



Band 10. Ein Deutschland in Europa 1989 – 2009
Der Sachverständigenrat drängt auf Reformen (13. November 2002)

Um den Impuls für neoliberale Reformen zu stärken, schlug der Sachverständigenrat in dessen Jahresbericht 2002/3 ein Zwanzigpunkteprogramm für „Beschäftigung und Wachstum“ vor, in dem zum Beispiel die Senkung der Lohnnebenkosten, die Beschränkung des Arbeitslosengeldes, die Eindämmung der Gesundheitskosten und die Konsolidierung der Finanzen befürwortet werden.

ZWANZIG PUNKTE FÜR BESCHÄFTIGUNG UND WACHSTUM

Der Sachverständigenrat stellt mit dem Jahresgutachten ein zwanzig Punkte umfassendes Reformprogramm zur nachhaltigen Stärkung der wirtschaftlichen Antriebskräfte vor. Den Kern dieses Programms für Beschäftigung und Wachstum bildet die Reform des Arbeitsmarkts, denn die derzeitige institutionelle Ausgestaltung ist mit verantwortlich für die desolate Arbeitsmarktlage. Die Politik muss an den Ursachen des Problems ansetzen: Sie muss bessere Voraussetzungen für die Stärkung der Nachfrage nach Arbeit schaffen, eine größere Arbeitsmarktflexibilität herstellen sowie die Anspruchslöhne senken und gleichzeitig den Niedriglohnbereich ausbauen. Die Vorschläge der Hartz-Kommission hält der Sachverständigenrat nicht für ausreichend. Für den Niedriglohnbereich diskutiert der Sachverständigenrat ein aus drei Bausteinen bestehendes Maßnahmenpaket, das durch eine grundlegende Neugestaltung der Lohnersatzleistungen und der Sozialhilfe die Attraktivität einer Beschäftigung für Arbeitnehmer und Arbeitgeber erhöht. Im Gegensatz zu den derzeit in der Politik diskutierten Vorschlägen werden die Anspruchslöhne deutlicher abgesenkt. Insgesamt führt der Reformvorschlag des Sachverständigenrates zu keiner fiskalischen Mehrbelastung, obwohl Sozialhilfeempfängern im Vergleich zum Status quo bei einer Arbeitsaufnahme ein deutlich größerer Anteil ihres Transfereinkommens belassen wird und die Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung gesenkt werden. Arbeit lohnt sich wieder mehr.

[...]

III. Ein Programm für Beschäftigung und Wachstum

18. Die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland verlief seit Mitte der neunziger Jahre enttäuschend, und vielfach wird bereits vom Schlusslicht Europas gesprochen. Das deutsche Bruttoinlandsprodukt nahm um deutlich weniger zu als in den übrigen Ländern der Europäischen Union; der Vergleich mit den Vereinigten Staaten fällt noch ungünstiger aus. Der Sachverständigenrat fokussiert seine wirtschaftspolitischen Ausführungen daher zum einen auf die

Analyse der Wachstumsschwächen Deutschlands und zum anderen auf die Präsentation eines Zwanzig-Punkte-Programms zur nachhaltigen Stärkung der Wachstumskräfte und zur Überwindung der hohen Arbeitslosigkeit. Den Kern dieses Programms bilden durchgreifende Strukturreformen auf dem Arbeitsmarkt, im Gesundheitswesen und in den öffentlichen Haushalten sowie in der Steuerpolitik.

Das in der rot-grünen Koalitionsvereinbarung vom 16. Oktober 2002 sowie in den Ad-hoc-Maßnahmen und den Vorschaltgesetzen angelegte Kurieren an den Symptomen ist der falsche Weg. Notwendig ist vielmehr eine schonungslose Diagnose, denn nur auf ihr lässt sich eine langfristig orientierte, ganzheitliche Therapie aufbauen. Nur durch grundlegende Strukturreformen kann Deutschland für die zunehmenden Herausforderungen des weltweiten Wettbewerbs, des technischen Fortschritts und der demographischen Entwicklung angemessen gerüstet werden.

[. . .]

Komponente I: Die Nachfrage nach Arbeit stärken

24. Ein wesentliches Beschäftigungshemmnis in Deutschland ist die hohe Abgabenbelastung des Arbeitseinkommens. Bei einem alleinstehenden Durchschnittsverdiener beträgt die Grenzabgabenbelastung bezogen auf das Arbeitsentgelt bis zu 67 vH. Sie wird in diesem Einkommensbereich zu einem Großteil von den Beitragssätzen der Sozialversicherungen bestimmt. Der hohe Grenzabgabensatz erhöht die Kosten des Faktors Arbeit für die Unternehmen und treibt einen Keil zwischen die Arbeitskosten und den für die Arbeitnehmer relevanten Nettolohn. Im Ergebnis werden weniger Arbeitsplätze bereitgestellt, die Beschäftigung sinkt. Der Sachverständigenrat fordert daher:

Den Grenzabgabensatz für Arbeit senken

*Der hohe Grenzsteuer- und Grenzbeitragssatz auf das Arbeitseinkommen verringert aus Sicht der Arbeitnehmer die Arbeitsanreize und wirkt aus Sicht der Unternehmen wie eine Steuer auf den Faktor Arbeit, die systematisch die Nachfrage nach Arbeitskräften schwächt. Der hohe Grenzabgabensatz ist daher zu reduzieren.
(Programmpunkt 5, Ziffer 428)*

[. . .]

Lohnanhebungen unterhalb der Zuwachsrate der Arbeitsproduktivität halten

*Die Tarifvertragsparteien müssen ihren Beitrag leisten, um die Nachfrage nach Arbeitskräften zu stärken. In einer unterbeschäftigten Volkswirtschaft müssen die Lohnanhebungen real unterhalb der Zuwachsrate der Arbeitsproduktivität bleiben. Bei der Reallohnberechnung sind nicht die Konsumentenpreise, sondern die Produzentenpreise maßgebend.
(Programmpunkt 6, Ziffern 429 ff.)*

Komponente II: Anspruchslöhne senken, den Niedriglohnbereich ausbauen

26. Komponente II zielt auf einen besonderen Problembereich des Arbeitsmarkts, den Niedriglohnbereich. Geringqualifizierte, deren Arbeitslosenquote besonders hoch ist, befinden sich hauptsächlich in diesem Segment des Arbeitsmarkts. Zahlreiche Lohnsubventionen, zum Beispiel in Form von Lohnkosten- und Eingliederungszuschüssen, werden in Deutschland bereits eingesetzt, um dort die Attraktivität einer Beschäftigung für Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu erhöhen. Die Beschäftigungswirkungen sind allerdings begrenzt und hängen, wie die internationale Erfahrung zeigt, insbesondere von der Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme und den Arbeitsmarktstrukturen ab. Programme zur Subventionierung der Arbeit, bei denen der Anspruchslohn nicht abgesenkt wird und die sich auf spezifische Gruppen beziehen, erreichen nach bisherigen Erfahrungen und vorliegenden Simulationsrechnungen zu vertretbaren Kosten keine nennenswerten Beschäftigungseffekte. Allgemeine Lohnsubventionen, die nicht auf spezifische Gruppen bezogen werden, sind wegen der Weite des Einkommensintervalls, in dem Beschäftigung subventioniert wird, ohne eine Absenkung des Anspruchslohns nicht finanzierbar.

27. Zur Stärkung der Arbeitsanreize und zur Senkung der Lohnkosten insbesondere im Niedriglohnbereich diskutiert der Sachverständigenrat eine aus drei Bausteinen bestehende umfassende Reform der Lohnersatzleistungen und der Sozialhilfe. Der erste Baustein sieht eine Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds auf 12 Monate vor, um die Arbeitsanreize für ältere Langzeitarbeitslose zu erhöhen und gleichzeitig durch eine Senkung der Lohnnebenkosten die Attraktivität des Faktors Arbeit generell zu steigern. Für sich genommen führt dieser Schritt zu einer Entlastung der Arbeitslosenversicherung um 5,5 Mrd. Euro; werden Mehrausgaben der Arbeitslosenhilfe und Mindereinnahmen anderer Sozialversicherungszweige berücksichtigt, ergibt sich eine fiskalische Entlastung von immer noch 1,5 Mrd. Euro.

Das Arbeitslosengeld wieder auf 12 Monate befristen

*Eine kürzere Bezugsdauer des Arbeitslosengelds – wie dies bis Mitte der achtziger Jahre der Fall war – erhöht die Anreize zur Arbeitsaufnahme und entlastet den Faktor Arbeit durch eine Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung. Dies stärkt die Nachfrage nach Arbeitskräften und verringert dadurch die Arbeitslosigkeit.
(Programmpunkt 7, Ziffer 441)*

[...]

Arbeitslosenhilfe in die Sozialhilfe integrieren

*Die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe senkt die fiskalischen Kosten, führt zu Effizienzgewinnen und erhöht die Arbeitsanreize.
(Programmpunkt 8, Ziffern 442 f.)*

[. . .]

Mehr Beschäftigung im Niedriglohnbereich erfordert eine Reform der Struktur der Sozialhilfe

Um den Anreiz zu erhöhen, aus der Sozialhilfe auf den ersten Arbeitsmarkt zu wechseln, sollte der Regelsatz für arbeitsfähige Bezieher von Sozialhilfe abgesenkt werden – im Gegenzug werden diesen Leistungsbeziehern größere Anteile des am Markt verdienten Arbeitseinkommens als bisher belassen. Diejenigen, die auf dem ersten Arbeitsmarkt keine Stelle finden können, müssen ihre Arbeitskraft kommunalen Beschäftigungsagenturen zur Verfügung stellen, um das bisherige Leistungsniveau zu erhalten.

(Programmpunkt 9, Ziffern 446 ff.)

[. . .]

Komponente III: Abstimmungsmechanismus am Arbeitsmarkt verbessern

31. Zu der Gesamtkonzeption des Sachverständigenrates gehört auch, den Abstimmungsmechanismus zwischen Nachfrage und Angebot am Arbeitsmarkt durch einen Abbau von Arbeitsmarktrigiditäten zu verbessern. Die dritte Komponente legt dar, was die Tarifvertragsparteien und der Gesetzgeber tun können, um die Lohnflexibilität zu erhöhen:

Mehr Flexibilität – Verantwortung der Tarifvertragsparteien

Die Tarifvertragsparteien schaffen mehr Flexibilität in den Arbeitsverträgen, vor allem beim Arbeitsentgelt, indem Verfahren etabliert werden, nach denen Betriebe vom Flächentarifvertrag abweichen können, etwa durch variable Lohnkomponenten mit Gewinnbeteiligung und durch Abkommen, bei denen die Sicherheit des Arbeitsplatzes berücksichtigt wird (Öffnungsklauseln für effiziente Arbeitsverträge). Sie sollten auch verstärkt Einsteigertarife für Arbeitslose einrichten.

(Programmpunkt 10, Ziffern 462 ff.)

Gesetzliche Regelungen im Interesse dezentraler Lohnfindung ändern

Die gesetzlichen Regelungen werden in zentralen Punkten geändert, um die rechtlichen Voraussetzungen für eine dezentrale Lohnfindung zu schaffen. Beim Günstigkeitsprinzip ist die Arbeitsplatzsicherheit explizit zu berücksichtigen, die Sperrwirkung von § 77 Absatz 3 Betriebsverfassungsgesetz für nicht tarifgebundene Unternehmen ist aufzuheben.

(Programmpunkt 11, Ziffern 466 ff.)

Die Möglichkeiten befristeter Arbeitsverträge erweitern – den Kündigungsschutz weniger stringent gestalten

Der Gesetzgeber sollte rechtlich mehr Möglichkeiten schaffen, befristete Arbeitsverträge von längerer Dauer, etwa von vier Jahren, zu erlauben und dies nicht an die Zustimmung der Tarifvertragsparteien binden.

*Bei der Gestaltung des Kündigungsschutzes ist zu berücksichtigen, dass der Kündigungsschutz den Einstieg der Arbeitslosen in die Beschäftigung erschwert. Er sollte weniger stringent gestaltet werden, um die Beschäftigungschancen der Arbeitslosen zu verbessern. Die Kriterien der Sozialauswahl sollten klarer gefasst werden. Es sollte gesetzlich die Möglichkeit geschaffen werden, bei Neueinstellungen freiwillig Abfindungsregelungen unter Verzicht auf Kündigungsschutz für den Fall einer späteren betriebsbedingten Kündigung zu vereinbaren. Die Lockerung des Kündigungsschutzes sollte von Betrieben mit bis zu fünf Mitarbeitern auf Betriebe mit bis zu zwanzig Mitarbeitern ausgedehnt werden.
(Programmpunkt 12, Ziffern 469 ff.)*

[. . .]

Gesundheitspolitik: Pragmatische Schritte und konzeptionelle Perspektiven

(Ziffern 483 ff.; Schaubild 6)

33. Im Bereich der Gesundheitspolitik legt der Sachverständigenrat zum einen ein auf die gegenwärtige Struktur des öffentlichen Gesundheitswesens zugeschnittenes Maßnahmenpaket zur Mobilisierung von Wirtschaftlichkeitsreserven vor, zum anderen werden zwei weiterführende, das derzeitige System transformierende Reformstrategien entwickelt.

Von entscheidender Wichtigkeit für die gebotene Dämpfung der Beitragssatzentwicklung ist es, alsbald ausgabenseitige Reformschritte zur Mobilisierung der zu vermutenden Effizienzreserven einzuleiten. Entsprechende Reformmaßnahmen sollen neben einer Entschärfung der kostensteigernden Fehlanreize im Patienten-Arzt-Verhältnis sowie einer neuen Rollenzuweisung für die Gesetzliche und die Private Krankenversicherung insbesondere eine Modernisierung des in seiner derzeitigen Organisation überholten Arzneimittelvertriebs und eine freiere Vertragsgestaltung der Krankenkassen mit den Leistungsanbietern zum Inhalt haben.

[. . .]

35. Diese prekäre Haushaltsentwicklung ist nicht nur eine Folge der schlechten Konjunktur, sondern auch unzureichender Konsolidierungsanstrengungen in der Vergangenheit. Es ist deshalb auch falsch, die Verantwortung für den begrenzten – und vor dem Hintergrund der Konjunkturentwicklung vielfach als unzureichend empfundenen – finanzpolitischen Spielraum den Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts anzulasten. Die Diskussion um die Regeln des Pakts kommt zudem auch zum falschen Zeitpunkt, nämlich dann, wenn sich die Regeln zum ersten Mal richtig bewähren müssen.

[. . .]

Haushaltskonsolidierung beherzt angehen – am Stabilitäts- und Wachstumspakt festhalten

Im Hinblick auf das Wachstumsziel muss der eingeschlagene Konsolidierungskurs entschlossener als bislang fortgesetzt werden. Die gesamtstaatliche Defizitquote beläuft sich im Jahre 2002 auf 3,7 vH; das strukturelle Defizit liegt nach Berechnungen des Sachverständigenrates bei rund 2¾ vH. Bis zum Jahre 2006 muss es abgebaut sein. Dann besteht auch genügend Spielraum für das Wirken der automatischen Stabilisatoren. Das Regelwerk des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts ist nicht „dumm“. Es war richtig, den Stabilitätspakt einzurichten, und es ist richtig, auch weiterhin an ihm festzuhalten.

(Programmpunkt 20, Ziffern 532 ff.)

Staatliche Verschuldung senken bedeutet Wachstumskräfte stärken und zukünftige Generationen entlasten

Langfristig führt eine Rückführung der Staatsverschuldung auf einen höheren Wachstumspfad; das Einkommen je Einwohner der inländischen Bevölkerung nimmt zu. Wenn, wovon auszugehen ist, die Wachstumsrate unter dem Kapitalmarktzins für langfristige Staatsanleihen liegt, ermöglichen niedrigere Staatsschulden Steuersenkungen in der Zukunft. Dies entlastet die zukünftigen Generationen. Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und eine wachstumsorientierte Finanzpolitik sind zwei Seiten ein und derselben Medaille.

(Programmpunkt 3, Ziffern 386 f.)

[...]

Staatsaufgaben zu Gunsten privater Aktivitäten zurückführen und staatliche Ausgaben gleichzeitig in Richtung öffentlicher Investitionstätigkeit umschichten

Mit einer Staatsquote von nahezu 50 v.H. leitet der Staat fast die Hälfte der gesamtwirtschaftlichen Einkommen in seine Verfügungsgewalt um. Auch wenn es gute Gründe für staatliche Eingriffe gibt: In einer Marktwirtschaft sollte private Aktivität Vorrang vor staatlicher Aktivität haben. Effizienz wird grundsätzlich eher durch über Märkte koordinierte private Entscheidungen erreicht als durch staatliches Handeln. Die Staatsquote muss deshalb reduziert, die Staatsausgaben müssen zugleich umstrukturiert werden:

– Trotz weitreichender Privatisierungstätigkeit in der Vergangenheit sind die Privatisierungspotentiale bei Bund, Ländern und Gemeinden noch nicht ausgeschöpft. Ein verstärkter Einsatz marktwirtschaftlicher Finanzierungsinstrumente ist anzustreben. Dazu gehören die beschlossene LKW-Maut sowie die noch ausstehende Einführung von Studiengebühren.

– Subventionen sind zeitlich zu befristen und degressiv auszugestalten; Subventionskürzungen sollten aus politökonomischen Überlegungen umfassend vorgenommen werden; Subventionsabbau

und Kürzung von Steuervergünstigungen sind Hand in Hand mit Steuersatzsenkungen vorzunehmen.

– Die Rückführung der Staatsquote sollte mit einer Umschichtung der Ausgabenstruktur zu Gunsten der öffentlichen Investitionen, insbesondere im Verkehrsbereich und in Bildung und Wissenschaft, gekoppelt werden.

(Programmpunkt 2, Ziffern 378 ff.)

[. . .]

Steuersätze weiter senken, Integration von Einkommens- und Unternehmensbesteuerung anstreben

Nach den Steuerreformstufen der Jahre 2004 und 2005 sind weitere Steuersatzsenkungen bei der Einkommensteuer und den Unternehmenssteuern angezeigt, wenn nachhaltig mehr Beschäftigung und ein höheres Wachstum erreicht werden sollen. Bestehende Steuervergünstigungen sind abzubauen.

Mittelfristig ist eine grundsätzliche Entscheidung hinsichtlich der Integration der Unternehmensbesteuerung in die Einkommensteuer erforderlich.

(Programmpunkt 1, Ziffern 374 ff.)

[. . .]

Elemente eines Wachstumsprogramms für Ostdeutschland

Leitmotiv für eine „Wachstumsstrategie Ost“ muss eine angebotsseitige Verbesserung der Standortbedingungen sein. Essentielle Bestandteile eines solchen Programms sind:

– ein weiterer Ausbau der öffentlichen Infrastruktur, insbesondere im Verkehrsbereich; dazu zählen die beschleunigte Fertigstellung überregionaler Neubaustrecken ebenso wie eine Verbesserung der Straßenverkehrsinfrastruktur im Bereich der Städte und Gemeinden; die im Rahmen des Solidarpakts II vorgesehenen Mittel sollten zielorientiert für den Ausbau der kommunalen Infrastruktur in potentiellen Wachstumszentren verwendet werden; in den „Fortschrittsberichten Aufbau Ost“ sind die Maßnahmen zum Abbau der noch bestehenden Infrastrukturlücken zu dokumentieren;

– die Stärkung der privaten Investitionstätigkeit; die allgemeinen Investitionszulagen nach dem Investitionszulagengesetz sollten allerdings auslaufen zu Gunsten der Förderung von Innovationsnetzwerken sowie von einzelfallbezogenen Investitionshilfen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“;

– eine beschäftigungsorientierte Lohnpolitik der Tarifvertragsparteien; die alarmierende Beschäftigungssituation in den neuen Bundesländern kann sich nur verbessern, wenn der Prozess der Lohnangleichung zwischen Ostdeutschland und Westdeutschland ausgesetzt und an die unterschiedliche Produktivitätsentwicklung angepasst wird.
(Programmpunkt 4, Ziffern 388 ff.)

[...]

Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Jahresgutachten 2002/3: Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum*. Wiesbaden, 2002, S. V-19.