innerparteilichen Widerständen in der SPD und an der auf diesem Gebiet zu schwachen Durchsetzung der liberaleren Positionen der Grünen/Bündnis 90.

Zweitens wurde auf europäischer Ebene sichtbar, wie divergent die wirtschaftspolitischen Auffassungen für Deutschland und Europa sind.

### 3.2 Ordnungspolitische Ideen der CDU

Einerseits legte die CDU Nordrhein-Westfalen im Mai 2001 Vorstellungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung vor, die darauf hindeuteten, dass in dieser Partei größere Teile bereit und fähig waren, Fehler der wirtschafts- und ordnungspolitischen Entwicklung zu diagnostizieren, die sich während der Phase ihrer Regierungsverantwortung verfestigt hatten. Darüber hinaus wurden Lösungsskizzen formuliert, die neuen Mut andeuteten, insbesondere bei der Lösung des Problems der Arbeitslosigkeit, im Tarifrecht sowie bei der Bewertung der Tarifautonomie. Bewusst und ordnungspolitisch konkreter als lange zuvor bekannte sich die CDU Nordrhein-Westfalen zur Sozialen Marktwirtschaft als „Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung (auch) des 21. Jahrhunderts“ (o.V. 2001b).

Dem steht gegenüber die Initiative des CDU-Präsidiums für eine „Neue Soziale Marktwirtschaft“. Am 22. August 2001 wurde sie als Bericht der Präsidiumskommission „Neue Soziale Marktwirtschaft“ vorgelegt (CDU 2001). Er wurde bald von der Internet-Seite genommen.

Die Analysewege und der Inhalt dokumentieren große Defizite in Ordnungsfragen. Die Autoren haben nicht den Nachweis erbracht, dass sie das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft kennen. Die eigenen Ausführungen erfüllen kaum die Bedingungen einer stringenten Analyse und eines ordnungspolitischen Programms. Die Ausführungen enthalten mehr Aktualitäten und Modernismen als grundsätzliche Überlegungen. Die Begründung, warum eine „Neue Soziale Marktwirtschaft“ erforderlich sei, ist im Kern nicht erbracht worden. Das Ergebnis ist, dass die Grundsätze unzureichend erarbeitet worden sind und dass selbst die guten Einzelansätze für eine Gesellschaftspolitik in diesem Sammelsurium verloren gehen. Auch ist nicht ersichtlich, warum die Ausführungen quasi doppelt in dem 78-seitigen Papier plus Statistikanhang vorgetragen werden.

Gravierender ist das problematische staatsrechtliche und ordnungspolitische Grundverständnis über das Verhältnis zwischen Staat und Individuum. Es legt offen, dass die Autoren den gesellschaftspolitischen Kern einer Wettbewerbs-Marktwirtschaft in einem demokratischen Rechtsstaat gar nicht erfasst haben. Es wird für eine „Wir-Gesellschaft“ geworben durch einen neuen Vertrag zwischen Staat und Bürger:

- „Grundlage dieses Vertrages zwischen Bürger und Staat ist der Gedanke der Gegenseitigkeit. Weitere Elemente sollen sein „faire Partnerschaft“, „Fairness“, „gegenseitiges Vertrauen“ (S. 8).“

- „So wird die neue Soziale Marktwirtschaft in die Praxis umgesetzt. Ihr Ziel ist die Wir-Gesellschaft. Die Wir-Gesellschaft entsteht nicht von selbst und auch nicht aus dem Politischen allein. Eine neue Soziale Marktwirtschaft, ein neuer Vertrag zwischen Bürger und Politik, das ist noch keine Wir-Gesellschaft, aber Voraussetzung für sie“ (S. 8f.).

Diese Ausführung liest man und ist erstaunt. Der Staat erhält eine eigene, gleichberechtigte Personalität in der „Wir-Gesellschaft“. Dabei gibt es keine Hinweise, dass die Autoren die Fundamente von *Th. Hobbes, J. Locke, J.J. Rousseau, A. Smith* bis *F.A. von Hayek* oder anderen Theoretikern des Verhältnisses Staat-Individuum kennen. Eher scheint der Slogan der SPD-Nordrhein-Westfalen im Hintergrund zu stehen: „Wir in Nordrhein-Westfalen“.

Dieses Papier ist zu Recht schnell aus dem Angebot herausgenommen worden. In diesem dubiosen Rahmen und Mischmasch von politischen Modernismen und krampfhaften Versuchen eines theoretischen Ansatzes sind die wirklich guten Ansätze (Arbeitsmarkt, Bildung) regelrecht versenkt worden.

Neben diesen politischen Bemühungen um Orientierungen wurden von Wirtschaftspraktikern Initiativen ergriffen, die viel klarere und zupackendere Vorschläge und Forderungen enthielten (z.B. Ackermann et al. 2002).

### **3.3 Ordnungspolitische Umbauversuche in Europa**

Die deutsche Ordnungskrise strahlt auf Europa aus. Es bestehen aber weiterhin tragende Säulen: Der EWG-Vertrag hat 1958 viele Elemente einer Wettbewerbsordnung erhalten, die deutschen ordnungspolitischem Denken entsprachen. Der Vertrag von Maastricht/Amsterdam hat diese Fundamente für die Wirtschaftsunion weiter präzisiert und auf die Europäische Währungsunion ausgedehnt. Und es gibt Initiativen, diese Ordnung zu festigen und fortzuentwickeln.<sup>2</sup>

Dem steht die deutsche Regierung gegenüber mit ihrem ordnungspolitischem Schlingerkurs. Allerdings hat sie auf europäischer Ebene die „Spitzenposition“ in der Ordnungspolitik beibehalten, doch hat sie die Richtung vom Aufbau und Ausbau der Marktwirtschaft sowie wirtschafts- und währungspolitischer Disziplin in Richtung Demontage dieser Ziele geändert. Im Umkreis der Diskussionen im europäischen Konvent über die europäische Wirtschaftsverfassung werden von sozialdemokratischer Seite Vorschläge eingebracht, mit denen offen die bisherige Ordnung in Richtung einer „sozialstaatlichen Wirtschaft“ geändert werden soll. Zwei Beispiele sollen vorgestellt werden:

---

<sup>2</sup> Mombauer, Langen, Rauen 2001; P. Mombauer und W. Langen sind MdEP, P. Rauen ist MdB der CDU); The Kangaroo Group 2002.

(1) Im Europäischen Parlament wurde im Ausschuss für Wirtschaft und Währung ein Arbeitsdokument eingebracht, das u.a. folgende Anträge enthielt (Europäisches Parlament 2002):

- Die Wettbewerbsorientierung in den Art. 81 und 82 sollte in den jeweiligen Absätzen 1 wie folgt ergänzt werden: „... und die Herstellung von Vollbeschäftigung beeinträchtigen.“ Ferner sollten in Art. 82 Absatz 1 Buchstabe b nach dem Wort „Verbraucher“ die Worte „und der Arbeitnehmer“ eingefügt werden.
- Dies ist der Schlüssel-Vorschlag<sup>3</sup>, der die Wettbewerbsordnung der EU fundamental ändern bzw. unterminieren würde. Denn diese Konditionierung von Kartellen, von abgestimmtem Verhalten, der missbräuchlichen Nutzung von marktbeherrschenden Stellungen mit Aspekten der (Voll-)Beschäftigung würde die Wettbewerbspolitik mit einer sachfremden wirtschaftspolitischen Fragestellung belasten.
- Ebenso sachfremd ist der Ergänzungsvorschlag für Art. 82 Absatz 1 Buchstabe b. Der Wirtschaftsprozess hat den Verbraucher als Ziel. Der „Arbeitnehmer“ hätte in diesem Zusammenhang keine helfende Funktion, sondern lediglich die Wirkung, Verwirrung zu stiften und klare Wettbewerbsregeln politischen Interpretationen zu öffnen.

(2) Die SPD-MdBs Günter Gloser und Michael Roth<sup>4</sup> haben in ihrem „Berliner Entwurf“ für eine Verfassung für die Europäische Union eine Reihe von Änderungen vorgeschlagen, mit denen sie den sozialdemokratischen Anspruch auf Solidarität, die Realisierung europäischer Grundrechte mit wirklichem Verfassungsgehalt und individuellen Klagemöglichkeiten sowie die Sozialunion und den Binnenmarkt als untrennbar miteinander verbundene Elemente des europäischen Gesellschaftsmodells in der EU-Verfassung verankern wollen. Im einzelnen schlagen sie im Bereich der Wirtschaftspolitik folgende Veränderungen vor:

---

<sup>3</sup> Weitere Vorschläge bezogen sich auf den Ausbau und die wettbewerbspolitische Freistellung der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (Art. 16 – *service public*); die Gewährung des Rechtes, eigene EU-Schuldverschreibungen zu emittieren; den Ausbau des Stabilitäts- und Wachstumspaktes „zu einem Instrument der positiven wirtschaftlichen Koordinierung“, um „ein proaktives europäisches Wachstum mit entsprechenden Investitionen zu fördern“; auch die Aufsicht über die Europäische Investitionsbank sollte der EZB übertragen werden; auf die Verbesserung der demokratischen Legitimierung der Koordinierung der makroökonomischen Politik; die Zentralisierung der Vertretung in Währungsfragen sowie in Handels- und Entwicklungsfragen auf Gemeinschaftsinstitutionen, Parlamentarisierung der EU im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion (Wettbewerb, staatliche Beihilfen, Harmonisierung der Kapitalbesteuerung).

<sup>4</sup> Gloser, Roth 2002; Günter Gloser ist europapolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, Michael Roth ist stellvertretender Europapolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion und Vorsitzender der Projektgruppe „Europäische Verfassung“.

- Art. 2 EGV und Art. 2 EUV soll ergänzt werden, um Vollbeschäftigung und nachhaltiges Wachstum zu verankern: „... die Förderung des wirtschaftlichen, nachhaltigen Wachstums, des sozialen Fortschritts und eines hohen Beschäftigungsniveaus mit dem Ziel der Vollbeschäftigung“ (Art. 1 des Entwurfs).
- Art. 136 ff EGV: Konkretisierung und Verstärkung der Kompetenzen der EU auf den Gebieten der Verbesserung, insbesondere der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer; der Arbeitsbedingungen; der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer, dem Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrages (Art. 33 des Entwurfs).
- Art 14 Absatz 2, 25 und 90: Die Definition des Binnenmarktes wird um die soziale Dimension, die Leistungen der Daseinsvorsorge und die Umwelt erweitert: „Der Binnenmarkt umfasst einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital unter *Berücksichtigung der sozialen Dimension einschließlich der Leistungen der Daseinsvorsorge und der Belange der Umwelt gewährleistet ist*“ (Art. 34 des Entwurfs).
- In Art. 308 EGV soll eine stärkere Auffangzuständigkeit der EU für die angestrebte Sozialunion im Binnenmarkt verankert werden. Sie wird wie folgt gesehen und begründet: „Erscheint ein Tätigwerden der Europäischen Union erforderlich, um in diesem Bereich eines ihrer Ziele zu verwirklichen, und sind nach dieser Verfassung die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erlässt die Europäische Union die geeigneten Vorschriften, wobei das Europäische Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder und der Rat einstimmig entscheidet“ (Art. 39 des Entwurfs).
- Die Grundsätze der Wirtschaftspolitik (Art. 98 EGV) sollen auf die soziale Dimension hin ausgerichtet werden. Es wird folgender neuer Text vorgeschlagen: „Die Mitgliedstaaten richten ihre Wirtschaftspolitik so aus, dass sie zur Verwirklichung der Ziele der Europäischen Union beitragen. Die Mitgliedstaaten und die Europäische Union handeln im Einklang mit dem Grundsatz einer *sozialen, offenen und wettbewerbsfähigen Marktwirtschaft*, wodurch ein effizienter Einsatz der Ressourcen gefördert wird“ (Art. 41 des Entwurfs).
- Für die Verfahren der Wirtschaftspolitik gemäß Art. 99 EGV wird eine Erweiterung auf die Beschäftigungspolitik vorgesehen, die damit gleichrangig zur Wirtschaftspolitik gesetzt wird und ebenfalls auf der Gemeinschaftsebene zu koordinieren wäre. Darüber hinaus soll die Kommission die Kompetenz für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik und die Vertretung in internationalen Organisationen erhalten. Die Absätze 1 und 2 würden nach diesem Vorschlag lauten:

„(1) Die Mitgliedstaaten verfolgen ihre *Beschäftigungs-* und Wirtschaftspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse und koordinieren sie im Rat.

(2) *Die Kommission vertritt die Europäische Union in Angelegenheiten der wirtschaftspolitischen Koordinierung. Sie vertritt die Euro-Staaten gegenüber Drittstaaten und internationalen Organisationen. Sie wird im Rahmen eines Mandates des Rates von dessen Vorsitz unterstützt*“ (Art. 42 des Entwurfs).

Diese Vorschläge sind klar auf eine grundlegende Veränderung der ordnungspolitischen Grundlagen des Vertrages von Maastricht/Amsterdam ausgelegt. Es wird für Gemeinschaftskompetenzen auf Gebieten plädiert, die in dieser Form auf nationaler Ebene viel dezentraler verteilt sind. Insofern werden die Grundsätze der Subsidiarität und der Pluralität aufgehoben. Dies wirkt wie eine Hebelstrategie; Kompetenzen, die national dezentral und nicht-staatlich sind, sollen auf der Gemeinschaftsebene zentral und „staatlich“ werden. Gleichzeitig schimmert das Interesse durch, das hohe deutsche Sozialleistungsniveau durchzusetzen und den Systemwettbewerb auf diesem Gebiet auszuschließen.

Wenn die beiden dargestellten Vorschläge ernsthaft Gegenstand der deutschen Politik werden sollten, würde dies die zuvor skizzierte Richtungsänderung offiziell werden lassen. Dann trüte ein Paradoxon auf, das umgekehrt zur ordnungspolitischen Haltung der deutschen Regierung auf europäischer Ebene Ende der achtziger/Anfang der neunziger wäre. Im eigenen Land wird über Reformen debattiert (Hartz-, Rürup-Kommission), die ein mehr an Eigenverantwortung und Marktwirtschaft bringen sollen, und auf europäischer Ebene wird die Einrichtung einer sozialstaatlichen Wirtschaft gefördert.

Zu diesem Richtungswechsel würde die Neuordnung der Stimmenverteilung im EZB-Rat passen, die dieser am 20. Dezember 2002 für die Zeit nach der Erweiterung der EU beschlossen hat (Europäische Zentralbank 2002; vgl. auch Kurm-Engels 2002). Sie lässt zwei Schlussfolgerungen zu:

- (1) Die Geldpolitik ist politisiert worden, indem die größten fünf Länder, die am BIP einen Anteil von 70 bis 75 % haben, nur  $4/21 = 19\%$  Stimmenanteile erhalten.
- (2) Aufgrund der Interessenlagen der Länder im Aufholungsprozess (Balassa-Samuelson-Effekt) sowie der unverhohlenen Kritik aus einigen anderen Ländern über die angeblich zu ehrgeizige, also deflationäre Definition des Stabilitätsziels der EZB kann sich in diesem EZB-Rat eine Mehrheit finden, die die Stabilität anders definiert und die Stabilitätsorientierung des Euro aufgibt – mit deutscher Unterstützung, denn der Präsident der Deutschen Bundesbank hat diesen Regeln zugestimmt.

#### 4. Notwendige Änderungen im deutschen Ordnungsrahmen

Das Schlüsselproblem der deutschen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik ist der Arbeitsmarkt und die Handhabung der wachsenden, verfestigten Arbeitslosigkeit.

Die Arbeitslosigkeit ist seit 1974 gestiegen und hat sich verfestigt – auch in Westdeutschland. Die Ordnung des Arbeitsmarktes beruht auf der kollektiven und dezentralen Regelung mit Hilfe von Tarifparteien und dem Institut der Tarifautonomie. In einer Wirtschaftsordnung werden exklusive Handlungsrechte eingeräumt, weil man davon sachgerechtere Ergebnisse gegenüber anderen Alternativen erwartet (reine Marktlösung, reine Staatslösung). Sie sind also immer konditioniert – wie auch in der Geldpolitik mit der Unabhängigkeit der Zentralbank und dem Ziel der Geldwertstabilität.

Wenn das Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes so lange verfehlt wird, muss die Frage gestellt werden, ob das institutionelle Arrangement noch sachgerecht ist. Die Notwendigkeit hat zugenommen aus zwei weiteren Gründen: Einmal ergeben seit Jahren Analysen internationaler Institutionen (z.B. OECD, IWF), dass der deutsche Arbeitsmarkt überreguliert ist. Ferner sind mit dem Lissaboner Zielbündel für die Wirtschaftspolitik in der EU die Referenzelemente *best practice* und *bench marking* eingeführt worden. Das deutsche Arrangement auf dem Arbeitsmarkt hat diese Qualifikation verloren und kann/muss an den Arrangements anderer EU-Staaten gemessen werden. Als zusätzliches Argument kann gelten, dass das Konzept des Binnenmarktes keine Entsprechung auf dem Arbeitsmarkt gefunden hat. Die nunmehr unterschiedlichen Anpassungsformen wirken hemmend auf Anpassungsprozesse und auf die Nutzung von Wachstumspotenzialen.

Es geht nicht um die Abschaffung der Tarifautonomie, es geht aber um die Klärung, ob sie von beiden Tarifparteien sachgerecht angewendet wird. In diesem Zusammenhang gehören dann zwangsläufig alle Elemente, die die bisherige Anwendung dieser Exklusivrechte fast unantastbar gemacht haben: Günstigkeitsprinzip, Allgemeinverbindlichkeit, Tariftreue bei öffentlichen Aufträgen u.a.m.

In diese öffentliche Diskussion gehört die Frage, ob man – wie bisher – einfach unterstellen kann, dass die beiden Tarifparteien als Organisationen per se im Interesse ihrer „Kunden“ handeln. Die Empirie sowie die Institutionsökonomik lassen diese Annahme nicht zu.

Ein weiterer Aspekte dieser Diskussion zielt auf die Grundsatzklärung, ob auf dem Arbeitsmarkt überhaupt noch Individualrechte existieren. Die Verfassungsrechtler akzeptieren zwar die Tarifautonomie nach Art. 9 III GG, aber ob dadurch eine Kollision mit den Individualrechten der Art. 1 ff. entstehen

kann, scheinen sie für unwahrscheinlich zu halten; sonst hätten sie diese Fragestellung schon einmal aufgegriffen.

Mit anderen Worten: Eine rein ökonomische Argumentation – mehr Flexibilität, Mobilität – reicht für die Lösung des Arbeitsmarktproblems nicht aus. Das institutionelle Arrangement und seine Nutzung stehen zur Debatte – nicht, um es abzuschaffen, sondern um es so zu gestalten, dass das eigentliche Ziel – Beschäftigung – wieder in den Mittelpunkt rückt.

Wie problematisch mittlerweile die Tarifpolitik geworden ist, zeigt sich, dass in Ostdeutschland zwar Tarifverträge existieren, aber weniger als 50 % der Betroffenen sich daran halten. Obwohl dies die Realität ist, wurde 2001 ein Streik inszeniert, um den westdeutschen Abschluss der Metallindustrie auf Ostdeutschland zu übertragen. Gleichzeitig wird mit allen Mitteln versucht, in Westdeutschland jede Auflockerung des Flächentarifs und der Tarifkontrolle zu verhindern – durch beide Tarifpartner.

Die Tabuisierung der Verhaltensweisen der Tarifpartner – vor allem durch einige Gewerkschaften – und die Überbetonung der Tarifautonomie wirkt wie ein Maulkorberlass, wenn die gewählten Vertreter der wirtschaftspolitischen Exekutive Fragen zum Arbeitsmarkt und der Tarifpolitik stellen. Darüber hinaus ist es einigen Tarifpartnern gelungen, verbal und mental die Verantwortung für die Beschäftigung auf den Träger der staatlichen Wirtschaftspolitik zu übertragen. Und die Regierungen sind naiv genug, diesen Transfer hinzunehmen.

Für diese Leistung der Tarifparteien verdienen sie eine so hohe Anerkennung, dass man ihnen einen „Nobelpreis für Lobbyismus“ verleihen müsste. Denn sie haben nicht nur die Verantwortung übertragen, sie wehren jeden vermeintlichen Eingriff in die Tarifautonomie ab und tadeln die Regierung für ihre Inaktivität in der Beschäftigungspolitik. Das Beschäftigungsziel ist zum Staatsziel erklärt worden. Der Einfluss der Lohnhöhe auf die Beschäftigung wird bestritten.

Dieselben Überlegungen über die verbliebenen Individualrechte im Wirtschaftsleben gelten für die Kranken- und Rentenversicherung. Die faktisch umfassende Abschaffung von Wahlrechten sowie die Überfrachtung dieser Systeme mit Umverteilungselementen und deren pauschale Kompensation aus Steuermitteln haben den Versicherungscharakter aufgehoben. Realistischerweise müsste man bald von Steuern und Staatsversorgung sprechen, wenn dieser Weg fortgesetzt würde.

Ein weiterer Bereich, auf dem ordnungspolitischer Handlungsbedarf auf deutscher und europäischer Ebene besteht, umfasst die Staatsbeihilfen. In diesem Bereich ist eine Umkehr überfällig, auch um die generelle Handlungs-

fähigkeit des Trägers der Wirtschaftspolitik wieder herzustellen. Wenn schon die selektive Kürzung vermieden wird, dann sollte die Rasenmähermethode gewählt werden – kleine, aber kontinuierliche Schritte. Man könnte dies als eine Art „Hygiene-Politik“ begreifen.

Auf europäischer Ebene entsteht unbeachtet ein anderes Problem, das durch die Osterweiterung an Gewicht zunehmen wird: Im Jahre 2000 überstiegen die Hilfen der EU zum ersten Mal die Staatsbeihilfen der Mitgliedstaaten (Hasse, Mora 2003). Die EU-Kommission ist dabei Akteur auf zwei Spielfeldern. Einmal kontrolliert sie Staatsbeihilfen der Mitgliedstaaten, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Auf der anderen Seite gilt für alle Beihilfen der Gemeinschaft, die die Kommission tätigt, eine per se-Ausnahme von den Wettbewerbsregeln.

Dies erscheint angesichts der erreichten Dimensionen bereits problematisch zu sein. Die Tatsache, dass ein und dieselbe Institution Spieler und Schiedsrichter ist, enthält mehr als den Verdacht von Interessenkollision. Hier könnte die deutsche Regierung ordnungspolitische Kompetenz nachweisen: Einmal könnte eine bessere Kontrolle der Strukturfonds errichtet werden. Oder die Wettbewerbspolitik wird aus der Kommission ausgegliedert, indem eine europäische Wettbewerbsbehörde – eine Monopolkommission oder ein Kartellamt – gegründet wird.

## Literatur

- Ackermann, J. et al. (2002), *Mit Mut Zukunft gestalten*. Sieben Thesen der Initiative für Deutschland. Stuttgart.
- CDU (2001), *Neue Soziale Marktwirtschaft*. Bericht der Präsidiumskommission „Neue Soziale Marktwirtschaft“. 22. August 2001. Berlin.
- Claber, S. (2002), Großbritannien und die Europäische Integration unter besonderer Berücksichtigung ordnungspolitischer Aspekte. Schriften zur Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik 22. Frankfurt a.M.: Lang.
- Dückert, Th. (2003), Arbeitsmarktpolitik der Integration – auf der Grundlage einer verlässlichen Sicherung. 29. November 1999. Berlin.
- Europäische Zentralbank (Hrsg.) (2002), Der EZB-Rat bereitet sich auf die Erweiterung vor. Pressemitteilung vom 20. Dezember 2002. Frankfurt a.M.
- Europäisches Parlament, Ausschuß für Wirtschaft und Währung (Hrsg.) (2002), *Arbeitsdokument über die Weiterentwicklung der Europäischen Wirtschaftsunion und neue Perspektiven*. 28. Mai 2002. Brüssel.
- Gerken, L. und G. Schick (Hrsg.) (2000), *Grüne Ordnungökonomik*. Eine Option moderner Wirtschaftspolitik? Marburg: Metropolis-Verlag.

- Gloser, G. und M. Roth (2002), *Berliner Entwurf – Verfassung für die Europäische Union*. November 2002. Berlin.
- Hasse, R.H. (1996), Soziale Marktwirtschaft oder sozialstaatliche Wirtschaft? In M. Dierkes und K. Zimmermann (Hrsg.), *Sozialstaat in der Krise. Hat die Soziale Marktwirtschaft noch eine Chance?* Frankfurt a.M. und Frankfurter Allgemeine Zeitung et al.: 89–124.
- Hasse, R.H. (2002), Der deutsche Beitrag zur europäischen Wirtschaftspolitik – Konsequent in der Demontage. *Wirtschaftsdienst* 82 (3): 133–137.
- Hasse, R.H. und M. Mora (2003), Der unvollkommene Binnenmarkt und die Neujustierung der Subventionspolitiken. In R. Scholz (Hrsg.), *Europa der Bürger? Nach der Euro-Einführung und vor der EU-Erweiterung – Zwischenbilanz und Perspektiven*. Köln: Bachem.
- Hefeker, C. (2002), Stabilitätspakt und glaubwürdige Fiskalpolitik. *Wirtschaftsdienst* 82 (3): 137–140.
- Johannsen, M. (1999), Die ordnungspolitische Haltung Frankreichs im Prozeß der europäischen Einigung. *Schriften zur Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik* 15. Frankfurt a.M.: Lang.
- Kurm-Engels, M. (2003), Neues EZB-Modell gefährdet Stabilitätsziel. *Handelsblatt* 2003 (8 vom 13. Jan.): 1, 9, 17.
- Linsenmann, I. und W. Wessels (2002), Weiche Koordinierung oder härtere Regeln? Zu institutionellen und prozeduralen Reformoptionen des Stabilitätspakts. *Wirtschaftsdienst* 82 (3): 130–133.
- Mombauer, P.M., W. Langen und P. Rauen (2001), *Freiheit – Leistung – Wohlstand. Die Soziale Marktwirtschaft prägt Europa*. Köln.
- O.V. (1999a), Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten. Ein Vorschlag von Gerhard Schröder und Tony Blair vom 8. Juni 1999. *Blätter für deutsche und internationale Politik* 1999 (7): 1–12.
- O.V. (1999b), Vers un monde plus juste. Contribution du Parti Socialiste au Congrès de l'Internationale Socialiste, Paris, Oktober 1999 (Das „Jospin-Papier“, Beitrag der Sozialistischen Partei Frankreichs zum 21. Kongreß der Sozialistischen Internationale. *Blätter für deutsche Politik* 1999 (11): 1–13).
- O.V. (1999c), Die Zukunft der Sozialistischen Internationale. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 1999 (9. Nov.): 5.
- O.V. (2001a), Konsum versus Zukunft. *Iwd* 27 (47): 1.
- O.V. (2001b), *Petersberger Leitsätze der CDU Nordrhein-Westfalen*. Arbeit und Wohlstand für alle. Die Soziale Marktwirtschaft in der Wissensgesellschaft. 12. Mai 2001. Petersberg.
- Pfeffekoven, R. (2002), Strikte Anwendung geboten – nationale Voraussetzungen schaffen. *Wirtschaftsdienst* 82 (3): 127–130.
- The Kangaroo Group (ed.) (2002), *Initiative for the Completion of the European Home Market*. Brüssel.
- Willgerodt, H. (1989), Wertvorstellungen und theoretische Grundlagen des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft. In W. Fischer (Hrsg.), *Währungsreform und Soziale*

Marktwirtschaft. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. 190. Berlin: Duncker & Humblot, 31–60.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2000), Aktuelle Formen des Korporatismus. BMWi-Dokumentation 479. BMWT, Berlin.

Hans-Georg Petersen und Manfred Rose

## **Zu einer Fundamentalreform der deutschen Einkommensteuer: Die Einfachsteuer des „Heidelberger Steuerkreises“**

Die mehr oder weniger zaghaften Reformversuche bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer haben nicht zu einer grundlegenden Stärkung der Wachstumsdynamik in Deutschland geführt.<sup>1</sup> Auch wenn die Reformschritte 2004 und 2005 noch ausstehen, sind diese bereits in den Erwartungsbildungen antizipiert, so dass unser Land auch weiterhin auf den hinteren Rängen der vielen internationalen Effizienzvergleiche positioniert sein wird. Nur eine Fundamentalreform bei der Einkommens- und Gewinnbesteuerung, die insbesondere mit wesentlichen Vereinfachungen in der Steuersystematik verbunden ist, kann die notwendigen steuerlichen Impulse setzen, um neue Wachstumskräfte zu wecken. Dabei hat der „Heidelberger Steuerkreis“ immer betont, dass eine grundlegende Steuerreform auch sozial- und arbeitsmarktpolitisch unterfüttert werden muss (Petersen, Raffelhüschen 2000).

### **1. Dynamische Interpretation der Leistungsfähigkeit**

Das fundamental Neue am Entwurf des Heidelberger Steuerkreises liegt in der Interpretation des Leistungsfähigkeitsprinzips unter Zugrundelegung einer dynamischen, lebenszeitlichen Perspektive, während sich eine am traditionellen Leitbild der Einkommensteuer orientierte Theorie und damit hauptsächlich die rechtswissenschaftliche Diskussion oft in der periodischen Be trachtung des Steuerabschnitts (Jahresperiodizitätsprinzip) erschöpft.<sup>2</sup> In diesem Sinne betrachtet der Heidelberger Steuerkreis die Orientierung am Le benseinkommen als ideale Umsetzung des Gerechtigkeitsprinzips einer Be

---

<sup>1</sup> So wies die deutsche Volkswirtschaft von 2000 bis 2002 die jeweils niedrigsten realen Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts unter den Ländern des Euro-Raumes auf (SVR 2002: 1).

<sup>2</sup> Joachim Lang zählt demgegenüber zu den Steuerrechtswissenschaftlern, die zwischen dem Zeitabschnitt der Besteuerung und dem für Gerechtigkeitsvergleiche sowie auch Effizienzaspekte geeigneten Zeitraum zu unterscheiden vermögen. In diesem Sinne spricht er sich als Mitglied des Heidelberger Steuerkreises auch für eine lebenszeitorientierte Einkommensbesteuerung aus; z.B. Lang 2003.

steuerung nach der Leistungsfähigkeit. (Dies hat z.B. auch der bekannte Steuerrechtler Klaus Tipke (1993:502) gefordert.) Dies bedeutet jedoch nicht, dass das Einkommen erst am Lebensende des Bürgers besteuern werden muss – was ja schon naturgemäß nicht möglich ist. Vielmehr wird in jedem Steuerabschnitt (Kalenderjahr) von dem traditionell ermittelten Jahreseinkommen ausgegangen und geprüft, inwieweit seine Komponenten einen originären Beitrag zum Lebenseinkommen darstellen. Auszusondern sind Komponenten, die bereits steuerlich vorbelastet sind, sowie jene, die in späteren Steuerabschnitten besteuert werden. Dies hat gegenüber der lebensfremd nur am Kalenderjahr orientierten Leistungsfähigkeit insbesondere eine andere Behandlung der Kapitaleinkommen zur Folge.

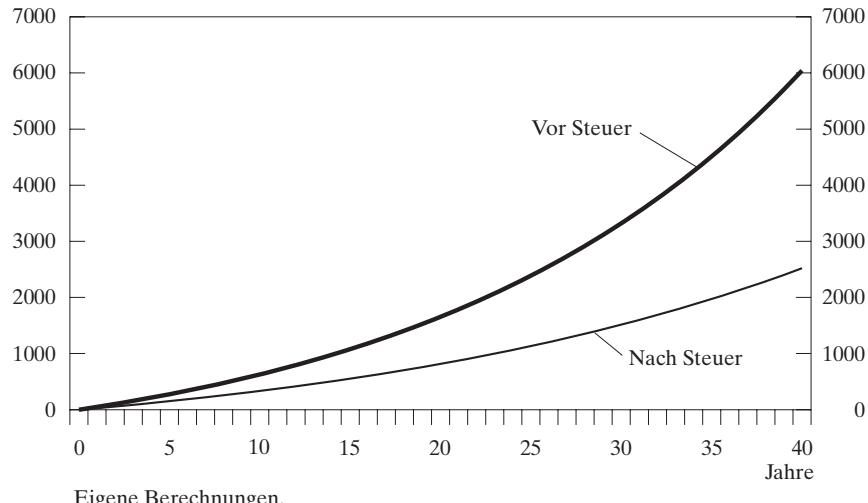
Diese entstehen aus dem Vermögen als periodisch neue Einkünfte in Form von Zinsen und Gewinnen. Ursächlich für das Entstehen der Kapitaleinkommen war ein Konsumverzicht und/oder eine besondere unternehmerische Leistung. Sollen also die Präferenzen der Bürger nicht steuerlich verzerrt werden, dann muss ein effizientes Einkommensteuersystem Arbeits- und Kapitaleinkommen gleich beladen. Diese Gleichbelastung kann in dynamischer Perspektive aber nur dann gesichert werden, wenn die Einkünfte im Lebenszyklus nur einer einmaligen steuerlichen Belastung unterworfen werden. Wird aber – wie bei dem traditionellen Leitbild der Einkommensteuer – die Leistungsgerechtigkeit im Sinne einer puren Jahresgerechtigkeit interpretiert, resultieren in Bezug auf die Kapitaleinkommensbesteuerung erhebliche steuerliche Mehrfachbelastungen, die über den Lebenszyklus hinweg einen geradezu lawinenartigen Anstieg des effektiven Steuersatzes nach sich ziehen. Ein einfaches Beispiel soll diese kumulativen Belastungswirkungen illustrieren:

Es sei ein Lohnsteuersatz von 25 % unterstellt; ein Arbeitnehmer spart 1 000 € und legt diese bei einem Zinssatz von 5 % für 40 Jahre auf dem Kapitalmarkt an. Ohne Steuern würden die Zinserträge nach 40 Jahren auf 6 040 € anwachsen (Schaubild 1) und dann dem Arbeitnehmer für seinen Alterskonsum zur Verfügung stehen. Bei der traditionellen Einkommensteuer wird aber bereits aus versteuertem Einkommen die Ersparnis gebildet, so dass sich bei einem als konstant unterstellten Grenzsteuersatz von 25 % das Anfangskapital auf 750 € verringert. Aufgrund des steuerlich reduzierten Sparkapitals werden ihm dann nach dem ersten Anlagejahr nicht mehr 50 €, sondern nur noch 37,50 € Zinsen gutgeschrieben. Trotz dieser ersten Belastung muss der Arbeitnehmer noch 25 % des Zinsbetrags als Einkommensteuer abführen, womit sich das Sparkonto letztlich nur um 28,13 € erhöht. Auch in jedem weiteren Jahr der vierzigjährigen Anlagezeit sind Steuern auf Zinsen zu entrichten, so dass dem Arbeitnehmer für seinen Alterskonsum am Ende rund 2 520 € zur Verfügung stehen (Schaubild 1). Die Reduzierung des Zinseinkommens von 50 € auf 28,13 € impliziert eine relative Belastung von rund 43,7 %, also deutlich mehr als der Steuersatz von 25 %. Am Ende des Sparzeitraums beträgt die

Schaubild 1

**Zinseinkommen vor und nach einer traditionellen Einkommensteuer  
bei einem Steuersatz von 25 %**

in €



Eigene Berechnungen.

Lastquote rund 58,3 % und damit mehr als das Doppelte des Steuersatzes (Schaubild 2).

Zwar schützt die gegenwärtige Einkommensteuer über den Sparerfreibetrag viele Sparer vor diesen Mehrfachbelastungen, allerdings kommen bei überschießenden Ersparnissen auch viel höhere Grenzsteuersätze zur Anwendung, so dass in der heutigen steuerlichen Praxis die Lawinenwirkungen noch viel einschneidender ausfallen können.

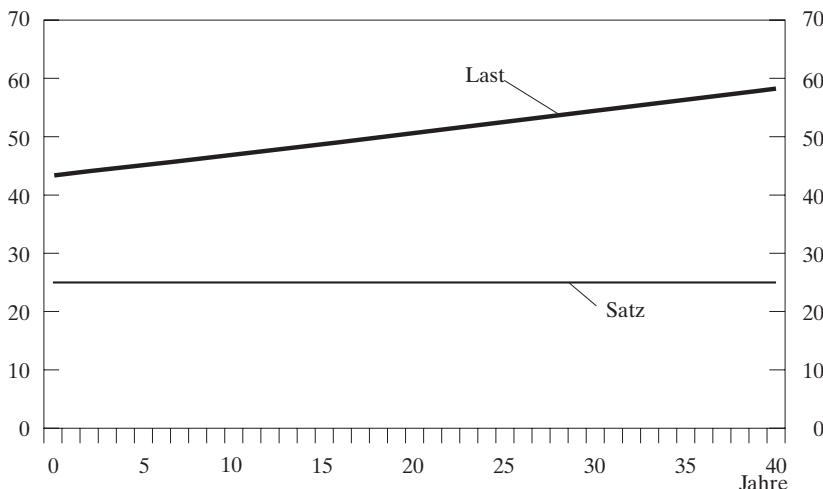
Ähnliche Kumulativwirkungen ergeben sich bei der Besteuerung der Unternehmensgewinne wie folgendes Beispiel der Besteuerung des in einer Kapitalgesellschaft (z.B. GmbH) erzielten Gewinns zeigt:

Investiert ein junger Unternehmer von dem Gewinn im ersten Jahr einen Betrag von 1 000 € und betragen die Gewinne in allen Folgejahren 5 % des Eigenkapitals, so weisen die Bücher der Firma nach einundvierzigjähriger Investitionszeit ein Eigenkapital von 7 040 € aus. Veräußert der Unternehmer dann seine Kapitalgesellschaft, so kann er wegen des Eigenkapitals einen Veräußerungsgewinn gleicher Höhe realisieren, der ihm dann zur Finanzierung seines Alterskonsums zur Verfügung steht. Unter Berücksichtigung eines traditionellen Körperschaftsteuersatzes von 25 % endet das Eigenkapital bei einem Bestand von ebenfalls 3 270 €. Greift nunmehr die traditionelle Besteuerung des Gewinns aus der Veräußerung mit dem individuellen Einkommen-

Schaubild 2

**Steuerlast des Zinseinkommens durch eine traditionelle  
Einkommensteuer bei einem Steuersatz von 25 %**

in %



Eigene Berechnungen.

steuersatz von ebenfalls 25 %, so verbleiben dem gealterten Mittelständler nur noch 2 452 € für seinen Alterskonsum. Seine effektive lebenszeitliche Steuerlast beläuft sich damit auf 65,2 % des ohne Steuern möglichen Konsumfonds von 7 040 €. Nach dem Modell der rot-grünen Bundesregierung mit einer Gewinnbesteuerung auf der Unternehmensebene von bis zu 40 % und einem zukünftigen Einkommensteuerspitzensatz von 42 % kann diese Last sogar auf über 80 % ansteigen (Berechnungen bei Rose 2002: 36ff.).

Bisher wurden diese kumulativen Belastungswirkungen im Einkommen- und Körperschaftsteuergesetz durch zahlreiche Sondertatbestände abgemildert, die letztlich eine ganz erhebliche Erosion der Bemessungsgrundlage verursacht haben. Durch die unter Finanzminister Eichel durchgesetzten Steuerrechtsänderungen wurden zwar diese Sondertatbestände z.T. abgeschafft, wobei die Absenkung der Steuersätze die Unternehmen kompensieren sollte. Allerdings dürfte das nur teilweise und auf kurze Sicht gelungen sein. Auf lange Sicht ist hingegen ein starker Anstieg der kumulativen Steuerbelastung zu befürchten, der geradezu dramatisch wird, wenn die Veräußerungsgewinnbesteuerung wieder verschärft werden sollte. Darüber hinaus werden gerade die Personengesellschaften im oberen Tarifbereich der Einkommensteuer auf lange Sicht erheblich zusätzlich belastet, was eine weitere Existenzgefährdung kleinerer und mittlerer Unternehmen nach sich ziehen dürfte.

Aber nicht nur die Ignoranz gegenüber den lebenszeitlichen Mehrfachbelastungen ist für die steuerliche Überforderung der Kapitaleinkommen verantwortlich. Häufig und in weiten Kreisen von Gesellschaft und Politik findet man nämlich darüber hinaus die Ansicht, dass Einkünfte aus Vermögen gleichermaßen „unverdiente“ Einkommen seien und daher ruhig mehrfach steuerlich belastet werden könnten.<sup>3</sup> Daraus resultieren i.d.R. Patentrezepte, über eine Wiedereinführung der Vermögensteuer, die steuerliche Belastung von Gewinnen aus der Veräußerung von Aktien und die Verschärfung der Erbschaftsteuer nicht nur der vermeintlichen steuerlichen Gerechtigkeit zum Durchbruch, sondern den öffentlichen Haushalten auch zu zusätzlichen Einnahmen zu verhelfen. Dabei sind derartige Ankündigungen in ihren Auswirkungen auf das Verhalten der potenziell betroffener Steuerpflichtigen so fatal, dass nach den vollzogenen Verhaltensanpassungen wohl kaum noch eine bemerkenswerte Steuerbemessungsgrundlage im Lande verblieben sein dürfte.

Gern schmückt die Politik ihre Reformvorschläge mit dem Hinweis auf Beseitigung oder wenigstens Einschränkung sogenannter steuerlicher Schlupflöcher. Was jedoch ein steuerliches Schlupfloch ist und was ein Regelfall, kann erst vor dem Hintergrund eines steuersystematischen Leitbildes beurteilt werden. So ist z.B. die Verrechnung heutiger Gewinne mit vorgetragenen Verlusten früherer Jahre vor dem Hintergrund des traditionellen Leitbildes ein Schlupfloch. Traditionell dürfen nämlich nach der Reinvermögenszugangstheorie nur die Vermögenszuflüsse bzw. Vermögensabflüsse während des Steuerabschnitts (Kalenderjahr) Berücksichtigung finden. Ein lebenszeit-orientiertes Leitbild ist demgegenüber auf die einmalige Steuerbelastung des Gesamtgewinns eines Unternehmens ausgerichtet, wie er sich bis zum Abschluss eines bestimmten Steuerabschnitts darstellt. Frühere Verluste sind dann systematisch mit heutigen Gewinnen zu verrechnen, um den heute steuerbaren Teil des Gesamtgewinns zu ermitteln.

Ein weiteres Beispiel bildet die derzeitige Diskussion um die Besteuerung von Gewinnen aus der Veräußerung von Aktien. Nach traditionellem Verständnis ist die bisherige Freistellung von Gewinnen aus Aktien, die länger als ein Jahr gehalten werden, ein Schlupfloch. Die Frage, woher diese Gewinne kommen und ob sie nicht vielleicht schon steuerlich vorbelastet sind, wird als unzulässig

---

<sup>3</sup> Entweder in Form der periodisch wiederkehrenden Besteuerung der Zinsen und Gewinne (insbesondere Veräußerungsgewinne, bei denen die Wertsteigerungen auf die Thesaurierung und Investition bereits versteuerter Unternehmensgewinne zurückzuführen sind) oder aber zusätzlich über eine ergänzende Vermögens- und/oder Erbschaftsbesteuerung. Die Einbeziehung der möglichen Vermögens- und Erbschaftsteuerlasten in die oben dargestellten Lastrechnungen würde dazu führen, dass je nach zugrundeliegenden Steuersätzen und unter Einbeziehung der möglichen Scheingewinnbesteuerung effektive Belastungen von 100 % und mehr erreicht werden können. Der Begriff *unearned income* stammt im Übrigen aus dem britischen Einkommensteuerrecht vor dem I. Weltkrieg, das stark durch Labour-Regierungen geprägt war; Kay, King 1986.

betrachtet. Hierin zeigt sich einmal mehr die Geschichts- und auch die Zukunftslosigkeit des traditionellen Leitbildes der Einkommensbesteuerung. Genau darin unterscheidet es sich vom lebenszeitorientierten Leitbild, das in einem bestimmten Steuerabschnitt jede Art von Einkünften dahingehend überprüft, ob sie schon früher steuerlich vorbelastet wurde oder zukünftig belastet wird. Deshalb kommt man bezüglich der Steuerbarkeit von Veräußerungsgewinnen bei Aktienverkäufen auch zu einer gänzlich anderen Lösung. Diese Gewinne resultieren nämlich letztlich daraus, dass die betreffenden Unternehmen aus versteuerten Gewinnen investiert haben oder in der Zukunft investieren werden, wodurch sich der Marktwert des Unternehmens an der Börse erhöht hat. Eine Veräußerungsgewinnsteuer bei den Aktionären stellt sich dann als eine persönliche Steuer auf den schon versteuerten Unternehmensgewinn dar und ist deshalb zur Wahrung der Einmalbelastung abzulehnen.

Fazit: Unwissenheit und Ignoranz bezüglich der tatsächlichen Steuerlasten und ideologische Verblendung sind dann verantwortlich dafür, dass unser Land erhebliche Standortnachteile aufzuweisen hat, so dass hier zwar noch kräftig gespart, aber schon lange nicht mehr ausreichend investiert wird. Nur wenn eine dynamische Interpretation des Leistungsfähigkeitsprinzips Platz greift und die steuerliche Vorgeschiede (Kapitalbildung aus versteuertem Einkommen) und Nachgeschichte (Mehrfachbelastung der Kapitalerträge) durch eine neue Abgrenzung der zu versteuernden Kapitaleinkommen im Sinne der Sicherstellung ihrer Einmalbelastung Berücksichtigung findet, kann der Investitionsattentismus mit all seinen negativen Folgen für die Beschäftigung überwunden werden. Daher fordert § 1 des Einfachsteuergesetzes: „Das Lebenseinkommen natürlicher Personen ist einmalig, gleichmäßig und auf einfache Weise steuerlich zu belasten“ ([www.einfachsteuer.de/idee/download/Gesetz.pdf](http://www.einfachsteuer.de/idee/download/Gesetz.pdf)).

## 2. Integrierte Einkommens- und Gewinnbesteuerung

Verfolgt man einen lebenszeitbezogenen Ansatz der unverzerrten Bürgerpräferenzen gegenüber Konsum und Ersparnis, dann ist es natürlich nur konsequent, ein integriertes Einkommensteuerkonzept zu entwickeln, in dem Arbeits- und Kapitaleinkommen grundsätzlich den gleichen steuerlichen Belastungskriterien unterworfen werden. Das Heidelberger Einfachsteuergesetz nennt als Erhebungsformen der Einkommensteuer (§ 3) die persönliche Einkommensteuer und die Gewinnsteuer. Die Steuerbasis der persönlichen Einkommensteuer (§ 6) setzt sich aus den Einkünften aus nichtselbständiger und selbständiger Erwerbstätigkeit sowie den Vorsorgeeinkünften zusammen, so dass grundsätzlich nur drei Einkunftsarten bestehen (Übersicht 1). Abziehbar sind Ausgaben für die berufliche Bildung (Humankapital) und ein Verlustvortrag aus früheren Steuerabschnitten.

## Übersicht 1

### Basis der persönlichen Einkommensteuer

---

- Einkünfte aus nichtselbständiger Erwerbstätigkeit
  - + Einkünfte aus selbständiger Erwerbstätigkeit
  - + Vorsorgeeinkünfte
  - Ausgaben für berufliche Bildung
  - Verlustvortrag
  - = Marktbestimmtes Einkommen
  - Persönliche Abzüge
    - Familiärer Freibetrag
    - Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung
    - Steuerberatungskosten
  - = Zu versteuerndes Einkommen (Steuerbasis)
- 

Ausgaben für die berufliche Bildung sind z.B. Ausgaben für Studiengebühren, Gebühren für Lehrgänge, Kurse, Vorträge, Schulungen und Fachkongresse (Weiterbildungskosten), Prüfungs- und Zulassungskosten sowie die Tilgung von Darlehen und ihre Verzinsung, wenn zur Finanzierung der Bildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen ein Kredit aufgenommen wurde. Die Behandlung dieser Ausgabekategorien, die letztendlich nichts anderes als Investitionen in das Humankapital darstellen, korrespondiert mit der nachgelagerten Besteuerung bei den Vorsorgeeinkünften, da sie die zukünftigen Lohneinkünfte sichern bzw. erhöhen. Damit werden Humankapitalinvestitionen mit den Sachkapital- wie auch Finanzkapitalinvestitionen gleichgestellt.

Steuerpflichtige, deren Einkommen sich im Lebenszyklus ungleichmäßig über die Steuerabschnitte verteilt oder die gar in einzelnen Kalenderjahren Verluste ausweisen müssen, haben dennoch im Wesentlichen gleiche Lasten zu tragen. Dies wird durch zeitlich unbegrenzte Verlustvorträge und einen auf zehn Jahre begrenzten und damit ausreichenden Verlustrücktrag erreicht.

Gewinne von Unternehmen gehören grundsätzlich zum Lebenseinkommen ihrer Eigentümer. Die Gewinne großer Unternehmen (Publikumsgesellschaften) werden aus Vereinfachungsgründen auf der Unternehmensebene abschließend besteuert. Die Gewinnsteuer hat hier also die Funktion einer Quellensteuer. Der Gewinn wird nach der zinsbereinigt modifizierten Kas senrechnung ermittelt (Übersicht 2). Er wird definiert als kassenmäßiger Überschuss der Erwerbseinnahmen über die Erwerbsausgaben. Die Modifi kationen beziehen sich auf Ausgaben für abnutzbare Sachanlagen, die über jährliche Abschreibungen absetzbar sind, sowie auf den Abzug von Schutzzin sen auf das berücksichtigungsfähige Eigenkapital des Unternehmens. Darüber hinaus unterliegen Dividenden und Veräußerungsgewinne nicht der Besteuerung.

## Übersicht 2

### Basis der Gewinnsteuer

- 
- Gewinn des Unternehmens nach modifizierter Kassenrechnung
    - Aus der laufenden Geschäftstätigkeit der Betriebe
    - Aus besonderen Vorgängen, z.B. Aufspaltung, Fusion, Rechtsformwechsel
    - Anteile am Gewinn/Verlust anderer Unternehmen (keine Dividenden!)
  - Vorgetragene Verluste aus früheren Jahren
  - = Zu versteuernder Gewinn (Steuerbasis)
- 

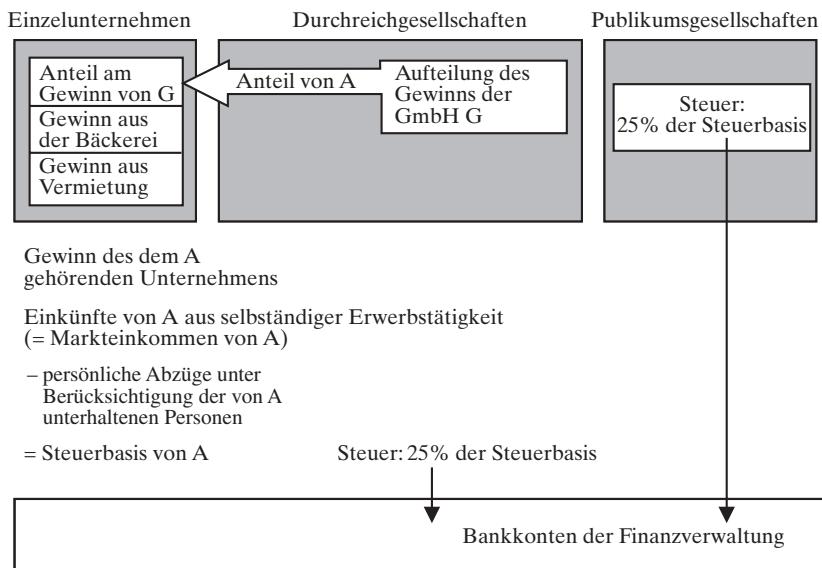
Einen gewichtigen Schritt in Richtung Gleichbelastung und Neutralität macht die Einfachsteuer in der Hinsicht, dass – wie bereits erwähnt – die Gewinne der Unternehmen so weit wie möglich auf der Ebene ihrer Eigentümer besteuert werden. Was unterscheidet beispielsweise einen Handwerksmeister, der sein Unternehmen in Form einer GmbH betreibt, von einem durchschnittlichen Arbeitnehmer? In der Regel gibt es kaum Differenzen. Der Handwerksmeister bezieht häufig ein ähnlich hohes Einkommen bei einem ebenfalls dem Arbeitsmarktrisiko vergleichbaren Auftragsrisiko. Nichts ist also nahelegender, als die Gewinne der persönlich geführten Gesellschaften bei den Gesellschaftern selbst zu besteuern.

Über die Konstruktion der Durchreichgesellschaft erfolgt die Aufteilung des Gewinns kleiner Kapitalgesellschaften wie derzeit schon bei Personengesellschaften, so dass deren Anteilseigner auch in den Genuss der steuermindernen persönlichen Abzüge unter Berücksichtigung der unterhaltenen Personen kommen. Die Gewinne der Publikumsgesellschaften (AG u.a.) werden abschließend auf der Ebene der Gesellschaften besteuert, weil diese einen großen und ständig wechselnden Kreis von Anteilseignern haben, die zudem noch häufig aus dem Ausland stammen. Damit würde auch das die Kleinanleger diskriminierende und zudem erheblich komplizierte Halbeinkünfteverfahren entfallen.

Die Durchreichgesellschaft ist dadurch gekennzeichnet, dass an ihr nur natürliche Personen beteiligt sind, sie also persönlich geführt ist, die Zahl ihrer Eigentümer überschaubar (nicht mehr als hundert Gesellschafter) und die Zusammensetzung der Eigentümer stabil ist (deren Anteile also nicht an Börsen gehandelt werden). Die Gewinne und Verluste der Durchreichgesellschaft sind Einkünfte aus unternehmerischer Tätigkeit und erhöhen die Basis der persönlichen Einkommensteuer der Anteilseigner. In Übersicht 3 wird schematisch verdeutlicht, wie die Gewinne von Durchreichgesellschaften letztlich in ein persönlich zu versteuerndes Einkommen Eingang finden.

Für die graphische Darstellung der persönlichen Besteuerung von Unternehmensgewinnen wurde bei einer natürlichen Person A angenommen, dass sie nur Einkünfte aus unternehmerischen Erwerbstätigkeiten bezieht. Hält eine natürliche Person A z.B. als Gesellschafter Anteile an einer persönlich geführ-

## Übersicht 3

**Besteuerung der Unternehmensgewinne**

ten GmbH G, so stellt dies – wie die von A selbst geführte Bäckerei oder die Vermietung einer Immobilie durch den Eigentümer A – einen Betrieb des Unternehmens dar, das von A geführt wird. A ist somit Unternehmer eines Unternehmens, das drei Betriebe umfasst. Die GmbH G möge den Kriterien einer Durchreichgesellschaft entsprechen, womit ihr gesamter Gewinn den Gesellschaftern anteilig zugerechnet wird. Im Rahmen der Heidelberger Einfachsteuer ergibt sich der Gewinn des von A geführten Einzelunternehmens wie folgt:

- Gewinn der Bäckerei
- + Gewinn aus Immobilienvermietung
- + zugerechneter Anteil am Gewinn der Durchreichgesellschaft (GmbH G)
- = Unternehmensgewinn

Ein Unternehmen besteht aus allen Betrieben unter gleicher Leitung, mit denen Gewinn erzielt werden soll. Dabei sind Betriebe beispielsweise gewerblische, land- und forstwirtschaftliche sowie freiberufliche Tätigkeiten, die entgeltliche Vermietung und Verpachtung von Sachen und Rechten sowie die Überlassung von Kapital zum Bezug von Renten, Zinsen und Anteilen an Unternehmen. Über den Begriff des Betriebs werden somit die heutigen Einkunftsarten 1 – 3 EStG und die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung sowie Kapitalvermögen unter dem Gewinnbegriff subsummiert.

### 3. Zins- und Sparbereinigung

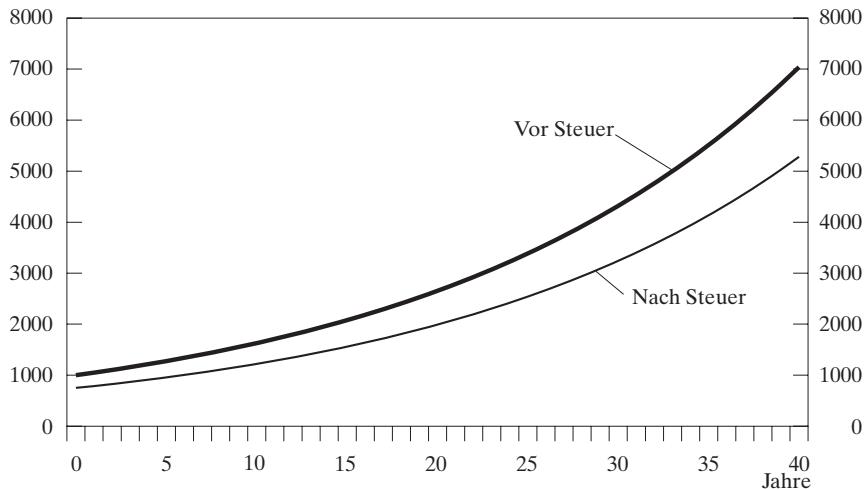
Ein weiterer gewichtiger Schritt in Richtung auf Gleichbelastung und Neutralität aller Arten von Einkünften in lebenszeitlicher Perspektive wird durch die Zins- und Sparbereinigung vollzogen. Damit die Gleichbelastung von Arbeits- und Gewinneinkommen erreicht werden kann, also eine steuerliche Mehrfachbelastung von Ersparnis und Investition mit lawinenartiger Wirkung vermieden wird, muss eine marktübliche Verzinsung des Sparkapitals steuerfrei bleiben (Zinsbereinigung) oder aber das aus steuerfreien Markteinkünften gebildete Sparkapital einschließlich der damit erwirtschafteten und steuerlich noch nicht belasteten Erträge bei seiner Auszahlung besteuert werden (Sparbereinigung). Beide Verfahren sind in ihrer Wirkungsweise auf die lebenszeitliche Steuerbelastung äquivalent, beeinflussen allerdings in entscheidender Weise die Verteilung des Steueraufkommens über die Zeit. Dabei verschiebt die Sparbereinigung, bei der die gesparten Einkünfte zunächst steuerfrei bleiben und das Gesparte erst bei der Auszahlung zusammen mit den aufgelaufenen Zinsen steuerlich erfasst werden, die Besteuerung der Bemessungsgrundlage in die Zukunft, so dass dem Fiskus bei einer generellen Durchsetzung dieses Verfahrens zumindest in einer langen Übergangsperiode erhebliche Steuerausfälle drohen würden.

Auch hier bietet der Einfachsteuer-Gesetzentwurf pragmatische, aber durchaus konsequente Lösungsansätze: Bei allen Gewinnen, Zinsen und Kapitalerträgen bleibt die marktübliche Verzinsung – also eine durchschnittliche Grundrendite – z.B. in Höhe des Zinssatzes einer zweijährigen Bundesanleihe als Entlohnung für die Kosten des Konsumverzichts steuerfrei. Damit werden also nur die um die Grundrendite (oder auch den Schutzzins) bereinigten Kapitaleinkommen der Besteuerung unterworfen, so dass aus der Sicht des Fiskus eine stetige steuerliche Bemessungsgrundlage gesichert ist. Der Ansatz des Schutzzinses vermeidet die lebenszeitliche, lawinenartige Belastung der Kapitaleinkommen und sichert in der dynamischen Perspektive die gleiche steuerliche Belastung von Arbeits- und Kapitaleinkommen ([www.einfachsteuer.de/idee/download/Konzept.pdf](http://einfachsteuer.de/idee/download/Konzept.pdf)).

Schaubild 3 und 4 verdeutlichen diesen Zusammenhang für das oben diskutierte Beispiel der Investition und des Sparsen von Gewinnen im Rahmen einer Kapitalgesellschaft. Durch den Abzug von Schutzzinsen für den Einsatz von Eigenkapital – sie entsprechen in dem Beispiel 5 % des Eigenkapitals am Jahresanfang – kann das Unternehmen mit der Rate wie in der Situation ohne Steuern wachsen. Es ergibt sich ein Endbestand des Eigenkapitals von 5 280 €. Bei einer Veräußerung seiner GmbH erzielt der Unternehmer einen gleich hohen Veräußerungsgewinn, der zur Gewährleistung der Einmalbelastung des Unternehmensgewinns steuerfrei bleiben muss. Damit hat der Unternehmer 5 280 € für seinen Alterskonsum verfügbar. Die Steuerbelastung beträgt

Schaubild 3

**Eigenkapital vor und nach einer Besteuerung des zinsbereinigten Unternehmensgewinns  
in €**



Eigene Berechnungen.

25 % und entspricht damit dem Steuersatz, womit dem Grundsatz einer fairen Besteuerung Rechnung getragen wird.

Die Sparbereinigung oder auch nachgelagerte Besteuerung kommt bei der steuerlichen Behandlung der Renten (siehe die Vorsorgeeinkünfte<sup>4</sup> in Übersicht 1) zum Tragen. Hier drohen keine wesentlichen Steuerausfälle, weil die Mehrzahl der Renten bisher faktisch nicht oder nur äußerst geringfügig steuerlich belastet war (Petersen 1999). Das Einfachsteuergesetz sieht die Steuerfreiheit der Beiträge zur staatlichen und privaten Altersvorsorge vor, während die Renten voll besteuert werden.

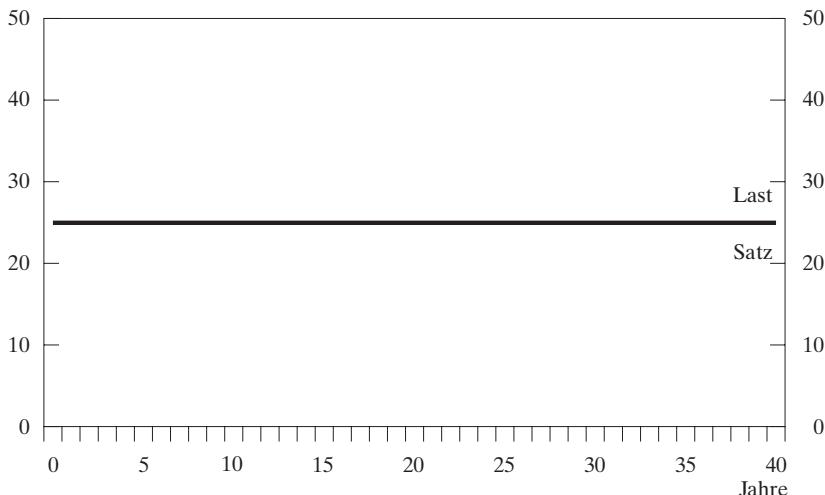
Fazit: Über die Zins- und Sparbereinigung wird die aus Gründen der Praktikabilität durchaus notwendige Jahresabschnittsbesteuerung gleichermaßen dynamisiert. Beide Methoden gewährleisten, dass die verschiedenen Komponenten des Lebenseinkommen eines Bürgers nur einmalig belastet werden, unabhängig davon, aus welchen Quellen sie auch stammen mögen. Gleichzeitig wird mit der *gleichmäßigen Belastung des Lebenseinkommens* die *intertemporale Neutralität der Konsumententscheidung* garantiert, womit die dem traditionellen Leitbild inhärente Diskriminierung des Spars für den morgigen

<sup>4</sup> Vorsorgeeinkünfte sind im Sinne des Einfachsteuer-Gesetzentwurfs Einkünfte, die der Einkommensabsicherung des Steuerpflichtigen und seiner Angehörigen im Alter (Renten), bei Arbeitslosigkeit (Arbeitslosengeld) und bei Krankheit (Krankengeld) dienen.

Schaubild 4

**Steuerlast des Eigenkapitals durch eine zinsbereinigte Gewinnsteuer**

in %



Eigene Berechnungen.

Konsum entfällt. Aus der Sicht der Unternehmensbesteuerung stellt die Einfachsteuer über die Durchreichgesellschaften weitestgehend die *Rechtsformneutralität* für alle mittelständischen Gesellschaften her, während der Schutz-zinsabzug die *Investitionsneutralität*, *Finanzierungsneutralität* und damit auch die *Inflationsneutralität* (Verhinderung der Scheingewinnbesteuerung) sichert.

#### 4. Individuelle Fairness und Familiengerechtigkeit

Genauso wichtig wie eine effiziente Unternehmensbesteuerung sind für ein modernes Steuersystem selbstverständlich die soziale Ausgewogenheit der individuellen Belastung sowie auch seine Familiengerechtigkeit. Diesen Ansprüchen an eine faire Einkommensbesteuerung dienen eine Reihe persönlicher Abzüge, die eigentlich Kosten der privaten Lebensführung darstellen.

Zum Ersten kann der Steuerpflichtige den Grundfreibetrag absetzen, der sich nach dem Einfachsteuer-Gesetzentwurf 2015 auf 10 000 € belaufen soll. Natürlich können auch Rentner im Rahmen ihrer persönlichen Abzüge diesen ihr Konsumexistenzminimum schützenden Freibetrag abziehen. Damit sichert die Einfachsteuer, dass der Bürger über sein ganzes Leben hinweg keiner einkommensteuerlichen Belastung seines existenziellen Konsumbedarfs ausgesetzt ist.

Zum Zweiten sind die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung bis zur Höhe der gesetzlichen Beiträge des Arbeitnehmers und Arbeitgebers abzugsfähig. Hierbei ist zu beachten, dass die Arbeitgeberbeiträge als geldwerter Vorteil in den Einkünften aus nichtselbständiger Erwerbstätigkeit enthalten sind. Im Endeffekt unterliegen sie damit keiner Steuerbelastung.

Zum Dritten sieht der Einfachsteuer-Gesetzentwurf einen zusätzlichen Freibetrag für unterhaltene Personen bis zu 10 000 € je Person vor. Damit entspricht dieser Entwurf den Zielsetzungen einer gerechten Familienbesteuerung, da über Grundfreibetrag und den Freibetrag für unterhaltenen Personen das Konsumexistenzminimums der Familie geschützt wird. Der Heidelberger Steuerkreis geht davon aus, dass der Kinderlastenausgleich im Transfersystem über das Kindergeld geregelt wird, welches selbstverständlich in angemessener Höhe den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechen muss. Die auf die Familie bezogene Entlastungswirkung hängt damit einerseits von der Zahl der unterhaltenen Personen und andererseits von der Tarifstruktur ab.

Zum Vierten gibt es einen zusätzlichen Freibetrag für den Sonderbedarf aus einer körperlichen oder geistigen Behinderung.

Zum Fünften sind – wie bei den Unternehmen – die dem Steuerpflichtigen eventuell entstandenen Steuerberatungskosten abzugsfähig.

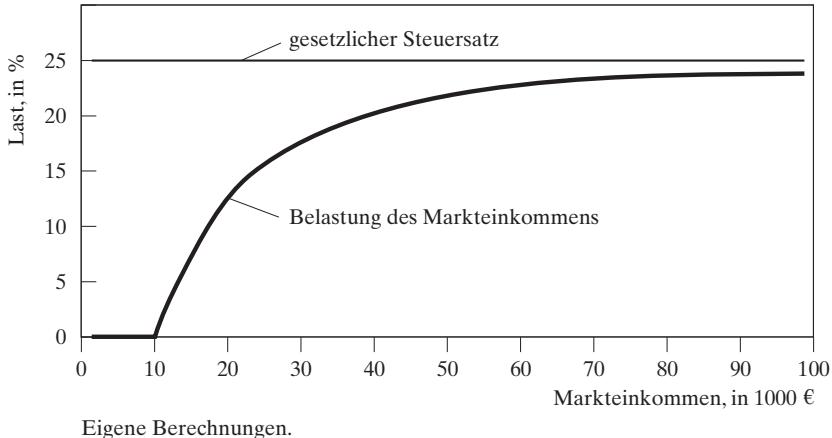
Da der bisherige direkt progressive Einkommensteuertarif mit stark steigender Grenzsteuerbelastung vor allem Verhaltensanpassungen hervorgerufen hat, welche über Steuervermeidung und Steuerhinterziehung zum einen eine Erosion der Bemessungsgrundlage ausgelöst und zum anderen eine stark wachsende Schattenwirtschaft verursacht haben, soll die direkte Progression auf mittlere Sicht aufgegeben werden. Denn die hohen Grenzsteuersätze haben in erster Linie abschreckend auf ökonomische Aktivitäten gewirkt, ohne dass diese Sätze in wesentlichen Einkommensbereichen auch effektiv geworden sind. Daher schlägt der Heidelberger Steuerkreis im Endstadium der Einfachsteuer (2015) einen *flat-rate*-Tarif mit einem Steuersatz von 25 % vor. Schaubild 5 zeigt den Steuerbelastungsverlauf des Markteinkommens bei einem Grundfreibetrag von 10 000 €; im Anschluss an den Grundfreibetrag steigt der Durchschnittssteuersatz von 0 % allmählich an, um für sehr hohe Einkommen gegen den Spitzensteuersatz von 25 % zu konvergieren. Der Tarif zeigt somit einen indirekt progressiven Verlauf.

Bei einem Freibetrag für unterhaltene Personen in Höhe von 10 000 € ergäbe sich somit eine steuerliche Entlastung von 2 500 € pro unterhaltener Person, sofern jedenfalls ein ausreichend hohes Markteinkommen vorliegt. Diese Entlastung ist unabhängig von der Höhe des Markteinkommens, da der Grenzsteuersatz über den gesamten Einkommensbereich konstant ist. Die im

Schaubild 5

**Steuerbelastung des Markteinkommens**

Gesetzlicher Steuersatz 25 %; schutzbedürftiges Einkommen 10000



Eigene Berechnungen.

heutigen Einkommensteuerrecht schon leidige Diskussion um das Ehegatten-splitting hätte sich mit dieser Ausgestaltung der Ehegattenbesteuerung erledigt. Würde – wie in der Übergangsfrist auch vom Heidelberger Steuerkreis vorgesehen – ein Stufentarif (zunächst dreistufig mit 15 %, 25 % und 35 %, dann zweistufig mit 20 % und 30 %) angewendet, wäre die Entlastung vom jeweiligen Grenzsteuersatz abhängig; das derzeitige Splitting bliebe somit erhalten.

## 5. Einfachheit für Administration und Bürger

Die Integration von bisheriger Einkommen- und Körperschaftsteuer stellt eine wesentliche Vereinfachung für die Steuerverwaltung und die Unternehmen dar. Darüber hinaus reduziert die Kassenrechnung (ähnlich wie die Überschussrechnung nach § 4 Abs. 3 EStG) als einheitliche Gewinnermittlungsmethode deutlich den Aufwand der Unternehmen im Bereich ihrer steuerlichen Rechnungslegung; für die Finanzämter wird die steuerliche Kontrolle wesentlich einfacher, reduziert sich diese doch auf wenige Konten der Unternehmen. Darüber hinaus werden auch die Finanzgerichte stark entlastet, da die wichtigsten Konfliktfelder beispielweise im Bereich der heutigen verdeckten Gewinnausschüttung (Geschäftsführergehälter etc.) wegen der Konstruktion der Durchreichgesellschaft entfallen.

Die Folgewirkungen des Schutzzinses lassen darüber hinaus eine Verstetigung des Abschreibungsverhaltens der Unternehmen erwarten. Eine beschleunigte Abschreibung reduziert das Eigenkapital und damit auch den Schutzzinsab-

zug, was den Zinsvorteil eines zeitlichen Vorziehens der Steuerzahlung nahezu vollständig neutralisiert. Die Neutralität der zinsbereinigten Gewinnsteuer bezüglich alternativer Abschreibungsmethoden ermöglicht zugleich, die Entwicklung des Gewinnsteueraufkommens durch vereinfachende Abschreibungsregeln so zu verstetigen, dass auch der Bundes- und die Länderfinanzminister von einer gesicherteren Grundlage vor allem für die mittelfristige Finanzplanung ausgehen können.

Natürlich bleibt die Unternehmensbesteuerung ein Komplex, der zwar deutlich vereinfacht, aber bei dem immer noch die Steuerberatung eine gewichtige Rolle spielen wird. Wesentlich einfacher und transparenter ist im Einfachsteuer-Gesetzentwurf hingegen die Besteuerung der Bürger; dazu trägt in erster Linie der *flat-rate*-Tarif bei, demzufolge im Anschluss an den Grundfreibetrag jeder zusätzlich verdiente Euro mit 25 % besteuert wird. Vorwegzahlungen sichern hier das beständig fließende Steueraufkommen: dabei erfolgt auch weiterhin ein direkter Abzug der Steuer durch den Arbeitgeber auf der Grundlage einer Steuerkarte (Lohnsteuerabzug) oder aber eine vierteljährliche Vorauszahlung durch den Steuerpflichtigen gemäß einem Vorauszahlungsbescheid des Finanzamtes.

Die jährliche Abschlusszahlung erfolgt auf der Grundlage der Einfachsteuererklärung (Übersicht 4). Zu diesem Zweck erhält der Steuerpflichtige vom zuständigen Bundesfinanzamt das Formular der Einfachsteuererklärung zugesandt, das in der linken (dunkelgrauen) Spalte vom Bundesfinanzamt mit den dort bereits bekannten Daten („nach amtlicher Feststellung“) vorausgefüllt worden ist. Die rechte (hellgraue) Spalte („nach privaten Unterlagen“) wird vom Bürger nur dann ausgefüllt, wenn die Daten des Bundesfinanzamts nicht korrekt sind oder aber durch Angaben zu anderen erzielten Markteinkommen bzw. getätigten Ausgaben für z.B. die berufliche Bildung ergänzt werden müssen. Je nachdem, ob sich ein höheres bzw. niedrigeres Markteinkommen ergibt, erfolgt eine Steuernachzahlung bzw. Steuererstattung, wobei auch die Verrechnung mit der Steuerschuld anderer Jahre möglich ist. Bei dem in Übersicht 4 verdeutlichten Beispiel wird der Steuerpflichtige, Herr Hoffnung, wie folgt vorgehen:

(1) Als erstes wird er überprüfen, ob die Zahlen in der Spalte „nach amtlichen Feststellungen“ im Formular „Erklärung und Abrechnung der Einkommensteuer für das Jahr 01“ mit den von seinen Arbeitslöhnen vorgenommenen Steuerabzügen übereinstimmen. Hierzu wird sich Herr Hoffnung an seine Arbeitgeber wenden und um Aushändigung der Steuerabzugsbescheinigungen bitten. Meistens wird jedoch der Arbeitgeber von sich aus dem Steuerpflichtigen die Steuerkarte mit der Steuerabzugsbescheinigung für den jeweiligen Steuerabschnitt zusenden. Bei dieser Überprüfung wird Herr Hoffnung feststellen, ob alle seine Arbeitslöhne, die hiervon abzugsfähigen Erwerbsausga-

## Übersicht 4

<b>Einfachsteuererklärung</b>				
<i>Steuernummer: 343434343434</i>				
<i>Name und Adresse: Herbert Hoffnung; Zeppelinstraße 151, 69121 Heidelberg</i>				
<i>An das Finanzamt: Heidelberg</i>				
<b>I. Erklärung und Abrechnung der Einfachsteuer für das Jahr „01“</b>				
Zeile		Nach amtlicher Feststellung in €		Nach privaten Unterlagen in €
1	Einkünfte aus nichtselbstständiger Erwerbstätigkeit	+ 34 920	+ 34 920	
2	Einkünfte aus selbstständiger Erwerbstätigkeit	0 + 225		
3	Vorsorgeeinkünfte	- 7 650	- 7 650	
4	Ausgaben für berufliche Bildung	0 - 500		
5	Verlustvortrag	0 0		
6	Schutzzinsen auf Verlustvortrag	0 0		
7	<b>Markteinkommen</b> [Summe: (1) bis (6)]	+ 27 270	+ 26 995	
8	<b>Persönliche Abzüge</b>	- 14 590	- 14 590	
9	<b>Zu versteuerndes Einkommen</b> [Summe: (7) und (8)]	+ 12 680	+ 12 405	
10	<b>Steuerschuld {+}</b> : 0,25 Betrag in (9), wenn dieser positiv ist  <b>Steuervergütung {-}</b> : 0,25 Betrag in (7), wenn dieser negativ und ein Steuerguthaben vorhanden ist	+ 3 170	+ 3 101	
11	<b>Anrechenbare Einkommensteuern</b>	- 3 170	- 3 170	
12	<b>Zu zahlende Steuer{+}</b>  <b>Zu erhaltene Steuer {-}</b> [Summe: (10) und (11)]	0 - 69		
Bankkonto Nr.		Kreditinstitut: Bankleitzahl:		
Ich versichere, dass die Angaben in dieser Erklärung nach meinem besten Wissen und Gewissen der Wahrheit entsprechen.		An der Erklärung hat mitgewirkt:		
Datum und Unterschrift		Name/Firma und Adresse		

ben, die zu berücksichtigenden (negativen) Vorsorgeeinkünfte<sup>5</sup>, die persönlichen Abzüge und auch die abgezogenen Steuerbeträge vollständig und richtig erfasst wurden.

(2) Als nächstes wird Herr Hoffnung prüfen, ob die Daten des Bundesfinanzamts auch vollständig hinsichtlich der anderen steuerlich relevanten Tatsachen sind. Bei dieser Überprüfung wird er feststellen, dass die Einnahmen aus seinem Vortrag bei der Bauberatung GmbH in Weinheim und die Ausgaben für seinen Fortbildungskurs nicht berücksichtigt wurden. Dies konnte das Bundesfinanzamt auch gar nicht berücksichtigen, weil ihm Informationen hierüber nicht vorlagen. Damit muss Herr Hoffnung eine vollständig neue Berechnung des von ihm zu versteuernden Einkommens und der zu zahlenden bzw. zu erstattenden Einkommensteuer vornehmen:

- Die bereits als richtig nachgeprüften Angaben über seine Einkünfte aus nichtselbständiger Erwerbstätigkeit (+34 920 €), Vorsorgeeinkünfte (-7 650 €) und persönlichen Abzüge (-14 590 €) wird er aus der Spalte „nach amtlichen Unterlagen“ in die Spalte „nach privaten Unterlagen“ übernehmen.

Herr Hoffnung wird dann noch folgende Angaben in der Spalte „nach privaten Unterlagen“ des Formulars vornehmen:

- Die 250 €, die Herr Hoffnung für seinen Vortrag erhalten hat, stellen Einnahmen aus einer unternehmerischen Tätigkeit dar<sup>6</sup>, die zu den steuerpflichtigen Einkünften aus selbständiger Erwerbstätigkeit gehören. Vorauszahlungen waren nicht festgesetzt worden. Da Herr Hoffnung keine Erwerbsausgaben durch Einzelnachweis geltend macht, kann er pauschal 10 % seiner Erwerbseinnahmen als Erwerbsausgaben in Anrechnung bringen. Als Einkünfte aus unternehmerischer Tätigkeit (Zeile 2) muss Herr Hoffnung daher 225 € ansetzen, da er keine weiteren Betriebe hat. Seine Einkünfte aus selbständiger Erwerbstätigkeit (Zeile 2) betragen daher 225 €.
- Die 500 €, die Herr Hoffnung für einen beruflichen Fortbildungskurs aufgewandt hat, stellen Ausgaben für seine berufliche Bildung dar, da sie dem Er-

---

<sup>5</sup> Die negativen Vorsorgeeinkünfte stellen die Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zur Altersvorsorge dar; zu Einzelheiten vgl. Rose 2002: 181f.

<sup>6</sup> Eine unternehmerische Tätigkeit liegt nach dem Gesetz vor, wenn jemand selbständig, nachhaltig und mit Gewinnerzielungsabsicht auf einem Markt für Güter- oder Dienstleistungen tätig ist. Es ist damit zu rechnen, dass Herr Hoffnung noch öfter Vorträge gegen Zahlung eines Honorars halten wird. Insofern wird dem Kriterium der Nachhaltigkeit entsprochen. Ein entsprechender Vorgang genügt nämlich, wenn eine Wiederholungsabsicht anzunehmen ist. Wäre es jedoch ein wirklich einmaliger Vorgang, hätte Herr Hoffnung mit dem Vortragshonorar Einkünfte aus einer gelegentlichen selbständigen Erwerbstätigkeit erzielt. Also ist auf das Vortragshonorar auf jeden Fall Einkommensteuer zu zahlen.

werb beruflicher Fähigkeiten dienen. Hierfür verfügt er auch über eine vom Veranstalter ordnungsgemäß ausgestellte Rechnung und einen Beleg für die Überweisung des Betrages von seinem Bankkonto. Da er von niemandem einen Kostenersatz hierfür erhalten hat, sind die 500 € vollständig abzugsfähige „Ausgaben für berufliche Bildung“. Herr Hoffnung kann daher die 500 € in Zeile 4 ansetzen.

- Herr Hoffnung hat aufgrund von Einkünften aus selbständiger Erwerbstätigkeit und von Ausgaben für berufliche Bildung ein gegenüber der Berechnung des Bundesfinanzamtes neues Markteinkommen (Zeile 7) in Höhe von 26 995 €. Nach Abzug der in die Spalte „nach privaten Unterlagen“ übertragenen persönlichen Abzüge (Zeile 8) ergibt sich ein zu versteuernsdes Einkommen (Zeile 9) in Höhe von 12 405 €.
- Die Steuerschuld (Zeile 10) beträgt daher 25 % von 12 405 €, also 3 101 € (Rundung von Centbeträgen zu Gunsten des Steuerpflichtigen). Nach Anrechnung des bereits – über Steuerabzüge – gezahlten und in die Spalte „nach privaten Unterlagen“ übertragenen Einkommensteuerbetrages (Zeile 11) hat Herr Hoffnung einen Erstattungsanspruch (Zeile 12) in Höhe von 69 €.

(3) Als nächstes hat Herr Hoffnung sein Bankkonto anzugeben, damit das Finanzamt weiß, wohin es den Erstattungsbetrag zu überweisen hat.

(4) Da Herr Hoffnung das Erklärungsformular ohne Schwierigkeiten und deshalb ganz ohne fremde Hilfe ausfüllen konnte, hat er auch keine Angaben über Personen (Steuerberater u.a.) zu machen, die an der Erklärung mitgewirkt haben.

(5) Zum Abschluss muss Herr Hoffnung den Vordruck mit dem Datum versehen und unterschreiben.

(6) Herr Hoffnung hat das ausgefüllte und unterschriebene Formular bis Ende April dem Finanzamt Heidelberg zuzuleiten. Eine Zahlung braucht er nicht zu leisten, da er vom Finanzamt eine Erstattung erhält.

## 6. Auswirkungen auf Steueraufkommen und Einkommensverteilung

*Flat-rate*-Vorschläge werden im Allgemeinen damit beantwortet, dass sie ertens für nicht finanziertbar gehalten werden und zweitens zu einer sozialen Schieflage führen. Das erste Argument lässt sich dadurch entkräften, dass das Einfachsteuergesetz unter Anwendung des Potsdamer Mikrosimulationsmodells seriös durchgerechnet worden ist (Bork 2000; Anton et al. 2002). Als Referenzjahr wurde das Jahr 1998 und der Stand des Steuerrechts des Jahres 1998 angenommen. Bei der 1998 geltenden Bemessungsgrundlage wurde ein Einkommensteuertarif mit Grenzsteuersätzen zwischen 25,9 % und 53 % bei

einem Grundfreibetrag von 12 366 DM angewendet. Setzt man das daraus resultierende Steueraufkommen als fix an und berechnet bei der gegebenen Bemessungsgrundlage den aufkommensgleichen *flat-rate*-Steuersatz für 1998, würde sich dieser auf 30,4 % belaufen.

Nimmt man die gesamten positiven wie negativen Veränderungen der Steuerbemessungsgrundlage infolge der Einführung der Einfachsteuer zusammen, führen diese zu einer Erhöhung des zu versteuernden Einkommens von 1 507,8 Mrd. DM auf 1 822,4 Mrd. DM, also zu einer Steigerung von 314,6 Mrd. DM bzw. 20,9 %. Wendet man diese Bemessungsgrundlage der Einfachsteuer im Jahr 1998 an, dann ergibt sich ein *flat-rate*-Steuersatz bei gleichem Steueraufkommen wie im Status quo von 28,8 %. Die erweiterte Bemessungsgrundlage (Wegfall aller Werbungskosten, partielle Zinsbereinigung bei Vermietung und Verpachtung, Abzugsfähigkeit der Sozialversicherungsbeiträge in effektiver Höhe, Wegfall aller anderen Sonderausgaben, volle Rentenbesteuerung, Wegfall des Freibetrags aus Land- und Forstwirtschaft, Wegfall von Versorgungsfreibetrag und Altersentlastungsbetrag) führt trotz der erheblichen Verringerung der Grenzbelastungssätze im mittleren und oberen Einkommensbereich zu einer Reduzierung der *flat-rate* um 1,6 %-Punkte. Dieses Szenario vernachlässigt allerdings die positiven Anreizwirkungen, die von der Einfachsteuer und vor allem dem *flat-rate*-Tarif ausgehen und stellt im Vergleich zum Status quo gewissermaßen den *worst case*-Vergleich dar.

Die Tabelle gibt die Auswirkungen der tiefgreifenden Eingriffe in die steuerliche Bemessungsgrundlage im Zusammenhang wieder (zu Einzelheiten vgl. Anton et al. 2002). Bei der isolierten Betrachtung von Einzelveränderungen der Steuerbemessungsgrundlage lassen sich in Bezug auf die Auswirkungen auf die Steuerschuld konkrete Aufkommensveränderungen ermitteln. Bei der Zusammenfassung verschiedener Steuerreformkomponenten ergibt sich allerdings das bekannte Problem der Sub- bzw. Superadditivität.<sup>7</sup> In den hier vorgelegten Simulationsrechnungen tritt ein ähnlicher Effekt bereits auf der Ebene der Bemessungsgrundlage auf. So wirkt die Superadditivität einerseits über die Bemessungsgrundlage, andererseits bei Betrachtung der Aufkommensveränderungen über die Tarifprogression. Da durch die simulierten Re-

<sup>7</sup> Bork 2000: 167. Zur Erläuterung ein kurzes Beispiel: Der Haushalt hat im Status quo negative Einkünfte in Höhe von 200 000 DM und positive Einkünfte von 100 000 DM. Die Differenz beträgt minus 100 000 DM, aber das zu versteuernde Einkommen 0 DM. Mit der Reform A wird nunmehr der Betrag negativer Einkünfte um 70 000 DM auf 130 000 DM verringert. Die Differenz beträgt dann minus 30 000 DM, das zu versteuernde Einkommen aber immer noch 0 DM. Mit der Reform B werden die positiven Einkünfte auf 190 000 DM erhöht, so dass die negative Differenz nunmehr lediglich 10 000 DM beträgt, das zu versteuernde Einkommen allerdings wiederum auf 0 DM gesetzt wird. Fasst man nun die Reformen A und B zusammen, dann resultieren die negativen Einkünfte mit 130 000 DM und die positiven Einkünfte mit 190 000 DM. Das zu versteuernde Einkommen ist nunmehr mit 60 000 DM positiv.

Tabelle

**Wirkungen auf „zu versteuerndes Einkommen“ und Steuerschuld  
in Mrd. DM**

Maßnahme / Szenario	Veränderung des „zu versteuernden Einkommens“	Veränderung der Steuerschuld
nachgelagerte Rentenbesteuerung	82,0	14,1
Sozialbeiträge	-89,7	-40,0
Werbungskosten	118,7	33,5
Einfachsteuer	314,6	aufkommensneutral

Eigene Berechnungen.

formschritte zum Teil in Folge des nachhaltigen Abbaus von Steuervergünstigungen die positiven Einkünfte stark erhöht, zum Teil aber (insbesondere in der bisherigen Einkunftsart 6 „Vermietung und Verpachtung“) stark verringert werden, lassen sich die in der Tabelle angegebenen Einzeleffekte nicht unmittelbar zu einem Gesamteffekt aufrechnen.<sup>8</sup>

Die nachgelagerte Rentenbesteuerung erhöht das zu versteuernde Einkommen um 82,0 Mrd. DM. Daraus resultiert ein steuerliches Mehraufkommen von 14,1 Mrd. DM. Die volle Abzugsfähigkeit der tatsächlich gezahlten Sozialbeiträge reduziert hingegen das zu versteuernde Einkommen um 89,7 Mrd. DM, wobei hier insbesondere infolge der oben beschriebenen Verlagerungseffekte ein starker Aufkommensausfall von 40,0 Mrd. DM zu erwarten ist. Demgegenüber dehnt der Abbau der nachzuweisenden Werbungskosten die Bemessungsgrundlage stark aus (um 118,7 Mrd. DM), so dass hier ein Zusatzaufkommen von 33,5 Mrd. DM resultiert.

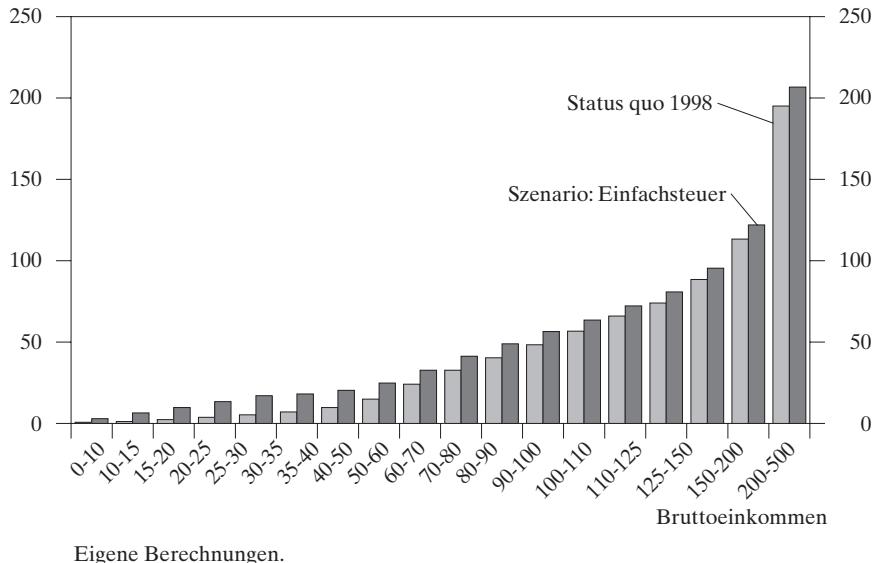
Nimmt man die gesamten erwähnten Veränderungen infolge einer Einführung der Einfachsteuer zusammen, ergibt sich eine Erhöhung der Bemessungsgrundlage um 314,6 Mrd. DM, die aufkommensneutral in die Steuertarifreform – also den Übergang auf einen *flat-rate*-Tarif bzw. temporär auf die erwähnten Stufentarife – eingebracht werden kann. Die über die Einfachsteuer erzielte Verbreiterung des zu versteuernden Einkommens erstreckt sich für alle Steuerpflichtigen über den gesamten Bruttoeinkommensbereich; dabei ist der Anstieg im unteren Einkommensbereich relativ höher als im oberen (Schaubild 6).

<sup>8</sup> Eine solche sehr aufwendige Aufrechnung wäre nur dann halbwegs korrekt möglich, wenn vorher die Sequenz der Reformschritte genau festgelegt und dann entsprechend dieser Sequenz in den Simulationsläufen schrittweise die Aufkommensveränderungen ermittelt würden. Damit wären die mit den einzelnen Reformschritten verbundenen Aufkommensausfälle allerdings abhängig von der gewählten Sequenz.

Schaubild 6

**Bruttoeinkommen und zu versteuerndes Einkommen**

in 1000 DM



Eigene Berechnungen.

Die zusätzliche steuerliche Belastung fällt im unteren Einkommensbereich allerdings relativ gering aus (Schaubild 7) und könnte über eine Erhöhung des Grundfreibetrags bzw. die Implementierung eines Arbeitnehmer-Pauschbetrags weiter reduziert werden. Im mittleren Einkommensbereich treten bei allen Steuerpflichtigen allerdings größere Mehrbelastungen auf, welche auf die höhere Besteuerung der Alterseinkommen zurückgeführt werden können. In den oberen Einkommensbereichen treten leichte Mehrbelastungen, in den höchsten Bruttoeinkommensklassen allerdings deutliche Entlastungen auf, weil hier die Absenkung der hohen Grenzbelastungssätze greift.

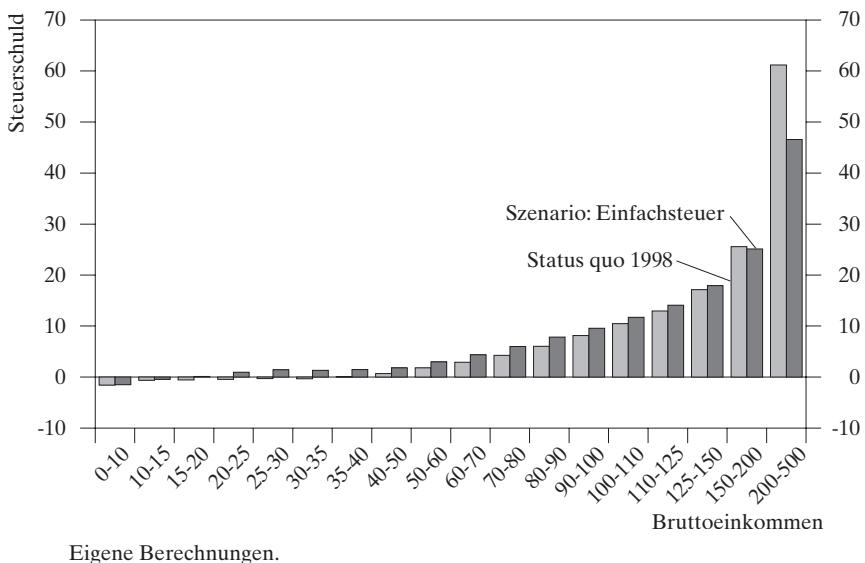
Für das Jahr 2005 ist eine weitere Verringerung der Grenzsteuersätze im Einkommensteuertarif geplant, wobei der Eingangssteuersatz auf 15 % und der Spitzensteuersatz auf 42 % gesenkt wird (mit einem erhöhten Grundfreibetrag von 7 664 € = 15 000 DM).<sup>9</sup> Wendet man diesen Steuertarif auf den Status quo der Bemessungsgrundlage 1998 an, resultiert eine Verringerung des Steueraufkommens. Damit ergibt sich bei Anwendung der Einfachsteuer weiterer Spielraum, den *flat-rate*-Steuersatz zu senken. Über die im Gesetzentwurf vor-

<sup>9</sup> Zum 1. Januar 2004 steigt der Grundfreibetrag auf 7 414 € = 14 500 DM. Der Eingangssteuersatz wird auf 17 % und der Spitzensteuersatz auf 47 % gesenkt ([www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de)).

Schaubild 7

**Bruttoeinkommen und Steuerschuld (abzüglich Kindergeld)**

in 1000 DM



Eigene Berechnungen.

genommenen Vereinfachungen, Pauschalierungen und Streichungen von Steuervergünstigungen ist es sogar aufkommensneutral möglich, das im Jahre 2005 geltende Einkommensteuersystem durch das Einfachsteuersystem mit einem einheitlichen Steuersatz von 24,1 % zu ersetzen. Und dennoch: Würde man die Einfachsteuer auf einen Schlag aufkommensneutral mit einer *flat-rate* von 25 % einführen, käme es – das ist unumwunden festzustellen – zu Verteilungswirkungen, die kurzfristig zu Lasten der unteren Einkommensschichten gingen. Dies liegt nicht nur am Tarif, sondern in der Hauptsache daran, dass die unteren Einkommensschichten stärker von der Abschaffung von Pauschalabzügen und Steuervergünstigungen getroffen werden als die oberen Einkommensschichten. Diese negativen Verteilungswirkungen sind jedoch zu vermeiden, wenn die Einfachsteuer im Rahmen einer mehrjährigen Übergangszeit schrittweise eingeführt wird und zunächst die oben erwähnten Stufentarife zur Anwendung kommen.

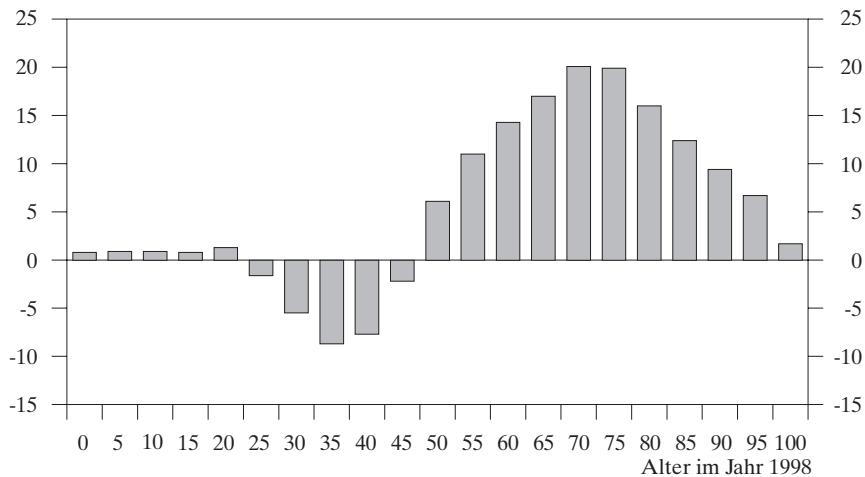
## 7. Generationengerechtigkeit

Für die Beurteilung der steuerlichen Gerechtigkeit ist aber nicht nur der interpersonelle, sondern auch der intergenerative Aspekt von besonderem Gewicht. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die heutigen Rentnergenerationen weitgehend steuerlich nicht belastet werden – ein Zustand, der

Schaubild 8

**Verluste/Gewinne der Generationen aus der Einführung der Einfachsteuer**  
 durchschnittliche Differenz der Generationenkonten zum Status quo in 1000 DM

---



Eigene Berechnungen.

---

angesichts der demographischen Veränderungen, aber auch der stark wachsenden Alterseinkommen in Zukunft nicht weiter aufrechterhalten kann. Die Frage der intergenerativen Ausgewogenheit lässt sich nur mit Hilfe einer umfassenden Generationenbilanzierung beantworten, wie sie seit geheimer Zeit an der Universität Freiburg betrieben wird (zur Methodik vgl. Raffelhäuschen 1999).

Die Generationenbilanz der Einfachsteuer liefert ein überaus klares Ergebnis: Eindeutige Gewinner sind die jüngeren Erwerbstätigenkohorten, in deren Generationenkonten der Einkommensteuer ein hohes Gewicht beizumessen ist. Spürbare Verluste infolge der Einführung der nachgelagerten Besteuerung müssen hingegen die im Basisjahr über 50-jährigen Steuerpflichtigen hinnehmen (Schaubild 8), wobei die höchsten Mehrbelastungen die 70-jährigen Rentner zu tragen haben.<sup>10</sup>

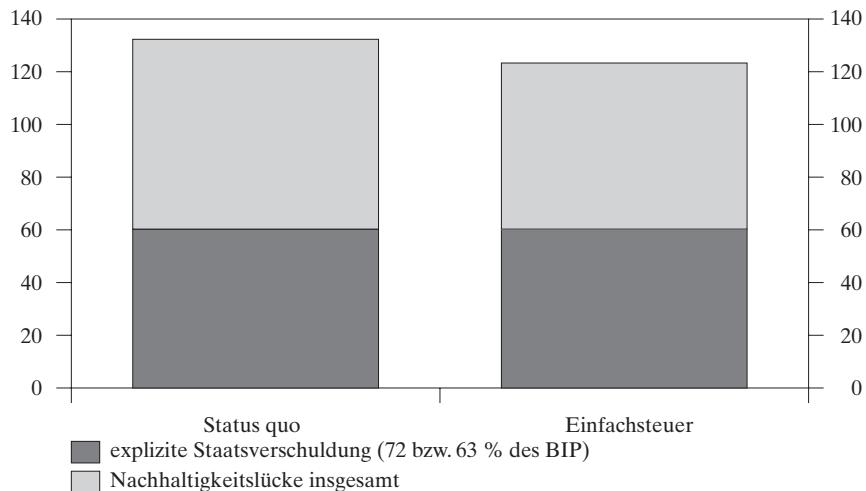
Die Entlastungen für die erwerbstätigen Generationen setzen allerdings die notwendigen Anreize, die Bereitschaft zur Arbeitsleistung und Kapitalbildung zu erhöhen. Diese Umschichtung in der Belastung trägt außerdem dazu

<sup>10</sup> Feist et al. 2002: 138f. Alle Berechnungen legen eine Produktivitätswachstumsrate von 1,5 % sowie eine Diskontrate von 3 % zugrunde und basieren auf einer langfristigen Bevölkerungsprojektion, die sich an den Parametervorgaben der neunten koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes orientiert.

Schaubild 9

**Nachhaltigkeit<sup>1</sup> der deutschen Fiskalpolitik**

in % des BIP



Eigene Berechnungen. – <sup>1</sup>Erläuterung vgl. Text.

bei, die im Rentensystem verdeckt enthaltene Staatsverschuldung deutlich zu verringern (Schaubild 9). Während die explizite Staatsverschuldung sich im Basisjahr 1998 auf 60,3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) belief, resultiert eine fiktive Staatsverschuldung aus dem sozialen Rentenversicherungssystem in diesem Jahr in Höhe von 72,0 %. Damit beträgt die Nachhaltigkeitslücke als Summe aus expliziter und impliziter Staatsverschuldung 132,3 % des BIP. Bei Einführung der Einfachsteuer ergäbe sich für zukünftige Generationen eine deutlich positivere Entwicklungsperspektive. Ihre Einführung würde zu einer spürbaren Verringerung der Nachhaltigkeitslücke um 9 %-Punkte beitragen; damit beseitigt die Einfachsteuer zwar nicht die intergenerative Problematik, wirkt aber eindeutig in die richtige Richtung. In Kombination mit einer integrierten Steuer- und Transferreform ließe sich die Nachhaltigkeitslücke weiter schließen (Petersen, Raffelhüschen 2000).

## 8. Begleitende Maßnahmen

Im Zuge der Einführung der Einfachsteuer (zu einem Stufenplan vgl. Rose 2002: 147ff.) sollte die heutige Gewerbesteuer eliminiert werden, da diese eine Sonderbelastung unternehmerischer Investitionen mit sich bringt und außerdem einen erheblichen Standortnachteil für Deutschland darstellt. Systemkonform wäre vielmehr eine Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der

neuen Einkommensteuer. Aus Sicht der Theorie des fiskalischen Föderalismus wäre vor allem eine Lösung überzeugend, die den Gemeinden ein Hebesatzrecht auf die Steuerschuld der Einkommensteuer einräumen würde. Dabei sollte eine Begrenzung des Hebesatzrechts nach oben zu große lokale und regionale Belastungsunterschiede verhindern, damit der Grundsatz einer horizontal gerechten Einkommensbesteuerung gewahrt bleibt.

Allerdings wäre ein solches Hebesatzrecht erhebungstechnisch nicht unproblematisch; so müssten die Arbeitgeber beispielsweise beim Lohnsteuerabzugsverfahren die unterschiedlichen Hebesätze der Wohnsitzgemeinden ihrer Arbeitnehmer berücksichtigen. Darüber hinaus wäre ein neues Zahlungssystem zu etablieren, damit ein entsprechender zügiger Transfer der Steuereinnahmen auf die Konten der Gemeinden erfolgen kann. Angesichts des Fortschritts im Bereich der Kommunikationstechnologie wäre allerdings auch ein solches Verfahren zukünftig durchaus effizient administrierbar.

Alternativ bestünde die Möglichkeit, den Wohnsitzgemeinden wie bisher einen bestimmten festen Anteil an der Einkommensteuerzahlung ihrer Bürger zukommen zu lassen. Diese Beteiligung an der Einkommensteuerschuld würde mit dem Äquivalenzprinzip korrespondieren, so dass dieser Teil der Steuerzahlung gleichermaßen als Entgelt für die von den Bürgern konsumierten öffentlichen Güter und Dienstleistungen betrachtet werden könnte. Hinsichtlich der Verteilung des Gewinnsteueraufkommens würden die Betriebsstättengemeinden zukünftig aus einer Finanzausgleichsmasse einen bestimmten Prozentsatz aller Gewinne erhalten, welche die auf dem Gebiet der Gemeinde ansässigen Betriebsstätten erzielen. Dieser bestimmte Prozentsatz wäre für alle Gemeinden einheitlich zu fixieren, so dass ein Hebesatzrecht entfallen würde. Auch die kommunale Beteiligung an den Unternehmensgewinnen kann im Sinne des Äquivalenzprinzips als eine Art Entgelt für die Inanspruchnahme der von den Gemeinden bereitgestellten öffentlichen Infrastruktur durch die ortsansässigen Unternehmen betrachtet werden.

Gegenüber dem Status quo wäre damit allerdings die Gemeindeautonomie eingeschränkt, so dass Zweifel verblieben, ob dieses zweite Modell der Hebesatzgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG entsprechen würde. Anknüpfend am ersten Modell der Gemeindebeteiligung verbliebe als weitere Möglichkeit, dass die Gemeinden den Anteil an der Einkommensteuerzahlung ihrer Bürger in bestimmten Grenzen erhöhen könnten. In diesem Falle würden die Gemeinden für ihre Bürger über ihren jeweiligen Hebesatz auch einen besonderen kommunalen Tarif definieren, so dass es verschiedene gemeindliche Steuersätze bei der Erhebung der Einfachsteuer gäbe, wobei für die Gewinnsteuer allerdings ein bundeseinheitlicher Satz festzulegen wäre.

Die begleitenden Maßnahmen würden also ebenfalls zu einer erheblichen Steigerung der Effizienz des Gesamtsteuersystems, aber auch des Steuerver-

teilungssystems beitragen. Der Gesetzentwurf „Einfachsteuer“ sieht im Übrigen den Fortfall des Abzugs jeglicher Spenden und der Kirchensteuer vor. Wollte man allerdings weiter gemeinnützige Zwecke fördern, wäre an die Einführung des so genannten italienischen Modells zu denken. Diesem Ansatz zufolge fließt ein bestimmter Prozentsatz des Steueraufkommens – beispielsweise 10 % – nicht in die öffentlichen Kassen, sondern nach Angaben eines jeden Staatsbürgers in die Kassen der von ihm als Empfänger genannten gemeinnützigen Organisation. Ein solches Widmungssystem würde die derzeitige Kirchensteuer ersetzen. Nennen die Bürger keine Empfängerorganisation, verbleiben die Einnahmen im staatlichen Bereich.

## 9. Systemdynamik und Wirtschaftswachstum

Der Anhang verdeutlicht nochmals die Grundstruktur der Einfachsteuer, die insbesondere für den durchschnittlichen Arbeitnehmer, aber auch die kleinen und mittleren Unternehmen erhebliche Vereinfachungen mit sich bringt, welche die Transparenz der Einkommensbesteuerung wieder herstellen und nachhaltig das Vertrauen in eine faire Besteuerung stärken. Die Erhebungs- und Folgekosten (*compliance costs*) dürften erheblich sinken. Die Einfachsteuer fördert folglich Ersparnis und langfristige Kapitalbildung; sie sorgt dafür, dass die mit dem derzeitigen Steuersystem verbundenen Anreize zur Steuervermeidung und Steuerhinterziehung, die zu einer erheblichen Erosion der steuerlichen Bemessungsgrundlage beigetragen haben, beseitigt werden. Die Bemessungsgrundlage wird mit der Ankündigung einer langfristig orientierten Reform der Einkommensteuer, an deren Ende ein *flat-rate*-System steht, stark zunehmen, da wirtschaftliche Aktivitäten von der Schattenwirtschaft zurück in die offizielle Wirtschaft verlagert werden. Unerwünschte Belastungswirkungen gerade im Bereich der unteren Einkommen können dadurch aufgefangen werden, dass in einer zehnjährigen Übergangsperiode zunächst ein dreistufiger, dann ein zweistufiger Einkommensteuertarif eingeführt wird.

Dabei sollten die steuerlichen Mehreinnahmen infolge der Systemdynamik über deutlich erhöhte Grundfreibeträge weitergegeben werden. Parallel zur Tarifreform könnte die Zinsbereinigung bei den Kapitaleinkommen ebenfalls schrittweise eingeführt werden. Der stufenweise Übergang auf eine *flat-rate* sorgt mit der Anhebung des Grundfreibetrags dafür, dass die in kurzfristiger Sicht unbefriedigenden Verteilungswirkungen in den unteren Einkommensbereichen vermieden und sogar langfristig überkompensiert werden können. Denn in einem solchen System können und wollen sich (mangels Steuervermeidungsanreizen) auch die Wohlhabenden nicht mehr der Steuerbelastung entziehen. Im Gegensatz zum Status quo, in dem die hohen Grenzsteuersätze im Wesentlichen das Gesetz zieren, ohne wirksam zu werden, wird die *flat-rate* tatsächlich auch steuerlich effektiv.

Im derzeitigen Einkommensteuersystem wird nur ein kleiner Teil der Kapitaleinkommen (insbesondere Zinserträge) dem Fiskus zur Kenntnis gebracht (ca. 20 % der tatsächlichen Zinserträge). Aus der Minderung der negativen Anreizwirkungen infolge hoher Grenzsteuersätze steht zu erwarten, dass die dem Fiskus zur Kenntnis gebrachten Zinserträge mittelfristig um 75 bis 150 Mrd. € steigen werden. Das Potenzial der Schattenwirtschaft wird auf 15 bis 20 % des Bruttosozialprodukts geschätzt. Die deutlich abgebauten Grenzbelastungen machen wieder das Leistungsangebot in der offiziellen Wirtschaft attraktiv, so dass bei einem sicherlich nur auf längerer Frist einsetzendem Abbau der Schattenwirtschaft ein Anwachsen der Steuerbemessungsgrundlage um mehrere 100 Mrd. € möglich erscheint. Ein Abbau der Arbeitslosigkeit erhöht darüber hinaus die Lohnsumme und damit die steuerliche Bemessungsgrundlage sowie die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung. Parallel dazu verringern sich die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit (Arbeitslosengeld und -hilfe) und auch die der Kommunen (für die Sozialhilfe), so dass sich hieraus weitere ausgabenseitige Spielräume zur Steuer- und Sozialbeitragssenkung ergeben. Allgemein folgt aus der effizienten Ausgestaltung der Einfachsteuer eine zusätzliche Wachstumsdynamik, so dass langfristig eine Verbesserung des realen Wachstums um 1 bis 1,5 %-Punkte zu erwarten ist. Dieses reale Wachstum schlägt sich in einer erhöhten steuerlichen Bemessungsgrundlage nieder. Insgesamt wird sich das Aufkommen auch unter einem *flat-rate*-Regime sehr dynamisch entwickeln.<sup>11</sup>

Ein *flat-rate*-System ist also durchaus in der Lage, eine sozial ausgewogene steuerliche Belastung herzustellen. Das gilt umso stärker, wenn begleitend zur Einkommensteuerreform eine mit dem Steuersystem abgestimmte Reform des Sozialleistungssystems erfolgt. Gerade die Anhebung der Grundfreibeträge ermöglicht die dringend notwendige starke Verringerung der Transferabbauabsätze, die in der heutigen Sozialhilfe bei nennenswertem Zuverdienst in der offiziellen Wirtschaft bei 100 % liegen, wobei zugleich die Beitragspflicht zur Sozialversicherung einsetzt. Der Übergang aus dem Transferbereich zurück in die Beschäftigung auf den offiziellen Arbeitsmärkten wird durch die heute existierenden Armutsfallen erheblich behindert (Raffelhäuschen 2001). Das aus der Systemdynamik folgende Steuermehraufkommen sollte insofern konsequent auch für die Finanzierung eines gleitenden Übergangs aus der Sozial- und Arbeitslosenhilfe eingesetzt werden, so dass eine nachhal-

<sup>11</sup> Dazu Feist et al. (2002: 143): „Verringert die Einfachsteuer ohne Berücksichtigung des Wachstumsimpulses die Nachhaltigkeitslücke von 132,3 Prozent im Status quo auf 123,3 Prozent, so bewirkt sie bei leichtem Wachstumsimpuls eine Senkung auf 118,1 Prozent und bei starkem Wachstumsimpuls auf 112,9 Prozent des BIP. Die Einführung der Einfachsteuer erweist sich demnach als geeignet zur Entlastung zukünftiger Generationen; wenn ihre auf die Förderung von Wachstum und Beschäftigung gerichteten Maßnahmen greifen, verhilft sie der deutschen Fiskalpolitik sogar zu einem erheblichen Schritt auf dem Weg zur Nachhaltigkeit.“ Vgl. hierzu auch Schaubild 9.

tige Verringerung der marginalen Transferabbausätze erreicht werden könnte.

### **Anhang: Kernelemente der „Einfachsteuer“**

Besteuerungsprinzipien:

- Steuerbelastung des Lebenseinkommens: einmalig, gleichmäßig und einfach
- Arbeitseinkommen und Kapitaleinkommen nach gleichen steuerlichen Belastungskriterien
- Objektives Nettoprinzip bei jeder Einkunftsart
- Kassenprinzip als grundlegende Ermittlungsmethode
- Subjektives Nettoprinzip zum Schutz des Existenzminimums
- Beibehaltung des Kalenderjahrs als grundlegenden Erhebungsabschnitt

Erhebungsformen der Einkommensteuer:

- Persönliche Einkommensteuer der Bürger
- Gewinnsteuer großer Kapitalgesellschaften u.a.
- Beide Erhebungsformen werden vollständig abgestimmt in einem Gesetz (siehe Einfachsteuer-Gesetzentwurf) geregelt

Einkunftsarten bei der persönlichen Einkommensteuer:

- Einkünfte aus nichtselbständiger Erwerbstätigkeit
- Einkünfte aus selbständiger Erwerbstätigkeit
- Vorsorgeeinkünfte

Steuerfreie Grundrendite bei allen Formen von Erträgen in Verbindung mit Sach- und Finanzkapitaleinsatz (bei den bisherigen Gewinneinkünften, Einkünften aus Vermietung und Verpachtung, Einkünften aus Kapitalvermögen und Gewinnen der Kapitalgesellschaften)

Nachgelagerte Besteuerung der Renten:

- Steuerfreiheit für Beiträge zur staatlichen und privaten Altersvorsorge
- Rentenbesteuerung (volle Besteuerung nach Abzug des Grundfreibetrags etc.)

Gleichstellung von Investitionen in das Humankapital

- Abzug von Ausgaben für die berufliche Bildung (Humankapital)

- Besteuerung der Erträge des Humankapitals automatisch über die Besteuerung der Einkünfte aus nichtselbständiger und selbständiger Erwerbstätigkeit
- Das hiermit angewandte Prinzip der nachgelagerten Besteuerung führt zu gleichen einmaligen Steuerlasten wie die Besteuerung der Erträge aus Sachkapital in den Unternehmen

#### Unternehmensbesteuerung:

- Gewinne persönlich geführter Unternehmen werden unabhängig von der Rechtsform bei den Eigentümern bzw. Gesellschaftern besteuert
- Gesellschaften (Personen- oder Kapitalgesellschaften), deren Gewinne bei den Gesellschaftern besteuert werden, heißen Durchreichgesellschaften
- An die Gesellschafter „durchgereicht“ werden Gewinne wie auch Verluste der Gesellschaft
- Gewinne der börsennotierten Publikumsgesellschaften, der Betriebe ausländischer Gesellschaften sowie auch der marktorientierten Betriebe öffentlicher Organisationen werden abschließend auf der Unternehmensebene besteuert
- Gewinnermittlung erfolgt bei allen Unternehmen nach der zinsbereinigt modifizierten Kassenrechnung. Angewandt wird in etwa die Einnahmen-Überschuss-Rechnung nach § 4 Abs. 3 EStG mit einem ergänzenden Abzug der standardisierten Zinsen auf das vom Unternehmen eingesetzte Eigenkapital

#### Familienbesteuerung:

- Freibeträge für die unterhaltenen Personen zum Schutz des Konsumexistenzminimums
- In der Endstufe, d.h. bei Anwendung eines einheitlichen Steuersatzes, wird die Entlastung bei Kindern ausschließlich durch das Kindergeld geregelt.

#### Steuertarife (zehnjährige Übergangsperiode):

- Persönliche Einkommensteuer: dreistufig bis 2009 einschließlich (Steuersätze 15/25/35 %); Gewinnsteuer: 35 %
- Persönliche Einkommensteuer: zweistufig von 2010 bis 2014 einschließlich (Steuersätze 20/30 %); Gewinnsteuer: 30 %
- Tarif der persönlichen Einkommensteuer und der Gewinnsteuer einheitlich ab 2015 (Steuersatz 25 %)
- Reduzierung der jeweiligen Steuertarife, wenn mit Abschaffung der Gewerbesteuer ein begrenztes *Hebesatzrecht der Gemeinden* als Zuschlag auf die Einkommensteuer ihrer Bürger eingeführt werden sollte.

## Literatur

- Anton, S., M. Brehe und H.-G. Petersen (2002), II. Das Konzept der Einfachsteuer im empirischen Test. In M. Rose (Hrsg.) (2003), 42–121.
- Bork, C. (2000), *Steuern, Transfers und private Haushalte*. Eine mikroanalytische Simulationsstudie der Aufkommens- und Verteilungswirkungen. Frankfurt a.M.: Lang.
- Feist, K., P. Krimmer und B. Raffelhüschen (2002), III. Intergenerative Effekte einer lebenszyklusorientierten Einkommensteuerreform: Die Einfachsteuer des Heidelberger Steuerkreises. In M. Rose (Hrsg.) (2003), 122–145.
- Kay, J.A. and M.A. King (1986), *The British Tax System*. 4. ed.. Oxford: Oxford University Press.
- Lang, J. (2003), Einfachheit und Gerechtigkeit der Besteuerung von investierten Einkommen. In M. Rose (Hrsg.) (2003), 83–149.
- Petersen, H.-G. (1999), Diskussionsbeitrag. In M. Rose (Hrsg.), *Steuern einfacher machen!* Vorträge des dritten Heidelberger Steuerkongresses. Heidelberg: Verlag Recht und Wirtschaft.
- Petersen, H.-G. und B. Raffelhüschen (2000), Die gesetzliche und freiwillige Altersvorsorge als Element eines konsumorientierten Steuer- und Sozialsystems. Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge 30. Universität Potsdam.
- Raffelhüschen, B. (1999), Generational Accounting: Method, Data and Limitations. In: European Commission (ed.), *Generational Accounting in Europe. Reports and Studies 6/1999*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Raffelhüschen, B. (2001), Soziale Grundsicherung in der Zukunft: Eine Blaupause. Diskussionsbeiträge des Instituts für Finanzwissenschaft 96. Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau.
- Rose, M. (Hrsg.) (2002), Reform der Einkommensbesteuerung in Deutschland. Konzept, Auswirkungen und Rechtsgrundlagen der Einfachsteuer des Heidelberger Steuerkreises. Schriften des Betriebs-Beraters 122. Heidelberg: Verlag Recht und Wirtschaft.
- Rose, M. (Hrsg.) (2003), *Integriertes Steuer- und Sozialsystem*. Heidelberg: Physica.
- Rose, M. (lfd. Jahre), Materialien zur Einfachsteuer. Internet: [www.einfachsteuer.de](http://www.einfachsteuer.de)
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002), *Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum*. Jahresgutachten 2002/03. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Tipke, K. (1993), *Die Steuerrechtsordnung*. Band I. Köln: Schmidt.

Paul J.J. Welfens

## **Wirtschaftspolitische Strategie zur Überwindung der Wachstumsschwäche in Deutschland**

### **1. Ausgangspunkte in Wirtschaft und Wirtschaftspolitik**

Zahlreiche Sektoren bzw. Unternehmen und Regionen können als Erfolgsmodelle in Deutschland gelten, aber es gibt erhebliche Schwachpunkte im wirtschaftlichen Gesamtbild. Deutschland ist in den neunziger Jahren – dies zeigt die weitere Analyse – eindeutig beim Wirtschaftswachstum gegenüber den EU-Partnerländern zurückgefallen, wobei die Wachstumsschwäche mit der Problematik anhaltend hoher und zeitweise steigender Arbeitslosenquoten verbunden ist. Wachstumsschwäche eines Landes bezeichnet dessen längerfristiges relatives Zurückfallen beim realen Wachstum des Bruttoinlandsprodukts im internationalen Vergleich und im Vergleich zur eigenen historischen Entwicklung in vergleichbaren Vorjahren. Bei einem internationalen Vergleich kann man naturgemäß nur Länder mit einem ähnlich hohen Pro-Kopf-Einkommensniveau vergleichen, da arme Länder grundsätzlich besondere Wachstumsmöglichkeiten im Zuge einer imitierenden Modernisierungspolitik haben.

Das wiedervereinigte Deutschland hatte in den neunziger Jahren in Gestalt der Neuen Länder ein potentiell sehr dynamisches Wachstumsgebiet, aber die Wachstumsraten näherten sich wenige Jahre nach der Wiedervereinigung der in Westdeutschland an; im Zeitraum 1998 bis 2002 ergab sich jedoch bei einer Arbeitsproduktivitätsrelation Ost- zu Westdeutschland von 2:3 ein neuerlicher Divergenzprozess, der den Erwartungen des neoklassischen Modells widerspricht und die gesamtdeutsche Wachstumsrate nach unten drückt.

Mit über 4 Mill. Arbeitslosen zu Beginn des 21. Jahrhunderts ist das wieder vereinigte Deutschland im Vorfeld der EU-Osterweiterung in einer schwierigen Situation, zumal in 2002, und zwar bei leicht wachsender Wirtschaft, erstmals die kritische Neuverschuldungsquote von 3 % deutlich durchbrochen wurde. Von daher gibt es von Seiten der Finanzpolitik kaum Handlungsspiel-

raum für Ausgabenerhöhungen bzw. einen starken Druck hin zu allgemeinen Ausgabenkürzungen und zur Erhöhung der Steuereinnahmen.

Wohlhabende OECD-Länder, die zu den führenden Innovationsländern gehören, sind für nachhaltiges Wachstum hingegen neben Real- und Humankapitalbildung primär auf Produkt- und Prozessinnovationen sowie eine optimale Energienutzung angewiesen. Von daher kann man die Alten Bundesländer bzw. die alte BRD recht gut mit den USA, Frankreich, Großbritannien, Italien und anderen reichen OECD-Ländern vergleichen; die Neuen Bundesländer, die 1991 eine Arbeitsproduktivität ähnlich der Griechenlands (1/3 der Produktivität der alten BRD) hatten und in 2002 bei etwa 2/3 der westdeutschen Arbeitsproduktivität lagen, kann man recht gut mit Griechenland, Portugal, Spanien, Irland oder Finnland vergleichen.

Zu Ende der neunziger Jahre konnte das wiedervereinigte Deutschland insgesamt wiederum durchaus mit führenden OECD-Ländern verglichen werden. Dabei ergab sich ein deutlicher Rückstand Deutschlands beim Wachstum gegenüber anderen EU-Ländern. Die EU-Kommission (EC 2002) führte das relativ geringe deutsche Wachstum auf zwei Faktoren primär zurück: Die wachstumsschädlich hohe Steuer- und Abgabenquote, die sich im Kontext der Wiedervereinigung ergeben hat, und dem in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre sich ergebenden deutlichen Schrumpfungsprozess der ostdeutschen Bauindustrie (ca. ½ %-Punkt Wachstumsverlust). Ähnlich fiel die Analyse des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR 2002) aus. Die im Weiteren vorgelegte Analyse wird hingegen noch weitere deutsche Problem- bzw. Erklärungsfaktoren identifizieren. Gemäß der hier vorgelegten Analyse ist zwar mit einer mittelfristigen Erholung des Wachstums in Deutschland zu rechnen, da die sehr niedrigen Wachstumsraten in 2002 (0,2 %; nach 0,8 % im Jahr zuvor) und auch 2003 (0,5 %) unter dem Durchschnitt der Jahre 1992 bis 2001 liegen. Allerdings gibt es auch Faktoren, die dazu führen könnten, dass Deutschland strukturell mit nachhaltiger Wachstumsschwäche konfrontiert sein könnte – und dies würde ganz Europa negativ beim Wachstumstrend beeinflussen. Aus EU-Sicht hat die Debatte um Deutschlands Wachstumsschwäche auch eine integrationspolitische Perspektive. Denn erfahrungsgemäß war die politische Unterstützung für ein Fortschreiten der EU-Integration in Zeiten geringen Wachstums in Deutschland – aber auch in anderen EU-Ländern – eher gering.

In Deutschland als einem Land mit seit Jahrzehnten hoher Arbeitslosigkeit ist eine Erhöhung des realen Wirtschaftswachstums dringlich; dies gilt umso mehr, als anhaltend hohes Wachstum auch eine wesentliche Basis für nachhaltige Haushaltskonsolidierung sein kann, wie sich in den neunziger Jahren am Beispiel der USA und einiger wachstumsstarker EU-Länder gezeigt hat. Die hohen Haushaltsdefizite Deutschlands in den neunziger Jahren insgesamt,

aber auch in den Jahren 2001 und 2002, führen von daher auch von Seiten der Finanzpolitik zu einem strategischen Interesse an erhöhtem Wachstum.

Wenn schon der Staat in einer offenen Volkswirtschaft konjunkturpolitisch relativ wenig bewegen kann, so kann von der Wirtschaftspolitik in der Wachstumspolitik erst recht kaum kurzfristige Wirksamkeit erwartet werden. Dies heißt aber nicht, dass man nicht längerfristige Weichen für mehr Wirtschaftswachstum stellen könnte; und der Staat kann über verbesserte Wachstumserwartungen Investitions- und Konsumnachfrage stimulieren. Aus theoretischer Sicht basieren die weiteren Ausführungen auf der Neuen Wachstumstheorie und Modellanalysen zur digitalen Wirtschaft, die u.a. nachfrage- und produktivitätsförderliche Netzwerkeffekte betonen. Zudem werden neuere empirische Befunde insbesondere zum *Growth Accounting* – also der Wachstumszerlegungsanalyse – und zu handelstheoretischen Gravitationsmodellen berücksichtigt; im Anhang wird zudem ein hybrides Modell präsentiert.

Wenn konjunkturelle Auftriebskräfte mit einer nachhaltigen Wachstumspolitik verbunden würden, dürfte dies in wenigen Jahren zu einer deutlichen Verbesserung bei der Defizitsituation und am Arbeitsmarkt führen. Dies heißt mit Blick auf das heterogene Problem der Massenarbeitslosigkeit, dass jenseits von Wachstumspolitik – sie wird bei Erfolgen auch die Erwerbsquote stimulieren – auch adäquat differenzierte Arbeitsmarktpolitik betrieben werden müsste.

Wichtig ist bei der Ursachenanalyse der Wachstumsschwäche, zu erkennen, dass Deutschland in den neunziger Jahren zwei historische Sonderstellungen verloren hat. Zu Beginn der neunziger Jahre endete die für Deutschland – und Japan – einzigartige Situation, dass man über 90 % des Forschungsbudgets in zivile weltmarktrelevante Produktentwicklungen stecken konnte, während die Hauptkonkurrenten USA, Frankreich und Großbritannien im Kalten Krieg gut 50 % der Forschungsausgaben im Militärsektor gebunden hatten. Die internationale Forschungskonkurrenz hat sich also intensiviert, und Deutschland fiel in wichtigen Bereichen, vor allem in der Hochtechnologie, zurück. Ursachen waren eigene Versäumnisse bzw. eine völlig unzureichende Forschungsförderung, aber auch die global verschärzte Konkurrenz bei zivilen technologieintensiven Gütern spielte eine Rolle.

Mit der Schaffung des Euros bzw. der Europäischen Zentralbank hat Deutschland zu Ende der neunziger Jahre schließlich den alten Vorteil verloren, die niedrigsten Kapitalkosten in Europa zu haben. Damit steigt in kapitalintensiven Industrien der Druck, die Produktion ins Ausland zu verlagern – ein Prozess, der im Zuge der EU-Osterweiterung einen beschleunigten Verlust von Arbeitsplätzen in der Industrie bringen wird. Umso wichtiger werden Reformen am Arbeitsmarkt bzw. Impulse für Wachstum im Dienstleistungssektor sein.

Das Aufzeigen sinnvoller Optionen einer wachstumsorientierten Wirtschaftspolitik kann sinnvollerweise nur vor dem Hintergrund einer kritischen Bestandsaufnahme der Ursachen der Wachstumsschwäche Deutschlands gemacht werden. Von daher ergeben sich vernünftige Optionen einer neuen Politik; ob die Politiker am Ende aus Einsicht oder Eigeninteresse tatsächlich zu der vorgeschlagenen Strategie finden, steht noch auf einem anderen Blatt; problematisch ist im Übrigen der in Deutschland völlig unerentwickelte Dialog Politik/Wirtschaftswissenschaft. Die vorliegenden Überlegungen beschreiben und analysieren in Abschnitt 2 die deutsche Wachstumsschwäche, wobei wir eine Reihe von internationalen Vergleichen zu ökonomischen Schlüsselzahlen vornehmen werden. Abschnitt 3 präsentiert schließlich die Schlussfolgerungen, nämlich die Bausteine einer sinnvollen Wachstumspolitik.

## 2. Wachstumsschwäche als Problem in Deutschland

### 2.1 Veränderte nationale und internationale Bedingungen seit 1990

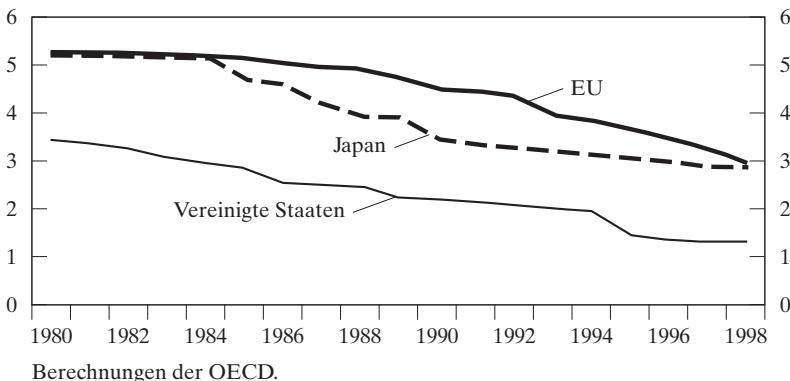
In der nachfolgenden Bestandsaufnahme werden zunächst einige deskriptive Fakten zur Wachstumsentwicklung in Deutschland und ausgewählten OECD-Ländern präsentiert, wobei wir zunächst weitgehend EC (2002) folgen; die Europäische Kommission hat bekanntlich eine detaillierte Wachstumsanalyse für Deutschland vorgelegt. Die Analyse der Kommission hat wichtige wachstumsrelevante Statistiken zusammengetragen und wertvolle Analysebausteine für die Erfassung der konjunkturellen Entwicklung präsentiert – allerdings werden wir hierzu wesentliche Ergänzungen vorlegen, die ein etwas komplexeres Gesamtbild der Wachstumsschwäche Deutschlands ergeben. Dabei geht die folgende Darstellung auch über neuere Analysen (Gries et al. 2002) zur Wachstumsdynamik in OECD-Ländern hinaus.

Deutschland sah sich in den neunziger Jahren einem veränderten nationalen und internationalen Umfeld ausgesetzt. Auf internationaler Ebene ergab sich in wichtigen Infrastrukturbereichen eine internationale Deregulierungswelle, die für die USA, die EU und auch für Japan charakteristisch war.

- Es kam zu einer erheblichen globalen Deregulierungswelle, die u.a. Telekommunikation, Post, Verkehr und Energiewirtschaft betraf (Schaubild 1). Deutschland hat hierbei in der EU eine führende Position eingenommen und konnte – nach OECD-Angaben (Elmeskov 2002) – in diesem Kontext von einem positiven Nettojobeffekt profitieren; Deutschland war bei den Job-Gewinnern in diesem Kontext immerhin Nr. 4.
- Die Globalisierung ist vorangeschritten, und zwar nicht nur in der Form einer zunehmenden Relation von Kapitalverkehr zu Bruttoinlandsprodukt in den OECD-Ländern plus den Schwellenländern in Asien und Latein-

Schaubild 1

**Deregulierungsindikator für die EU, Japan und die Vereinigten Staaten**  
1980 bis 1998



amerika; vielmehr haben sich im Zuge der Systemtransformation (Welfens, Gavrilenkov 2001; von Westerhagen 2002; Wiegert 2003) ehemals sozialistische Länder in Osteuropa bzw. der Ex-UdSSR zur Weltwirtschaft hin geöffnet, wodurch in Verbindung mit langfristigen Modernisierungszwängen bei der Angebotsseite der Transformationsländer neue Exportmärkte gerade für Deutschland entstanden. Das starke Wachstum der Direktinvestitionen im Zeitraum 1985 bis 2001 hat den Wettbewerb um mobiles Realkapital erhöht, die ökonomische Rolle multinationaler Unternehmen verstärkt und die OECD-Länder zu einer Welle von Körperschaftssteuersenkungen veranlasst. Bei unveränderter Staatsquote bedeutet dies wachsende Steuersätze für Arbeitnehmer und KMU. Damit stellt sich vor allem in den rasch alternden EU-Volkswirtschaften – Ausnahme ist Frankreich mit einer relativ hohen Geburtenrate – das Problem, dass eine Kombination von strukturell verschärftem Steuer- und Abgabendruck die Leistungsanreize schwächt.

- Mit dem Ende des Kalten Kriegs hat sich die zivile Technologiekonkurrenz intensiviert, da die USA, Frankreich und Großbritannien nicht länger gut die Hälfte der Ausgaben für Forschung und Entwicklung (F&E) für Militärprojekte verwenden. Die traditionelle Ausnahmeposition Deutschlands – und Japans –, nämlich unter den G-5-Ländern rund 90 % der F&E-Ausgaben unmittelbar für weltmarktrelevante Projekte einzusetzen, erodiert seit 1991, als die UdSSR und der Warschauer Pakt aufgelöst wurden. Die globale Hochtechnologiekonkurrenz hat sich intensiviert, wobei Deutschland auf den Weltmärkten im Hochtechnologiebereich in den neunziger Jahren zurückgefallen ist. Damit sind aber „Schumpetersche Weltmarktrenten“ – Zusatzeinkommen auf den Weltmärkten – gefährdet, was investitions- und

wachstumsschwächend einerseits wirken könnte, andererseits aber auch den internen Verteilungskampf in Deutschland gefährden dürfte.

- Telekomliberalisierungen und -privatisierungen, die zu fallenden Kommunikationskosten beitrugen, und die globale Internetexpansion haben die weltweite Standort- und Systemkonkurrenz intensiviert.

National sind vier strukturelle Änderungen in den neunziger Jahren wirtschaftspolitisch relevant:

- die Wiedervereinigung Deutschlands, die nicht nur für mindestens zwei Jahrzehnte zu erhöhten Steuer- und Abgabenlasten geführt hat, sondern auch die Anpassungsneigung bzw. Lernbereitschaft auf Seiten der Wirtschaftspolitik senkt. Dahinter steht die Hypothese, dass kleine offene Volkswirtschaften, wie etwa Finnland, Österreich, Niederlande, wegen ihrer starken Weltmarkteinbindung relativ lernbereit und rasch anpassungsfähig sind. (Die USA als große offene und sehr erfolgreiche Volkswirtschaft im 21. Jahrhundert kompensieren ihr diesbezüglich natürliches Manövra durch eine starke direkte Einwirkung ihrer führenden Universitätsökonomien auf die praktische Wirtschaftspolitik: der *Council of Economic Advisers* arbeitet unmittelbar für den US-Präsidenten und richtet sich nicht wie in Deutschland der SVR an eine anonyme Öffentlichkeit.)
- Die Bundesregierung genießt seit dem Start der EZB und dem parallelen Bedeutungsverlust der Deutschen Bundesbank eine erhöhte Autonomie in der Wirtschaftspolitik, was qualitätsmindernd wirken dürfte – seit 1998 ist die Deutsche Bundesbank kaum noch als einflussreiches ökonomisches Gewissen der Wirtschaftspolitik in Deutschland vernehmlich, die Abschaffung der Landeszentralbanken in 2002 hat ihre faktische Abhängigkeit vom Bund noch erhöht.
- Der Einfluss der Ökonomen in der Wirtschaftspolitik des Bundes ist – vor allem mit Blick auf das Finanzministerium – in den neunziger Jahren erheblich gesunken. Politik ist nicht losgelöst von den Personen zu sehen, die sie konzipieren und exekutieren. Es soll hier offen bleiben, ob Deutschland, nach einer langen Reihe eindrucksvoller Repräsentanten aus allen politischen Lagern, auch in den neunziger Jahren stets anspruchsvollen Maßstäben gerecht wurde. Zumal nicht zu übersehen ist, dass in internationaler Perspektive die Rekrutierung der wirtschafts- und finanzpolitischen Führung aus einem Fundus hochqualifizierter Experten immer mehr zur Regel wird und „learning on the job“ zur Ausnahme. Ökonomen sind nicht nur im wichtigen Bundesministerium der Finanzen insgesamt unterrepräsentiert. Obendrein wird bei der Rekrutierung offenbar darauf geachtet, keine aufmüpfigen bzw. kritischen Fachwissenschaftler (mit Spitzenbenotung bei Examen und Promotion) einzustellen: Eine kritische Diskussion der Finanzpolitik wird von der Spalte des Ministeriums her seit mehreren Jahren

nicht mehr gewünscht. Politikern, die der bequemen Neigung erliegen, sich mit Ja-Sagern zu umgeben, geht der Nutzwert kritischer Diskussionen und Ratschläge ab, was langfristig wenig Politikerfolg und damit Schaden für die Gesellschaft bei der Lösung wichtiger Probleme bedeutet.

- Die Expansion der „Mediakritie“, also der wachsende Einfluss der Medien – speziell privater TV-Anbieter –, begünstigt im politischen Selektionsprozess den Aufstieg Telegener. Das birgt eine erhebliche Gefährdung der Politikqualität auf längere Sicht in sich bzw. würde für die Forderung nach einer kompensatorisch verbesserten Beratung der Wirtschaftspolitik als Ausgleichsmechanismus sprechen.

In 2002 ist zudem eine dramatische Beschränkung des wirtschaftspolitischen Entscheidungsspielraums zu beobachten, da Finanzminister Eichel in einem Jahr mit schwachem Wachstum mit einer Neuverschuldungsquote von 3,8 % das Maastricht-Limit von 3 % erheblich überschreitet. Bei einer historisch niedrigen öffentlichen Investitionsquote von 1,6 % (niedrigster Wert in der Eurozone; USA in den neunziger Jahren durchgehend um 3 %) ist es nicht verwunderlich, dass Minister Eichel in 2002 auch gleich mit Blick auf § 115 Grundgesetz ein wirtschaftliches Ungleichgewicht konstatieren musste. Denn die Neuverschuldung des Bundes – und auch einiger Bundesländer – überstieg die öffentlichen Investitionen, was laut Grundgesetz nur in der Situation eines wirtschaftlichen Ungleichgewichts zulässig ist.

Das finanzpolitische Desaster in 2002/03 ist die Quittung für eine strategielose Finanzpolitik, die seit Jahren erkennbar wenig wachstumsfreundlich angelegt war, die allerdings die Öffentlichkeit unter dem absurdem Schlagwort von der Schuldenfalle für eine angeblich nachhaltige Sparpolitik zu gewinnen suchte. Hier ist kritisch anzumerken: Es bestand Ende der neunziger Jahre angesichts einer Ist-Schuldenquote von 60 % keine erkennbare Schuldenfalle, wenn man von einer wachstumsförderlichen Wirtschaftspolitik ausgeht, die eine reale Wachstumsrate längerfristig oberhalb der Neuverschuldungsquote erreicht (kritisch könnte auch eine Konstellation sein, bei der der Realzins  $r$  oberhalb der Wachstumsrate  $z$  ist – aber die neunziger Jahre zeigten am Beispiel u.a. der USA und der Niederlande, dass durchaus  $z > r$  über längere Zeit gelten kann). Aus ökonomischer Sicht ist der Zusammenhang zwischen Haushaltsdefizit  $a$  bzw. Staatsschuldenquote  $D/Y$  (maximal 60 % als Soll-Wert) und realem Wirtschaftswachstum  $z$  von DOMAR schon 1944 untersucht worden und führte zu der bekannten – bei genauer Analyse (Welfens 2002c) leicht korrekturbedürftigen – DOMAR-Formel für die langfristige Steady-state-Schuldenquote  $D/Y = \Omega$ :

$$(1) \quad \Omega\# = \alpha\# / z\#.$$

Dabei ist  $a\#$  (# für *steady state*) die Trenddefizitquote, die man mit Blick auf die Vorgaben des Maastrichter Vertrages bei knapp 2 % für Deutschland an-

setzen könnte, was bei 3 % Trendwachstum  $z^{\#}$  auf eine langfristige Schuldenquote von rund 60 % hinauslaufen würde. Bei einer Trendwachstumsrate von um 2 % darf die Trenddefizitquote nur etwa 1 % betragen.

Eine wachstumsschädliche Konsolidierungsstrategie à la Eichel, bei der die öffentliche Investitionsquote abgesenkt und die F&E-Förderquote unzureichend erhöht wird, läuft auf ein Sinken der Trendwachstumsrate  $z^{\#}$  hinaus; trotz Senkung der Neuverschuldungsquote kann die langfristige Schuldenquote ansteigen, und in 2002 und wohl auch in 2003 wird sie bei knapper Überschreitung der 60 %-Marke weiter ansteigen. Deutschland als Hochlohnland müsste angesichts von Globalisierung und EU-Osterweiterung strategisch zwingend verstärkt auf die Produktion wissens- und technologieintensiver Güter setzen, was deutliche Ausgabensteigerungen bei der Förderung von F&E verlangt – OECD-Spitzenreiter Schweden verzeichnete in 2001 eine F&E-Quote von 4 %, während Deutschland bei 2,4 % lag, was obendrein  $\frac{1}{2}$  %-Punkt unter dem Wert für 1989 war. Die PISA-Studie hat zudem strukturelle Schwächen im deutschen Schulsystem offenbart, wozu noch der Rückstand Deutschlands bei den Hochschulausgaben relativ zum Bruttoinlandsprodukt kommt: 1 % in der BRD, 1,7 % in Finnland und Schweden, 2,3 % in den USA. Wenn man überschlägig die aus Sicht der Neuen Wachstumstheorie für Wachstum wichtigen Lücken in den Bereichen F&E, Bildung und öffentliche Investitionen mit etwa 3 % des Bruttoinlandsprodukts beziffert und bei F&E-Ausgaben von einer 50:50 Aufteilung bei Staat und Wirtschaft ausgeht, so erhält man eine wachstumsrelevante Ausgabenlücke von 2,5 % des Bruttoinlandsprodukts zu Beginn des 21. Jahrhunderts in Deutschland. Eine wachstumsförderliche Wirtschaftspolitik hätte also rund 50 Mrd. € mehr in drei Etatbereichen auszugeben, was angesichts der in 2002 schon gerissenen 3 %-Latte bei der Neuverschuldungsquote einen Kürzungsbedarf bei Nicht-F&E-Subventionen und Sozialtransfers von 30 bis 40 Mrd. € bedeutet. Ein partieller Selbstfinanzierungseffekt kann im Übrigen gerade bei wachstumsrelevanten Ausgabenerhöhungen mittelfristig erwartet werden, und zudem sind wohl zumindest vorübergehend Steuern anzuheben.

Im Übrigen gilt: Falls Deutschland in eine längeranhaltende Phase der Wachstumsschwäche gerät und es dabei zu einer EU-weiten Wachstumsabschwächung käme, droht beim Euro eine reale Abwertung, zudem könnte der private Sektor angesichts erhöhter antizipierter Zinslasten bzw. Steuerquoten in der Zukunft mit einer Konsumreduzierung reagieren. Zu diesem konjunktuell negativen Aspekt könnte bei wiederholten Abwertungen eine Risikoprämie im Zins kommen, die wiederum die Investitionsquote in der Eurozone und damit das Wachstum abschwächen dürfte.

Tabelle 1

**Wachstum von Bruttoinlandsprodukt und Beschäftigung**

1971 bis 2000; in % p.a.

	D <sup>1</sup>	F	I	UK	EUROb <sup>2</sup>	EUb <sup>3</sup>	US	JP
BIP								
1971 bis 2000	2,3	2,5	2,5	2,3	2,6	2,5	3,2	3,3
1991 bis 2000	1,9	1,8	1,6	2,3	1,9	2,0	3,3	1,4
1991 bis 1995	2,1	1,1	1,3	1,8	1,3	1,4	2,4	1,4
1996 bis 2000	1,8	2,5	1,9	2,8	2,6	2,7	4,1	1,4
Beschäftigung								
1971 bis 2000	0,3	0,5	0,6	0,4	0,6	0,5	1,7	0,7
1991 bis 2000	0,2	0,5	0,1	0,2	0,5	0,4	1,2	0,3
1991 bis 1995	-0,3	-0,2	-0,7	-0,9	-0,3	-0,6	0,9	0,8
1996 bis 2000	0,7	1,2	1,0	1,3	1,3	1,3	1,6	-0,1

Nach Angaben in EC 2002.–<sup>1</sup>Daten bis 1991 für Westdeutschland.–<sup>2</sup>Eurogebiet, bereinigt: ohne Deutschland, Griechenland, Irland, Portugal, Spanien.–<sup>3</sup>EU, bereinigt: ohne Deutschland, Griechenland, Irland, Portugal, Spanien.

## 2.2 Wachstumsschwäche in Deutschland und internationale Wachstumsvergleiche

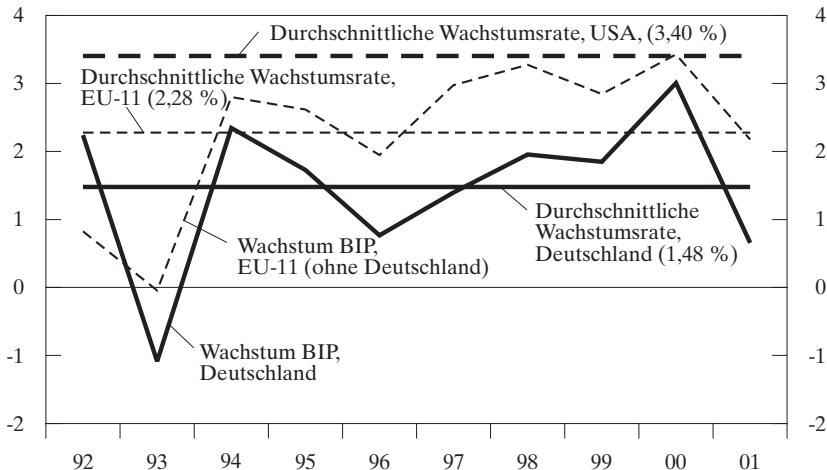
In der ersten Hälfte der neunziger Jahre hat in Deutschland der Wiedervereinigungsboom sicherlich zur relativ guten Wachstumsrate von 2,1 % p.a. beigetragen, in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre wurde nur noch eine jährliche Wachstumsrate von 1,8 % realisiert, die deutlich unter der Wachstumsrate Frankreichs und des Vereinigten Königreichs von 2,5 % bzw. 2,8 % blieb – Eurozone 2,6 %; die USA erreichten mit 4,1 % p.a. in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre eine Wachstumsrate, die sogar gut doppelt so hoch wie in Deutschland war (Tabelle 1).

Wenn man das reale Wachstum berechnet, dann ergibt sich für Deutschland im Zeitraum 1971 bis 2000 im internationalen Vergleich eine geringe Wachstumsrate von 2,3 %, die zudem in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre geringer als in der ersten ausfällt. Die Wachstumsrate des Pro-Kopf-Einkommens lag dabei mit 2,0 % p.a. sogar noch leicht hinter Großbritannien zurück, das lange Jahre als der kranke Mann Westeuropas galt, jedoch in den achtziger und neunziger Jahren die Wachstumsschwäche der siebziger Jahre überwunden konnte. In der ersten Hälfte der neunziger Jahre lag Deutschlands Wachstum über dem der „bereinigten Eurozone“, wobei letzteres als Eurozone ohne Deutschland und die ärmeren, aber rasch wachsenden Euro-Länder Griechenland, Irland, Portugal und Spanien definiert ist. Bekanntlich hat die Bundesregierung die Europäische Kommission gedrängt, die letztgenannten vier Länder aus dem Euro-Wachstumsvergleich herauszurechnen, was das wieder vereinte Deutschland in den frühen neunziger Jahren wegen des Wiedervereinigungsbooms recht gut dastehen lässt. Es ist aber im Grund mit Blick auf das hohe Wachstumspotenzial Ostdeutschlands, das 1991 in etwa die Produktivität

Schaubild 2

**Wachstumsrückstand Deutschlands zu den 11 Euro-Partnerländern**

1992 bis 2001; Veränderung des realen BIP gegenüber dem Vorjahr in %



Eigene Berechnungen nach Angaben der Europäischen Kommission (Ameco).

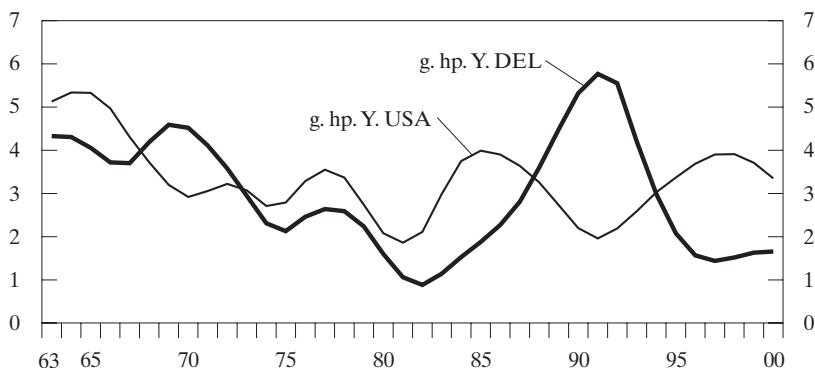
tät Griechenlands hatte, gerade nicht einzusehen, weshalb diese künstliche Besserrechnung Deutschlands sinnvoll ist.

Schaubild 2 zeigt im Übrigen das Analyseergebnis, wenn man Griechenland, Irland, Portugal und Spanien mit bei den Partnerländern der Eurozone hineinnimmt: Es zeigt sich im Zeitraum 1992 bis 2001 in jedem Jahr mit Ausnahme von 1992 ein Wachstumsrückstand gegenüber den Euro-Partnerländern. Bemerkenswert ist eine einfache Überschlagsrechnung: Hätte Deutschland im Zeitraum 1992 bis 2001 das Wachstum der Euro-Partnerländer erreicht, dann wäre das Bruttoinlandsprodukt 2001 etwa 10 % höher als der Ist-Wert gewesen, statt eines Budgetdefizits von 52 Mrd. € hätte sich ein Überschuss von 28 Mrd. € ergeben, die Zahl der Arbeitslosen wäre etwa 2 Mill. geringer gewesen als die Ist-Zahl von 4 Mill. Zu warnen ist aber an dieser Stelle vor einer verkürzenden Analyse, die einfach folgert: Mehr Wachstum = mehr Jobs; vielmehr liegt hier ein interdependent Zusammenhang vor, denn es gilt auch: Mehr rentable – normale oder hochproduktive – Jobs = mehr Wachstum.

Nicht zu übersehen ist im Übrigen, dass Deutschlands langfristige Wachstumsdynamik bald einen rückläufigen Trend aufweisen könnte, während die US-Entwicklung einen stabilen oder leicht steigenden Wachstumstrend in den neunziger Jahren aufzuweisen hat. Schwaches Wachstum in Deutschland

Schaubild 3

**Trendwachstum des Bruttonsozialprodukts<sup>1</sup> in Deutschland<sup>2</sup> und den USA**  
1963 bis 2000; in %



Eigene Berechnungen nach Angaben der Europäischen Kommission (Ameco). –

<sup>1</sup>Eurostat Jahresdaten (Ameco 2002), geglättet mit HP-Filter ( $\lambda = 5,0$ ). – <sup>2</sup>Bis 1991: Westdeutschland.

in 2001, 2002 und 2003 könnte die Wachstumserwartungen und damit die mittelfristige Investitionsquote schwächen (Schaubild 3).

Ein gerade für Deutschland wichtiges Problem dürfte im Kontext mit der Wachstumsschwäche im Zeitraum 1999 bis 2003 auch die EZB-Politik sein, die mit der Definition von Preisniveaustabilität als einer Inflationsrate von unter 2 % eine sehr enge Definition gewählt hat. Angesichts des Sachverhalts, dass in relativ armen EU-Ländern der Balassa-Samuelson-Effekt (Relativpreis nichthandelsfähiger Güter  $P^N/P^T$  steigt strukturell parallel zum Pro-Kopf-Einkommen in schnell wachsenden armen Ländern) für einen endogenen Erhöhungsdruck beim Preisniveau  $P = (P^N)^{\alpha} P^T(1-\alpha)$  von EU-Ländern mit geringem Pro-Kopf-Einkommen sorgt, der mit herkömmlicher Geldentwertung wenig zu tun hat, bedeutet eine Inflationsobergrenze von 2 % für die Wirtschafts- und Währungsunion: Wegen tendenziell hoher Inflationsraten in schnell wachsenden Euro-Ländern wie Spanien, Griechenland, Portugal, Irland und Finnland wird in Deutschland und Frankreich ein Druck hin zu einer Inflationsrate von nur etwa 1 % (oder gar Deflation) entstehen. So gesehen ist die EZB-Geldpolitik aus Sicht Deutschland strukturell zu restriktiv und wachstumsschädlich via hoher Realzinssatz. Zu keinem Zeitpunkt wäre die stabilitätsorientierte Deutsche Bundesbank in den Jahrzehnten ihrer geldpolitischen Herrschaft auf die Idee gekommen, Preisniveaustabilität als maximal 1 % Inflationsrate zu definieren; ähnliches wäre auch für die USA sicher undenkbar. Den empirischen Sachverhalt, dass moderate Inflation wachstums-

Tabelle 2

**Jährliches Wachstum der Bevölkerung**

1991 bis 2000; in %

	D <sup>1</sup>	F	I	UK	EUROb <sup>2</sup>	EUb <sup>3</sup>	US	JP
1971 bis 2000	0,3	0,5	0,2	0,2	0,4	0,3	1,0	0,7
1991 bis 2000	0,4	0,4	0,2	0,4	0,3	0,4	1,0	0,3
1991 bis 1995	0,7	0,4	0,2	0,4	0,4	0,4	1,0	0,3
1996 bis 2000	0,1	0,4	0,1	0,4	0,3	0,3	0,9	0,2

Nach Angaben der Europäischen Kommission. – <sup>1</sup>Daten bis 1991 für West-Deutschland. – <sup>2</sup>Eurogebiet ohne Deutschland, Griechenland, Irland, Portugal, Spanien. – <sup>3</sup>EU ohne Deutschland, Griechenland, Irland, Portugal, Spanien.

fördlicher ist, sollte man im Übrigen nicht leichtfertig übersiehen, zumal in Euroland mit einer sehr hohen anhaltenden Arbeitslosigkeit.

Auffällig ist die hohe Parallelität von wirtschaftlichem Wachstum und Beschäftigungswachstum unter führenden OECD-Ländern: Das deutsche Beschäftigungswachstum fiel hier in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre deutlich geringer als in anderen westlichen OECD-Ländern aus. Zwar hat sich in Deutschland in den späten neunziger Jahren eine Lohnzurückhaltung im Sinn eines Zurückbleibens der Reallohnanstieg hinter der Produktivitätserhöhung ergeben. Aber es bleibt in mittelfristiger Perspektive offen, ob diese Lohnzurückhaltung ausreichend lange aufrechterhalten bleibt und ob jenseits eines vertretbaren durchschnittlichen Nominallohnanstiegs die Streuung der Löhne über Qualifikationsgruppen und Sektoren hinweg hinreichend hoch im Sinn eines Anreizes zur Vermeidung eines weiteren überproportionalen Anstiegs des Anteils der Geringqualifizierten gewesen ist.

Die mittelfristigen Wachstumsaussichten Deutschlands werden im Übrigen – ähnlich wie in Italien – durch ein geringes Bevölkerungswachstum von etwa 0,1 % p.a. gedämpft, das seit Mitte der neunziger Jahre für Deutschland charakteristisch ist. In der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts dürfte die Bevölkerung in Deutschland wegen der geringen Geburtenrate und einer beträchtlichen Rückwanderung bei Immigranten fallen – dies dürfte investitionsdämpfend wirken. Erst nach 2010, wenn volle Arbeitnehmerfreizügigkeit für die osteuropäischen EU-Neumitgliedsländer bestehen wird, dürfte wieder eine erhöhte Netto-Einwanderungsrate zu erwarten sein (Tabelle 2).

Das geringe deutsche Beschäftigungswachstum in den neunziger Jahren war zu einem erheblichen Teil von einem Ansteigen der Zahl der Teilzeit-Jobs geprägt. Auf Basis von Vollzeit-Arbeitsplätzen ergibt sich für Deutschland in den späten neunziger Jahren – anders als in Italien, Frankreich und den USA – ein Rückgang des Beschäftigungsvolumens. Von daher ist im Zuge der Expansion der Teilzeitarbeit und durch Arbeitszeitverkürzung ein Teilerfolg in der deutschen Arbeitsmarktpolitik gelungen (dabei ist die Erwerbsquote in

Tabelle 3

**Arbeitsinput auf Basis von Vollzeitäquivalenten**

1991 bis 2000; in % p.a.

	D <sup>1</sup>	F	I	US
1991 bis 2000	-0,7	0,2	0,0	1,6
1991 bis 1995	-1,4	-0,5	-0,8	1,2
1996 bis 2000	-0,2	1,0	0,8	2,1

Nach Angaben der Europäischen Kommission. – <sup>1</sup>Wegen fehlender Vollzeit-Äquivalenzzahlen für Deutschland in 1991 sind die Perioden für Deutschland 1992 bis 2000, 1992 bis 1995 und 1996 bis 2000.

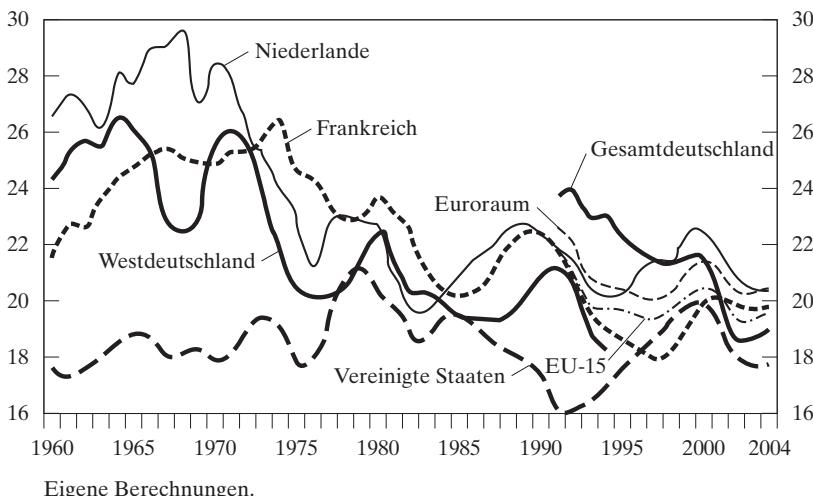
Deutschland ohnehin geringer als in den USA, wobei in Deutschland eine effektive Tendenz zur Frühverrentung den Arbeitsmarkt kurzfristig künstlich und wesentlich zulasten der Steuer- und Beitragszahler entlastet hat). Aber wegen der in Deutschland effektiv rückläufigen Beschäftigung – auf Vollzeitäquivalenzbasis gerechnet – sind unverändert massive Arbeitsmarktprobleme erkennbar: Während Italien und Frankreich ihr jeweiliges Beschäftigungsvolumen im Zeitraum 1996 bis 2000 um etwa 1 % p.a. steigern konnten, sank das Beschäftigungsvolumen in Deutschland um 0,2 % p.a. Die USA erreichten gar eine Steigerung des Beschäftigungsvolumens um 2,1 % p.a., wobei eine Bereinigung um das Bevölkerungswachstum immerhin noch eine Volumenzunahme von 1,1 % auf Vollzeitäquivalent-Basis ergibt (Tabelle 3).

Soweit mehr Teilzeitarbeit von Beschäftigten wie von Arbeitslosen in Deutschland tatsächlich auch längerfristig gewünscht wird, erscheint ein starkes Wachstum der Teilzeitarbeit durchaus nicht als grundsätzliches Problem. Nicht zu übersehen sind allerdings insgesamt erhebliche Funktionsprobleme in den Arbeitsmärkten Deutschlands. Diese Problematik zeigt sich in Form der hartnäckig hohen Arbeitslosigkeit, die in der BRD seit den neunziger Jahren bei rund 2 Mill. Arbeitslosen liegt und in den neunziger Jahren im wieder vereinigten Deutschland rund 4 Mill. Arbeitslose bzw. eine Quote von fast 10 % erreicht hat. Der Anteil der Wenigqualifizierten, der bei der Erwerbsbevölkerung rund 19 % zu Ende der neunziger Jahre erreichte, war bei den Arbeitslosen überdurchschnittlich hoch – er erreichte fast 40 %, was auf einen überzogenen Lohndruck bei den Geringqualifizierten bzw. unzureichende vertikale Lohndifferenzierung hinweist. Die Investitionsquote in Deutschland ist vermutlich gerade durch lohndruckbedingte Substitutionsprozesse Arbeit-Kapital in den frühen neunziger Jahren künstlich erhöht worden, in den späten neunziger Jahren haben die Gewerkschaften hingegen eine Lohnzurückhaltung geübt, die zu sinkenden Lohnstückkosten führte. Eine generelle Politik der Lohnzurückhaltung ist allerdings durchaus nicht unbedingt problemadäquat, zumal moderater Lohndruck durchaus auch Anreize zu Produkt- und Prozessinnovationen gibt, die wachstumsförderlich sind. Wenn allerdings die staatliche F&E-Förderquote bzw. die F&E-Quote sinkt, wie dies

Schaubild 4

**Investitionsquoten in ausgewählten Ländern und Regionen**

1960 bis 2004; in % des BIP



im Zeitraum 1989 bis 1998 der Fall war, dann dürfte die „Innovationselastizität in Bezug auf den Lohndruck“ sinken.

Deutschlands Weltmarktanteile im Bereich der Hochtechnologie sind in den neunziger Jahren gesunken. Dennoch hat die deutsche Wirtschaft offenbar dynamische Unternehmen im Bereich mittlerer Technologien, die auch im Export dominieren. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass die (Netto-) Exporte Deutschlands bei Vollbeschäftigung – also höherer Inlandsnachfrage – geringer ausfallen würden als bei hoher Arbeitslosenquote.

Innovative Unternehmen dürften in den neunziger Jahren allerdings in den OECD-Ländern im Zuge der Aktienhausse verbesserte Bedingungen von der Kapitalmarktseite her vorgefunden haben: Die Möglichkeiten, die Eigenkapitalbasis zu stärken, haben durch den Aktienmarktboom deutlich zugenommen, was erfahrungsgemäß vor allem für technologieorientierte Unternehmen wichtig ist. Da Deutschland den Aktienmarktboom im Geleitzug der OECD-Länder – angeführt von den USA – erlebte, hat sich die relative deutsche Position hier nicht verbessert. Immerhin kann nach einer Analyse der OECD (2002: 135) der Anstieg der deutschen Investitionen im Unternehmenssektor um 12,1 % im Zeitraum 1995 bis 1999 nach einer OECD-Zerlegung zu 5,2 %-Punkten auf die erhöhte Aktienmarktkapitalisierung zurückgeführt werden, zu 6,1 %-Punkten auf Realeinkommenseffekte und zu 0,8 %-Punkten auf den Realzins. In Frankreich nahmen die Investitionen im

selben Zeitraum um 18,2 % zu, wobei die Zerlegungsanalyse 4,2 %-Punkte aus der Aktienkapitalisierung, 9,8 %-Punkte aus der Einkommensdynamik und 1,8 %-Punkte aus der Realzinsentwicklung ergibt. In den Niederlanden kann der Anstieg bei den Investitionen um 36,2 % zu 6,5 %-Punkten auf den Kapitalmarkt, zu 15,9 %-Punkten auf die Einkommensentwicklung und zu 2,5 %-Punkten auf den Realzins zurückgeführt werden; dabei bleiben in Frankreich etwa 2 %-Punkte, in den Niederlanden 11 %-Punkte des Investitionswachstums im Rahmen der Drei-Faktoren-Analyse unerklärt. In den USA und Großbritannien, wo der Anstieg der Investitionen etwa 50 % betrug, kann nur etwa zwei Fünftel durch die genannten Faktoren erklärt werden. Da grundsätzlich gezeigt werden kann, dass die Investitionsquote  $I/Y = (K/Y)(g_Y + \delta)/(1+g_Y)$  – wobei  $g_Y$  für Trendwachstumsrate,  $K/Y$  für den Kapitalkoeffizienten und  $\delta$  für die Abschreibungsrate steht – könnte die Erhöhung der Investitionsquote durchaus auch auf eine Erhöhung der Abschreibungsrate zurückzuführen sein, wofür es bei den USA Evidenz gibt (Telvin, Whelan 2000).

Die Investitionsquote in Deutschland könnte mittelfristig sinken, weil es im Kontext der EU-Osterweiterung zur Verlagerung kapitalintensiver Industrien nach Osteuropa kommen wird. Dieses Phänomen dürfte noch verstärkt werden durch das seit Beginn des Euro zu konstatierende Entfallen des traditionellen BRD-Standortvorteils, nämlich die niedrigsten Kapitalkosten in der EU zu haben. Soweit es in Osteuropa – speziell in den EU-Beitrittsländern – zu mittelfristig hohem Wachstum kommt, wird Deutschland allerdings über die Güterexportschiene besonders profitieren, was sich aus der Logik der Gravitationsgleichung und der deutschen Exportspezialisierung ergibt. Allerdings wird Deutschland auf der Importseite vermutlich ambivalente Impulse aus Osteuropa realisieren (Welfens 2002c): Die bei EU-Osterweiterung zunehmende Importkonkurrenz kann durchaus produktivitäts- und damit auch wachstumsförderlich wirken, aber dieser Importkonkurrenzeffekt trifft andere EU-Länder mit weniger technologie- und humankapitalintensiver Spezialisierung stärker als Deutschland. In der BRD wiederum dürfte der Inflationsdämpfungseffekt aus massiv steigenden Konsumgüterimporten aus EU-Beitrittsländern relativ stark sein, was in Deutschland zu einem im Intra-Euro-raum-Vergleich relativ hohen Realzinssatz beitragen könnte; ein hoher Realzins aber wird wachstumsdämpfend wirken.

Ein potentieller Wachstumstreiber könnte eine hohe Gründerdynamik sein, wobei idealerweise eine im internationalen Vergleich hohe Gründerintensität mit einer hohen Überlebensrate von Unternehmensneugründern zu kombinieren wäre. Allerdings war die Gründerdynamik im EU-Vergleich in Deutschland eindeutig unterdurchschnittlich (DtA 2001): Während die deutsche Förderlandschaft in Umfragen recht gut abschneidet, ist die langfristige Unternehmensgründungsdynamik im internationalen Vergleich auch qualita-

tiv eher schwach, was offenbar auch an dem hohen Anteil der „Notgründungen“ durch Arbeitslose liegt; die Relation Notgründungen zu Normalgründungen in Deutschland ist 1:2, während sie in den USA 1:8 beträgt. Die Tatsache, dass in den späten neunziger Jahren die Zahl der Neugründungen die Zahl der Firmenschließungen überstieg, kann ohne näheres Nachsehen nicht als Erfolgsnachricht eingeordnet werden. Denn die Zahl der Arbeitsplatzverluste durch liquidierte Unternehmen übersteigt erfahrungsgemäß die Zahl der von Unternehmensgründern in den ersten Jahren geschaffenen neuen Jobs. Das enorme Ausmaß an staatlicher Bürokratie in Deutschland behindert im Übrigen gerade junge Unternehmen bzw. den Mittelstand. In diesem Kontext scheint der Föderalismus der BRD auch Schattenseiten zu haben, denn neue überzogene Vorschriften stammen oftmals vom Bund und den Bundesländern. Die Tatsache, dass in der BRD zu Beginn des 21. Jahrhunderts über 1 000 Bund-Länder-Kommissionen – weitgehend unbeachtet von der Öffentlichkeit – arbeiten, kann man nur erschreckend nennen. Hier deutet sich auch die Unbeweglichkeit des politischen Systems insgesamt an, wozu noch die geringe Veränderungsbereitschaft vieler Lobby-Gruppen hinzukommt.

Wachstumsämpfend wird auch der Rückgang bei der Erwerbsbevölkerung ab 2006 wirken, der das Potenzialwachstum reduziert. Zudem wird Deutschland von einem bis 2050 deutlich steigenden Medianalter der Bevölkerung geprägt sein, und zwar im Gegensatz zu den USA. Der Anstieg im Medianalter um etwa 10 Jahre wird die Lernfähigkeit und Flexibilität der Wirtschaftsgesellschaft in der BRD schwächen und könnte auch mit einer Verkrustung des politischen Systems und mithin reformtrügerer Politik einhergehen. Umso wichtiger wäre es, zu Beginn des 21. Jahrhunderts die großen Reformaufgaben erfolgreich anzugehen, die z.T. schon mehr als ein Jahrzehnt unerledigt sind. Bevor man seitens der Politik überhaupt Maßnahmen ergreifen kann, müssen die großen Reformaufgaben politisch benannt bzw. auf der Reformagenda verankert werden und eine gesellschaftliche Diskussion hierzu angestoßen werden, die Reformverweigerer ins Abseits zu stellen hilft. Das Internet könnte durchaus helfen, eine positive Reformstimmung in Deutschland zu erzeugen: Wünschenswert wäre eine überparteiliche Reformwerkstatt bzw. Internetseite, wo Fakten aufzuführen, empirische Befunde darzustellen, Politikalternativen zu bezeichnen und Diskussionsforen zu schaffen sind.

## 2.3 Rolle des IKT-Sektors für Wirtschaftswachstum

Wenn man nach den Ursachen der Wachstumsschwäche bzw. nach Optionen für erfolgreiche Wachstumspolitik sucht, dann ist ein Blick auf die USA hilfreich, wo in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre eine nichtinflationäre Wachstumsbeschleunigung festzustellen war. Deren hohes Wachstum von fast 4 % in den neunziger Jahren kann zurückgeführt werden auf:

- Anhaltendes Bevölkerungswachstum von fast 1 % p.a., das über die neunziger Jahre gesehen doppelt so hoch wie in Deutschland war. Für Deutschland gibt es keine mittelfristigen Perspektiven für eine Erhöhung der Bevölkerungszahl, allenfalls langfristig ist über erhöhte Immigrationszahlen ein Bevölkerungsanstieg denkbar.
- Bildungsexpansion bzw. verstärkte Humankapitalakkumulation, die u.a. im Schaffen von 2 Mill. neuer Jobs im Bildungsbereich zum Ausdruck kommt. Demgegenüber ist Deutschlands Bildungssystem aus diversen Gründen kaum expansionsfähig, wobei vor allem eine teilweise staatliche Entmutigung privater Universitätsaktivitäten beklagenswert ist.
- Hohe öffentliche Investitionsquote von rund 3 %. Gemessen daran ist in Deutschland eine erhebliche Erhöhung der staatlichen Investitionsausgaben dringlich.
- Hohe bzw. relativ zum Inlandsprodukt gestiegene Direktinvestitionszuflüsse, die wettbewerbsintensivierend wirkten, Technologietransfers mit sich brachten und auch via Kapitalbestandserhöhung – speziell bei *Greenfield Investment* – zur Erhöhung des Produktionspotenzials erheblich beitrugen. Deutschland ist in 2000/2001 eine temporäre Verbesserung der Direktinvestitionsbilanz gelungen; verbesserte relative Standortbedingungen werden vom IMD-Barometer in 2002 signalisiert.
- Eine erhöhte Importkonkurrenz, die produktivitätssteigernd wirkte und damit wachstumsförderlich war. Deutschland wird im Zuge der EU-Osterweiterung eine deutlich verschärzte Importkonkurrenz verzeichnen; aber ein früherer Vergleich der Wirkung der Importkonkurrenz auf den Produktivitätsfortschritt für frühere Dekaden (Mann 1998) zeigte keine signifikanten Fortschrittseffekte für Deutschland – ganz im Gegensatz zu den USA.
- Eine starke Expansion der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT). Die IKT-Expansion hat in den USA in den IKT-produzierenden wie den nutzenden Sektoren stark zur Erhöhung des Wachstums beigetragen. Wenn man nur auf den IKT-produzierenden Sektor abstellt, beträgt der IKT Beitrag zum Wachstumsplus rund 1 %-Punkt (Colecchia, Schreyer 2001), wenn man noch die IKT-Nutzung hinzunimmt, dann ergeben sich nach van Ark (2001) fast 3 %.

Der IKT-Einfluss auf das Wachstum kann grundsätzlich sowohl aus IKT-produzierenden wie IKT-nutzenden Sektoren herrühren. Eine traditionelle Wachstumszerlegungsanalyse, die das Wachstum zerlegt in Beiträge IKT-produzierender, IKT-nutzender und Nicht-IKT-Sektoren, wird in einem ersten Schritt offen lassen, welchen exakten Anteil allein der IKT-Faktor bei den Wachstumsbeiträgen von IKT-produzierenden und IKT-nutzenden Sektoren erbrachte. Zu den besonders interessanten Aspekten der Analyse des zunehmenden Investitionsanteils von IKT an den Gesamtinvestitionen – ohne Woh-

nungsbau – gehört, dass möglicherweise mit beschleunigten intra- und extra-sektoralen Spillover-Effekten beim Produktivitätsfortschritt zu rechnen ist; zudem sind Netzwerkeffekte als nachfrageseitige Beschleunigungsmomente im Diffusionsprozess denkbar. Schließlich dürfte die verstärkte IKT-Nutzung zu einer erhöhten Bedeutung des Humankapitals führen, so dass insgesamt aus theoretischer Sicht die Perspektiven der Neuen Wachstumstheorie als besonders gewichtig erscheinen (Romer 1986, 1990; siehe auch den Modellansatz im Anhang).

Aus theoretischer und empirischer Sicht ist eindeutig von einem wachstums- bzw. handelsförderlichen Einfluss der IKT-Expansion auf das Wachstum auszugehen (Welfens, Jungmittag 2002; Welfens 2002d; Barfield, Heiduk, Welfens 2003). Van Ark (2001: 23) beziffert in seiner Wachstumsanalyse für 1995 bis 1999 – gemäß *Growth Accounting*-Ansatz – den Wachstumsbeitrag der IKT-nutzenden Sektoren mit 0,84 %-Punkten bei Dänemark, 1,02 bei Finnland, 0,56 bei Deutschland, 1,29 im Fall der Niederlande, 0,87 bei Großbritannien und 1,89 bei den USA.

Der Sachverständigenrat sieht in seinem Jahresgutachten 2002/03 keine Wachstumsrelevanz der New Economy (SVR 2002: 318): „Die neue Ökonomie leistet hingegen keinen signifikanten Beitrag zur Erklärung der Wachstumsunterschiede zwischen Deutschland und dem restlichen Euro-Raum“. Mit dieser These ignoriert der Sachverständigenrat zahlreiche grundlegende theoretische und empirische Studien zur New Economy bzw. zeigt sich implizit als Anhänger der *GORDON*-These, die schon für die USA behauptet hatte, dass allein der IKT-produzierende Sektor und zyklische Elemente für die US-Wachstumsbeschleunigung in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre verantwortlich sei (Gordon 1999). Schließlich ignoriert der Sachverständigenrat u.a. auch die für Finnland, Niederlande und Frankreich vorliegenden Befunde, auf die nachfolgend noch einzugehen ist.

Gegenüber Finnland bzw. Großbritannien beträgt bei IKT in enger Abgrenzung (IT-Ausrüstungsgüter, Softwareinvestitionen, Kommunikationsausrüstungsgüter) das Defizit des IKT-Beitrags beim Wachstum im Zeitraum 1995 bis 2000 0,2 %-Punkte bzw. 0,1 %-Punkt, gegenüber den USA beläuft sich das Wachstumsbeitragsdefizit auf 0,5 %-Punkte (Colecchia, Schreyer 2001). Hätte Deutschland also den US-Wachstumsbeitrag von IKT im engeren Sinn erreicht, hätte das Wachstum im Zeitraum 1996 bis 2000 statt bei 1,8 % bei 2,3 % gelegen.

Die Zahlen von Colecchia/Schreyer (2001) sind wegen der engen IKT-Abgrenzung der Autoren als Schätzuntergrenze des IKT-Wachstumsbeitrags anzusehen, da weder Spillovereffekte von wachsenden IKT-Investitionen beim IKT-Kapitaleinsatz in Nicht-IKT-Sektoren berücksichtigt werden, noch produktivitätssteigernde Effekte in IKT-nutzenden Sektoren – die beiden letzt-

genannten Aspekte werden bei der Wachstumszerlegung von Coleccia/Schreyer in der Wachstumsrate der totalen Faktorproduktivität nur implizit erfasst. Auch das Gordon/RWI (2002) kommen im Übrigen auf einen signifikanten Wachstumsbeitrag des IKT-Sektors für Deutschland und stellt einen Rückstand Deutschlands gegenüber den USA fest.

Im Zeitraum 1975 bis 1995 hat der IKT-Sektor je nach Land und Jahr einen Wachstumsbeitrag von etwa 0,2 bis 0,5 %-Punkten erbracht (Coleccia, Schreyer 2001). Bemerkenswerterweise ist der Wachstumsbeitrag des IKT-Sektors in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre auf 0,3 bis etwa 0,9 %-Punkte gestiegen. Es ist im Übrigen im Zeitraum 1985 bis 2002 zu einer enormen relativen Verbilligung von Computern, Standard-Software und Telekommunikationsgütern gekommen (Welfens 2002b).

Der IKT-Sektor zeichnet sich insgesamt einerseits durch eine hohe technologische Dynamik aus, andererseits gibt es in diesem Sektor – von der Ausgabenseite in den USA in 2002 fast 10 % des Bruttoinlandsprodukts erreichend – erhebliche Potenziale für wachstumsförderliche Massenproduktionsvorteile (etwa im PC-Bereich) und für Netzwerkeffekte, die eine endogene Form des Nachfragegewachstums darstellen. Netzwerkeffekte im Sektor  $i$  liegen vor, wenn bei zunehmender Nutzerzahl bei Gut oder Dienstleistung  $i$  der Nutzen für den jeweiligen Anfangsnutzerbestand weiter steigt, wie dies etwa in der Expansionsphase der Telekommunikation oder beim Internet, aber auch bei bestimmten Software-Produkten der Fall ist. Bei Software-Produkten wie bei modernen Telekommunikationsdiensten wird im Übrigen eine relativ hohe Diffusionsgeschwindigkeit bei Produktinnovationen durch die typischen Produktbündelungsstrategien erreicht.

Geht man von einer gesamtwirtschaftlichen Produktionsfunktion mit den Inputfaktoren Arbeit  $L$ , Nicht-IKT-Kapital  $K$  und IKT-Kapital  $Q$  sowie dem Technologieniveau  $A$  aus (für eine komplexe Produktionsfunktion vgl. den Anhang), dann lässt sich bei Annahme eines Hicks-neutralen technischen Fortschritts die gesamtwirtschaftliche Produktion schreiben als:

$$(1) \quad Y = Y(K, Q, L, A).$$

Nimmt man als Funktion eine einfache Gleichung:

$$(2) \quad Y = AK^\sigma Q^\sigma L^\sigma,$$

dann gilt nach Logarithmierung und Ableitung nach der Zeit die folgende Zerlegung des realen Wirtschaftswachstums  $d\ln Y/dt = g_Y$ :

$$(3) \quad d\ln Y/dt = d\ln A/dt + \sigma d\ln K/dt + \sigma' d\ln Q/dt + \sigma'' d\ln L/dt.$$

Demnach ist das Wirtschaftswachstum als Summe aus der Wachstumsrate des technischen Fortschritts  $d\ln A/dt$  und der mit den jeweiligen Elastizitäten  $\sigma$  gewichteten Wachstumsraten der Einsatzmengen von Nicht-IKT-Kapital  $K$ , IKT-Kapital  $Q$  und Arbeit  $L$  aufzufassen. Die Elastizitäten entsprechen bei gewinnmaximierenden Unternehmen in einem Umfeld mit wettbewerbsintensiven Güter- und Faktormärkten den Einkommensanteilen des jeweiligen Faktors am Bruttoinlandsprodukt. Steigt der IKT-Kapitaleinsatz überproportional im Zeitablauf an, so könnte dies bei einer relativ hohen bzw. im Zeitablauf möglicherweise gar steigenden Produktionselastizität zu einer Wachstumsbeschleunigung führen. In der Literatur werden bei empirischen Abschätzungen des IKT-Wachstumsbeitrags regelmäßig konstante Elastizitäten unterstellt.

Der enorme relative Preisverfall bei IKT-Ausrüstungsgütern hat zu einer stark wachsenden Nachfrage bei Unternehmen nach erhöhter IKT-Kapitalbildung geführt. Ausgangspunkt sind hierbei die Kapitalnutzungskosten (Jorgenson 1963); die *User Cost of Capital* ( $h$ ) für Kapitalgut  $i$  sind demnach, und zwar bei Zugrundelegung der Symbole  $q$  als Relativpreis des Kapitalguts,  $z$  als Nettorendite,  $\delta$  als Abschreibungsrate und  $\varphi$  als Veränderungsrate des Relativpreises:

$$(4) \quad h_i = q_i (z_i + \delta_i - \varphi_i).$$

Der sinkende Relativpreis von IKT-Realkapital erhöht zwar einerseits den Anreiz, IKT-Güter in der Wirtschaft einzusetzen, zugleich darf aber nicht übersehen werden, dass das im Zeitablauf erfolgende anhaltende Sinken des Relativpreises die Kapitalnutzungskosten  $h$  erhöht. Neben einer hohen Dynamik im Bereich der Prozessinnovationen sind auch IKT-basierte (digitale) Produktinnovationen beobachtbar. Die starke IKT-Innovationsdynamik schafft allerdings nicht ohne Weiteres nachhaltige Expansionschancen im Telekom- und Internetsubsektor – zwar stützen dort Netzwerkeffekte die Nachfrageexpansion, aber Unvollkommenheiten der Informationsmärkte sorgen für angebotsseitige Expansionsprobleme. Denn viele digitale Dienste und Produkte sind Erfahrungs- oder Vertrauensgüter, bei denen die Güterqualität aus Nachfragersicht schwer zu beurteilen ist, was die Zahlungsbereitschaft mindert.

Colecchia/Schreyer (2001) haben auf Basis dieser bekannten wachstumstheoretischen Zusammenhänge die IKT-Investitionen in ausgewählten OECD-Ländern untersucht (Tabelle 4). Der Anteil der IKT-Investitionen an den Bruttoanlageninvestitionen – ohne Wohnungssektor – stieg in den USA von 15,2 % in 1980 auf 22,5 % in 1990 und 29,9 % in 2000. In Großbritannien verdreifachte sich der Anteil im Zeitraum 1980 bis 2000 von 4,8 % auf 15 %, in Finnland stieg der Anteil in dieser Periode auf 28 %. Damit lag Finnland

Tabelle 4

**Prozentualer Wachstumsbeitrag des IKT-Sektors im engeren Sinn**

1980 bis 2000 oder letzte vorhandene Jahre; Basis: Harmonisierter Preisindex

		Australien	Kanada	Finnland	Frankreich	Deutschland	Italien	Japan	UK	USA
Wachstumsrate (BIP)	1980–1985	3,39	2,66	2,80	1,48	1,13	1,54	3,31	2,59	3,35
	1985–1990	3,79	2,90	3,42	3,46	3,59	3,04	5,14	3,90	3,31
	1990–1995	3,37	1,79	-0,70	0,97	2,22	1,44	1,33	2,12	2,64
	1995–1999	4,72	4,09	5,62	2,60	1,73	1,93	1,10	3,48	4,43
	1995–2000	4,62	4,20		2,81	2,06			3,55	4,40
Wachstumsbeitrag in %-Punkten von:										
IT und Kommunikationsausrüstung	1980–1985	0,24	0,25	0,21	0,13	0,18	0,21	0,16	0,16	0,36
	1985–1990	0,34	0,24	0,30	0,17	0,23	0,23	0,23	0,25	0,32
	1990–1995	0,37	0,21	0,17	0,16	0,24	0,18	0,25	0,23	0,29
	1995–1999	0,53	0,39	0,46	0,23	0,28	0,29	0,36	0,42	0,61
	1995–2000	0,53	0,43		0,25	0,30			0,43	0,62
Software	1980–1985	0,05	0,04	0,07	0,05	0,03	0,02	0,02	0,02	0,07
	1985–1990	0,12	0,09	0,12	0,05	0,04	0,08	0,07	0,04	0,11
	1990–1995	0,12	0,09	0,07	0,02	0,06	0,02	0,06	0,04	0,14
	1995–1999	0,13	0,12	0,16	0,10	0,07	0,07	0,02	0,05	0,25
	1995–2000	0,15	0,13		0,10	0,07			0,04	0,25
IKT Insgesamt	1980–1985	0,29	0,30	0,28	0,18	0,20	0,23	0,18	0,18	0,44
	1985–1990	0,46	0,33	0,42	0,22	0,27	0,31	0,30	0,29	0,43
	1990–1995	0,48	0,30	0,24	0,18	0,30	0,21	0,31	0,27	0,43
	1995–1999	0,66	0,51	0,62	0,33	0,35	0,36	0,38	0,47	0,86
	1995–2000	0,68	0,57		0,35	0,38			0,48	0,87
Gesamtkapitaldienste	1980–1985	1,66	1,11	0,77	0,72	0,69	0,82	1,10	0,76	1,25
	1985–1990	1,93	1,13	1,00	0,92	0,91	0,97	1,50	1,15	1,10
	1990–1995	1,37	0,65	0,26	0,78	1,08	0,73	1,49	0,85	0,97
	1995–1999	1,63	0,96	0,57	0,82	0,95	1,01	1,07	1,23	1,69
	1995–2000		1,03		0,87	0,98			1,25	1,71

Nach Angaben in Colecchia, Schreyer 2001: 16.

knapp hinter den USA und deutlich vor Australien und Kanada, wo der Anteil in 2000 etwa 22 % erreichte. Deutschland verzeichnete einen Anstieg des IKT-Investitionsanteils von 12,2 % in 1980 – als man etwa 4/5 des Niveaus der USA hatte – auf 16,2 % in 2000, was nur noch gut der Hälfte des US-Anteils in 2000 entsprach. Dabei werden im Querschnittsvergleich der Länder einige Unterschiede deutlich: Die USA haben den höchsten Anteil der Softwareinvestitionen an den Gesamtinvestitionen (ohne Bauwirtschaft), wobei der Anteilswert von 3 % in 1980 auf 13,6 % in 2000 anstieg. Australien, Kanada und Finnland verzeichneten hier in 2000 immerhin Anteile von 9 bis 10 %; Deutschland, Italien und Japan hatten hingegen nur 5,7 %, 4,9 % bzw. 3,8 %; Frankreich lag bei 6,1 % in 2000. Finnländs hoher IKT-Anteil an den Gesamtinvestitionen stieg nicht nur, weil der Anteil der Software-Ausgaben sich im Zeitraum 1980 bis 2000 gut vervierfachte, sondern auch weil der Anteil der Investitionsausgaben bei Kommunikationsausrüstungen sich fast verfünfachte; Finnland hatte in 2000 mit einem Kommunikationsanteil von 15,3 % einen

fast doppelt so hohen Anteil wie die nächstfolgenden Länder USA, Italien und Japan mit 8,7,2 bzw. 6,9 % – Deutschland verzeichnete nur 4,3 %.

Hohe Kommunikationsinvestitionen in Finnland sind nicht nur Reflex einer starken Nachfrage nach Kommunikationsdiensten, sondern auch Ergebnis eines relativ wettbewerbsintensiven Kommunikationssektors – hier treffen bei der Festnetztelefonie im Fern- und Auslandsverkehr drei große und eine Vielzahl kleiner Anbieter aufeinander. Demgegenüber ist die Wettbewerbsintensität in Deutschland, Italien, Frankreich und Spanien relativ schwach. Unter den großen EU-Ländern hat nur Großbritannien einen relativ intensiven Wettbewerb in der Festnetztelefonie, wobei Kabel-TV-Anbieter einen Marktanteil von etwa 10 % haben. Auch die Niederlande und Belgien weisen erhebliche Kabel-TV-Aktivitäten auf, die nicht nur für TV-Ausstrahlung, sondern auch für Telefon- und Internetdienste bedeutsam sind. Deutschland hat bei der Telekomteilprivatisierung bedauerlicherweise das Kabel-TV-Netz nicht separat ausgegliedert.

Längerfristig wird die Mobiltelefonie an Bedeutung im Kommunikationssektor gewinnen, zumal neuartige Software ab 2003 auch die Mobilnutzung von herkömmlichen Internet-Websites erlaubt. Deutschland als großer und wettbewerbsintensiver Markt dürfte in der Mobiltelefonie – und auch beim M-Commerce – eine führende Rolle in der EU spielen. Problematischer ist in Deutschland der stationäre Internetbereich, weil hier der schwache Wettbewerb im Ortsnetzbereich die Internet-Zugangspreise hochhält und damit beim Vergleich mit führenden OECD-Ländern (mit Internet-Pauschaltarifen) für geringe Verweilzeiten der Internetnutzer sorgt. Hier ergeben sich in erster Linie Hemmnisse für den B-2-C-Bereich, also den Verkauf an Endkunden im Haushaltsbereich. Der in 2003 in Deutschland erwartete UMTS-Start wird breitbandige digitale Dienstleistungsmärkte fördern, allerdings leiden digitale wie auch viele herkömmliche Informationsmärkte unter einer Reihe bekannter Marktunvollkommenheiten. Neue digitale Produkte werden längerfristig die Konsumnachfrage stimulieren, sinkende Kommunikationskosten und digitale Prozessinnovationen dürften generell preissenkend wirken und damit positive Realeinkommenseffekte auslösen; hierzu kommen noch Wettbewerbsintensivierungseffekte durch erhöhte Markttransparenz. Es ist allerdings denkbar, dass die digitale Wirtschaft in Deutschland ihre wichtigsten mittelfristigen Produktivitäts- und Wachstumseffekte in der Old Economy hat, wo erfahrene Anbieter digitale Dienste in ihre differenzierten Produkte einbauen. Im Übrigen dürfte der technische Fortschritt im Kommunikationsbereich neue Möglichkeiten einer produktiven wachstumsförderlichen Vernetzung von Wissensanbietern – wie Hochschulen und bestimmten Unternehmen – und kommerziellen Wissensnutzern in nationalen und internationalen Märkten schaffen. Infrastrukturpolitik muss so gesehen um neue digitale Vernetzungskomponenten erweitert werden. Soweit im Übrigen im

Kontext der EU-Osterweiterung die Modernisierung der Kommunikationsnetze – bei Wettbewerb – forciert wird, dürfte Deutschland langfristig verstärkt von erhöhten Nettoexporten in die EU-Beitrittsländer profitieren.

Nach Berechnungen von Colecchia/Schreyer (2001) hat sich in den USA der Wachstumsbeitrag des IKT-Sektors – bei Anwendung eines international harmonisierten Preisindexes – von 0,44 %-Punkten in der ersten Hälfte der achtziger Jahre bzw. 0,43 %-Punkten in der ersten Hälfte der neunziger Jahre auf 0,87 %-Punkte in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre erhöht; das erklärt allerdings noch nicht die enorme US-Wachstumsbeschleunigung von 2,6 % p.a. in der ersten auf 4,4 % in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre (Tabelle 3). In Deutschland ist der IKT-Beitrag zum Wachstum im Zeitraum 1980 bis 2000 zwar kontinuierlich gestiegen, aber er erreichte im Zeitraum 1995 bis 2000 nur 0,38 %-Punkte (in den USA bzw. Finnland repräsentierte allein der Software-Beitrag 0,25 bzw. 0,16 %-Punkte in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre). Finnland, Kanada und Australien realisierten immerhin einen IKT-Wachstumsbeitrag von etwa 0,6 %-Punkten.

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts sind Teile des IKT-Sektors in eine Krise geraten, wie starke relative Kurseinbrüche entsprechender Aktien an der Börse anzeigen. Insbesondere im Telekommunikationsbereich sind – nicht erstaunlich nach den plötzlichen Deregulierungs- und Internationalisierungsaktivitäten nach 1998 – erhebliche Konsolidierungstendenzen zu verzeichnen. Führende EU-Telekomunternehmen haben sich im Interesse eines Abbaus der Verschuldung bzw. einer Reduzierung des Verschuldungsgrads dafür entschieden, als nicht strategisch wichtig erachtete Auslandsbeteiligungen abzustoßen; in diesem Kontext war in 2001/2002 bereits eine Fülle von Verkäufen in Osteuropa zu beobachten. In vielen Auslandsmärkten haben die führenden globalen Telekomkonzerne aus USA und Westeuropa ihre Investitionspläne zurückgefahren, so dass hier die Gefahr besteht – vor allem für Peripherieländer –, dass sich die Modernisierung des Telekomsektors verlangsamen wird. Damit aber könnten auch die Internationalisierungs- und Wachstumschancen relativ armer Länder negativ betroffen werden.

In der Literatur ist umstritten, ob die Wachstumsbeschleunigung in den USA und einigen EU-Ländern in den neunziger Jahren wesentlich auf die Anwendung digitaler neuer Dienste bzw. Technologien zurückzuführen ist, wie dies unter Hinweis auf die empirische Analyse von van Ark (2000) und mit Bezug auf theoretische Überlegungen von Welfens (2002b) behauptet wird. Gordon (1999) vertritt hingegen die Hypothese, dass die US-Wachstumsbeschleunigung in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre allein auf zyklische Effekte und hohe Produktivitätsfortschritte im computerproduzierenden Sektor zurückzuführen ist. Wenn die Gordon-Hypothese zutrifft, dann können im Zuge der digitalen Revolution eigentlich nur die Länder auf eine digitale Wachs-

tumsbeschleunigung hoffen, die einen großen bzw. wachsenden computerproduzierenden Sektor aufweisen. Die Gordon-Hypothese impliziert indirekt, dass es zu einem temporären oder gar anhaltenden Wachstumsgefälle zwischen computerproduzierenden Ländern und nicht-computerproduzierenden Ländern kommen müsste. Eine Tendenz zu internationaler Einkommensdivergenz wäre damit angelegt.

Trifft hingegen die van Ark-Welfens-Hypothese zu, dann können auch flexible innovative Anwenderindustrien bzw. -länder erheblich vom hohen Produktivitätsfortschritt in der Computerindustrie und der hohen Innovationsrate bei digitalen Diensten profitieren. Insbesondere im Zuge sinkender Weltmarktpreise für Computer bzw. steigender Computerimporte werden nicht-computerproduzierende Länder dann Wachstumseffekte aus der hohen Innovationsrate im Computersektor verzeichnen. Es ist erstaunlich, dass die Computerdichte innerhalb der OECD-Ländergruppe stark variiert, wobei die USA und Schweden mit 59 bzw. 51 PCs pro 100 Einwohner in 2000 weit vor Deutschland, Japan und Frankreich mit etwa 30 standen. Angesichts der technologischen Konvergenz von Telekommunikation und Computerbereich ist im transatlantischen Bereich die hohe Mobilfunkdichte vieler EU-Länder positiv hervorzuheben – allerdings lag auch hier Deutschland in 2001 wieder deutlich hinter Schweden und anderen skandinavischen Ländern sowie Österreich und Italien (Tabelle 5).

Deutschland hat mittelfristig durchaus gute Ansatzpunkte, um den Wachstumsbeitrag des IKT-Sektors zu verstärken:

- hohe Mobilfunk- und Festnetztelefoniedichte,
- gute Humankapitalbasis, allerdings ist die Angebotsseite des Bildungssystems unelastisch,
- Größe des Marktes, der u.a. in der EU eine führende Position bei M-Commerce ergibt.

Es gibt allerdings auch einige Schwachpunkte, wozu zählen:

- geringe Wettbewerbsintensität im Ortsnetz,
- unzureichende Entwicklung des Kabel-TV-Netzes,
- Glasfasernetze in weiten Teilen Ostdeutschlands, die für viele Haushalte und Unternehmen DSL-Angebote nur über die Alternativschiene der Satellitenanbindung ermöglichen,
- Fehlen eines preisgünstigen Internetpauschaltarifs auf Großhandelsebene, wie er in vielen EU-Ländern verfügbar ist – bei einer Flat rate würden mehr Nutzer länger im Netz bleiben.

Tabelle 5

**ICT Density 2001**  
per 100 inhabitants

Country	Personal computers (2000)	Main telephone lines	Mobile telephone subscribers
United States	58,52	66,45	44,42
Sweden	50,67	73,91	77,07
Switzerland	49,97	71,79	72,38
Norway	49,05	72,04	82,53
Australia	46,98	52,02	57,75
Luxembourg	45,32	78,30	96,73
Denmark	43,15	72,33	73,67
Finland	39,61	54,76	77,84
Netherlands	39,41	62,11	73,91
Iceland	39,15	66,39	82,02
Canada	39,02	65,51	32,00
New Zealand	36,02	47,14	62,13
Ireland	35,91	48,45	72,94
Belgium	34,45	49,30	74,72
United Kingdom	33,78	57,78	78,28
Germany	33,60	63,48	68,29
Japan	31,52	59,69	57,17
France	30,43	57,35	60,53
Austria	27,95	46,81	80,66
Korea (Rep. of)	23,79	47,60	60,84
Italy	17,98	47,06	83,94
Spain	14,46	43,11	65,53
Czech Republic	12,14	37,43	65,88
Portugal	10,48	42,41	77,43
Hungary	8,70	37,40	49,81
Greece	7,10	52,92	75,14
Poland	6,91	29,51	26,02
Mexico	5,76	13,48	20,06
Turkey	3,83	28,52	30,18

Source: ITU (2002), World Telecommunication Indicators Database, 6th edition, Geneva.

Die IKT-Problematik gilt es in wachstumspolitischer Sicht noch weiter zu untersuchen, allerdings kann man nur davor warnen, diesen dynamischen Sektor in seiner produktivitätssteigernden Bedeutung – bis weit in die Old Economy hinein – zu unterschätzen. Im Übrigen muss betont werden, dass die bekannten Unvollkommenheiten von Informationsmärkten ein gewichtiges Expansionshemmnis für IKT-Teilbereiche, insbesondere den Internet-Sektor, sind.

### 3. Neukonzipierung der Wachstumspolitik

Erfolgversprechende Wachstumspolitik verlangt nach einer längerfristigen Strategie, die ursachenadäquat ist; binnen einer Dekade wären bei einem verbesserten Wachstumstrend von gut 2,5 % Vollbeschäftigung und Haushaltshaushalt ausgleich denkbar. Grundsätzlich ist eine langfristige Rückführung der Staatsquote im Interesse von mehr Wachstum erwägenswert, mittelfristig wird dies aber nur ansatzweise möglich sein, wenn man die wachstumsbezogenen Prioritätsverschiebungen auf der Ausgabenseite des Staats einbezieht.

Ob eine wirkliche Wachstumsstrategie bei der notorischen Kurzsichtigkeit der Politik überhaupt möglich ist, muss als offene Frage gelten. Im Übrigen muss am Anfang jeder neuen Wachstumspolitik eine gründliche Bestandsaufnahme stehen, aber auch die Entschlossenheit, sowohl direkte Wachstumspolitik zu betreiben, aber auch indirekt über das Schaffen mehr rentabler Arbeitsplätze höheres Wachstum zu ermöglichen. Ein Mehr an rentablen Arbeitsplätzen bedeutet dabei nicht nur einen Anstieg des Produktionspotenzials, sondern auch das Anhalten von Abschreibungsprozessen bei Arbeitslosen, deren Humankapital sich mit zunehmender Arbeitslosigkeit stark entwertet; zudem könnten bei einer Reduzierung der Arbeitslosenquote die Steuer- und Abgabensätze leistungsmotivierend abgesenkt werden.

Auf Basis der vorstehenden Analyse kann man ein Zehn-Punkteprogramm für Wachstumspolitik formulieren:

- Zunächst muss die Unsicherheit über Deutschlands Einhalten der 3 %-Marke beseitigt werden, denn diese Problematik schafft Unsicherheit auf Seiten von Investoren und Haushalten, zudem ergeben sich potenzielle Konflikte in der EU. Erwägenswert wäre eine über zwei Jahre aufkommensmäßig verteilte Einmalsteuer – ggf. beschränkt auf Spitzeinkommen und Kapitalgesellschaften –, die kaum negative Investitions- und Konsumeffekte haben dürfte (das Wegfallen des Unsicherheitseffekts ist in die Gesamtbewertung einzubeziehen). Eine schrittweise Erhöhung der Mehrwertsteuer um 1 bis 2 %-Punkte wäre im Gegenzug mit einer weiteren Senkung der Grenzsteuersätze in der Lohn- und Einkommensteuer sinnvoll, zumal hierdurch die Vermögensakkumulation bzw. die Investitionsquote tendenziell gestärkt würde. Politisch populäres dogmatisches Verweigern einer wachstumsförderlichen Steuerreform kann allenfalls eine Wiederwahl sichern, nicht aber nachhaltige Popularität im Zuge einer längerfristigen Prosperität.
- Auf der Ausgabenseite notwendig ist ein energetischer Subventionsabbau bei schrumpfenden Altindustrien und ein Einfrieren von Sozialleistungen bzw. eine Rückführung ineffizienter Maßnahmen der Arbeitsmarktförderung, in die jährlich über 1 % des Bruttoinlandsprodukts fließen. Nach diversen empirischen Untersuchungen aus dem Kreis führender Wirtschafts-

forschungsinstitute sind die Vermittlungschancen von Arbeitslosen, die an Maßnahmen der Arbeitsmarktförderung teilgenommen haben, oftmals geringer als bei Arbeitslosen ohne Maßnahme. Zwar gibt es sicher Fälle sinnvoller Arbeitsmarktförderungsmaßnahmen, aber in Deutschland hat die weitgehend unkontrollierte Vergabe entsprechender Gelder – hier wäre zwingend eine empirische Begleitevaluation notwendig mit Debatte der Befunde im Parlament – zu sehr hohen Lohnnebenkosten einerseits und im Kontext staatlicher Zuschüsse an die Bundesanstalt für Arbeit zum erhöhten Haushaltsdefizit andererseits beigetragen.

- Es ist eine Erhöhung der öffentlichen Investitionsquote notwendig, die zwischen 2 und 3 % liegen müsste; diese Größenordnung ist auch mit Blick auf Art. 115 GG erforderlich. Der Staat sollte zudem auf Ebene von Bund und Ländern die IKT-Expansion ebenso fördern wie die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien. Der Strukturwandel zu Gunsten einer modernen digitalen Dienstleistungsgesellschaft muss beschleunigt werden. Die Vollprivatisierung der Deutschen Telekom AG und die Einführung eines preiswerten Internet-Pauschaltarifs gehören hier auf die Agenda. Nach EIIW-Berechnungen könnte ein günstiger Pauschaltarif mittelfristig bis zu 400 000 neue Jobs bringen. Deutschland hat im Übrigen im Vergleich zu den USA und einigen anderen OECD-Ländern einen Rückstand bei den wachstumsrelevanten Software-Ausgaben und damit auch einen erheblichen Rückstand bei einer breit definierten Investitionsquote. Bund-Länder-Förderprogramme mit Blick auf branchenbezogene Softwarenutzer-Modellprojekte für den Mittelstand wären zum Schließen der produktivitätsrelevanten Softwarelücke nützlich.
- Die staatliche Innovationsförderung ist deutlich anzuheben und in ihrer Effizienz zu verbessern – es sollte weniger auf Beihilfen, sondern mehr auf relativ betriebsgrößenneutrale (bedingte) Steuervergünstigungen gesetzt werden. Dabei wäre eine Relation von F&E-Ausgaben relativ zum Bruttoinlandsprodukt im Bereich der führenden OECD-Länder anzustreben, also eine F&E-Quote nahe 4 %.
- Im Bereich der Sozialversicherung sollten Arbeitnehmer grundsätzlich ein Wahlrecht zumindest bei Sondervergütungen haben; damit würden die Sozialabgaben gesenkt, der Druck zur Ausgabenbegrenzung erhöht. Mehr Wahlfreiheit entspricht nicht nur dem Leitbild des mündigen Bürgers, sondern reduziert die z.T. absurd hohen Abgabenlasten, die demotivierend sind, Jobs via überhöhte Arbeitskosten bremsen und die Expansion der Schattenwirtschaft fördern. Die Akzeptanz einer kapitalgedeckten Säule der Alterssicherung ist gerade auch im Interesse des Wachstums zu stärken; eine Barprämie bei Abschließen einer „Riester-Rente“ ist ebenso sinnvoll wie das Koppeln der kapitalgedeckten Rentenversicherung mit einer ggf.

steuerbegünstigten Risikolebensversicherung – letzteres würde die Akzeptanz der kapitalgedeckten Rentensäule verstärken.

- Mit Blick auf die Bundesländer sind verstärkte Wachstumsimpulse erforderlich. Notwendig ist zunächst eine vom Bund finanzierte PISA-Wachstumsvergleichsstudie auf Ebene der Bundesländer. Eine solche regelmäßig veröffentlichte Analyse würde den Druck auf wachstumsschwache Länder erhöhen, wachstumsfreundliche Rahmenbedingungen zu schaffen bzw. entsprechende Politikmaßnahmen zu ergreifen. Im Bereich der Hochschulbildung sollten die Länder bei der Gründung privater Universitäten (oder *private-public partnership*) ermutigt werden, wobei Privatuniversitäten durchaus Stipendienquoten als Mindestvorgabe auferlegt werden könnten. Private Universitäten bringen – dies zeigen die USA wie auch theoretische Analysen – nicht nur zusätzliche Studien- und Forschungskapazitäten, sie beleben vor allem den Qualitätswettbewerb; d.h., dass unter verschärftem Wettbewerbsdruck auch die staatlichen Universitäten effizienter und innovativer werden, so dass alle Studierwilligen einen Vorteil von der Existenz privater Universitäten haben. Über die bildungsinduzierte Wachstumserhöhung können dann sogar alle Wirtschaftssubjekte gewinnen. Ohne derartige Reformen wird Deutschland in der globalen Wissensgesellschaft nachhaltig zurückfallen (und eines Tages quasi gezwungenermaßen die Erfolgsmodelle aus OECD-Ländern oder dynamischen asiatischen Schwellenländern übernehmen müssen).
- Es müsste die Effizienz der staatlichen Gründungsförderung erhöht werden, indem der Staat nur noch deutlich beschränkte Garantien bei Risikokapitalgebern übernimmt: Nicht länger kann der Staat wie bisher bis zu 50 %-Garantien geben. Denn dann braucht man doch in Wahrheit Risikokapitalgeber gar nicht. Mehr technologieorientierte Gründungsprojekte mit geringeren Garantiequoten staatlich anzustoßen, ist wünschenswert; Irlands Wirtschaftspolitik – vor allem für die Neuen Länder mit Vorbildfunktion – hat in den neunziger Jahren vorgemacht, dass dies funktionieren kann. Die relativ hohe Zahl von Notgründungen in Deutschland bedeutet im internationalen Vergleich unterdurchschnittliche Chancen für die Expansion von Neugründern insgesamt. Zudem ist im Interesse aller Unternehmen, speziell des Mittelstands, ein energetischer Bürokratieabbau bzw. eine Neuvorschriftenbegrenzung notwendig.
- Arbeitsmarktreformen sind dringlich, wobei zunächst die Maßnahmen der Hartz-Kommission umzusetzen sind. Darüber hinaus ist mehr regionale und qualifikatorische Lohndifferenzierung dringlich, die der Staat zunächst durch jährliches Veröffentlichen entsprechender neuer Lohnvergleichsstatistiken ermutigen sollte. Auf Basis des sozioökonomischen Panels wie der Daten regionaler Arbeitgeberverbände könnten diese Daten ermittelt werden, womit auch für empirische Analysen eine verbreiterte Datenbasis

und für Tarifvertragsparteien und die Politik wiederum eine Entscheidungsgrundlage geschaffen würde. Der Bund könnte Bundesländern, die die Arbeitslosenquote pro Jahr um mehr als 1 %-Punkt senken können, zeitlich begrenzte Sondermittel für öffentliche Investitionsprojekte zuweisen. Von daher ergäbe sich ein gewisser Anreiz für die Tarifvertragsparteien, eine beschäftigungsförderliche bzw. differenzierte Lohnpolitik zu betreiben. Per Gesetz sollte in Phasen sehr hoher Arbeitslosenquoten ausgeschlossen werden, dass die Tarifabschlüsse aus Regionen mit niedrigen in Regionen mit hohen Arbeitslosenquoten übernommen werden dürften; eine solche Regelung könnte man als Einschränkung der Tarifautonomie werten, aber es liegt letztlich an den Tarifpartnern selbst, durch angemessen differenzierte Lohnabschlüsse Regionen mit Massenarbeitslosigkeit zu vermeiden und damit volle Tarifautonomie herzustellen. Die Tarifautonomie, die grundgesetzlich geschützt ist, kann nicht per se als absolutes Rechtsgut betrachtet werden, vielmehr ist bei anhaltender Massenarbeitslosigkeit eine Abwägung von Rechtsgütern vorzunehmen, wobei der Staat im Gemeinwohlinteresse sehr wohl den Tarifparteien vernünftige Beschränkungen auferlegen kann. Im Übrigen wäre zu erwägen, ob man die Bundesanstalt für Arbeit nicht in eine von Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften, Staat und Deutscher Bundesbank getragene Stiftung (oder öffentlich-rechtliche Genossenschaft) umwandelt, wobei Überschüsse für Weiterbildungsförderung verwendet werden könnten; eine solche Reorganisation würde vernünftige Verhaltensanreize zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung setzen.

- Die EZB sollte klar ermutigt werden, von ihrem überehrgeizigen Inflationsziel abzugehen, nämlich die Inflationsrate unter 2 % zu halten; angesichts der Unterschiedlichkeit der EU-Länder wäre eher eine Zielmarke von  $2,5\% \pm 1\%$  sinnvoll. Die anfängliche 2 %-Zielmarke der EZB bzw. des ESZB bedeutet vor allem für das aus Sicht der Handels-Gravitationsgleichung exponierte Deutschland – das besonders stark einem ansteigenden Import osteuropäischer Billigprodukte ausgesetzt ist –, dass die Inflationsrate auf nahe 1 % und der Realzins relativ hoch gedrückt wird. Diese Politik ist mit Blick auf die BRD überzogen bzw. wachstumsschädlich für Deutschland und damit auch für die Eurozone.
- Die Wirtschaftspolitik ist zu professionalisieren, was vor allem für die Finanzpolitik gilt. Eine gesetzgeberisch verankerte Kompetenzklausel ist wünschenswert, wonach in Führungsfunktionen – inklusive Ministeramt – wirtschaftspolitische Fachkenntnisse erforderlich sind (eine ähnliche Klausel gibt es ja im Bundesbank-Gesetz). Eine solche Kompetenzklausel hätte Deutschland das traurige und teure Lehrstück der fehlerhaften Körperschaftsteuerreform in 2001 ersparen können. Mehr Professionalität in der Politik könnte ein Mehr an Politikqualität und an längerfristiger konzeptueller Orientierung bringen: letztlich eben auch mehr Wachstum.

Im Übrigen wird die wirtschaftliche Stabilisierung Ostdeutschlands wichtig sein, von dem man eigentlich eine ähnliche hohe Wachstumsdynamik wie in Irland oder Finnland in den neunziger Jahren hätte erwarten können. Das Überstülpen umfassender starrer westdeutscher Regulierungen auf die Neuen Bundesländer hat sicher wachstumsschädlich gewirkt. Zu denken wäre an eine verbesserte Wirtschaftsförderung der Bundesländer, die der Bund im Rahmen von Modellprojekten finanziell in gewissem Umfang unterstützen könnte. Der Bund könnte darüber hinaus zumindest eine der beiden Bundeswehr-Universitäten und die Konzernzentralen ausgewählter Bundesunternehmen nach Ostdeutschland verlegen. Die Neuen Länder sind als Standorte von Konzernzentralen, die ja für die jeweilige Region hohe Einkommen und meist auch eine Vielzahl qualifizierter Arbeitsplätze bedeuten, völlig unterrepräsentiert; der Bund sollte hier mit Blick auf die private Wirtschaft Zeichen setzen bzw. eine gewisse Vorbildfunktion ausüben. Ein Mehr an technologie-intensiver Produktion in den Neuen Ländern könnte auch durch besondere Förderprogramme zur Ansiedlung multinationaler Unternehmen erreicht werden.

Wenn es in Deutschland nicht gelingen sollte, den im internationalen Vergleich sehr schwachen Dialog zwischen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftswissenschaft – für den Missstand sind Hochschullehrer mit ihrer oft bevorzugten Elfenbeinturmperspektive mit verantwortlich – zu verbessern, wird die Entscheidungsqualität der Politik unvermeidlich weiter zurückfallen. Deutschland könnte in Europa in eine Abseitsposition geraten. Kommt es nicht zu wachstumsförderlichen Innovationen in der Wirtschaftspolitik, dürften bei einer neuen Rezession bis zu 5 Mill. Arbeitslose zu registrieren sein, die Wachstumsschwäche wird sich verfestigen, die Soziale Marktwirtschaft wird nicht länger institutionelles Exportmodell sein.

Die größte Gefahr des Scheiterns der Wirtschaftspolitik bezüglich des Wachstums liegt darin, statt eines durchdachten Konzepts ein aktionistisches Strohfeuer zu inszenieren. Die notorische Kurzatmigkeit der Politik steht erkennbar im Gegensatz zu einer für Wachstumspolitik unabdingbaren Strategie – hier ist eine Art Hartz-II-Paket zu entwerfen. Wachstumspolitik könnte darüber hinaus, ganz im Sinn des Stabilitäts- und Wachstumspakts, auch eine EU-Dimension bekommen. Im Übrigen wird Deutschland gut daran tun, gerade auch von kleineren EU-Partnerländern zu lernen: Irland, Finnland und Niederlande geben eine Fülle guter Beispiele für konzeptionell erarbeitete Reformerfolge (Welfens, Kauffmann 2003).

Wenn man die internationale Wirtschaftsentwicklung ansieht, so hat Deutschland bei günstiger Weltkonjunktur die Chance, eine erhebliche Wachstumserhöhung zu erreichen. Allerdings muss man mit Blick auf die exportabhängige Bundesrepublik Deutschland auch ein negatives Szenario erwägen: Nämlich

geringes Wachstum in den USA bzw. der Weltwirtschaft, möglicherweise verbunden mit starker Dollar-Abwertung bzw. Euro-Aufwertung, die sich im Kontext der hohen US-Leistungsbilanzdefizite längerfristig einstellen könnte. Deutschland dürfte im Übrigen mittelfristig von hohem Wachstum in EU-Beitrittsländern bzw. den steigenden Importquoten dieser Länder profitieren. Zugleich nehmen bei absehbar ansteigenden Leistungsbilanzdefizitquoten in den osteuropäischen Beitrittsländern aber auch die Rückschlagsrisiken für die deutsche Wirtschaft zu – eine Leistungsbilanz- oder Bankenkrise in EU-Beitrittsländern wird Deutschland unter den EU-15-Staaten vermutlich am stärksten treffen. Bei hohem Trendwachstum sind solche Rückschlagsgefahren eher als gering anzusetzen, aber bei Wachstumsschwäche werden negative externe Schocks relativ rasch zu politischen Instabilitäten führen.

In der Demokratie mit ihren oft kurzsichtig agierenden Politikern, die u.a. unter dem Druck ungeduldiger Medien und aggressiver Lobby-Gruppen stehen, ist eine durchdachte Wachstumspolitik nicht ohne Weiteres zu erwarten: Häufig wird die Angst der Wirtschaftspolitiker, man werde kurzfristig hohen Reformkosten gegenüberstehen, aber die Reformerfolge erst langfristig ernten können, jedes längerfristige Politik- und Reformkalkül behindern.

## Anhang

### **Neue Wachstumstheorie – ein hybrides neues Wachstumsmodell für eine offene Volkswirtschaft**

In der nachfolgenden Analyse (basierend auf Welfens 2002a) wird eine Cobb-Douglas-Produktionsfunktion mit einem arbeitsvermehrenden technischen Fortschritt  $A(t)$  zugrundegelegt, wobei nicht wie in neoklassischen Modellen üblich eine exogene Wachstumsrate  $dA/dt/A = a$  verwendet wird, sondern es erfolgt – wie in Modellen der Neuen Wachstumstheorie gängig – eine (neuartige) Endogenisierung des technischen Fortschritts. Auf Basis der Annahme eines ausgeglichenen Budgets und eines ausgeglichenen Leistungsbilanzsaldo und konstanter Abschreibungsraten  $\delta$  auf Realkapital bildet allerdings auch ein neoklassisches Wachstumsmodell mit einer Sparfunktion  $S = sY$  die Grundlage der Analyse, in die dann eine Fortschrittfunktion einbezogen wird; somit haben wir ein hybrides Modell entwickelt.

Die Fortschrittfunktion geht davon aus, dass die Wachstumsrate des technischen Fortschritts  $a$  einerseits einer Verfallsrate  $\mu$  unterliegt, dass andererseits aber die Exportquoten des Inlands ( $X/Y$ ) und des Auslands ( $X^*/Y^*$ ) bzw. die Importquote des Inlands ( $J/Y$ ) sowie die Relation von Forschern  $R$  zu Bevölkerung  $L$  zur Erhöhung der Wachstumsrate des technischen Fortschritts beitragen. Eine Erhöhung der Importquote bedeutet eine Wettbewerbsverschärfung im Bereich handelbarer Güter, was zu einem verstärkten Innovations-

wettbewerb und daher einer erhöhten Rate des technischen Fortschritts beitragen dürfte. Auch eine Erhöhung der Exportquote, die etwa die verbesserte Ausschöpfung statischer und dynamischer *economies of scale* ermöglicht, lässt einen Anstieg der Fortschrittsrate erwarten – wie überhaupt ein steigender Handel mit arbeitsintensiven Produkten de facto indirekt und direkt arbeitsvermehrend wirken dürfte. Mit Blick auf das Internet bzw. die digitale Festnetz- und Mobiltelefonie ist anzumerken, dass gerade diese Entwicklungen zu einer beschleunigten internationalen Diffusion von Wissen beitragen und damit zu einem verschärften Innovationswettbewerb führen könnten, von daher bedeutet die Internetexpansion höhere Handelsquoten einerseits, aber auch einen Anstieg der relevanten Elastizitätsparameter andererseits. Es gibt empirische Untersuchungen auf Basis des Gravitationsmodells des Außenhandels, die die handelsförderliche Wirkung internationaler Telekommunikationsverbindungen für OECD-Länder nachweisen (Welfens, Jungmittag 2000; 2002) – in der Telekommunikation haben sich ja gerade nach 1998 erhebliche Liberalisierungen, und zwar bei starken Preissenkungen für internationale Telekomdienstleistungen, in Europa, Lateinamerika und Asien ergeben. Des Weiteren wurden auch handelsschaffende Effekte des Internets bzw. der Internethostdichte auf Basis von Gravitationsmodellen für OECD- und Schwellenländer nachgewiesen (Freund, Weinhold 2003).

$$(I.A) \quad da/dt = \{[(X/Y)(X^*/Y^*)]^{\theta} (R/L)^{\omega}\} a^{\Omega} - \mu a.$$

Es werden positive Exponentialparameter angenommen, zudem  $0 < \Omega < 1$ . Wir verwenden standardmäßige Export- und Importfunktionen, nämlich  $X = xY^*$  bzw.  $X^* = xY^*$ . Von daher lässt sich die Fortschrittfunktion schreiben als:

$$(II.A) \quad da/dt = \{[xx^*]^{\theta} (R/L)^{\omega}\} a^{\Omega} - \mu a.$$

Die Lösung dieser Bernoulli-Differentialgleichung, die gegen eine steady-state-Lösung konvergiert, lautet:

$$(III.A) \quad a(t) = \left\{ C_o e^{-\mu(1-\Omega)t} + \left[ [xx^*]^{\theta} (R/L)^{\omega} \right] / \mu \right\}^{1/(1-\Omega)}.$$

Die steady-state-Lösung für a lautet:

$$(IV.A) \quad a\# = \left\{ [xx^*]^{\theta} (R/L)^{\omega} \right\}^{1/(1-\Omega)} / \mu.$$

Die Wachstumsrate hängt also positiv von den Exportquoten und der Forscherquote  $R/L$  ab. Wir betrachten nun des Weiteren eine Wirtschaft mit konstanter Bevölkerung mit einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion  $Y = K^{\beta} (AL)^{(1-\beta)}$ , wobei wir in Übereinstimmung mit der neoklassischen Theorie (Jones 1998) als steady state für  $y\# = Y/L$  erhalten ( $e$  = Euler-Zahl):

$$(V.A) \quad y\# = e^{at} [s / (a+\delta)]^{(\beta/(1-\beta))}$$

$$(VI.A) \quad \ln y\# = t \{ [(xx^*)^\theta (R/L)^\omega] / \mu \}^{1/(1-\Omega)} + [s/(a+\delta)](\beta/(1-\beta))$$

$$(VII.A) \quad y\# = e^{\left( \frac{(xx^*)^\theta \left( \frac{R}{L} \right)^\omega}{\mu} \right)^{\frac{1}{1-\Omega}} \left( \frac{s}{a+\delta} \right)^{\frac{\beta}{1-\beta}}}$$

Die Sparquote beeinflusst positiv die Abschreibungsrate auf Realkapital negativ das Niveau des Wachstumspfads; die Wachstumsrate selbst hängt positiv von den Exportquoten und der Relation Forscher zur Bevölkerung ab, negativ von der Abschreibungsrate  $\mu$ .

Im Zuge der Euro-Einführung ist eine Erhöhung der Intra-Exportquoten der Eurozone zu erwarten, was vor dem Hintergrund des Modellansatzes zu einer permanenten Erhöhung der Wachstumsrate führen wird. Ob die Relation  $R/L$  ansteigt, ist eine offene Frage: Einerseits dürfte die Währungsunion die Herausbildung von EU-Großunternehmen begünstigen, die typischerweise eine höhere Forschungsintensität aufweisen als kleine und mittlere Unternehmen; andererseits hat der Euro eine Intensivierung des Preiswettbewerbs zur Folge, was die Gewinnmargen der Unternehmen reduziert und möglicherweise zur Einschränkung von Innovationsaktivitäten führt, die kurzfristig die Ertragsrechnung belasten – in der Regel eben nur langfristig die Unternehmensrendite verbessern. Naturgemäß kann der Staat über eine erhöhte Innovationsförderung die Relation  $R/L$  stimulieren.

Die Einführung des Internet kann als ein Regimewechsel bei der Informationsverarbeitung und der internationalen und nationalen Vernetzung technologieintensiver Unternehmen gesehen werden, so dass sich die Exponenten der entsprechenden Funktionen erhöhen. Die Innovationsdynamik dürfte allerdings in einzelnen Ländern unterschiedlich stark zunehmen, wobei insbesondere Länder mit relativ inflexiblen Arbeitsmärkten nur relativ begrenzte positive Effekte von der Internetexpansion bzw. der steigenden Rolle des Sektors der Informations- und Kommunikationstechnologie realisieren (Arnal et al. 2001).

## Literatur

- Arnal, E., W. Ok and R. Torres, R. (2001), Knowledge, Work Organisation and Economic Growth. Labour Market and Social Policy Occasional Paper 50. OECD, Paris.
- Ark, B. van (2000), *The Renewal of the Old Economy*: Europe in an Internationally Comparative Perspective. Reworked and extended version of a paper presented at the annual meeting of the Netzerlands Royal Economic Society on 8 December 2000.

- Ark, B. van (2001), The Renewal of the Old Economy: An International Comparative Perspective. STI Working Papers 2001/5. OECD, Paris.
- Audretsch, D. and P.J.J. Welfens (eds.) (2002), *The New Economy and Economic Growth in the US and Europe*. Heidelberg and New York: Springer.
- Barfield, C.E., G. Heiduk and P.J.J. Welfens (eds.) (2003), *Internet, Economic Growth and Globalization*. Heidelberg and New York: Springer.
- Colecchia, A. and P. Schreyer (2001), ICT Investment and Economic Growth in the 1990s: Is the United States a Unique Case? A Comparative Study of Nine OECD Countries. STI Working Papers 2001/7. OECD, Paris.
- Domar, E.D. (1944), The „Burden of Debt“ and the National Income. *American Economic Review* 34: 798–827.
- DtA – Deutsche Ausgleichsbank (Hrsg.) (2001), *Global Entrepreneurship Monitor*. Länderbericht Deutschland 2001. Köln.
- Elmeskov, J. (2002), *Structural Reforms and Competitiveness: Where Does Europe Stand Today?* Paris, mimeo (forthcoming).
- EC – European Commission (ed.) (2002), Germany's Growth Performance in the 1990's. Economic Papers 170. Directorate General for Economic and Financial Affairs, Brussels.
- Freund, C.L. and D. Weinhold (2003), The Internet and Evolving Patterns of International Trade. In C.E. Barfield et al. (eds.), 85–104.
- Gordon, R.J. (1999), Has the “New Economy” Rendered the Productivity Slowdown Obsolete?” Revised version, June 14, 1999. Northwestern University, Evanston.
- Gordon, R.J. and Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) (2002), *New Economy – An Assessment from a German Viewpoint*. Essen und Berlin.
- Gries, T., A. Jungmittag und P.J.J. Welfens (Hrsg.) (2002), *Wachstumsdynamik und Wachstumspolitik in den USA und Europa*. Heidelberg: Springer.
- Jones, C.I. (1998), *Introduction to Economic Growth*. New York: Norton.
- Jorgenson, D.W. (1963), Capital Theory and Investment Behaviour. *American Economic Review* 53: 247–259.
- Mann, C.L. (1998), Globalization and Productivity in the United States and Germany. In S. Black (ed.), *Globalization, Technological Change, and Labor Markets*. Dordrecht: Kluwer, 17–44.
- OECD (ed.) (2002), *Financial Market Trends* 83. Paris.
- Romer, P.M. (1986), Increasing Returns and Long-Run Growth. *Journal of Political Economy* 94: 1002–1037.
- Romer, P.M. (1990), Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy* 98: S71–S102.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002), Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum. Jahresgutachten 2002/2003. Stuttgart: Metzler-Poeschel.

- Telvin, S. and K. Whelan (2000), *Explaining the Investment Boom in the 1990s*. Federal Reserve Board, Washington, DC, mimeo.
- Welfens, P.J.J. (2002a), Information & Communication Technology and Growth: Some Neglected Dynamic Aspects in Open Digital Economies. In D. Audretsch and P.J.J. Welfens (eds.), 29–52.
- Welfens, P.J.J. (2002b), *Interneteconomics.net*. Heidelberg und New York: Springer.
- Welfens, P.J.J. (2002c), Finanzpolitik zwischen Wachstumsschwäche und Maastrichter Vertrag/Stabilitätspakt. EIIW Discussion Paper 99. Universität Potsdam.
- Welfens, P.J.J. and E. Gavrilenkov (2001), Restructuring, Stabilizing and Modernizing the New Russia. Heidelberg: Springer.
- Welfens, P.J.J. und A. Jungmittag (2000), Auswirkungen einer Internet Flat-rate auf Wachstum und Beschäftigung in Deutschland. EIIW Diskussionsbeitrag 75. Europäisches Institut für internationale Wirtschaftsbeziehungen an der Universität Potsdam.
- Welfens, P.J.J. and A. Jungmittag (2002), Europäische Telekomliberalisierung und Außenhandel: Theorie, Gravitationsansatz und Implikationen. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 222: 98–111.
- Welfens, P.J.J. and A. Kauffmann (2003), Investment, Financial Markets, New Economy Dynamics and Growth in Transition Countries. In Y. Gavrilenkov, R. Wiegert and P.J.J. Welfens (eds.), *Economic Growth and Economic Opening up in Russia*. Heidelberg and New York: Springer.
- Westernhagen, N. von (2002), *Systemic Transformation, Trade and Economic Growth*. Heidelberg and New York: Springer.
- Wiegert, R. (2003), *Transformationskrise, Wachstumserfordernisse und Wettbewerbsblockade in Rußland*. Heidelberg: Physica.



Gerhard D. Kleinhenz

## **Agenda für mehr Beschäftigung – Von Aktionismus zu einem stimmigen und nachhaltigen Konzept für den Arbeitsmarkt und die Soziale Sicherung**

### **Einführung: Ist der deutsche Weg der Sozialen Marktwirtschaft am Ende?**

Am Beginn der zweiten Legislaturperiode einer rot-grünen Bundesregierung sind Lage und Stimmung in Deutschland weit davon entfernt, einen baldigen wirtschaftlichen Aufschwung und einen zuversichtlichen Aufbruch in die Zukunft zu erwarten.

- Die tatsächlich schwierige Lage bei Wachstum, Beschäftigung, Staatsfinanzen und Sozialversicherungen sowie die „Missstimmung der Bürger“ werden von Sprechern der Interessenverbände und im Konzert der Medien in allen denkbaren extremtypischen Varianten als „Krise“ thematisiert.
- Der aktuelle Wachstumseinbruch, die Finanzprobleme der öffentlichen Haushalte und Sozialversicherungseinrichtungen und die etwas konzeptionslose Suche nach politischen Problemlösungen offenbaren allerdings eine Überlastsituation und Reformversäumnisse der (real existierenden) Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland, die sich spätestens seit der Wiedervereinigung, insbesondere auf Grund der Sozialunion, abzeichneten.
- Diese ernsten Anzeichen für ein nicht mehr selbst abwehrbares Krisenszenario könnten in Verbindung mit den mittel- und längerfristig absehbaren Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung tatsächlich zu einem Zusammenbruch des bundesdeutschen Wirtschafts- und Sozialsystems und zu einem längerfristigen Abstieg der Bundesrepublik Deutschland führen.
- Erwartungen und Befürchtungen, Empfehlungen und Warnungen sowie Anforderungen zu Umkehr und Reform gehen bislang allerdings von dem gegebenen hohen Niveau aus. Daher sollten weder die Untergangsdrohungen noch die vorauseilenden Klagen über Herausforderungen bis zur Preisgabe des Sozialstaates die politische Führung erschüttern dürfen. Denn

noch nie hatten in Deutschland so viele Menschen so gute Lebenschancen wie heute (Dahrendorf 2002).

## **1. Der lange Weg vom Aktionismus zu einer Arbeitsmarktreform aus einem Guss**

Arbeitslosigkeit gilt nach den Programmen aller Parteien und im Bewusstsein der Öffentlichkeit als das innenpolitische Problem ersten Ranges. Massenarbeitslosigkeit, die sich infolge von Schocks und rezessiver Wirtschaftsentwicklung verstärkt und sich als resistent gegen politische Bemühungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik erweist, scheint die Regierungen in besonderem Maße zu Aktionismus und ad hoc Interventionismus zu verführen. Insofern dürfte die gegenwärtige Situation der jungen Berliner Republik mit der Wirtschaftspolitik in der Weimarer Zeit durchaus vergleichbar sein, deren Politik der Experimente *Walter Eucken* 1952 sein Konzept einer in sich konsistenten Wettbewerbsordnung gegenüberstellte (Eucken 1990).

Im Politikfeld „Arbeitsmarktpolitik“ braucht man für die Diagnose eines wenig konzeptionsorientierten Aktionismus noch nicht einmal auf die unmittelbaren Regierungsinterventionen in Insolvenzfällen Bezug zu nehmen. Auch die endlose Geschichte der Umgestaltung des Bereichs der Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne von der „Aktiven Arbeitsmarktpolitik“ (schon im Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969) zu einer nun „Aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ im Job-Aktiv-Gesetz (SGB III) bestärkt diesen Eindruck. Die öffentliche Debatte um die Echtheit der Arbeitslosigkeit („Faulenzerdebatte“) einerseits, die aus dem „Bündnis für Arbeit“ heraus initiierte „Vermittlungsoffensive“ der Bundesanstalt für Arbeit (BA) andererseits und der „Skandal“ um die als Arbeitsmarktindikator nur am Rande relevante Vermittlungsstatistik der BA brachten schließlich erst den Durchbruch zur Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ („Hartz-Kommission“).

Der Auftrag der Hartz-Kommission zu grundlegender Analyse und konzeptionsorientierter Reform war allerdings von vorneherein inhaltlich und durch den nahen Wahltermin zu sehr eingeschränkt. Möglicherweise konnte jedoch gerade mit Hilfe des Erfolgs- und Termindrucks in der Hartz-Kommission ein Konsens in einigen wichtigen Punkten der Reform des Arbeitsmarktes und der BA erreicht und mit der politisch-journalistischen Formel der „1:1-Umsetzung“ auch wirklich vollzogen werden.

Zudem hatte die Hartz-Kommission in ihrem abschließenden Bericht „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz et al. 2002) selbst ein Fenster für den Blick auf die umfassenderen Zusammenhänge von Arbeitslosigkeit, Beschäftigung und Wachstum geöffnet (Hartz et al. 2002: 37ff.) und eine

grundlegende Evaluation des Erfolgs ihrer Empfehlungen zum 30. Juni 2005 vorgeschlagen, um gegebenenfalls weitergehende Reformschritte in Angriff zu nehmen (Hartz et al. 2002: 129).

In dem Chaos einer politischen Willensbildung nach der Feststellung der Fehlentwicklung bei Steuern, Sozialversicherungseinrichtungen und Nettoneuverschuldung der Gebietskörperschaften gingen dann selbst die ersten Ansätze einer Gesamtkonzeption in der öffentlichen Wahrnehmung unter. Die Öffentlichkeit nahm mit abnehmendem Verständnis und zunehmender Ablehnung die immer „neuen“ Ideen zur Kenntnis, die von manchen aus der „Mottenkiste der Klassenkampfideologie“ und eines „staatssozialistischen Interventionismus“ hervorgezogen wurden – vielfach noch nicht einmal als unumgängliche Notaktion entschuldigt, sondern geradezu mit klammheimlicher Freude. Der Vertrauensschaden, der damit bei Bürgern einer „Neuen Mitte“ der Gesellschaft entstanden sein dürfte, wird nicht kurzfristig wieder gut zu machen sein.

Mindestens vier Ansätze einer konzeptionellen Orientierung für die Neuausrichtung der Wirtschafts- und Sozialpolitik sollten allerdings hervorgehoben werden.

- Die Bundesregierung scheint sich bewusst zu sein, dass der Schlüssel zur Sanierung der Staatsfinanzen und der Systeme der Sozialen Sicherung gegenwärtig vor allem auf dem Arbeitsmarkt liegt (*Clement*) und dass eine Lösung dieser Probleme in erster Linie mehr Beschäftigung und dadurch steigende Arbeitseinkommen erfordert.
- Die Bundesregierung stellt sich ganz offensichtlich den nicht mehr zu verdrängenden Auswirkungen der absehbaren demographischen Entwicklung. Vor allem mit Blick auf den Zeitbedarf für die gesellschaftlichen Anpassungsprozesse und auf die auch selbst mit thematisierte Generationengerechtigkeit wird sie bisher praktizierte Instrumente des Arbeitsmarktausgleichs und Regelungen der Sozialversicherung zur Frühverrentung und zur Ausgliederung älterer Arbeitnehmer zügig abbauen und auf eine Anhebung des faktischen Renteneintrittsalters hinwirken müssen.
- Die Einrichtung der „Rürup-Kommission“ trägt nun mit dem Auftrag, mit einer Reform von Gesetzlicher Rentenversicherung und Gesetzlicher Krankenversicherung Möglichkeiten zur Senkung der Lohnnebenkosten zu empfehlen, zentralen Interdependenzen und einem wichtigen Teil der bei der Hartz-Kommission offen gebliebenen Herausforderungen und Ursachen der Wachstums- und Beschäftigungsprobleme Rechnung.
- Die in der öffentlichen Debatte m.E. zu schnell untergegangene Errichtung eines Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit kann (unabhängig von der personellen Besetzung) als eine zentrale Weichenstellung zur Be-

rücksichtigung der tatsächlichen ökonomischen Zusammenhänge dieser Politikbereiche angesehen werden.

## 2. Thesen zur Diagnose der Beschäftigungsprobleme

An dieser Stelle kann keine umfassende Ursachenanalyse für die anhaltenden und erneut verschärften Beschäftigungsprobleme in der Bundesrepublik vorgenommen werden (Kleinhenz 2002). Dennoch sollen als Grundlage der nachfolgenden Agenda einige Symptom- und Ursachenkomplexe noch einmal hervorgehoben werden.

- Die heutige Situation am Arbeitsmarkt ist auch ein Ergebnis von Versäumnissen der Vergangenheit. Schon in Westdeutschland war ein Aufschaukeln der Arbeitslosigkeit auf ein Niveau zugelassen worden, dessen Belastungswirkungen über steigende Lohnnebenkosten der Beschäftigung offenbar zu wenig beachtet wurden. Im Einzelnen wurde veränderten Einstellungen gegenüber dem Status der Arbeitslosigkeit nicht gegengesteuert und insbesondere Arbeitslosigkeit im gesellschaftlichen Konsens als Übergangsstadium („Vorruhestand“) zum Rentenbezug großzügig praktiziert. Schließlich wurde anstelle der in Misskredit geratenen keynesianischen antizyklischen Fiskalpolitik keine bewusste gesamtwirtschaftliche Wachstumspolitik betrieben; eher wurden die Wachstumshemmisse kumulativ weiter aufgebaut.
- Angesichts dieser Ausgangssituation erwiesen sich die vereinigungsbedingten Belastungen der öffentlichen Haushalte und der Sozialsysteme sowie die zerstörte Illusion eines schnellen selbst tragenden Aufschwungs in Ostdeutschland schließlich eindeutig als Überlast für die gesamtdeutsche Wirtschaft.
- Die Lohnpolitik war insgesamt zwar über längere Zeiträume moderat. Aber offenbar bedurfte es aus Sicht der Gewerkschaften (auch aus innerorganisatorischen Gründen) immer wieder auch aggressiver Tarifrunden und „kräftiger Schlucke aus der Pulle“, so dass keine Vertrauensbildung in Bezug auf eine beschäftigungsorientierte Lohnpolitik erfolgte.
- Die Arbeitslosigkeit ist durch ein weniger problematisches flexibles und durch ein verhärtetes Segment gekennzeichnet. Im internationalen Vergleich weist die Bundesrepublik eine besonders hohe Langzeitarbeitslosigkeit auf, und das vorrangige Merkmal der Langzeitarbeitslosen ist ein Alter von über 50 Jahren, so dass für diese große Gruppe der Arbeitslosen nur noch geringe Eingliederungschancen gegeben sind.
- Bestrebungen der Eröffnung von Einstieglöhnen zur Eingliederung von Langzeitarbeitslosen und selbst gezielte arbeitsmarktpolitische Instrumente (wie z.B. der Eingliederungsvertrag) blieben relativ bedeutungslos. Tariföffnungsklauseln für Arbeitslose gibt es nur in Einzelbranchen (Chemie);

ansonsten werden Ansätze dieser Art von weiten Teilen der Gewerkschaften mit der Einklage einer *political correctness* gegen „Lohndumping“ bekämpft, obwohl doch gerade die Forderung („gleicher Lohn für gleiche Leistung“) bei dieser Eingliederungsproblematik zu niedrigeren Einstiegs-löhnen führen würde.

### **3. Agenda für den Abbau von Arbeitslosigkeit durch mehr Beschäftigung**

Für einen wirklichen Abbau des gesamtwirtschaftlichen Mangels an Arbeitsplätzen kann nach wie vor auf das vom IAB schon 1996 aufgrund von Simulationsmodellen entwickelte Strategiebündel (Klauder et al. 1996) und die zur Bundestagswahl 1998 vorgestellte Agenda (Autorengemeinschaft 1998; Kleinhenz 1998) zurückgegriffen werden. Dabei spielten eine moderate, unter dem Produktivitätszuwachs bleibende Anpassung der Löhne und eine Dämpfung der Lohnnebenkosten eine zentrale Rolle. Flankierend wurden u.a. eine aktivierende Arbeitsförderung, eine Senkung der durchschnittlichen Arbeitszeit, Ertragsbeteiligung der Arbeitnehmer und eine wachstumsfördernde Fiskalpolitik empfohlen.

Vor dem Hintergrund der um die Hartz-Empfehlungen konzentrierten aktuellen Reformdebatte würde ich eine Gesamtstrategie mit den folgenden vier Säulen für erforderlich halten.

#### *Umsetzung der Empfehlungen der Hartz-Kommission*

Die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ hat für die Überwindung der Arbeitsmarktkrise eine Reform der Einrichtungen und Handlungsmöglichkeiten der Arbeitsvermittlung und der Arbeitsförderung in 12 + 1 Modulen vorgeschlagen. Das sind – ohne dies hier näher auszuführen (Kleinhenz et al. 2002) – Empfehlungen für wichtige Schritte in die richtige Richtung. Besonders hervorheben möchte ich das in der öffentlichen Debatte etwas vernachlässigte Modul 13 mit der Allianz der Profis der Nation (Hartz et al. 2002: 283ff.), weil ich tatsächlich eine solche breite gesellschaftliche Bewegung zur Überwindung der Arbeitslosigkeit für erforderlich halte.

#### *Weitergehende Reformen bei Arbeitslosenversicherung und Arbeitsförderung („Hartz + X“)*

Die BA wird den Spagat zwischen dem verstärkten Fordern der Arbeitslosen und der Entfaltung als modernes Dienstleistungsunternehmen („Bundesagentur für Arbeit“) nicht durchhalten können, wenn nicht auch die gesetzlichen Ansprüche auf Lohnersatz verbindliche Anreize für intensive Eigenbemühungen setzen. Hierzu könnte z.B. eine dem Versicherungsprinzip eher angemessene Ausgestaltung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld als begrenztes Budget beitragen. Zudem müssten alle Wege der Lösung anderer sozialer

Probleme über den Status der Arbeitslosigkeit konsequent geschlossen werden.

### *Senkung der Arbeitskosten*

Eine nachhaltige gesamtwirtschaftliche Zunahme der Nachfrage nach Arbeitskräften wird nicht allein von den konjunkturellen Aufschwungsphasen und nicht ohne stetige Senkung der Arbeitskosten erwartet werden können. Dabei bedarf es zum einen einer Tarifpolitik, die den Verteilungsspielraum des Produktivitätszuwachses zu Gunsten von mehr Beschäftigung nicht voll ausschöpft und dies auch verlässlich auf längere Sicht durchhält. Ebenso bedeutsam ist aber auch die vom Gesetzgeber unter Kontrolle zu haltende Entwicklung der Lohnnebenkosten, wobei vor allem Ausgabensenkungen und nicht Umfinanzierungen angesagt sind. Neben den längerfristig von den Empfehlungen der „Rürup-Kommission“ zu erwartenden Beiträgen zur Dämpfung der Lohnnebenkosten im Bereich der Gesundheits- und Alterssicherung wird auch eine über Erfolge aus der Umsetzung der Hartz-Empfehlungen hinausgehende deutliche Senkung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge anzustreben sein.

### *Nachhaltige Wachstumspolitik*

Ein entscheidender Abbau der Arbeitslosigkeit wird nur durch die Entfaltung einer nachhaltig höheren Wachstumsdynamik erreichbar sein. Nur bei stetigem Wachstum auf eine, höheren Pfad lassen sich die deutschen Vorstellungen über angemessene Standards im Bereich Arbeit und Soziales erfüllen. In der Europäischen Union sollte die Ökonomie der Bundesrepublik zudem die Rolle einer Wachstumslokomotive übernehmen können. Die Sicherung von Wettbewerbsfähigkeit und langfristigem Wachstum ist eine, insbesondere auch vom Sachverständigenrat, immer wieder angemahnte und (bei unterschiedlichen Auffassungen über die Wege) breit akzeptierte Aufgabe der Politik im Rahmen unserer Ordnungskonzeption.

## **4. Konkrete Ansätze für eine Politik zur Sicherung eines höheren Wachstumspfades**

Die meisten Wege zu nachhaltig höherem Wachstum versprechen nur mittel- bis langfristig einen spürbaren Erfolg. Gerade deshalb darf man nicht mehr zögern, sie zu beschreiten. Dies gilt für die Bildungspolitik (Aus- und Weiterbildung) ebenso wie für die Förderung von Forschung und Entwicklung, für die Erschließung von heimischen Reserven des Arbeitskräftepotenzials (insbesondere von Frauen) und für eine gezielte Zuwanderungspolitik.

Für die Umsetzung einer konsequenten Wachstumsstrategie kann jedoch durchaus auch kurzfristig und ohne größere Belastungen der öffentlichen Haushalte Entscheidendes getan werden, weil sicher auch „Klima“, Stimmun-

gen und Zukunftseinschätzungen wichtige, vielleicht gerade auslösende und treibende Entwicklungsdeterminanten sind.

Die politische Führung dieses Landes muss ihre Vision von einer führenden, wettbewerbsfähigen, leistungsstarken und gleichzeitig humanen und sozialen Gesellschaft formulieren. Die aktuellen Überlegungen und Haushaltssicherungsoperationen dürfen keinen Zweifel daran aufkommen lassen, dass diese Vision die langfristige Strategie der Wirtschafts- und Sozialpolitik bestimmt. Die große Regierungspartei wird dabei insbesondere darauf achten müssen, dass nicht die Rückkehr in ein Klassenkampfvokabular (Arme-Reiche, Belastung der starken Schultern, Solidarität einklagen, Gerechtigkeitsfanatismus) gerade ihre Wähler in der neuen Mitte abschreckt (deren Aufstieg sie einst gefordert und gefördert hatte). Das 1998 entstandene Vertrauen auf einen neuen deutschen Weg der Reform und Modernisierung hin zu einer freiheitlich sozialen Bürgergesellschaft bedarf noch der Kräftigung durch weitere vertrauensbildende Schritte und durch eine längere Phase der Stabilität und Verlässlichkeit dieser Politik.

Die Politik insgesamt wird in der Bundesrepublik das Klima für schöpferisches Unternehmertum, für die Förderung und Sicherung kleiner und mittelständischer selbständiger Existenzen sowie für die gesellschaftliche Anerkennung von Unternehmerleistung verbessern müssen. Die Bereitschaft zum Unternehmertum ist ein extrem knappes Gut. Die Vorstellungen für eine Mittelstandsoffensive und die Überlegungen zur Umsetzung anderweitig bekannter Förderinstrumente (Sonderwirtschaftszonen, Freihäfen, *Small Business Act*) setzen erfreuliche Zeichen. Die Bereitschaft zu Unternehmensgründungen wird allerdings in Deutschland wohl nur zunehmen, wenn man für unternehmerischen Erfolg nicht dann immer wieder gesellschaftliche (und auch politische) Ächtung befürchten muss.

## Literatur

- Autorengemeinschaft (1998), IAB-Agenda '98. Wissenschaftliche Befunde und Empfehlungen zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. IAB-Werkstattbericht 10/1998. IAB, Nürnberg.
- Dahrendorf, R. (2002), Es ist uns noch nie so gut gegangen. Über Lebenschancen. *Universitas* 57: 996ff.
- Eucken, W. (1990), Grundsätze der Wirtschaftspolitik. (1. Aufl. 1952). 6. durchges. Auflage. Uni-Taschenbücher 1572. Tübingen: Mohr-Siebeck.
- Hartz, P. et al. (2002), *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin.

- Klauder, W., P. Schnur und G. Zika (1996), Wege zu mehr Beschäftigung. IAB-Werkstattbericht 5/1996. IAB, Nürnberg.
- Kleinhenz, G. (1998), Was zu tun ist: Agenda für mehr Beschäftigung in Deutschland. IAB-Kurzbericht 15/1998. IAB, Nürnberg.
- Kleinhenz, G. (2002), Befunde zur Massenarbeitslosigkeit. Nur eine umfassende Strategie kann aus der Krise führen. IAB-Kurzbericht 16/2002. IAB, Nürnberg.
- Kleinhenz, G., U. Möller und U. Walwei (2002), Die „Hartz-Vorschläge“ zur Reform der Arbeitsmarktpolitik. IAB-Kurzbericht 22/2002. IAB, Nürnberg.

Wolfram F. Richter

## **Hochschulreform in Deutschland: ungenügend und mangelhaft**

„Eine gute Bildungspolitik ermöglicht Chancen für alle, unabhängig von ihrer Herkunft. Sie ist Voraussetzung, um im weltweiten Wettbewerb um Wachstums- und Beschäftigungschancen erfolgreich zu sein. Deshalb müssen wir alle Bildungspotentiale ausschöpfen. Bildung ist die soziale Frage des 21. Jahrhunderts“. So formuliert das SPD Regierungsprogramm 2002, und wer wollte dem nicht zustimmen? Wer wäre etwa nicht für Chancengleichheit, Wachstum und Beschäftigung, und wer wünschte sich nicht mehr Wettbewerbsfähigkeit und Zukunftsfähigkeit für das deutsche Bildungswesen nach PISA? Dissens wird sich allenfalls dann einstellen, wenn es darum geht, schöne Worte durch praktische Politik zu ersetzen und die dann aufbrechenden Zielkonflikte zu lösen. Solche Zielkonflikte gibt es in jedem Politikbereich und natürlich auch in der Bildungspolitik.

Beherrscht wird die Bildungsdebatte über weite Strecken von der Forderung nach Chancengleichheit. Die Förderung der Fähigen und Begabten dürfe nicht zu Lasten derjenigen gehen, die durch Geburt oder Herkunft benachteiligt sind. Die Sorge gilt dabei Menschen, die bereits geboren sind. Zu wenig wird hingegen die Verantwortung wahrgenommen, die die Bildungspolitik gegenüber ungeborenen und nachwachsenden Generationen hat (Henkel 2001). Zwar mangelt es nicht, wie das Eingangszitat belegt, an Hinweisen auf Wachstums- und Beschäftigungschancen, die zukunftsweisende Bedeutung der Bildungspolitik wird also anerkannt. Gleichzeitig gibt es wenig zutreffende Vorstellungen von einer Bildungspolitik, die den Interessen der nachwachsenden Generationen tatsächlich dient. Angesichts der Zusammensetzung der alten und neuen Bundesregierung muss das erstaunen. Beide Koalitionspartner nehmen für sich in Anspruch, auf zentralen Feldern der Politik für die Interessen nachwachsender Generationen einzutreten. Bei den Grünen und ihrem Engagement in der Umweltpolitik ergibt sich das aus der Sache. Aber auch der sozialdemokratische Koalitionspartner setzt entsprechende Akzente, und zwar in der Finanzpolitik. Den Zwang, den die Einhaltung des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts ausübt, nutzt der sozialdemokratische Fi-

nanzminister, um für eine Politik zu werben, die nachwachsende Generationen vor einer überbordenden Staatsverschuldung schützt.<sup>1</sup> Unter solchen Voraussetzungen müssten eigentlich die bildungspolitischen Interessen nachwachsender Generationen gut vertreten sein. Dass dies nicht der Fall ist, zu mindest bisher nicht im ausreichenden Maße, wird im Weiteren darzulegen sein.

Der Beitrag gliedert sich wie folgt: Im ersten Abschnitt wird die Frage nach dem Leitbild aufgeworfen, an dem sich die Bildungspolitik orientieren sollte. Im zweiten Abschnitt werden die Implikationen einer Bildungspolitik aufgezeigt, die sich nachwachsenden Generationen verpflichtet fühlt. Im dritten Abschnitt werden diese Implikationen den jüngeren Reformen in Deutschland gegenüber gestellt. Aus Gründen der Selbstbeschränkung wird nur Bildungspolitik thematisiert, soweit sie den Hochschulbereich betrifft. Das Fazit der kritischen Würdigung ist im Titel vorweggenommen: Die Hochschulreform in Deutschland ist ungenügend und mangelhaft.

## 1. Auf das Leitbild kommt es an

Eine Hochschulpolitik, die für sich in Anspruch nimmt, nachwachsenden Generationen zu dienen, setzt sich dem Verdacht aus, die Bedürfnisse der Lebenden zu missachten. Der Verdacht wäre möglicherweise begründet, wenn kurzfristig umzusetzende Reformmaßnahmen anstünden. Darum soll es im Weiteren aber nicht gehen. Es geht nicht um kleinräumige Verbesserungsvorschläge im bestehenden Hochschulsystem. Daran besteht in Deutschland kein Mangel<sup>2</sup>. Was eher fehlt, ist ein klares Leitbild, an dem sich die Politik langfristig ausrichten kann und das ihr jenseits des Tagesgeschäftes Orientierung gibt.

Diese Einschätzung wird nicht zuletzt durch ein Positionspapier bestätigt, das der *Stifterverband für die Deutsche Wirtschaft* im August 2002 herausgegeben hat. Der Stifterverband verfolgt seit Jahren das Ziel, strukturelle Probleme im Wissenschafts- und Hochschulbereich aufzuzeigen. Zu diesem Zweck hat er Ende 2000 ein hochrangig besetztes Expertengremium einberufen und Vorschläge zur Steigerung von Qualität und Leistungsfähigkeit der Wissenschaft erarbeiten lassen. Konkrete Aufgabe war, die Hochschulgesetze der Bundesländer einer vergleichenden Bewertung und Beurteilung zu unterziehen. Die Ergebnisse der Beratungen sind nun unter dem Titel „Qualität durch Wettbe-

<sup>1</sup> Dabei macht er sich geschickt Grüne Rhetorik zu eignen. Ein gutes Beispiel stellt ein Papier dar, das vom Bundesministerium der Finanzen unter dem Titel „Finanzpolitische Leitplanken“ im November 2000 veröffentlicht wurde. Die herausstechenden Schlüsselbegriffe sind neben „gerecht“ und „europatauglich“: „nachhaltig“, „tragfähig“ und „zukunftsfähig“.

<sup>2</sup> Viele sinnvolle Vorschläge sind dem CHE *Centrum für Hochschulentwicklung* in Gütersloh zu verdanken. Eine reiche Quelle für nützliche Denkanstöße aus betriebswirtschaftlicher Perspektive ist Müller-Böling (2000).

werb und Autonomie – Landeshochschulgesetze im Vergleich“ veröffentlicht worden.

Die Kommission bekennt sich in dem Papier zu mehr Wettbewerb und Eigenverantwortung im Hochschulbereich. Auf der Ebene der Gesetzgebung wird insbesondere für föderalen Wettbewerb plädiert. Für die vielen einzelnen Regelungsbereiche werden relativ konkrete Leitbilder formuliert. Gleichwohl verzichtet die Kommission darauf, ein „Gesamtleitbild“ zu entwickeln, „das man gleichsam als ‚ideales Hochschulgesetz‘ den bestehenden Landeshochschulgesetzen gegenüberstellen könnte“ (Stifterverband 2002: 6).

Das ist schade, denn ohne Gesamtleitbild fehlt den vielen zustimmungswürdigen Einzelvorschlägen der normativ-theoretische Bezugspunkt. Es stellt sich ungewollt der problematische Eindruck ein, als müsse man im Hochschulbereich nur für Wettbewerb und Eigenverantwortlichkeit sorgen, und so unstrittige Politikziele wie eine effiziente Ressourcennutzung und höchste Qualität in Forschung und Lehre würden sich von selbst einstellen. Die Vorstellung von Wettbewerb als Allheilmittel greift aber aus doppeltem Grunde zu kurz. Zunächst werden die Grenzen zwischen Staat und Markt verwischt. Es bleibt unklar, welche Bereiche dem Staat vorbehalten bleiben müssen und welche dem Markt bzw. privater Initiative überlassen werden können. Der unbefangene Leser wird sich fragen müssen, weshalb es staatlicher Lehr- und Forschungseinrichtungen überhaupt noch bedarf. Wettbewerb als Selbstzweck ist aber noch aus einem weiteren Grunde normativ problematisch. Nicht jeder Wettbewerb ist gesellschaftlich wünschenswert. Nicht wünschenswert ist etwa ein Wettbewerb, der auf Ressourcenverschwendungen hinausläuft. Der Rüstungswettbewerb wäre hierfür ein klassisches Beispiel. Aber gerade auch innerhalb des staatlichen Bereichs ist die Gefahr unproduktiven Wettbewerbs allgegenwärtig. Man denke nur an die wettbewerbliche Vergabe von öffentlichen Budgetmitteln. Sie kann konkurrierende Bürokraten und Wissenschaftler veranlassen, ihre Arbeitskraft stärker für die Einwerbung von Mitteln zu verwenden als für die Erbringung versprochener Leistungen. Die Literatur thematisiert diese ressourcenverschwendende Form von Wettbewerb unter dem Begriff des Abschöpfens von Renteneinkommen (*rent seeking*).

Wettbewerb im Hochschulbereich ist also kein Selbstzweck. Forschung und Lehre ist auch keine sportliche Veranstaltung, die der spannenden Unterhaltung einer interessierten Öffentlichkeit dient. Wettbewerb ist vielmehr im Hochschulbereich als ordnungspolitisches Instrument zu begreifen, mit dem gesellschaftlich wünschenswerte Ziele zu befördern sind. Welche Ziele diese sein sollten und welcher Ordnungsrahmen ihrer Verwirklichung förderlich ist, soll im Weiteren mit Hilfe einer besonderen Heuristik erarbeitet werden. Für diese Heuristik hat John Rawls (1975) den anschaulichen Begriff des Schleiers des Nichtwissens (*veil of ignorance*) geprägt.

Man versetze sich in die Rolle eines fiktiven Planers, dessen Aufgabe darin besteht, einen idealen Ordnungsrahmen für die Hochschullandschaft der Zukunft zu entwerfen. Zukunft ist hierbei nicht unbedingt im zeitlichen Sinne zu verstehen. Eher geht es darum, den planerischen Blickwinkel zu charakterisieren. Die konkreten persönlichen Interessen aller heute lebenden Menschen, seien sie Studierende, Hochschullehrer oder Steuerzahler, sollen bewusst ausgeblendet werden. Es geht allein um die Konzipierung einer Hochschulordnung, die den nachwachsenden Generationen ideal erscheinen müsste. Der Planer soll sich bei seiner Aufgabe durchaus bewusst sein, dass nicht alle Menschen gleich sind, sondern dass sie sich hinsichtlich ihrer angeborenen Fähigkeiten und Begabungen auf natürliche Weise unterscheiden. Das Wissen über Begabungsunterschiede soll sich allerdings auf ein statistisches beschränken. Das ist mit dem „Schleier des Unwissens“ gemeint, hinter dem der Planer seine Ordnungsvorstellungen entwickeln soll. Da persönliche Betroffenheit die Einsicht in das Notwendige nicht trüben kann, kommt solchermaßen entwickelten Ordnungsvorstellungen eine besondere Qualität zu. Rawls prägt für sie den Begriff der „Gerechtigkeit als Fairness“. Welche Hochschulordnung diese Gerechtigkeitskonzeption nahe legt, soll im nächsten Schritt genauer analysiert werden.

## 2. Eine Hochschulordnung für nachwachsende Generationen

Hochschulen sind Stätten der Forschung und Lehre. Darüber besteht wenig Dissens. Dennoch ist der Gehalt der so gerne beschworenen Einheit von Forschung und Lehre erkläruungsbedürftig. Was meint das Einheitspostulat, was nicht?

Zunächst die richtige Erkenntnis: Eine Einheit von Forschung und Lehre ist wichtig, weil Exzellenz in der Lehre auf Dauer ohne Exzellenz in der Forschung nicht vorstellbar ist. Forschungsergebnisse müssen nicht nur erarbeitet werden; es bedarf auch ihrer raschen Verbreitung und Weitergabe, wenn die Gesellschaft Nutzen haben soll. Die Weitergabe ist nun Aufgabe der Hochschullehre. Die Erfahrung zeigt, dass die Transmission dann am besten funktioniert, wenn Forschung und Lehre institutionell vereint sind.

In anderer Beziehung gibt es dagegen wesentliche Unterschiede. So ist Forschung im Sinne von Grundlagenforschung ein Lehrbuchbeispiel für sog. Kollektivgüter. Solche Güter zeichnen sich durch fehlende Nutzungsrivalität und fehlende Nutzungsausschlussmöglichkeiten aus. Beide Eigenschaften sind bei Grundlagenforschung erfüllt. Wegen der mangelnden Patentierbarkeit kann der Zugriff auf Forschungsergebnisse niemandem verwehrt werden. Ein Ausschluss von der Nutzung ist nicht möglich. Er ist aber auch nicht wünschenswert, weil die Nutzung durch zusätzliche Menschen volkswirtschaftlich keine Zusatzkosten verursacht. Dagegen hat Lehre alle Eigenschaften privater Gü-

ter: Studierwillige rivalisieren um freie Kapazitäten, und ein Ausschluss lässt sich leicht mittels Numerus Clausus oder Studiengebühren praktizieren.

Ausbildung verursacht erhebliche Kosten an Einrichtungen und Lehrpersonal. Diese müssen von irgend jemandem getragen werden. Egal, ob es sich dabei um Nutznießer oder Steuerzahler handelt, sie lassen sich der Generation zuordnen, der sie jeweils angehören. Für einzelne Generationen mögen sich stets gute Gründe finden lassen, sie bevorzugt zu behandeln und ihnen etwa nicht die vollen Kosten anzulasten, die mit ihrer eigenen Ausbildung verbunden ist. Es erscheint aber nur gerecht und fair, wenn von begründungsbedürftigen Sonderfällen abgesehen jede Generation die Kosten ihrer eigenen Ausbildung selbst schultert. Das ist ein erstes Postulat, das ein fiktiver Planer bei der Konzipierung einer Hochschulordnung für nachwachsende Generationen beachten würde.

Ausbildung ist kein Selbstzweck. Ohne entsprechende Erträge würde keine Generation die Kosten tragen wollen. Die Erträge zeigen sich – nicht nur, aber vor allem – in einer höheren Arbeitsproduktivität, die ihrerseits die Voraussetzung für höhere Arbeitseinkommen schafft.<sup>3</sup> Die Besonderheit, dass die Erträge spät und die Kosten früh anfallen, teilt Ausbildung mit Investitionen in Sachkapital. Die Parallele rechtfertigt, von Investitionen in Humankapital zu sprechen. In einem ressourcenarmen Land ist wachsender Wohlstand nur bei stetig wachsenden Humankapitalinvestitionen vorstellbar.

Humankapital lässt sich quantitativ und qualitativ vermehren. Beide Dimensionen kommen in der politischen Forderung zum Ausdruck, alle „Bildungspotenziale auszuschöpfen“ und „die Zahl der Studienanfänger von heute 28 % auf das OECD-Niveau von etwa 40 % zu steigern“ (SPD Regierungsprogramm). Der fiktive Planer einer zukunftsfähigen Hochschulordnung wird weniger eine konkrete Zahl anstreben, sie ließe sich auch kaum der Sache nach begründen. Er würde sich die schlichte Investitionsregel zu eigen machen, dass die Kosten durch die erwarteten Erträge gerechtfertigt werden müssen. Da er sich der Verschiedenheit der Menschen bewusst ist, wird er eine differenzierte Hochschullandschaft konzipieren. Der Grad der Differenzierung muss so gewählt werden, dass jeder Jugendliche eine Ausbildungsstätte findet, die ihm bei minimalen volkswirtschaftlichen Kosten maximale berufliche Perspektiven eröffnet. Der Verzicht auf Differenzierung würde unter-

<sup>3</sup> Es soll hier nicht geleugnet werden, dass Ausbildung, insbesondere akademische, ihre Rechtfertigung nicht nur in einer Steigerung der Arbeitsproduktivität findet. Akademische (Aus-) Bildung hat zweifellos auch nicht erwerbswirtschaftliche Fassetten. Vom Standpunkt des Wirtschaftstheoretikers gesehen müssen entsprechende Bildungserträge dann „konsumtiven“ Bedürfnissen dienen. Ein öffentliches Interesse an konsumtiver Bildung ist indessen noch schwerer begründbar als dasjenige an investiver Ausbildung. Daher sollen sich die weiteren Ausführungen auf letztere beschränken. Folgerichtig wird der Begriff „Ausbildung“ gegenüber dem der „Bildung“ vorgezogen. Zu solchen begrifflichen Fragen vgl. im Übrigen Richter, Eufinger 1993.

schiedlichen Begabungen nicht gerecht und bedeutete Ressourcenverschwendungen.

Differenzierung im Hochschulbereich lässt sich nur durchsetzen, wenn der Zugang zu den Ausbildungsstätten strikt geregelt wird. Hält man dagegen die Ausbildungsstätten offen und ermöglicht man einen freien und ungehinder-ten Zugang, wird sich das Interesse einseitig auf die qualitativ höchst bewerte-ten Institutionen konzentrieren. Deren Kapazitäten müssten zu Lasten der weniger geschätzten über das gebotene Maß hinaus ausgeweitet werden. Ni-vellierung und fehlende Differenzierung ist das zwangsläufige Ergebnis eines ungesteuerten Zugangs.

Als Instrumente der Steuerung kommen Studiengebühren und Begabtenaus-lese infrage. Häufig werden beide Instrumente als Alternativen diskutiert. Richtig ist aber, dass eine ideale Hochschulordnung sie gemeinsam einsetzt. Dass eine Begabtenauslese notwendig ist, wenn Studierwillige ihrer Begabung entsprechend ausgebildet werden sollen, ist selbst erklärend. Notwendig ist daher allein zu verstehen, warum man selbst bei Begabtenauslese auf Stu-diengebühren nicht verzichten sollte.

Gegen Studiengebührenfreiheit lassen sich mindestens zwei Argumente vor-bringen. Das erste betrifft distributive Gerechtigkeit. Von einem Verzicht auf Studiengebühren profitieren nicht alle Menschen in gleichem Maße. Es profi-tieren vielmehr diejenigen überdurchschnittlich, die eine lange und aufwendi-ge Ausbildung in Anspruch nehmen und nach ihrer Veranlagung dazu geeig-net sind. Empirisch gesehen sind das eher die wirtschaftlich leistungsstarken Angehörigen einer Generation. Die Studiengebührenfreiheit steht damit im eklatanten Widerspruch zum anerkannten und verfassungsmäßig veranker-ten Prinzip, Gemeinlasten nach persönlicher Leistungsfähigkeit zu verteilen. Bei Lichte besehen ist Studiengebührenfreiheit ungerecht und unsozial.

Es gibt aber noch ein zweites wichtiges Argument gegen Studiengebühren-freiheit, und zwar dass sie in einer offenen Welt mit nationalen Interessen konfligiert. Sie kommt einer Einladung an ausländische Bürger gleich, sich zu Lasten des deutschen Steuerzahlers ausbilden zu lassen. Das mag so lange in Ordnung gehen, wie die Zahl ausländischer Studierenden so gering ist, wie das derzeit noch der Fall ist. Wenn aber deutsche Hochschulen wirklich einmal die ihnen zugesetzte internationale Wettbewerbsfähigkeit (wieder) erlangen sollten, müssten sie die Ausbildungswilligen aus all denjenigen Ländern ma-gisch anziehen, die Studiengebühren erheben. Nun könnte man auf den Gedanken verfallen, angesichts dieser Perspektive Studiengebühren nur bei aus-ländischen Bürger zu erheben, genauer bei Bürgern, die in Deutschland nie-mals Steuern zahlen (diesen Weg ist Australien nach 1989 gegangen). Dieser Weg ist aber zumindest in der Europäischen Union versperrt. Der EG-Ver-trag verbietet in Artikel 12 „jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsan-

gehörigkeit“. Studienfreiheit wäre also in Deutschland nur zukunftsfähig, wenn sie zumindest europaweit verwirklicht würde. Wegen der zuvor dargelegten problematischen Verteilungswirkungen ist aber zu hoffen, dass Europa diesen Weg nicht einschlägt.

Eine Hochschulordnung, die den wohlverstandenen Interessen nachwachsenden Generationen entspricht, setzt also auf Differenzierung und steuert den Zugang mit Hilfe von Begabtenauslese *und* Studiengebühren. Die Erhebung von Studiengebühren darf nun nicht bedeuten, dass sich junge Menschen diejenige Ausbildung nicht länger leisten können, für die sie grundsätzlich geeignet sind. Daher müssen Studiengebühren kreditierbar sein, und es ist eine wichtige staatliche Aufgabe, dafür zu sorgen, dass jede(r), der nicht in der Lage ist, die Kosten seiner/ihrer Ausbildung aus eigenen Quellen oder mit Hilfe Dritter vorzufinanzieren, die notwenigen Kredite eingeräumt bekommt. Der Wunsch zu studieren, darf jedenfalls nicht an den notwendigen Finanzmitteln scheitern. Richtig ist allenfalls, dass der Einzelne den Druck verspürt, sich selbst zu prüfen, ob die erwarteten (sozialen) Erträge der angestrebten Ausbildung die (sozialen) Kosten rechtfertigen.

Was die Verzinsung und Tilgung aufgenommener Ausbildungskredite anbetrifft, so spricht viel für einkommensabhängige Regelungen. Die Last einer Verschuldung drückt weniger, wenn die Rückzahlungsverpflichtungen den Möglichkeiten des Schuldners angepasst sind. Da dieser Gedanke einsichtig und wenig strittig ist, kann man bei einer grundsätzlichen Erörterung von Studiengebühren darauf verzichten, konkrete Modelle einer einkommensabhängigen Rückzahlung von Ausbildungskrediten näher zu diskutieren (vgl. insbesondere van Lith 1985 oder Chapman 1997).

Während die Entscheidung für Studiengebühren im Rahmen einer zukunfts-fähigen Hochschulordnung ziemlich unstrittig sein sollte, ist die Frage nach der angemessenen Höhe weniger einfach zu beantworten. Ausgangspunkt der Überlegungen müssen soziale Grenzkosten sein. Grundsätzlich sollte jeder Ausbildungswillige die Kosten seiner eigenen Ausbildung tragen müssen. Allerdings gibt es erwägenswerte Gründe, von dieser Regel nach oben oder auch nach unten abzuweichen.

Für die Wahl von Studiengebühren, die von den Grenzausbildungskosten nach unten abweichen, werden im Wesentlichen zwei Argumente ins Feld geführt. Das eine ist allokativpolitischer und das andere distributionspolitischer Natur. Ersteres rekurriert auf vermutete externe Effekte der Humankapitalbildung und letzteres auf vermeintliche interpersonelle Verteilungsge rechtigkeit. Externe Effekte lägen dann vor, wenn Ausbildungswillige die sozialen Kosten ihrer Ausbildung voll tragen müssten, ohne sich die sozialen Erträge umfassend aneignen zu können. Unter solchen Umständen droht die Gefahr, dass Humankapitalbildung nicht im sozial wünschenswerten Umfang

betrieben wird. Es ist hier nicht der Ort, die Bedeutung dieses Argumentes auszuloten.<sup>4</sup> Es lässt sich weder theoretisch noch empirisch mit hinreichender Sicherheit beurteilen. Gegen eine Überbewertung externer Effekte und gegen den Verzicht auf die volle Anlastung von Grenzausbildungskosten sprechen letztlich die gleichen Argumente, die oben für die Erhebung von Studiengebühren vorgebracht wurden. Die Verteilungswirkung ist regressiv, und jede Subventionierung von Ausbildung konfligiert mit nationalen Interessen, weil sie sich in der Europäischen Union nicht auf Landeskinder beschränken lässt. Aus den gleichen Gründen kann das distributionspolitische Argument für den Verzicht auf die individuelle Anlastung von Ausbildungskosten nicht überzeugen. Mit interpersoneller Verteilungsgerechtigkeit ist es sicherlich nicht vereinbar, wenn die leistungsstarken Angehörigen einer Generation sehr viel stärker als die leistungsschwachen auf Kosten und zu Lasten des Steuerzahlers unterstützt werden.

Die Kritik an einer subventionierten Ausbildung richtet sich nicht gegen Stipendien. Leistungsstimulierende Stipendien verlieren nicht dadurch ihre Da-seinsberechtigung, dass Studiengebühren erhoben werden. Eine Hochschulordnung, die sich Exzellenz auf die Fahnen schreibt, kann auf gezielte Anreize für herausragende Leistungen nicht verzichten. Die Vergabe von Stipendien muss aber selektiven Charakter besitzen, weil sie andernfalls die Forderung nach interpersoneller Verteilungsgerechtigkeit verletzt.

Studiengebühren in einer Höhe, die nicht die sozialen Grenzkosten der Ausbildung decken, bieten nicht nur Angriffspunkte für Kritik. Es lässt sich auch ein Grund benennen, weshalb Studiengebühren über das Niveau der Grenzausbildungskosten sogar hinausgehen sollten. Ansatzpunkt für eine entsprechende Forderung ist die Einsicht, dass sich die vollen Kosten der Lehre nicht mit Gebühren auf Grenzkostenniveau decken lassen. Die akademische Ausbildung zeichnet sich durch hohe Fixkosten aus. Lehrkapazitäten müssen in gewissem Mindestumfang vorgehalten werden, bevor der erste Studierwillige ausgebildet werden kann. Man muss also davon ausgehen, dass die Durchschnittskosten der akademischen Ausbildung ihre Grenzkosten übersteigen.

Vor diesem Hintergrund muss man die Frage aufwerfen, ob sich in einer idealen Hochschulordnung Studiengebühren an den Grenzkosten oder eher an den höheren Durchschnittskosten orientieren sollten. Die Argumente, die bei der Beantwortung zu bedenken sind, kennt man aus der Literatur zur staatlichen Regulierung natürlicher Monopole. Ließen sich die Fixkosten der Lehre unzweideutig ermitteln und könnte man Steuern allokativ unverzerrend erheben, spräche viel für eine Lösung, nach der Studiengebühren lediglich in Höhe der Grenzkosten gefordert und die dann ungedeckten Ausbildungskosten

<sup>4</sup> Für eine kritische Diskussion mit weiterführenden Literaturhinweisen vgl. Richter 1999.

vom Steuerzahler übernommen werden. Allerdings sind die genannten Prämissen realitätsfremd. Die Fixkosten der Lehre sind nicht ohne Weiteres bestimbar und gegenüber forschungsbedingten Kosten abgrenzbar. Ferner hemmen Steuern Leistungsanreize und sind daher ein effizienzsähdliches Instrument der Einnahmeerzielung. Kosten deckende Studiengebühren hätten den Vorteil, eine Subventionierung aus dem Steueraufkommen verzichtbar zu machen. Es gibt also Argumente für und gegen Ausbildungskosten deckende Studiengebühren. Daher sollte man sich nicht leichtfertig auf eine bestimmte Lösung festlegen. Man wird vielmehr seine Erfahrungen sammeln müssen, welche Form der Gebührenpolitik auf die Dauer effizientere Ergebnisse hervorbringt.

Ein nicht ganz einfach zu lösendes Problem bei der Finanzierung von Hochschulen ist die Trennung lehr- und forschungsbedingter Kosten. Diese Trennung ist grundsätzlich deswegen geboten, weil die beiden Kostenarten unterschiedlich anzulasten sind. Kosten der Lehre sind den Studierwilligen anzulasten, Kosten der Grundlagenforschung dagegen dem Steuerzahler. Wegen nicht zurechenbarer Gemeinkosten dürfte die Trennung in der Praxis aber Probleme bereiten. Das ist nicht zu leugnen. Andererseits ist es ebenso richtig, dass Wettbewerb noch die besten Anreize schafft, Kosten verursachungsrecht zuzuordnen. Wenn die Hochschulen gezwungen sind, um zahlende Studierwillige zu konkurrieren, werden sie die geringsten Anreize haben, Einnahmen aus der Lehre für Forschungszwecke abzuzweigen. Sie würden sich bei der Gewinnung der besten Kandidaten, die ja grundsätzlich auch die Zahlungswilligsten sein müssten, lediglich in eine schlechte Lage manövrieren. Umgekehrt zahlt es sich auf die Dauer auch nicht aus, Forschungsmittel für die Lehre zu zweckentfremden, wenn diese Forschungsmittel in einem wettbewerblichen Prozess vergeben werden. Man muss sehen, dass sich eine Hochschule unter Wettbewerbsbedingungen am ehesten selbst schädigt, wenn sie von einer verursachungsgerechten Zurechnung der Kosten systematisch abweicht.

Wettbewerb um Studierende, Professoren, Forschungsmittel etc. ist also in einer zukunftsfähigen Hochschulordnung unverzichtbar. Er ist dabei kein Selbstzweck, sondern Bestandteil eines institutionellen Rahmens, der die Hochschule als Akteure zwingt, Kosten zu sparen, differenzierte und nachfragegerechte Angebote in der Lehre zu konzipieren und wettbewerbsfähig zu forschen.

Eine differenzierte Hochschullandschaft ist ohne Differenzierung bei Studiengebühren und Professorengehältern nicht zu haben. Qualität hat nun mal ihren Preis. Dem muss man insbesondere in einer Welt zunehmender Mobilität Rechnung tragen. So wie differenzierte Gebühren die Studierenden dazu zwingen, sich ihrer Begabung entsprechend auszubilden zu lassen, sind differen-

zierte Gehälter unerlässlich, um Professoren dazu zu bewegen, ihre Leistungskraft dort einzusetzen, wo es den höchsten Produktivitätsgewinn verspricht. Die Notwendigkeit einer leistungsorientierten Entlohnung von Professoren ist glücklicherweise in Deutschland nicht länger strittig. Die tiefere Bedeutung für eine zukunftsfähige Hochschulordnung wird indessen immer noch zu wenig erkannt. Es kann und sollte nicht darum gehen, mittels leistungsorientierter Entlohnung vermeintlich „faule Professoren auf Trab zu bringen“. Glücklicherweise ist das Arbeitsethos bei wenigen Berufsgruppen so stark entwickelt wie bei Professoren, und wegen ihrer überschaubaren Gruppengröße können sich im Hochschulalltag auch Leistungsanreize nicht monetärer Art wirksam entfalten. Bei der monetären Entlohnung kommt es also weniger auf die leistungsgerechte Differenzierung zwischen den verschiedenen Angehörigen derselben Hochschule an. Hochschulpolitisch bedeutsamer ist die Außendifferenzierung, die Entlohnungsdifferenzierung zwischen verschiedenen Hochschulen. Die Besoldungsordnung muss darauf abzielen, die Mobilität von Professoren zu fördern. Konkret heißt das, es darf sich die Frage in der Regel erst gar nicht stellen, ob man mit Blick auf die persönlichen Mobilitätskosten den Ruf an eine bessere Hochschule überhaupt annehmen soll.

Eine letzte wichtige Frage, die im Rahmen einer zukunftsfähigen Hochschulordnung zu klären ist, betrifft die der institutionellen Organisation. Aus dem bisher Gesagten lässt sich kein Argument für die Forderung ableiten, Hochschulen zwingend als Einrichtungen der öffentlichen Hand zu betreiben. Ökonomisch begründbar ist allein die Notwendigkeit, Grundlagenforschung aus Steuermitteln zu finanzieren. Eine Bezuschussung der Lehre aus Steuern ist innerhalb der aufgezeigten Grenzen prüfenswert, aber *a priori* nicht selbstverständlich. Von dieser Finanzierungsfunktion abgesehen hat sich der Staat auf die Rolle des Ordnungsgebers zu beschränken und allenfalls bei erkannten Missständen mit wohldosierten rechtlichen Mitteln regulierend einzugreifen. Hochschulen sollten also grundsätzlich autonom und eigenwirtschaftlich handeln können. Das mag durchaus in der Form eines privaten, gewinnorientierten Unternehmens geschehen. Eine gewinnorientierte Privathochschule muss nicht minderwertig lehren und forschen, insbesondere dann nicht, wenn sie im Wettbewerb zu bestehen hat. Nennenswerte Bedeutung dürften aber solche Hochschulen in Deutschland auf absehbare Zeit nicht erlangen. Ohne öffentliche Unterstützung und in Konkurrenz zu staatlichen Hochschulen, die ihre Kosten auf den Steuerzahler abwälzen können, rechnet sich ihre Errichtung allenfalls in Angebotsnischen.<sup>5</sup>

Die Hochschule der Zukunft strebt nicht notwendig nach Gewinn, sondern nach Gemeinnützigkeit und Kostendeckung. Dabei gibt es keinen Grund,

<sup>5</sup> Das gilt auch für das Ausland. Die Phoenix University ist eine der wenigen Universitäten, die als AG geführt wird und nach Gewinn strebt.

Kostendeckung in einem engen periodischen Sinne zu fordern. Das Gegenteil ist der Fall. Hochschulen investieren in Grundstücke, Gebäude und Ausrüstungen. Solche Investitionen amortisieren sich allenfalls langfristig. Daher ist auch die Forderung nach Kostendeckung im langfristigen Sinne zu verstehen. Kurzfristig mögen Unter-, aber auch Überdeckungen vernünftig sein. Gemeinnützigkeit verlangt lediglich, dass Einnahmen nicht an Außenstehende ausgeschüttet werden. Die Zielsetzung, die langfristige Kostendeckung und kurzfristige Entscheidungen in Einklang zu bringen erlaubt, ist die der Vermögensmehrung. Die Leitung einer gemeinnützigen Hochschule ist in ihrem strategischen Handeln an die Zielsetzung zu binden, das Hochschulvermögen nachhaltig zu mehren.

### **3. Zum Stand der Hochschulreform in Deutschland**

Die Hochschulreform in Deutschland muss sich an dem skizzierten Modell einer zukunftsähnlichen Hochschulordnung messen lassen. Die wohlverstandenen Interessen der nachwachsenden Generationen lassen sich nur wahren, wenn die Reformaktivitäten zumindest in die als richtig erkannte Richtung weisen. In wieweit das der Fall ist, soll abschließend geprüft werden. Für diesen Zweck erweist es sich als glücklicher Umstand, dass der Stifterverband (2002) den Stand der Gesetzgebung in den Bundesländern zeitnah erhoben hat.<sup>6</sup> Der knappe Raum gebietet allerdings, die kritische Würdigung auf zentrale Punkte zu konzentrieren.

#### **3.1 Leitbild**

Es ist nicht unangemessen festzustellen, dass es in Deutschland keine klare Vorstellung über die wahren Erfordernisse einer zukunftsähnlichen Hochschule gibt. Es fehlt überhaupt an einem tragfähigen, anerkannten Leitbild. Die Gestaltung der Hochschule ökonomischer Rationalität zu unterwerfen, wird angesichts gravierender Unkenntnis über die ethische Dimension einer ökonomisch begründeten Ordnungspolitik als Frevel begriﬀen (Müller-Böling 2000: 173). Die unter diesen Umständen zustande gebrachten Reformen sind daher wenig überraschend Stückwerk und beschränken sich darauf, punktuell Autonomie und Wettbewerb zu verwirklichen. Sie orientieren sich an dem politisch Machbaren. So erhält die Besoldungsreform höhere Priorität als die Einführung von Studiengebühren. Die Zahl der negativ betroffenen Professoren erscheint eben bei Wahlen vernachlässigbar, die Zahl der Studierenden hingegen nicht.

---

<sup>6</sup> Redaktionsschluss war der 1. Mai 2002.

### 3.2 Differenzierung der Hochschulen

Eine zukunftsfähige Hochschulordnung muss Differenzierung zulassen und fördern. Weder wird es andernfalls möglich sein, die von Geburt aus weniger Begünstigten zu volkswirtschaftlich vertretbaren Kosten adäquat auszubilden. Noch wird man ohne Differenzierung auf Dauer die Exzellenz hervorbringen, die in allen politischen Sonntagsreden beschworen wird. Exzellenz braucht kritische Massen und gezielte Förderung. Im Sport hat man das erkannt, nicht aber in der für die Zukunft so viel wichtigere Forschung und Lehre.

Die Möglichkeiten der deutschen Hochschulen, sich zu differenzieren, beschränken sich weitgehend auf die Einwerbung von Forschungsmitteln. Exzellenz findet in Deutschland ihren Ausdruck in der Zahl eingeworbener Sonderforschungsbereiche, Graduiertenkollegs, Drittmittel und ähnlichem. Im Übrigen wird an dem Ideal gleichwertiger Hochschulen festgehalten (Müller-Böling 2000: 120). Das zeigt sich bei der Besoldungsreform für Professoren ebenso wie bei den Regelungen des Hochschulzugangs für Studierende.

So haben die Hochschulen keine Möglichkeit, die Auswahlkriterien für Studierende selbst festzulegen.<sup>7</sup> Sie verfügen allerdings auch über keine starken Anreize, selbst zu selektieren. Die Selektion ist aufwendig und bringt den Hochschulen wenig ein. Die staatliche Mittelverteilung berücksichtigt allenfalls globale Indikatoren wie die Zahl der Absolventen. Exzellenz in der Lehre lässt sich mit solchen planwirtschaftlichen Ansätzen weder zutreffend erfassen noch nachhaltig fördern.

Auch die Besoldungsreform der Bundesregierung wird die gebotene Differenzierung der deutschen Hochschullandschaft nicht entscheidend voranbringen. Die Krux liegt in der „Deckelung“ der zu schaffenden Personalbudgets (Kieser 2001: 17). Was der eine Hochschullehrer durch Bleibeverhandlungen, Funktionsübernahmen oder individuelle Leistungen gewinnt, geht zu Lasten eines Kollegen. Das muss nach Gesetz nicht unbedingt ein Kollege des eigenen Fachbereichs oder der eigenen Hochschule sein; es fällt aber schwer sich vorzustellen, dass es nicht auf eine fachbereichsbezogene Deckelung hinausläuft. Eher wird die Besoldungsdifferenzierung zwischen Universitäten und Fachhochschulen verschwinden, als dass sich auf der politisch-bürokratischen Schiene offene Besoldungsunterschiede zwischen einzelnen Hochschulen durchsetzen lassen. Differenzierte Personalbudgets müssten gegenüber der Politik begründet werden. Im geltenden System planwirtschaftlicher Mittelzuweisung kann eine Begründung nur auf pauschale Leistungskennziffern rekurrieren. Die Problematik einer Mittelzuweisung auf der Basis von Absol-

<sup>7</sup> Lediglich bei 20 % der Studienplätze haben die Universitäten nach derzeitiger Regelung ein eigenes Auswahlrecht (o.V. 2002: 466). In Baden-Württemberg sollen es zwar demnächst 90 % sein.

ventenzahlen wurde bereits angesprochen. Eine Mittelzuweisung nach pauschalen Forschungsindikatoren ist auch nicht besser. Die gebotenen Leistungsanreize würden sich nur dann unverfälscht entfalten können, wenn sich der Erfolg bei der Einwerbung von Forschungsmitteln unmittelbar in den persönlichen Bezügen der sich bemügenden Hochschullehrer niederschlagen würde.

### **3.3 Getrennte Kosten- und Leistungsrechnung für Forschung und Lehre**

Die Notwendigkeit einer Kosten- und Leistungsrechnung in der öffentlichen Verwaltung findet heute zunehmend Anerkennung. Nur ein funktionierendes Rechnungswesen liefert die notwendigen Informationen zur Kontrolle und Steuerung. Diese richtige Erkenntnis hat in die Hochschulgesetze verschiedener Bundesländer Eingang gefunden. Der zitierte Bericht des Stifterverbandes hebt Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen als in dieser Beziehung vorbildhaft hervor. Zu wenig wird indessen die Notwendigkeit gesehen, Kosten nach Leistungen in der Forschung und in der Lehre zu trennen. Das gilt selbst für das neue Landeshochschulgesetz für Niedersachsen, das nach Ansicht der Experten als das fortschrittlichste in Deutschland zu gelten hat. Zwar werden die staatlichen Hochschulen zu einer Wirtschaftsführung verpflichtet, die den Vorschriften des Handelsgesetzbuches über große Kapitalgesellschaften sinngemäß entspricht, und muss eine Kosten- und Leistungsrechnung vorgelegt werden, die die Bildung von Kennzahlen für hochschulübergreifende Zwecke ermöglicht; von einer nach Forschung und Lehre trennenden Rechnung ist aber im Gesetz keine Rede. Das fehlende Bewusstsein für die Notwendigkeit einer Trennung korrespondiert mit dem fehlenden Bewusstsein für die Notwendigkeit der Studiengebührenerhebung. Solange die Mittel für Forschung und Lehre im Wesentlichen vom gleichen Verwendungsgeber stammen und diese Praxis entgegen ökonomischer Rationalität als richtig angesehen wird, scheint eine trennende Rechnungslegung auch wenig Vorteile zu bringen. Das Interesse der Hochschulen konzentriert sich auf die Zuweisung möglichst hoher Globalmittel durch das Land. Wirkliche Anreize fehlen, Kosten leistungsbezogen zuzurechnen. Eine effiziente Verwendung knapper Ressourcen lässt sich unter solchen Umständen nicht verwirklichen.

### **3.4 Organisationsautonomie**

Der Bericht des Stifterverbandes (2002) begrüßt es, wenn ein Landeshochschulgesetz eine möglichst geringe Regelungsdichte aufweist. Zum mindest soll es Spielraum für abweichende Regelungen (z.B. durch Experimentierklau-seln) geben und sollen die Hürden für abweichende Regelungen nicht zu hoch sein (z.B. durch ministerielle Zustimmungserfordernisse). Diese Forderung nach rechtlicher Offenheit ist richtig, soweit Fragen der Binnenorganisation

berührt sind. Sie ist weniger verständlich, wenn die nach außen wirkende Organisationsform zur Debatte steht. Die Hochschule der Zukunft ist gemeinnützig, wirtschaftlich autonom und strebt nach Kostendeckung. Diese Vorgaben lassen sich am besten im Rahmen einer Stiftung oder vergleichbarer Konstruktionen erfüllen. Die Möglichkeit, eine Hochschule in die Trägerschaft einer rechtsfähigen Stiftung des öffentlichen Rechts überführen zu können, wird nun durch das niedersächsische Hochschulgesetz geschaffen. Insofern kann und muss Niedersachsen als vorbildhaft gelten, auch wenn die Experten des Stifterverbandes bei Niedersachsen zu viele gesetzliche Vorgaben bemängeln. Gesetzliche Vorgaben sind aber nicht grundsätzlich schlecht, sondern allenfalls dann, wenn sie Materien falsch regeln.

Kritikwürdig ist auch die Haltung, die die Experten gegenüber der Einrichtung und den Aufgaben eines Hochschulrates einnehmen. Nach Auffassung der Experten soll die Einrichtung eines Hochschulrates autonomieverstärkend wirken. „Ein Hochschulrat soll nicht nur Beratungs-, sondern auch Entscheidungsbefugnisse haben, die ihm zu Lasten der Entscheidungsbefugnisse des Ministeriums übertragen werden.“ Die Forderung überzeugt indessen nur wirklich dann, wenn eine Hochschule in ihrem Handeln an eine klare satzungsgemäße Zielsetzung gebunden ist und wenn die Anreize für den Hochschulrat stimmen, Kontrollfunktionen wahrzunehmen. Die notwendigen Voraussetzungen sind etwa gegeben, wenn eine Hochschule als Stiftung geführt und ihre Leitung der Zielsetzung unterworfen wird, das Stiftungsvermögen nachhaltig zu mehren. Unter solchen Umständen bedarf es eines unabhängigen Beirats, der die Leitung kontrolliert und über die Einhaltung des Stiftungszweckes wacht. Die Situation ist anders zu beurteilen, wenn eine Hochschule am Tropf des Steuerzahlers hängt und wenn die Aufgabenwahrnehmung der Hochschulen politisch zu verantworten ist. In diesem Fall muss man redlicherweise konzedieren, dass eine professionell organisierte Ministerialbürokratie die Interessen des Steuerzahlers vermutlich besser vertritt als ein Hochschulrat, der sporadisch tagt und sich ehrenamtlich zur Verfügung stellt. Autonomie ist eben kein Selbstzweck, sondern muss verantwortungsvoll ausgeübt werden, und dafür braucht es klare Ziele und wirksame Anreize.

### 3.5 Eigenwirtschaftlichkeit

Es gibt keine Ausgaben, die nicht begründungsbedürftig sind, mag ihr Zweck auch noch so sinnvoll erscheinen. Daher müssen sich auch alle Kosten, die Forschung und Lehre verursachen, durch entsprechende Erträge rechtfertigen lassen. Die Erträge lassen sich aber nicht verlässlich durch Experten ermitteln und erst recht nicht mit bürokratischen Kennziffern und planwirtschaftlichen Ansätzen. Verlässliche Indikatoren liefern allein Marktpreise, die sich unter Wettbewerbsbedingungen bilden können. Nur in echten Marktpreisen kommt die wahre Zahlungswilligkeit von Leistungsnutzniedern

unverfälscht zum Ausdruck. Natürlich sind für die Grundlagenforschung wegen der Kollektivgutproblematik Marktpreise nicht ermittelbar. Das darf aber nicht bedeuten, dass man auf Marktpreise in der Lehre verzichtet. Die Hochschule der Zukunft versucht, so weit es geht, wirtschaftlich auf eigenen Füßen zu stehen. Auf die Erhebung von Studiengebühren kann und will sie nicht verzichten. Der Steuerzahler wird nur soweit in die Pflicht genommen, wie es um die Finanzierung von Grundlagenforschung und um eine mit Marktversagen begründbare maßvolle Subventionierung der Ausbildung geht. Aber selbst bei der Vergabe solcher Steuermittel wird man auf Wettbewerb nicht verzichten wollen.

### **3.6 Studiengebühren**

An keinem Thema lässt sich der desolate Zustand der deutschen Hochschulreform so gut verdeutlichen wie am Thema Studiengebühren. Eine sachgerechte Diskussion findet in der Öffentlichkeit nicht statt. Soweit das Instrument gesetzlich aufgegriffen wird, zeigt die Ausgestaltung wenig Ähnlichkeit mit dem Gebotenen. Die Studiengebühren, die unter dieser Bezeichnung derzeit erhoben werden, sind Steuern oder Strafen. Sie sind weder kreditierbar noch kommen sie zwingend der Lehre zugute. Sie dienen fiskalischen Zwecken wie der pauschalen Umlage von Verwaltungskosten. Oder sie richten sich gegen Langzeitstudierende und Studierende im nicht mehr erwerbsfähigen Alter. Studiengebühren gegen Langzeitstudierende erinnern fatal an Bußgelder bei Geschwindigkeitsüberschreitungen. Der Geist, der aus solchen Regelungen spricht, steht der Strafprozessordnung und Staatswirtschaft näher als einer freiheitlichen Ordnung und Marktwirtschaft.

### **3.7 Leistungsorientierte Entlohnung von Hochschullehrern**

Mit der jüngst verabschiedeten Dienstrechtsreform will die Bundesregierung die Leistungs- und Innovationsfähigkeit der Hochschulen stärken (Bulmahn 2001). In dieser Absicht wird die Habilitation abgeschafft, die Juniorprofessur eingeführt, das Hausberufungsverbot aufgeweicht, eine besoldungssystematische Gleichstellung von Universitäten und Fachhochschulen herbeigeführt und vor allem die Besoldung der Hochschullehrer modernisiert. Im Weiteren wird sich die kritische Würdigung dieser Maßnahmen auf die besoldungswirksamen beschränken. Die Einführung der Juniorprofessur ist für sich genommen sicherlich kein entscheidender Schritt auf dem Weg zu einer zukunftsfähigen Hochschulordnung. Aber die Flexibilisierung der Besoldung und die Ersetzung der leistungsunabhängigen Altersstufen durch variable Gehaltsbestandteile weist in die richtige Richtung. Nur wird diese Maßnahme durch zwei Defizite entwertet.

Das erste wurde bereits angesprochen und liegt in der Budgetierung der Hochschullehrerbesoldung. Sie lenkt die Aufmerksamkeit der Betroffenen zu stark auf die Innendifferenzierung. Zwar müssen auch innerhalb einer Hochschule die Leistungsanreize stimmen; für die Herausbildung einer international leistungsfähigen Hochschullandschaft ist aber die Außendifferenzierung viel wichtiger. Mit dem Instrument der Budgetierung ist die Außendifferenzierung nun durchaus vereinbar. Zur leistungsförderlichen Durchsetzung bedarf es allerdings auf der Länderebene des notwendigen politischen Willens und entsprechender Ausführungsbestimmungen. Solange letztere nicht vorliegen und man auf die herkömmlichen politisch-bürokratischen Regeln der Mittelverteilung nach pauschalen Indikatoren vertraut, darf man mit der Budgetdifferenzierung keine großen Hoffnungen verbinden.

Das gravierendste Defizit der Personalbudgetierung liegt in der Vorstellung, die Verwendung und Aufteilung ohne gesetzliche Zielvorgaben und Ausführungsbestimmungen den Hochschulen überlassen zu können. Es kann zu nichts Gute führen, wenn die unmittelbar Betroffenen untereinander aushandeln sollen, wie stark die Lehre im Vergleich zur Forschung zu gewichten ist, wie viel ein Buch im Vergleich zu einem Aufsatz zählt und welche Bedeutung einer betreuten Dissertation zukommt. Jeder Gremienvertreter wird für die Vergabekriterien kämpfen, die seine eigenen Leistungen in besonders günstigem Licht erscheinen lassen. „Kein privates Unternehmen käme auf die Idee, seine Mitarbeiter in jahrelanger Gremienarbeit selbst diskutieren zu lassen, nach welchen Kriterien sie in Zukunft entlohnt werden sollen“ (Schmidt 2001). Eine individuelle Aushandlung variabler Gehaltsbestandteile macht Sinn, wenn das Ergebnis von einer starken Hochschulleitung zu verantworten ist und diese sich externer Kontrolle und persönlichen Sanktionsmöglichkeiten unterworfen sieht. Solange diese Voraussetzungen nicht gegeben sind, drohen den deutschen Hochschulen unerfreuliche Zeiten.<sup>8</sup>

### 3.8 Fazit

Wie festgestellt fehlt es in Deutschland an einem tragfähigen, anerkannten Leitbild für die Hochschulreform. Die negative Folgen sind weitreichend. Die Notwendigkeit, dass eine zukunftsfähige Hochschulordnung Differenzierung zulassen und fördern muss, wird zu wenig gesehen. Die Funktion der Einheit von Forschung und Lehre wird nicht richtig verstanden. Die Einsicht wird erschwert, dass eine zukunftsfähige Hochschulordnung auf eine nach Forschung

<sup>8</sup> Dass es nicht ganz so schlimm kommen muss, scheint das Beispiel Schweden zu belegen. Dort werden die Professorengehälter seit 1965 nicht länger durch den Staat festgelegt. Die Verfahren und Kriterien für die Bestimmung der Gehälter sind vielmehr von Hochschule zu Hochschule verschieden. „Erstaunlicherweise ist die Gehaltsspreizung im neuen System geringer als im ehemaligen System der Altersprogression, und das, obwohl es keine Begrenzung der Gehälter – auch nicht von Durchschnittsgehältern – nach oben gibt“ (Witte, Schreiterer 2002).

und Lehre trennende Kosten- und Leistungsrechnung nicht verzichten kann. Hochschulautonomie wird einseitig im rechtlichen Sinne interpretiert. Die Bedeutung wirtschaftlicher Autonomie und ihre Erfordernisse werden nicht sachgerecht beurteilt. Die Idee von Studiengebühren wird unzulänglich aufgegriffen und durch die Art der politischen Umsetzung diskreditiert. Der richtige Gedanke einer leistungsorientierten Entlohnung von Hochschullehrern wird nicht konsequent zu Ende geführt. Kurzum, von einer Hochschulpolitik für nachwachsende Generationen kann man in Deutschland kaum reden.

## Literatur

- Bulmahn, E. (2001), Dienstrechtsreform für das 21. Jahrhundert. *ifo-Schnelldienst* 54 (8): 5–7.
- Chapman, B. (1997), Conceptual Issues and the Australian Experience with Income contingent Charges for Higher Education. *Economic Journal* 107: 738–751.
- Henkel, H.-O. (2001), *Wissenschaft ist Not!* Festvortrag bei der Jahrestagung der Leibniz-Gemeinschaft. Manuscript.
- Kieser, A. (2001), Das neue Besoldungssystem: ein Nullsummenspiel. *ifo-Schnelldienst* 54 (8): 16–17.
- Müller-Böling, D. (2000), *Die entfesselte Hochschule*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- O.V. (2002), Acht Fragen an die Bildungspolitik. *Forschung & Lehre* 2002: 464–471.
- Rawls, J. (1975), *Eine Theorie der Gerechtigkeit*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp (Übersetzung der amerikanischen Originalausgabe „A Theory of Justice“, 1971).
- Richter, W.F. (1999), Entstaatlichungspotentiale im Hochschulbereich. Vorträge N442. Nordrhein-Westfälische Akademie der Wissenschaften, Leverkusen, 37–68.
- Richter, W.F. und B. Eufinger (1993), Grundsätzliche Überlegungen zum Thema „Studiengebühren“. *Wirtschaftsdienst* 73: 384–388.
- Schmidt, K.M. (2001), Leistungsorientierte Entlohnung für Professoren: Anreize und Fehlanreize. *ifo-Schnelldienst* 54 (8): 14–16.
- Stifterverband für die Deutsche Wirtschaft (Hrsg.) (2002), Qualität durch Wettbewerb und Autonomie. Landeshochschulgesetze im Vergleich. Essen. Internet: [www.stifterverband.org/dokumente/positionen\\_august\\_2002.pdf](http://www.stifterverband.org/dokumente/positionen_august_2002.pdf) vom August 2002.
- van Lith, U. (1985), *Der Markt als Ordnungsprinzip des Bildungsbereichs*. München: Oldenbourg.
- Witte, J. und U. Schreiterer (2002), Perspektiven für die leistungsorientierte Professorenbesoldung im Lichte internationaler Erfahrungen. CHE Arbeitspapier zur Dienstrechtsreform II. Centrum für Hochschulentwicklung, Gütersloh.



Adolf Wagner

## **Selbststeuerung der demographischen Entwicklung? – Zu den bevölkerungspolitischen Aufgaben der Bundesregierung**

### **1. Demographisches Problembewusstsein im Wandel**

In einer vom ifo-Institut in München gegen Ende der siebziger Jahre organisierten Konferenz zu den „Wechselwirkungen zwischen Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung“ sagte ein damaliger Mitarbeiter im Planungsstab des Bundeskanzleramtes, er wisse gar nicht, weshalb man sich so sehr mit demographischen Fragen befassen solle, die Bevölkerung sei doch – verglichen etwa mit dem technischen Fortschritt – eine „quantité négligeable“ (Albrecht Müller, zitiert bei Hatzold 1980). Das war seinerzeit auch die empirisch nicht weiter fundierte Meinung einer Mehrheit der Ökonomen, wie sie etwa im Beiratsgutachten über „Wirtschaftspolitische Implikationen eines Bevölkerungsrückgangs“ sowie in diversen Theorielehrbüchern nachzulesen ist (vgl. die Bestdausnahmen in Wagner 1984b, 2000). Bundeskanzler unterschiedlicher Couleur konnten unbeirrt weiterhin mit der falschen Parole „Deutschland ist kein Einwanderungsland“ das Nachdenken der Bürger behindern. Wandlungs- und Bevölkerungspolitik wären unnötig; die Rezepturen gegen Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs könnten ganz wesentlich in Investitionen und technischem Fortschritt bestehen. Diese nachwirkende bevölkerungökonomische Ignoranz ist von den politischen wie von den volkswirtschaftlichen Meinungsführern zu verantworten.

Ein vom ifo-Institut und meinem damaligen Marburger Lehrstuhl im Jahre 1985 abgeschlossenes DFG-Forschungsprojekt (Oppenländer, Wagner 1985) hatte bereits alle nach wie vor wichtigen bevölkerungökonomischen Fragen angesprochen. Neuerdings erst besteht eine gewisse Hoffnung darauf, dass sich die bevölkerungökonomische „déformation professionel“ bei den zeitgenössischen deutschen Ökonomen nun wohl nach und nach verliert. Inzwischen (nach gut 20 Jahren) hat sich das öffentliche Problembewußtsein zum anderen Ende der Empfindungsskala hin verschoben: „Demografie treibt In-

dustriestaaten in den Ruin“ titelte kürzlich die *Financial Times Deutschland* (Tutt 2002). Man knüpft lehrgeschichtlich – abseits simpler makroökonomischer Lehrbuchmodelle der angebotsorientierten Wachstumstheorie – an die bereits älteren wissenschaftlichen Erkenntnisse an, wie sie vor allem in den *Jahrbüchern für Nationalökonomie und Statistik*<sup>1</sup> zu finden sind.

Als *John Maynard Keynes* ab den zwanziger Jahren des vorigen Jahrhunderts bereits mahnend von der selbstverständlichen Pflicht eines Staates sprach (Keynes 1925), sich mit der Größe der Bevölkerung zu befassen, konnte er gewiss nicht ahnen, wie groß der demographische und damit der politische Problemdruck im 21. Jahrhundert in Deutschland werden würde. In der Tat haben wir – wie Birg (2001) schreibt – eine „demographische Zeitenwende“ zu bestehen, die sich bereits seit gut 30 Jahren abzeichnet und primär mit dem Perodenumlageverfahren in den sozialen Sicherungssystemen zusammen hängt.

## 2. Eine rationale Bevölkerungspolitik für das Staatsvolk

Seit Jahrzehnten wird für Deutschland eine rationale Bevölkerungspolitik angemahnt, die sich auf eine Beendigung der Schrumpfung sowie auf eine quantitative und eine qualitative Verstetigung der Bevölkerungszahl richtet. Die Auswirkungen der tatsächlichen Bevölkerungsentwicklung werden dabei in etwa so eingeschätzt: „Wirtschaftswachstum und Wohlstandssteigerung bleiben trotz Bevölkerungsrückgangs möglich und wahrscheinlich, wenn genügend befähigte und motivierte Unternehmer sowie immer höher qualifizierte Arbeitskräfte nachwachsen, so dass ein hinreichend hohes kompensatorisches Fortschrittstempo erreicht wird. Langfristige Wohlstandspolitik erfordert die staatliche Stabilisierung ‚irgendeiner‘ Bevölkerungszahl. Solange diese nicht einsetzt, sind Wachstum und Beschäftigung von einem intensivierten Strukturwandel und von einem gefährdeten Innovationsdrang her belastet. Spezifische Gefahren des Bevölkerungsrückgangs: Ungünstigerer Rahmen für unternehmerische Entscheidungen, erhöhte Anforderungen an Qualifikation und Austauschbarkeit der im Durchschnitt älteren Arbeitskräfte, Nebeneinander von Arbeitslosigkeit und Arbeitskräftemangel, demotivierende und staatliche Institutionen sprengende Umverteilungswänge“.

Sofern die Regierung der Bundesrepublik Deutschland die Forderung nach einer rationalen Bevölkerungspolitik aufgreifen und umsetzen will, muss sie zweierlei berücksichtigen und nach Möglichkeit gestalten: Erstens, die natürliche Bevölkerungsbewegung (insbesondere durch die Geburtenzahlen der In-

<sup>1</sup> Eine bereits vor *Keynes*, *A.H. Hansen* und *Hicks* im deutschsprachigen Schrifttum vorhandene Vermutung besagt, dass Geburt und Tod eines Menschen (ohne Rücksicht auf Einkommensgrößen) bereits – global – ein Plus oder Minus von Nachfrageteilen betreffen. Zur Investitionsfunktion gibt es von alters her (vgl. z. B. *Löscher*, *Keynes*, *Hansen*) Thesen für demographische Determinanten.

länder), zweitens, die Zuwanderungsbewegung. Beginnen wir mit einem Blick auf die Zuwanderung und die damit verbundenen veränderten Strukturen.

Der Soziologe Hoffmann-Nowotny vertrat 1975 u.a. diese These: „Die modernen Massenwanderungen im internationalen System werden in erster Linie durch das dieses System kennzeichnende Entwicklungsgefälle determiniert“ (Hoffmann-Nowotny 1975: 73). In einem Lehrbuch der volkswirtschaftlichen Wachstumstheorie heißt es lapidar: „labor tends to move from economies with low wage rates or other unfavorable characteristics to those with high wage rates or other favorable elements“ (Barro, Sala-i-Martin 1995: 285). Die höchst subjektive Bewertung der sonstigen günstigen oder ungünstigen Lebensbedingungen von Volkswirtschaften führt nicht selten dazu, dass interregionale und internationale Wanderungen entgegen dem Entlohnungsgefälle verlaufen, weil die sonstigen wohlstandsrelevanten Umstände die Entlohnungsunterschiede überkompensieren.

Einwanderer gleichen nicht dem „mittleren inländischen Menschen“; sie sind anders. Das bestehende Entwicklungsgefälle zwischen Aus- und Einwanderungsgebieten, das die Wanderungsbewegungen in Gang setzt und am Laufen hält, prägt auch den Durchschnitt der Einwanderer. Die Zuwanderungen aus den weniger entwickelten Gebieten führen – so Hoffmann-Nowotny (1975) – tendenziell zu einer „Unterschichtung“ der inländischen Arbeits- und Wohnbevölkerung. Ein Mittelwert-Effekt bewirkt eine graduelle Abwertung des per Wanderung vergrößerten oder ergänzten Staatsvolks. Aus der empirischen Erforschung der Gastarbeiter-Wanderungen, insbesondere in der Schweiz, kann man ferner ableiten: „Eine Fortsetzung der relativen Primitivisierung der ökonomischen Struktur müssen in den diese Politik verfolgenden Ländern auf längere Sicht einen Entwicklungsrückstand gegenüber jenen Ländern erzeugen, die die Politik der quantitativen Expansion vermeiden“ (Hoffmann-Nowotny 1975: 76). Zuwanderungsbewegungen als eine qualitative Vorschädigung des „Standorts Deutschland“ im globalen Wettbewerb?

Die sozialstrukturelle Argumentation um Wohlstandswirkungen von Einwanderungen trifft sich mit grundsätzlichen Rückfragen namhafter Nationalökonomen zum Thema. *Jagdish Bhagwati* und *Paul Krugman* wollen geklärt wissen, wie sich das politikleitende Wohlstandskriterium im Zeitablauf von bestimmten Bevölkerungsmassen herleiten lässt. „Für welche Gruppe von Bewohnern soll man eine ‚nationale‘ oder soziale Wohlfahrtsfunktion definieren, die es zu maximieren gilt, wenn man Empfehlungen an die Politik ausspricht?“ (Bhagwati 1992: 35). „Now any model with mobile factors raises a basic question for policy analysis: on whose behalf should policy be made? Should Germany’s social welfare function include gastarbeiter who happen to work there, but whose roots are in Turkey; should Turkey’s include people who have moved to Germany?“ (Krugman 1995: 88). Vielleicht wird nunmehr

eine provokante These diskussionsfähig, die ich 1975 ohne erkennbare Resonanz in die damalige Gastarbeiter-Diskussion hinein formulierte: „Hier sind die Gastarbeiter primär ein Mittel zur ‚national‘-ökonomischen Wohlfahrtssteigerung, und erst sekundär wird die Wohlfahrt dieser auf Abruf vorhandenen Bevölkerungsgruppe mit veranschlagt“ (Wagner 1975: 154). Darf sich ein Staatsvolk zum eigenen Nutzen eine Unterschicht (siehe oben) per Einwanderung holen und im Land halten? Markiert „Staatsbürgerschaft“ die Zugehörigkeit zur privilegierten Alt-Population?

Vor vielen Jahren schon war man sich über eine Berücksichtigung und Endogenisierung demographischer Variablen einig – nicht zuletzt wegen der seinerzeit schon stark ausgeprägten Schrumpfungstendenzen (Neigung zum Kinderhaben reichte mit einer Nettoreproduktionsrate von etwa 0,6 seit langem nicht mehr zur Bestandserhaltung aus). Inzwischen sind die quantitativen Verwerfungen in der deutschen Alterspyramide und Bevölkerungsentwicklung erneut größer und tiefgreifender geworden, so dass man mit Blick auf die Zukunftsfähigkeit der deutschen Gesellschaft und Volkswirtschaft zumindest die Wanderungspolitik erneut und grundlegender als bisher hinterfragen muss.

Nach den Gesetzen der demographischen Trägheit beschleunigt sich die Bevölkerungsschrumpfung durch das wachsende Geburtendefizit und lässt sich auch bei optimistischen Annahmen über einen möglichen Wiederanstieg der Geburtenrate auf Jahrzehnte nicht mehr anhalten (Birg 2001: 86). Die Bevölkerung werde von 81,3 Mill. Menschen im Jahr 2000 auf ca. 25 Mill. Menschen im Jahr 2100 zurückgehen (Birg 2001: 152). Sogar bei Verwirklichung der erwähnten optimistischen Annahmen dürfte die Bevölkerung in Deutschland unweigerlich immerhin bis gegen 60 Mill. schrumpfen (Birg 2001: 99).

### **3. Das faktische Laufenlassen einer demographischen Entwicklung**

#### **3.1 Marktwirtschaftliche Analogien für Ergebnisse einer demographischen Selbststeuerung?**

Das faktische Laufenlassen einer demographischen Entwicklung nach den millionenfachen freien Individualentscheidungen – (1.) in einer geschlossenen Volkswirtschaft über das Kinderhaben und (2.) in einer offenen Volkswirtschaft auch über Wanderungen – ist hier als Denkmöglichkeit für die neue Legislaturperiode des Bundestages angesprochen. Der Begriff der Selbst-„Steuerung“ umschließt dabei für ein geographisch und rechtlich bestimmtes Gebiet (Volkswirtschaft) die Fragen (a) nach einem bestehenden Steuerungsmechanismus und (b) nach einem implizit vorgegebenen Steuerungsziel.

Bei der marktwirtschaftlichen Selbststeuerung denkt man hierbei (a) an die Anbieter- und Nachfragerreaktionen auf frei bewegliche Preise sowie (b) an

die selbsttätige Annäherung der Anbieter- und Nachfragermengen hin zu einem Marktgleichgewicht (in einer betrachteten Marktperiode). Schon seit über 200 Jahren wird vermutet, dass die Marktkräfte „irgendwie“ durch die *invisible hand* des Wettbewerbs (*Adam Smith*) alle Verbrauchs- und Nachfragepläne mit allen Produktions- und Angebotsplänen koordinieren. Seit gut 50 Jahren ist die Existenz eines Systems von Gleichgewichtspreisen exakt bewiesen (*Abraham Wald*). Neuere Abhandlungen über Probleme der Existenz, Eindeutigkeit und Stabilität von Modellen eines totalen Marktgleichgewichts nehmen gerne auf *Gérard Debreu* und seine Publikation „Theory of Value“ von 1959 Bezug. Die prinzipiell mögliche marktwirtschaftliche Selbststeuerung – ungeachtet vielfacher gegenteiliger empirischer Einzelbefunde – nachzuweisen, war eine nobelpreiswürdige wissenschaftliche Leistung.

### **3.2 Tendenzielle Wirkungen eines demographischen Laisser-faire**

Zu fragen ist nun, ob analog zur marktwirtschaftlichen Selbststeuerung eine demographische Selbststeuerung existiert. Die Frage ist nicht einfach mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantworten. Fest steht, dass sich Geburten und Sterbefälle, Ein- und Auswanderungen nicht pro Periode so abgleichen, dass es zur Konstanz von Beständen käme (Kreislaufgleichgewicht). Fest steht ferner, dass die natürliche Bevölkerungsbewegung der Inländer für sich genommen – falls die altersspezifischen Geburten- und Sterberaten konstant bleiben – tendenziell nach dem Satz über starke Ergodizität (Erster Fundamentalsatz der Populationsdynamik oder Satz von *Lotka*) eine Urnen- oder Zwiebelform mit charakteristischem Jahrgangsaufbau und jahrgangsweise sowie insgesamt permanent abnehmender Population ergäbe. Fest steht überdies, dass die freie (Nettoein-) Wanderung für Deutschland unkalkulierbar wäre.

Man kann die immanente Schrumpfungstendenz nicht tatenlos hinnehmen, und man muss die Zuwanderung gestalten. In einem Zeitungsbericht über das Gutachten von *Birg* für den Freistaat Bayern wird dies als „Ergebnis“ vermittelt (*Frankfurter Rundschau*, 18.1.2002: 14): „Auf Grund des hohen Bevölkerungswachstums in den geographisch benachbarten Regionen Europas ist in Zukunft mit einem noch verstärkten Zuwanderungsdruck nach Deutschland zu rechnen. Das Qualifikationsgefälle zwischen Zuwanderern und heimischer Bevölkerung wird sich noch vergrößern. Angesichts der bereits vorhandenen Integrationsprobleme ist daher eine wirksame Begrenzung der bereits stattfindenden Zuwanderung erforderlich, keineswegs aber eine Ausweitung. – Eine nachhaltige Bevölkerungspolitik muss sich darum bemühen, die Probleme aus eigener Kraft zu lösen. Dazu gehören in erster Linie eine Erhöhung der Geburtenrate, die – wie das Beispiel Frankreichs zeigt – nicht unerreichbar ist, sowie Maßnahmen zur Ausschöpfung des Arbeitskräftepotenzials. Weitere Zuwanderung birgt gesellschaftspolitisch und kulturell erhebliche Risiken, vor allem hinsichtlich der dann nicht mehr gegebenen Integrationsfâ-

higkeit, wenn die Mehrheitsbevölkerung in bestimmten Regionen und Altersgruppen in die Minderheit gerät. Diese Risiken sind wesentlich höher und für Staat und Gesellschaft von größerer Tragweite als die mit der Schrumpfung der Bevölkerung verbundenen Konsequenzen“.

Wie man sieht, genügt eine rein quantitative Betrachtung nicht. Damit scheiden auch biologische Analogmodelle zur selbsttägigen Annäherung an eine optimale oder maximale Bevölkerung – etwa wie im Falle der Drosophila-Fliege – als Entscheidungshilfen aus. Die Vermehrung der Population erlahme mit dem Erreichen der Kapazitätsgrenze von selbst. Ein systematischer Fehler aller mir bekannten Beiträge zu den „Gastarbeiter“-Diskussionen bestand darin, dass man nur Köpfe gezählt und die sonstigen qualitativen Eigenschaften übersehen hat. Dieser Fehler einer rein quantitativen Betrachtung darf sich nicht wiederholen.

Für die Erörterung von Maßnahmen scheinen mir drei Ansatzpunkte wichtig: Erstens die positiven und negativen Entscheidungsimpulse für inländische Elternpaare durch die aktuelle Höhe der Schattenpreise von Kindern. Zweitens eine Änderung der Faktorpreisrelationen für den Einsatz von menschlicher Arbeit und Kapital, so dass tendenziell relativ und absolut mehr Beschäftigung in der Volkswirtschaft möglich wird. Drittens eine Abklärung und Gestaltung der Kapazitätsgrenzen für Zuwanderungen als Restgröße.

## 4. Drei Ansatzpunkte für die Bevölkerungs- und Wirtschaftspolitik

### 4.1 Zielführende Veränderung der Schattenpreise von Kindern?

*Wolfram Engels* drückte eine naheliegende Vermutung zu Ursachen des Geburtenrückgangs ganz einfach aus: „Die Erträge der Kinder sind sozialisiert worden; ihre Kosten müssen privat getragen werden: Nach aller ökonomischen Theorie führt das zum Produktionsrückgang“ (Engels 1979: 17). *Nell-Breuning* argwöhnte als Sozialwissenschaftler, „nur die Familien, die Nachkommenschaft durch Kapital substituieren, haben die Chance, zu Vermögen zu gelangen; diejenigen Familien dagegen, die unser Volk und unsere Wirtschaft bei Bestand erhalten und deren Nachkommenschaft, d.h. die große Mehrheit der nachwachsenden Generation, bleiben auf das Leben aus der Hand in den Mund angewiesen“ (Nell-Breuning 1966/67: 168).

Die Ursachen der Schrumpfung sind für Ökonomen längst nicht mehr unerklärlich oder gar tabu. Die durchschnittliche Neigung der Menschen zum Kinderhaben ist abgesunken, weil andere Bedürfnisse in der Lebensplanung der Menschen ein stärkeres Gewicht erhielten als Kinder und weil zugleich der Schattenpreis eines Kindes – nicht zuletzt wegen staatlicher Entscheidungen im Steuer- und Bildungsbereich – stark anstieg. Während Kinder für das statistisch repräsentative potenzielle Elternpaar in einem umfassenden Sinne

„unrentabel“ geworden sind, würden die Kinderlosen und der Staat insgesamt von positiven externen Effekten profitieren.

Individualentscheidungen von potenziellen Elternpaaren zum Kinderhaben fallen isoliert und ohne jegliche „gegengeschäftliche“ Mitwirkung Dritter (wie z.B. auf Märkten). Es ist so, als würde man die Kette der Entscheidungen hin zu einem Marktgleichgewicht beim Dispositionsgleichgewicht einzelner Haushalte oder Unternehmen unterbrechen und für sich genommen deuten. Jenseits der einzelnen Gütermärkte für bestimmte Marktgüter mit ihren Marktpreisen sind „Schattenpreise“ oder Effizienzpreise künstliche, rechnerische Äquivalente „für Nützliches“: Ein Schatten- oder Effizienzpreis drückt aus, worauf man um der Einheit einer Zielgröße willen (z.B. Nutzen, Freizeit, Kinder usw.) zu verzichten hätte.

Auf diese Weise gibt es für jedes Elternpaar „den“ Schattenpreis eines Kindes, der entscheidungsleitend ist und am Ende die Größenordnung der Zuwachszahlen in der Familie wie in der Bevölkerung erklärt. Global gesehen und summarisch können die Endergebnisse aller Entscheidungsprozesse für Kinder danach beurteilt werden, ob sich „unter den gegebenen Verhältnissen“ eine Bevölkerung in etwa „reproduziert“ (idealisiert eine Nettoreproduktionsrate von Eins), ob demographisches Wachstum eintritt (Nettoreproduktionsrate größer als Eins) oder ob – dies ist der für Deutschland lebensnähere Fall – eine irgendwie „gewollte Bestandsverringerung“ entsteht (Wagner 1998: 426–433).

#### **4.2 Sozialabgabenbemessung nach der Wertschöpfung statt nach den Arbeitskosten**

Die Sozialabgabenbemessung nach dem Wertschöpfungsbeitrag statt nach den Arbeitskosten vermag die individuelle Entscheidungslage zu Gunsten eines Kindes indirekt zu verändern; ferner ist damit unmittelbar eine Erleichterung für alle Formen der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung zu erwarten (Wagner 1983, 1984a). Bereits eine aufkommensneutrale Umstellung der Sozialabgabenbemessung von Arbeitskosten auf Wertschöpfung würde die Faktorpreisrelation zu Gunsten des Arbeitseinsatzes verbessern und den Arbeitseinsatz (relativ und absolut) verbilligen. Nebenbei wird sich diese Umstellung des Systems für die Sanierung der Sozialsysteme günstig auswirken.

#### **4.3 Arbeitsmarktorientierte Zuwanderung als Ausschöpfung regionaler Kapazitätsgrenzen**

Nach dem Bild vom zweckrationalen Menschen in der Ökonomik, der sich vor allem von Vergrößerungen seines Nutzens oder seiner Lebenslust leiten lässt, müssen auch Ein- oder Auswanderung eines Menschen persönliche Vorteile bringen, die als Steigerungen des individuellen Wohlstandes zu interpretieren sind. Wer freiwillig wandert, zielt auf eine persönliche Wohlstandssteigerung.

Sofern seine Pläne und Erwartungen in Erfüllung gehen, erreicht er per Wanderung tatsächlich eine Wohlstandssteigerung. Für den einzelnen Menschen (evtl. mit Angehörigen) kann man die Tatsache der Wanderung mit einer Wohlfahrtssteigerung gleichsetzen. Dies liegt auf der Hand.

Problematisch und klärungsbedürftig ist die Wohlstandswirkung auf das per freiwilliger Zuwanderung angesteuerte Gebiet und das dort ansässige Staatsvolk (vgl. 2.). Lösbar wird die Frage nach weiteren Zuwanderungen – z.B. nach Deutschland – mit Hilfe der Arbeitsmarktstatistiken. Zuwanderungen nach Maßgabe vorhandener freier Arbeitsplätze zuzulassen, läuft letztlich wieder darauf hinaus, von den Unternehmungen die Wanderungspolitik gestalten zu lassen. Dies war bereits so bei der Anwerbung von „Gastarbeitern“, für deren faktisch lebenslangen Verbleib im Lande die ersten inländischen Arbeitgeber nicht haftbar zu machen waren. Die Alternativen einer Einschränkung des Wirtschaftswachstums auf das inländische Arbeitspotenzial wurden bereits angesprochen.

Ansatzpunkte für eine Diskussion der Wanderungspolitik für Deutschland habe ich an anderer Stelle hergeleitet (Wagner 1998: 277–284) und zusammengefasst:

- Freiwillig Wandernde suchen und finden ihre individuelle Wohlstandssteigerung.
- In die vollbeschäftigte Volkswirtschaft lasse man zur kollektiven Wohlstandssteigerung Arbeitskräfte einwandern, die möglichst auch noch Vermögen mitbringen.
- In die Volkswirtschaft mit Arbeitslosigkeit – Regelscheinung unserer Zeit – lasse man Einwanderungen, die zur kollektiven Wohlstandssteigerung beitragen sollen, nur „über den Arbeitsmarkt“ zu (Besetzung offener Stellen) (Wagner 1998: 284; Heilemann et al. 2003).
- Soziale Unterschichtungseffekte mit politischen Konflikten sind dabei mit zu veranschlagen. Im Übrigen ist eine bevölkerungsbedingte Steigerung der Arbeitslosigkeit durch Einwanderungen möglich.
- Fatal wäre es für den Wohlstand einer Volkswirtschaft, wenn die individuellen Anreizkonstellationen zu Wanderungen für Habenichtse und Arbeitsuchende einerseits sowie für Vermögende und Unternehmensbereite andererseits divergierten. Etwa so: Auswanderung vermögender und unternehmerischer Leute, Einwanderung armer und arbeitsuchender Menschen.

## 5. Mikrodemographische Strukturen der Makrovariablen

Makroökonomisch belanglos sind demographische Variablen für die erklärende Makromodellierung gesamtwirtschaftlicher Entwicklungen scheinbar

dann, wenn die Demographie ähnlich konstant bleibt wie die Geographie des betrachteten Landes. Ich sage „scheinbar“, weil innerhalb der demographischen Aggregate ein fortlaufender mikrodemographischer Strukturwandel vonstatten geht. Selbst bei stationärer Bevölkerung im Sinne einer nach Gesamtzahlen, Altersaufbau und Geschlechterproportionen zeitinvarianten Alterspyramide sind es im Einzelnen doch immer wieder andere Menschen, die Erfahrungen sammeln, Erkenntnisse gewinnen, Entscheidungen treffen und danach handeln. Zugleich gehen in dem stabil-stationären Kollektiv nach und nach Erfahrungen, Kenntnisse und Fähigkeiten verloren, wenn Individuen ausscheiden.

Unmerklich verändern sich durch die permanente demographische Erneuerung des Kollektivs die Präferenzen, die Einstellungen zum Leben und insbesondere die ökonomischen Kompetenzen. Die natürlichen Alterungs- und Umschichtungsvorgänge der beteiligten Personen sind dann ursächlich für einen ständigen Wandel im Wirtschaftsprozess. Ein *population thinking*, das die Evolutorische Ökonomik empfiehlt, ist besonders bei Fragen nach Innovations- und Fortschritt angezeigt. Die Qualität von Abiturienten- und Absolventenjahrgängen kann sich trotz globaler Stabilität erheblich ändern (vgl. Pisa-Studie).

„Die“ Bevölkerung besteht aus Teilpopulationen mit unterschiedlichen ökonomischen Funktionen: Da sind zum einen die jungen und alten Nur-Konsumenten, da sind zum anderen jene Menschen im erwerbsfähigen Alter, die üblicherweise sowohl die Konsumenten- als auch die Arbeitskräfterolle in der Volkswirtschaft ausüben. Trägt man dem nach Erfordernissen der empirischen Ökonomik Rechnung, so verwendet man damit ein keynesianisches Element der Modellierung. An anderer Stelle habe ich ausgeführt (Wagner 2000), was im Einzelnen beim Argumentieren mit rudimentären demographischen Strukturen anzusprechen ist:

- Konsumenten-Arbeitskräfte-Relation;
- bevölkerungsabhängige private und öffentliche Investitionen;
- standardisierte Konsumentenzahlen in der Konsumfunktion;
- Jugendquotient und technischer Fortschritt;
- Altenquotient und Standortkosten;
- Altenquotient und Gleichgewichtskonjunkturen.

Zur möglichen Wachstumswirkung der „Bevölkerung“ zitiere ich beispielhaft zwei Wissenschaftler: *August Lösch* hob hervor, dass das Bevölkerungswachstum dem Unternehmenssektor einen zweifachen Impuls zum Konjunkturaufschwung vermittelt: es erhöht die Absatzchancen, und es vergrößert und verbilligt das Arbeitskräfteangebot. *Walter Adolf Jöhr* zufolge darf man sich auch

einen psychologischen Kernprozess vorstellen, bei dem Investitions- und Produktionsentscheidungen mit der Wirtschaftsgesinnung in wachsenden und schrumpfenden Populationen variieren.

## 6. Ansatzpunkte der Politik

Falls es – hoffentlich – gelingt, die aktuellen Bedrohungen des Weltfriedens und die bereits daraus resultierenden volkswirtschaftlichen Belastungen (insbesondere durch eine vor allem an den Börsen spürbare Dämpfung der „Unternehmungslust“ und ansatzweise Kriegsfinanzierungen) einzudämmen, so wird man wohl auch mit den eingangs angesprochenen ernsten Herausforderungen der Bevölkerungsentwicklung in Deutschland zu Rande kommen. Unter der Voraussetzung eines gesicherten Friedens will ich dies festhalten:

1. Absurde politische Parolen, wie etwa „Deutschland ist kein Einwanderungsland“, und falsche wirtschaftstheoretische Leitsätze, wie etwa gängige Begründungen der makroökonomischen Irrelevanz demographischer Größen und Entwicklungen, müssen überwunden werden.
2. Ohne eine notdürftig über Einwanderungen gestützte stabil-evolutorische demographische Entwicklung möglichst auf dem Niveau der Be standserhaltung sind die anstehenden Aufgaben mit Blick auf die EU-Entwicklung für Deutschland nicht zu gewährleisten.
3. Die Bundesrepublik Deutschland muss zur näherungsweisen Erhaltung ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit die Zuwanderung junger Menschen betreiben (und vor allem im politischen Bewusstsein des Wählervolkes absichern; vgl. den Bericht der Kommission „Zuwanderung“).
4. Die bisherige faktische demographische Selbststeuerung in Deutschland ist selektiv umzugestalten: Einwanderungspolitik unter Beibehaltung der Freiheit von potenziellen Elternpaaren zum Kinderhaben sowie systematische Korrekturen des Schattenpreises für Kinder in Deutschland. Die makrodemographische Entwicklung mit einer sich beschleunigenden Schrumpfungstendenz bedarf dringend der Dämpfung.
5. Der mikrodemographische Strukturwandel in den „scheinbar“ konstanten Aggregaten erfordert erhöhte Aufmerksamkeit und Gestaltung.

## Literatur

Barro, R.J. and X. Sala-i-Martin (1995), *Economic Growth*. New York et al.: Mefran-Hill.

- Bhagwati, J. (1992), Ökonomie jenseits des Horizonts. In H. Hanusch und H.C. Recktenwald (Hrsg.), *Ökonomische Wissenschaft in der Zukunft*. Düsseldorf: Wirtschaft und Finanzen, 28–37.
- Birg, H. (2001). Die demographische Zeitenwende. Der Bevölkerungsrückgang in Deutschland und Europa. Beck'sche Reihe 1426. München: Beck.
- Engels, W. (1979), Eine konstruktive Kritik des Wohlfahrtsstaates. Vorträge und Aufsätze 69. Walter Eucken Institut, Tübingen.
- Feichtinger, G. (1979), *Demographische Analyse und populationsdynamische Modelle. Grundzüge der Bevölkerungsmathematik*. Wien und New York: Springer.
- Hatzold, O. (Hrsg.) (1980), Wechselwirkungen zwischen Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung. Ifo-Studien zur Bevölkerungsökonomie 1. Ifo, München.
- Heilemann, U., H.D. v. Loeffelholz und K. Sieveking (2003), Arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderung. Szenarien der Zuwanderung sowie rechtliche und institutionelle Aspekte ihrer Steuerung. Schriftenreihe des RWI N.F. 68. Berlin: Duncker & Humblot, Essen.
- Hoffmann-Nowotny, H.-J. (1975), Sozial-strukturelle Konsequenzen der Kompensation eines Geburtenrückgangs durch Einwanderung. In F.-X. Kaufmann (Hrsg.), 72–81.
- Kaufmann, F.-X. (Hrsg.) (1975), *Bevölkerungsbewegung zwischen Quantität und Qualität*. Stuttgart: Enke.
- Keyfitz, N. (1971), Migration as a Means of Population Control. *Population Studies* 25: 63–72.
- Keynes, J.M. (1925, 1956), Bin ich ein Liberaler? In J.M. Keynes, *Politik und Wirtschaft. Männer und Probleme*. Ausgewählte Abhandlungen von John Maynard Keynes (übertragen durch Eduard Rosenbaum). Tübingen et al.: Mohr, 263–272.
- Krüsselberg, H.-G. und H. Reichmann (Hrsg.) (2002), *Zukunftsperspektive Familie und Wirtschaft*. Vom Wert von Familie für Wirtschaft, Staat und Gesellschaft. Graf-schaft: Vektor-Verlag.
- Krugman, P. (1995), Development, Geography, and Economic Theory. The Ohlin Lectures 6. Cambridge, MA: MIT Press.
- Nell-Breuning, O. v. (1966/67), Umverteilung – intertemporär oder interpersonal? In W. Weber (Hrsg.), Wissenschaft, Ethos, Politik im Dienste der gesellschaftlichen Ordnung. Festschrift zum 60. Geburtstag von Joseph Höffner. Jahrbuch des Instituts für Christliche Sozialwissenschaften der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster 7 und 8. Münster: Regensberg, 161–173.
- Oppenländer, K.H. und A. Wagner (Hrsg.) (1985), Ökonomische Verhaltensweisen und Wirtschaftspolitik bei schrumpfender Bevölkerung. Ifo-Studien zur Bevölkerungsökonomie 2. ifo, München.
- Tewinkel, A. (1985), Herausforderungen des Bevölkerungsrückgangs an die staatliche Verteilungspolitik. In K.H. Oppenländer und A. Wagner (Hrsg.), 263–287.
- Tutt, C. (2002), Demografie treibt Industriestaaten in den Ruin. *Financial Times Deutschland* 2002 (19. Nov.): 14.

- Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (Hrsg.) (2001), Zuwanderung gestalten, Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“. BMI, Berlin. Internet: [www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de).
- Wagner, A. (1974), Ausländerbeschäftigung: Ein Problem der europäischen Regionalpolitik und der regionalen Wachstumspolitik. In A.E. Ott (Hrsg.), Wirtschaftsprobleme des Landes Baden-Württemberg. IAW-Schriftenreihe 23. IAW, Tübingen, 129–153.
- Wagner, A. (1975), Wirtschaftswachstum ohne Gastarbeiter? Überlegungen zu einer konfliktfreien Verbindung bevölkerungs- und wirtschaftspolitischer Ziele. In F.-X. Kaufmann (Hrsg.), 148–161.
- Wagner, A. (1980), Der Geburtenrückgang als Ursache von Arbeitslosigkeit? Einige Bemerkungen zum Günther-Paradoxon. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 195: 261–269.
- Wagner, A. (1983), Wirkungen einer Sozialabgabenbemessung nach Wertschöpfungsgrößen statt nach Arbeitskosten. *Ifo-Studien* 29: 255–271.
- Wagner, A. (1984a), Volkswirtschaftliche Aspekte einer Maschinensteuer. Marktmechanismus und Verteilungspolitik. In J. Baltzer (Hrsg.), Maschinensteuer – Ausweg aus der Finanzkrise der Sozialversicherung?, Schriftenreihe Sozialpolitik und Recht. Köln et al.: Heymanns, 89–113.
- Wagner, A. (1984b), Bevölkerungsbedingte Arbeitslosigkeit und Wachstumszyklen. Ein Problem der empirischen Ökonomik. In G. Bombach, B. Gahlen und A.E. Ott (Hrsg.), Perspektiven der Konjunkturforschung. Schriftenreihe des wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren 13. Tübingen: Mohr Siebeck, 171–187.
- Wagner, A. (1985), Simulationsrechnungen zu Komponenten der bevölkerungsbedingten Arbeitslosigkeit. In K.H. Oppenländer und A. Wagner (Hrsg.), 215–236.
- Wagner, A. (1988), Die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung. Kohlhammer-Taschenbücher „Bürger im Staat“ 1081. Stuttgart et al.: Kohlhammer, 103–115.
- Wagner, A. (1998), *Makroökonomik. Volkswirtschaftliche Strukturen II*. 2. Aufl., Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Wagner, A. (2000), Rolle der Demographie: Bevölkerungökonomische Aspekte der makroökonomischen Entwicklung. *RWI-Mitteilungen* 51 (1): 31–44.
- Wunsch, G.J. (1978), A review of the prospects. In Council of Europe (ed.), *Population decline in Europe. Implications of a Declining or Stationary Population*. London: St. Martin's Press, 233–241.

Klaus-Dirk Henke

## Gesundheitswesen – noch ‘ne Reform?

### 1. Ausgangslage

Der Reformdruck im Gesundheitswesen hält unvermindert an. Die demografische Herausforderung mit den Problemen einer intergenerativen Gerechtigkeit, der medizinische Fortschritt mit steigenden Ansprüchen der Bevölkerung und die chronisch defizitäre Haushaltsslage in den Krankenversicherungen und vor allem in den steuerfinanzierten Systemen suchen europaweit eine Antwort.

Die Lohn(neben)kosten bleiben im Rahmen der derzeitigen Finanzierung des Krankenversicherungsschutzes ein mit steigenden Beitragssätzen an Bedeutung gewinnendes Problem; bisherige Therapien haben nicht angeschlagen, und eine durchgängige sektorale Budgetierung überzeugt angesichts drohender Rationierungen im deutschen Gesundheitswesen niemanden so recht. Steigende Ansprüche der Bevölkerung und die Entwicklung einer Wellness-und-Fitness-Branche vor dem Hintergrund eines rapiden und erfreulicherweise zunehmenden pflegerischen, medizinischen und medizinisch-technischen Fortschritts machen aus dem Gesundheitswesen eine personalintensive Wachstumsbranche, deren Möglichkeiten wegen unzulänglicher Finanzierungsmechanismen, aber auch aufgrund mangelnder politischer Durchsetzungskraft bisher nicht hinreichend genutzt werden konnten (vgl. eingehender Henke et al. 2002c).

Das deutsche Gesundheitswesen fällt im internationalen Vergleich durch seinen vergleichsweise hohen Leistungsstand und seine umfassende Absicherung gegen Lebensrisiken auf. Es stellt noch immer für jedermann, unabhängig von seinem Einkommen, seinem sozialen Status und seinem Wohnsitz, den Zugang zu einer hochwertigen medizinischen und pflegerischen Versorgung sicher. Im europäischen Vergleich gehört Deutschland zu den wenigen Ländern, die noch weitestgehend frei von Wartelisten sind (Henke 2002b).

Trotz dieser Gesamteinschätzung wächst die Unzufriedenheit in der Bevölkerung, und der Reformdruck nimmt weiter zu. In dieser Legislaturperiode steht die Gesundheitspolitik ganz weit oben auf der politischen Tagesordnung. Alle Beteiligten möchten die drohende Rationierung vermeiden, die demographischen Gegebenheiten meistern und die personalintensive Zukunftsbranche sichern. Zudem drücken weitere Beitragssatzerhöhungen die Lohnnebenkosten an die Grenzen ihrer Belastung. Dazu bedarf es eines einfachen, transparenten und europatauglichen Systems der Absicherung des Krankheitsrisikos, und ein neuer Ordnungsrahmen mit entsprechenden Anreizen gilt als Voraussetzung (zu einem Überblick der momentan kursierenden Reformoptionen vgl. Henke et al. 2002a).

Nur wenn es um das erforderliche Maß an Politikferne, um innovative Wege in der medizinischen Versorgung oder die zukünftige Rolle des Wettbewerbs unter den Krankenversicherungsunternehmen in der Prävention, kurativen und rehabilitativen Behandlung geht, scheiden sich die Geister in Wissenschaft und Praxis gleichermaßen. Um eine gewisse Annäherung der Interessenslagen zu erreichen, muss man sich auf ein gemeinsames Problembewusstsein einigen, denn eine übereinstimmende Diagnose ist die beste Voraussetzung für eine erfolgversprechende Therapie.

## 2. Der Reformwiderstand im deutschen Gesundheitswesen

Die historisch gewachsenen Strukturen im Gesundheitswesen erfreuen sich einer besonderen Widerstandskraft. Dieses Beharrungsvermögen des Status quo besteht auch dann, wenn die gesundheitspolitischen Gegebenheiten trotz aller Pfadabhängigkeit einer Begründung nicht mehr standhalten (dazu und für andere wirtschaftspolitische Bereiche vgl. Farhauer 2002). Beispielhaft seien hier die solidarische Finanzierung, die Friedensgrenze und das Solidarprinzip genannt. Niemand wird sich gegen solche Merkmale aussprechen, nicht nur weil sie wohltuend klingen, sondern weil sie sich in vielerlei und höchst unterschiedlicher Form interpretieren lassen.

Eine solidarische Finanzierung im Sinne des Leistungsfähigkeitsprinzips, dem im Einkommensteuerrecht eine besondere Rolle zufällt, gibt es bei der gegebenen Bemessungsgrundlage der Sozialversicherungsbeiträge nicht. Auch ist es zweifelhaft, dass das zu versteuernde Einkommen eine angemessene Bemessungsgrundlage darstellt. Und hält man nicht das Leistungsfähigkeitsprinzip, sondern das Äquivalenzprinzip als Leitgedanken für richtig, dann führt die versicherungsimmanente Umverteilung zwischen gesunden und kranken Menschen nicht automatisch zu einer unsolidarischen Finanzierung.

Die im Jahre 1971 eingeführte „Friedensgrenze“ zwischen der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und der Privaten Krankenversicherung (PKV),

anhand derer die Schutzbedürftigkeit der Bevölkerung bestimmt werden soll, – als Besonderheit der Ausgestaltung der deutschen Krankenversicherung – ist nicht nur im Ausland kaum verständlich zu machen, denn etwa 90 % der Bevölkerung als schutzbedürftig anzusehen, macht keinen rechten Sinn. Auch die ebenfalls als etwas Positives suggerierte „unauflösbare Wechselbeziehung“ zwischen GKV und PKV gehört hierher: Dass ein Wettbewerb zwischen zwei völlig unterschiedlichen Systemen des Krankenversicherungsschutzes nicht funktionsfähig sein kann, bedarf daher zumindest aus ökonomischer Sicht keiner Erklärung.

Das Solidarprinzip schließlich ist in seiner vielfältigen Interpretation ein Einfallstor für Forderungen an den unverzichtbaren Schadensausgleich, die Einkommensumverteilung, den Familienlastenausgleich oder die intergenerative Gerechtigkeit, jedoch ist es nicht in all den genannten Fällen eine Besonderheit der Krankenversicherung (Henke 2001a).

### **3. Problemfelder im deutschen Gesundheitssystem**

Fortschritte in der Medizin und in der Pflege ermöglichen es, mit vielen Krankheiten besser fertig zu werden. In vielen Bereichen werden weitere Fortschritte herbeigesehnt. Der Wunsch, modernste Behandlungsmethoden und Medikamente nutzen zu können, wird im bestehenden Gesundheitssystem nicht hinreichend mit der Kostenverantwortung verknüpft. Die Entscheidung über die Inanspruchnahme von Leistungen ist von der Entscheidung über die Finanzierung abgekoppelt. Die Bereitschaft der Menschen, für Gesundheitsleistungen mehr zu zahlen, wird weder in einem Marktprozess noch in einem marktähnlichen Vorgang ermittelt. So liegt etwa die Höhe der Selbstbeteiligung in Deutschland im internationalen Vergleich ungewöhnlich niedrig (über die Wirkung von Selbstbeteiligungsmodellen vgl. Schreyögg 2002).

Zu wenig Transparenz in der Abrechnung und Vergütung von erbrachten Gesundheitsleistungen, vorhandene Überkapazitäten, insbesondere im noch immer stark segmentierten stationären Bereich, zu wenig Prävention und ein gering entwickeltes Gesundheitsbewusstsein in Verbindung mit Schwierigkeiten bei der erforderlichen medizinischen Orientierung der Bevölkerung führen zu weiteren Problemen im deutschen Gesundheitssystem. Die Mündigkeit und Kompetenz der gesunden und kranken Menschen mit ihren Angehörigen ist unterentwickelt und auch nicht von heute auf morgen zu erreichen.

Die globale einnahmenseitige Budgetierung, die in Form der Beitragssatzstabilität im Sozialgesetzbuch seit dem Jahre 1977 kodifiziert ist, stellt eine makroökonomische Rationierung von Gesundheitsausgaben dar. Sie ist politisch trotz zunehmender Ansprüche erwünscht, da die Beitragssätze die Lohnkosten steigern und den Weg zu mehr Beschäftigung versperren. Die derzeitige

Koppelung der Sozialversicherungsbeiträge in der GKV an die Löhne und Gehälter ist antiquiert und führt zu erheblichen Wettbewerbsnachteilen für die Bundesrepublik (vgl. auch Schmähl 2002). Die Lohnkosten sind weiterhin zu hoch, und gleichzeitig erodiert die Bemessungsgrundlage, da keine Kontinuität in den Arbeitsverhältnissen vorliegt und sich durch die Umlagefinanzierung der Rationierungsdruck erhöht (SVR 2002: 427ff.).

Die genannten Defizite stellen die Ausgangslage für die erforderliche Weiterentwicklung der Krankenversorgung und gesundheitlichen Betreuung der Bevölkerung dar. Hinzu kommen vielfältige Fehlanreize für die beteiligten Personen (Versicherte, Patienten und ihre Angehörigen, Ärzte, Ergotherapeuten, Logopäden, Apotheker etc.) und in den Unternehmen (Krankenversicherungen, Hersteller von Medikalprodukten und Informationstechnologien, forschende Pharmaindustrie etc.) Im Einzelnen handelt es sich um folgende Mängel:

- eine zersplitterte und wenig durchschaubare Finanzierung und Vergütung von ambulant und stationär erbrachten Leistungen;
- eine fragmentierte Leistungserbringung und -vergütung (ambulante, stationäre und Arzneimittelversorgung; Trennung von Kranken-, Pflege- und Rehabilitationsleistungen) mit fehlenden Anreizen für eine sektorübergreifende und über den Krankheitsverlauf koordinierte Krankenbehandlung;
- zu wenig ergebnisorientierte Vergütung und eine verbesserungswürdige Qualitätssicherung;
- zu viel Über-, Unter- und Fehlversorgung nach Bevölkerungsgruppen und Krankheitsbildern nach Auffassung des Sachverständigenrates für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen sowie
- zu viel selbstverschuldete Krankheiten und Unfälle, die Fragen der Prävention und der Selbstbeteiligung aufwerfen;
- unklare Rahmenbedingungen für den Krankenversicherungsschutz;
- fehlende Anreize für zielführendes Handeln aller beteiligten Personen (Versicherte, Patienten und ihre Angehörigen, Ärzte, Ergotherapeuten, Krankengymnasten, Logopäden, Apotheker etc.) und Institutionen (Krankenversicherungen, Hersteller von Medikalprodukten, forschende Pharmaindustrie etc.);
- mangelnde Mündigkeit und fehlende Eigenverantwortung der Bevölkerung und
- wenig ausgeprägter Wettbewerb unter den Krankenversicherungen.

Diese Problemfeldbeschreibung bestätigt die auch zunehmend von der Öffentlichkeit erkannte Reformbedürftigkeit des deutschen Gesundheitswe-

sens, also eines Systems, in dem jährlich mehr Geld als über den Bundeshaushalt fließt, in dem über 4 Mill. Menschen Beschäftigung finden und in dem über die letzten Jahrzehnte am meisten neue Berufsfelder entstanden sind (Henke et al. 2002c).

Für die Zwecke dieses Beitrags verzichte ich auf eine detailliertere Problem-analyse, die zu dem führen würde, was auch als „Weiterwurschteln auf hohem Niveau“ bezeichnet werden kann und in einer interessengesteuerten Gesund-heitspolitik als Alternative des Inkrementalismus durchaus ernst genommen werden muss. Zu ihren Vertretern zählen auch die Ministerialbürokratie, die Soziale Selbstverwaltung und *last but not least* die Politik, die in einem solch sensiblen Gebiet wie dem der Krankenversorgung in besonderem Maße auf die erforderlichen Mehrheiten achten muss. Somit bildet sich das Gesund-heitswesen in Deutschland als Paradebeispiel für die Erkenntnisse der Neuen Politischen Ökonomie heraus (ausführlicher Zimmermann, Henke 2001). Will man jedoch einer solchen Rationalität, die mehr an den Interessen aller Betei-ligten orientiert ist, eine sachlich gebotene Rationalität gegenüberstellen, be-darf es einer marktwirtschaftlichen Vision, und die sei an dieser Stelle zur Dis-kussion gestellt.

#### **4. Ein radikales Modell als Antwort auf die Dauerkrise im Gesundheitssystem oder eine Reform, die ihren Namen verdient**

Die Erosion auf der Einnahmeseite, der demographische Wandel und der medizinisch-technische Fortschritt stellen die wichtigsten Risiken für die zu-künftige Finanzierung der Krankenversicherung dar. Hinzu tritt bei einer an Bedeutung gewinnenden europäischen Wettbewerbspolitik die Unterneh-menseigenschaft der Sozialversicherungsträger, die im Falle der gesetzlichen Krankenversicherungen vom Europäischen Wettbewerbsrecht nicht mehr frei gestellt werden können und mit zunehmender Liberalisierung einer Be-gründung als Ausnahmeregelung immer weniger standhalten.

Die folgende Utopie führt zu einem allmählichen Systemwandel in der Finan-zierung der Krankenversicherung und der Struktur ihrer Träger. Über einen langen Zeitraum soll überdies die Umlagefinanzierung in ein kapitalgedecktes System überführt werden. Das in Zusammenarbeit mit der *Allianz-Kran-kenversicherung AG* entwickelte (Radikal-) Modell einer gesetzlichen Min-destversicherungspflicht für Alle mit Wahl- und Wechselmöglichkeiten für den Einzelnen umfasst u.a. folgende Elemente (ausführlicher Henke et al. 2002b):

- Eine dynamische Grundversorgung auf nahezu derzeitigem Niveau (im Bereich der konsumnahen Gesundheitsleistungen, der sog. versicherungs-fremden Leistungen, des Zahnersatzes, der privaten Unfälle, des Kranken-geldes und der Selbstbeteiligung sind Ausgrenzungen durchaus möglich)

mit individueller Nachfrage nach weiteren Leistungen im Rahmen der individuellen Lebensführung (wellness, fitness, anti-ageing-Programme etc.).

- Mehr Wettbewerb im gesamten System, vor allem aber in der Erbringung von Gesundheitsleistungen (einschließlich selektiver Kontrahierung, eigener Gesundheitseinrichtungen der Versicherungen und weiterer Zusammenlegung der Versicherungsaufsicht).
- Kontrahierungszwang für alle Versicherungen und Vermeidung von Risikoselektion durch Schadensausgleich; d.h. keine Risikoüberprüfung bei Versicherungsbeginn und beim Wechsel der Versicherung.
- Einführung von Kopfpauschalen für Erwachsene mit sozialem Ausgleich bei gleichzeitiger Abkopplung der Krankenversicherungsbeiträge von den Lohnkosten und Auszahlung der Arbeitgeberbeiträge.
- Allmähliche Abkehr (etwa 50 Jahre) vom Umlageverfahren hin zu einer individuellen kapitalgedeckten Krankenversicherung (duales System) mit Anrechenbarkeit des angesparten Kapitals beim Wechsel der Versicherungen.

Das visionäre Modell einer Mindestversicherungspflicht für alle, ähnlich wie in der Kfz-Haftpflichtversicherung, kennt auf lange Sicht keine Trennung mehr zwischen der derzeitigen GKV und PKV, setzt auf mehr Unternehmensverantwortung und eine größere Politikferne.

In diesem europatauglichen Modell einer Mindestversicherungspflicht soll die GKV-Bevölkerung phasenweise in eine kapitalgedeckte Versicherung überführt werden. Die Überleitung in mehr Kapitaldeckung orientiert sich dabei am Alter und am Einkommen der Versicherten. Dabei werden die jüngeren Gesellschaftsmitglieder in die Kapitaldeckung überführt, während die älteren Individuen im Umlageverfahren verbleiben und weiterhin zu alten Konditionen versichert bleiben. So werden alle Personen, die mit 21 Jahren Mitglieder der Versicherung werden, unabhängig vom Einkommen in den Kapitaldeckungsbestand überführt, ebenso die Personen, die zu Beginn der Umstellung das Grenzalter von z.B. 60 Jahren nicht überschritten haben und deren Einkommen jeweils oberhalb der Beitragsbemessungsgrundlage liegt. Da eine sofortige Umstellung schon aus fiskalischen Gründen scheitert, erfolgt eine kontinuierliche Umstellung über acht oder 16 Jahre, um nur ein Beispiel zu nennen. In diesen Zeiträumen würde die Beitragsbemessungsgrenze linear auf Null abgesenkt.

Die Höhe des Transferbedarfs hängt von der Länge des Übergangszeitraums und vom Alter der im Umlageverfahren verbleibenden Bevölkerung ab. Bei einem derartigen kontinuierlichen Übergang beläuft sich der Transferbedarf bei einer 15 % Obergrenze der individuellen Belastung auf etwa 60 Mrd. € jährlich nach acht Jahren (zu Einzelheiten vgl. Grabka et al. 2002).

Erhöhte Beiträge für Kinderlose, ein steigendes Steueraufkommen durch die Auszahlung der Arbeitgeberbeiträge, eine Belastung der im neuen System begünstigten Beitragss Zahler, das Tabaksteueraufkommen oder ein „Notopfer Demografie“ könnten zur Gegenfinanzierung herangezogen werden (im Einzelnen Henke 2002c, 2002d). Angesichts des Gegenfinanzierungsbedarfs sei auf die Unterstützungszahlungen im derzeitigen System durch die Bundesanstalt für Arbeit im Falle der Arbeitslosigkeit, die Zahlungen für die Sozialhilfeempfänger durch die Kommunen, die Beihilfezahlungen der öffentlichen Arbeitgeber, ferner für den Familienlastenausgleich, also die beitragsfrei versicherten Kinder und die beitragsfrei versicherten Ehepartner, verwiesen.

Und *last but not least* sei erwähnt, dass ein Beitragspunkt in der GKV derzeit etwa 9 Mrd. € entspricht, so dass man angesichts der prognostizierten Beitragssatzentwicklung ohne Kapitaldeckung bei einem Beitragssatz von etwa 20 % in der GKV das Transfervolumen im Kapitaldeckungsmodell erreichte. So ist der Transferbedarf in der Vision einer zukünftigen Krankenversicherung nicht unüberwindbar.

Dieses Radikalmodell hilft zumindest, andere Reformvorstellungen zu verdeutlichen und angesichts der fiskalischen Dimensionen das System einer Rechenhaftigkeit mit Hilfe des Sozioökonomischen Panels des DIW (Berlin) näher zu bringen.<sup>1</sup> Zudem gehört zum Modell ein allmäßlicher Übergang vom Sozialrecht in das Privatrecht und in das Europäische Wettbewerbsrecht. Der zunehmende Wettbewerb beschleunigt überdies den Abbau des Kartells der Sozialen Selbstverwaltung.

## 5. Weitere Reformen in der stationären Versorgung

Ein Schritt in die richtige Richtung wäre es auf jeden Fall, wenn die gesundheitspolitische Aufgabenhäufung in den Landesgesundheitsministerien einmal auf die Tagesordnung käme und sie damit in den Kontext der sozialen Marktwirtschaft gebracht würde. Weiten Teilen der Öffentlichkeit ist gar nicht bekannt, dass im Krankenhaussektor nahezu alle Planungskompetenzen in den Händen der Sozialministerien, also der Politik, liegen (ausführlich Henke 2001b). Hierzu zählen u.a.

- die Krankenhausbedarfsplanung mit dem sog. Sicherstellungsauftrag (Planungsbehörde);
- die Festlegung der Krankenhasträger, ihrer Struktur und fachlichen Ausrichtung;

<sup>1</sup> Anregend ist in diesem Zusammenhang auch ein Blick auf den *National Health Service* in England; Bloor 1999; King, Mossialos 2002.

- die Gewährung von Investitionspauschalen für Neu- und Ersatzbauten, Erweiterung und Instandhaltung (Förderbehörde);
- die Aufsicht aller Krankenhäuser, also auch der eigenen kommunalen und Landeskrankenhäuser;
- die Aufsicht aller Krankenkassen;
- der öffentliche Gesundheitsdienst und
- die Pflege- und Heimaufsicht.

Diese Politisierung und Politikverflechtung wird von allen Betroffenen und Beteiligten als dringend reformbedürftig angesehen. Letztlich geht es um das Zurückdrängen und die Entlastung der Exekutive, der Politiker und damit um die Stärkung der unternehmerischen Verantwortung für die Krankenhäuser als moderne Dienstleistungsunternehmen. Selbstverantwortung und Wettbewerb müssen hier in den Vordergrund treten, und weniger politische Einflussnahme ist wünschenswert (Henke 2002a).

Für die Sicherstellung gibt es bestehende korporatistische Lösungen oder besser Einkaufslösungen, in denen die Krankenkassen die erforderlichen Kapazitäten planen und entsprechende Verträge abschließen. Sicherzustellen wäre die Qualität der Versorgung; und das könnte im Rahmen einer ohnehin zu verändernden Versicherungsaufsicht erfolgen. An die Stelle der bestehenden korporatistischen Lösung sollten die Krankenversicherungen auch für die Leistungserbringung zuständig sein. Die einfachste Möglichkeit wäre eine neue Krankenversicherung, bei der die Mitglieder für eine feste Prämie eine umfassende Behandlung bei den dafür vorgesehenen Krankenhäusern und Ärzten angeboten bekommen(„Kfz-Modelle“). Mit einem Einschreibemodell und der vorgeschlagenen Versicherungspflicht ließe sich ein praktikables System entwickeln, das durch entsprechende Änderungen im Sozialrecht ergänzt werden müsste. Ein großer Schritt in diese Richtung ist die Aufgabe der dualen Krankenhausfinanzierung. Für die Krankenhausträger führt das Vorhandensein zweier Financiers zu dem unerwünschten Ergebnis, Investitions- und laufende Betriebskosten nicht unter allein wirtschaftlichen Aspekten abwägen zu können. Ein verhältnismäßig kleiner Schritt wäre die Ausschreibung der Sicherstellungsaufgaben im stationären Bereich durch die Landesministerien.

Aber selbst diese einleuchtende Perspektive ist nicht einfach umzusetzen, da die Krankenhäuser auf absehbare Zeit mit der wichtigen Einführung von Behandlungspreisen (DRG's) beschäftigt sein werden.

## 6. „Ein zweites Lahnstein“ als Voraussetzung für eine nachhaltige Reform

Angesichts der Einwände gegen die realitätsfernen Vorschläge sei darin erinnert, dass historisch gesehen „Utopien von Gestern“ oft die „Realität von Heute“ ausmachen. Wie beispielsweise die Diskussion über die Vorschläge der Hartz-Kommission zur Reform des Arbeitsmarktes zeigt, lassen sich überkommene Systeme vielleicht doch erneuern, wenn auch nicht eins zu eins. Auch die Reform von Lahnstein im Jahre 1990 war ein Beispiel, wie in dem sensiblen Gesundheitswesen parteiübergreifend gehandelt werden kann und „größere“ Lösungen möglich sind. Um zu verhindern, dass Deutschland auch im Gesundheitswesen im internationalen Vergleich weiter zurückfällt, sind größere Schritte erforderlich als eine Neuregelung des Kollektivvertragssystems durch die Integration von *Disease Management* Programmen in den Risikostrukturausgleich.

Weiterhin sehe ich das oben genannte Modell als nachhaltiges Modell, das helfen würde, den Reformstau zu beenden. Die wichtigsten Erneuerungsfordernungen und die Folgen daraus lassen sich wie folgt kurz zusammenfassen:

- Die Leistungserbringung muss im Wettbewerb erfolgen und bedarf der Kontrolle einer einzurichtenden Aufsichtsbehörde.
- Wahl- und Wechselmöglichkeiten unter Krankenversicherungsunternehmen mit unterschiedlichen Angeboten u.a. hinsichtlich Arztwahl, Selbstbehalt, neuer Versorgungsformen im Rahmen einer prediktiven Medizin.
- Die Kapitalbildung hilft aus der demografischen Falle heraus, kann auch in eigenen Häusern und Netzwerken erfolgen, so dass zusätzliche Vorteile in diesem Modell an die Versicherten weitergegeben werden können.
- Die zu dynamisierende Grundversorgung wird durch eine neue Versicherungsaufsicht geführt, d.h. zum Beispiel auch, dass Leistungserbringer, die sich nicht an die Regeln einer evidencebasierten Medizin ausrichten, keine Erstattung im Rahmen der Mindestversicherungspflicht erhalten. Diese Aufsicht träte neben den bereits bestehenden Bundesausschuss Krankenkassen und Leistungsanbieter mit seinen zahlreichen Unterausschüssen. Die Auseinandersetzung zwischen Grund- und Wahlleistungen entspannt sich, da zunächst eine am bestehenden Status quo orientierte Versorgung, ähnlich wie im Schweizer Modell, gewählt wird.

Im Rahmen des beschriebenen behutsamen Übergangs zum Kapitaldeckungssystem stünden auf absehbare Zeit beide Systeme nebeneinander, so dass allmählich an die Stelle des Sozialrechts ein privater Rechtsrahmen treten würde. Ein solches Modell stand auch schon bei der Einführung zu einer gesetzlichen Pflegeversicherung zur Diskussion (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 1990).

## Literatur

- Bloor, K. (1999), *Radicalism and Reality in the National Health Service: Fifty Years and More*. Centre for Health Economics, University of York.
- Farhauer, O. (2001), Folgt aus der Theorie des endogenen Wachstums eine neue Wirtschaftspolitik? Wirtschaftspolitische Relevanz und ihre empirische Bedeutung. *Konjunkturpolitik* 47: 214–250.
- Grabka, M., H.H. Andersen, K.-D. Henke und K. Borchardt (2002), Kapitaldeckung in der Gesetzlichen Krankenversicherung: Zur Berechnung der finanziellen Auswirkungen eines Umstiegs vom Umlage- auf Kapitaldeckungsverfahren. DIW-Diskussionspapiere 275. DIW, Berlin.
- Henke, K.-D. (2001a), Der parafiskalische Finanzausgleich, dargestellt am Beispiel der Gesetzlichen Krankenversicherung. In K.-D. Henke und W. Schmähl (Hrsg.), Finanzierungsverflechtung in der Sozialen Sicherung. Analyse der Finanzierungsströme und -strukturen. Europäische Schriften zu Staat und Wirtschaft 9. Baden-Baden: Nomos, 77–93.
- Henke, K.-D. (2001b), Ökonomische Grundlagen der Krankenhausreform in der Bundesrepublik Deutschland. Blaue Reihe 2001-08. Berliner Zentrum Public Health, Berlin.
- Henke, K.-D. (2002a), Mehr Markt erfordert starken Staat. *ifo Schnelldienst* 55 (17): 10–14.
- Henke, K.-D. (2002b), The permanent crisis in German healthcare. *Eurohealth* 8 (2): 26–28.
- Henke, K.-D. (2002c), Die Bezahlbarkeit einer zukünftigen Finanzierung des Krankheitsrisikos mit Kapitalbildung – Zur Reform der Gesetzlichen Krankenversicherung. In B. Rürup und K.-D. Henke (Hrsg.), Alternde Gesellschaft – Lösungsansätze für die Probleme der Kranken- und Pflegeversicherung. Versicherungswissenschaft in Berlin 21. Karlsruhe: VVW, 25–42.
- Henke, K.-D. (2002d), Mehr Kapitalbildung – auch im Gesundheitswesen. In U. Fachinger, H. Rothgang und H. Viebrok (Hrsg.), *Die Konzeption sozialer Sicherung*. Baden-Baden: Nomos, 319–326.
- Henke, K.-D., K. Borchardt, J. Schreyögg und O. Farhauer (2002a), Reformvorschläge zur Finanzierung der Krankenversorgung in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Kapitaldeckung. Blaue Reihe 2002-05, Berliner Zentrum Public Health, Berlin (erscheint demnächst in *Zeitschrift für Gesundheitswissenschaften*).
- Henke, K.-D., M. Grabka und K. Borchardt (2002b), Kapitalbildung, auch im Gesundheitswesen? Auf dem Wege zu einer ordnungspolitischen Erneuerung der Krankenversicherung. *Zeitschrift für Gesundheitswissenschaften* 10: 196–210.
- Henke, K.-D., B. Mackenthun und J. Schreyögg (2002c), Gesundheitsmarkt Berlin. Perspektiven für Wachstum und Beschäftigung. Europäische Schriften zu Staat und Wirtschaft 10. Baden-Baden: Nomos.
- King, D.R. and E. Mossialos (2002), The Determinants of Private Medical Insurance, Prevalence in England. LSE Health and Social Care Discussion Paper 3. LSE

- Health and Social Care, London School of Economics and Political Science, London.
- Schmähl, W. (2002), Begrenzung und Verstärkung des Anstiegs von Sozialbeiträgen. *Wirtschaftsdienst* 82: 661–666.
- Schreyögg, J. (2002), Finanzierung des Gesundheitssystems durch Medical Savings Accounts. *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 28: 157–173.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002), *Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum*. Jahresgutachten 2002/03. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Finanzen (1990), Stellungnahme zur finanziellen Absicherung des Pflegerisikos vom 15. Dezember 1990. BMF, Bonn.
- Zimmermann, H. und K.-D. Henke (2001), *Finanzwissenschaft*. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft. 8. Auflage, München: Vahlen.



Dietrich Budäus

## **Verwaltungsreformen: Aktuelle Situation – Reformparadoxien – notwendige Maßnahmen Berliner 20-Punkte-Programm zur Reform des öffentlichen Sektors**

### **1. Problemstellung und Gang der Untersuchung**

In Deutschland vollzieht sich seit Beginn der neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts ein intensiver Diskussions- und Maßnahmenprozess zur Reform des öffentlichen Sektors<sup>1</sup>. Dieser kommt zum Ausdruck in

- einer umfassenden Fachdiskussion unter dem Sammelbegriff „New Public Management“ (NPM) in der deutschen Variante des „Neuen Steuerungsmodells“ (NSM)<sup>2</sup>;
- neben einer Vielzahl an Einzelmonographien – einer Reihe speziell auf den Reformprozess ausgerichteter Zeitschriften und Schriftenreihen<sup>3</sup>;

---

<sup>1</sup> Initiiert wurde dieser 1989 durch die programmatische Rede des damaligen Vorsitzenden der KGSt, *Gerd Banner*, in Karlsruhe zur organisierten Unverantwortlichkeit im öffentlichen Sektor (Banner 1991). Dieses Problem aufnehmend kam es dann in den folgenden Jahren zu einer Reihe von den Reformprozess in Deutschland bestimmenden Initiativen. Hierzu zählen die Maßnahmen der Bertelsmann Stiftung, insbesondere die Vergabe des Bertelsmann-Preises an die leistungsfähigsten öffentlichen Verwaltungen im internationalen Vergleich (Christchurch/Neuseeland und Phoenix/USA) im Jahr 1993 (Bertelsmann Stiftung 1993) sowie der Organisation und Finanzierung eines Reformprojektes mit sieben deutschen Kommunalverwaltungen über fünf Jahre. Zeitgleich konzipierte die KGSt die Grundstruktur des Neuen Steuerungsmodells zunächst in Anlehnung an das so genannte Tilburger Modell, um dann weitere Elemente für die Praxis zu entwickeln (KGSt 1993a, 1993b, 1995). Ebenfalls besonders zu erwähnen ist hier auch der auf Hill und Klages zurückgehende und seit 1992 alle zwei Jahre an Reformverwaltungen verliehene Speyerer Qualitätswettbewerb der Deutschen Hochschule für Veraltungswissenschaften sowie die hierzu begleitenden Veröffentlichungen von Hill und Klages (z.B. 1998).

<sup>2</sup> Ein Überblick hierzu findet sich in dem Sammelband König 2002 sowie zusammenfassend aus ökonomischer Sicht bei Budäus 2002a.

<sup>3</sup> Vgl. hierzu etwa die von *H. Reinermann* herausgegebene Zeitschrift „Verwaltung und Management“ (Nomos), die vom Gabler-Verlag herausgegebene Zeitschrift „Innovative Verwaltung“ sowie die bereits 10 Jahre existierende Schriftenreihe „Modernisierung des öffentlichen Sektors“ (Sigma).

- Konzepte und Maßnahmen einer kaum mehr überschaubaren Anzahl von Arbeitskreisen, Kommissionen und Pilotprojekten zu praktischen Reformmaßnahmen in den einzelnen Gebietskörperschaften.

Trotz dieser scheinbar intensiven Reformbewegung seit mehr als 10 Jahren sind die Reformerfolge gleichwohl eher nur zurückhaltend zu beurteilen.

Die folgenden stark fragmentarisch gehaltenen Überlegungen sollen zunächst die derzeitige Situation und die aktuellen Reformschwerpunkte sowie Reformparadoxien skizzieren, um dann als Rahmen aller zukünftigen Reformmaßnahmen das notwendigerweise grundlegend geänderte Funktions- und Rollenverständnis von Staat und Verwaltungen zu kennzeichnen. Anschließend werden in einem 20-Punkte-Programm die gebotenen Reformmaßnahmen aufgezeigt. Der aktuellen Diskussion entsprechend erfolgen ergänzend einige kurze Anmerkungen zum einen zur derzeitigen Tarifrunde im öffentlichen Dienst und zum anderen zum zunehmenden Kommissionswesen in Deutschland.

## 2. Zur aktuellen Reformsituation

Vor dem Hintergrund einer recht heterogenen Reformlandschaft in Deutschland lässt sich heute allgemein feststellen, dass die Schwierigkeiten und Probleme der derzeitigen Situation weniger durch den Mangel an geeigneten konzeptionellen Ansätzen und Empfehlungen geprägt sind. Der Engpass und die Defizite liegen in der praktischen Umsetzung und konkreten Nutzung neuer Steuerungsinstrumente. Diese Feststellung bezieht jene Situationen mit ein, in denen zwar einzelne Reforminstrumente – etwa eine Kosten- und Leistungsrechnung aufgrund des 1998 zusätzlich in das HGrG eingeführten § 6a – implementiert worden sind, sich hierdurch das faktische Verwaltungshandeln aber grundsätzlich wenig oder gar nicht geändert hat. Hier kann eher von einer Reformrhetorik gesprochen werden.

Generell herrscht die Konzentration auf Einzelmaßnahmen vor, wie etwa globale Budgetierung, produktorientierte Haushalte oder Kosten- und Leistungsrechnung<sup>4</sup>. Es fehlt nach wie vor weitgehend die strategische Ausrichtung auf ein flächendeckendes, die einzelnen Reformelemente integrierendes Gesamtkonzept mit einem entsprechenden zeitlich,ressourcenmäßig und von den konkreten Maßnahmen her durchstrukturierten Implementierungsprogramm. Dies bedeutet nun aber nicht, die simultane Implementierung aller

---

<sup>4</sup> Dieses Problem wird auch nicht dadurch gelöst, dass in einzelnen Verwaltungen Controlling eingeführt wird. Auch hierbei fehlt es bisher weitgehend an über allgemeine Absichtserklärungen hinausgehenden operativ umsetzbaren, inhaltlichen Steuerungskonzepten.

Reformelemente eines Neuen Steuerungsmodells zu fordern<sup>5</sup>, im Gegenteil. Woran es fehlt, ist – ausgehend von einer Grundkonzeption – die Festlegung der Prioritäten und der Reihenfolge der Einführung von Reformelementen. Zu wenig Berücksichtigung finden dabei die horizontalen und vertikalen Interdependenzen zwischen einzelnen Reformelementen. Horizontale Interdependenzen und damit verbundene Synergien beziehen sich auf die Effizienz und Wirksamkeit einer einzelnen Reformmaßnahme in Abhängigkeit davon, welche weiteren Reformmaßnahmen gleichzeitig eingeführt werden. Vertikale Interdependenzen beziehen sich darauf, welche positiven Effekte einer zum Zeitpunkt  $t_2$  eingeführten Maßnahme daraus resultieren, dass bereits zum Zeitpunkt  $t_1$  eine bestimmte Maßnahme durchgeführt worden ist. So ist beispielsweise die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung nur dann sinnvoll, wenn diese konzeptionell eingebunden ist in eine outputorientierte Budgetierung. Zudem zeigt sich inzwischen immer deutlicher, dass der Kosten- und Leistungsrechnung im Vergleich zur Einführung eines kaufmännischen Rechnungswesens im Sinne der integrierten Verbundrechnung eher eine nachgeordnete Priorität einzuräumen ist (zu Einzelheiten vgl. Budäus, Srocke 2003).

Bei den drei zu unterscheidenden Reformebenen öffentlicher Verwaltungen

1. geändertes Funktions- und Rollenverständnis von Staat und Verwaltungen,
2. externe Strukturreform und
3. Binnenmodernisierung

liegt der Schwerpunkt in Deutschland nach wie vor auf der Binnenmodernisierung. Es lassen sich allerdings hinsichtlich der Konzepte, Reichweite und Intensität der Reformmaßnahmen zwischen den staatlichen und den kommunalen Gebietskörperschaften wesentliche Unterschiede feststellen. Dies gilt auch für die bisher erzielten Reformerfolge.

Auf Bundesebene sind die Reformaktivitäten und damit auch die Erfolge vergleichsweise gering. Die eingerichtete Stabsstelle „Moderner Staat“ ist in der Auflösung begriffen. Konsequente flächendeckende Reforminitiativen, sieht man einmal von dem Bereich E-Government ab, sind auf Bundesebene zurzeit nicht erkennbar. Lediglich in einzelnen Ämtern und Ministerien werden Kosten-/Leistungsrechnungen eingeführt.<sup>6</sup> Auch fehlt es bisher an einer über

<sup>5</sup> Dabei ist es wenig hilfreich von dem (einheitlichen) Neuen Steuerungsmodell zu sprechen. Es gibt nur wesentliche gemeinsame Merkmale, durch die zukünftige leistungsfähige Steuerungssysteme für öffentliche Verwaltungen sich auszeichnen werden.

<sup>6</sup> Vgl. hierzu die Übersicht in: Bundesregierung 2002: 18f., zur kritischen Auseinandersetzung vor allem Buchholtz 2001.

das Geldvermögen und die Geldschulden hinausgehenden, die tatsächlichen Vermögen und Verbindlichkeiten erfassenden Vermögensrechnung.<sup>7</sup>

Bei den Ländern liegt der Schwerpunkt von Reformen überwiegend in der Einführung von Kosten- und Leistungsrechnungen sowie in der Umsetzung einer outputorientierten Budgetierung mit unterschiedlicher Reichweite. Hier sind vor allem die Länder Bremen, Hamburg und Niedersachsen zu erwähnen. Das Problem bleibt aber, dass es sich nur um eine additive Ergänzung, nicht aber um eine integrative Erneuerung des bisherigen kameralen Haushalts- und Rechnungswesens handelt, in Form der so genannten optimierten Kameralistik. Ein inzwischen von seiner Grundstruktur als nicht mehr hinreichend leistungsfähig angesehenes System in Form der Kameralistik wird „optimiert“<sup>8</sup>. Die Ansätze outputorientierter Budgetierung und die Kosten-/Leistungsrechnung liefern lediglich ergänzende Informationen für eine eher nur marginale Änderung bisheriger Strukturen und Verhaltensweisen. Handlungsleitend bleibt aber nach wie vor die kamerale Grundorientierung. Die erwarteten Ressourceneinsparungen sind bisher weitgehend nicht eingetreten. Die notwendige Umsteuerung von Verwaltungshandeln scheint durch diesen Ansatz nicht erreichbar.

Abweichend hiervon sind jedoch besonders das Konzept und die Reformstrategie des Landes Hessen zu erwähnen. Hier soll bis zum Jahr 2004 auf Staats-ebene flächendeckend die Doppik und bis 2008 insgesamt ein völlig neues Haushalts- und Rechnungswesen auf der Grundlage eines kaufmännischen Rechnungswesens eingeführt werden. Dies bedeutet die vollständige Loslösung von dem kameralistischen Haushalts- und Rechnungswesen zu Gunsten eines produktorientierten doppischen Haushalts- und Rechnungswesens mit einem outputorientierten Haushalt, einer Kosten- und Leistungsrechnung als Grundlage für die Budgetansätze und einer dezentralen Aufgaben- und Ausgabenverantwortung. Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang auch der systematische Planungsprozess, die Umsetzungsstrategie und das entsprechende Projektmanagement (vgl. auch Bestgen 2002). Damit ist auf Staats-ebene das Land Hessen das einzige Land, das sich konsequent von der Kameralistik löst und das Haushalts- und Rechnungswesen einer grundlegenden Reform unterzieht. Dieses Projekt könnte damit richtungweisend für die Reform staatlicher Verwaltungen sein, wird aber bisher von den übrigen Ländern und vom Bund eher zurückhaltend und abwartend beurteilt.

<sup>7</sup> Vgl. hierzu auch die Ausführungen des Bundesrechnungshofs in seinen Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (Bundesrechnungshof 2002: 86ff.) und seinen Reformvorschlag für eine neue Vermögensrechnung (Bundesrechnungshof 2001).

<sup>8</sup> Hiervon abweichend beabsichtigt das Land Bremen, in absehbarer Zeit in Anlehnung an das Projekt Hessen auch die Kameralistik zu ersetzen und generell auf ein kaufmännisches Rechnungswesen umzusteigen.

Die intensivsten Reformbemühungen sind auf kommunaler Ebene zu beobachten, wobei der Schwerpunkt auch hier auf der Binnenmodernisierung und dabei wiederum auf der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens liegt. So haben Nordrhein-Westfalen und das Land Hessen inzwischen verbindlich in Anlehnung an das von *Klaus Lüder* entwickelte Speyerer Verfahren (Lüder 1999) festgelegt, für ihre Kommunen ein grundlegend neues Finanz- und Rechnungswesen einzuführen. Die hierfür erforderlichen gesetzgeberischen Maßnahmen werden systematisch angegangen und sind inzwischen auch in Vorbereitung (Arbeitskreis III 2000). Überlagert sind diese Ansätze zur Reform des Haushalts- und Rechnungswesens durch umfassende Bestrebungen zur Anwendung von *Public Private Partnership* (PPP) und einer Weiterentwicklung von E-Government.

In jüngster Zeit vollzieht sich eine Schwerpunktverschiebung in der Diskussion, die überwiegend gegen die aus den Zwängen öffentlicher Haushalte resultierende Einbeziehung ökonomischer Restriktionen und Bedingungen gerichtet ist. An Stelle einer konsequenten Implementierung und Weiterentwicklung konkreter „harter“ Reformmaßnahmen wie Budgetierung und Rechnungswesen, Personal, Steuerung und Kontrolle öffentlicher Beteiligungen sowie Organisation und Wettbewerb, konzentriert sich die neuere Diskussion zunehmend auf „weiche“ und abstrakte Bereiche, die durch wenig konkrete Konzepte und Begriffe wie Zivilgesellschaft oder *Good Governance* abgedeckt werden. Diese Diskussion bewirkt vor allem die Rückkehr tradierter Denkweisen in die Konzepte zur Steuerung öffentlicher Verwaltungen zu Lasten der erst gerade begonnenen notwendigen Einbeziehung und Weiterentwicklung von Managementinstrumenten als Gegenstand eines (*New Public Management*.

### 3. Reformparadoxien

Die Reformpraxis ist – trotz einer Reihe von Teilerfolgen in den vergangenen Jahren – nicht unwesentlich geprägt durch Reformparadoxien. Diese beziehen sich u.a. auf folgende Aspekte:

- Effiziente Managementinstrumente werden mit hohem Aufwand in öffentlichen Verwaltungen isoliert eingeführt, weitgehend unter Beibehaltung ineffizienter Strukturen und ohne grundlegende Änderung der Verhaltens- und Handlungsmuster der Akteure. Ein anschauliches Beispiel hierfür ist die erwähnte Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung. Derartige neue Steuerungsinstrumente mutieren zu lediglich nachrichtlich geführten Zusatzsystemen (Bestgen 2002: 90). So musste etwa der hessische Rechnungshof bei seiner vergleichenden Prüfung der „Neuen Steuerungsmodelle“ in Städten und Landkreisen feststellen, dass „die Produkthaushalte nicht zur outputorientierten Steuerung genutzt wurden und auch

nicht im Mittelpunkt der Haushaltsdebatten standen“ (Hessischer Landesrechnungshof 2001: 81). Die Produktkataloge als konzeptionelle Grundlage einer outputorientierten Budgetierung werden bisher keineswegs flächendeckend mit einer Kostenrechnung verknüpft und häufig auch nur ergänzend zum nach wie vor verbindlich (auf staatlicher Ebene § 33 a HGrG) vorgeschriebenen klassischen kameralen Haushalt ausgewiesen.

- Klassische Bürokratien werden durch neue (bürokratieinnovative) Reformbürokratien ersetzt. Dies ist beispielsweise dort der Fall, wo eine nicht mehr überschaubare Anzahl von Einzeltiteln im klassischen Haushalt ersetzt worden ist durch eine ebenfalls wenig überschaubare und steuerbare Menge an Produkten und Produktkatalogen.
- Der Reformprozess ist in den einzelnen Gebietskörperschaften hinsichtlich der Entwicklung und des Einsatzes öffentlicher Managementinformationssysteme (ÖMIS) nicht selten weniger bedarfsorientiert, sondern durch die Angebotsseite softwaredeterminiert. Die gewählten Softwarelösungen sind teilweise überdimensioniert, zu wenig standardisiert und häufig nicht kompatibel mit anderen Reformelementen des Neuen Steuerungsmodells wie etwa dezentrale Organisationsstrukturen und entsprechende dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung. Die dabei nicht selten in einer Gebietskörperschaft – aus welchen Gründen auch immer – beibehaltene heterogene Softwarelandschaft erzeugt dann innerhalb einer Gebietskörperschaft/einer Behörde zusätzliche, bisher kaum kalkulierte Folgekosten. Aufgrund häufig mangelnder Professionalität<sup>9</sup>, fehlender IuK-Strategien sowie des Mangels eines entsprechenden Implementierungsmanagements derartiger Strategien, (sofern vorhanden) kommen weitere dem IuK-Bereich anzulastende, bisher in den Haushalten nicht oder nur verstreut ausgewiesene Kosten hinzu.
- Als ein weiteres Phänomen in der derzeitigen Reformlandschaft in Deutschland fällt eine Tendenz zur Virtualität von Reformen ohne jegliche Erfolgskontrolle auf. Nach außen wird der Eindruck eines aktiven Reformprozesses vermittelt, ohne dass sich die internen Strukturen, Verfahren und personalen Verhaltensweisen grundsätzlich ändern<sup>10</sup>. Materielle Reformmaßnahmen werden dabei nicht selten substituiert durch ein umfassendes „Reformmarketing“.

---

<sup>9</sup> Nicht selten müssen wesentliche IuK-Funktionen und entsprechende Entscheidungen in öffentlichen Verwaltungen von engagierten, aber wenig professionalisierten Autodidakten wahrgenommen werden.

<sup>10</sup> Vgl. hierzu auch die aktuelle Kritik des Rechnungshofs des Landes Schleswig-Holstein.

#### 4. Neues Funktions- und Rollenverständnis von Staat und Verwaltungen

Das Staatsverständnis hat sich in der Reformdiskussion vom „schlanken Staat“ zum „aktivierenden Staat“ gewandelt<sup>11</sup>. Während das Konzept des schlanken Staates ordnungspolitisch zu Gunsten von mehr Markt geprägt war, ist der aktivierende Staat allerdings eher ein sprachliches Konstrukt zur Abdeckung (und Legitimation) der Heterogenität und weiten Bandbreite von Maßnahmen und Krisenkonzepten des politisch-administrativen Systems. Hierunter subsumiert werden mehr Markt und Privatisierung ebenso wie genereller Aufgabenabbau, neue Kooperationsformen, klassischer Etatismus<sup>12</sup>, Krisenaktionismus bei der Ressourcenbeschaffung und auch das Bemühen um ein effizienteres Verwaltungsmanagement. An Stelle derartiger Sammelbegriffe ist ein Konzept geboten, das die Frage nach den Staatsfunktionen und deren organisatorische Umsetzung als integratives neu zu strukturierendes Problem begreift. Es geht um einen „*funktionalen*“ über *Agenturen organisierten Staat*, der nicht mehr selbst produziert, sondern auf die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der gesellschaftlichen Bereiche ausgerichtet ist. Dies beinhaltet sowohl Elemente eines schlanken als auch aktivierenden und kooperativen Staates, unterscheidet sich jedoch hiervon konzeptionell grundsätzlich.

Dominantes Merkmal ist neben den klassischen hoheitlichen Staatsfunktionen die Organisation der Verwaltung in Agenturen. Dabei können zwei Grundkategorien von Agenturen unterschieden werden, eine Kategorie, die durch Rahmensexistenzen steuert (Regulierungsagenturen), und eine Kategorie, die durch Zuwendungen steuert (Förderungsagenturen). Regulierungsagenturen dienen zur Gewährleistung funktionsfähiger Austauschbeziehungen über Märkte, während Förderungsagenturen dort greifen sollen, wo Marktstrukturen zu korrigieren oder neu zu schaffen sind. Ein Kernproblem bei diesem Konzept liegt in der Unabhängigkeit der Agenturen von jenen Interessengruppen, die von den Maßnahmen der Agenturen betroffen sind<sup>13</sup>. Ein derartiges Staatskonzept bedarf einer konsequenten Weiterentwicklung und Übertragung der ersten sich in dieser Richtung abzeichnenden Ansätze wie Regulierungsagenturen für den Telekommunikationsbereich, Energiebereich und für Finanzdienstleistungen. Diese Ansätze und die hiermit gemachten Erfahrungen sind auch in anderen Sektoren wie Sozialbereich, Bildung,

<sup>11</sup> Zu den unterschiedlichen Ansätzen und „Strömungen“ des Funktions- und Rollenverständnisses von Staat und Verwaltungen im aktuellen Reformprozess vgl. Lamping et al. 2002.

<sup>12</sup> Der Begriff Etatismus steht hier als Äquivalent für Elemente einer staatlich gelenkten Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur im Sinne von Castells 2001: 1, 13f.

<sup>13</sup> Hier sollten vor allem die Erfahrungen und Ansätze der USA in den dreißiger Jahren unter dem Stichwort *New Deal* in Erinnerung gerufen werden; vgl. hierzu etwa die historische Analyse bei Yergin, Stanislaw 1998.

Abfallwirtschaft u.a.m. anzuwenden. Nur auf der Grundlage eines derartigen Funktionsverständnisses von Staat und Verwaltungen lassen sich die zukünftigen Herausforderungen bewältigen. Von daher gehen die folgenden kurz- und mittelfristig als notwendig angesehenen konkreten Einzelmaßnahmen auch von einem derartigen funktionalen agenturtheoretischen Staats- und Verwaltungskonzept aus.

## **5. Notwendige Maßnahmen – Berliner 20-Punkte-Programm zur Reform des öffentlichen Sektors**

### **5.1 Maßnahmen zur Forcierung und Strukturierung der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens**

Unverkennbar befindet sich im internationalen Vergleich das staatliche Haushalts- und Rechnungswesen auf dem Weg zu einem Ressourcenverbrauchs-konzept auf Basis der Doppik. Der deutsche Entwicklungsstand ist dabei allerdings – so die Einschätzung von Lüder<sup>14</sup> – in der Rangfolge bisher ganz „unten“ auf dem Niveau von Südeuropa angesiedelt. Die Rangfolge des Entwicklungsstandes stellt sich danach wie folgt dar:

- anglo-amerikanische Sphäre;
- Skandinavien;
- Frankreich und Zentraleuropa;
- Deutschland und Südeuropa.

(1) Vor diesem Hintergrund ist als wichtigste Maßnahme zunächst einmal dringend geboten, die 1998 wenig gelungene Ergänzung des Haushaltsgesetzes (insbesondere § 33a) zu reformieren. Die Beibehaltung des klassischen kameralen Haushalts- und Rechnungswesens auch nach der Reform muss zu Gunsten eines ressourcenorientierten doppischen Haushalts- und Rechnungswesens mit outputorientiertem Haushalt und einer Kosten- und Leistungsrechnung aufgehoben werden. Solange der Zwang besteht, unabhängig von jeder Umstrukturierung und Erneuerung des Haushalts- und Rechnungswesens das bisherige kamerale System weiter führen zu müssen, dürfte sich faktisch kaum die notwendige, grundlegende und umfassend Erneuerung des öffentlichen Haushaltswesens entwickeln.

(2) Auch auf staatlicher Ebene ist in Anlehnung an die Erfahrung und an das Konzept im Land Hessen wesentlich stärker auf das kaufmännische Rechnungswesen umzustellen. Für die einzelnen Länder scheint es geboten, unter Einbeziehung der Internationalisierung des Rechnungswesens ein strategi-

---

<sup>14</sup> Vgl. die (unveröffentlichten) Materialien zum Speyerer Forum „Haushalts- und Rechnungswesen“ 2002, Neues Öffentliches Rechnungswesen – Stand und Perspektiven einer Reform, Speyer, 11.9.-13.9.2002.

sches Konzept zur Umstellung auf das kaufmännische Rechnungswesen zu entwickeln.

(3) Solange auf staatlicher Ebene kein Wechsel zu einem kaufmännischen Rechnungswesen erfolgt, ist zumindest eine Vermögensrechnung einzuführen, in der nicht nur Geldvermögen, sondern alle Vermögen und Schulden/Verbindlichkeiten einer Gebietskörperschaft vollständig ausgewiesen werden. Diese sollte in Form einer Bilanz wie bei der integrierten Verbundrechnung erstellt werden und insbesondere die zukünftigen Verbindlichkeiten im Personalbereich durch Pensionsrückstellungen ausweisen. Die aktuelle Forderung im politischen Raum nach einer intergenerativen Gerechtigkeit bleibt solange eine Worthülse, wie auf die Einführung eines Rechnungswesens im öffentlichen Bereich verzichtet wird, das die tatsächlichen Verbindlichkeiten/Schulden öffentlicher Gebietskörperschaften vollständig dokumentiert und transparent macht.

(4) Zu berücksichtigen bleibt, dass intergenerative Gerechtigkeit sich nur durch eine „Periodengerechtigkeit“ operationalisieren lässt. Dies bedeutet, dass grundsätzlich jede Periode ihre Aufwendungen durch ihre Erträge abdecken muss. Um dies feststellen zu können, bedarf es einer Ergebnisrechnung bzw. eines Ergebnishaushalts. Dies bedeutet, wer intergenerative Gerechtigkeit einfordert, muss sich im ersten Schritt zunächst einmal für ein Rechnungswesen in Form der integrativen Verbundrechnung einsetzen.

(5) Zu klären sind die Konsequenzen der Einbeziehung von Rückstellungen hinsichtlich der Maastricht-Kriterien. Dies bedeutet vor allem, dem Argument entgegen zu wirken, das kaufmännische Rechnungswesen deshalb als ungeeignet anzusehen, weil hiermit Rückstellungen, insbesondere Pensionsrückstellungen, als Teil der öffentlichen Verschuldung auszuweisen sind. Der tatsächliche Verschuldungsgrad würde sich hierdurch in der Tat erhöhen, womit eine weitere Beeinträchtigung des Erfüllungsgrades der Maastricht-Kriterien verbunden wäre. Allerdings aus diesem Grund das kaufmännische Rechnungswesen für die öffentlichen Gebietskörperschaften in Deutschland abzulehnen, hieße, gezielt weiterhin das Verschuldungsproblem und die ökonomische Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors zu verschleiern.

(6) Anzustreben ist die Abkehr von der Orientierung der Neuverschuldung am Investitionsbegriff zu Gunsten der Orientierung an dem ordentlichen Ergebnis auf der Grundlage eines kaufmännischen Rechnungswesens<sup>15</sup>. Der Haushaltsausgleich ist nicht auf den Gesamthaushalt zu beziehen, sondern auf den Ergebnishaushalt. Mittelfristig müssen ordentliche Erträge und ordentliche Aufwendungen dauerhaft ausgeglichen sein.

---

<sup>15</sup> Zum Scheitern der bisherigen Ansätze der Verschuldungsbegrenzung vgl. anschaulich Finger 2001: 83ff.

(7) Anzustreben ist die Abkehr vom HGB als Referenzmodell eines reformierten öffentlichen Rechnungswesens auf der Grundlage der doppelten Buchführung zu Gunsten einer stärkeren Einbeziehung der IPSAS und damit eine stärkere Berücksichtigung der Internationalisierung des öffentlichen Rechnungswesens<sup>16</sup>.

(8) Einrichtung eines *Standard Setting Committee* zur Festlegung von Standards im öffentlichen Rechnungswesen unter Berücksichtigung der internationalen Entwicklung.

(9) Umwandlung der systemfremden am klassischen kameralen Haushalts- und Rechnungswesen orientierten Institution des Beauftragten des Haushalts in den Beauftragten für Verwaltungsreform.

## **5.2 Maßnahmen zur Forcierung und Strukturierung der Reform des öffentlichen Personalbereichs**

(10) Reform des BAT. Diese bleibt – wie bereits vor vier Jahren – ein ganz zentrales Anliegen. Der BAT mit seinen dysfunktionalen Anreizmechanismen und strukturellen Ineffizienzen ist schlachtweg nicht mehr zeitgemäß.

(11) Abbau des Laufbahnprinzips. Das Laufbahnprinzip, das sich primär an einer einmal erworbenen Eingangsqualifikation wie etwa Universitätsabschluss oder Fachhochschulabschluss orientiert, ist weder mit der Forderung nach lebenslangem Lernen, noch mit der zunehmenden Modularisierung des Ausbildungssystems, noch mit den Flexibilisierungstendenzen der Arbeitswelt in Einklang zu bringen.

(12) Entbeamung aller nicht hoheitlichen Bereiche des öffentlichen Sektors. Die Notwendigkeit hierzu ergibt sich schon allein aus Gründen der in Zukunft erforderlichen Flexibilisierung von Organisationsstrukturen, z.B. Führung einer Hochschule in einer privaten Rechtsform (GmbH).

(13) Erforderlich ist die Schaffung von Anreizstrukturen für die dominanten Entscheidungsträger und Akteure im politisch-administrativen System. Es ist generell eine direkte leistungsbezogene Besoldung überall dort anzustreben, wo direkte Leistungsindikatoren von (unabhängigen) Institutionen entwickelt werden können. Gravierende Probleme des öffentlichen Sektors ergeben sich jedoch daraus, dass die Folgen von Entscheidungen häufig langfristiger Natur sind und diese dem Entscheidungsträger in der Regel nicht direkt zugerechnet werden können. Gleichwohl bedarf es eines Ansatzes, stärker

---

<sup>16</sup> Vgl. hierzu Srocke 2002a. Zukunftsweisend auch die Überlegungen zur Bedeutung der Segmentberichterstattung in öffentlichen Verwaltungen und damit verbunden die Relativierung des bisherigen dominanten Stellenwertes der Kostenrechnung für öffentliche Verwaltung bei Srocke 2002b.

eine unmittelbare Verknüpfung von Entscheidungsfolgen und Entscheidungsträgern herzustellen. Die im politischen System existierenden Sanktions- und Kontrollmechanismen (etwa über die Wahl bzw. Abwahlmöglichkeiten) sind für eine derartige Verknüpfung nicht (mehr) hinreichend.

Zu entwickeln ist eine leistungsorientierte Altersversorgung für die Träger von Entscheidungen im politisch-administrativen System. Dieses System ist so anzulegen, dass die mittel- und längerfristige positive Entwicklung gesellschaftlich relevanter Größen wie etwa Arbeitslosenzahl, Inflationsrate und Beschäftigung eine Verknüpfung zur Altersversorgung der zuständigen Entscheidungsträger herstellt. Dies bedeutet, dass sich bei geringer Arbeitslosenzahl, geringer Inflationsrate und hohem Wachstum die Altersversorgung einer abgrenzbaren Zielgruppe im politischen und administrativen System erhöht und umgekehrt entsprechend. Davon ausgehend, dass die genannten Größen zu einem wesentlichen Teil das Ergebnis vielschichtiger und langfristig wirksamer Entscheidungen und Verhaltensweisen der Akteure im politisch-administrativen System (wie etwa Verwaltungsmanager, Hochschullehrer, Lehrer, Politiker etc.) sind, bietet es sich an, den zu berücksichtigenden Personenkreis nach Besoldungskategorien abzugrenzen.

Im einfachsten Fall kann eine additive Verknüpfung der Altersversorgung mit den drei genannten Größen wie folgt eingeführt werden:

$$P = X \cdot (1 - I - A + W)$$

- P: zukünftige Altersversorgung;  
X: derzeitiger Versorgungssatz;  
I: Inflationsrate als Durchschnittsgröße der letzten fünf Jahre vor Eintritt der Fälligkeit der Versorgungsbezüge;  
A: Arbeitslosenquote im Durchschnitt der letzten fünf Jahre vor Eintritt der Fälligkeit der Versorgungsbezüge;  
W: Wachstumsrate als Durchschnittsgröße der letzten fünf Jahre vor Eintritt der Fälligkeit der Versorgungsbezüge.

Diese Formel lässt sich je nach Stellenwert der einzelnen Größen variieren und entsprechend deren Bedeutung ergänzen, etwa durch Gewichtung der genannten Größen.

Erwartet wird von einem derartigen Ansatz, dass beispielsweise ein 40- oder 50jähriger Mandatsträger im politischen System bei seinen Entscheidungen und Maßnahmen die mittel- und längerfristige Wirkung auf die genannten gesellschaftlichen Größen in seine Entscheidung mit einbeziehen wird, da er durch die unmittelbaren Auswirkungen auf seine Altersversorgung hiervon direkt betroffen sein könnte.

(14) Konsequente Externalisierung der verwaltungsinternen Fachhochschulausbildung, d.h. Integration der internen Fachhochschulen in das externe

Fachhochschulwesen. Hierdurch wird die Chance erschlossen, mit der externen Rekrutierung von Nachwuchskräften über Personal notwendige Reformimpulse in die Verwaltung einzubringen. Die bisherige weitgehende Beibehaltung der internen Verwaltungsausbildung führt eher zu einer Stabilisierung der gegebenen Situation denn zu einer Innovation. (Vgl. auch die Position des Wissenschaftsrates schon aus dem Jahre 1998.)

### **5.3 Maßnahmen zur konsequenteren Steuerung und Kontrolle öffentlicher Beteiligungen**

(15) Aufgrund der Finanzkrise der öffentlichen Gebietskörperschaften tritt die klassische ordnungspolitisch geprägte Dichotomie zwischen Staat und Verwaltungen einerseits und privatem Sektor und Markt andererseits in den Hintergrund. Hinzu kommt die Wettbewerbskonzeption der EU und die aus dem Abbau von Quersubventionsmöglichkeiten resultierenden Konsequenzen für die Finanzsituation vor allem auf kommunaler Ebene (Schwarting 2001). PPP werden inzwischen als – einziges – Mittel angesehen, um die derzeitigen Probleme überhaupt noch bewältigen zu können. Dies bedeutet dann aber, dass den direkten und indirekten öffentlichen Beteiligungen und den damit für die Muttergebietskörperschaft verbundenen Risiken eine wesentlich höhere Aufmerksamkeit beigemessen werden muss. So sind die Vorgänge bei der Berliner Bank-Gesellschaft ein anschauliches Beispiel dafür, dass bei der Steuerung und Kontrolle der direkten und indirekten öffentlichen Beteiligung ganz erhebliche Defizite bestehen. Erforderlich ist ein konsequenter Ausbau des Instrumentariums der Beteiligungssteuerung und -kontrolle. Außerdem muss, soll eine PPP nicht als Zwischenschritt auf dem Weg zur vollständigen Privatisierung verstanden werden, das öffentliche Interesse wesentlich operationaler definiert und abgegrenzt werden.

(16) Eng im Zusammenhang mit der wachsenden Bedeutung von PPP steht die Notwendigkeit, einen *Public Corporate Governance Kodex* (PCGK) zu erarbeiten und umzusetzen (zur Grundstruktur eines derartigen Kodex vgl. Budäus 2002b). Ein derartiger PCGK soll einer Entwicklung einer nicht mehr kalkulierbaren Risikoverlagerung auf öffentliche Gebietskörperschaften, entgegensteuern. In Verbindung damit ist analog zur Vorgehensweise bei der Entwicklung eines *Corporate Governance Kodex* für den privaten Bereich eine Kommission zur inhaltlichen Ausgestaltung und organisatorischen Umsetzung eines PCGK einzusetzen.

(17) Erforderlich ist die Entwicklung und Umsetzung von Kooperationsstrategien der einzelnen Gebietskörperschaften. Dabei ist für die wachsende Kooperation des öffentlichen und privaten Sektors die Schaffung und Ausgestaltung eines Rechtsrahmens für PPP notwendig. Kooperationen und strategische Allianzen können sich aber nicht nur auf den privaten Sektor konzentrieren. Vielmehr bedarf es der Entwicklung systematischer und flächendecken-

der Kooperationskonzepte zwischen öffentlichen Einheiten (*Public Public Partnership*) mit entsprechenden strukturellen und kapazitätsmäßigen Anpassungsmaßnahmen. Dies bedeutet nicht zuletzt innerhalb der klassischen Verwaltungshierarchie den Verzicht auf ganze Verwaltungsebenen und damit verbunden den Abbau von Doppelfunktionen vor allem im Führungsbereich. Geboten sind für derartige Kooperationen ganz neue Organisationsstrukturen, Aufgabenkompetenzen und Formen der Arbeitsteilung zwischen einzelnen Gebietskörperschaften.

#### 5.4 Organisationskritik und Wettbewerb

- (18) Die klassische Aufgabenkritik ist zu ersetzen durch eine Organisationskritik mit Hilfe von Evaluationsverfahren zur Beurteilung von Organisationen, wie sie beispielsweise in ersten Ansätzen im Hochschulbereich praktiziert wird. Dabei sind die Organisationen nach Output, Verfahren, Strukturen und Qualifikation des Personals zu evaluieren.
- (19) Wesentlich konsequenter ist Wettbewerb im öffentlichen Sektor einzuführen, verbunden mit der Aufhebung von Bestandsgarantien für öffentliche Organisationen. Darüber hinausgehend ist eine innovative Umstrukturierung und Erneuerung öffentlicher Organisationen anzustreben. Dies könnte sich in Ergänzung und in Anlehnung an die Wettbewerbskonzeption vollziehen, wie sie sich in ersten Ansätzen für Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse im EU-Vertrag niederschlägt. Aus Wettbewerbsbedingungen resultiert direkt ein Anreiz zur Anwendung von Instrumenten wie kaufmännisches Rechnungswesen, Kosten-/Leistungsrechnung, globale Budgetierung etc.
- (20) Die Umstrukturierung der öffentlichen Objektfinanzierung zur Subjektfinanzierung insbesondere durch Gutscheinsysteme (Kindergärten, Bildungseinrichtungen) ist wesentlich konsequenter und umfassender im deutschen öffentlichen Sektor zur Anwendung zu bringen. Durch Ausstattung der Nachfrager mit Nachfragemacht ergibt sich ein Effizienz- und Anpassungsdruck auf die Angebotsseite. Hiermit verbunden ist zugleich auch die Chance, eine stärkere Trennung der häufigen Einheit von Angebot und Nachfrage zu erreichen, wie sie beispielsweise für weite Bereiche in der ambulanten Gesundheitsversorgung<sup>17</sup> oder in der Hochschullehre prägend ist.

---

<sup>17</sup> Unmittelbar hiermit verbunden ist die generelle Notwendigkeit, im Gesundheitswesen die Anreizstrukturen von der „Finanzierung von Krankheit“ mit den Dysfunktionalitäten kollektiver Finanzierungssysteme auf ein wesentlich stärker mit individuellen Elementen ausgestattetes System der „Finanzierung von Gesundheit“ auszurichten.

## **6. Anmerkungen zu aktuellen Diskussionen um Besoldungserhöhungen/ Erhöhung von Versorgungsbezügen sowie zur Substitution politisch- administrativer Entscheidungskompetenzen durch ein wachsendes Kommissionswesen**

Vor dem Hintergrund der derzeitigen Finanz- und Beschäftigungskrise ist bei der Festlegung von Besoldungserhöhungen und der Erhöhung von Versorgungsbezügen ein Wandel von der pauschalen angebotsorientierten Konzeption zu einer ausdifferenzierten (sozialen) bedarfsorientierten Konzeption geboten. Dies bedeutet, dass Besoldungserhöhungen ausdifferenziert nach Bedarf/Einkommenssituationen (etwa in Anlehnung an die Differenzierung höherer Dienst, gehobener Dienst) differenziert und gestaffelt strukturiert werden sollten. Gleiches gilt für die Versorgungsempfänger. In diesem Zusammenhang ist sicher zu stellen, dass die Akteure im politischen System nicht von einer derartigen bedarfsorientierten Konzeption für Beamte und Angestellte im öffentlichen Bereich ausgenommen werden.

Geboten ist ein Abbau (und Verzicht auf Einrichtungen) von Kommissionen zu Gunsten von Umsetzungsmaßnahmen. Kommissionen haben immer weniger die Funktion, Problemlösungen zu erarbeiten – diese liegen in der Regel bereits bei Einsetzung der Kommissionen fest. Vielmehr soll das „In-Angriff-Nehmen“ konkreter Umsetzungsmaßnahmen durch Einrichtungen von Kommissionen zeitlich in die Zukunft verlagert werden, um die Betroffenen durch einen öffentlichen kontinuierlichen Diskussionsprozess auf zukünftige – möglicherweise belastende – Lösungsansätze vorzubereiten. Kommissionen sind damit zum einen grundsätzlich Instrumente von Anpassungsstrategien, tragen aber zum anderen ganz wesentlich dazu bei, dass notwendige Anpassungsmaßnahmen weiter verzögert werden. Als ganz wesentliches Problem kommt hinzu, dass durch die praktizierte Art und Funktion von Kommissionen die formal legitimierten demokratischen Institutionen der Exekutive und Legislative weitgehend außer Kraft gesetzt werden.

## **Literatur**

- Arbeitskreis III „Kommunale Angelegenheiten“ der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (Hrsg.) (2000), *Eckpunkte für eine Reform des kommunalen Haushaltsrecht zu einem doppischen Haushalts- und Rechnungssystem*, erarbeitet vom Unterausschuss „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ des AK III und verabschiedet am 9./10.10.2000. Internet: [www.kgst.de](http://www.kgst.de).
- Banner, G. (1991), Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. *Verwaltung, Organisation, Personal* 1991 (1): 6–11.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (1993), *Carl-Bertelsmann-Preis 1993. Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung*. Gütersloh 1993.

- Bestgen, R. (2002), Die Einführung der neuen Verwaltungssteuerung in der hessischen Landesverwaltung – ein Werkstattbericht. In M. Eibelshäuser (Hrsg.), *Finanzpolitik und Finanzkontrolle – Partner für Veränderung*. Gedächtnisschrift für Udo Müller. Baden-Baden: Nomos: 82–119.
- Buchholtz, K. (2001), *Verwaltungssteuerung mit Kosten- und Leistungsrechnung*. Internationale Erfahrungen, Anforderungen und Konzepte. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Budäus, D. (2002a), Reform kommunaler Verwaltungen in Deutschland – Entwicklungen, Schwerpunkte und Perspektiven. In W. Schuster und K.-P. Murawski (Hrsg.), *Die regierbare Stadt*. Stuttgart: Deutscher Gemeindeverband, 15–40.
- Budäus, D. (2002b), Von der Rechnungsprüfung zum Reformmotor. *Innovative Verwaltung*, 24 (11): 9–12.
- Budäus, D. und I. Srocke (2003), Entwicklungstendenzen des öffentlichen Rechnungswesens und Schlussfolgerungen für Hochschulen. *Verwaltung und Management* 9 (3), 78–81.
- Bundesrechnungshof (Hrsg.) (2001), Bericht an das Bundesministerium der Finanzen nach § 888 II BHO über die Möglichkeiten einer Vervollständigung der Vermögensrechnung des Bundes gemäß Art. 114 GG, Gz. 16-20000-0593 vom 22.03.2001. Bonn.
- Bundesrechnungshof (Hrsg.) (2002), Bemerkungen des Bundesrechnungshofs zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Bonn.
- Bundesregierung (2002), *Moderner Staat – Moderne Verwaltung: Bilanz 2002*. BMI, Berlin.
- Castells, M. (2001), *Das Informationszeitalter*. Band I. Opladen: Leske + Budrich.
- Finger, S. (2001), *Staatsverschuldung und Verwaltungsreform in der Demokratie*. Reforminstrumente und ihre politische Durchsetzbarkeit. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Hessischer Rechnungshof (Hrsg.) (2001), Zehnter zusammenfassender Bericht des Präsidenten des hessischen Rechnungshofes – überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften – vom 21.11.2001. Landtagsdrucksache 15/2959. Wiesbaden.
- Hill, H. und H. Klages (Hrsg.) (1998), *Zwischenbilanz der Verwaltungsmodernisierung*. Stuttgart et al.: Raabe.
- KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.) (1993a), Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung: Fallstudie Tillburg. KGST-Bericht 19/1992. Köln.
- KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.) (1993b), Das Neue Steuerungsmodell. KGST-Bericht 5/1993. Köln.
- KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.) (1995), Das Neue Steuerungsmodell. Erste Zwischenbilanz. KGST-Bericht 10/1995. Köln.
- König, K. (Hrsg.) (2002), *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*. Baden-Baden: Nomos.

- Lamping, W., H. Schridde, S. Plaß und B. Blanke (2002), *Der Aktivierende Staat*. Positionen, Begriffe, Strategien. Studie für den Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich-Ebert-Stiftung. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Lüder, K. (1999), Konzeptionelle Grundlagen des neuen kommunalen Rechnungswesens (Speyerer Verfahren). Schriftenreihe des Innenministeriums Baden-Württemberg zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen 6. 2. Aufl., Stuttgart: Staatsanzeiger für Baden-Württemberg.
- Schwarting, G. (2001), Kommunale Wirtschaft – Vor großen Herausforderungen. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftlichen Unternehmen* 24 (3): 286–307.
- Srocke, I. (2002a), Konsequenzen der Internationalisierung für das öffentliche Rechnungswesen. In D. Budäus, C. Reichard und R. Schauer (Hrsg.), *Public und Non-profit Management*. Linz und Hamburg, 73–108.
- Srocke, I. (2002b), Segmentberichterstattung für die interne Steuerung und externe Publizität des öffentlichen Sektors. *Public Management* 44. Arbeitsbereich Public Management, Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik, Hamburg.
- Yergin, D. and J. Stanislaw (1998), *The Commanding Heights*. The Battle between Government and the Marketplace that is Making the Modern World. New York: Simon & Schuster.

Hans Dietrich von Loeffelholz

## **Konsolidierung des Staatshaushalts und öffentliche Infrastrukturinvestitionen – Finanzpolitische Agenda für diese Legislatur<sup>1</sup>**

### **1. Einführung und Fragestellungen**

Anders als zu Beginn der vergangenen Legislaturperiode, als unter vergleichsweise günstigen gesamt- und finanzwirtschaftlichen Auspizien (Heilemann 1998: 127ff.) „natürgemäß“ Steuersenkungen ganz oben auf der finanzpolitischen Agenda standen (von Loeffelholz 1998: 161ff.), haben aktuell die Konsolidierungserfordernisse in den öffentlichen Haushalten zugenommen. Sie rücken Niveau und Struktur der staatlichen Ausgaben in einer wirtschaftlichen Phase in den Vordergrund, in der die Konjunktur- und Wachstumsausichten in Deutschland eher gedrückt erscheinen (s. den Beitrag von Heilemann in diesem Band).

Mit der Erhöhung der Fehlbeträge in den öffentlichen Haushalten auf zusammen 3,6 % des BIP (2002) und damit über die kritische Schwelle von 3 % steht die Finanzpolitik in Deutschland zu Beginn dieser Legislaturperiode vor einer doppelten Herausforderung. Einerseits hat sie sich mit dem aktuellen Stabilitätsprogramm vom Dezember 2002 (BMF 2002) gegenüber der EU-Kommission verpflichtet, die Defizitquote 2003 mit 2 ¾ % wieder unter diese Obergrenze zu senken (-20 Mrd. €) und bis 2006 sogar einen annähernd ausgeglichenen Gesamthaushalt vorzulegen (Tabelle 1); dies bedeutet eine weitere Reduktion der Fehlbeträge um jährlich einen ¾ %-Punkt bzw. um 15 Mrd. € und wirkt – für sich genommen – tendenziell restriktiv auf die Gesamtnachfrage<sup>2</sup>. Andererseits muss sie zur Überwindung der aktuellen Konjunktur- und Wachstumsschwäche und damit der Finanzkrise beitragen. Die Konjunkturer-

---

<sup>1</sup> Der vorliegende Beitrag wurde wegen der sich weiter abschwächenden Konjunktur gegenüber der Vortragsfassung aktualisiert und basiert auf dem Informationsstand der Gemeinschaftsdiagnose 2003 von Mitte April d.J.

<sup>2</sup> Zu früheren Ausführungen vgl. RWI 2002a: 65-70.

holung ist – nicht zuletzt wegen der zunehmenden geopolitischen Risiken – noch keineswegs gesichert (BMWA 2003), die Lage auf dem Arbeitsmarkt scheint sich eher zu verschlechtern und auf ca. 4,5 Mill. Arbeitslose im Durchschnitt des Jahres 2003 hinauszulaufen; dies erschwert wiederum die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und – wegen der Einengung der Einnahmenbasis – die Finanzierung aller sozialen Sicherungssysteme.

Die zentrale wirtschafts- und finanzpolitische Agenda in den nächsten vier Jahren besteht also darin, die Wachstums- und Beschäftigungsbedingungen trotz bzw. gerade mit einer restriktiven Grundausrichtung der Finanzpolitik zu verbessern. Mit Blick darauf stellt sich die Frage, unter welchen Voraussetzungen das Wachstumspotential der Wirtschaft besser ausgeschöpft und so die kurz- und mittelfristigen Konsolidierungsziele unterstützt werden könnten; diese Unterstützung erscheint auch zur Sicherung der Glaubwürdigkeit einer Finanzpolitik unabdingbar, die stärker als je zuvor von der kritischen Öffentlichkeit – und der EU-Kommission als Hüterin der EU-Verträge – auf die Einhaltung gegebener Zusagen verpflichtet wird und weniger auf die Erreichung auskömmlicher Wachstumsraten zur Verbesserung der Arbeitsmarktlage. Im Folgenden werden zunächst die wesentlichen Herausforderungen in kurzer und mittlerer Sicht spezifiziert (Abschnitt 2), bevor kurz die aktuelle Verschlechterung der Ausgangslage dargestellt (Abschnitt 3) und – davon ausgehend – die finanzpolitische Agenda für diese Legislatur skizziert wird (4.). Der Beitrag schließt mit konkreten Schlussfolgerungen und Forderungen an die Finanzpolitik (5.).

## 2. Kurz- und mittelfristige Herausforderungen

*Kurzfristig* gilt es den Kurs so auszubalancieren, dass den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung getragen wird, ohne dabei die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zu vernachlässigen. Dieser Pfad ist zu Beginn dieser Legislatur nach der erheblichen Überschreitung der Defizitobergrenze und der Einleitung eines Defizitverfahrens gegen Deutschland durch die EU-Kommission erheblich schmäler geworden als noch vor Beginn eingeschätzt. Zwar werden sich die Haushaltsfehlbeträge 2003 und 2004 nach der jüngsten Prognose (Gemeinschaftsdiagnose 2003) verringern, sie dürfen jedoch höher sein als von der Bundesregierung angestrebt. Denn die Wirtschaft dürfte sowohl in diesem Jahr als auch im nächsten deutlich schwächer wachsen als im Stabilitätsprogramm und im aktuellen Jahreswirtschaftsbericht (BMWA 2003) zugrundegelegt<sup>3</sup>. Damit können auch die Er-

<sup>3</sup> Die Bundesregierung geht im Stabilitätsprogramm (BMF 2002) davon aus, dass die Defizitquote nach dem Anstieg auf 3 ¾ % im Jahr 2002 auf 2 ¾ % (2003), 1 ½ % (2004) und 1 % (2005) zurückgeführt und im Jahr 2006 ein annähernd ausgeglicherner Haushalt erreicht wird. Das strukturelle Defizit, auf das sich die Verpflichtung zur Defizitrückführung gegenüber der EU bezieht und das sich nach Einschätzung der Bundesregierung im Jahr 2002 auf rund 3 % des BIP beläuft,

Tabelle 1

**Finanzwirtschaftliche Planungen der Bundesregierung nach dem Stabilitätsprogramm 2002  
2003 bis 2006**

	2003	2004	2005	2006
Wachstum des realen BIP <sup>1</sup>	1 ½	2 ¼	2 ¼	2 ¼
Defizitquote <sup>2</sup>	-2 ¾	-1 ½	-1	0
Staatsquote <sup>3</sup>	48	46 ½	45 ½	44 ½
Abgabenquote <sup>4</sup>	41 ½	41 ½	41	41
Risikoszenario <sup>5</sup> des Stabilitätsprogramms 2002				
Wachstum des realen BIP <sup>1</sup>	1 ½	2	2	2
Defizitquote <sup>2</sup>	-2 ¾	-1 ½	-1	-½
nachrichtlich:				
Mittelfristige Finanzplanung, vom Januar 2002				
Wachstum des realen BIP <sup>1</sup>	2 ½	2 ½	2 ½	2 ½
Jahreswirtschaftsbericht, 2003				
Wachstum des realen BIP <sup>1</sup>	1	-	-	-
RWI-Konjunkturprognose, 2/2002				
Wachstum des realen BIP <sup>1</sup>	0,8	1,8	-	-
Defizitquote <sup>2</sup>	-3,1	-1,8	-	-
Staatsquote <sup>3</sup>	48,7	47,7	-	-
Abgabenquote <sup>4</sup>	41,8	42,2	-	-

Nach Angaben des Bundesministeriums für Finanzen (BMF 2002) und des Statistischen Bundesamts; eigene Berechnungen und Prognose. –<sup>1</sup>In Preisen von 1995; Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %. –<sup>2</sup>Budgetdefizit in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts. –<sup>3</sup>Staatsausgaben in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts. –<sup>4</sup>Steuern und Sozialabgaben in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts. –<sup>5</sup>Szenario mit niedrigeren Wachstumsannahmen.



wartungen über höhere Staatseinnahmen und geringere -ausgaben kaum mehr gehalten werden. Auch 2003 ist eine Überschreitung der Defizitobergrenze wahrscheinlich, so dass Sanktionen seitens der EU drohen (Tabelle 2); sie können zu einer zinslosen Einlage bzw. zu einer Geldbuße von bis zu 0,5 % des BIP (10 Mrd. €) führen.

Auch der *mittelfristig* angestrebte Haushaltssausgleich ist sehr ambitioniert. Zum einen erscheint der im Stabilitätsprogramm unterstellte Wachstumspfad von (real) 2 ¼ % p.a. angesichts des Durchschnitts von 1,4 % im vergangenen Konjunkturzyklus (1994 bis 2000) als optimistisch; dies erforderte einen Anschluss an die Raten der achtziger Jahre. Zum anderen ist ein nahezu völliger Defizitabbau bis 2006 unter Verzicht auf (weitere) Abgabenerhöhungen nur erreichbar, wenn pro Jahr effektive Einsparungen<sup>4</sup> von – wie erwähnt – jeweils

soll in den Jahren 2003 und 2004 um je 1 %-Punkt und im Jahr 2006 um ½ %-Punkt reduziert werden. An diesem Defizitpfad hat die Regierung auch festgehalten, als sie mit der Vorlage des Jahreswirtschaftsberichts 2003 (BMWA 2003) ihre Konjunkturprognose für das laufende Jahr von 1 ½ % auf 1 % korrigiert hat.

<sup>4</sup> In der genannten Größenordnung sollten die Einsparungen auch haushaltswirksam werden und keine „Luftbuchungen“ enthalten, wie dies im sog. Sparpaket 2000ff. zum erheblichen Teil der

Tabelle 2

**Ausgewählte finanzwirtschaftliche Indikatoren<sup>1</sup>**

1950 bis 2004; in % des nominalen BIP

	Staatseinnahmen			Staatsausgaben				Finan-	Schulden-	Zins-			
	insgesamt	darunter:		insgesamt	darunter:		zurück-						
		Steuern	Sozial- beiträge		Zins- ausgaben	Brutto- investitionen							
Bundesrepublik Deutschland													
1950	32,2	21,3	8,7	31,6	0,6	2,1	0,6	/		2,7			
1960	36,0	23,0	10,3	32,9	0,7	3,2	3,0	17,4		3,1			
1970	39,3	24,0	12,6	39,1	1,0	4,6	0,2	18,6		4,0			
1980	46,1	25,9	16,9	49,0	1,9	3,6	-2,9	31,8		7,5			
1990	44,0	23,6	16,9	46,1	2,6	2,3	-2,1	43,4		11,1			
1991	45,2	24,7	17,0	48,6	2,6	2,6	-3,4	44,0		11,1			
Deutschland													
1991	44,1	22,4	17,2	47,1	2,8	2,7	-3,0	40,3		12,6			
1992	45,5	22,8	17,6	48,1	3,3	2,9	-2,6	43,1		14,3			
1993	46,2	22,9	18,2	49,3	3,3	2,8	-3,1	47,1		14,6			
1994	46,6	22,9	18,6	49,0	3,3	2,7	-2,4	49,4		14,6			
1995 <sup>a</sup>	45,9	22,5	18,8	49,3	3,7	2,3	-3,3	57,1		16,3			
1996	46,9	22,9	19,4	50,3	3,7	2,1	-3,4	59,8		16,0			
1997	46,6	22,6	19,7	49,3	3,6	1,9	-2,7	60,9		16,1			
1998	46,6	23,1	19,3	48,8	3,6	1,9	-2,2	60,7		15,6			
1999	47,3	24,2	19,0	48,8	3,5	1,9	-1,5	61,1		14,4			
2000 <sup>b</sup>	47,0	24,6	18,6	48,4	3,4	1,8	-1,4	60,3		13,7			
2001	45,5	23,0	18,5	48,3	3,2	1,7	-2,8	59,8		14,2			
2002	44,9	22,6	18,4	48,5	3,2	1,6	-3,7	60,5		14,2			
2003	45,6	23,1	18,7	48,7	3,2	1,6	-3,1	59,5		13,9			
2004	45,9	23,5	18,7	47,7	3,2	1,5	-1,8	59,0		13,5			

Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes; Zahlen für 2003 bis 2004: eigene Schätzung. – <sup>1</sup>In der Abgrenzung der VGR. – <sup>2</sup>Zinsausgaben des Staates in Relation zum Steueraufkommen. – <sup>a</sup>Ohne Vermögenstransfers im Zusammenhang mit der Übernahme der Schulden der Treuhandanstalt und der Wohnungswirtschaft der ehemaligen DDR (per saldo -119,6 Mrd. €). – <sup>b</sup>Ohne Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen (50,8 Mrd. €).



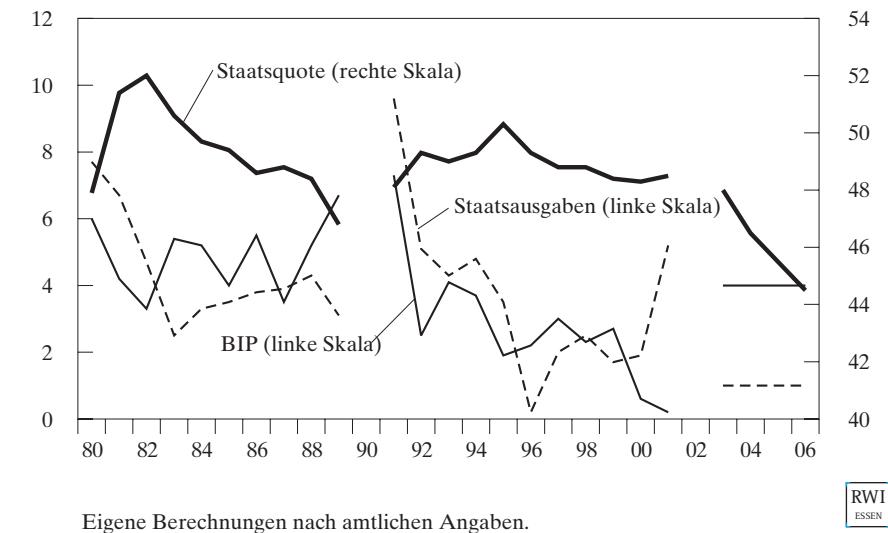
ca. 15 Mrd. € vorgenommen werden. Die 3. Stufe der Steuerreform 2000, die 2005 mit einem Entlastungsvolumen von 18 Mrd. € in Kraft tritt, ist dabei noch nicht einmal in Rechnung gestellt; sie muss – wiederum bei einem Verzicht auf Abgabenerhöhungen an anderer Stelle – durch weitere Einsparungen bei den

Fall gewesen ist. Es sollte im Jahr 2000 Ausgabenverringerungen von 30 Mrd. DM realisieren (0,75 % des BIP) und bis 2003 zu 50 Mrd. DM weniger Staatsausgaben führen. Tatsächlich wurden die Einsparungen in der Gemeinschaftsdiagnose im Herbst 1999 (GD 1999) mit knapp 20 Mrd. DM beziffert. Diese Größenordnung wird auch bestätigt durch die Verringerung der Staatsquote 2000 und 2001 um zusammen 0,5 %-Punkte.

Schaubild 1

**BIP und Staatsausgaben**

1980 bis 2006; Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %



Staatsausgaben gegenfinanziert werden, soll das Defizit tatsächlich bis 2006 fast verschwunden sein.

Zusammen genommen müsste der Anstieg der Staatsausgaben auf durchschnittlich (nominal) 1 % begrenzt werden, was eine reale Senkung um schätzungsweise 1 % mit einer deutlich noch darunter liegenden Verringerung im alten Bundesgebiet zugunsten der neuen Ländern bedeutete<sup>5</sup>; aber nur so könnte die angestrebte, vielfach als ordnungspolitisch notwendig angesehene Rückführung des Anteils der Staatsausgaben am (laufenden) BIP (Staatsquote) um 4 %-Punkte auf 44 ½ % erreicht werden. Wie anspruchsvoll die genannte Begrenzung bzw. Rückführung tatsächlich ist, wird an der Entwicklung seit 1980 deutlich: diese ist zwar auch in den achtziger Jahren und ab Mitte der neunziger durch eine Rückführung der Staatstätigkeit gekennzeichnet gewesen, konnte aber nur in einem Jahr (1997) eine Steigerung der öffentlichen Ausgaben unter 1 % erreichen – und in keiner Phase eine Staatsquote von unter 45,8 % (Schaubild 1), wie sie im aktuellen Stabilitätsprogramm schon für 2004ff. geplant ist und zuletzt 1974 realisiert wurde. Freilich gab es seit dem Regierungswechsel 1982, der die Phase einer gezielten Ausweitung

<sup>5</sup> Die realen Verluste müssten in Westdeutschland noch stärker ausfallen als in Ostdeutschland, das über den Solidarpakt II bis 2019 jährlich ca. 8 Mrd. € von Bund und westdeutschen Ländern erhält.

des „Staatskorridors“ um reichlich 10 %-Punkte<sup>6</sup> im Zuge der „inneren Reformen“ in der Bundesrepublik beendete (BMWF 1972), bis Mitte der neunziger Jahre nur mehr oder weniger unverbindliche Absichtserklärungen der jeweiligen Bundes- und Landesregierungen im Finanzplanungsrat; sie bezogen sich darauf, die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren<sup>7</sup> und die Staatstätigkeit trotz des *displacement effect* (Peacock und Wiseman 1969<sup>8</sup>) der Deutschen Einigung mit einer zusätzlichen Beanspruchung der volkswirtschaftlichen Ressourcen in der Höhe von 5 bis 6 % p.a. zu begrenzen (Gebhardt 1989; Heilemann und Rappen 2000a und 2000b). Mit den europapolitischen Verpflichtungen aus dem in Dublin 1996 auf Drängen Deutschlands geschlossenen Stabilitäts- und Wachstumspakt<sup>9</sup> zur (dauerhaften) Qualifizierung der Teilnehmer an der Europäischen Währungsunion (EWU) haben sich ab 1997 die Rahmenbedingungen für die Finanzpolitik auf allen Ebenen in Deutschland ebenso wie in den anderen EWU-Ländern grundlegend geändert.

### 3. Verschlechterung der Ausgangslage

Die Finanzpolitik hat seit Beginn dieser Legislaturperiode bisher wenig zur Verbesserung der Startbedingungen beigetragen – im Gegenteil, die politische Agenda für mehr Wachstum und Beschäftigung ist sogar noch umfangreicher geworden:

Auf die sich abzeichnenden Haushaltsengpässe wurde zunächst einmal mit weiteren *Steuer-* und *Abgabenerhöhungen* reagiert. Die Ökosteuer wurde mit Wirkung zum 1. Januar 2003 durch die Streichung von Ausnahmeregelungen im Zuge der „Fortentwicklung der Öko-Steuerreform“ weiter angehoben (RWI 2002b), und auch mit der geplanten Einschränkung von steuerlichen Privilegien und Sonderregelungen durch das (zwischenzeitlich im Bundesrat gescheiterte) „Steuervergünstigungsabbaugesetz“ sollten Steuern erhöht werden (RWI 2003a).

---

<sup>6</sup> Die Staatsquote stieg von 39,1 % in 1969 auf knapp 50 % in 1981.

<sup>7</sup> Diese bestand i.d.R. darin, die Ausgaben unterhalb der Wachstumsrate des nominalen BIP expandieren zu lassen.

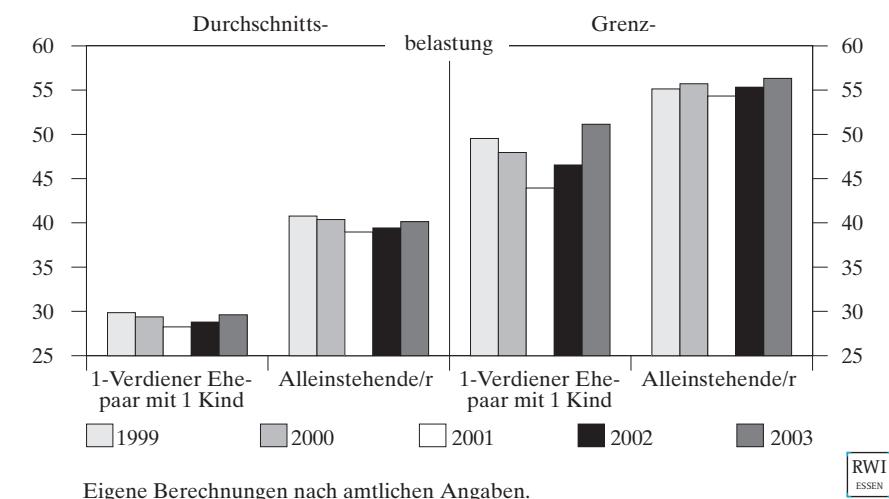
<sup>8</sup> Die Autoren beziehen sich dabei auf extraordinäre Ereignisse, die kurzfristig zu einem Sprung der Staatsausgaben führen, wie Krieg oder Naturkatastrophen. Als ein solches Ereignis ist auch die Deutsche Einigung zu bezeichnen, die innerhalb von 5 Jahren die Staatsverschuldung in Deutschland von 40 % auf 60 % des BIP erhöhte und anschließend zur Nachfinanzierung der Transfers von West- nach Ostdeutschland Mittel in Höhe von 5-6 % des (westdeutschen) BIP von Seiten der Beitrags- und Steuerzahler erforderte. Zur Finanzierungs- und Verteilungsproblematik vgl. Heilemann et al. 1994: 56ff.

<sup>9</sup> Der Pakt stellt eine Härtung der allgemeinen Regelungen des 1992 in Maastricht geschlossenen EG-Vertrags in Bezug auf die finanzwirtschaftlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion dar.

Schaubild 2

**Abgabenbelastung<sup>1</sup> durchschnittlicher Facharbeiterverdienste im Produzierenden Gewerbe nach Haushaltstypen**

1999 bis 2003; in %



Die Beitragsbelastung der Löhne und Gehälter durch Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteile zur gesetzlichen Renten- und zur Krankenversicherung wurde trotz der Entlastungen durch die Ökosteuerreform spürbar gesteigert und beträgt nun zusammen mit den Beiträgen zur gesetzlichen Pflege- und zur Arbeitslosenversicherung durchschnittlich über 42 % der versicherungspflichtigen Entgelte<sup>10</sup>. Die Belastung zusätzlicher Arbeitseinkommen durch Steuern und Sozialbeiträge (nur Arbeitnehmeranteile) steigt damit beim (westdeutschen) Ein-Verdiener-Ehepaar mit einem durchschnittlichen Facharbeiterverdienst im Produzierenden Gewerbe und mit 1 Kind bzw. beim entsprechenden alleinstehenden Arbeitnehmer in 2003 gegenüber 2002 von 47 auf 52 % bzw. von 55 auf 56 % und überschreitet damit sogar das Niveau von 1999 (Schaubild 2); damals war die Einkommensteuer zu Beginn der Legislaturperiode gesenkt und die jahrelang u.a. wegen der Finanzierung der deutschen Einheit aus den Sozialkassen gestiegenen Beitragsbelastung durch Rentenversicherungsbeiträge verringert worden<sup>11</sup>, zur Kompensation dieser Bei-

<sup>10</sup> Erinnert sei daran, dass die erste Schröder-Regierung bei ihrem Amtsantritt 1998 zusagte, die Gesamtbelastung der Arbeitseinkommen mit (Arbeitnehmer- und Arbeitsgeber-) Beiträgen zur Sozialversicherung auf unter 40 % zurückzuführen.

<sup>11</sup> Sie waren allein zwischen 1993 und 1997 von 17,5 % auf 20,3 % der sozialversicherungspflichtigen Entgelte gesteigert worden. Die entsprechenden „Lohnnebenkosten“ in Gestalt der (hälftigen) Arbeitgeberanteile haben sich schon dadurch um ca. 25 Mrd. DM p.a. erhöht, was die Lohnsumme cet.par. um 1,5 % angehoben hat. Nimmt man noch die 1995 eingeführte Pflegeversiche-

tragsausfälle ist indes die Mineralölsteuer im Rahmen des Einstiegs (April 1999) und der Fortführung der Öko-Steuerreform (2000 bis 2003) erhöht worden. Als Folge davon beanspruchen die Zuschüsse des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung mit mehr als 77 Mrd. € (2003) inzwischen über 30 % des Bundesetats.

Zusammengenommen erfolgt bisher die aktuelle Konsolidierung zu rund drei Vierteln über höhere Staatseinnahmen, was im Rahmen einer wachstumsorientierten Konsolidierungsstrategie angesichts der ohnehin hohen Abgabenbelastung problematisch erscheint: es verschlechtern sich Anreizstrukturen auf Arbeitnehmerseite und die Beschäftigungsbedingungen in den Unternehmen. Entgegen den Planungen steigt die *Staatsquote* und reduziert so die Glaubwürdigkeit der Finanzpolitik. Die zu ihrer angestrebten Rückführung und damit zur Inaussichtstellung zukünftiger Steuer- und Abgabenentlastungen erforderlichen Einsparungen werden im Bereich der Sozialversicherung (Gesundheits- und Arbeitsmarktpolitik) erst ansatzweise in diversen Kommissionen diskutiert und müssen erst noch durch überzeugende Konzepte im politischen Prozess gesetzlich abgesichert werden.

Auch die seit langem geforderte Umstrukturierung der öffentlichen Haushalte zu Lasten konsumtiver Ausgaben und zu Gunsten investiver im Sinne einer qualitativen Konsolidierung (RWI 2002a) kommt nicht voran. Dies zeigt die staatliche Investitionsquote: nach den erheblichen Investitionskürzungen seit Beginn der neunziger Jahren ist sie trotz eines Nachholbedarfs Ostdeutschlands an Infrastruktureinrichtungen von bis zu 300 Mrd. DM (RWI 2000) mit 1,6 % (2002) bereits auf ein im intertemporalen und internationalen Vergleich<sup>12</sup> beispiellos niedriges Niveau gesunken (Tabelle 3); am aktuellen Rand nimmt sie weiter ab<sup>13</sup> (s.o. Tabelle 2) und „erklärt“ zumindest partiell die hiesige Wachstumsschwäche in Deutschland bzw. in der EU.

Zwar ist insbesondere die Wirkungsrichtung und -stärke zwischen diesen beiden Variablen (BIP und staatliche Investitionsquote) nach den vorliegenden

---

runghinzu, summiert sich die Zusatzbelastung auf 38 Mrd. DM p.a.; in Bezug auf die Unternehmens- und Vermögenseinkommen sind dies 5 %, ohne damit Aussagen über die Beitragsinzidenz zulasten der Unternehmen machen zu wollen. Diese wird im Zuge des Lohnfindungsprozesses zumindest längerfristig – ebenso wie die der Arbeitnehmeranteile – auf den Faktor Arbeit überwälzt, wie das z.B. in Bezug auf die Pflegeversicherung mit der Streichung des Buß- und Bettags als gesetzlichem Feiertag geschah. Eine Übersicht über empirische Studien zu diesem Thema enthält Hamermesh (1993: 166–173).

<sup>12</sup> Um bei der Investitionsquote das durchschnittliche Niveau der EU von 2 ½ % des BIP zu erreichen, müssten rund 20 Mrd. € p.a. mehr ausgegeben werden.

<sup>13</sup> Welchen Einfluß darauf die Privatisierungen von Bundesbahn (1994) und -post (2000) sowie die Ausgliederung der Krankenhäuser und Hochschulkliniken mit kaufmännischem Rechnungswesen aus dem Staatssektor (1997) als bis dato namhafte öffentliche Investoren hatten, muss hier offen bleiben.

Tabelle 3

**Staatliche Bruttoinvestitionen in Relation zum nominalen BIP in der Europäischen Union**

Anteil in %

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Belgien	1,8	1,6	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7	1,9
Dänemark	1,8	2,0	1,9	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8
Deutschland	2,3	2,1	1,9	1,8	1,8	1,8	1,7	1,6
Griechenland	3,2	3,2	3,5	3,7	4,2	4,3	4,3	4,6
Spanien	3,7	3,1	3,1	3,2	3,3	3,4	3,5	3,5
Frankreich	3,3	3,2	3,0	2,9	2,9	2,9	2,9	3,0
Irland	2,3	2,3	2,5	2,7	3,1	3,1	3,2	4,6
Italien	2,1	2,2	2,2	2,4	2,6	2,6	2,5	2,3
Luxemburg	4,6	4,7	4,2	4,6	4,9	5,1	5,2	4,6
Niederlande	3,0	3,1	2,9	2,8	3,1	3,2	3,1	3,2
Österreich	2,9	2,8	1,9	1,9	1,8	1,6	1,6	1,6
Portugal	3,8	4,2	4,4	4,4	4,6	4,6	4,7	4,3
Finnland	2,8	2,9	3,2	2,9	2,8	2,7	2,6	2,7
Schweden	3,4	3,0	2,6	2,7	2,8	2,5	2,5	2,6
Großbritannien	2,0	1,5	1,2	1,3	1,2	1,4	1,6	1,7
Europäische Union	2,6	2,4	2,2	2,2	2,3	2,3	2,3	2,4
nachrichtlich:								
USA	3,2	3,2	3,2	3,1	3,2	3,0	3,1	–
Kanada	2,6	2,5	2,3	2,2	2,3	2,2	2,4	–
Japan	8,3	8,5	7,6	7,4	7,7	6,8	6,4	–

Nach Angaben in European Commission 2001 und OECD 2002.

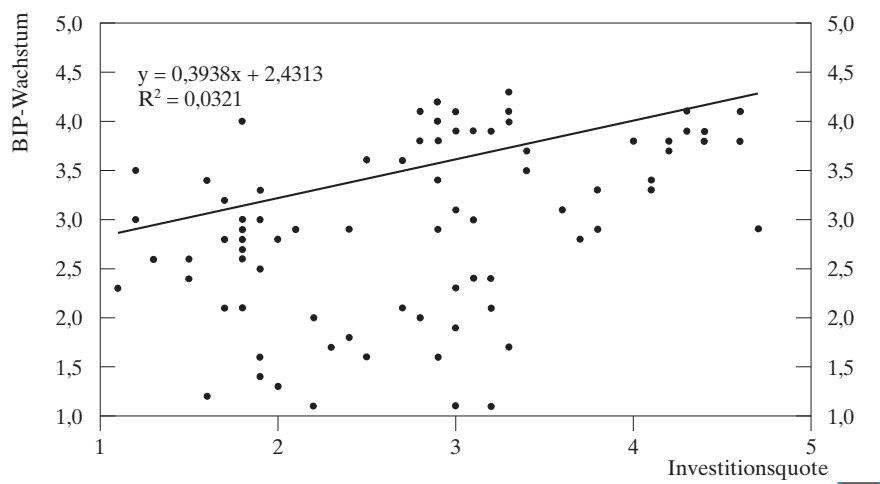


empirischen Untersuchungen (zusammenfassend Löbbecke u.a. 2002: 286); nicht eindeutig geklärt. Aber eine Regression der jährlichen Investitionsquoten in 13 Mitgliedern der EU (ohne Irland und Finnland<sup>14</sup>) im Zeitraum von 1995 bis 2000 auf die jährlichen realen BIP-Wachstumsraten lässt einen positiven Zusammenhang erkennen (Schaubild 3). Dass dieser gemessen am Bestimmtheitsmaß von 0,03 nicht sehr ausgeprägt ist, kann letztlich nicht verwundern, denn ob das mit Investitionen realisierte Infrastrukturgebot in qualitativer, quantitativer und preislicher Hinsicht den gesamtwirtschaftlichen Anforderungen entspricht, lässt sich weder aus der Investitionstätigkeit noch aus dem damit erzielten Kapitalstock ableiten. Hinzu kommt die problematische Abgrenzung staatlicher Investitionen in der VGR, der noch die überholte „Steine- und Mörtel“-Terminologie anhaftet. Es ist also trotz allem davon auszugehen, dass öffentliche Investitionen eine notwendige, wenn auch keine hinrei-

<sup>14</sup> Sie weisen in der Regel jährliche BIP-Wachstumsraten von real über 7 % bei Investitionsquoten von 2 bis 4 % auf und wurden aus Gründen der besseren optischen Darstellung des genannten Zusammenhangs bei den 13 EU-Staaten vernachlässigt.

Schaubild 3

**Reales BIP-Wachstum und Anteil der öffentlichen Investitionen am BIP in der EU<sup>1</sup>**  
1995 bis 2000; in %



Eigene Berechnungen. – <sup>1</sup>Zur Länderabgrenzung vgl. Text.



chende Bedingung für die wirtschaftliche Entwicklung und damit auch für die Gesundung der öffentlichen Haushalte darstellt (Döhrn u.a. 1994; RWI 2000).

Die hiesige Entwicklung der öffentlichen Investitionen erscheint um so problematischer, als die „neue“ Bundesrepublik inzwischen zu denjenigen post-industrialisierten bzw. G 7-Ländern gehört, die weder namhafte Beträge in ihre materielle Infrastruktur investieren<sup>15</sup>, noch – gemessen an der ebenfalls vergleichsweise sehr niedrigen Geburtenrate und an der hohen Arbeitslosigkeit – in ihre immaterielle Infrastruktur und in ihr Humankapital. Parallel dazu ist auch die Bereitschaft in Deutschland gering, zumindest zum teilweisen Ausgleich für die seit langen absehbare demographische Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung und die defizitäre Situation bei der Bildung von Humankapital („PISA“) eine verstärkte Zuwanderung aus dem Ausland zu akzeptieren. Dies gilt wiederum auch in Bezug auf heimische Optionen für den Arbeitsmarkt, wie Erhöhung der Erwerbsbeteiligung oder Verlängerung der Arbeitszeit (Heilemann, von Loeffelholz 2001: 193ff.).

Nicht nur vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage für Deutschland, aber auch in gleicher Weise für die anderen Länder der EU bzw. auch für die zukünftigen Mitglieder in Ost- und Südosteuropa, wie „nachhaltig“ eine natio-

<sup>15</sup> Dazu gehören auch Belgien und Österreich bzw. Großbritannien.

nale Finanzpolitik ist, die möglicherweise in der Lage ist, schon mittelfristig die angestrebten Haushalts- und vor allem Defizitziele zu erreichen und längerfristig, wie im Falle der Bundesrepublik, sogar den nationalen Schuldenstand von aktuell 60 % des BIP wieder auf das Niveau vor der Deutschen Einigung (40 %) zurückzuführen oder die Staatverschuldung überhaupt zu beseitigen<sup>16</sup> und dadurch die fiskalischen Handlungsspielräume zukünftiger Generationen zu erweitern bzw. mögliche „Nachhaltigkeitslücken“ zu verringern<sup>17</sup>, allerdings um den Preis zunehmender Infrastrukturlücken; letztere könnten das Wachstumspotential der deutschen Wirtschaft und das Europas insgesamt beeinträchtigen<sup>18</sup> und sich zunehmend als nachteilig im globalen Standort- bzw. Systemwettbewerb erweisen<sup>19</sup>. Daraus ergeben sich klare Handlungsanweisungen für die finanzpolitische Agenda in dieser Legislaturperiode.

#### 4. Finanzpolitische Agenda

Am aktuellen Rand ausschlaggebend für die in der Grundtendenz seit langem rückläufigen staatlichen Investitionen ist die dramatische Verringerung der Steuereinnahmen der Kommunen, insbesondere bei der Gewerbesteuer<sup>20</sup>, und die zunehmende Beanspruchung ihrer Ressourcen durch Sozialausgaben aufgrund der gestiegenen Arbeitslosigkeit. Die Gemeinden reagieren hierauf erfahrungsgemäß mit starken Einschnitten bei ihren Investitionen. Ähnliches gilt *cum grano salis* auf Bundes- und Länderebene, wo „globale Minderausgaben“ und „Haushaltssperren“ vor allem diese Ausgabenkategorie betreffen. Im politischen Prozess kann damit am leichtesten auf konjunkturell rückläufige Einnahmen oder auf unerwartete strukturelle Einbrüche im Zuge von

<sup>16</sup> Dieses Ziel der Rückzahlung der Staatsschuld („Schwarze Null“) wurde in den USA in der 2. Clinton-Administration angesichts seit 1998 auflaufender und in die Zukunft extrapoliert Haushaltssüberschüsse (Heilemann u.a. 2000b) für Mitte des nächsten Jahrzehnts formuliert und auch in Deutschland diskutiert (Gebhardt u.a. 2000b).

<sup>17</sup> Zur Nachhaltigkeitsdiskussion vgl. zusammenfassend Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2001) und in Bezug auf die Bundesländer Seitz (2002).

<sup>18</sup> Vgl. auch schon das Weissbuch der EG-Kommission (1993) zur Notwendigkeit des Ausbaus „Transeuropäischer Netze“ und die gesamtwirtschaftliche Bewertung durch Heilemann und von Loeffelholz (1994).

<sup>19</sup> Nach den vorliegenden empirischen Untersuchungen zu den Determinanten der Standortqualität im internationalen Wettbewerb um Produktionen, Wertschöpfung und Arbeitsplätze kommt der Ausstattung mit einer leistungsfähigen materiellen und immateriellen Infrastruktur und somit den Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen eine wichtige Bedeutung zu. Vgl. Löbbecke et al. 2002: 284ff.

<sup>20</sup> Die Gründe dafür liegen zum einen in der Steuerpolitik der Bundesregierungen, zuletzt im Zuge der Unternehmenssteuerreform von 2001, sowie in der Globalisierung der Unternehmensaktivitäten, die vielfach mit internationaler Steuerplanung zur Minimierung der Gewerbesteuern zahlungen im Inland einher geht (vgl. auch Heilemann u.a. 2000b).

steuerpolitischen Maßnahmen (GD 2002) bzw. auf Mehrgaben zur Finanzierung der steigenden Arbeitslosigkeit reagiert werden, bei ihnen ist also die größte haushaltspolitische „Flexibilität“ gegeben<sup>21</sup>.

Im Einzelnen bestehen die drängendsten Aufgaben einer finanzpolitischen Agenda in den nächsten vier Jahren auf folgenden Handlungsfeldern:

#### 4.1 Verstetigung der Steuereinnahmen

Aus den skizzierten Befunden ergibt sich die Notwendigkeit für die Finanzpolitik, zu einer Verstetigung der Steuereinnahmen auf allen Ebenen, insbesondere aber für die Kommunen, beizutragen; diese sollten wieder in die Lage versetzt werden, ihrer Verantwortung für die öffentliche Infrastruktur gerecht zu werden und dem zunehmenden Modernisierung-, Ersatz- sowie ggf. dem im Zuge der demographischen Anpassungen notwendig werdenden Umstrukturierungsbedarf bei ihren Investitionen Rechnung zu tragen<sup>22</sup>. Zur Wahrung und Stärkung des *Interessenbands* zwischen den Gemeinden und ihren Bürgern auf der einen Seite und dem ortsansässigen Gewerbe auf der anderen ist an der Gewerbesteuer grundsätzlich festzuhalten; diese Klammer, die in der Vergangenheit immer mehr gelockert wurde – nicht zuletzt mit der Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer 1998<sup>23</sup> –, und so die (Rest-) Gewerbesteuer mit der allein verbleibenden Ertragskomponente immer stärker zu einer konjunktur- bzw. gewinnabhängigen „Großbetriebssteuer“ wurde, muss freilich auch an den sektoralen Strukturwandel bzw. an die Globalisierung der Wirtschaft adjustiert werden. Sie sollte nicht nur noch die „Großbetriebe“ am Ort erfasst, die dazu immer mehr über internationale Strategien zur Steuerminimierung verfügen, sondern darüber hinaus alle, die die kommunale Infrastruktur in Anspruch nehmen. Dies bedeutet eine Stärkung des Äquivalenz- bzw. des (gruppenspezifischen) Gebührenprinzips gerade auch in Bezug auf die kommunale Infrastruktur und zielt nicht nur auf alle privaten Gewerbetreibende unabhängig von ihrer Betriebsgröße, Angebotsstruktur und Bran-

<sup>21</sup> Eine Folge dieser Politik ist, dass sich z.B. im Landshaushalt Nordrhein-Westfalen der Anteil der Investitionen an den Ausgaben von fast 26 % in 1970 auf unter 10 % in 2001 verringert hat. Die fixen Komponenten, wie Staatsverbrauch und Transfers haben anteilmäßig immer mehr zu- und so die Variabilität der öffentlichen Haushalte abgenommen (RWI 2003b: 17). Ein anderer Aspekt betrifft die Verschlechterung der Auftragsslage der kleinen und mittleren Unternehmen vor Ort und die Rückwirkungen auf ihre Steuerzahlungen sowie ihren Personalbestand.

<sup>22</sup> Dies gilt insbesondere längerfristig aufgrund der demographischen Auswirkungen auf die soziale Infrastruktur in den Städten und Kreisen. Vgl. im Einzelnen z.B. in Bezug auf das Ruhrgebiet von Loeffelholz und Rappen (2002).

<sup>23</sup> Inwieweit die seitherige 2,2 %-Beteiligung der Kommunen an der Umsatzsteuer als Ersatz für die entfallene Gewerbekapitalsteuer ein mindestens ebenso stabiles Element für die Gemeindefinanzen darstellt wie die aufgegebene Komponente der Gewerbesteuer, muss mit Blick auf die aktuellen und völlig unerwarteten Einbrüche bei den Einnahmen aus der Umsatzsteuer füglich bezweifelt werden.

chenzugehörigkeit, sondern auch auf Behörden und staatliche, länderspezifische und kommunale Institutionen, die ebenfalls die gemeindlichen Einrichtungen nutzen und dafür ein nutzungsorientiertes Entgelt entrichten sollten<sup>24</sup>.

Die neuerdings als Ersatz für die Gewerbesteuer diskutierten Alternativen, wie eine „Bürgersteuer“, ein Zuschlag zum Gemeindeanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuersteuer mit kommunalem Hebesatzrecht, die Erhöhung der Grundsteuer (B) oder eine Ausweitung der Umsatzsteuerbeteiligung stellen wegen der Lockerung bzw. der Aufgabe des o.g. Bandes zwischen Gemeinde und Gewerbe keine gleichwertigen Substitute für die genannte Abgabe dar. Komplementär sind diese Optionen durchaus in Betracht zu ziehen<sup>25</sup>; sollen sie indes nicht insgesamt auf eine Steuererhöhung hinaus laufen und damit die wachstumspolitischen Zielsetzungen der Finanzpolitik konträrkarieren, wären auf übergeordneter Ebene beim Bund und bei den Ländern Einnahmenverzichte erforderlich; das Gleiche gälte im Übrigen bei einer Erweiterung des kommunalen Handlungsspielraums durch eine vielfach von den Kommunen geforderte Senkung der Gewerbesteuerumlage; derzeit führen die Gemeinden 5,2 Mrd. € an Bund und Länder ab<sup>26</sup>. Auch damit würden freilich massive Finanzausgleichsprobleme zwischen den und via Länderfinanzausgleich auch innerhalb der einzelnen Ebenen ausgelöst, die sich alle den gleichen Konsolidierungserfordernissen gegenüber sehen wie die Kommunen und deshalb nicht ohne Weiteres auf ihre Einnahmen verzichten können. Mittelfristig ist eine grundlegende Reform des kommunalen Finanzwesens erforderlich<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Vgl. auch den Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats bei Bundesfinanzministerium zu einer Wertschöpfungsabgabe (BMF 1982).

<sup>25</sup> Allerdings sollten die Verwaltungs- und Befolgungskosten dieser Optionen nicht gering geschätzt werden; dies gilt insbesondere bei der im Zweifel sehr streitanfälligen Bewertungsproblematis im Zusammenhang mit einer anzuhebenden Grundsteuer (B).

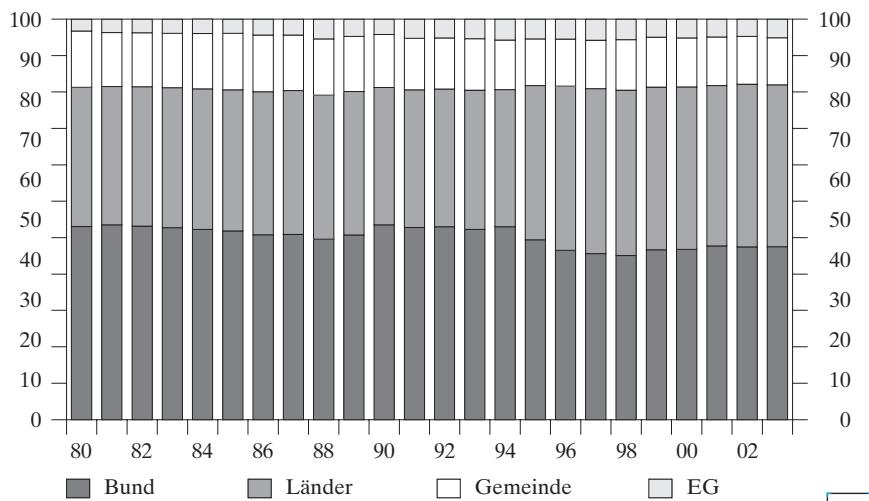
<sup>26</sup> Diese Umlage zu Gunsten von Bund und Ländern, die mit der Großen Finanzreform ab 1970 im Austausch mit der Beteiligung der Gemeinden an der Lohn- und Einkommensteuer eingeführt wurde, ist mit der Unternehmenssteuerreform 2000 von 20 % auf 30 % (derzeitig: 26 %) erhöht worden, um die Kommunen angemessen an den Steuerausfällen der Reform zu beteiligen, die ansonsten allein von Bund und Ländern zu tragen gewesen wären (im Einzelnen vgl. Scheel 2002). Die Umlage ermittelt sich gemeindeweise aus dem Produkt des Gewerbesteueraufkommens mit einem Umlagesatz (2001: 54 % [Bund: 24 %, Land: 30 %] und 2002: 66 % [Bund: 30 %, Land 36 %]) dividiert durch den Gewerbesteuerhebesatz. Die jährliche Höhe des Umlagesatzes regelt ein Bundesgesetz. Eine Rücknahme der Erhöhung des Umlagesatzes würde die Kommunen zwar um 2,3 Mrd. € entlasten, jedoch würden nur diejenigen Gemeinden zusätzliche Steuermittel erhalten, die noch über gewerbesteuerzahlende Unternehmen auf ihrem Gebiet verfügen.

<sup>27</sup> Das Bundesministerium der Finanzen hat am 27. März 2002 eine Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen berufen, die sich mit den Problemen des kommunalen Finanzsystems befassen und konkrete Vorschläge zur Zukunft der Gewerbesteuer und des gesamten kommunalen Einnahmesystems erarbeiten soll.

Schaubild 4

**Steueraufkommen nach Ebenen**

1980 bis 2003; in %

Eigene Berechnungen. – <sup>1</sup>Zur Länderabgrenzung vgl. Text.

RWI  
ESSEN

**4.2 Aufgabekritik, Dezentralisierung und Stärkung des Konnexitätsprinzips**

Mit der Senkung der Staatsquote verbunden werden muss eine durchgängige Evaluierung der öffentlichen Aufgaben hinsichtlich ihrer generellen Notwendigkeit, ihrer Höhe und Struktur sowie ihrer Effizienz und Effektivität. Es sollten klare Prioritäten hin zu solchen Aufgaben gesetzt werden, die das Produktionspotential der deutsche Wirtschaft erhöhen; dies impliziert Posterioritäten für solche Aufgaben, die weniger zukunftsgerichtet sind, wie z.B. Subventionen (s.u.). Es gehört zu den genuinen Aufgaben einer überzeugenden Politik, diese Prioritäten und Posterioritäten zu entwickeln, zu diskutieren und im politischen Prozess im gegebenen Zeitrahmen auch durchzusetzen.

Zu einer solchen Reform, die noch in dieser Legislaturperiode z.B. im Zuge der Gemeindefinanzreform in Kraft treten sollte, gehört auch der Grundsatz, dass bei einer durchaus unter Effizienzaspekten wünschenswerten Dezentralisierung von öffentlichen Aufgaben auch die entsprechende föderale Einnahmenverteilung stärker dezentralisiert werden sollte. Seit Mitte der neunziger Jahre hat sich die Verteilung der Steuereinnahmen im Zuge der deutschen Einigung und mit der Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich zwar spürbar zugunsten der Länderebene und zulasten der Bundes, aber auch zulasten der Gemeinden verändert (Schaubild 4). Damit verträgt sich kaum die Politik des Bundes bzw. der Länder, zwar den Kommunalisie-

rungsgrad der öffentlichen Aufgabenerfüllung zu steigern, indem z.B. auf dem Wege des Grundsicherungs-, des Behinderten-Gleichstellungs-, des Pflegequalitätssicherungs- oder des Tariftreuegesetzes und zahlreicher Verordnungen oder im Zuge der geplanten Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe den untergeordneten Ebenen zusätzliche Verantwortung und Kompetenz zur Effizienzsteigerung zugebilligt werden, allerdings an anderer Stelle keine Aufgaben abzubauen oder zusätzliche Einnahmen zur Aufgabenerfüllung zur Verfügung zu stellen. Es erscheint gerade auch unter ökonomischen Gesichtspunkten erforderlich, dem *Prinzip* einer auf- bzw. ausgabengemäßen Finanzausstattung (*Konnexitätsprinzip* bzw. passiver Finanzausgleich) wieder mehr Geltung zu verschaffen, um nicht Einsparbemühungen bei den bisherigen eigenen Pflicht- oder freiwilligen Aufgaben durch die Zuweisung von neuen oder Erweiterung bestehender Aufgaben zunichte zu machen. Diese klarere Aufgaben- und Ausgabenverteilung führte auch zu einer Entflechtung der Mischfinanzierung von Aufgaben durch Bund und Länder einschließlich ihrer Gemeinden; sie belief sich 1999 nach Angaben des Sachverständigenrats (2000: Ziff. 170) auf knapp 49 Mrd. DM bzw. auf ein Zehntel des Bundeshaushalts. Darunter entfielen 40 % auf die neuen Bundesländer.

#### 4.3 Umfassender Subventionsabbau

Trotz erheblicher politischer Widerstände sollte an dem von der Bundesregierung im Entwurf zum – bisher erfolglosen – Steuervergünstigungsabbaugesetz (StVergAbG) verfolgten Ansatz festgehalten werden, durch die Einschränkung von zahlreichen Fördermaßnahmen die steuerlichen Bemessungsgrundlagen zu verbreitern. Dies ist schon mit Blick auf die steuersystematischen Postulate der *Einfachheit, Allgemeinheit und Gleichmäßigkeit* geboten. Durch Abbau von steuerlichen Vergünstigungen würden weiter i.a. volkswirtschaftliche (Vollzugs-) Kosten der Besteuerung auf administrativer Ebene (Verwaltungskosten) und bei den privaten Wirtschaftsubjekten (Befolgungskosten) reduziert und so ein Beitrag zum *Bürokratieabbau* geleistet.

Wenn auch die Abgrenzung der „Steuervergünstigungen“ und „Ausnahmeregelungen“ von allgemeinen Regelungen des Steuerkodex im Einzelnen nicht immer leicht fällt, werden durch die bisher geplanten Maßnahmen jedenfalls allokatiververzerrende Effekte des Steuersystems bzw. Mitnahmeeffekte verringert; dies gilt vor allem für die *Eigenheimförderung*, die in den vergangenen Jahren zunehmend staatliche Ressourcen in Anspruch genommen hat. In Bezug auf die Erhöhung der Pauschalierung der privaten Nutzung betrieblicher Pkw steht aber offensichtlich das fiskalische Ziel erhöhter Steuereinnahmen im Vordergrund. Umgekehrt wurden bisher jedenfalls Steuervergünstigungen, z.B. die Steuerfreiheit der Zuschläge zur Sonntags-, Feiertags- Nachtarbeit oder die Entfernungspauschale für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte, nicht angetastet. Insoweit erscheint ein selektiver Abbau der Son-

der Regelungen, wie er gegenwärtig z.B. zu Lasten der *Landwirtschaft* und des *Wohnungsbau* verfolgt wird, als problematisch; andere wichtige Subventionsbereiche, wie die Förderung der *Vermögensbildung* bei Arbeitnehmern, sollten genauso einbezogen werden wie die Finanzhilfen für den *Bergbau* oder den *Verkehrsbereich* (ÖPNV) und sich genauso auf die Länder und Gemeinden erstrecken, deren Subventionen zusammengekommen gesamtwirtschaftlich ähnliche Größenordnungen erreichen wie die des Bundes (23,3 gegenüber 22,3 Mrd. € in 2001; BMF 2001: 23). Die Abbaumaßnahmen sollten indes nicht im Widerspruch zu sonstigen steuerpolitischen Vorhaben stehen: Während die private Vorsorge im Rahmen der *Riester-Rente* weiterhin subventioniert wird, erschwere eine steigende Besteuerung der privaten Veräußerungsgewinne aus Verkäufen von Wertpapieren und vermieteten Immobilien die Vorsorge für das Alter.

Der von der Bundesregierung verfolgte und grundsätzlich in die richtige Richtung ziellende Ansatz gewonne aber nicht nur durch die Einbettung der genannten Maßnahmen in ein umfassendes und konsistentes *Subventionsabbauprogramm* wirtschafts- und steuerpolitisch an Überzeugungskraft, sondern auch dann, wenn mit den Einschränkungen von Vergünstigungen und Ausnahmeregelungen auch eine (weitere) Senkung von *Steuersätzen* einher ginge. Damit orientierte sich die Steuerpolitik (wieder) an der seit Beginn der achtziger Jahre national und international verfolgten steuerpolitischen Leitlinie des *tax cut cum base broadening*.

Ein einseitig auf Konsolidierung der öffentlichen Haushalte gerichteter Abbau von Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen, wie er immer wieder diskutiert wird, liefe indes auf namhafte Steuererhöhungen hinaus und verdunkelte die steuerpolitischen Rahmenbedingungen über die Verschiebung der ursprünglich im Rahmen der 2. Stufe der Steuerreform 2000 für 2003 vorgesehene Tarifsenkung bei der Einkommensteuer (6,5 Mrd. € bzw. 0,3 % des BIP) um ein Jahr auf 2004 hinaus. Schließlich nehmen aufgrund der gedämpften Wachstumsperspektiven, der nach wie vor drängenden Konsolidierungserfordernisse, der Anhebung der Sozialbeiträge und der latenten Steuererhöhungsdiskussion im Bereich der Einkommens-, aber auch der Vermögensbesteuerung, die *Unsicherheiten* zu; es sollten aber jede Zweifel vermieden werden, dass die im Rahmen der 2. und 3. Stufe der Steuerreform 2000 für 2004 und 2005 vorgesehenen Steuerentlastungen in Höhe von zusammen etwa 25 Mrd. € (mehr als 1 % des BIP) nicht im geplanten Umfang realisiert bzw. durch Abgabenerhöhungen an anderer Stelle konterkariert werden könnten. Letzteres gilt gerade auch im Hinblick auf die von der aktuellen Steuerpolitik geplanten Einführung von *Kontrollmitteilungen* zur „*Verifikation*“ von Kapitalerträgen und etwaigen Veräußerungsgewinnen bei Wertpapieren und Immobilien zum Zwecke ihrer Besteuerung. Wenn hier eine „*Abgeltungssteuer*“ auf Zinseinkünfte eingeführt werden sollte, dann

erscheinen solche Mitteilungen als entbehrlich und kaum als vertrauensbildend.

#### **4.4 Investitionsoffensive auf allen Ebenen, insbesondere bei den Kommunen und bei den Ländern**

In dieser Legislaturperiode dürfte der Investitionsbedarf zur Sicherung eines angemessenen infrastrukturellen Versorgungsgrads weiter zunehmen. Das Institut für Urbanistik (Difu) des Deutschen Städtetags schätzt allein den Bedarf an kommunalen Investitionen, die üblicherweise ca. 2/3 der gesamten öffentlichen Investitionen in der Bundesrepublik ausmachen, für die laufende Dekade auf rd. 680 Mrd. € (Reidenbach u.a. 2002)<sup>28</sup>; dies erforderte auf der örtlichen Ebene pro Jahr kommunale Investitionen in Höhe von reichlich 60 Mrd. € bzw. 3 % des BIP und damit eine *Verdreibefachung* des gegenwärtigen (kommunalen) Niveaus. Schon eine Erhöhung auf den EU-Durchschnitt (s.o.) erforderte zusätzliche Investitionen der Gemeinden in Höhe von jährlich ca. 12 Mrd. € (0,6 % des BIP). Hierzu könnten Bund und Länder – die auch selbst als Investoren angesprochen sind - durch höhere Investitionszuschüsse an die Gemeinden nach Artikel 104a Abs. 4 GG beitragen<sup>29</sup>, da deren Verschuldungsmöglichkeiten stark eingeschränkt sind.

Die Finanzierung dieser Mittel erscheint kurzfristig möglich, wenn Umschichtungen zulasten der konsumtiven Staatsausgaben vorgenommen werden und wenn sich mittel- und längerfristig die finanzwirtschaftliche Situation in den nächsten Jahren wieder entspannt, so dass damit wieder eine (zusätzliche) Mittelaufnahme am Kapitalmarkt erfolgen kann. So ist ab 2004 bei einem Wirtschaftswachstum von 1 ½ % von einer Defizitquote von weniger als 3 % auszugehen und für den Rest der Legislaturperiode von einem weiteren Rückgang der Fehlbeträge in den öffentlichen Haushalten. Zusätzlicher finanzieller Spielraum ist gezielt für eine Investitionsoffensive zu nutzen,

<sup>28</sup> Unterschieden werden die Investitionen in Neu- und Ersatzbauten sowie der Erwerb von Ausrüstungen und Grundstücken im Bereich der technischen, sozialen und kulturellen Infrastruktur. Dazu gerechnet werden z.B. die Wasserversorgung, die Kanalisation und Kläranlagen, das Straßennetz, Krankenhäuser, Schulen und kommunale Verwaltungsgebäude. Ost- und Westdeutschland werden differenziert betrachtet und der Bedarf in den neuen Bundesländern auf gut 200 Mrd. €, der in den alten auf 475 Mrd. € geschätzt. Die Schätzung für Ostdeutschland bewegt sich trotz unterschiedlicher methodischer Ansätze in der Größenordnung des für die Verhandlungen von Bund und Ländern über den bis 2019 laufenden Solidarpakt II geschätzten Infrastrukturbedarfs (150 Mrd. €; RWI 2000).

<sup>29</sup> Dort heißt es: „Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind“. Die Investitionshilfegehwährung kann allerdings nur eine kurzfristige Hilfsmaßnahme sein, notwendig wäre daneben – wie erwähnt – eine Reform der Gewerbesteuer.

die zu einer Verbesserung der materiellen und immateriellen Infrastruktur beiträgt.

Nach Untersuchungen des Instituts führen 10 Mrd. DM mehr öffentliche Investitionen, die wie üblich und nach der *golden rule* der staatlichen Investitionsfinanzierung auch traditionell über den Kapitalmarkt finanziert werden, im Durchschnitt von 2 Jahren zu einer Zunahme des BIP um 0,2 %-Punkte, zu einer zusätzlichen Beschäftigung von 80 000 Personen (RWI 2001: 67) und nur zu einer Erhöhung der Defizitquote um 0,1 bis 0,2 %-Punkten. Daran gemesen hat die Verringerung der öffentlichen Investitionen um ca. 1 %-Punkt bzw. 35 bis 40 Mrd. DM zwischen 1991 und 2000 bis zur Jahrtausendwende zu einem steigenden Wachstums- und Beschäftigungsverlust von 1 %-Punkt bzw. von 300 000 bis 400 000 Arbeitsplätzen geführt.

## 5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Im Unterschied zum Beginn der vergangenen Legislaturperiode, als die finanzielle Agenda unter wesentlich günstigeren gesamtwirtschaftlichen Auspizien stand und vornehmlich auf *Steuerentlastungen* gerichtet war, steht die Agenda am Anfang dieser Wahlperiode wegen der gedrückten Konjunktur- und Wachstumsaussichten vornehmlich unter *konsolidierungspolitischen* Vorzeichen. Dies betrifft die Reduktion des Niveaus und die Verbesserung der Struktur der öffentlichen Ausgaben auf allen Ebenen des Gemeinwesens: Damit soll *einerseits* den fiskalischen Erfordernissen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts eines in mittlerer Frist nahezu ausgeglichenen öffentlichen Haushalts Rechnung getragen werden, ohne *andererseits* die Finanzpolitik aus ihrer Mitverantwortung für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu entlassen – im Gegenteil, damit die finanzwirtschaftlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass insbesondere die Verletzung des Wachstums- und Beschäftigungsziels des (deutschen) Stabilitätsgesetzes verringert wird und sich damit gerade auch die Perspektiven am Arbeitsmarkt aufhellen. Dabei stehen freilich auch andere Politikbereiche, wie die Lohn- und Geldpolitik, in mindest der gleichen Verantwortung (*assignment*), deren Vernachlässigung dort allerdings nicht durch die Finanzpolitik ausgebügelt werden kann und soll. Die Versäumnisse dort in Gestalt der von Zyklus zu Zyklus kaskadenförmig ansteigenden Arbeitslosigkeit sollten nicht (mehr) einer Finanzpolitik „vor die Türe gestellt werden“, die dadurch immer mehr an Gestaltungsmöglichkeiten einbüßt.

Im Spannungsfeld zwischen Konsolidierungs- und Wachstumsorientierung wird sich die finanzielle Agenda in den nächsten vier Jahren bewegen. Sie kann ihrerseits zur Harmonie zwischen den genannten Anforderungen beitragen und die auf den ersten Blick oft als unvereinbar erscheinenden Ziele besser vereinbaren, indem sie, erstens, mit der Steuerpolitik zu einer Verste-

tigung der Steuereinnahmen auf allen Gebietskörperschaftsebenen beiträgt, zweitens Aufgabekritik, Dezentralisierung der Aufgaben und Ausgaben sowie die stärkere Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung (*Konnexitätsprinzip*) zu tragenden Orientierungsmarken ihrer Politik macht, drittens, einen umfassenden Subventionsabbau zum Abbau allokativer Verzerrungen und zum Zwecke einer effizienteren Verwendung der volkswirtschaftlichen Ressourcen ins Werk setzt, sowie, viertens, eine dringend notwendige Investitionsoffensive auf allen Ebenen, insbesondere bei den Kommunen und bei den Ländern startet.

Gerade zur Stärkung der Nachhaltigkeit und Zukunftsfähigkeit einer Finanzpolitik in einem sich spürbar wandelnden demographischen Umfeld der Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung in Deutschland ist es auf allen politischen Ebenen erforderlich, dafür zu werben, dass die komplementären, wirtschaftsnahen materiellen und immateriellen Infrastrukturen im öffentlichen Sektor modernisiert, ausgebaut und den steigenden quantitativen und qualitativen Anforderungen gerecht werden. Insbesondere gilt es das Bewusstsein dafür zu stärken, dass solche Investitionen, die von der öffentlichen Hand in den vergangenen Jahren im Zuge der Konsolidierungspolitik wegen des geringsten politischen Widerstands vielfach gekürzt bzw. vernachlässigt worden sind, eine notwendige Voraussetzung dafür sind, dass die deutsche Wirtschaft auch in Zukunft wettbewerbsfähige Arbeitsplätze bietet. Nur so können die starke Wirtschaftskraft und der hohe Lebensstandard Deutschlands gerade im weiter zunehmenden internationalen Wettbewerb innerhalb und außerhalb der erweiterten und vertieften EU auch über die Legislaturperiode hinaus gesichert werden.

## Literatur

- BMF – Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2001), 18. Subventionsbericht. BT-Drucksache 14/6748. Deutscher Bundestag, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2002), *Deutsches Stabilitätsprogramm – Aktualisierung Dezember 2002*. Berlin.
- BMWA – Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.) (2003), *Jahreswirtschaftsbericht 2003 – Allianz für Erneuerung – Reformen voranbringen*. Berlin.
- BMWF – Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen (Hrsg.) (1972), Finanzierung eines höheren Staatsanteils am Sozialprodukt. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats bei Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Wirtschaft und Finanzen 20. Bonn: Stollfuß.
- BMWFW – Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen (Hrsg.) (1982), Reform der Gemeindesteuern. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats bei Bundesministerium für Finanzen. Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen 31. Bonn: Stollfuß.

- Döhrn, R., H.D. von Loeffelholz und H. Rappen (1994), Infrastructure Gap in Europe and the White Paper Programme of the EU-Commission. In G.-A. Horn and H. Trabold (eds.), Globalisation and Structural Unemployment. Proceedings of the Joint Canadian-German Symposion, Berlin September 1994. *Konjunkturpolitik* 40 (3–4): 388–408.
- EG-Kommission (Hrsg.) (1993), *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung: Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert*. Luxemburg.
- European Commission (ed.) (2001), Public Finances in EMU – 2001. Reports and Studies 4-2001. Brüssel.
- GD – Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (Hrsg.) (1999), Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 1999. DIW, Berlin.
- GD – Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (Hrsg.) (2003), Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2003. HWWA, Hamburg.
- Gebhardt, H. (1989), Finanzpolitik nach dem Regierungswechsel. *RWI-Mitteilungen* 40: 41–64.
- Gebhardt, H., U. Heilmann, und H.D. von Loeffelholz (2000), Die Schwarze Null – Perspektiven und Implikationen einer Tilgung der Staatschulden. RWI, Essen.
- Hamermesh, D.S. (1993), *Labor Demand*. Princeton. Princeton University Press.
- Heilemann, U. (1998), Der Handlungsrahmen: Gesamtwirtschaftliche Perspektiven 1998–2002. *RWI-Mitteilungen* 49 (3/4): 127–140.
- Heilemann, U., R. Döhrn, H.D. von Loeffelholz und E. Schäfer-Jäckel (2000a), Der Wirtschaftsaufschwung der Vereinigten Staaten in den neunziger Jahren – Rolle und Beitrag makroökonomischer Faktoren. Untersuchungen des RWI 32. RWI, Essen.
- Heilemann, U., B. Fritzsche, H. Gebhardt, H.D. von Loeffelholz, H. Rappen und W. Reinicke (1994), Konsolidierungs- und Wachstumserfordernisse – Fiskalperspektiven der Bundesrepublik in den neunziger Jahren. *RWI-Untersuchungen* 14. RWI, Essen.
- Heilemann, U. und H.D. von Loeffelholz (1994), Wachstum durch Transeuropäische Netze? Zum Infrastrukturprogramm des Weissbuchs. In H. König (Hrsg.), Bringt die EU-Beschäftigungsinitiative den Aufschwung? Die deutsche Wirtschaftsforschung nimmt Stellung zum Delors-Weissbuch. *ZEW-Wirtschaftsanalysen* Sonderband 1/1994: 83–100.
- Heilemann, U. und H.D. von Loeffelholz (2001), Möglichkeiten und Grenzen einer Arbeitsmarktsteuerung von Zuwanderungen nach Deutschland. *RWI-Mitteilungen* 52 (3): 191–209.
- Heilemann, U., H.D. von Loeffelholz und S. Renn (2000b), Are Your Taxes (Too) Set in Beijing? Einfluss der Globalisierung auf die Steuereinnahmen in Deutschland. *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften* 51 (3): 255–272.
- Heilemann, U. und H. Rappen (2000a), „Aufbau Ost“ – Zwischenbilanz und Perspektiven. *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 45: 9–39.

- Heilemann, U. und H. Rappen (2000b), Zehn Jahre Deutsche Einheit – Bestandsaufnahme und Perspektiven. RWI-Papiere 67. RWI, Essen.
- Löbbecke, K. et al. (2002), Der Standort Deutschland im internationalen Vergleich – Zur Lage der Wettbewerbsfähigkeit. Untersuchungen des RWI 39. RWI, Essen.
- Loeffelholz, H.D. von (1998), Steuerreform: Erfordernisse, Spielräume, Wirkungen. RWI-Mitteilungen 49 (3/4): 161–173.
- Loeffelholz, H.D. von und H. Rappen (2002), *Demographische Entwicklung und Kommunalfinanzen im Ruhrgebiet*. Projekt Ruhr, Essen.
- OECD – Organisation for Economic Development and Co-operation (ed.) (2002), National Accounts 1/2003. Paris.
- Peacock, A.T. und J. Wiseman (1969), Der „Displacement Effect“ und der Konzentrationsprozess. In H.-C. Recktenwald (Hrsg.), *Finanztheorie*. Köln und Berlin: Kiepenheuer & Witsch, 264–268.
- Reidenbach, M. et al. (2002), Der Kommunale Investitionsbedarf in Deutschland. Eine Schätzung für die Jahre 2000 bis 2009. Difu-Beiträge zur Stadtforschung 35. Difu, Berlin.
- RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2000), Infrastruktureller Nachholbedarf Ostdeutschland in mittelfristiger Sicht. Gutachten im Auftrag der ostdeutschen Länder. (Projektleiter: H.D. von Loeffelholz, Bearbeiter: P. Hernold, H. Rappen.) Essen.
- RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2001), Die wirtschaftliche Entwicklung im Ausland und im Inland zur Jahresmitte 2001. *RWI-Konjunkturberichte* 52 (1).
- RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2002a), Die wirtschaftliche Entwicklung im Ausland und im Inland zum Jahreswechsel 2002/03. *RWI-Konjunkturberichte* 53 (2).
- RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2002b), Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der ökologischen Steuerreform, Bundestags-Drucksache 15/21, erstattet dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestags zur Anhörung vom 12. November 2002. Essen.
- RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2003a), Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zum Abbau von Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen (Steuervergünstigungsabbauge setz – StVergAbG); Bundestags-Drucksache 15/119, erstattet dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestags zur Anhörung am 15. Januar 2003. Essen.
- RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2003b), Handlungsfähigkeit gewinnen durch nachhaltige Finanzpolitik – Instrumente zur Evaluation langfristiger Haushaltsentwicklungen einsetzen. Antrag der Fraktion der FDP im Landtag Nordrhein-Westfalen – Drucksache 13/2645. Stellungnahme von Dr. Hans Dietrich von Loeffelholz und Dipl.-Ökonom Hermann Rappen zum Expertengespräch des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen am 6. Februar 2003 im Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen. Essen.

- Scheel, Ch. (2002), *Aktuelle und mittelfristige Aspekte zur Gewerbesteuer als wesentliches Element der Gemeindefinanzen*. Internet: [www.makro.euv-frankfurt-o.de](http://www.makro.euv-frankfurt-o.de).
- Seitz, H. (2001), Zur Nachhaltigkeit der Finanzpolitik der Bundesländer. 1. vorläufige Version. Internet: [www.ba-wue\\_gruene.de/gar/aktuelles/gewerbesteuer.pdf](http://www.ba-wue_gruene.de/gar/aktuelles/gewerbesteuer.pdf).
- US BoC – U.S. Bureau of Census (ed.) (2001), *Statistical Abstract of the United States: 2001*. (121st edition). Washington, DC.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2001), Nachhaltigkeit der Finanzpolitik: Konzepte für eine langfristige Orientierung der Haushalte. BMF, Berlin.

## **Autorenverzeichnis**

Prof. Dr. Dietrich Budäus, Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik, Arbeitsbereich Public Management

Prof. Dr. Rolf H. Hasse, Professor für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftspolitik an der Universität Leipzig, Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik der Universität Leipzig

Prof. Dr. Ullrich Heilemann, Vizepräsident des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen, und Gerhard-Mercator-Universität, Duisburg

Prof. Dr. Klaus-Dirk Henke, Lehrstuhl für Finanzwissenschaft und Gesundheitsökonomie, Technische Universität Berlin, Direktor am Europäischen Zentrum für Staatswissenschaften und Staatspraxis, Berlin

Prof. Dr. Gerhard D. Kleinhenz, Ordinarius für Volkswirtschaftslehre mit Schwerpunkt Wirtschafts- und Sozialpolitik an der Universität Passau, Direktor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg (bis 9/2002)

Dr. Hans Dietrich von Loeffelholz, Leiter der Forschungsgruppe „Öffentliche Finanzen und Steuern“ des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen, und Lehrbeauftragter der Ruhr-Universität Bochum

Prof. Dr. Hans-Georg Petersen, Universität Potsdam, Sozialwissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Finanzwissenschaft

Prof. Dr. Wolfram F. Richter, Universität Dortmund, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre (Öffentliche Finanzen)

Prof. Dr. Manfred Rose, Universität Heidelberg, Alfred-Weber-Institut

Prof. Dr. Adolf Wagner, Direktor des Instituts für Empirische Wirtschaftsforschung (IEW) der Universität Leipzig

Prof. Dr. Paul J.J. Welfens, Präsident des Europäischen Instituts für internationale Wirtschaftsbeziehungen (EIIW), Universität Wuppertal