

ERSTES KAPITEL

Eine kürzere Fassung

Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren

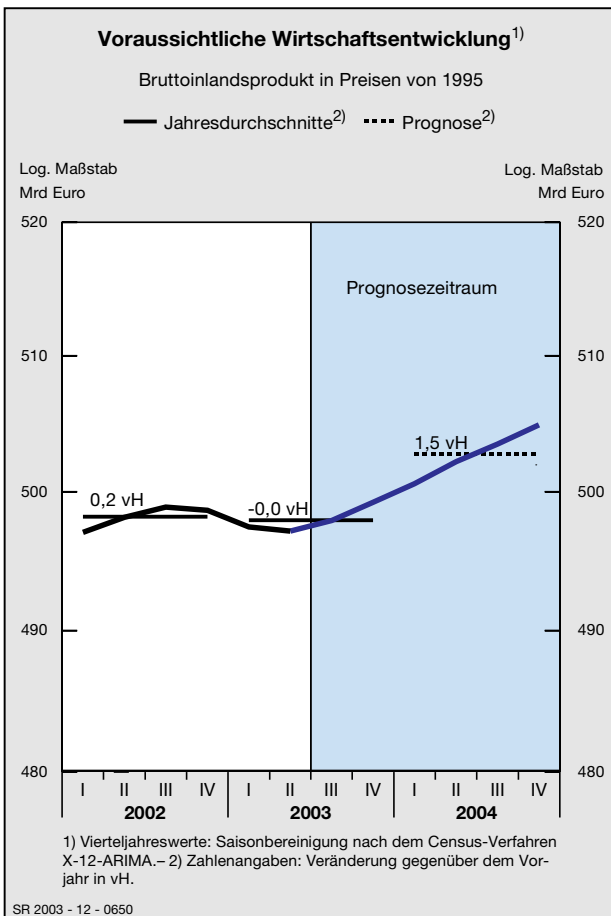
1. In Deutschland dauerte die wirtschaftliche Schwächephase das dritte Jahr in Folge an. Das Bruttoinlandsprodukt stagnierte (Schaubild 1). Die Hoffnung des vergangenen Jahres auf eine sich allmählich kräftigende Erholung zerschlug sich im Frühjahr durch die Abkühlung des weltwirtschaftlichen Umfelds und durch die Auswirkungen der Euro-Aufwertung. Dies drückte sich in zurückgehenden Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts und in einer deutlichen Verschlechterung der Lage am Arbeitsmarkt aus. Ab der Jahresmitte erholte sich die Exportkonjunktur vor dem Hintergrund einer Belebung der Weltwirtschaft merklich und trug maßgeblich zu den leicht positiven Zuwachsraten der Produktion in diesem Zeitraum bei. Die Binnennachfrage blieb erneut sehr

schwach; der außenwirtschaftliche Funke sprang in diesem Jahr nicht auf die inländische Verwendung über. Die Aussichten für das nächste Jahr lassen zwar etwas Licht am konjunkturellen Horizont erkennen; mit einem Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Produktion um 1,5 vH bleibt die Erholung jedoch verhalten und wird noch nicht zu einer verringerten Unterauslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten beitragen.

Die Prognose für die gesamtwirtschaftliche Zuwachsrate unterstellt den gesetzgeberischen Status quo zum Zeitpunkt der Prognoseerstellung. Berücksichtigt wurden diejenigen steuerpolitischen Maßnahmen, die in diesem Jahr mit Wirkung für das kommende Jahr bereits gesetzlich beschlossen sind und solche Maßnahmen, die – obgleich noch nicht verabschiedet – nicht der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. In einer Alternativrechnung wurde unterstellt, dass die im Bundesrat zustimmungspflichtigen Maßnahmen, also vor allem das geplante Vorziehen der Steuerreform und die Konsolidierungsmaßnahmen des Haushaltsbegleitgesetzes – mit den von der Bundesregierung veranschlagten Entlastungs- und Belastungseffekten für die öffentlichen Haushalte –, für das kommende Jahr realisiert werden. Unter diesen Annahmen ergibt sich ein Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts im kommenden Jahr von 1,7 vH. Die geringfügigen Unterschiede in den Zuwachsraten erklären sich dadurch, dass sich die in der Alternativrechnung ergebende Nettoentlastung der Haushalte und Unternehmen durch das Vorziehen der Steuerreform in Höhe von 15,6 Mrd Euro aufgrund der diversen finanzpolitischen Sparmaßnahmen auf knapp 4 Mrd Euro reduziert.

2. Für die Frage der Intensität der konjunkturellen Belebung ist das **Wachstum des Produktionspotentials** ein entscheidender Einflussfaktor, denn es signalisiert das Tempo, mit dem eine Volkswirtschaft in der mittleren Frist spannungsfrei wachsen kann. Je niedriger das Potentialwachstum ist, desto eher stößt ein Aufschwung an vorhandene Kapazitätsgrenzen und desto eher wird bei negativen konjunkturellen Impulsen ein Zustand der gesamtwirtschaftlichen Stagnation erreicht. Dem Potentialwachstum kommt damit sowohl für die Konjunkturanalyse, als auch für die Wirtschaftspolitik eine entscheidende Bedeutung zu. Eine empirische Analyse des Produktionspotentials unter Verwendung unterschiedlicher Schätzverfahren zeigt, dass sich das Potentialwachstum in Deutschland in den zurückliegenden Jahren merklich verlangsamt hat und gegenwärtig bei rund 1,5 vH liegen dürfte (Ziffern 734 ff.). Die Unterauslastung der

Schaubild 1



gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten betrug im vergangenen Jahr etwa 1,0 vH. Diese Werte deuten ebenfalls darauf hin, dass die konjunkturelle Erholung eher verhalten ausfallen wird. Das Potentialwachstum ist allerdings keine Naturkonstante, sondern durch wirtschaftspolitische Maßnahmen beeinflussbar (JG 2002 Ziffern 205 ff.).

3. Die Gründe für die Wachstumsschwäche sind vom Sachverständigenrat vielfach diagnostiziert und Wege zu ihrer Beseitigung aufgezeigt worden. In den vergangenen Monaten hat die Bundesregierung zahlreiche Reformen auf den Weg gebracht. Dies gilt vor allem für den Arbeitsmarkt, aber auch in der Gesetzlichen Rentenversicherung ist angesichts der belastenden Finanzprobleme eine Reihe langfristig angelegter Anpassungsmaßnahmen beschlossen worden. Schließlich wurde im Bereich der Gesetzlichen Krankenversicherung ein erster Schritt in Richtung einer umfassenden Gesundheitsreform eingeleitet. Gegenwärtig ist für viele der Reformmaßnahmen noch nicht hinreichend klar, in welcher Form sie den komplizierten Gesetzgebungsprozess verlassen werden; eine abschließende Beurteilung des „deutschen Reformherbstes“ ist deshalb zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht möglich. Betrachtet man aber die bereits beschlossenen Maßnahmen und die Grundtendenz der sich noch im parlamentarischen Verfahren befindenden Vorschläge, dann fällt das Gesamturteil positiv aus. Die noch vor Jahresfrist richtungslose Politik hat in den vergangenen Monaten insbesondere mit Blick auf den Arbeitsmarkt ein Maßnahmenbündel auf den Weg gebracht, das mehr ist als nur ein erster Schritt in die richtige Richtung. Dies schließt Kritik nicht aus: Einzelne Elemente der beschlossenen Arbeitsmarkt-reformen, beispielsweise im Bereich des Kündigungsschutzes, sind zu zaghaft angegangen worden; in nicht unwichtigen Details der einzelnen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Maßnahmen, beispielsweise bei der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, wurden wesentliche Anreizeffekte nicht hinreichend beachtet. Schließlich hat man in der Gesetzlichen Krankenversicherung eine richtungsweisende Weichenstellung sowohl auf der Finanzierungsseite als auch auf der Leistungsseite in diesem Jahr versäumt. Bemerkenswert ist aber dennoch, dass sich das Diskussionsklima in der Politik spürbar gewandelt hat: Sowohl für die Regierungsparteien als auch für die Opposition liegen von Kommissionen ausgearbeitete Entwürfe zu einer weitergehenden Reform der Sozialsysteme vor, die bei allen Unterschieden dennoch richtungsweisende Gemeinsamkeiten enthalten. Angesichts der Tatsache, dass der Sachverständigenrat in seinem letzten Jahresgutachten die Reformen für die Sozialversicherungen ausführlich thematisiert hat, und da die Regierungskommission viele der Vorschläge aufgriff, werden in diesem Jahresgutachten keine weiteren Vorschläge unterbreitet, sondern die Ergebnisse der Rürup-Kommission dargestellt und kommentiert. Für den Bereich des Arbeitsmarkts stellt der Sachverständigenrat in diesem Jahr Vorschläge zur Diskussion, die die

Ausführungen des letztjährigen Gutachtens konkretisieren und ergänzen.

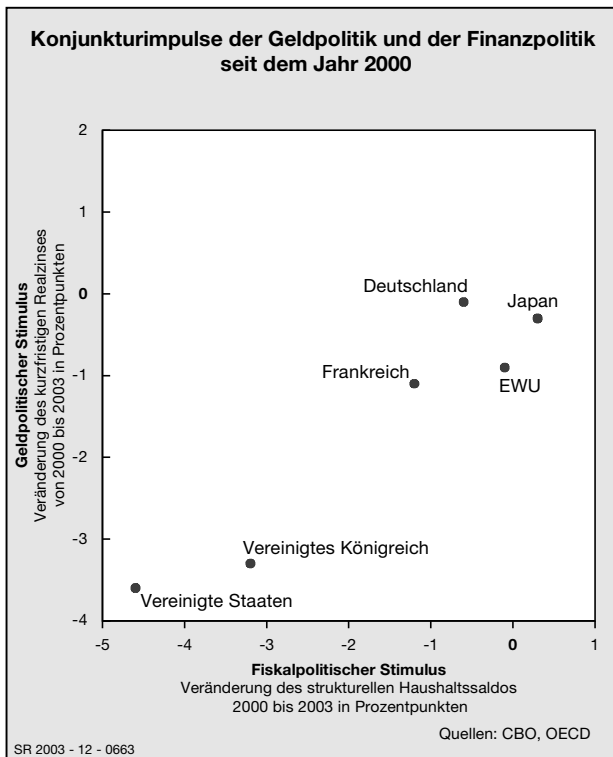
4. Die Auswirkungen der anhaltenden wirtschaftlichen Schwächephase zeigten sich in diesem Jahr in aller Deutlichkeit in den öffentlichen Haushalten. Die Defizitgrenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts wurde mit 4,1 vH erneut deutlich überschritten, und auch im kommenden Jahr wird es aller Voraussicht nach nicht gelingen, die 3 vH-Vorgabe aus Brüssel einzuhalten. Zwar ist ein nicht unbedeutender Teil der hohen Neuverschuldung durch die schlechte Konjunktur bedingt; eine Kreditaufnahme, die bei einem gegenüber dem Vorjahr kaum verschlechterten Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts allein für den Bundeshaushalt die Planansätze in diesem Jahr um mehr als das Doppelte überstieg, signalisiert aber auch, dass die öffentlichen Haushalte einer Neuausrichtung bedürfen: Vor allem geht es darum, verlässliche Rahmenbedingungen für die Einkommensperspektiven und Einkommensdispositionen der Unternehmen und Haushalte zu schaffen. Angesichts der aus dem Ruder laufenden staatlichen Defizite verlangt dies zum einen die Formulierung und Durchsetzung einer schlüssigen und auf Dauer angelegten Strategie zur Rückführung der staatlichen Kreditaufnahme. Die Politik hat hier in diesem Jahr bereits beträchtliche mittelfristige Konsolidierungsschritte, vor allem in der Gesetzlichen Rentenversicherung und in der Gesetzlichen Krankenversicherung, eingeleitet. Die Umsetzung der diversen steuerpolitischen Maßnahmen ist jedoch gegenwärtig mit vielen Fragezeichen versehen. Zudem mangelt es den zahlreich vorgetragenen Sparmaßnahmen an einer klaren Systematik. Der Sachverständigenrat widmet deshalb der Frage der Haushaltskonsolidierung besondere Aufmerksamkeit. Grundsätzlich liegt in der Steuerpolitik gegenwärtig vieles im Argen: Es ist vor allem kein konsistentes Leitbild erkennbar, an dem sich die Steuergesetzgebung ausrichtet. Ohne ein solches Leitbild aber fehlt es den steuerpolitischen Einzelmaßnahmen an Systematik, und einzelne Maßnahmen werden vielfach als widersprüchliche Ad-hoc-Interventionen wahrgenommen. Dieses steuerpolitische Chaos verstärkt – über das dem Wirtschaftsgeschehen ohnehin inhärente Ausmaß hinaus – die Unsicherheit bezüglich der zukünftigen Einkommensentwicklung und Ertragserwartungen und ist Gift für einen robusten Aufschwung aus eigener Kraft. Verlässlichkeit erfordert zudem, die mittelfristigen und langfristigen Folgen der Finanzpolitik und der Sozialpolitik in den Blick zu nehmen. Insbesondere durch die demographischen Veränderungen in den kommenden Jahrzehnten ist ohne grundlegende Politikänderungen die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen bedroht.

Die Diskussion wirtschaftspolitischer Handlungsoptionen im Bereich der Finanzpolitik steht deshalb im Vordergrund des diesjährigen Jahresgutachtens, das unter den Titel „Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren“ gestellt wurde.

I. Weltwirtschaft: Aufschwung bei anhaltenden Unsicherheiten

5. Geopolitische Unsicherheiten im Vorfeld des Kriegs im Irak sowie die Verbreitung der Lungenkrankheit SARS dämpften die konjunkturelle Dynamik der **Weltwirtschaft** zu Beginn dieses Jahres. Nach dem raschen Ende der militärischen Konflikthandlungen und begünstigt durch eine Erholung an den internationalen Finanzmärkten hellte sich das internationale Stimmungsbild ab dem Frühjahr auf. Die positiven Signale der Vertrauensindikatoren schlugen sich ab der Jahresmitte auch zunehmend in den Produktionsdaten nieder. Vor allem in den Vereinigten Staaten und in Japan übertraf das Ausmaß der Erholung die allgemeinen Erwartungen (Tabelle 1). In Europa hingegen verlief die konjunkturelle Entwicklung gedämpft, gleichwohl stellte sich auch hier eine leichte Verbesserung in der zweiten Jahreshälfte ein. Gestützt wurde die weltwirtschaftliche Dynamik durch eine stimulierende Ausrichtung der Geld- und Finanzpolitik in den großen Wirtschaftsräumen mit allerdings markanten Unterschieden in der Intensität der diskretionären Impulse (Schaubild 2).

Schaubild 2



6. Niedrige Inflationsraten, die bereits reichlich vorhandene Liquiditätsausstattung sowie die Erwartung, dass die Notenbanken in den Industriestaaten auf absehbare Zeit nicht die zinspolitischen Zügel straffen werden, führten in der ersten Jahreshälfte auf den internatio-

Tabelle 1

Gesamtwirtschaftliche Entwicklung in ausgewählten Ländergruppen und Ländern

Ländergruppe/Land	Bruttoinlandsprodukt (real) ¹⁾		Anteil an der Ausfuhr ²⁾ Deutschlands
	2003	2004	2002
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH ³⁾		vH
Europäische Union ⁴⁾	+ 0,7	+ 1,9	54,7
Euro-Raum ⁴⁾	+ 0,4	+ 1,8	42,6
darunter:			
Deutschland	- 0,0	+ 1,5	X
Frankreich	+ 0,2	+ 1,7	10,8
Italien	+ 0,4	+ 1,5	7,3
Niederlande	- 0,7	+ 0,9	6,1
Vereinigtes Königreich	+ 2,0	+ 2,9	8,4
Vereinigte Staaten	+ 2,9	+ 4,0	10,3
Japan	+ 2,7	+ 1,8	1,9
Mittel- und Osteuropa ⁵⁾	+ 3,3	+ 3,8	8,8
Lateinamerika ⁶⁾	+ 1,0	+ 3,7	2,0
Südostasiatische Schwellenländer ⁷⁾	+ 3,0	+ 4,6	3,5

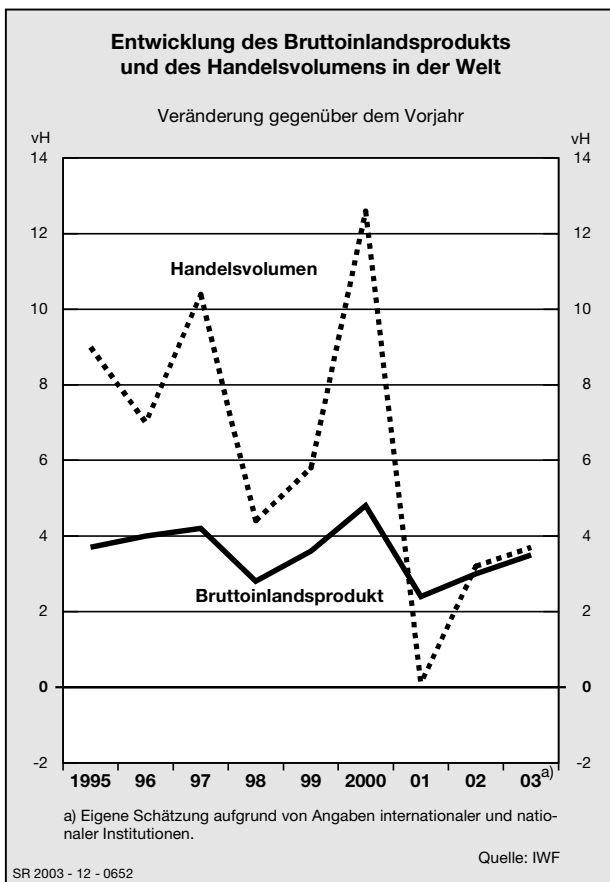
1) Eigene Schätzung auf Basis von Angaben internationaler und nationaler Institutionen. - 2) Spezialhandel. Vorläufige Ergebnisse. - 3) Die Veränderungen gegenüber dem Vorjahr für die Ländergruppen sind gewichtet mit ihren Anteilen am nominalen Bruttoinlandsprodukt der Welt in jeweiligen Preisen und Kaufkraftparitäten im Jahr 2002. - 4) Die Veränderungen gegenüber dem Vorjahr sind gewichtet mit den Anteilen am realen Bruttoinlandsprodukt (in Euro) der Europäischen Union im Jahr 2002. - 5) Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn. - 6) Argentinien, Brasilien, Chile, Kolumbien, Mexiko, Peru, Venezuela. - 7) Hongkong (China), Malaysia, Singapur, Südkorea, Taiwan, Thailand.

nalen Finanzmärkten zu einem kräftigen Rückgang der langfristigen Zinsen. Die Renditen langfristiger Staatsanleihen erreichten in zahlreichen Ländern den niedrigsten Stand seit mehr als 40 Jahren. Ab der Jahresmitte kam es infolge des zunehmenden Optimismus darüber, dass die Talsohle der weltwirtschaftlichen Entwicklung durchschritten sei, aber auch infolge der stärker in das Blickfeld der Anleger rückenden gestiegenen Budgetdefizite zu einem deutlichen Anstieg der langfristigen Nominalzinsen. Gemessen an ihren langjährigen

Durchschnitten lagen diese aber auch zum Jahresende immer noch auf einem niedrigen Niveau.

7. Nicht zuletzt aufgrund der schwachen Entwicklung in der Europäischen Währungsunion nahm die weltweite Produktion im Jahresdurchschnitt mit 3,5 vH lediglich wenig stärker zu als im vergangenen Jahr. Die Kapazitätsauslastung im globalen Maßstab lag in diesem Jahr noch geringfügig niedriger als in der Abschwungsphase zu Beginn der neunziger Jahre. Das Welthandelsvolumen expandierte in diesem Jahr mit 3,7 vH nur wenig mehr als das globale Bruttoinlandsprodukt (Schaubild 3).

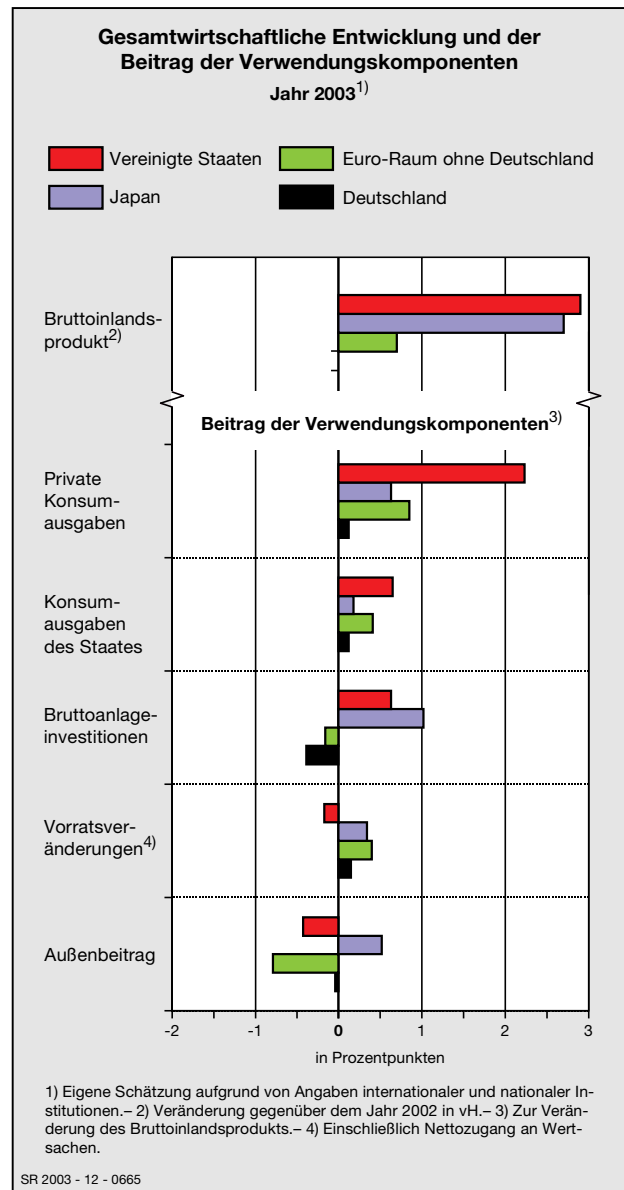
Schaubild 3



8. Die Konjunktur in den **Vereinigten Staaten** blieb zu Beginn des Jahres verhalten. Nach einem schwachen ersten Quartal kam es dann vor allem aufgrund gesunkener geopolitischer Unsicherheiten zu einer kräftigen Erholung. Im dritten Quartal verzeichnete die Zunahme des Bruttoinlandsprodukts nach ersten vorläufigen Schätzungen die stärkste Dynamik seit dem Jahr 1984. Der Aufschwung wurde maßgeblich begünstigt durch die überaus expansive Ausrichtung der Geldpolitik und der Finanzpolitik: Die privaten und öffentlichen Konsumausgaben waren Motor der gesamtwirtschaftlichen

Entwicklung (Schaubild 4). Der private Konsum wurde durch die neuerliche Zinssenkung der US-amerikanischen Notenbank und durch zusätzliche steuerliche Entlastungen gestützt. Der Zielsatz für Tagesgeld (Federal Funds Rate) liegt seit Juni bei 1 %, dem niedrigsten Wert

Schaubild 4



seit 45 Jahren. Im Verlaufe des Jahres erreichten auch die Renditen der langfristigen staatlichen Schuldtitel Tiefstände, die letztmals im Jahr 1958 zu beobachten waren. Das niedrige Zinsniveau wirkte zusätzlich belebend auf den Konsum, da es den Verbrauchern erlaubte, bestehende Hypothekenkredite zu niedrigeren Sätzen zu refinanzieren und dadurch frei werdende Mittel zu Konsumzwecken zu verwenden. Mit dem Anstieg der langfristigen Zinsen ab der Jahresmitte verlor dieser Effekt

auf die Entwicklung des privaten Verbrauchs jedoch an Bedeutung.

Im Unternehmensbereich machte die Bilanzkonsolidierung weitere Fortschritte. Die Verschuldung der nichtfinanziellen Unternehmen in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, die von Anfang des Jahres 1998 bis Ende des Jahres 2001 um mehr als zehn Prozentpunkte zunahm, hat sich seitdem stabilisiert. Die Bilanzbereinigung der Unternehmen hatte deren Investitionsbereitschaft in den vergangenen Jahren merklich gedämpft. Seit dem zweiten Quartal war jedoch eine zunehmende Dynamik bei den Bruttoanlageinvestitionen zu verzeichnen, so dass der Aufschwung an Breite gewann.

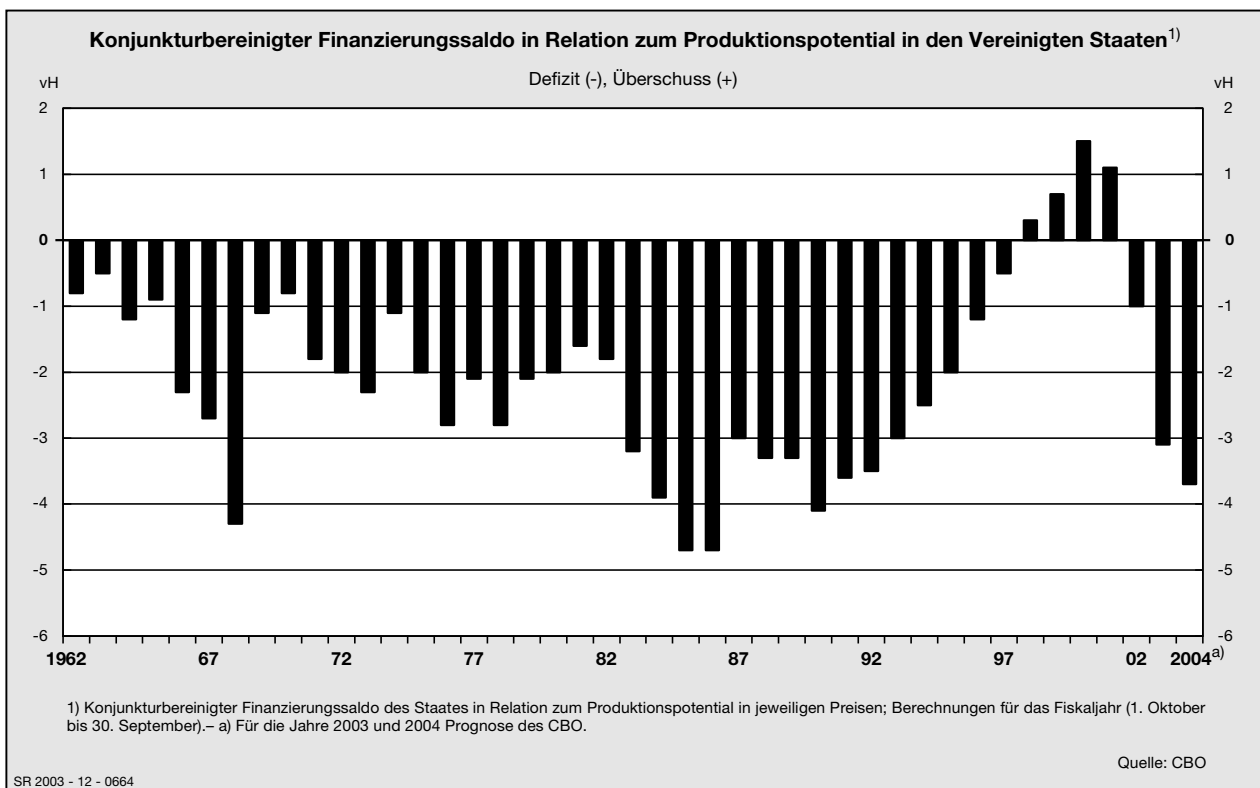
Die gedämpfte Entwicklung zu Jahresbeginn führte allerdings dazu, dass mit einem Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts in diesem Jahr von 2,9 vH das Potentialwachstum erneut, wenn auch nur noch leicht unterschritten wurde.

9. Angesichts des an Fahrt gewinnenden Aufschwungs rückte die mittelfristige Ausrichtung der US-amerikanischen Wirtschaftspolitik stärker in den Blickpunkt. Insbesondere die Finanzpolitik hat in diesem Jahr erneut das öffentliche Defizit merklich ausgeweitet. Der Großteil des Defizitanstiegs beruhte auf zusätzlichen steuerlichen

Entlastungen sowie gestiegenen Verteidigungsausgaben. Damit erhöhte sich das konjunkturbereinigte Defizit im Fiskaljahr 2003 auf 3,1 vH in Relation zum nominalen Produktionspotential. Das konjunkturbereinigte Defizit wird im kommenden Fiskaljahr voraussichtlich nochmals um rund 0,6 Prozentpunkte ansteigen. Die Verschlechterung der US-amerikanischen Haushaltssposition seit dem Jahr 2000 hat, gemessen am konjunkturbereinigten Defizit, die Konsolidierungserfolge der neunziger Jahre vollständig eliminiert (Schaubild 5).

Konjunkturbereinigte Defizite in dieser Größenordnung werden in den kommenden Jahren schwer aufrechtzuerhalten sein. Dies nicht zuletzt, weil auch in den Vereinigten Staaten in der absehbaren Zukunft Belastungen aus der demographischen Entwicklung auf die öffentlichen Haushalte zukommen werden. Die allmähliche Rücknahme der fiskalischen Stimuli und die Rückkehr zu einer tragfähigen Haushaltspolitik ist auch angesichts des sich abermals ausweitenden Leistungsbilanzdefizits der Vereinigten Staaten ein Thema von erheblicher Relevanz für die Weltwirtschaft. Eine abrupte Anpassung der Leistungsbilanz ginge vermutlich mit einer weiteren massiven Abwertung des US-Dollar einher. Dies stellt ein nicht zu vernachlässigendes Risiko für die konjunkturelle Entwicklung in Europa und damit auch in Deutschland dar.

Schaubild 5



10. Besser als erwartet verlief die Entwicklung in **Japan**; das Bruttoinlandsprodukt nahm mit einer Rate von 2,7 vH zu. Hierfür war insbesondere die private Investitionstätigkeit verantwortlich. Im zweiten Halbjahr wirkten zusätzlich positive Impulse von der Exportseite. Die Tatsache, dass die konjunkturelle Dynamik nicht durch zusätzliche staatliche Stimulierungsmaßnahmen verursacht war, begründet einen vorsichtigen Optimismus, dass die zweitgrößte Volkswirtschaft ihre langanhaltende Stagnationsphase allmählich überwinden könnte. Dennoch bestehen nicht unerhebliche Risiken für eine nachhaltige Erholung: Die Deflation hat das Land weiterhin im Griff; die Arbeitslosigkeit verharrt auf einem für japanische Verhältnisse sehr hohen Niveau und die Probleme im Finanzsektor bestehen weiterhin. Die Quasi-Verstaatlichung einer japanischen Großbank in diesem Jahr war ein deutliches Signal, dass die Schwierigkeiten im Bankensektor alles andere als überwunden sind. Der monetäre Transmissionsprozess ist weiterhin gestört: Eine fortgesetzt massive Ausweitung der Zentralbankgeldmenge schlägt sich nicht in den breiten Geldmengenaggregaten und der Kreditentwicklung nieder.

11. In den Schwellenländern **Südostasiens** kam es in diesem Jahr zu einer leicht schwächeren Entwicklung: Der Einfluss der Lungenkrankheit SARS, aber auch binnenwirtschaftliche Probleme in einer Reihe von Ländern führten insbesondere in der ersten Jahreshälfte zu einer merklichen Eintrübung. Mit der globalen konjunkturellen Belebung und der anziehenden Nachfrage insbesondere nach Produkten der Informations- und Kommunikationstechnologien seitens der Industrieländer verbesserte sich die gesamtwirtschaftliche Entwicklung jedoch im Jahresverlauf zunehmend. Trotz der vorhandenen hemmenden Einflussfaktoren bildeten die Staaten des asiatisch-pazifischen Raums erneut die am dynamischsten wachsende Region der Weltwirtschaft. Insbesondere China erwies sich mit Zuwachsraten von über 7 vH in den vergangenen Jahren als weitgehend robust gegenüber negativen externen Einflüssen. Hier treten gegenwärtig allerdings strukturelle Probleme stärker in den Vordergrund der Diskussion, vor allem im Bankenbereich. Ihre Beseitigung ist eine wesentliche Voraussetzung für eine allmähliche Flexibilisierung des Wechselkurses.

12. Die konjunkturelle Dynamik im **Euro-Raum** kam in der ersten Jahreshälfte zum Erliegen. Die Bruttoanlageinvestitionen verringerten sich nochmals und enttäuschten die Hoffnungen des Vorjahres auf ein Ende der Investitionszurückhaltung. Der kräftigste negative Impuls ging jedoch von der Außenwirtschaft aus: Die Exporte sanken wechselkursbedingt in den ersten beiden Quartalen mit einer annualisierten Rate von über 4 vH gegenüber dem zweiten Halbjahr des Jahres 2002. Stützend wirkten einzig die privaten und staatlichen Konsumausgaben. Die weltwirtschaftliche Erholung ab der Jahresmitte erreichte den Euro-Raum mit zeitlicher Verzögerung und auch nur in abgeschwächter Form. Sie führte zu einer merklichen Belebung der Ausfuhr. Die

Investitionstätigkeit blieb weiterhin schwach. Im Jahresdurchschnitt nahm die Produktion um 0,4 vH zu. Gemessen an früheren konjunkturellen Abschwüngen erwies sich im aktuellen Zyklus der Arbeitsmarkt als erstaunlich robust. Zwar stagnierte die Beschäftigung mehr oder weniger seit Ende des Jahres 2002, aber angesichts einer ebenfalls stagnierenden Produktion wären eher stärkere Rückgänge der Zahl der Beschäftigten zu erwarten gewesen. Gleiches galt mit umgekehrtem Vorzeichen für die Arbeitslosenquote. In beiden Fällen deuteten sich die in den vergangenen Jahren in einer Reihe von Ländern durchgeführten Arbeitsmarktreformen positiv ausgewirkt haben.

Der konjunkturelle Verbund zwischen den Mitgliedsländern der Währungsunion hat sich seit dem Jahr 1999 erkennbar verstärkt. Die kontemporäre Korrelation der nationalen gesamtwirtschaftlichen Auslastungsgrade hat sich zwischen den großen Volkswirtschaften des gemeinsamen Währungsgebiets erhöht, und es lässt sich eine generelle Tendenz hin zu einem stärkeren zyklischen Gleichlauf erkennen. Diese Entwicklung ist sicherlich zu einem Teil durch die Tatsache erklärbar, dass der Abschwung der letzten beiden Jahre von einer Reihe symmetrisch wirkender globaler Schocks verursacht wurde. Ungeachtet dessen bedeutet die stärkere Parallelität der Konjunkturverläufe eine willkommene Botschaft für die gemeinsame Geldpolitik, denn je weniger heterogen die Zyklen in den einzelnen Mitgliedsländern verlaufen, desto angemessener ist für sie der von der Notenbank gesetzte einheitliche Leitzins.

Die Wirtschaftspolitik im Euro-Raum setzte im Vergleich zu den Vereinigten Staaten deutlich weniger auf diskretionäre antizyklische Impulse. Das konjunkturberingte Defizit in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt erhöhte sich seit dem Jahr 2000 um 0,4 Prozentpunkte auf 2,3 vH; das unbereinigte Defizit (ohne UMTS-Erlöse) verschlechterte sich durch das Wirken der automatischen Stabilisatoren um 2,0 Prozentpunkte. Die Europäische Zentralbank senkte im Laufe des Jahres den Leitzins in zwei Schritten um 75 Basispunkte auf 2 %. Die Leitzinsen haben in den Ländern der Europäischen Währungsunion damit das niedrigste Niveau in der Nachkriegszeit erreicht. Die zinspolitische Lockerung erfolgte dabei als Reaktion auf die eingetübte realwirtschaftliche Lage. Die Inflationserwartungen signalisierten zudem keine Gefahren für die mittelfristige Preisniveaustabilität. Die Geldpolitik blieb damit angesichts der schwachen konjunkturellen Entwicklung unverändert expansiv. Betrachtet man die europäische Geldpolitik seit Beginn der Währungsunion mittels der populären Taylor-Regel, dann lässt sich die vielfach anzutreffende Kritik, die Europäische Zentralbank sei in ihren Zinsentscheidungen „auf dem konjunkturellen Auge blind“, auch schon für die vergangenen Jahre nicht belegen.

Am 1. Mai kommenden Jahres wird die Europäische Union um zehn Länder erweitert. Dazu wurde mit Abschluss der Beitrittsverhandlungen sowie der Unterzeichnung und Ratifizierung des Beitrittsvertrags in die-

sem Jahr der Weg geebnet. Da alle beitretenden Länder ein deutlich geringeres Wohlstandsniveau als die bisherigen Mitgliedsländer aufweisen, wird die Struktur- und Regionalpolitik der Europäischen Union vor neue Herausforderungen gestellt. Das Einkommen je Einwohner in den acht mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern liegt gegenwärtig bei weniger als 50 vH des EU-Durchschnitts. Zwar befinden sich diese Länder in einem realwirtschaftlichen Konvergenzprozess, sollte dieser jedoch nicht an Tempo gewinnen, wird es noch mehrere Jahrzehnte dauern, bis der Einkommensrückstand zur Europäischen Union auch nur halbiert sein wird. Hinsichtlich einer späteren Teilnahme dieser Länder an der Europäischen Währungsunion dürften die öffentlichen Defizite, vor allem in den größeren Ländern, aus heutiger Sicht die höchste Hürde im Rahmen der Maastricht-Kriterien darstellen.

II. Deutschland: Außenwirtschaftliche Belegung bei schwacher Binnennachfrage

13. Die Hoffnungen auf eine konjunkturelle Belegung wurden in diesem Jahr erneut enttäuscht (Tabelle 2). Das Bruttoinlandsprodukt stagnierte im dritten Jahr in Folge. Dass es in diesem Jahr nicht zu einem positiven Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts kam, hatte seine Ursachen in einer weiterhin sehr schwachen Inlandsnachfrage und in ausgeprägt dämpfenden außenwirtschaftlichen Einflüssen in der ersten Jahreshälfte. Zu tief war nach drei Jahren der Stagnation die Skepsis über eine durchgreifende Verbesserung der Einkommensperspektiven und Ertrags Erwartungen bei den Haushalten und Unternehmen verankert, so dass selbst der kräftige Impuls über eine anziehende Weltkonjunktur in der zweiten Jahreshälfte, der sich in einem deutlichen Exportanstieg niederschlug, nicht auf die Binnenwirtschaft übersprang. Bei einem robusten weltwirtschaftlichen Umfeld und ohne zusätzliche negative Wechselkurseinflüsse erholten sich zum Jahresende hin aber auch die Komponenten der Inlandsnachfrage allmählich.

– Die Verlangsamung der weltwirtschaftlichen Dynamik zu Beginn des Jahres und die Auswirkungen der Aufwertung des Euro führten zu einem Rückgang der **Ausfuhr** in den ersten sechs Monaten: Der Export von Waren und Dienstleistungen schrumpfte in diesem Zeitraum mit einer annualisierten Rate von über 2,5 vH gegenüber dem zweiten Halbjahr des Vorjahres. Mit der Verbesserung des internationalen Umfelds ab dem Frühjahr kam es jedoch ab dem dritten Quartal zu einer merklichen Erholung der Ausfuhr. Dies bestätigt, dass für die deutsche Ausfuhr der Einkommenseffekt eine bedeutendere Rolle spielt als der Wechselkurseffekt. Die schwache inländische Nachfrage führte zu einem Rückgang der Importe, so dass der Außenbeitrag in der zweiten Jahreshälfte den stärksten Beitrag zum Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts beisteuerte.

– Die **Investitionstätigkeit** war mit einem Rückgang der Bruttoanlageinvestitionen um 1,9 vH auch in diesem Jahr ein belastender Faktor. Der Abschwung der Investitionen, der in der zweiten Jahreshälfte 2000 eingesetzt hatte, fand noch kein Ende. Die **Ausrüstungsinvestitionen** gingen erneut um 0,3 vH zurück. Dies kontrastierte ein wenig mit den positiven Anzeichen der Geschäftsklima-Indikatoren ab der Jahresmitte. Letztere signalisierten aber bereits auch schon im Jahr 2002 eine Erholung, die sich dann nicht in den Produktionsdaten wiederfand. In diesem Jahr dürfte die verbesserte Exportkonjunktur die Unternehmensaussichten positiv beeinflusst haben, in den Investitionszahlen schlug sich diese Entwicklung jedoch nicht nieder. Hierfür spricht auch, dass die Verbesserung der Auftragslage in der zweiten Jahreshälfte nahezu ausschließlich durch eine gestiegene Auslandsnachfrage zustande kam. Angesichts einer weiterhin unterdurchschnittlichen Kapazitätsauslastung konnte diese auch ohne zusätzliche Erweiterungsinvestitionen befriedigt werden. Die **Bauinvestitionen** verringerten sich um 3,6 vH und trugen hauptsächlich zur negativen Entwicklung der Anlageinvestitionen bei. Mit Ausnahme des Jahres 1999 war damit in jedem Jahr seit dem Jahr 1995 ein Rückgang der Bauinvestitionen zu verzeichnen. Der Investitionsrückgang verlangsamte sich allerdings in diesem Jahr. Hieraus lässt sich jedoch noch kein deutliches Signal für ein Ende des Anpassungsprozesses im Baugewerbe ablesen, denn die Entwicklung wurde in der Hauptsache durch den Wohnungsbau verursacht, bei dem angesichts der Diskussion um die Eigenheimzulage und die Beseitigung der Flutschäden in Ostdeutschland in diesem Jahr Einmaleffekte zum Tragen kamen.

– Der **Konsum der privaten Haushalte** erholte sich nur unmerklich. Nachdem es im vergangenen Jahr erstmals seit der Vereinigung zu einem Rückgang dieser Nachfragekomponente gekommen war, blieb der Zuwachs in diesem Jahr mit 0,2 vH erneut hinter den Erwartungen zurück: Die enttäuschende Entwicklung am Arbeitsmarkt – das bezahlte Arbeitsvolumen verringerte sich um 1,1 vH – sowie die ausgeprägte Lohndrift von minus 1,2 Prozentpunkten führten zu leicht sinkenden Bruttolöhnen und -gehältern. Zusätzlich belasteten die über eine Ausweitung der Beitragsbemessungsgrenze und Beitragssatzerhöhungen gestiegenen Sozialversicherungsbeiträge die Nettolöhne und -gehälter, die um einen vollen Prozentpunkt niedriger waren als im Vorjahr. Der sich dennoch ergebende Anstieg der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte um 1,4 vH in diesem Jahr ist in der Hauptsache den empfangenen Sozialleistungen und Transfers geschuldet. Vor diesem Hintergrund und angesichts der durch die fortgesetzten Diskussionen um steuerliche und sozialpolitische Maßnahmen erzeugten Ungewissheit über die zukünftige Einkommensentwicklung blieb auch das Konsumentenvertrauen schwach.

Tabelle 2

Wirtschaftliche Eckdaten für Deutschland

	Einheit	2000	2001	2002	2003 ¹⁾	2004 ¹⁾
Bruttoinlandsprodukt	vH ²⁾	2,9	0,8	0,2	-0,0	1,5
Inlandsnachfrage ³⁾	vH ²⁾	1,8	-0,8	-1,6	0,0	0,9
Ausrüstungsinvestitionen	vH ²⁾	10,1	-4,9	-9,1	-0,3	3,0
Bauinvestitionen	vH ²⁾	-2,6	-4,8	-5,8	-3,6	0,2
Sonstige Anlagen	vH ²⁾	9,0	5,6	1,6	1,9	4,5
Konsumausgaben	vH ²⁾	1,7	1,3	-0,3	0,3	0,6
Private Haushalte ⁴⁾	vH ²⁾	2,0	1,4	-1,0	0,2	0,8
Staat	vH ²⁾	1,0	1,0	1,7	0,6	0,1
Exporte von Waren und Dienstleistungen	vH ²⁾	13,7	5,6	3,4	1,1	4,8
Importe von Waren und Dienstleistungen	vH ²⁾	10,5	0,9	-1,7	1,4	3,4
Erwerbstätige (Inland) ⁵⁾	Tausend	677	163	-240	-545	-122
Registrierte Arbeitslose ⁵⁾	Tausend	-210	-37	208	323	16
Arbeitslosenquote ⁶⁾	vH	9,6	9,4	9,8	10,5	10,6
Verbraucherpreise ⁷⁾	vH	1,4	2,0	1,4	1,1	1,2
Finanzierungssaldo des Staates ⁸⁾	vH	-1,2 ^{a)}	-2,8	-3,5	-4,1	-3,4

1) Jahr 2003: eigene Schätzung, Jahr 2004: Prognose (Ziffern 360 ff.). - 2) In Preisen von 1995; Veränderung gegenüber dem Vorjahr. - 3) Inländische Verwendung. - 4) Einschließlich der privaten Organisationen ohne Erwerbszweck. - 5) Veränderung gegenüber dem Vorjahr. - 6) Anteil der registrierten Arbeitslosen an allen zivilen Erwerbspersonen (abhängig zivile Erwerbspersonen, Selbständige, mithelfende Familienangehörige). Von 2000 bis 2002 Quelle: BA. - 7) Verbraucherpreisindex (2000 = 100); Veränderung gegenüber dem Vorjahr. - 8) Finanzierungssaldo der Gebietskörperschaften und Sozialversicherung in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. - a) Mit Berücksichtigung der UMTS-Lizenzeneinnahmen: + 1,3 vH.

14. Die Situation der öffentlichen Haushalte verschlechterte sich in diesem Jahr nochmals merklich. Mit einem gesamtstaatlichen Defizit von 4,1 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt wurde die Defizitgrenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts zum zweiten Mal in Folge deutlich überschritten. Die Defizite betrafen sämtliche Gebietskörperschaften – insbesondere den Bund und die Länder –, aber auch die Sozialversicherungen. Der Hauptanteil der Defizitauseitung in diesem Jahr entfällt allerdings auf den Bundeshaushalt, vor allem bedingt durch höhere Ausgaben aufgrund der gestiegenen Arbeitslosigkeit. Bereits im Oktober legte die Bundesregierung einen Nachtragshaushalt vor, der eine Erhöhung der Nettokreditaufnahme von 18,9 Mrd Euro auf 43,4 Mrd Euro vorsah. Die höhere Neuverschuldung des Bundes überstieg seine investiven Ausgaben in Höhe von 26,7 Mrd Euro deutlich. Um nicht gegen Artikel 115 Absatz 1 Grundgesetz zu verstoßen, musste die Bundesregierung erneut eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erklären. Neben der konjunkturell verschlechterten Haushaltsposition, in der

sich das Wirken der automatischen Stabilisatoren widerspiegelt, wurde der Spielraum des Bundes aber auch durch strukturelle Faktoren wesentlich eingeengt.

Die Überschreitung der 3 vH-Grenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts bereits im vergangenen Jahr führte zu der Eröffnung eines Verfahrens bei übermäßigem Defizit durch die Europäische Kommission und den ECOFIN-Rat. Im Jahresverlauf wurde zunehmend deutlich, dass im kommenden Jahr aller Wahrscheinlichkeit nach die 3 vH-Grenze erneut überschritten wird. In Reaktion darauf zeichnete sich vor dem Hintergrund des parallelen Verfahrens gegen Frankreich ab, dass die Europäische Kommission Deutschland gegen eine Konsolidierungsvorgabe von einem Prozentpunkt der konjunkturbereinigten Defizitquote ein Überschreiten auch für das kommende Jahr zugestehen würde.

Angeichts der ausufernden Defizite hat die Bundesregierung in diesem Jahr ein steuerpolitisches und sozialpolitisches Maßnahmenbündel auf den Weg gebracht, das den Gesamtstaat in den kommenden Jahren in be-

trächtlichem Ausmaß entlasten wird. Für das Jahr 2005 sind hierbei Einsparungen in Höhe von über 20 Mrd Euro veranschlagt, die sich bis zum Jahr 2007 auf über 26 Mrd Euro erhöhen sollen. Für das kommende Jahr bedeutet das geplante Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform jedoch einen verringerten Konsolidierungsimpuls, insbesondere für die Haushalte des Bundes und der Länder (Tabelle 3 und Tabelle 40, Seite 186). Allerdings ist neben der Frage des Vorziehens der Steuerreform ein Großteil der steuerpolitischen Einsparmaßnahmen angesichts der Zustimmungspflicht des Bundesrates in ihren Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte ungewiss. Darüber hinaus sind die Entlastungseffekte einiger Maßnahmen, beispielsweise der erwarteten Einnahmen aus der Regelung zur Steueramnestie, die mit 5 Mrd Euro veranschlagt werden, als überaus optimistisch zu betrachten.

Tabelle 3

Finanzielle Auswirkungen der Reformmaßnahmen der Bundesregierung¹⁾

Mio Euro²⁾

	2004	2005	2006	2007
Bund	- 2 834	+ 7 347	+ 7 733	+ 8 607
Länder	- 4 126	+ 2 699	+ 3 235	+ 3 529
Gemeinden	+ 1 443	+ 4 020	+ 4 194	+ 4 980
Sozialversicherungen	+ 6 260	+ 5 350	+ 6 250	+ 6 750
Insgesamt	+ 2 643	+21 916	+23 912	+26 366

1) Haushaltsbegleitgesetz 2004, Reform der Gewerbesteuer, Förderung der Steuerehrlichkeit, Korb II, Steueränderungsgesetz 2003, Alterseinkünftegesetz, Zweites und Drittes Gesetz zur Änderung des SGB VI und anderer Gesetze, Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, GKV-Modernisierungsgesetz, Gesetz zur Änderung des Tabaksteuergesetzes und anderer Verbrauchsteuergesetze; zu den Einzelheiten siehe Tabelle 40, Seite 186. - 2) Belastungen (-).

15. Im Zuge der schwachen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung verschlechterte sich die **Lage auf dem Arbeitsmarkt** in diesem Jahr weiter. Es kam zu einem nochmals verstärkten Rückgang der Erwerbstätigkeit um 1,4 vH auf 38,13 Millionen Erwerbstätige. Die registrierte Arbeitslosigkeit nahm auf 4,38 Millionen Personen im Jahresdurchschnitt zu. Dies entspricht einer Quote von 10,5 vH gegenüber 9,8 vH im Vorjahr. Insbesondere in der ersten Jahreshälfte verlief die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt sehr schwach: Im Jahresverlauf stabilisierte sich die saisonbereinigte Arbeitslosenzahl. Verantwortlich hierfür war allerdings nicht eine Verbesserung der konjunkturellen Rahmenbedingungen, sondern eine Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik an dem Prinzip „Fördern und Fordern“. Hierbei wurde die tatsächliche Arbeitsbereitschaft durch die Arbeitsämter verstärkt überprüft und die Meldepflichten strenger durchgesetzt. Infolgedessen nahmen die Abmeldungen bisher registrierter Arbeitsloser in die Nichterwerbstätigkeit stärker zu. Zudem wurde

die aktive Arbeitsmarktpolitik zunehmend auf die Förderung regulärer Beschäftigung ausgerichtet, die Instrumente der „Beschäftigung schaffenden Maßnahmen“ und der beruflichen Weiterbildung wurden merklich zurückgefahren. Dies ist angesichts der bisher verfügbaren empirischen Evidenz zur Wirksamkeit dieser arbeitsmarktpolitischen Instrumente ein richtiger Schritt.

Das Jahr 2003 war geprägt durch eine **Vielzahl von Reformmaßnahmen** auf dem Arbeitsmarkt. Im September wurde mit dem „Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt“ eine Neuregelung des gesetzlichen Kündigungsschutzes sowie der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds verabschiedet. Mit der Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds auf grundsätzlich maximal zwölf Monate (18 Monate für Personen nach Vollendung des 55. Lebensjahres) hat der Gesetzgeber einen wichtigen Schritt zur Verringerung der Arbeitslosigkeit getan. Es ist ein auch empirisch gut dokumentierter Befund, dass die Dauer der Unterstützungszahlungen bei Arbeitslosigkeit einen negativen Effekt auf die Höhe und die Dauer der Arbeitslosigkeit hat. Da die Neuregelung allerdings mit einer zweijährigen Übergangsfrist beschlossen wurde, werden die positiven Arbeitmarkteffekte dieser Maßnahme (und auch die fiskalischen Einsparungen) erst ab dem Jahr 2006 anfallen. Bei der Neuregelung des Kündigungsschutzes hat den Gesetzgeber jedoch der reformerische Mut weitgehend verlassen. Dies betrifft sowohl die Regelung des Schwellenwerts, ab dem der Kündigungsschutz greift, als auch die Frage der Abfindungen bei betriebsbedingten Kündigungen. Zu begrüßen ist hingegen die Klarstellung der Kriterien einer Sozialauswahl bei betriebsbedingten Kündigungen, die erleichterten Ausnahmeregelungen im Rahmen einer vorzunehmenden Sozialauswahl sowie die Einschränkungen der gerichtlichen Überprüfbarkeit der Auswahlatbestände im Rahmen eines betrieblichen Interessenausgleichs. Die Rechtsunsicherheit für Arbeitnehmer und Arbeitgeber im Kündigungsverfahren, die vielfach als das schwerwiegendste Hemmnis der bisherigen Regelung angesehen wird, verringert sich durch die Reform jedoch nicht merklich. Der Sachverständigenrat ergänzt deshalb in diesem Gutachten seine bisherigen Ausführungen zu einer Reform des Kündigungsschutzes und stellt diese in einen engeren Zusammenhang zu einem weitergehenden Reformvorschlag für die Arbeitslosenversicherung, da beide institutionellen Regelwerke nicht unabhängig voneinander betrachtet werden sollten.

16. Die im Rahmen des Vierten „Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ geplante Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe beseitigt das Nebeneinander von zwei parallelen steuerfinanzierten Unterstützungsleistungen bei Arbeitslosigkeit und ist insofern uneingeschränkt zu begrüßen. Um Langzeitarbeitslosigkeit zu verringern, ist es jedoch notwendig, die Anreize zur Aufnahme einer regulären Erwerbstätigkeit stärker zu erhöhen, als dies die bisherigen Pläne vorsehen. Im Modell des Sachverständigenrates zur Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und

Sozialhilfe in eine einheitliche Unterstützungszahlung für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger und bedürftige Bezieher von Arbeitslosenhilfe ist zusätzlich zu der auch von der Bundesregierung geplanten Regelung eine großzügigere Anrechnung von zusätzlichem Arbeitseinkommen auf das neue Arbeitslosengeld II als bisher – und auch großzügiger als in der geplanten Neuregelung – vorgesehen (JG 2002 Ziffern 447 ff.). Zudem wird im Modell des Sachverständigenrates über eine Absenkung des Regelsatzes für Bezieher von Arbeitslosengeld II die Aufnahme einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt attraktiver. Diese Anreizproblematik wird durch die geplante Reform des Niedriglohnsektors nicht entschieden genug berücksichtigt, da sie auf eine Kombination von mehr Hinzuverdienstmöglichkeiten und einer Absenkung der Regelleistung verzichtet. Damit steht zu befürchten, dass die geplante Reform ihr Ziel, nämlich eine Erhöhung der Beschäftigung gering Qualifizierter, nicht erreichen wird. Vor diesem Hintergrund ist auch der vorgesehene zweijährige Zuschlag für vormalige Bezieher von Arbeitslosenhilfe kontraproduktiv. Gleiches gilt für die Regelung, dass bei Arbeitsaufnahme ein Tariflohn oder ortsüblicher Mindestlohn gezahlt werden muss. Bei aller Kritik an dieser Abschwächung der Zumutbarkeitsregelung ist jedoch zu beachten, dass für Bezieher von Arbeitslosengeld II zukünftig jede Tätigkeit als zumutbar gilt, unabhängig von ihrer Qualifikation und ihrem früheren Beruf.

Die seit April gültigen Regelungen zu den Mini- und Midi-Jobs werden die Beschäftigungschancen gering Qualifizierter ebenfalls nicht wesentlich verbessern. Zwar bedeuten sie eine teilweise Flexibilisierung des Arbeitsmarkts im Bereich niedrig entlohnter Beschäftigung, wobei das zusätzliche Beschäftigungspotential gegenwärtig mangels eindeutiger statistischer Angaben nicht exakt zu quantifizieren ist. Aber dieses Mehr an Beschäftigung dürfte zu einem großen Teil bei Personengruppen entstehen, die nicht zu den Problemfällen am Arbeitsmarkt zählen. Für Bezieher von Arbeitslosengeld II bleibt die Aufnahme einer Beschäftigung im Rahmen eines Mini- oder Midi-Jobs wegen der nur in begrenztem Umfang besseren Hinzuverdienstmöglichkeiten hingegen unattraktiv.

17. Auf dem Berufsausbildungsstellenmarkt zeichnete sich im Laufe des Berufsberatungsjahres 2002/2003 ein deutlicher Bewerberüberhang ab, und zeitweise wurde eine Lücke von bis zu 70 000 fehlenden Lehrstellen befürchtet. Diese Entwicklung stieß, wie zu erwarten, wieder einmal die Diskussion um die Einführung einer Ausbildungsplatzabgabe als Instrument zur Sicherstellung eines ausreichenden Angebots an Ausbildungsplätzen an. Am Ende des Berufsberatungsjahres hatte sich die Schere zwischen der Zahl der noch unvermittelten Bewerber und den noch nicht besetzten Ausbildungsplätzen zwar wieder etwas geschlossen, gleichwohl bestand noch ein rechnerischer Bewerberüberhang von rund 20 000 Personen. Ob diese Lücke bis zum Jahresende noch geschlossen werden kann, lässt sich noch nicht absehen, denn es kommt aufgrund von nicht angetretenen oder abgebrochenen Ausbildungsverhältnissen zur

Nachmeldung sowohl von Bewerbern als auch von Ausbildungsplätzen. Ungeachtet dessen hält der Sachverständigenrat das Konzept einer Ausbildungsplatzabgabe, wie sie inzwischen auch von Teilen der Regierungskoalition angestrebt wird, nach wie vor für nicht sachdienlich und im Ergebnis kontraproduktiv (JG 97 Ziffer 367). Eine derartige Abgabe wirft mannigfaltige Probleme hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung auf, etwa was die adäquate Bemessungsgrundlage oder die Behandlung von Betrieben ohne Ausbildungsberechtigung angeht, und zu befürchten sind neben einer teuren Bürokratisierung der Ausbildung erhebliche Mitnahmeeffekte auf der einen und das Loskaufen vom Zwang zur Ausbildung auf der anderen Seite. Ein Mehr an Ausbildungsplätzen und eine Stärkung der Berufsausbildung werden dadurch nicht erreicht.

Die voraussichtliche Entwicklung im kommenden Jahr

- Die konjunkturelle Entwicklung in Deutschland bleibt verhalten. Sie wird sich, gezogen von dem weltweiten Aufschwung, im Jahr 2004 nur langsam beleben. Das Bruttoinlandsprodukt wird ohne Vorziehen der Steuerreform um 1,5 vH steigen, mit Steuerreform und weitgehender Gegenfinanzierung wird der Zuwachs 1,7 vH betragen.
- Die Preisniveaustabilität ist auch im Jahr 2004 nicht gefährdet.
- Die Arbeitslosenquote verharrt auf über 10 vH.

Die voraussichtliche Entwicklung im Jahr 2004: Konjunkturoffnungen ruhen auf der Weltwirtschaft

18. Die Hoffnungen für das Jahr 2004 richten sich darauf, dass sich der Aufschwung der Weltwirtschaft fortsetzt und der außenwirtschaftliche Funke im kommenden Jahr auf die Binnenwirtschaft überspringt. Die Ausgangsbedingungen sind günstig. Insgesamt wird die gesamtwirtschaftliche Produktion in den meisten Industrieländern im Jahr 2004 deutlich stärker zunehmen als in diesem Jahr.

Die Perspektiven für die deutsche Binnenwirtschaft sind weniger klar. Die Europäische Zentralbank verfolgt einen expansiven Kurs: Die Realzinsen sind auf einem sehr niedrigen Stand, und gegenwärtig spricht vieles für ein Beibehalten des derzeitigen Leitzinsniveaus bis weit in das nächste Jahr hinein. Die Finanzpolitik steht unter Konsolidierungsdruck. In diesem Jahr wurde insbesondere in den Sozialversicherungen ein Maßnahmenbündel beschlossen, das für das kommende Jahr beträchtliche Nettoentlastungen vorsieht. Bei steuerpolitischen Vorhaben ist die Umsetzung hingegen mit zahlreichen Fragezeichen versehen. Dies betrifft vor allem das Vorziehen der Steuerreform und deren Gegenfinanzierung sowie die Reform der Gewerbesteuer. Die bisher beschlosse-

nen Sparmaßnahmen haben für sich genommen einen kontraktiven Effekt. Dem steht die dadurch ermöglichte Beitragssatzsenkung in der Gesetzlichen Krankenversicherung entgegen. Zudem sollte von den bereits in Angriff genommenen Strukturreformen ein positiver Erwartungseffekt auf die Unternehmen ausgehen: Der Reformstau in Deutschland beginnt sich aufzulösen. Mit raschen und kräftigen Wirkungen der Reformen ist jedoch kurzfristig nicht zu rechnen; der Einfluss auf die inländische Wirtschaftsentwicklung im Jahr 2004 wird daher eher in einer Verbesserung des Vertrauens in die Handlungsfähigkeit der Politik bestehen als in konkreten Beschäftigungs- und Produktionseffekten. Zusammen mit den Impulsen aus dem Ausland dürfte dies aber ausreichen, um eine moderate Erholung der Inlandsnachfrage herbeizuführen.

19. Der Sachverständigenrat erstellt seine Prognose zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für das kommende Jahr regelmäßig unter der Annahme des gesetzgeberischen Status quo. Das bedeutet, dass bei Gesetzesänderungen nur diejenigen Maßnahmen einfließen, die zum Zeitpunkt der Prognoseerstellung bereits verabschiedet sind oder bei denen keine Zustimmungspflicht des Bundesrates besteht. Dieses Vorgehen ist im Regelfall unproblematisch. Angesichts der Vielzahl der im kommenden Jahr finanzwirksamen Gesetze, deren Umsetzung durch die Beteiligung des Bundesrates im weiteren Verlauf der Gesetzgebung gegenwärtig ungewiss ist, entstehen aber für die Prognose des kommenden Jahres erhebliche Unsicherheiten. Dies betrifft das Vorziehen der Steuerreform sowie die steuerpolitischen Einsparmaßnahmen (Haushaltsbegleitgesetz, Reform der Gewerbesteuer, Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit, Korb II, Steueränderungsgesetz 2003 und Hartz IV-Gesetz). Die Auswirkungen dieser Maßnahmen werden deshalb in der Basisprognose nicht berücksichtigt. Unter diesen Annahmen ergibt sich für das kommende Jahr eine Zuwachsrates des Bruttoinlandsprodukts von 1,5 vH. In einer Alternativprognose wird unterstellt, dass die entsprechenden Gesetze, so wie vom Deutschen Bundestag beschlossen, in Kraft treten. Unter dieser Annahme ergibt sich für das kommende Jahr eine Zuwachsrates des Bruttoinlandsprodukts von 1,7 vH.

20. *Den beiden Prognoseszenarien unterliegt eine Reihe identischer Annahmen. So ist unterstellt, dass der Ölpreis im kommenden Jahr durchschnittlich 27 US-Dollar pro Barrel der Sorte Brent betragen wird. Im Jahresdurchschnitt wird das Welthandelsvolumen nach einer verhaltenen Zunahme in diesem Jahr um 3,7 vH im Jahr 2004 um 7,4 vH steigen. Der reale effektive Wechselkurs des Euro bleibt gegenüber seinem Niveau vom November 2003 unverändert. Die Inflationsrisiken bleiben niedrig und veranlassen die Europäische Zentralbank nicht zu einer Änderung des gegenwärtigen Leitzielniveaus.*

21. Im Zuge der fortgesetzten weltwirtschaftlichen Belegung wird sich der Exportzuwachs im nächsten Jahr auf 4,8 vH belaufen. Auch die Importe werden zulegen, wegen der moderaten Erholung im Inland aber schwächer als die Exporte. Der Beitrag des Außenhandels zum Anstieg

der gesamtwirtschaftlichen Produktion im Inland wird in der Größenordnung von 0,7 Prozentpunkten liegen.

Die Bruttoanlageinvestitionen expandieren im kommenden Jahr mit 1,6 vH verhalten. Die Ausrüstungsinvestitionen erholen sich im Zuge der robusten Ausfuhrkonjunktur im Jahresverlauf sukzessive. Mit einer Steigerungsrate von 3 vH lässt sich jedoch noch keine durchgreifende Belegung der Investitionstätigkeit erkennen. Das dominierende Investitionsmotiv werden weiterhin Ersatz- und Rationalisierungsinvestitionen bleiben. Die Investitionstätigkeit am Bau bleibt ebenfalls gedämpft. Einzig der Wohnungsbau sollte von den Sonderwirkungen der Diskussion um die Eigenheimzulage profitieren. Mit einer jahresdurchschnittlichen Zuwachsrates von 0,2 vH wird für die Bauinvestitionen der Rückgang im kommenden Jahr jedoch erstmals seit dem Jahr 1999 zum Stillstand kommen.

Die privaten Verbrauchsausgaben tragen im nächsten Jahr leicht zur Konjunkturbelegung bei. Nach einer Erhöhung um 0,2 vH in diesem Jahr ist im nächsten Jahr mit einem Zuwachs von 0,8 vH zu rechnen. Im Jahr 2004 wird das verfügbare Einkommen lediglich in einer ähnlichen Größenordnung zunehmen wie in diesem Jahr. Die Steigerungsrate der Verbraucherpreise bleibt mit 1,2 vH im kommenden Jahr gegenüber diesem Jahr nahezu unverändert.

22. Der seit drei Jahren andauernde Rückgang der Erwerbstätigkeit setzt sich im Jahr 2004 zunächst fort, im weiteren Jahresverlauf kommt es dann aber zu einem leichten Beschäftigungsanstieg; im Jahresmittel wird die Zahl der Erwerbstätigen gleichwohl um 0,3 vH auf 38,00 Millionen im Inland zurückgehen (Tabelle 48, Seite 245). Die Zahl der registrierten Arbeitslosen wird mit 4,40 Millionen nur geringfügig über dem Vorjahresniveau liegen. Dies widerspricht der Erfahrung, nach der die Zahl der Arbeitslosen der Entwicklung der Erwerbstätigkeit nachläuft, so dass im Jahr 2004 eigentlich ein stärkerer Anstieg zu erwarten wäre. Dass es nicht so kommt, liegt daran, dass wie bereits im Jahr 2003 die konjunkturelle Entwicklung durch Änderungen in der Politik der Arbeitsverwaltung überlagert wird, die beispielsweise zu verstärkten Abgängen von Nichtleistungsempfängern aus der registrierten Arbeitslosigkeit führen und damit den aufgrund der Beschäftigungsentwicklung eigentlich zu erwartenden Anstieg der Arbeitslosigkeit dämpfen.

23. Im kommenden Jahr wird das staatliche Finanzierungsdefizit nach einem Betrag von 86,6 Mrd Euro in diesem Jahr mit etwa 74,8 Mrd Euro zwar etwas vermindert, aber es befindet sich noch immer auf einem hohen Niveau. Das Ziel, eine Defizitquote von unter 3,0 vH zu realisieren, wird damit zum dritten Mal in Folge verfehlt. In der Basisprognose beträgt das Defizit in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt 3,4 vH, in der Alternativprognose steigt es auf 3,6 vH. Kommt es hingegen ausschließlich zu einem Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform ohne die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen, würde das staatliche Defizit in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt mit 4,1 vH genauso hoch ausfallen wie in diesem Jahr.

III. Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren

24. Die deutsche Volkswirtschaft konnte sich auch in diesem Jahr nicht aus den Fesseln der Stagnation befreien: Das Wenige, was sich unter der Rubrik Dynamik verbuchen lässt, ist in der Hauptsache außenwirtschaftlichen Einflüssen geschuldet. Die Arbeitslosigkeit ist erneut gestiegen. Von den vier großen makroökonomischen Zielen – stabiles Preisniveau, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, hoher Beschäftigungsstand sowie angemessenes und stetiges Wirtschaftswachstum –, die der Sachverständigenrat gemäß seinem gesetzlichen Auftrag zu untersuchen hat, wurden in diesem Jahr die beiden letztgenannten Ziele zum wiederholten Male verfehlt. Diese enttäuschende Bestandsaufnahme unterscheidet sich im Grundsatz nicht von derjenigen des letzten Jahresgutachtens. Damals hatte der Sachverständigenrat angesichts einer weitgehend richtungslosen Wirtschaftspolitik das Fehlen einer in sich schlüssigen Strategie für mehr Wachstum und Beschäftigung konstatiert. Seitdem – und dies ist der wesentliche Unterschied zur Situation von vor einem Jahr – hat sich in der Wirtschaftspolitik einiges bewegt. Dieses grundsätzliche Urteil soll nicht verdecken, dass es im Hinblick auf die Ungewissheit über die Umsetzung vieler Maßnahmen ein gehöriges Maß an Vorschusslorbeeren enthält und dass in Teilbereichen durchaus Kritik angebracht ist. Aber die Richtung stimmt und insofern fällt die Beurteilung der Wirtschaftspolitik positiver aus als noch vor Jahresfrist.

25. Dieses Urteil ist allerdings zu differenzieren: Es gilt im Grundsatz für die eingeleiteten Maßnahmen auf dem Arbeitsmarkt und in den Systemen der Sozialen Sicherung. Es gilt nicht für die Finanzpolitik im Allgemeinen und die Steuerpolitik im Besonderen. Zwar haben die Probleme, vor denen die öffentlichen Haushalte gegenwärtig stehen, teilweise konjunkturelle Ursachen, und unzweifelhaft sind sie auch zum Teil das Resultat nur halbherziger Reformen der Vergangenheit in den Sozialversicherungen. Kommt dann eines zum anderen sind öffentliche Defizite in der Größenordnung, wie sie letztes und dieses Jahr zu verzeichnen waren, die fast unvermeidliche Folge. Die Finanzpolitik ist aber weniger für die konjunkturbedingte Verschlechterung der öffentlichen Defizite zu kritisieren, sondern vielmehr dafür, dass sie in ihrer ureigenen Domäne im vergangenen Jahr zu wenig getan hat, die Aussichten für mehr Wachstum und Beschäftigung zu verbessern: Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte mit dem Ziel einer Rückführung der staatlichen Verschuldung, ein Ziel, das der Sachverständigenrat ausdrücklich unterstützt und mit dem die Finanzpolitik in den vergangenen Jahren Vertrauenskapital aufgebaut hatte, wurde zunehmend unter Konjunkturvorbehalt gestellt. Die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts wurden angesichts der konjunkturellen Lage immer stärker als wachstumshemmendes Zwangskorsett angesehen, dessen man sich über eine flexible Interpretation des Regelwerks entledigen könne. Die Nettokreditaufnahme des Bundeshaushalts

überstieg wiederum die Ausgaben für die öffentlichen Investitionen, und die Verzerrungen an der Schnittstelle von Einkommens- und Unternehmensbesteuerung wurden nicht beseitigt. Im Bereich der Steuerpolitik hat die Gesetzgebung nicht nur jeglichen perspektivischen Elan verloren, die Systematik des Einkommensteuerrechts schwindet zunehmend. Stattdessen gewann die Idee einer diskretionären konjunkturstabilisierenden Rolle der Finanzpolitik an Prominenz.

26. Der Sachverständigenrat beurteilt die Wirtschaftspolitik daran, eine konsistente Strategie für mehr Wachstum und Beschäftigung zu formulieren und umzusetzen. Hierzu gehört auch, dass die Wirtschaftspolitik angesichts der zukünftigen demographischen Veränderungen die Konsequenzen der gegenwärtigen Politik unter einem langfristigen Zeithorizont erfasst. Dies gilt insbesondere für die Finanzpolitik und die Sozialpolitik. Vor dem Hintergrund der eingeleiteten Reformmaßnahmen und der bestehenden Reformdefizite legt das diesjährige Jahresgutachten deshalb einen Schwerpunkt auf die Rolle, die der Finanzpolitik im Rahmen einer solchen Politikkonzeption zukommt. Angesichts der weiterhin bestehenden Zielverfehlungen auf dem Arbeitsmarkt stellt der Sachverständigenrat darüber hinaus Vorschläge zur Diskussion, die die bisher eingeleiteten Reformmaßnahmen ergänzen sollen.

1. Öffentliche Haushalte sanieren

(Ziffern 390 ff.)

27. Die Bundesregierung hat in den vergangenen Jahren die Notwendigkeit einer Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zu einem integralen Bestandteil ihrer Finanzpolitik gemacht. In den „Finanzpolitischen Leitplanken“ wurden im Jahr 2000 als grundsätzliche Ziele der Finanzpolitik „ein Schuldenabbau für nachhaltige solide Staatsfinanzen“ sowie „die Förderung von Wachstum und Beschäftigung durch ein tragfähiges und gerechtes Steuer- und Abgabensystem“ formuliert. Dies geschah in der Erkenntnis: „Schulden von heute sind die Steuern und Abgaben von morgen“. Im vergangenen Jahr wurde jedoch das dieser Philosophie unterliegende strikte Konsolidierungserfordernis durch eine stärker auf die Stabilisierung der Konjunktur ausgerichtete Rolle der Finanzpolitik abgeschwächt. Es ist geplant, die dritte Stufe der Steuerreform vorzuziehen. Begründet wird dieses Vorhaben mit dem Erfordernis, die notwendigen Strukturreformen und den eingeschlagenen Konsolidierungskurs angesichts der schwachen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung mit einem konjunkturellen Impuls zu stützen. In der Tat wurde in der Steuerpolitik und in der Sozialpolitik ein Bündel an Maßnahmen geschnürt, das in den kommenden Jahren einen deutlichen Konsolidierungseffekt entfalten wird, vorausgesetzt, die Maßnahmen werden in der veranschlagten Größenordnung umgesetzt. Hier sind aber gerade bei den steuerlichen Einsparmaßnahmen gegenwärtig viele Fragen, sowohl die Umsetzung als auch die Finanzierung betreffend, offen. Dies gilt auch für die steuerliche Entlastung selbst. Damit ist die Entwicklung der öffentlichen Haushalte im

kommenden Jahr mit erheblichen Unsicherheiten behaftet: Kommt es zu einem Vorziehen der Steuerreform und werden die entsprechenden Gegenfinanzierungsmaßnahmen über den Bundesrat realisiert, dann dürfte das Defizit der öffentlichen Haushalte im kommenden Jahr 3,6 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt betragen.

28. Die Hoffnung auf einen mit dem Vorziehen der Steuerreform verbundenen positiven konjunkturellen Impuls nimmt in Kauf, dass im kommenden Jahr die erneute Verletzung der Defizitvorgabe des Stabilitäts- und Wachstumspakts wahrscheinlicher wird. Angesichts der empirischen Evidenz zu den geringen kurzfristigen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen einer diskretionären kreditfinanzierten Steuersenkung ist dies ein hoher Preis, denn es besteht die Gefahr, dass die Finanzpolitik in dem Spagat zwischen langfristigen Konsolidierungserfordernissen und kurzfristigem Stabilisierungsziel als inkonsistent in ihren Zielen wahrgenommen wird. Der damit verbundene Glaubwürdigkeitsverlust wäre insbesondere dann groß, wenn die steuerliche Entlastung beschlossen würde und die steuerlichen Konsolidierungsmaßnahmen in den Verhandlungen zwischen Bundesregierung und Opposition im Vermittlungsverfahren auf der Strecke blieben. Dies ist aus politökonomischen Gründen nicht unwahrscheinlich. Das Schicksal des Steuervergünstigungsabbaugesetzes liefert das beste Anschauungsbeispiel, wie finanzpolitische Konsolidierungsmaßnahmen im System des „kooperativen Föderalismus“ bundesdeutscher Prägung bis zur Unkenntlichkeit verwässert werden können. Angesichts des dringlichen Konsolidierungsbedarfs wäre dies die schlechteste aller Lösungen.

Renaissance der diskretionären Finanzpolitik

29. Die Vorstellung, dass mit den Instrumenten der Finanzpolitik der gegenwärtigen konjunkturellen Schwäche wirksam entgegengesteuert werden kann und sollte, hat in den zurückliegenden Jahren nicht nur in Deutschland an Gewicht gewonnen: Das prominenteste Beispiel hierfür sind die Vereinigten Staaten, die in zunehmendem Maße die Finanzpolitik diskretionär zur Stabilisierung der Gesamtwirtschaft einsetzen. Mit dem geplanten Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform beabsichtigt die Bundesregierung nun ebenfalls eine teilweise kreditfinanzierte Entlastung in Höhe von rund 15,6 Mrd Euro für das kommende Jahr. Auf den Bundeshaushalt entfallen davon rund 7 Mrd Euro, von denen 5 Mrd Euro über eine höhere Verschuldung finanziert werden sollen. Für die Länder und Gemeinden ist die Finanzierung ungeklärt. Die vorliegenden empirischen Studien zu den Auswirkungen einer kreditfinanzierten Steuersenkung kommen in der Mehrzahl zu dem Ergebnis, dass eine solche Maßnahme kurzfristig positive konjunkturelle Effekte entfaltet. Die entsprechenden Multiplikatoren sind aber regelmäßig gering. Eine Senkung der Steuerbelastung gemessen am nominalen Bruttoinlandsprodukt um einen Prozentpunkt erhöht demgemäß den Zuwachs der gesamtwirtschaftlichen Produktion

kurzfristig um rund 0,2 bis 0,5 Prozentpunkte. Dieser geringe positive gesamtwirtschaftliche Impuls der steuerlichen Entlastung war abzuwägen gegen den mit einem höheren Defizit verbundenen möglichen Vertrauensverlust in die Glaubwürdigkeit des mittelfristigen Konsolidierungspfads. Der Sachverständigenrat hätte angesichts dieser Alternative und eines strukturellen Defizits von 3½ vH im Jahr 2003 in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt von dem Vorziehen der Steuerreform abgeraten. Da aber inzwischen der Deutsche Bundestag das Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform beschlossen hat, sollte dieser Schritt auch umgesetzt werden. Das ständige Hin und Her in der Steuerpolitik muss endlich ein Ende haben; denn auch so wird das Vertrauen der Bürger in die Handlungsfähigkeit der Politik beschädigt. Zu warnen ist allerdings davor, zukünftig eine Renaissance der diskretionären Finanzpolitik einzuläuten. Groß sind bei nur geringen konjunkturellen Effekten die Risiken einer prozyklischen Politik, die daraus entstehen, dass die politischen Maßnahmen angesichts der zeitlichen Verzögerung im Diagnose- und Entscheidungsprozess zu spät kommen und nicht mehr antizyklisch wirken, sondern den Zyklus noch verstärken. Die Stabilisierungsaufgabe der Finanzpolitik wird damit nicht negiert; als Regel sollte aber gelten, dass sie diese Aufgabe über das Wirken der automatischen Stabilisatoren gewährleistet und nicht ihre Energien im politischen Gezerre um konjunkturstimulierende Maßnahmen erschöpft. Dazu sind die übrigen unerledigten Probleme der Finanzpolitik zu bedeutend.

Stabilitäts- und Wachstumspakt

- Der Stabilitäts- und Wachstumspakt ist ein sinnvolles und notwendiges Regelwerk. Er soll die Tragfähigkeit der nationalen Finanzpolitiken im Euro-Raum sicherstellen und möglichen Konflikten zwischen der einheitlichen Geldpolitik und den nationalen Finanzpolitiken vorbeugen.
- Die Europäische Kommission wird derzeit ihrer Rolle als Hüterin des Pakts nicht gerecht. Sie sollte den Pakt konsequent anwenden und Verstößen gegen den Pakt entschlossener entgegenreten.
- Mehr noch als die Europäische Kommission trägt gegenwärtig der ECOFIN-Rat zur Demontage des Pakts bei. Er hat die Entscheidung über weitere Schritte im Defizitverfahren gegen Frankreich mit ungewissem Ausgang vertagt. Werden fortgesetzt Verstöße gegen die Vorgaben des Pakts nicht sanktioniert, ist der Pakt faktisch tot.
- Als Konsequenz der wiederholten und andauernden Verstöße gegen die Haushaltsregeln des Pakts müssen in Deutschland umgehend entschlossene Konsolidierungsmaßnahmen eingeleitet werden. Andernfalls sind mögliche Sanktionen – zunächst die Hinterlegung einer zinslosen Bareinlage – zu akzeptieren.

Stabilitäts- und Wachstumspakt: Flexibilität überstrapaziert

30. Deutschland verfehlte in diesem Jahr mit einem Defizit von 4,1 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt im zweiten Jahr in Folge die Defizitobergrenze von 3 vH des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Und auch im kommenden Jahr wird es nicht gelingen, die Defizitquote unter diese Grenze zurückzuführen. Mit einem strukturellen Defizit von über 3 vH ist man zudem weit entfernt von dem mittelfristigen Ziel eines ausgeglichenen Haushalts. Insofern war es konsequent, zu Beginn dieses Jahres ein Defizitverfahren gegen Deutschland zu eröffnen. Auch gegen Frankreich wurde ein Verfahren eingeleitet. Diese weitgehend zeitgleichen Verfahren gegen die beiden größten Länder der Europäischen Währungsunion bedeuteten die erste große Bewährungsprobe für den Pakt. Diese endete vorläufig mit der Entscheidung des ECOFIN-Rates, die Empfehlungen der Europäischen Kommission an Frankreich im Rahmen des Artikel 104 Absatz 9 EG-Vertrag auf seiner Sitzung Anfang November zu vertagen, in einer existentiellen Krise des Pakts. Die Empfehlung der Europäischen Kommission, Frankreich gegen das Versprechen einer Zurückführung der konjunkturbereinigten Defizitquote um einen Prozentpunkt, ein Überschreiten der 3 vH-Grenze bis zum Jahr 2005 zu gestatten, war schon ein Vorgehen, mit dem die Flexibilität des Stabilitäts- und Wachstumspakts bis an die Grenze strapaziert wurde. Dadurch, dass sich der ECOFIN-Rat bisher nicht mit der notwendigen Mehrheit auf diese ohnehin laxen Vorgabe einigen konnte, riskiert er die Demontage des Pakts.

31. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt ist ein sinnvolles Regelwerk. Er soll mögliche Konflikte zwischen der einheitlichen europäischen Geldpolitik und den weiterhin nationalen Finanzpolitiken in den Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion verhindern und darüber hinaus die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen sichern und so die langfristigen Wachstumsaussichten stärken. Dass solide öffentliche Finanzen einen positiven Einfluss auf das langfristige Niveau der Produktion haben, findet für die Mitgliedsländer der Europäischen Währungsunion auch empirische Bestätigung (Ziffern 789 ff.). Die genannten Ziele erfordern in der Logik des Pakts eine ausgeglichene Haushaltsposition und damit für Länder, in denen der konjunkturbereinigte Haushalt defizitär ist, eine entsprechende Konsolidierungsanstrengung. In einer ganzen Reihe von Ländern ist in den vergangenen Jahren eine deutliche Rückführung der Defizite und Schuldenstandsquoten erreicht worden. Ausgehend von der Situation eines ausgeglichenen Haushalts ist dann auch bei normalen konjunkturellen Schwankungen eine über die automatischen Stabilisatoren wirkende Stabilisierung durch die Finanzpolitik möglich, ohne mit der 3-vH-Defizitvorgabe in Konflikt zu geraten. Insofern ist die Möglichkeit, dass es – wie im Falle Deutschlands und Frankreichs – angesichts einer nicht übermäßig schweren gesamtwirtschaftlichen Abschwungphase zu einem Überschreiten der Defizitgrenze kommt, nur mit einem Konsolidierungsversagen in der jüngeren Vergangenheit erklärbar.

32. In diesem Fall ist dann in der Tat ein Zielkonflikt zwischen den kurzfristigen stabilisierungspolitischen Erfordernissen und den Defizitvorgaben des Pakts vorhanden. Die Logik des Pakts lässt den betreffenden Ländern aber zwei prinzipielle Möglichkeiten: Verfolgt die Politik das Ziel, die öffentlichen Defizite unter die 3-vH-Grenze zu bringen, impliziert dies eine prozyklische Politik; will man diese vermeiden, dann ist gemäß den geltenden Regeln ein Defizitverfahren mit seinen möglichen Folgen zu akzeptieren. Ein Land, das sich in einer solch schwierigen Situation befindet, ist demnach nicht unter allen Umständen zu einer die Konjunkturschwankungen verstärkenden Politik gezwungen, hat dann aber die Konsequenzen dieser Entscheidung zu akzeptieren. Diesen Zielkonflikt nicht offen zu Tage treten zu lassen, sondern das wiederholte Überschreiten der Defizitgrenze ohne entsprechende Sanktionierung zu gestatten, eröffnet die Gefahr, dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt zu einer formaljuristischen Hülse verkommt. Deshalb sind die Beschlüsse der Europäischen Kommission und des Ministerrats im laufenden Defizitverfahren gegenüber Frankreich so kritisch zu sehen.

33. Eine strikte Auslegung des Pakts würde spätestens Ende 2004 die Verhängung von Sanktionen erfordern, es sei denn, die Defizite würden im kommenden Jahr unter die 3-vH-Grenze geführt. Dies ist im Falle Deutschlands und Frankreichs unrealistisch. Als Konsequenz müssten dann die Regeln wie vorgesehen angewandt werden. Als Sanktion ist in der Regel zunächst eine unverzinsliche Bareinlage vorgesehen. Diese wäre in den konkreten Fällen vermutlich nicht vor Ende 2004 zu hinterlegen und würde in den Jahren 2005 und 2006 vergleichsweise geringe finanzielle Belastungen nach sich ziehen, da nur etwaige Zinszahlungen für die Finanzierung der Bareinlage als Kosten anfallen. Erst danach wird bei fortgesetztem Verstoß die Bareinlage in eine Geldbuße umgewandelt.

34. Der Sachverständigenrat spricht sich gegen eine radikale Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts aus. Keine der von der Politik oder der Wissenschaft vorgeschlagenen Alternativen bietet so eindeutige Vorteile, dass sie das Risiko einer weit reichenden Umgestaltung des Pakts in der gegenwärtigen Situation aufwiegen. Dies schließt nicht die Möglichkeit gradueller Reformen aus, diese lassen sich aber weitgehend im Rahmen des gegenwärtigen Regelwerks umsetzen. Hierzu zählt die Stärkung der Europäischen Kommission bei Frühwarnungen und im Verlauf des Defizitverfahrens.

Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen

- Zur Beurteilung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte sind neben den expliziten staatlichen Schulden auch die impliziten Staatsschulden zu berücksichtigen, die insbesondere aus der Gesetzlichen Rentenversicherung, der Gesetzlichen Krankenversicherung und den Pensionsansprüchen der Beamten resultieren.

- Die Tragfähigkeitslücke zeigt einen unabwendbaren finanzpolitischen und sozialpolitischen Handlungsbedarf an. Nach unseren Berechnungen beträgt sie ein Mehrfaches der expliziten staatlichen Schuldenstandsquote von 60,8 vH im Basisjahr 2002.
- Die Höhe der impliziten Staatsschuldenquote kann in etwa halbiert werden, wenn das gesetzliche Renteneintrittsalter langfristig von 65 auf 67 Jahre heraufgesetzt und die Rentenanpassungsformel um einen Nachhaltigkeitsfaktor ergänzt wird.

Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte sichern

35. Eines der zentralen Ziele des Stabilitäts- und Wachstumspakts ist die Sicherung der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik. Die Mitgliedsländer der Europäischen Währungsunion sind gemäß Artikel 121 Absatz 1 EG-Vertrag verpflichtet, „eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand“ sicherzustellen. Die Beurteilung nachhaltiger öffentlicher Finanzen erfolgt dabei über die Höhe der gesamtstaatlichen Finanzierungssalden und Schuldenstände. Diese Indikatoren haben allerdings lediglich eine begrenzte Aussagekraft für die Frage, ob eine Finanzpolitik nachhaltig ist. In ihnen drückt sich, im Falle der Defizitquote, lediglich die aktuelle oder, im Falle der Schuldenstandsquote, die vergangene Ausrichtung der Finanzpolitik aus. Damit erfassen beide Indikatoren nicht, dass neben der verbrieften expliziten staatlichen Schuld eine zweite Form der Staatsschuld existiert, die impliziten Verbindlichkeiten. Letztere entstehen als Differenz aus den auf der Grundlage der gegenwärtigen Politik erzeugten zukünftigen unverbrieften Leistungsversprechen und den diese Ansprüche deckenden zukünftigen Einnahmen. Derartige unverbriefte zukünftige Leistungsansprüche haben ihre Ursachen vor allem in den Leistungszusagen der Sozialversicherungen, aber auch in den zukünftig zu erfüllenden Pensionsverpflichtungen des Staates. Reichen – auf die Gegenwart bezogen – die zukünftigen Einnahmen nicht aus, die zukünftigen Leistungsversprechen zu erfüllen, dann liegt eine implizite Schuld vor.

36. Damit wird deutlich, dass die Frage der nachhaltigen oder tragfähigen Finanzpolitik nicht durch eine alleinige Betrachtung der aktuellen öffentlichen Defizite oder des ausgewiesenen Schuldenstands beantwortet werden kann. Notwendig ist darüber hinaus vielmehr eine langfristige Betrachtung der Konsequenzen, die sich aus einer Fortschreibung der gegenwärtigen Politik ergeben. Der Sachverständigenrat legt in diesem Jahresgutachten erstmals eine Analyse der Tragfähigkeit der Finanzpolitik im Rahmen des Konzepts der Generationenbilanzierung vor. Die Ergebnisse belegen einen erheblichen zukünftigen Konsolidierungsbedarf der öffentlichen Haushalte: Bezogen auf das nominale Bruttoinlandsprodukt des Jahres 2002 beträgt der Anteil der impliziten Schulden ein Mehrfaches der Quote der expliziten Schulden von 60,8 vH. Die gesamte Tragfähigkeitslücke, definiert als Summe beider Schulden-

standsquoten, macht im Basisszenario rund 330 vH aus. Eine Schließung dieser Tragfähigkeitslücke zur Gewährleistung tragfähiger öffentlicher Finanzen verlangte bei unveränderten Einnahmen eine Kürzung sämtlicher heutiger und zukünftiger Staatsausgaben um rund 12 vH. Bezogen auf das Jahr 2002 bedeutete dies eine Rückführung der staatlichen Ausgabenquote von 48,5 vH auf 42,6 vH beziehungsweise eine Kürzung der laufenden staatlichen Ausgaben um über 120 Mrd Euro. Angesichts der vielfältigen Abgrenzungs-, Zurechnungs- und Prognoseprobleme, die mit einer solchen langfristigen Analyse verbunden sind, sollte man zwar die konkreten numerischen Werte für die ermittelten Tragfähigkeitslücken mit einer gewissen Vorsicht interpretieren. Deutlich wird aber trotz dieser qualifizierenden Einschränkung, dass der tatsächliche Konsolidierungsbedarf, vor dem die deutsche Finanzpolitik in den kommenden Jahrzehnten steht, ein Mehrfaches dessen ist, was ein Blick auf die laufenden Defizite und die ausgewiesene Schuldenstandsquote suggeriert.

37. Eine Analyse der Ursachen der Tragfähigkeitslücke zeigt, dass diese in der Hauptsache durch die Kombination zweier Sachverhalte verursacht wird: der demographischen Entwicklung in den kommenden Jahrzehnten sowie der umlagefinanzierten Systeme der Sozialen Sicherung. An der demographischen Entwicklung kann die Politik wenig ändern, deshalb muss eine Verringerung der Tragfähigkeitslücke an den Sozialsystemen ansetzen. So würde eine Rentenreform, wie sie die Kommission „Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme“ (Rürup-Kommission) vorgeschlagen hat, über eine Verlängerung des gesetzlichen Renteneintrittsalters und einen die demographischen Veränderungen berücksichtigenden Nachhaltigkeitsfaktor die Quote der impliziten Schuld nahezu halbieren. Zu beherrzten Reformen der Gesetzlichen Rentenversicherung und der Gesetzlichen Krankenversicherung gibt es vor diesem Hintergrund in einer den zukünftigen Herausforderungen gerecht werdenden Konsolidierungsstrategie keine Alternative.

Soziale Sicherung

- Mit der Gesundheitsreform 2003 (GKV-Modernisierungsgesetz) wurden wichtige, allerdings viel zu zaghafte Schritte zur Stärkung des Wettbewerbs vorgenommen.
- Das vom Sachverständigenrat zur Reform des Finanzierungssystems der Gesetzlichen Krankenversicherung vorgeschlagene Pauschalprämienmodell ist in allokativer, vor allem in beschäftigungspolitischer Hinsicht einer Bürgerversicherung überlegen.
- Die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters und die Ergänzung der Rentenanpassungsformel um einen Nachhaltigkeitsfaktor sind dazu geeignet, die Gesetzliche Rentenversicherung langfristig zu stabilisieren.

Soziale Sicherung: Reformbemühungen und Reformdiskussionen
(Ziffern 289 ff.)

38. Entsprechende Reformvorschläge für die einzelnen Zweige der Sozialversicherungen wurden durch die Kommissionen der Bundesregierung und der CDU/CSU vorgelegt. Trotz aller Unterschiede in Einzelfragen kennzeichnet beide Reformentwürfe die Einsicht in die Notwendigkeit, angesichts der demographischen Entwicklung und der lohnabhängigen Finanzierung die Systeme der umlagefinanzierten Sozialen Sicherung neu zu justieren. Die Bundesregierung hat im Bereich der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Gesetzlichen Rentenversicherung erste gesetzgeberische Schritte zur Umsetzung der Vorschläge der Rürup-Kommission eingeleitet. Da der Sachverständigenrat sich in seinem letzten Jahresgutachten ausführlich zu den Reformoptionen im Bereich der Sozialversicherungen geäußert hat, werden für diese Politikbereiche in diesem Gutachten die Maßnahmen der Bundesregierung sowie die Vorschläge der Rürup-Kommission anhand der Vorstellungen des Sachverständigenrates beurteilt.

39. In der Gesetzlichen Krankenversicherung wurde mit dem GKV-Modernisierungsgesetz der Einstieg in eine umfassendere Gesundheitsreform eingeleitet. Das im Konsens mit der CDU/CSU-Opposition verabschiedete Gesetz sieht wichtige Maßnahmen auf der Ausgabe- und zur Stärkung des Wettbewerbs vor. Durch den verstärkten Einsatz von Zuzahlungen sowie durch die Einführung von Praxisgebühren sollen die gesetzlichen Krankenkassen im kommenden Jahr um 3,2 Mrd Euro entlastet werden. Ab dem Jahr 2005 ist mit der Ausgliederung des Zahnersatzes aus dem Regelleistungskatalog der Gesetzlichen Krankenversicherung eine Einsparung von rund 3,5 Mrd Euro verbunden. Ab dem Jahr 2006 wird das Krankengeld zumindest teilweise über einen Sonderbeitrag von den Versicherten allein finanziert. Die letztgenannte Lösung kann aus konzeptionellen Gründen nicht überzeugen, da der direkte Bezug zum Krankengeld nicht hergestellt wurde, sondern einzig eine einmalige Verschiebung in der paritätischen Finanzierung herbeigeführt wird. Da sich damit die gesamte Abgabenbelastung für Arbeitnehmer und Arbeitgeber nicht verändert, sind von dieser Maßnahme auch keine wesentlichen Beschäftigungseffekte zu erwarten. Kritisch zu sehen ist auch der beschlossene Einstieg in die Finanzierung über Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt. Gedeckt werden sollen damit versicherungsfremde Leistungen; der Zuschuss wurde aber nicht explizit an diese Ausgaben gekoppelt, sondern wird als pauschale Zuweisung in das System eingespeist und über eine mehrstufige Erhöhung der Tabaksteuer finanziert. Welche Dynamik derartige Zuschüsse, einmal etabliert, entfalten können und welche Einschränkung des finanzpolitischen Bewegungsspielraums mit ihnen verbunden sein kann, dafür liefert die Gesetzliche Rentenversicherung ein Beispiel (Ziffer 268). Im Arzneimittelvertrieb wurden erste zaghafte Wettbewerbselemente beschlossen. Insgesamt wurde mit der Reform, nicht zuletzt durch den Einfluss klientelpolitisch motivierter Interventionen im Prozess

der Konsenssuche, der Wettbewerb auf der Ebene der Leistungserbringer aber nur unzureichend gestärkt. Die Bundesregierung erhofft sich durch die Reformmaßnahmen eine Senkung des Beitragssatzes auf 13,6 vH im kommenden Jahr. Diese Prognose erscheint zu optimistisch.

40. Eine Entscheidung über eine grundlegende Reform der Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung kam in diesem Jahr nicht zustande. Die Rürup-Kommission stellte dem Gesetzgeber diesbezüglich zwei alternative Modelle zur Auswahl: eine Finanzierung der Gesundheitsleistungen über Pauschalprämien mit sozialem Ausgleich sowie eine Finanzierung über eine Bürgerversicherung, das heißt eine einkommensbezogene Krankenversicherung mit einer Ausweitung des Kreises der Versicherungspflichtigen und der einzubeziehenden Einkommensarten sowie einer Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze. Der Sachverständigenrat sprach sich schon in seinem letzten Jahresgutachten nachdrücklich für ein Prämienmodell aus. Dies vor allem aus folgenden Gründen: Eine Prämienlösung koppelt die zukünftige Entwicklung der Gesundheitsausgaben von den bisherigen auf das Arbeitseinkommen bezogenen Beiträgen ab; dies erhöht die Arbeitsanreize für den Großteil der Einkommensbezieher merklich. Zudem wird die Äquivalenz zwischen Beiträgen zur und Leistungen aus der Gesetzlichen Krankenversicherung erhöht. Auch das Prämienmodell enthält, dies wird in der Politik und den Medien nicht selten verkürzt dargestellt, einen sozialen Ausgleich für die Bezieher niedriger Einkommen, der über die Ausschüttung an die Arbeitnehmer und die anschließende Versteuerung des bisherigen Arbeitgeberanteils zur Krankenversicherung finanziert werden soll.

Das Alternativmodell einer Bürgerversicherung ist mit Blick auf die Beschäftigungseffekte den Gesundheitsprämien eindeutig unterlegen. Durch die Einbeziehung zusätzlicher Einkommen wird nur eine begrenzte Abkoppelung der Beiträge vom Lohn erreicht. Dies wird erkaufte durch zusätzliche Verzerrungen, die über eine Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze und die Einbeziehung zusätzlicher Einkommen entstehen. Im Ergebnis sind damit sogar negative Effekte auf die Beschäftigung zu erwarten. Die Popularität der Bürgerversicherung erklärt sich primär durch die als gerechter empfundenen Verteilungswirkungen dieses Modells gegenüber der Gesundheitsprämie. Hier sollte man aber bedenken, dass gerade aus Verteilungsaspekten wenig gewonnen ist, wenn die Verteilungsmasse durch die vermeintlich gerechteren Maßnahmen eher verringert, denn vergrößert wird.

41. Im Bereich der **Gesetzlichen Rentenversicherung** drohte auch in diesem Jahr insbesondere durch die Erosion der Einnahmeseite ein Beitragssatzanstieg; und wie in den Vorjahren wurde diesem durch Ad-hoc-Maßnahmen entgegengesteuert. Dies mag man unter dem Blickwinkel der Beschäftigungssicherung begrüßen, das Vertrauen in die Verlässlichkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung wurde dadurch aber erneut beschädigt. Beschlossen wurde unter anderem eine Aussetzung der

Renten Anpassung im Jahr 2004, eine weitere Absenkung der Schwankungsreserve sowie die alleinige Finanzierung des Beitrags zur Pflegeversicherung durch die Rentner im kommenden Jahr. Letzteres bedeutet eine faktische Kürzung der Nettorenten um 0,85 vH.

Vor dem Hintergrund der anhaltenden Wachstumsschwäche und angesichts eines sich gegenüber den Annahmen der Rentenreform 2001 abzeichnenden verstärkten demographischen Drucks wurden weitere mittelfristig wirkende rentenrechtliche Maßnahmen notwendig. Die Bundesregierung beabsichtigt vor diesem Hintergrund die Abschaffung der bewerteten Anrechnungszeiten bei schulischer Ausbildung, die Erhöhung des tatsächlichen Renteneintrittsalters durch den Abbau von Anreizen zur Frühverrentung sowie eine Modifikation der Renten Anpassungsformel, mit der sowohl einer niedrigeren Geburtenhäufigkeit als auch einer steigenden Lebenserwartung Rechnung getragen wird. Diese Maßnahmen sind richtig. Insbesondere der von der Rürup-Kommission vorgeschlagene Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenformel als Ausdruck einer einnahmeorientierten Ausgabenpolitik ist angesichts der demographischen Entwicklung eine zielführende Innovation. Die Heraufsetzung des tatsächlichen Renteneintrittsalters, so begrüßenswert die Rückführung der Anreize zur Frühverrentung auch ist, muss jedoch durch eine Anhebung des gesetzlichen Eintrittsalters in die Rente ergänzt werden. Der Sachverständigenrat hat hierzu – wie die Rürup-Kommission – eine allmähliche Erhöhung des Renteneintrittsalters, beginnend ab dem Jahr 2011, als geeigneten Weg vorgeschlagen. Die von der Rürup-Kommission empfohlenen Maßnahmen würden den Beitragssatzanstieg bis zum Jahr 2030 unter 22 vH begrenzen. Die sinnvolle Orientierung an einer derartigen stärker einnahmeorientierten Ausgabenpolitik führt allerdings zu niedrigeren impliziten Renditen für die mittleren und jüngeren Jahrgänge sowie zu einer deutlichen Absenkung des Bruttorentenniveaus. Im Gegenzug gewinnen die jüngeren Geburtsjahrgänge aber finanziellen Spielraum für eine ergänzende kapitalgedeckte Eigenvorsorge, mit dem die Leistungsrücknahmen des Umlagesystems gemildert oder gar – in Abhängigkeit von der erzielten Rendite und dem Ansparzeitraum – überkompensiert werden können. Vor dem Hintergrund des demographischen Drucks auf die Tragfähigkeit des umlagefinanzierten Rentensystems und damit die öffentlichen Haushalte befürwortet der Sachverständigenrat eine möglichst rasche Umsetzung der diesbezüglichen Vorschläge der Rürup-Kommission.

42. Auch in der **Sozialen Pflegeversicherung** ist angesichts der Defizitentwicklung in den vergangenen Jahren eine Reform erforderlich. Hier hat die Bundesregierung jedoch noch nicht einmal den Vorschlag der Rürup-Kommission aufgegriffen, der im Wesentlichen darauf abzielt, das derzeitige System beizubehalten und über eine Höherbelastung der Rentner sowie den Aufbau eines individuellen Kapitalstocks die Beitragsbelastung konstant zu halten. Besser wäre ohnehin ein – auch heute noch möglicher – Übergang zu einer kapitalgedeckten Privaten Pflegeversicherung. Die Entwicklung

der vergangenen Jahre, in denen es zu einem merklichen Abschmelzen der zunächst nach Einführung der Pflegeversicherung im Jahr 1995 aufgebauten Reserven kam, zeigt deutlich, dass es ein Fehler war, die Pflegeversicherung in der Form einer Umlageversicherung zu organisieren. Ein Umstand, auf den der Sachverständigenrat im Vorfeld mit Nachdruck hingewiesen hatte (SG 94 abgedruckt in JG 95 Anhang).

Haushaltskonsolidierung

- Haushaltskonsolidierung sollte der Realisierung langfristiger Ziele dienen.
- Konsolidierungen durch Ausgabenkürzungen sind erfahrungsgemäß nachhaltiger als solche über Einnahmeerhöhungen. Eine erfolgreiche Haushaltskonsolidierung benötigt kein günstiges konjunkturelles Umfeld.
- Der Abbau von Steuervergünstigungen zur Finanzierung von Tarifsenkungen hat positive gesamtwirtschaftliche Effekte. Eine Rückführung von Steuervergünstigungen ist aber auch zu Konsolidierungszwecken angebracht.
- Ein gezielter, kriteriengeleiteter Abbau von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen ist der Rasenmähermethode überlegen.
- Das Volumen der hier vorgeschlagenen Ausgabenkürzungen und Rücknahmen von Steuererleichterungen beläuft sich nach Auslaufen dieser Maßnahmen auf über 25 Mrd Euro pro Jahr. Nicht berücksichtigt sind dabei Steuervergünstigungen im Unternehmensbereich; ihr Abbau muss in eine Reform der Unternehmensbesteuerung integriert werden.
- Das Ehegattensplitting ist keine Steuervergünstigung. Die Entfernungspauschale ist nicht generell eine Steuervergünstigung; daher ist eine Kürzung vertretbar.

Konsolidierung der öffentlichen Haushalte: Strategien und Optionen

(Ziffern 455 ff.)

43. Über die Beschlüsse und Vorhaben in den Systemen der Sozialen Sicherung hinaus, für die in den kommenden Jahren eine beträchtliche Nettoentlastung erwartet wird, hat die Bundesregierung ein umfangreiches steuerliches Maßnahmenbündel auf den Weg gebracht. Dieses wird bei vollständiger Umsetzung – einschließlich des Vierten Gesetzes für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – für die Gebietskörperschaften ab dem Jahr 2005 veranschlagte jährliche Mehreinnahmen in einer Größenordnung von über 17 Mrd Euro erbringen. Im kommenden Jahr wird bei Vorziehen der

dritten Stufe der Steuerreform einschließlich der geplanten Einsparmaßnahmen allerdings eine Mindereinnahme von annähernd 4 Mrd Euro zu verzeichnen sein. Angesichts der aus dem Ruder laufenden Defizite und der festgestellten Tragfähigkeitslücke ist ein darüber hinausgehender mittelfristiger Konsolidierungsbedarf aber offensichtlich und unabweisbar: Die Hoffnung, dass allein über ein höheres Wirtschaftswachstum diesem Druck ausgewichen werden könnte, ist unrealistisch. Insoweit sind die Maßnahmen der Bundesregierung richtig und notwendig, wenn auch nur ein erster Schritt. Vor diesem Hintergrund wäre es fatal, wenn sich das Schicksal des Steuervergünstigungsabbaugesetzes erneut wiederholte. Die Einsicht, dass die öffentlichen Haushalte einer dringenden Sanierung bedürfen, setzt sich jedoch mehr und mehr über die Parteigrenzen hinweg durch. In den vergangenen Monaten war beinahe ein Überbietungswettbewerb zu beobachten, was potentielle Sparmaßnahmen angeht. Woran es aber nach Einschätzung des Sachverständigenrates mangelt, das ist eine ökonomisch fundierte Analyse der Ansatzpunkte und Handlungsfelder einer erfolgversprechenden Konsolidierungsstrategie. Mit anderen Worten: Es ist ein Leichtes, eine milliarden-schwere Liste von Einsparmaßnahmen zusammenzustellen, es ist aber ohne überzeugende Argumente ungleich schwerer, sie im politischen Prozess durchzusetzen.

44. Konsolidierung bedeutet eine Verbesserung der konjunkturbereinigten öffentlichen Primärsalden, also des Saldos aus staatlichen Einnahmen und Ausgaben ohne Berücksichtigung von konjunkturellen Effekten und ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben der öffentlichen Hand. Konsolidierungsanstrengungen können damit prinzipiell über die Ausgabenseite und/oder die Einnahmeseite des staatlichen Gesamthaushalts erfolgen. Die Erfahrungen von Konsolidierungsphasen in den Ländern der Europäischen Währungsunion belegen aber, dass am ehesten eine dauerhafte Verbesserung der öffentlichen Haushalte gelingt, wenn die Konsolidierung auf der Ausgabenseite ansetzt. Darüber hinaus zeigt sich, dass kräftige Sparmaßnahmen auch in einem gesamtwirtschaftlich schwierigen Umfeld eingeleitet werden können, ohne dass sich die mit den kurzfristigen Konsolidierungsmaßnahmen befürchteten konjunkturellen Verschlechterungen einstellen müssen. Oft lässt sich sogar der gegenteilige Effekt feststellen. Insofern ist es nicht angebracht, den notwendigen Konsolidierungsbedarf unter den Generalvorbehalt einer günstigen konjunkturellen Ausgangslage zu stellen. Der Sachverständigenrat plädiert deshalb für eine konsistente und auf Dauer angelegte Konsolidierungsstrategie. Diese sollte unabhängig von den zyklischen Schwankungen über das Erwirtschaften konjunkturbereinigter Primärüberschüsse erfolgen und die Aufgabe der konjunkturellen Stabilisierung an die automatischen Stabilisatoren delegieren.

45. In der politischen Diskussion über Konsolidierung wird oftmals ein Streichen von Steuervergünstigungen ohne eine entsprechende Senkung der Steuersätze als Steuererhöhung gebrandmarkt, die abzulehnen sei. Dieses Argument überzeugt aus einer Reihe von Gründen

nicht. So ist die Unterscheidung zwischen Steuervergünstigungen und staatlichen Ausgaben oft nicht so eindeutig, wie es in der öffentlichen Diskussion den Anschein hat. Eine ganze Reihe von Steuervergünstigungen, wie beispielsweise die Eigenheimzulage, die in der Finanzstatistik als Minderung der Steuereinnahmen verbucht wird, ist ökonomisch einer Ausgabe äquivalent. Wichtiger noch ist aber, dass die Beseitigung von steuerlichen Subventionstatbeständen über eine Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage die verzerrenden Effekte und damit die Zusatzlasten der Besteuerung verringert. Dies ist unmittelbar einsichtig, wenn gleichzeitig mit der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage auch die Steuersätze reduziert werden. Es gilt aber im Grundsatz auch, wenn anstelle der Steuersatzsenkungen die öffentlichen Defizite und damit die zukünftigen Zinslasten des Staates zurückgeführt werden. Das Streichen von Steuervergünstigungen darf deshalb kein Tabu in einer glaubwürdigen Konsolidierungsstrategie sein.

46. Der Abbau von Subventionen, also Finanzhilfen und Steuervergünstigungen, sollte dabei gezielt und kriteriengeleitet erfolgen. Die „Rasenmähermethode“, die ein Kürzen sämtlicher Tatbestände um einen einheitlichen Prozentsatz bedeutet, ist deshalb abzulehnen. Nicht jede Finanzhilfe und Steuervergünstigung ist unberechtigt und eine gleichmäßige Kürzung unterscheidet nicht zwischen den Sachverhalten, die stark verzerrende Effekte aufweisen, und den Sachverhalten, bei denen dies nur in sehr viel geringerem Ausmaß der Fall ist oder für die sich gar ökonomisch gute Gründe anführen lassen. Das Kriterium, mit dem der Sachverständigenrat die relevanten Subventionen auf ihre Berechtigung hin beurteilt, ist das der Effizienz: Subventionen müssen selektiv gekürzt werden und zuerst und am stärksten dort, wo sie die größten nachteiligen Wohlfahrtseffekte hervorrufen. Von einer effizienzmindernenden und damit Beschäftigung und Wachstum beeinträchtigenden Verzerrung staatlicher Eingriffe spricht man üblicherweise dann, wenn die Entscheidung eines Individuums aufgrund eines staatlichen Eingriffs, zum Beispiel einer steuerlichen Maßnahme, über den primären Einkommensentzug hinaus verzerrt wird, kurz: wenn Zusatzlasten auftreten.

47. Vor diesem Hintergrund wird in diesem Jahresgutachten eine Reihe von Ausgaben und Subventionen identifiziert und ökonomisch analysiert, von denen viele seit geraumer Zeit eine bedeutende Rolle in der öffentlichen Diskussion um relevante Konsolidierungstatbestände spielen. Hierzu zählt der Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik als ein gewichtiger Ausgabenblock. Darüber hinaus werden wichtige Finanzhilfen und Steuervergünstigungen betrachtet. Das Gesamtvolumen der in die Betrachtung einbezogenen Maßnahmen beträgt rund 60 Mrd Euro. Das Gesamtvolumen der betrachteten und gänzlich abzuschaffenden Sachverhalte beläuft sich auf eine Summe von rund 25 Mrd Euro. Darüber hinaus lässt sich eine Reihe von Subventionen identifizieren, bei denen, wenn auch keine vollständige Abschaffung so doch eine merkliche Rückführung in Betracht kommt.

Ein Teil davon ist bereits im Haushaltsbegleitgesetz enthalten. Ein nicht unbeträchtlicher Teil ist aber bisher nicht entschlossen genug angegangen worden. Diese Spielräume für weitere Konsolidierungen gilt es, in den kommenden Jahren zu nutzen. So sollte im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik der begonnene Prozess der Kürzung wenig erfolgversprechender Maßnahmen zügig fortgesetzt werden. Hierbei handelt es sich vor allem um die „Beschäftigung schaffenden Maßnahmen“ sowie Teile des Weiterbildungsangebots. Von den gewichtigen Finanzhilfen sind abzuschaffen: die Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle sowie die Förderung des Wohnungsbaus (einschließlich der Eigenheimzulage). Im Rahmen der als Steuervergünstigung gewährten Subventionen lässt sich keine Berechtigung der steuerfreien Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nacharbeit begründen. Gleiches gilt beispielsweise für den Sparerfreibetrag, den Sonderausgabenabzug für Beiträge zu Lebensversicherungen, die Steuerfreiheit für Erträge aus Lebensversicherungen, die Übungsleiterpauschale und den Sonderausgabenabzug für Spenden an Kirchen, Parteien und gemeinnützige Zwecke. Die heftig diskutierte Entfernungspauschale lässt sich demgegenüber nicht pauschal als Steuervergünstigung einordnen. Hier ist eine Reduzierung vertretbar, eine komplette Streichung wäre aus Effizienzüberlegungen heraus nicht begründbar. Steuersystematisch korrekt, und damit nicht abzuschaffen, ist auch das Ehegattensplitting. Nicht eingeschlossen in diese Berechnung ist der Abbau von Steuervergünstigungen im Unternehmensbereich, da dies in eine Reform der Unternehmensbesteuerung integriert werden sollte.

In einer Analyse zur Verteilung des Markteinkommens und der Einkommensteuerschuld, die der Sachverständigenrat in diesem Jahr erstmals durchgeführt hat, zeigt sich mit Blick auf Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung, dass rund die Hälfte der Steuerpflichtigen mit positiven Einkünften von über 250 000 Euro negative Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung zu verzeichnen hatte. Bemerkenswert ist ferner, dass die negativen Einkünfte aus dieser Einkunftsart mit zunehmenden positiven Einkünften stiegen und in den Einkommensklassen ab einer Summe der positiven Einkünfte von mehr als 500 000 Euro im Durchschnitt zwischen 130 000 Euro und 510 000 Euro betragen (Ziffern 822 ff.). Hier liegt die Vermutung nahe, dass die Verluste über großzügige Abschreibungsregelungen rein steuerlich bedingt waren.

Föderalismusreform

- Die politischen Entscheidungsprozesse in Deutschland sind langsam, undurchsichtig und unberechenbar. Wichtigste Ursache für dieses Politikversagen sind die föderalen Entscheidungsstrukturen.
- Der kooperative Föderalismus muss durch einen wettbewerblichen Föderalismus ersetzt werden; Föderalismus ohne Wettbewerb ist eigentlich kein Föderalismus.

- Zu einem funktionierenden Föderalismus gehört eine begrenzte Steuerautonomie der Bundesländer.
- Die Mischfinanzierungen zwischen Bund und Ländern sind zurückzuführen.
- Die Rahmengesetzgebung des Bundes und die konkurrierende Gesetzgebung sind einzuschränken.

Reform des Föderalismus: Entscheidungsblockaden aufbrechen

48. Eine auf Dauer angelegte, ökonomisch begründete Konsolidierungsstrategie wird sich in Deutschland nur dann umsetzen lassen, wenn es gelingt, politische Entscheidungsblockaden aufzubrechen. Derartige Blockaden, das haben die zurückliegenden Monate erneut bewiesen, liegen nur zum Teil darin begründet, dass es für die Politik schwierig ist, Mehrheiten in den eigenen Reihen für einen Kurs zu finden, der teilweise erhebliche Einschnitte mit sich bringt. Bedeutender für die quälend langsamen Entscheidungsprozesse ist die föderale Struktur des politischen Systems. Die politischen Entscheidungsprozesse in Deutschland sind seit geraumer Zeit langsam, undurchsichtig und unberechenbar. Dies verunsichert die Bürger und erzeugt eine permanente Ungewissheit über die Belastungen und Entlastungen selbst in der unmittelbaren Zukunft. So war bis Mitte November noch immer nicht entschieden, ob die dritte Stufe der Steuerreform vorgezogen wird und welche Gegenfinanzierungsmaßnahmen realisiert werden. Die praktische Ausgestaltung des Föderalismus in Deutschland bildet ein hohes, vielleicht sogar das höchste Hindernis für die Umsetzung grundlegender Reformen, unbeschadet, dass in einigen Fällen der Bundesrat ein sinnvolles Korrektiv einzelner Gesetzesvorhaben darstellen kann. Aber es geht hier nicht um die Inhalte einzelner Entscheidungen, sondern um den Entscheidungsmechanismus. Eine Reform des „kooperativen Föderalismus“ ist unumgänglich, soll die Wirtschafts- und Finanzpolitik mehr Verlässlichkeit gewinnen.

49. Die Einsicht in die Notwendigkeit einer Föderalismusreform ist in der Politik vorhanden. Am 16. Oktober 2003 hat der Deutsche Bundestag eine gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung eingesetzt. Grundsätzlich ist die Einsetzung dieser Kommission zu begrüßen. Zu hoffen ist, dass sie sich zu mutigen Reformempfehlungen durchringen kann, die dann auch von der Politik zügig umgesetzt werden. Zu befürchten ist jedoch, dass diese Hoffnung enttäuscht wird. Zentrale Fragestellungen sind nicht in den Untersuchungsauftrag der neu gebildeten Kommission eingegangen. Dazu gehören insbesondere eine Überarbeitung der Finanzverfassung mit einer Steuerentflechtung zwischen Bund und Ländern sowie eine damit verbundene (begrenzte) Steuerautonomie für die Bundesländer. Gegenwärtig ist

jegliche Modifikation von Steuersätzen und Bemessungsgrundlagen der Gemeinschaftssteuern – sie machen rund zwei Drittel des gesamten Steueraufkommens in Deutschland aus – nur mittels Zustimmung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates erreichbar. Die dadurch möglichen Entscheidungsblockaden müssen aufgelöst werden, sonst bleibt jede Föderalismusreform unvollständig.

50. In Rede steht dabei nicht die Abschaffung der föderalen Struktur der Bundesrepublik. Gefordert ist aber eine Lösung aus der „Politikverflechtungsfalle“, die durch die Verschränkungen der Gebietskörperschaften auf der Einnahmeseite und im Gesetzgebungsprozess über den Bundesrat im Laufe der vergangenen Jahrzehnte entstanden ist. Eine durchgreifende Neugestaltung der bundesstaatlichen Ordnung muss auf mehr Wettbewerb zwischen den einzelnen staatlichen Ebenen setzen. Dies lässt sich nur erreichen über eine höhere Autonomie bei der Erfüllung der Aufgaben und vor allem bei der Erzielung der Einnahmen. Hier bestehen derzeit gravierende Mängel: Die Bundesländer haben praktisch keine Gestaltungsfreiheit bei den Steuereinnahmen; durch Mischfinanzierungen und Gemeinschaftsaufgaben kommt es zu Fehlanreizen und einer Vermengung von Verantwortlichkeiten; die eine Ebene kann über Aufgaben und Ausgaben entscheiden, die eine andere Ebene zu übernehmen hat. In all diesen Bereichen besteht dringender Handlungsbedarf. Darauf hat der Sachverständigenrat wiederholt hingewiesen (JG 2000 Ziffern 169 ff.). Grundelemente eines reformierten föderalen Systems sollten sein: mehr Steuerautonomie der Länder, sei es über ein Trennsystem oder – die wohl realistischere Variante – über ein Zuschlagssystem auf einen bundesweit einheitlichen abgesenkten Tarif beziehungsweise auf das daraus resultierende Steueraufkommen sowie ein weitgehender Abbau der zahlreichen Mischfinanzierungstatbestände, bis auf die Fälle, bei denen ausgeprägte länderübergreifende externe Effekte zu vermuten sind, beispielsweise in der Grundlagenforschung.

Steuerpolitik

- Deutschland ist – bezogen auf die effektiven Steuerbelastungen von Unternehmen – immer noch ein Hochsteuerland.
- Die deutsche Steuerpolitik hat aufgrund ihrer Sprunghaftigkeit erheblich an Glaubwürdigkeit eingebüßt; die Systematik des Steuerrechts hat weiter abgenommen.
- Zur Stärkung der Standortattraktivität und zum Abbau der Verzerrungen bei den Investitions- und Finanzierungsentscheidungen sowie bei der Rechtsformwahl bieten sich entweder eine Integration der Körperschaftsteuer in die Einkommensteuer (Steuerreformoption I) oder eine duale Einkommensteuer (Steuerreformoption II) an.

- Die Gewerbesteuer/Gemeindewirtschaftssteuer ist in ein kommunales Zuschlagsmodell zur Einkommensteuer und Körperschaftsteuer (Option I) oder zur Steuer auf Arbeitseinkommen und Kapitaleinkommen (Option II) zu überführen.
- Der Sachverständigenrat hält die duale Einkommensteuer für die vorteilhaftere Steuerreformoption; der proportionale Steuersatz auf Kapitaleinkommen sollte bei etwa 30 vH liegen, der Eingangsteuersatz der Besteuerung von Arbeitseinkommen bei 15 vH und der Spitzensteuersatz bei etwa 35 vH.

2. Steuerpolitik: Vom Chaos zum System

(Ziffern 518 ff.)

51. Neben dem Schuldenabbau war eine der von der Bundesregierung im Jahr 2000 für die Finanzpolitik formulierten zwei „Finanzpolitischen Leitplanken“ die „Förderung von Wachstum und Beschäftigung durch ein tragfähiges und gerechtes Steuer- und Abgabensystem“. Das Steuersystem des Jahres 2003 ist weit entfernt von diesen Zielen. Eine entsprechende Untersuchung der steuerlichen Attraktivität von Investitionsentscheidungen im Vergleich zu wichtigen europäischen Partnerländern anhand der effektiven Grenz- und Durchschnittssteuersätze zeigt, dass der Standort Deutschland in den vergangenen beiden Jahren an Boden verloren hat. Für Unternehmen ist Deutschland weiterhin ein Hochsteuerland. Dies gilt für inländische und grenzüberschreitende Investitionen gleichermaßen.

Es ist aber nicht nur die Standortattraktivität, die gelitten hat. Vielmehr noch schwindet die Systematik des deutschen Einkommensteuerrechts zusehends. Die Einkommensteuer entwickelt sich immer mehr zu einer unsystematischen Schemensteuer, ohne dass ein neues steuerliches Leitbild erkennbar wäre. Hinzu kommt, dass die deutsche Steuerpolitik aufgrund ihrer Sprunghaftigkeit auch an Glaubwürdigkeit eingebüßt hat. Die Steuerpolitik ist zum Spielball widerstreitender Interessen innerhalb der Bundesregierung, zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sowie zwischen Regierung und Opposition geworden. Für die Planungssicherheit von Konsumenten und Investoren und für den Standort Deutschland allgemein stellt dies eine fatale Entwicklung dar.

Durchbrechung des Prinzips der synthetischen Einkommensteuer im geltenden Recht und Reformoptionen

52. Den Referenzpunkt des geltenden Einkommensteuersystems bildet die klassische synthetische Einkommensteuer. Im Idealfall werden hierbei sämtliche Einkommen, gleich aus welcher Einkunftsquelle und gleich welcher Herkunft, im Wohnsitzland besteuert. Für die unterschiedlichen Einkunftsarten wird dabei weder in der steuerlichen Bemessungsgrundlage noch im Steuer-

tarif differenziert. Das gegenwärtige Steuersystem durchbricht dieses Prinzip in vielfältiger Weise. Von einer einheitlichen Besteuerung der unterschiedlichen Einkunftsarten kann keine Rede sein.

- *Dieses Prinzip wird systematisch durch die unterschiedliche Art der Einkünfteermittlung – Gewinneinkünfte auf der einen Seite und Überschusseinkünfte auf der anderen Seite – verletzt. Dies führt zu Unterschieden in der Besteuerung von Veräußerungsgewinnen: Grundsätzliche Steuerfreiheit bei Überschusseinkünften, Steuerpflicht bei Gewinneinkünften. Ebenfalls systematische Unterschiede zeigen sich in der Behandlung der Kapitaleinkünfte. Sie werden über den Sparerfreibetrag gegenüber anderen Einkunftsarten privilegiert. Weiterhin ergeben sich durch die Einführung des Halbeinkünfteverfahrens Unterschiede in der Besteuerung von ausgeschütteten Gewinnen und Einkommen in gleicher Höhe aus anderen Einkunftsquellen. Einkünfte aus gewissen kapitalbildenden Lebensversicherungen sind steuerfrei.*
- *Durch das Nebeneinander von Einkommen- und Körperschaftsteuer entstehen Verzerrungseffekte bei den Finanzierungsentscheidungen und bei der Rechtsformwahl der Unternehmen.*
- *In einer synthetischen Einkommensteuer sind darüber hinaus Gewinne und Verluste steuerlich gleich zu behandeln. Das deutsche Steuerrecht enthält aber eine Reihe von Beschränkungen des Verlustausgleichs innerhalb einer Einkunftsart und auch über unterschiedliche Einkunftsarten hinweg.*
- *Ein wesentliches Prinzip der Einkommensbesteuerung ist das Nettoprinzip. Es gewährleistet insbesondere die Abzugsfähigkeit der betrieblich oder beruflich veranlassten Ausgaben, den so genannten Erwerbsausgaben. Verstöße gegen dieses Prinzip finden sich im geltenden Einkommensteuerrecht beispielsweise in der Behandlung des Aufwands für Beteiligungen an Kapitalgesellschaften sowohl von natürlichen Personen als auch von Körperschaften. Insbesondere die Frage der Absetzbarkeit des Beteiligungsaufwands bei grenzüberschreitenden Beteiligungen führt zudem zu erheblichen Problemen der Sicherung des nationalen Steueraufkommens.*

53. Diese Beispiele, die durchweg nicht Randbereiche des deutschen Einkommensteuerrechts betreffen, machen deutlich, dass sich die deutsche Einkommensteuer beträchtlich von dem Idealtypus einer synthetischen Einkommensteuer entfernt hat. Der sich hieraus ergebende Befund ist eindeutig: Deutschland bedarf einer grundlegenden Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung. Der Sachverständigenrat stellt hierzu in seinem Jahresgutachten zwei Reformoptionen vor. In der Steuerreformoption I wird die Körperschaftsteuer in die Einkommensteuer integriert. In der Steuerreformoption II, einer dualen Einkommensteuer, werden Kapitaleinkommen und Arbeitseinkommen unterschiedlich besteuert. Bei Zugrundelegung eines expliziten Kriterienkatalogs und unter Abwägung der jeweiligen

Vorteile und Nachteile beider Optionen spricht sich der Sachverständigenrat für den Übergang zu einer dualen Einkommensteuer aus.

Die Steuerreformoption I bleibt dem Ideal einer synthetischen Einkommensteuer verhaftet. Mit der dualen Einkommensteuer wird hingegen eine Modifikation dieses Prinzips vollzogen. Hierbei ist aber zu beachten, dass auch mit der Steuerreformoption I nicht das Idealbild einer synthetischen Einkommensteuer nach dem Wohnsitzprinzip verwirklicht werden kann. Denn dann müsste konsequenterweise zu einem Vollarrechnungsverfahren von im Ausland erzielten Einkommen übergegangen werden, was angesichts der geltenden Doppelbesteuerungsabkommen, die regelmäßig eine Freistellung dieser Einkünfte vorsehen, keine realistische Option darstellt. Im Bereich der Körperschaftsteuer müsste zudem aufgrund EG-rechtlicher Vorgaben die Belastung von Gewinnen mit ausländischer Körperschaftsteuer voll angerechnet werden. Dies würde das Steueraufkommen im Inland unter Umständen erheblich gefährden, denn in einem Vollarrechnungsverfahren wäre auf die im Ausland erzielten Einkünfte die dort gezahlte Steuer vom deutschen Fiskus anzurechnen. Angesichts dieser Probleme ist ein Vollarrechnungsverfahren, obwohl von der Konzeption her überzeugend, keine realistische Option für jedweden Reformvorschlag.

Steuerreformoption I: Integration der Körperschaftsteuer in die Einkommensteuer

54. In der Steuerreformoption I wird die Körperschaftsteuer in die Einkommensteuer in der Form integriert, dass der Spitzensatz der Einkommensteuer dem Körperschaftsteuersatz entspricht. Damit die Belastung von Kapitalgesellschaften international attraktiv bleibt, muss ein niedriger Spitzensatz der Einkommensteuer erreicht werden. Ein Wert von 30 vH bis maximal 35 vH stellt hier eine realistische Obergrenze dar. Konsequenterweise verlangt eine Angleichung der Spitzensteuersätze von Einkommen- und Körperschaftsteuer dann die Freistellung von im Inland erzielten Dividendeneinkommen und Gewinnen aus der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften. Andernfalls käme es auf der Anteilseignerebene zu einer Höherbesteuerung von Dividenden. Mit der Angleichung wäre aber, solange an einem progressiven Einkommensteuersystem festgehalten wird, keine Neutralität in der Wahl der Unternehmensrechtsform und der Finanzierung zu erreichen.

55. Während bei dieser Reformoption Veräußerungsgewinne von Anteilen an Kapitalgesellschaften steuerfrei sein müssen, werden die Gewinne aus einer Veräußerung von Anteilen an Personenunternehmen und die Gewinne von im Privatvermögen gehaltenen Grundstücken in voller Höhe der Einkommensbesteuerung unterworfen. Auch dies führt dazu, dass keine Rechtsformneutralität hergestellt werden kann. Die Freistellung von im Inland erzielten Dividendeneinkommen führt aufgrund EU-rechtlicher Diskriminierungsverbote dazu, dass auch die ins Ausland fließenden Dividenden nicht besteuert werden dürfen. Ebenso müssten auch die aus dem Ausland

empfangenen Dividendeneinkommen und Veräußerungsgewinne im Inland steuerfrei gestellt werden. Damit würde das Quellenprinzip, also die Besteuerung von Einkommen an dem Ort, an dem sie erwirtschaftet wurden, sehr weitgehend verwirklicht. Von einer Einkommensbesteuerung nach dem Wohnsitzprinzip wäre man demzufolge weit entfernt. Zudem birgt eine umfassende Quellenbesteuerung die Gefahr eines internationalen Steuersenkungswettlaufs, was unter Umständen die Notwendigkeit bedeutet, aus Wettbewerbsgründen den Spitzensatz der Einkommensteuer weiter zu senken, mit allen Folgen für das nationale Steueraufkommen.

56. Wenn auch mit der Steuerreformoption I keine vollständige Neutralität in der Wahl der Unternehmensrechtsform erreicht werden kann und sich auch die Verzerrungen in den Finanzierungsentscheidungen nicht gänzlich beheben lassen, so werden beide Probleme gegenüber dem Status quo doch erheblich reduziert. Die Koppelung des Körperschaftsteuersatzes an den Spitzensatz der Einkommensteuer hat jedoch die Konsequenz, dass – will man ein wettbewerbsfreundliches Niveau der Tarifbelastung erreichen – der Einkommensteuertarif in der Spitze merklich abgesenkt werden muss. Dies wird bei Sicherung des Steueraufkommens nur gelingen, wenn zugleich die steuerliche Bemessungsgrundlage drastisch verbreitert wird. Die Attraktivität und die Erfolgchance dieser Reformoption hängt damit entscheidend davon ab, ob ein konsequenter Abbau von Steuervergünstigungen gelingt.

Steuerreformoption II: Duale Einkommensteuer

57. Die Steuerreformoption II modifiziert das Leitbild einer synthetischen Einkommensteuer. An ihre Stelle tritt mit der „dualen Einkommensteuer“ eine systematisch ausgestaltete Steuer, die zwischen zwei Einkunftsarten unterscheidet – umfassend definierten Kapitaleinkommen und Arbeitseinkommen – und diese unterschiedlich besteuert. Kapitaleinkommen, bestehend aus den Gewinnen von Einzelunternehmern und Personenunternehmen, Dividenden, Zinsen, Einkünften aus Vermietung und Verpachtung sowie privaten Veräußerungsgewinnen, werden mit einem niedrigen proportionalen Satz besteuert. Wie bei der ersten Steuerreformoption sollte eine Gesamtbelastung von 30 vH nicht überschritten werden. Arbeitseinkommen werden demgegenüber progressiv besteuert und umfassen vor allem Löhne, einschließlich kalkulatorischer Unternehmerlöhne, Pensionen, gesetzliche Altersrenten und staatliche Transferleistungen. Zur Begrenzung von Steuerarbitrage sollte der Spitzensteuersatz allerdings nicht wesentlich über dem Kapitaleinkommensteuersatz liegen, gleichwohl besteht hier mehr Gestaltungsfreiheit für die Steuerpolitik als in der Reformoption I. Die separate Besteuerung von Kapitalgesellschaften mit Körperschaftsteuer wird beibehalten. Allerdings sind Körperschaftsteuer und Kapitaleinkommensteuer vollständig aufeinander abgestimmt. Dies wird über zweierlei Maßnahmen sichergestellt: Zum einen stimmt der Körperschaftsteuersatz mit dem proportionalen Satz der Kapitaleinkommensteuer überein. Zum anderen werden die Doppelbesteuerung von Ausschüttungen sowie von Gewinnen aus der Veräußerung von

Anteilen an Kapitalgesellschaften vollständig vermieden. Somit kann in der Tat von einer dualen Einkommensteuer gesprochen werden: Der Besteuerung von Arbeitseinkommen steht die Besteuerung von Kapitaleinkommen gegenüber, mit vollständig integrierter Körperschaftsteuer.

58. Für den Übergang zu einer dualen Einkommensteuer sprechen vor allem Effizienzüberlegungen. Eine duale Einkommensbesteuerung stärkt die Neutralität der Besteuerung im Hinblick auf Investitions-, Finanzierungs- und Rechtsformentscheidungen, und sie erhöht die Standortattraktivität vor dem Hintergrund der zunehmenden internationalen Kapitalmobilität. Dies führt zu einer Verbesserung der Wachstumsbedingungen und der Chancen der Arbeitnehmer auf höhere Einkommen. Gegenüber den geltenden Regelungen wird zudem die Systematik des Steuerrechts durch eine konsistente und einheitliche Besteuerung von Kapitaleinkommen verbessert. Im Einzelnen bietet eine duale Einkommensteuer gegenüber dem geltenden System die folgenden Vorteile:

- Neutralität der Unternehmensbesteuerung: Die Angleichung der Steuersätze für Unternehmensgewinne beziehungsweise private Kapitaleinkommen an den Körperschaftsteuersatz, die vollständige Integration der Körperschaftsteuer in die Kapitaleinkommensteuer sowie durchgängig proportionale Steuersätze für sämtliche Kapitaleinkommen stellen grundsätzlich die Finanzierungsneutralität der Besteuerung sicher. Sämtliche Finanzierungswege werden unabhängig von den persönlichen Verhältnissen der Kapitalgeber in gleicher Höhe belastet. Damit differenziert die Besteuerung auch nicht im Hinblick auf die Unternehmensrechtsform.
- Standortattraktivität: Für eine Tariffdifferenzierung zwischen Arbeits- und Kapitaleinkommen lassen sich vor allem Effizienzgesichtspunkte anführen. Kapitaleinkommen sind international wesentlich mobiler als Arbeitseinkommen. Mit der Abkoppelung des Steuersatzes für Kapitaleinkommen von der Besteuerung der Arbeitseinkommen wird somit ein flexibles Instrument geschaffen, um im internationalen Steuerwettbewerb bestehen zu können, ohne dass unmittelbar das gesamte Steueraufkommen in Mitleidenschaft gezogen wird.
- Verbesserte Systematik: Eine umfassende Besteuerung der Kapitaleinkommen mit einem proportionalen Satz begrenzt Möglichkeiten zur Steuerarbitrage zwischen den betroffenen Einkünften und vermindert in erheblichem Maße Abgrenzungsprobleme bei der Zuordnung von Einnahmen und Ausgaben.

59. Ebenso wie bei der Steuerreformoption I werden auch bei einer dualen Einkommensteuer die im Inland erzielten Dividenden freigestellt. Zwar existiert auch die Möglichkeit eines Vollarrechnungsverfahrens, aber dieses ist angesichts der potentiellen Aufkommenswirkungen nicht zu empfehlen. Ebenfalls sind aus Praktikabilitätsgründen Gewinne aus der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften von der Steuer zu befreien.

Gleiches gilt für Auslandsdividenden und entsprechende Veräußerungsgewinne. Damit wird auch bei einer dualen Einkommensteuer die Besteuerung grenzüberschreitender Einkommen dem Quellenprinzip folgen. Im Gegensatz zur Steuerreformoption I ist es bei einer dualen Einkommensteuer aufgrund der gespaltenen Steuersätze aber möglich, aus Gründen der Standortattraktivität den Steuersatz auf Kapitaleinkommen zu senken, ohne dass – zumindest in Grenzen – dies eine parallele Senkung der Sätze in der Einkommensteuer erforderte.

60. Eines der wesentlichen Probleme einer dualen Einkommensteuer ist die Abgrenzung von unternehmerischen Gewinneinkünften und Arbeitseinkommen in Form von Unternehmerlöhnen. Die Tatsache, dass Kapitaleinkommen im Regelfall niedriger besteuert werden als Arbeitseinkommen, erzeugt bei Personenunternehmen Anreize, Arbeitseinkommen in Gewinneinkommen umzudeklarieren, um so die steuerliche Gesamtbelastung zu senken. Eine perfekte Lösung wird hier nicht möglich sein. Zur Lösung der damit verbundenen Abgrenzungsprobleme lässt sich allerdings auf die Erfahrungen der skandinavischen Staaten zurückgreifen, die in der ersten Hälfte der neunziger Jahre zu einer dualen Einkommensteuer übergegangen sind. Dort wird in der Regel das Gewinneinkommen über eine unterstellte Verzinsung des eingesetzten Eigenkapitals errechnet; das dem progressiven Einkommensteuersystem unterworfenen Arbeitseinkommen ergibt sich dann als Restgröße zwischen dem ausgewiesenen bilanziellen Gewinn und dem errechneten Gewinneinkommen. Die Anreize zur Arbitrage zwischen den beiden Einkunfts-kategorien sind umso geringer, je weniger sich der Spitzensatz der Einkommensteuer von dem auf Kapitaleinkommen unterscheidet. Dies spricht dafür, die Sätze relativ nahe beieinander zu lassen. Dann allerdings verringert sich auch der mit einer dualen Einkommensteuer mögliche Umverteilungsspielraum.

Zur Reform der Gewerbesteuer: Ein Trauerspiel

61. Zur Stärkung der Rechtsform- und Finanzierungsneutralität der Besteuerung ist die Gewerbesteuer in ihrer jetzigen Ausgestaltung abzuschaffen. Ein kommunales Zuschlagsrecht zur Einkommen- und Körperschaftsteuer, für das der Sachverständigenrat plädiert, lässt sich demgegenüber problemlos in eine reformierte Einkommen- und Körperschaftsteuer integrieren. Das Hin und Her um die Reform der Gewerbesteuer und ihre Umbenennung in „Gemeindewirtschaftssteuer“ zeigt nicht nur, wie quälend eine Steuerreformdiskussion sein kann; es verdeutlicht auch, wie durch massive Interventionen von Verbänden oder Interessenvertretern ein ursprünglich noch akzeptables Reformmodell zu einer selbst gegenüber dem Status quo schlechteren Lösung mutieren kann.

Das vom Deutschen Bundestag am 17. Oktober dieses Jahres verabschiedete Gesetz sieht neben einer Anhebung der Steuermesszahl von ursprünglich vorgesehenen 3 vH auf 3,2 vH auch unverändert die hälftige Zurechnung von Schuldzinsen und von anderen ertragsunabhängigen Elementen vor. Der ursprüngliche Geset-

zesentwurf der Bundesregierung vom 8. September beinhaltet demgegenüber noch die nahezu vollständige Streichung gewinnunabhängiger Bestandteile.

Im Vergleich zum Status quo bewirken die bislang vom Deutschen Bundestag beschlossenen Regelungen zur Gemeindewirtschaftssteuer (Ziffer 531) eine weitere Verschlechterung der steuerlichen Rahmenbedingungen. Bei nationaler Geschäftstätigkeit erhöhen sich bei Kapitalgesellschaften die effektiven Grenzsteuerbelastungen und Durchschnittssteuerbelastungen um bis zu einen Prozentpunkt. Richtiger wäre es gewesen, wie im ursprünglichen Regierungsentwurf vorgesehen, auf die hälftige Hinzurechnung der Dauerschuldzinsen ganz zu verzichten, weil dadurch der Standort Deutschland in steuerlicher Hinsicht an Attraktivität gewonnen hätte. Bei Kapitalgesellschaften wären die effektiven Grenzbelastungen bei Einbeziehung der Kapitalgeberseite und durchschnittlichen Finanzierungswegen um rund 2 Prozentpunkte geringer ausgefallen als bei den jetzt beschlossenen Regelungen.

Lohnpolitik und Arbeitsmarkt

- Die Tarifvertragsparteien sollten auf einen beschäftigungsfreundlichen Kurs einschwenken und bei der Tariflohnentwicklung den Verteilungsspielraum nicht voll ausschöpfen.
- Die qualifikatorische Lohnstruktur sollte insbesondere im Bereich gering qualifizierter Arbeit weiter gespreizt werden.
- Das Tarifvertragsrecht ist zu flexibilisieren.
- Das Kündigungsschutzrecht sollte modifiziert und erweitert werden. Dazu gehören die Einschränkungen der Beweistatbestände bei arbeitgeberseitigen Kündigungen und eine weitere Flexibilisierung durch Optionen bei Abdingung des gesetzlichen Kündigungsschutzes.
- Beim Arbeitslosengeld I sollten die Anreize zu einer zügigeren Arbeitsaufnahme verstärkt werden, indem diese Leistung zwar für die erste Phase der Arbeitslosigkeit angehoben wird, dann aber mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit sinkt.
- Die Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung sollten teilweise unternehmensspezifisch ausgestaltet werden und zwar in Anlehnung an die Nettokosten, die betriebsbedingt entlassene Arbeitnehmer des betreffenden Unternehmens bei der Arbeitslosenversicherung verursachen.
- Der Sachverständigenrat erneuert seinen Vorschlag einer grundlegenden Reform der Sozialhilfe/Arbeitslosengeld II, damit mehr Beschäftigung im Niedriglohnbereich geschaffen wird. Von der Einführung einer staatlich festgelegten Lohnuntergrenze im Rahmen der Zumutbarkeitsregelung sollte abgesehen werden.

3. Lohnpolitik und Arbeitsmarkt: Chancen für mehr Beschäftigung verantwortungsvoll wahrnehmen

(Ziffern 633 ff.)

62. Die ohnehin bedrückende Lage auf dem Arbeitsmarkt hat sich in diesem Jahr noch weiter verschlechtert. Die Bundesregierung hat allerdings mit einer Reihe mutiger Reformschritte auf die andauernde Misere reagiert. Wichtige Gesetzentwürfe sind auf den Weg gebracht worden, einige bereits verabschiedet, während andere noch der parlamentarischen Umsetzung harren. Letztere betreffen vor allem die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Hier will die Opposition über ihre Bundesratsmehrheit bei der Frage der Anreize zur Aufnahme einer regulären Beschäftigung für die erwerbsfähigen Empfänger von Arbeitslosengeld II noch über die Vorhaben der Bundesregierung hinausgehen. Diese Überlegungen gehen aus Sicht des Sachverständigenrates im Grundsatz in die richtige Richtung, weisen gleichwohl Probleme eigener Art auf. Die schlechteste Lösung für die Beschäftigungschancen der Betroffenen wäre es aber, wenn im Gesetzgebungsverfahren über eine gegenseitige Blockade kein Kompromiss zustande käme. Alles in allem ist aber auf dem Arbeitsmarkt einiges in Bewegung geraten. Diese Chancen für mehr Beschäftigung gilt es in den kommenden Jahren zu nutzen. Hier stehen die Tarifvertragsparteien in einer besonderen Verantwortung.

Die Verantwortung der Tarifvertragsparteien und des Gesetzgebers

63. Gefordert ist eine verstetigte maßvolle Lohnpolitik. Diese sollte auf betriebsspezifische und qualifikatorische Belange Rücksicht nehmen und, solange eine Unterbeschäftigungssituation vorliegt, den Verteilungsspielraum nicht ausschöpfen. Kollektive Lohnvereinbarungen legitimieren sich nicht zuletzt dadurch, dass sie solche gesamtwirtschaftlichen Belange beachten. Der Sachverständigenrat erläutert in seinem diesjährigen Gutachten ausführlich diese lohnpolitische Konzeption und setzt sich mit einer Reihe von Einwänden auseinander. Diese betreffen insbesondere die Frage der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen einer Strategie der Lohnzurückhaltung sowie die Frage der korrekten Bemessung des zur Verfügung stehenden Verteilungsspielraums. In der Öffentlichkeit weithin beachtete Größen für die Ausrichtung der Lohnpolitik, insbesondere die Lohnstückkosten, weisen eine Reihe konzeptioneller Schwächen auf und sind als Indikatoren einer zurückhaltenden Lohnpolitik nur sehr bedingt geeignet. Worauf es ankommt, das ist die Arbeitsproduktivität, und zwar die um Beschäftigungsänderungen bereinigte Grenzproduktivität. Wird der hierdurch definierte Verteilungsspielraum überschritten, dann kommt es zu Arbeitsplatzabbau. Wird der Verteilungsspielraum vollständig ausgeschöpft, dann wird lediglich Arbeitsplatzabbau verhindert. Erst wenn ein gewisser Abschlag von der bereinigten Produktivitätsentwicklung vorgenommen wird, entstehen per saldo Arbeitsplätze. Eine dieser Maxime

verpflichtete Lohnpolitik sollte, um den Unternehmen Planungssicherheit zu gewährleisten, längerfristig angelegt sein und sich an branchen- oder betriebsspezifischen Kennziffern ausrichten. Eine nachträgliche Beurteilung der Tariflohnpolitik ist allerdings angesichts erheblicher Datenprobleme auf eine Beurteilung der entsprechenden gesamtwirtschaftlichen Kennziffern angewiesen. Hier zeigt sich, dass die Tariflohnpolitik ihrer Verantwortung für mehr Beschäftigung auch im Jahr 2003 nicht nachgekommen ist: Die Tarifvertragsparteien nahmen keinen Abschlag vom erwarteten Verteilungsspielraum vor; lediglich durch Kürzungen der übertariflichen Leistungen, also durch eine negative Lohndrift, war es den Unternehmen möglich, eine vollständige Ausschöpfung des tatsächlich realisierten Verteilungsspielraums zu verhindern.

Die vielfach geäußerte Befürchtung einer geringeren Nachfrage aufgrund einer solchen tarifpolitischen Strategie, gerade wenn sie verlässlich und glaubwürdig über einen längeren Zeitraum angelegt ist, erweist sich nach Ansicht des Sachverständigenrates als nicht stichhaltig. Denn beschäftigungsfreundliche Anhebungen der Tarifverdienste stellen eine Verbesserung der Angebotsbedingungen dar – eine Verbilligung des Faktors Arbeit, höhere internationale Wettbewerbsfähigkeit und aufgrund höherer Gewinne potentiell auch eine Ausweitung der Investitionstätigkeit –, über die sich dann auch ein Beschäftigungsaufbau einstellt. Dies bedeutet demnach nicht, dass die Nachfrageseite der Volkswirtschaft unwichtig sei – oder gar irrelevant. Es bedeutet vielmehr, dass die gesamtwirtschaftliche Kausalitätskette, die von Lohnmoderation zu mehr Beschäftigung führt, sich nicht hinreichend über eine rein verwendungsseitig orientierte Analyse ermitteln lässt. Kurz gesagt: Beschäftigung entsteht primär durch die Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt.

64. Die Auswirkungen der Tarifpolitik sind nicht allein den Tarifvertragsparteien zuzuschreiben. Vielmehr müssen auch im Tarifvertragsrecht selbst die Voraussetzungen für eine beschäftigungsfreundliche Lohnpolitik gesetzt werden. Hierauf weist der Sachverständigenrat seit mehreren Jahren beständig hin, ohne dass bis jetzt wesentliche Flexibilisierungen vorgenommen worden wären. Zu den Forderungen in diesem Bereich gehören beispielsweise eine Neuregelung des Günstigkeitsprinzips, eine Aufhebung der Sperrwirkung des § 77 Absatz 3 Betriebsverfassungsgesetz für tarifungebundene Arbeitnehmer, die Verkürzung der Tarifbindung bei Austritt eines Unternehmens aus dem Arbeitgeberverband oder die Abschaffung von Allgemeinverbindlicherklärungen. Schließlich ist zu prüfen, inwieweit im Tarifvertragsgesetz eine wirksame Öffnungsklausel vorgeschrieben werden kann, um tarifgebundenen Unternehmen auf betrieblicher Ebene Abmachungen zu ermöglichen.

Zu den in den letzten beiden Ziffern formulierten Positionen gibt es abweichende Meinungen, die in den Textziffern (659 ff. und 675 ff.) begründet sind.

*Kündigungsschutz: Mehr Rechtssicherheit und
Chancengleichheit*

65. Zu begrüßen ist der von der Bundesregierung mit dem Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt modifizierte Kündigungsschutz insoweit, als er nun eine Eingrenzung der Kriterien der Sozialauswahl sowie eine eingeschränkte gerichtliche Überprüfbarkeit im Rahmen eines Interessenausgleichs zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat vorsieht. Damit sind wichtige Voraussetzungen geschaffen worden, die die Probleme des bislang geltenden Kündigungsschutzes in einem gewissen Ausmaß zu reduzieren vermögen. Allerdings sollten darüber hinaus auch die Beweistatbestände bei arbeitgeberseitigen Kündigungen eingeschränkt werden, um die hier weiterhin bestehende Rechtsunsicherheit im Kündigungsprozess, die starke Inanspruchnahme von Arbeitsgerichten und die damit einhergehenden hohen Kosten für die Unternehmen weiter zu verringern. Über die mit der Gesetzesänderung vorgesehene Möglichkeit hinaus, zum Zeitpunkt der Entlassung eine Abfindung im Rahmen eines Auflösungsvertrags zu vereinbaren, sollten auch Ex-ante-Regelungen nach Beendigung der Probezeit in Erwägung gezogen werden. Hierbei sind zwei Optionen möglich. Einerseits kann für den Fall einer späteren betriebsbedingten Kündigung freiwillig auf den Kündigungsschutz verzichtet werden, wenn gleichzeitig eine in diesem Fall zu zahlende Abfindung vereinbart wird. Andererseits könnte dem Arbeitnehmer die Möglichkeit eingeräumt werden, im Einvernehmen mit dem Arbeitgeber vollständig auf den Kündigungsschutz zu verzichten und im Gegenzug dafür ein höheres Gehalt auszuhandeln. Die Höhe der Abfindungen beziehungsweise des Lohnzuschlags sollte individuell zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber geregelt werden, um unternehmensspezifischen Gegebenheiten angemessen Rechnung zu tragen. Mit der Realisierung dieser Optionen würde Arbeitnehmern und Arbeitgebern eine große Flexibilität eingeräumt, so dass die Präferenzen beider Seiten berücksichtigt würden.

*Reformvorschläge für die Arbeitslosenversicherung und
die Mindestsicherung*

66. Die Bundesregierung hat in diesem Jahr bei den Lohnersatzleistungen und im Bereich der Mindestsicherung Reformen angestoßen, bei denen teilweise aber das Gesetzgebungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist. Zu nennen sind insbesondere die Verkürzung der maximalen Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld, das zukünftig als Arbeitslosengeld I bezeichnet wird, auf 12 Monate und auf 18 Monate für über 55-jährige Arbeitnehmer sowie die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II. Obwohl einige der Regelungen dem Ziel, die Arbeitsanreize für erwerbsfähige Arbeitslose zu stärken, zu widerlaufen – zu nennen sind hier insbesondere der zweijährige Zuschlag zum Arbeitslosengeld II für vormalige Bezieher von Arbeitslosengeld I und die Einführung eines Mindestlohns im Rahmen der Zumutbarkeitsregeln –, handelt es sich gleichwohl um mutige und zielführende Reformen. Damit wurden auch einige wichtige Vorschläge aufgegriffen, die der Sachverständigenrat in seinem letzten Jahresgutachten unterbreitet hat.

67. Um für Bezieher von Arbeitslosengeld I die Anreize zu einer zügigen Arbeitssuche über die Verkürzung der Bezugsdauer hinaus zu stärken, entwickelt der Sachverständigenrat seine Vorschläge fort und stellt eine weiterführende Reform zur Diskussion: Das Arbeitslosengeld I sollte zwar für die erste Phase der Arbeitslosigkeit über das bisherige Niveau angehoben werden, dann aber mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit sinken. Der genaue zeitliche Verlauf der Lohnersatzquote ist dabei so auszugestalten, dass die Reform für die Arbeitslosenversicherung kostenneutral ist. Der erhöhte Satz für Arbeitslose mit unterhaltspflichtigen Kindern ist in der Arbeitslosenversicherung systemfremd und im Hinblick auf das Ziel der Förderung von Familien mit Kindern oder Alleinerziehenden nicht sachgerecht, da die Höhe der Förderung nicht mit der Zahl der Kinder, sondern mit dem früheren Arbeitseinkommen steigt: Der erhöhte Satz sollte daher abgeschafft und – wenn der Gesetzgeber das für notwendig erachtet – durch einen steuerfinanzierten Zuschlag zum Kindergeld ersetzt werden.

68. Fehlanreize erzeugt das gegenwärtige System der Arbeitslosenversicherung jedoch auch bei den Unternehmen, und zwar infolge einer unzureichenden Internalisierung der durch eine Entlassung verursachten Kosten; neben dem Verlust des betriebspezifischen Humankapitals und des sozialen Umfelds sind dies insbesondere die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung. Der einheitliche Beitragssatz der Arbeitgeber führt zu einer Quersubventionierung zwischen Unternehmen mit unterschiedlichem Entlassungsverhalten und zu gesamtwirtschaftlich ineffizienten Entlassungsentscheidungen. Anstatt zu versuchen, diese über einen rigiden, uniformen Kündigungsschutz zu kompensieren, sollte der Gesetzgeber sich auch auf dem Arbeitsmarkt die Lenkungswirkung von am Verursacherprinzip orientierten Abgaben zunutze machen. Der Sachverständigenrat wirbt daher für die Einführung teilweise unternehmensspezifisch differenzierter Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung, wobei die Arbeitgeberbeiträge sich an den tatsächlich bei der Arbeitslosenversicherung verursachten Nettokosten von betriebsbedingten Entlassungen orientieren sollten. Ein solches, in anderen Ländern auch unter dem Begriff „Experience Rating“ bekanntes System würde zudem durch die gezielte Verteuerung von gesamtwirtschaftlich kostenträchtigen Entlassungen teilweise die Aufgabe des Kündigungsschutzes übernehmen. Dieser ließe sich im Gegenzug bei betriebsbedingten Kündigungen lockern und könnte auf den Schutz vor Diskriminierung und den Ausgleich von unmittelbar mit einer Entlassung verbundenen Nachteilen zurückgeführt werden.

Geldpolitik

- Die Geldpolitik hat ein hohes Maß an Preisniveaustabilität gesichert und die Inflationserwartungen auf einem niedrigen Niveau verankert. Die Europäische Zentralbank sollte diese zielgerichtete Politik fortsetzen. Die reichlich vorhandene Liquidität und die historisch niedrigen Zinssätze sind gute Voraussetzungen für eine Wirtschaftsbelebung.

- Im Zuge der Strategierevision wurde das Preisniveaustabilitätsziel konkretisiert und die konzeptionelle Rolle breiter Geldmengenaggregate angemessen geklärt. Die zunehmend integrierte Gesamtsicht aller Risiken für die Preisniveaustabilität ist sinnvoll, eine vollständige Integration beider Strategiesäulen wäre konsequenter gewesen.
- Die Verfahren zur Bündelung der entscheidungsrelevanten Informationen könnten transparenter und nachvollziehbarer gestaltet werden. Die Europäische Zentralbank sollte die Rolle ihrer Inflations- und Konjunkturprognosen in der Entscheidungsfindung und Kommunikation weiter stärken.

4. Geldpolitik: Revision der geldpolitischen Strategie

(Ziffern 719 ff.)

69. Nach mehr als vier Jahren Erfahrungen mit der einheitlichen Geldpolitik überprüfte die Europäische Zentralbank zum Beginn dieses Jahres ihre geldpolitische Strategie und nahm eine Reihe sinnvoller Anpassungen vor. Ein Resultat der Strategieüberprüfung ist die Konkretisierung der Definition von Preisniveaustabilität. Hierunter versteht die Europäische Zentralbank nunmehr einen Anstieg des Harmonisierten Verbraucherpreisindex in der mittleren Frist von „unter, aber nahe 2 vH“ gegenüber dem Vorjahr. Die neue Festlegung soll stärker als früher neben den Inflationsgefahren auch vor Deflationsrisiken schützen, mögliche statistische Messfehler bei der Verbraucherpreisentwicklung berücksichtigen und die Heterogenität der Inflationsraten im Euro-Raum

angemessen reflektieren. Dies ist positiv zu werten, jedoch hätte eine genauere numerische Festlegung des Inflationsziels und des geldpolitischen Entscheidungshorizonts zu mehr Transparenz beigetragen. Ein zweites Ergebnis der Strategieprüfung ist die Umstrukturierung und Neugewichtung der beiden Säulen der Strategie. Die konzeptionell richtige Klärung der Rolle breiter Geldmengenaggregate ist zu begrüßen, ebenso wie die weniger prominente Rolle der Geldmenge. Konsequenter wäre es jedoch gewesen, die beiden Säulen der geldpolitischen Strategie zu verschmelzen. Auch sollte die Europäische Zentralbank klarer herausarbeiten, welche Informationen sie aus den verschiedenen Indikatoren der wirtschaftlichen und monetären Analyse zieht, wie sie diese Informationen kombiniert und wechselseitig überprüft und wie daraus ein entscheidungsrelevantes und widerspruchsfreies Bild über die Wirtschaftslage im Euro-Raum entsteht. Der Sachverständigenrat ist der Auffassung, dass dies am leichtesten durch die stärkere Einbindung von quantitativen Inflationsprognosen in die geldpolitische Strategie zu erreichen wäre. Dies sollte nicht als Forderung nach einer rein modellbasierten mechanistischen Form der Geldpolitik interpretiert werden, die sich ausschließlich an formalen Modellen zu orientieren hätte. In die Prognosen können auch modellexogene Informationen einfließen, die sich in der aktuellen Entscheidungssituation als relevant für die Beurteilung der Inflationsrisiken erweisen. Eine stärkere Fokussierung auf Prognosen würde jedoch die Transparenz der Entscheidungsfindung erhöhen. Ihr höherer Stellenwert auch in der Kommunikation würde es der Europäischen Zentralbank zudem erleichtern, die Markterwartungen im Vorfeld zinsentscheidender Sitzungen des EZB-Rates zu steuern, ohne deutlich einen anstehenden Zinsschritt signalisieren zu müssen.