

Ergänzend zu den Beiträgen im ifo Schnelldienst Nr. 2/2014 äußern sich Christoph M. Schmidt und Benjamin Weigert zu den Koalitionsvereinbarungen.

Statt rückwärtsgewandter Maßnahmen: Was wirtschaftspolitisch eigentlich zu tun wäre¹

Wirtschaftspolitische Diskussion mit erheblicher Schiefelage

Schon der Bundestagswahlkampf 2013 deutete es an, der schwarz-rote Koalitionsvertrag macht es zur Gewissheit: Die Wirtschaftspolitik der kommenden Jahre konzentriert sich fast ausschließlich auf Umverteilungsfragen und will vermeintliche oder bestehende »Gerechtigkeitslücken« schließen. Wie hingegen künftig die zu verteilende Prosperität erarbeitet und wie die wirtschaftspolitischen Herausforderungen der Zukunft gemeistert werden sollen, wird so gut wie gar nicht thematisiert.

Doch angesichts des drohenden Ausmaßes dieser Herausforderungen ist diese wirtschaftspolitische Ausrichtung mehr als leichtfertig. Die aktuelle wirtschaftliche Situation Deutschlands wirkt dabei allzu verführerisch: Die öffentlichen Haushalte und die Sozialversicherungen befinden sich in einer guten finanziellen Lage, und der Arbeitsmarkt hat anders als in anderen Mitgliedstaaten der Krise im Euroraum widerstanden. Der Sachverständigenrat prognostiziert für das Jahr 2014 aktuell einen Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts in Höhe von 1,6 %. Dieses Wach-

tum dürfte noch dazu vor allem binnenwirtschaftlich getragen sein.

Zudem deutet sich im Euroraum ein Konjunkturaufschwung an – der Sachverständigenrat prognostiziert für das Bruttoinlandsprodukt des Euroraums im Jahr 2014 einen Zuwachs von 1,1 %. Der Aufschwung wird wesentlich gestützt durch die Ankündigung der Outright Monetary Transactions (OMT) durch die Europäische Zentralbank (EZB), die damit ganz erheblich zur Beruhigung der Krise im Euroraum beigetragen hatte.

Es ist sehr leichtfertig, die starke wirtschaftliche Verfassung Deutschlands einfach als gegeben anzunehmen, statt als das Ergebnis der vielen sinnvollen Reformen der Vergangenheit, allen voran der Agenda 2010. Die politische Diskussion der vergangenen Monate scheint jedoch viele dieser Reformen direkt oder indirekt wieder infrage zu stellen. Dabei wurden von fast allen am wirtschaftspolitischen Diskurs Teilnehmenden vornehmlich Vorschläge entwickelt, wie die seit der Agenda 2010 vermeintlich drastisch gestiegene Ungleichheit in Deutschland verringert werden kann, indem einerseits mehr umverteilt wird und andererseits die politisch gewünschten Marktergebnisse erzwungen werden sollen.

So plant die neue schwarz-rote Bundesregierung nunmehr konkrete Maßnahmen, die diesen vermeintlich negativen Verteilungskonsequenzen entgegenwirken sollen, teilweise ist die Umsetzung bereits in vollem Gang. In der Konsequenz droht die Gesamtheit dieser Maßnahmen die Reformfortschritte Deutschlands wieder zunichte zu machen. Die Reformen der Agenda 2010 hatten vor allem dafür gesorgt, dass die Belastungen der sozialen Sicherungssysteme durch den anstehenden demographischen Wandel bis etwa zum Jahr 2030 begrenzt und gleichmäßig von künftigen und aktuellen Generationen getragen werden. Und die Reformen am Arbeits-



Christoph M. Schmidt*



Benjamin Weigert**

* Prof. Dr. Christoph M. Schmidt ist Präsident des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen, und Professor an der Ruhr-Universität Bochum. Seit März 2009 ist er Mitglied und seit März 2013 Vorsitzender des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

** Dr. Benjamin Weigert ist Generalsekretär beim Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

¹ Der vorliegende Beitrag orientiert sich eng an den Aussagen des aktuellen Jahresgutachtens des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung »Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik. Jahresgutachten 2013/14«, Wiesbaden, November 2013. Jegliche Kritik an den hier vorgelegten Ausführungen geht nichtsdestoweniger vollständig zu Lasten der Autoren. Wir danken Frau Kohlmeier für wertvolle Kommentare und Hinweise.

markt haben erheblich mit dazu beigetragen, dass die Arbeitslosigkeit massiv abgebaut wurde.

Künftige Herausforderungen werden daher um ein Vielfaches schwerer zu bewältigen sein, weil die Reformen verwässert oder in Teilbereichen gänzlich zurückgenommen werden. Vergleichbares gilt für neu eingeführte wachstums- und beschäftigungsfeindliche Maßnahmen, wie etwa den allgemeinen flächendeckenden Mindestlohn. In einer Währungsunion fehlt die Möglichkeit, makroökonomische Herausforderungen, die lediglich einen Ausschnitt der Mitgliedstaaten betreffen, durch eine nominale Wechselkursänderung abzufedern. Umso wichtiger ist es daher, dass die Faktor- und Gütermärkte flexibel und über Mengen und Preise zu raschen Anpassungen in der Lage sind.

Statt dieser eher rückwärtsgewandten Wirtschaftspolitik sollten die politisch Handelnden ihren Blick nach vorne richten. Sie sollten rückwärtsgewandte Maßnahmen vermeiden, die Reformfortschritte der Vergangenheit sichern und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verbessern. Dies alles ist nötig, um vor dem Hintergrund des kommenden demographischen Wandels und der weiter fortschreitenden Globalisierung das Wirtschaftswachstum Deutschlands zu stärken und die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte und Sozialversicherungssysteme sicherzustellen.

Nur wenn die Bundesregierung in ihrem nationalen Verantwortungsbereich das Richtige tut, wird sie zudem die anderen Regierungen in Europa dazu bewegen können, dass diese selbst nationale Verantwortung übernehmen und die notwendigen Reformen voranbringen. Genau dies wäre angesichts des OMT-Programms dringend geboten, das die Anreize für nationale Reformen vermindert hat. Der aktuelle Kurs der Bundesregierung macht jedoch die steten Forderungen nach Strukturreformen in den Mitgliedstaaten sehr unglaubwürdig, weil sie unter dem Motto stehen: »Do as I say, but don't do as I do«.

Rentenreformen der Vergangenheit: Der Zukunft zugewandt

Der sich bereits abzeichnende demographische Wandel ist eine der größten Herausforderungen für die deutsche Wirtschaftspolitik und wird die deutsche Gesellschaft in den kommenden Jahrzehnten entscheidend prägen (vgl. SVR 2011; Schmidt 2012). Dies betrifft besonders die sozialen Sicherungssysteme und hier vor allem die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV). Auf die zu erwartende starke Veränderung der Altersstruktur in der Bevölkerung – einen starken Rückgang der Erwerbsbevölkerung bei gleichzeitigem Anstieg der Anzahl der Rentenbezieher – wurde mit den Rentenreformen seit Anfang der 2000er Jahre reagiert.

Durch die entsprechenden Reformen der Agenda 2010 und die Erhöhung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre sollte die finanzielle Stabilität der GRV bis etwa zum Jahr 2030 gesichert werden. Trotz der Reformen steigen die Beitragsätze künftig weiter an, deren Höhe sollte jedoch auf 20% und 22% bis zum Jahr 2020 beziehungsweise 2030 begrenzt sein. Ein weiteres Element der Reformen war zudem, dass auch die gegenwärtigen Rentnergenerationen zur Stabilisierung der GRV beitragen, indem die Rente vermehrt aus dem Bundeshaushalt und damit über allgemeine Steuern finanziert wird.

Vor diesem Hintergrund wirken die angekündigten und in der Umsetzung befindlichen Maßnahmen fatal: Die Rente mit 63 für langjährig Versicherte und die (beitragsfinanzierten) Leistungsausweitungen, wie die rentenrechtliche Besserstellung von Müttern und die angekündigte Aufstockung niedriger Renten, machen die Erfolge der Vergangenheit wieder zunichte und gehen ausschließlich zu Lasten kommender Generationen. Damit sind für diese die ohnehin schon bestehenden Belastungen durch den demographischen Wandel noch einmal erhöht worden.

Was wäre stattdessen zu tun: Die angekündigten Maßnahmen sollten nicht umgesetzt und die Erfolge der Vergangenheit bewahrt werden. Um die finanzielle Stabilität der GRV über das Jahr 2030 hinaus zu sichern, sollte das Renteneintrittsalter ab dem Jahr 2029 regelgebunden weiter ansteigen und sich dabei am weiteren Anstieg der Lebenserwartung orientieren. Wenn dabei das Verhältnis von Rentenbezugsjahren und Beitragsjahren in der GRV auf dem heutigen Niveau verbleiben soll, müssten die gewonnenen Lebensjahre im Verhältnis 2:1 auf die Erwerbs- und Rentenphase verteilt werden. Auf die rentenpolitische Tagesordnung gehört außerdem die Vereinheitlichung des Rentenrechts zwischen Ost- und Westdeutschland.

Gerechtigkeit am Arbeitsmarkt: Trügerische Gewissheiten

Eine zentrale Forderung, die nun von der neuen Bundesregierung erfüllt wird, war die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns. Dieser wird jedoch anders als von der Politik intendiert vor allem die Schwächsten am Arbeitsmarkt treffen und insbesondere deren Weg in eine reguläre Beschäftigung verbauen.

Warum das so kommen wird, ist leicht zu erläutern: Ein Unternehmen wird nur dann einen Arbeitnehmer einstellen oder weiter beschäftigen, wenn der zu zahlende Lohn nicht über dessen Produktivität im Unternehmen liegt. Da die Produktivität von Jugendlichen, Langzeitarbeitslosen und Geringqualifizierten vergleichsweise niedrig ist, wird ein Mindestlohn, je nach Höhe, für einen erheblichen Teil dieser

Gruppe zur Eintrittsbarriere in die Beschäftigung. Mindestlöhne wirken dann wie Sperrklinken und reduzieren die Beschäftigungschancen von Problemgruppen mit niedriger Produktivität dauerhaft.

Gemäß der Lohnverteilung des Jahres 2011 ist der Anteil derjenigen Arbeitnehmer, die von einem Mindestlohn von 8,50 Euro je Stunde betroffen wären, mit immerhin 25% der dortigen Arbeitnehmer besonders hoch in Ostdeutschland in kleinen Betrieben, in konsumnahen Wirtschaftszweigen und vor allem bei Arbeitnehmern mit geringer Qualifikation. In Deutschland träfe ein gesetzlicher Mindestlohn zudem auf einen ansonsten vergleichsweise rigiden Arbeitsmarkt, weshalb die zu erwartenden Auswirkungen andere sein dürften als in Ländern mit flexibleren Arbeitsmärkten. Zudem sind die gesetzlichen Mindestlöhne in anderen Ländern häufig im Vergleich zum allgemeinen Lohngefüge deutlich niedriger angesetzt.

In das deutsche Institutionengeflecht mit seinem System der Grundsicherung passt ein flächendeckender gesetzlicher Mindestlohn ebenso wenig wie staatlich gesetzte sektor- oder regionalspezifische Lohnuntergrenzen. Diese bergen zusätzlich die Gefahr, den Wettbewerb auf den Produktmärkten zu behindern. Gleiches gilt auch für die geplante Ausweitung von tariflichen Lohnuntergrenzen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz auf weitere Branchen. Mit all diesen Maßnahmen würde die erreichte bescheidene Lohnflexibilität wieder verringert – und mit ihr die Beschäftigungschancen der genannten Problemgruppen.

Die Wirtschaftspolitik sollte sich eher um die Frage kümmern, wie die Anpassungsfähigkeit und Durchlässigkeit des Arbeitsmarkts insgesamt erhöht werden kann. Zeitarbeit und Befristungsmöglichkeiten bleiben daher sinnvolle Elemente unserer ohnehin recht rigiden Arbeitsmarktordnung, die rasche Anpassungen der Beschäftigung ermöglichen und Einsteigern und (Langzeit-)Arbeitslosen ein Sprungbrett in reguläre Beschäftigung eröffnet. Generell dürften geringere Hürden für Übertritte in den ersten Arbeitsmarkt auch die Effektivität von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erhöhen.

Statt die Erfolge der Vergangenheit aufs Spiel zu setzen, wäre ein anderes Handlungsfeld wichtiger: Die Einkommensmobilität hat sich in Deutschland seit den 1990er Jahren verringert und die Aufstiegschancen sind im internationalen Vergleich recht klein, speziell jene über die Generationen hinweg. Hierfür wären jedoch Maßnahmen nötig, die ihren Erfolg erst in fernerer Zukunft zeigen, etwa eine verbesserte frühkindliche Bildung, ein verpflichtendes Vorschuljahr und weitere Reformen im deutschen Bildungswesen, die der Sachverständigenrat bereits im Jahresgutachten 2009 zusammengestellt hat.

Ausgabenseitig konsolidieren und Steuerstrukturreformen einleiten

Die öffentlichen Haushalte haben sich in den vergangenen Jahren sehr positiv entwickelt, allerdings maßgeblich wegen der konjunkturellen Entwicklung und verschiedener Sonderfaktoren. So entlastet die augenblicklich gute Arbeitsmarktlage die öffentlichen Haushalte in beträchtlichem Maße und führt zu stark angestiegenen Steuereinnahmen. In der Eurokrise ist Deutschland zudem der sichere Hafen der Kapitalanleger, weshalb sich der deutsche Staat derzeit außergewöhnlich günstig finanzieren kann. Zudem erlebt Deutschland aktuell eine »demographische Atempause«: Die Anzahl der Rentenbezieher steigt nur sehr leicht, während die Anzahl der Schüler bereits deutlich sinkt und somit die Betreuungs- und Bildungssysteme entlastet. Ab dem Jahr 2020 wird der demographische Wandel zu erheblichen Mehrausgaben für die öffentlichen Haushalte führen.

Sobald die genannten Sonderfaktoren wegfallen, werden die Versäumnisse bei der Konsolidierung offenbar, insbesondere wenn, wie in der GRV, temporäre haushaltspolitische Spielräume zu permanenten Mehrausgaben verführen. So wie die zeitgleich aufgetretenen Sonderfaktoren Spielräume eröffnet haben, genauso wird deren zeitgleicher Wegfall erheblichen Konsolidierungsdruck auslösen.

Denn trotz des guten gesamtstaatlichen Haushaltssaldos ist die erforderliche ausgabenseitige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte bislang nicht zu erkennen. Insbesondere besteht bis zum Jahr 2020 erheblicher Konsolidierungsbedarf für viele Länder, damit sie die dann geltende Schuldenbremse einhalten. Diese hatten in der Vergangenheit vielfach die falschen Schwerpunkte gesetzt, indem sie die staatlichen Konsumausgaben erhöhten.

Statt die gute aktuelle Haushaltslage für dauerhafte verteilungspolitische Projekte zu verwenden, wären die Spielräume mehr als ausreichend, um mögliche Mehrbedarfe bei den öffentlichen Investitionen zu finanzieren und den Schuldenabbau weiter voranzutreiben. Es wäre zudem angezeigt, die erhebliche Mehrbelastung durch die Kalte Progression durch Anpassungen im Steuertarif schnellstmöglich zurückzuführen.

Dringenden Handlungsbedarf gibt es nach Ansicht des Sachverständigenrates weiterhin in der Steuerpolitik. Denn es bestehen eine Vielzahl von Steuervergünstigungen, die zu Verzerrungen individueller Entscheidungen führen. Dies gilt etwa für die Umsatzsteuer, bei der man den ermäßigten Steuersatz abschaffen und das entstehende Mehraufkommen dafür verwenden könnte, um den dann einheitlichen Steuersatz auf rund 16,5% zu senken. Auch die Kommunalfinanzen harren immer noch einer grundlegenden Reform, ebenso wie die Erbschaftsteuer und die Grundsteuer.

Schließlich wird bei der Unternehmensbesteuerung das Eigen- gegenüber Fremdkapital diskriminiert. Zur Erreichung der Finanzierungsneutralität hatte der Sachverständigenrat einen Reformvorschlag vorgelegt (vgl. SVR 2012).

Energiewende: Ein Problem der Lasten, nicht ihrer Verteilung

Die Energiewende wird selbst nach drei Jahren immer noch ohne ein schlüssiges Gesamtkonzept verfolgt und ist in ihrer bisherigen Form im höchsten Maße ineffizient. Die Kosten der Förderung erneuerbarer Energien haben sich seit dem Jahr 2010 mehr als verdreifacht und stellen nunmehr einen der größten Subventionstatbestände in Deutschland dar. Die Wirtschaftspolitik hat sich aber bislang lediglich um die Frage der Kostenverteilung gekümmert, statt um die zentrale Frage, wie die volkswirtschaftlichen Kosten der Energiewende minimiert werden könnten.

Angesichts des dramatischen Kostenanstiegs könnte jetzt ein Moratorium bei der Förderung der erneuerbaren Energien die notwendige Atempause verschaffen, um einerseits das EEG grundlegend zu reformieren und andererseits ein konsistentes langfristiges Strommarktdesign festzulegen. Dieses wird benötigt, um gleichermaßen den Kapazitätsaufbau und -erhalt von konventionellen Kraftwerken sicherzustellen und künftig den subventionsfreien Aufbau von Stromerzeugungskapazitäten aus erneuerbaren Energien zu ermöglichen.

Die aktuell diskutierten Eckpunkte für eine Reform des EEG weisen zwar in die richtige Richtung, indem der bisher weitgehend unkontrollierte Zubau der Erneuerbaren jedes Jahr begrenzt wird und für Neuanlagen die direkte Vermarktung des Stroms verpflichtend wird. Allerdings wird weiterhin technologiespezifisch gefördert, statt die Detailplanung den Privaten zu überlassen und ihnen auch das Preisrisiko zuzuwenden.

Eine grundlegende Reform wäre die Umstellung der Förderung auf das vom Sachverständigenrat bereits im Jahr 2011 vorgeschlagene Quotenmodell: Dieses erfolgreich von Schweden eingesetzte Modell ist ein mengenbasiertes und technologie-neutrales Verfahren, bei dem immer nur die aktuell kostengünstigsten Technologien ausgebaut werden. Damit ließe sich der künftige Ausbau kosteneffizient gestalten und mit dem erforderlichen Netzausbau synchronisieren.

Literatur

Schmidt, Ch.M. (2012), »Die demografische Herausforderung – ein aktueller Überblick«, in: M. Hüther und G. Naegele (Hrsg.), *Demografienpolitik – Herausforderungen und Handlungsfelder*, Springer, Wiesbaden, 71–95.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011), *Herausforderungen des demographischen Wandels. Expertise im Auftrag der Bundesregierung*, Wiesbaden.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2012), *Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland. Jahresgutachten 2013/14*, Wiesbaden.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2013), *Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik. Jahresgutachten 2013/14*, Wiesbaden.