

## Wider den „Reformstau“ – Handlungsoptionen in Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik

- Zur Notwendigkeit wirtschaftspolitischer Reformen

von Wolfgang Franz

*Nach der Bundestagswahl 2002 lässt die Politik der Regierung Schröder bislang keine in sich stimmige Orientierung erkennen, die eine Lösung der Strukturprobleme auf den „wirtschaftspolitischen Großbaustellen“ in Deutschland wahrscheinlich machte. Der vorliegende Beitrag erinnert an den konzeptionellen Reformbedarf, den der Gesetzgeber in diesem Bereich in Angriff nehmen muss. Im Mittelpunkt stehen dabei ökonomisch sinnvolle Handlungsoptionen zum institutionellen Regelwerk auf dem Arbeitsmarkt, zu den sozialen Sicherungssystemen und zum Steuersystem. Soweit möglich empfiehlt sich die Einführung von „Reform-Testphasen“, um die überwiegende Status quo-Orientierung zu durchbrechen.*

*Due to the “zigzag course” of the Schröder government following its re-election in 2002, there is currently no consistent policy at solving most pressing socio-economic problems in Germany. This contribution stresses the necessary conceptual coherence of economic policy-making by discussing the main options for reforming labour market regulations, the social security systems and tax policies. Regarding the implementation of substantial reforms, “testing phases” should be introduced in order to break the paralysing status quo-orientation within German politics and society.*

### I. Einführung

Unmittelbar nach den Bundestagswahlen im September 2002 haben die ohnehin schon geringen Halbwertszeiten wirtschaftspolitischer Ankündigungen der Bundesregierung erneut drastisch abgenommen. Nicht von ungefähr ist in den Medien von „Zick-Zack-Politik“ oder „Schleuderkurs“ im Bereich der Finanz-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik die Rede, wobei diese Ausdrücke noch vergleichsweise freundliche Charakterisierungen darstellen. Neben aller (verständlichen) Hektik und Orientierungssuche zu Beginn einer Legislaturperiode spiegeln jene Ungereimtheiten und Widersprüche die Dominanz des Kurzfristenkens in der Wirtschaftspolitik wider. Die Politik hechelt wirtschaftlichen Unglücksbotschaften hinterher und hangelt sich in Form von Schnellschüssen von einer Reparaturmaßnahme zur anderen. Kurzum: Von einer langfristig angelegten, in sich stimmigen wirtschaftspolitischen Konzeption zur Bewältigung

des hohen Reformbedarfs ist wenig zu erkennen. Dabei hat die Bundesregierung in der vorangegangenen Legislaturperiode durchaus ihre Bereitwilligkeit bei zwei großen Reformvorhaben unter Beweis gestellt, denn sowohl die Reform der gesetzlichen Alterssicherung als auch die Steuerreform gingen – bei aller berechtigten Detailkritik – prinzipiell in eine angemessene Richtung. Gleichwohl harrt der wirtschaftspolitische Reformstau in Deutschland immer noch seiner Auflösung, und diese Aufgabe gewinnt täglich an Dringlichkeit, wie die Defizite in den staatlichen Haushalten auf allen Ebenen der Gebietskörperschaften und in den Systemen der sozialen Sicherung schlaglichtartig belegen.

In diesem Beitrag wird daher anhand von einigen wirtschaftspolitischen „Großbaustellen“ an den konzeptionellen Reformbedarf erinnert, dem sich der Gesetzgeber widmen muss, unbeschadet der Beiträge, die andere Träger der Wirtschaftspolitik wie etwa die Tarifvertragsparteien leisten müssen.<sup>1</sup> Dabei stehen im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen das institutionelle Regelwerk auf dem Arbeitsmarkt (Abschnitte II–IV), die Systeme der sozialen Sicherung (Abschnitte V und VI) sowie das Steuersystem (Abschnitt VII).

## II. Generalüberholung des Flächentarifvertrages

Der Flächentarifvertrag (FTV) ist bekanntlich Gegenstand kontroverser Diskussionen. Häufig wird gefordert, ihn völlig abzuschaffen und ausschließlich auf Lohnverhandlungen auf der betrieblichen Ebene zu setzen. In der Tat kennzeichnet den Flächentarifvertrag eine hohe Regulierungsdichte, welche von seiner Nachwirkung für aus dem Arbeitgeberverband ausgetretene Unternehmen (§ 3 III in Verbindung mit § 4 V Tarifvertragsgesetz TVG) über das Verbot selbst für nicht tarifgebundene Unternehmen, mit ihrem Betriebsrat einen Entgeltvertrag abzuschließen, wenn dies (üblicherweise) durch Tarifvertrag geregelt ist und dieser den Abschluss ergänzender Betriebsvereinbarungen nicht ausdrücklich zulässt (§ 77 III Betriebsverfassungsgesetz BetrVG), bis hin zum „Günstigkeitsprinzip“ (§ 4 III TVG) und zur „Allgemeinverbindlicherklärung“ (§ 5 I TVG) reicht.

Gleichwohl weist der FTV einige Vorteile im Vergleich zu einer rein betrieblichen Lohnbildung auf, so dass es als eine bessere Strategie erscheint, den FTV soweit zu flexibilisieren, bis er den gewandelten Erfordernissen entspricht, ohne auf seine positiven Aspekte verzichten zu müssen.

Wenn auch für einen Lohnbildungsprozess auf der betrieblichen Ebene das damit einhergehende unternehmensspezifische Flexibilisierungspotential spricht,

1 Vgl. dazu auch *Franz, W.*: Für mehr Beschäftigung: Was jetzt zu tun ist, ZEW News Extra, Mannheim, September 2002.

so ist zu bedenken, dass die mit der Lohnfindung häufig einhergehenden Konflikte ebenfalls in das Unternehmen verlagert werden. Der Betriebsrat wird nicht immer kooperativ sein, zumindest muss die Unternehmensleitung die wirtschaftliche Situation präzise offen legen und sie damit nach aller Erfahrung publik machen („Tarif der gläsernen Taschen“). Weiterhin mögen die Lohnabschlüsse in für das einzelne Unternehmen schwierigen Zeiten niedriger ausfallen als beim FTV, aber dafür gehen dann die Lohnerhöhungen bei sich verbessernder Geschäftslage schneller und stärker vorstatten. Dies belegen Erfahrungen aus den Vereinigten Staaten. Schließlich ist zu vermuten, dass das *Insider*-Verhalten besonders auf der betrieblichen Ebene anzutreffen ist. Ein solches Verhalten besteht darin, die Löhne so auszuhandeln, dass die Arbeitsplatzbesitzer wahrscheinlich beschäftigt bleiben, ohne den Arbeitslosen als den Außenseitern durch Lohnmoderation Beschäftigungschancen einzuräumen. Die Macht der Arbeitsplatzbesitzer (mit höherer Qualifikation) dürfte auf der betrieblichen Ebene stärker als auf der Verbandsebene sein. Dies heißt nicht, dass es auf der Verbandsebene kein *Insider*-Verhalten gäbe, wie eine Reihe von Gegenbeispielen (des Jahres 2002) zeigt. Gleichwohl kann die Einsicht, dass durch Lohnzurückhaltung den Arbeitslosen geholfen werden sollte, auf der Verbandsebene als eher vermittelbar gelten als auf der Unternehmensebene, bei der ein solcher Beitrag der Arbeitsplatzbesitzer auf Grund seiner insgesamt gesehen geringen quantitativen Bedeutung kaum lohnend erscheint. Die zahlreichen „Standortsicherungsverträge“, die in vielen Unternehmen in den letzten Jahren abgeschlossen wurden, zeigen dies sehr deutlich, denn in nahezu allen Vereinbarungen war lediglich davon die Rede, dass das Unternehmen für einen bestimmten Zeitraum von betriebsbedingten Kündigungen absehen wollte – als Gegenleistung für Lohnmoderation –, nicht aber davon, wie viele neue Arbeitsplätze geschaffen werden sollten.

Eine Möglichkeit der bereits angesprochenen Strategie zur Flexibilisierung des FTV besteht in der Einführung einer wirksamen Öffnungsklausel. Der FTV stellt unter diesen Bedingungen einen Rahmenvertrag mit einer Option zur Nichtanwendung dar: Wenn sich Unternehmensleitung und die Mehrheit der Beschäftigten einig sind, vom FTV abweichende betriebliche Regelungen zu treffen, dann sollte dieser Beschluss unverzüglich wirksam werden. Es ist dann eine weitere Frage, ob die Bedingungen, ab deren Erfüllung die Parteien auf der Unternehmensebene von dieser Option Gebrauch machen wollen, dezentral oder im FTV festgelegt werden. Auf keinen Fall sollte die Option nur auf bestehende wirtschaftliche Schwierigkeiten konditioniert werden, weil es beispielsweise sinnvoll oder notwendig sein kann, im Hinblick auf zu erwartende Probleme die Vorgaben des FTV außer Kraft zu setzen. Ein Einspruchsrecht der Tarifvertragsparteien kann vorgesehen werden, dann jedoch nur auf der Grundlage eines

vorher fest vereinbarten Schiedsverfahrens mit Unterwerfungszwang, wobei der neutrale Gutachter bereits im Vorhinein einvernehmlich bestimmt und das Verfahren innerhalb eines Monats abgewickelt sein muss. Jeder FTV müsste eine solche oder ähnliche Öffnungsklausel enthalten, um Rechtssicherheit im Hinblick auf § 77 III BetrVG zu gewährleisten. Der Gesetzgeber könnte im Übrigen im FTV diese Öffnungsklausel zwingend vorschreiben, um (wiederkehrende) Auseinandersetzungen über Art und Umfang der Öffnungsklausel überflüssig zu machen.

Des Weiteren sollte der Gesetzgeber die Möglichkeit zur Allgemeinverbindlicherklärung abschaffen oder zumindest wesentlich restriktiver handhaben, indem er beispielsweise präzisiert, worin das „öffentliche Interesse“ (§ 5 I TVG) bei einer Allgemeinverbindlichkeit besteht, und dabei eindeutig klarstellt, dass die Abwehr unliebsamer Konkurrenten oder sonstige protektionistische Überlegungen definitiv nicht im öffentlichen Interesse liegen. Außerdem sollte die im Rahmen der Neufassung des Arbeitnehmerentsendegesetzes vom 19.12.1998 dort in § 1 III geschaffene Möglichkeit, Tarifverträge mit Hilfe einer Rechtsverordnung des Bundesarbeitsministers für allgemeinverbindlich zu erklären, schnellstmöglich außer Kraft gesetzt werden. Nicht nur verstößt eine solche „Rechtsverordnungs Ermächtigung“ nach Ansicht von Juristen gegen die Garantie der Tarifautonomie gemäß Art. 9 GG, sondern damit wird protektionistischen Bestrebungen Vorschub geleistet.

Denn es scheint so, als ob die Befürchtungen, die bereits bei der Verabschiedung des Arbeitnehmerentsendegesetzes geäußert wurden, von der Realität voll bestätigt werden. Dieses Gesetz könnte sich nämlich – zusammen mit der Allgemeinverbindlicherklärung der unteren Lohngruppe – zum Einfallstor für Protektionismus entwickeln, insbesondere wenn die neuerlichen Bestrebungen der Bundesregierung, ein „Tariftrueugesetz“ für die Vergabe öffentlicher Aufträge in der Bauwirtschaft und im Personennahverkehr gesetzlich zu verankern, Gesetzeskraft erlangen. Eine solche Tariftrue zwingt Unternehmen und Arbeitnehmer zur Anwendung von Tarifverträgen und widerspricht wohl dem grundgesetzlich verankerten Grundrecht der Koalitionsfreiheit. Des Weiteren ist zu fragen, inwieweit Tariftrue mit den Grundsätzen einer sparsamen öffentlichen Haushaltswirtschaft vereinbar ist. Hat etwa der Steuerzahler für die „harten Lohnrunden“ in der Bauwirtschaft gerade zu stehen? Ferner ist fraglich, ob eine Tariftrue mit den EU-Richtlinien zur Vergabe öffentlicher Aufträge vereinbar ist. Diese Vorschriften sollen bekanntlich einen nationalen Protektionismus verhindern. Mit welchen Argumenten will eigentlich die Bundesregierung protektionistische Begehrlichkeiten anderer Branchen abweisen?

### III. Mehr ökonomische Vernunft im Arbeitsrecht

Die Arbeitsgerichtsbarkeit hat sich mittlerweile auf Grund einer richterrechtlich geprägten Weiterentwicklung des Arbeitsrechts zu einem ernsthaften Hemmnis für eine höhere Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt erwiesen, indem die Rechtsnormen wesentlich über das unter ökonomischen Gesichtspunkten Sinnvolle erweitert wurden. Diese Kritik schließt die höchstrichterliche Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (BAG) mit ein, wie die folgenden Beispiele belegen. Der Gesetzgeber muss hier Abhilfe schaffen und bisherige Generalklauseln und unbestimmte Rechtsbegriffe im gesetzlich verankerten Arbeitsrecht beseitigen.

Das BAG hat die Durchschlagskraft des FTV ohne Rücksicht auf etwaige ökonomische Zwänge verschärft. Als erster Beleg kann zunächst die Entscheidung des BAG vom 20. April 1999 angeführt werden, nach der auch die Gewerkschaften – und nicht nur, wie vorher, der betroffene Arbeitnehmer – gegen einzelvertragliche tarifwidrige Regelabsprachen zwischen Unternehmensleitung und Betriebsrat klagen können und dies sogar rückwirkend, sofern das Unternehmen der Tarifbindung unterliegt. Wenn sich mithin Betriebsrat und Unternehmensleitung auf vom FTV abweichende Regelungen verständigen, beispielsweise um Arbeitsplätze zu sichern, so gehen sie damit nunmehr ein erhöhtes Risiko in Form einer möglichen Klage der Gewerkschaften ein. Sicherlich: Es sollte eigentlich selbstverständlich sein, dass Verträge, auch Tarifverträge, einzuhalten sind. Aber: Verträge, auch Tarifverträge, deren Befolgung die wirtschaftliche Existenz des Unternehmens bedrohen, sind wegen Wegfalls der Geschäftsgrundlage wohl rechtsunwirksam. Außerdem stünde die Einlegung von Rechtsmitteln gegen solche Vertragsbrüche den betroffenen Arbeitnehmern zu, nicht jedoch den Gewerkschaften, denn sie erleiden keinen Schaden. Diese Gesichtspunkte hätte das BAG bei seiner Entscheidung stärker gewichten müssen. Das mitunter vorgetragene Gegenargument, auf Grund eines Informationsvorsprungs sei dem Unternehmen bei betrieblichen Absprachen eine Täuschung der Arbeitnehmer möglich, ist nicht überzeugend. Abgesehen davon, dass sich der Betriebsrat sehr genau über die wirtschaftliche Situation des Unternehmens informieren wird, bedeutete eine solche Vorgehensweise *ex post* einen erheblichen Vertrauens- und Reputationsverlust der Firma, die das Unternehmen – von *end game*-Situationen vielleicht abgesehen – kaum in Kauf nehmen will.

Als aus ökonomischer Sicht höchst problematisch erscheint die folgende Meinung des BAG in der Begründung des Beschlusses vom 20. April 1999: „Eine Beschäftigungsgarantie ist nicht geeignet, Verschlechterungen beim Arbeitsentgelt oder bei der Arbeitszeit zu rechtfertigen.“ Dies sei „methodisch unmöglich“, es würden gewissermaßen „Äpfel mit Birnen“ verglichen. Dieser vom BAG

bemühte Sachgruppenvergleich widerspricht nicht nur gängigen ökonomischen Überlegungen über den Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Beschäftigung und über die Rolle von Opportunitätskosten, sondern stellt darüber hinaus eine Bevormundung, weil unnötige Einschränkung der Wahlfreiheit der Arbeitnehmer in einer für sie oft existentiellen Situation dar.

Ein weiteres Beispiel für Funktionsstörungen auf Arbeitsmärkten, an denen die Arbeitsgerichtsbarkeit ein gerüttelt Maß an Schuld trägt, stellt der Kündigungsschutz dar.

Als Folge der zahlreichen gesetzlichen Generalklauseln und unbestimmten Rechtsbegriffe (§ 1 Kündigungsschutzgesetz KSchG und § 626 Bürgerliches Gesetzbuch BGB) ist der Kündigungsschutz in Deutschland weitgehend richterrechtlich geprägt und im Laufe der Jahrzehnte in einigen Bereichen weit über die Normzwecke des Gesetzgebers hinaus übersteigert worden. Vor dem Hintergrund einschlägiger Urteile gibt es zahlreiche Beispiele für nahezu prohibitiv wirkende Kündigungsvorschriften.<sup>2</sup> Unmittelbar betroffen sind in diesen Fällen zugleich die Belegschaft, welche die personen- und verhaltensbedingten Störungen des Betriebsablaufs durch leistungsschwache und/oder leistungsunwillige Arbeitnehmer ausgleichen muss, und die Arbeitslosen, da ihnen ein überzogener Arbeitsplatzschutz den Zugang zu den Arbeitsplätzen verwehrt. Der Grund dafür liegt darin, dass Unternehmen Neueinstellungen behutsamer vornehmen und nach Möglichkeit auf Rationalisierungsinvestitionen und Standortverlagerungen ausweichen. Vor allem die Sozialauswahl beim besonderen Kündigungsschutz dient in erster Linie als Schutzvorschrift für die Arbeitsplatzbesitzer. Zusammen mit der Erfahrung, dass der Ausgang von Arbeitsgerichtsprozessen kaum prognostizierbar und zeitraubend ist, führen diese Regelungen dazu, dass sich Unternehmen vom Kündigungsschutz „freikaufen“. So gesehen ist der Kündigungsschutz hierzulande zu einem Abfindungshandel degeneriert.

Um die Vorwürfe an die Judikatur etwas zu untermauern, seien zwei besonders skurrile Entscheidungen der Arbeitsgerichtsbarkeit angeführt.<sup>3</sup> Beim ersten Beispiel handelt es sich um den Kündigungsschutz für Bummelanten. Ein Schichtarbeiter – gleichzeitig stellvertretendes Betriebsratsmitglied – war innerhalb von 21 Monaten an 104 (!) Tagen zu spät zur Schicht erschienen und hatte zusätzlich seinen Arbeitsplatz fünfzehnmal vorzeitig und unerlaubt verlassen. Er war vielfach mündlich, fünfmal schriftlich und zuletzt in einem persönlichen Gespräch vom Geschäftsführer unter Androhung der fristlosen Kündigung beim

2 Vgl. dazu Franz, W./Rüthers, B.: Arbeitsrecht und Ökonomie – Mehr Beschäftigung durch eine Flexibilisierung des Arbeitsrechts, in: *Recht der Arbeit* 52 (1999), 32–38.

3 Die beiden Beispiele sind entnommen aus Rüthers, B.: Vom Sinn und Unsinn des geltenden Kündigungsschutzrechts, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 22 (2002), 1601–1609.

nächsten Verstoß verwarnt worden. Die Verspätungen setzten sich fort, die Kündigung erfolgte und das vom Schichtarbeiter in Gang gesetzte Verfahren landete schließlich beim Bundesarbeitsgericht (BAG). Dieses entschied zugunsten des Schichtarbeiters, denn der Arbeitgeber habe nicht nachgewiesen, dass ihm aus diesem Verhalten ein Schaden entstanden sei, der bei entsprechender Interessensabwägung eine Kündigung rechtfertige, obwohl das Verhalten „an sich“ einen wichtigen Grund für eine fristlose Kündigung darstellen könne. Beim zweiten Beispiel war einem U-Bahnzugführer in Berlin gekündigt worden, weil er mit seinem privaten Pkw mit einem Blutalkoholspiegel von 2,73 (!) Promille einen Unfall verursacht hatte. Das BAG hat im Jahr 1997 mit beiden Vorinstanzen zugunsten des Fahrers entschieden, denn die Trunkenheitsfahrt sei nur ein einmaliger Vorgang im privaten Bereich gewesen, und überdies rechtfertige der Entzug der Pkw-Fahrerlaubnis die Kündigung schon deshalb nicht, weil er als U-Bahnzugführer keiner Pkw-Fahrerlaubnis bedürfe. Von der Verantwortung der U-Bahn-Betriebsleitung für die Sicherheit der Fahrgäste war in der Begründung mit keinem Wort die Rede.<sup>4</sup>

Remedur kann mit Hilfe einer grundlegenden Reform des Kündigungsschutzgesetzes geschaffen werden. Unbestritten bleibt, dass Arbeitnehmer vor Willkürmaßnahmen geschützt bleiben müssen. Für betriebsbedingte Kündigungen wird bei Abschluss des Arbeitsvertrages eine klare Abfindungsregelung getroffen, es sei denn, der Arbeitnehmer verzichtet auf diesen Kündigungsschutz und erhält im Gegenzug eine höhere Entlohnung. Eine Sozialauswahl entfällt. Bei persönlichem Fehlverhalten des Arbeitnehmers liegt die Beweislast bei ihm, dass dem Unternehmen dadurch keinerlei Nachteile erwachsen.

#### IV. Deregulierung des Betriebsverfassungsgesetzes

Der Gesetzgeber muss sich zusätzlich zu den bereits vorgetragenen Flexibilisierungsmaßnahmen einer weiteren Deregulierung des Arbeitsmarktes befleißigen. Ein Beispiel dafür ist das Betriebsverfassungsgesetz. Sicherlich haben sich viele Unternehmen mit den vor der Novellierung des BetrVG bestehenden Regelungen arrangiert und arbeiten kooperativ und vertrauensvoll mit ihrem Betriebsrat zusammen. Aber wenn das BetrVG tatsächlich eine so allgemein segensreiche Einrichtung wäre wie gelegentlich behauptet, dann kämen die Unternehmen doch wohl ganz von selbst auf die Idee, einen Betriebsrat einzurichten. Des gesetzgeberischen Zwangs bedürfte es dazu nicht, es sei denn, man

4 Ebd., 1607.

huldigt der Vorstellung, die Unternehmen müssten zu ihrem „Glück“ gezwungen werden.

Um zu verhindern, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu Geiseln einer gewerkschaftlich organisierten Minderheit werden, sollte eine Deregulierung des BetrVG folgende drei Aspekte ins Auge fassen. Erstens bleibt es einer Mehrheitsentscheidung aller stimmberechtigten Beschäftigten überlassen, ob in dem betreffenden Unternehmen ein Betriebsrat eingerichtet wird, wobei die Stimmen von Teilzeitbeschäftigten gewichtet werden. Zweitens tragen künftig die Arbeitnehmer hälftig die Kosten ihres Betriebsrates, und die Entgeltabrechnung weist die entsprechenden Beträge explizit aus. Drittens wird die Einrichtung eines Betriebsrates auf Unternehmen mit mehr als fünfzig Beschäftigten begrenzt und Freistellungen von Betriebsratsmitgliedern beginnen bei Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten.

## V. Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe

Es mag vielleicht verwundern, wieso die beiden Systeme Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe in einem Atemzug genannt werden. Das liegt daran, dass Zusammenhänge zwischen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe bestehen und die derzeitigen Regelungen die falschen Anreize setzen: Sie bestrafen die Arbeitsaufnahme und belohnen das Nichtstun.

Betrachten wir das folgende Beispiel. Im Jahre 2001 belief sich das monatliche Haushaltsnettoeinkommen einer westdeutschen fünfköpfigen Familie mit einem Arbeitnehmer, der den typischen Niedriglohn von brutto 8,70 € pro Stunde verdiente, einschließlich Kindergeld und Wohngeld auf 1.739 €. Dieselbe Familie besaß, sofern keine weiteren Einkommen vorhanden waren, hingegen einen monatlichen Sozialhilfeanspruch in Höhe von 1.865 €, also 126 € mehr pro Monat. Damit werden keine Anreize zur Arbeitsaufnahme gewährleistet, aber es kommt noch schlimmer: Nimmt der Sozialhilfeempfänger eine Arbeit auf, dann liegt der maximale anrechnungsfreie monatliche Hinzuverdienst bei der Arbeitslosenhilfe bei 165 € und bei der Sozialhilfe bei 70 €. Anders ausgedrückt: Der implizite Steuersatz (die „Transferentzugsrate“, also der Verlust an Unterstützung für jeden zusätzlichen Euro Einkommen) beläuft sich zunächst auf 85 v.H. und später auf 100 v.H. Niemand arbeitet bei einem Steuersatz von 100 v.H., bestenfalls in der Schattenwirtschaft. Deren Anteil am offiziell gemessenen Bruttoinlandsprodukt betrug nach Berechnungen von F. Schneider im Jahre 2000 rund 16 v.H.<sup>5</sup> Die

5 Vgl. zu den obigen Ausführungen: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter

Unsinnigkeit dieses Zustands – nicht nur aus ökonomischer Sicht – liegt auf der Hand.

Hinzu kommen diverse Ineffizienzen auf Grund des Nebeneinanders von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, bis hin zu den bekannten „Verschiebehahnhöfen“: Da die Arbeitslosenhilfe vom Bund, die Sozialhilfe von den Kommunen finanziert wird, lohnt es sich für die Kommune, den arbeitslosen Sozialhilfeempfänger in einem dafür eigens geschaffenen Arbeitsverhältnis unterzubringen und Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten, bis er Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung erworben und die Kommune ihn damit finanziell bei der Bundesanstalt für Arbeit (BA) „abgeladen“ hat.

Die Politik hat – und dies zu konstatieren ist erfreulich – den anstehenden Reformbedarf erkannt. Statt einer kleinen Lösung in Form der ins Auge gefassten Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sollte die Bundesregierung indes einen größeren Wurf im Hinblick auf ein umfassendes Reformkonzept wagen. Auch hier braucht das Rad nicht neu erfunden zu werden, wie das folgende Modell illustriert, welches auf *drei Säulen* beruht:

- (1) Die erste Säule besteht aus einer „Arbeitslosenversicherung“, bei der ausschließlich der Verdienstaufschlag versichert wird. Die Beiträge dafür werden hälftig vom Arbeitnehmer und Unternehmen aufgebracht und sektoral differenziert, je nach Entlassungshäufigkeit der betreffenden Branche, damit einer Risikoäquivalenz Rechnung getragen, eine sektorale Quersubventionierung verringert und der wahre Preis des sektoralen Arbeitseinsatzes sichtbar wird. Die Leistungen dieser Versicherung sind degressiv ausgestaltet, das heißt, sie sinken mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit und erreichen spätestens nach zwei Jahren das Niveau der Sozialhilfe, die ab diesem Zeitpunkt dann zuständig wird.
- (2) Vielen Arbeitnehmern mögen die Leistungen der ersten Säule zu dürftig erscheinen. Ihnen kann mit Zusatzversicherungen – der zweiten Säule – geholfen werden, auf eigene Kosten freilich. Vollkasko war schon immer teurer als Teilkasko, und die bisherigen Beiträge der Arbeitnehmer zur Arbeitslosenversicherung werden bei der ersten Säule dieses Modells ja deutlich reduziert. Die Zusatzversicherungen dieser zweiten Säule können sich auf vielfältige Aspekte beziehen: Anspruch auf Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen sowie auf eventuelle Zuschläge bei der Höhe der Unterstützungszahlungen und auf eine Streckung ihres zeitlichen Verlaufs im Vergleich zu denen der ersten Säule. Die Möglichkeit von Selbstbehalten und Karenzzeiten sollte ebenfalls ins Blickfeld genommen werden.

Arbeit, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Dokumentation Nr. 512 (August 2002), Berlin.

- (3) Die dritte Säule wird durch eine gründlich reformierte Sozialhilfe gebildet. Sie unterscheidet zunächst zwischen arbeitsfähigen und arbeitsunfähigen Sozialhilfeempfängern und zwar unter Einschaltung eines Amtsarztes, dem dafür möglichst objektive Kriterien an die Hand gegeben werden, wie das heutzutage beispielsweise bei der Feststellung einer (teilweisen) Berufsunfähigkeit bereits gehandhabt wird. Dabei gibt es durchaus Zwischenlösungen bezüglich der Arbeitsfähigkeit (nur Teilzeit oder bestimmte Tätigkeiten). Für arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger – *nota bene*: nur für arbeitsfähige –, die nicht arbeiten, wird die Sozialhilfe drastisch gekürzt, so dass lediglich noch extreme Armut und Obdachlosigkeit vermieden werden. Damit mögen sich die wenigsten Menschen abfinden wollen und können. Ihnen wird geholfen, indem die Grenze für den anrechnungsfreien Hinzuverdienst erheblich ausgedehnt wird, und zwar so weit, dass ein Nettoeinkommen in der Höhe der jetzigen Sozialhilfe erreicht werden kann, ohne dass ein Transferenzug stattfindet. Erst danach wird der Sockelbetrag allmählich abgeschmolzen, wobei die Transferenzugsrate sehr viel niedriger ist als im heutigen System. Gegebenenfalls können in eng umrissenen Ausnahmefällen staatliche Zuzahlungen in Betracht gezogen werden. Essentiell ist in diesem Zusammenhang der Beitrag der Tarifvertragsparteien, nämlich die bereits diskutierte Forderung, die unteren Lohngruppen weiter aufzufächern, so dass genügend neue Arbeitsplätze entstehen. Kommen die Tarifvertragsparteien diesem Erfordernis nicht nach, verlieren sie ihre Glaubwürdigkeit, wenn es um die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit im Bereich gering qualifizierter Arbeit geht. Möglicherweise kommt der Staat nicht umhin, denjenigen, die ohne Erfolg einen Arbeitsplatz gesucht haben, selbst einen solchen anzubieten, beispielsweise indem er die Betroffenen den Organisationen der freien Wohlfahrtspflege zur Verfügung stellt.

Dieses Modell stellt in Teilen eine Option des Reformvorschlags des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie dar.<sup>6</sup> Die Bundesregierung kann sich aber auch andere Modelle zu eigen machen, wie etwa das Konzept des ifo-Instituts, das sich seinerseits die ziemlich erfolgreichen Regelungen in den Vereinigten Staaten zum Vorbild nimmt (*Earned Income Tax Credit*, EITC).<sup>7</sup> Aber eines darf und sollte die Bundesregierung nicht tun: Nur halbherzig an das Problem herangehen und es letztlich so zu belassen, wie es ist.

6 Ebd. (Der Autor ist Mitglied des Beirats).

7 Vgl. Sinn, H.-W. u. a.: Aktivierende Sozialhilfe – Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum, ifo Schnelldienst (Sondernummer) Nr. 9/2002 (14. 5. 2002), München.

## VI. Gesundheitswesen: Mehr Wettbewerb und Eigenverantwortung

Das deutsche Gesundheitssystem steuert auf den Kollaps zu.<sup>8</sup> Permanente Ausgabensteigerungen, Ressourcenverschwendung sowie die demographische Entwicklung bedrohen die Existenzfähigkeit der gesetzlichen Krankenkassen immer stärker. Bisher haben sich alle Bemühungen, dieser Bedrohung zu begegnen, als wirkungslos erwiesen.

Bedauerlicherweise wählt die öffentliche Diskussion häufig einen vordergründigen Ausgangspunkt, nämlich die Stabilität der Beiträge zur (gesetzlichen) Krankenversicherung. Im Hinblick auf die Belastung der Unternehmen auf Grund steigender Lohnzusatzkosten ist dieser Aspekt zwar wichtig. Die Ursache dafür ist allerdings die bereits thematisierte ökonomisch fragwürdige Aufteilung in Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge, obgleich die Arbeitnehmer letztlich das Gros der Traglast schultern. Aber für die Beurteilung des Gesundheitswesens als solches ist dieser Aspekt weniger relevant. Denn warum soll es den Leuten verwehrt sein, einen möglichst umfassenden und qualitativ anspruchsvollen Gesundheitsdienst in Anspruch zu nehmen, wenn er ihren Präferenzen entspricht und sie bereit sind, dafür zu bezahlen? Das Problem liegt woanders.

*Drei Defizite* belasten das deutsche Gesundheitssystem: Die Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung sind mit versicherungsfremden Umverteilungselementen überfrachtet, es findet zu wenig Wettbewerb zwischen den Krankenkassen statt, und der Eigenvorsorge der Bevölkerung kommt zu wenig Berücksichtigung zu. Eine Reform des Gesundheitssystems muss an diesen drei Aspekten ansetzen.

Die *Überfrachtung der Beiträge* zur gesetzlichen Krankenversicherung *mit versicherungsfremden Umverteilungsanliegen* kann daran verdeutlicht werden, dass Familienangehörige nahezu beitragsfrei sind und die Beitragszahlungen mit zunehmendem Arbeitseinkommen ebenfalls steigen (bis zu einer Höchstgrenze). Wieso eigentlich? Erstens stellt die zweifellos notwendige Förderung der Familien doch wohl ein gesamtgesellschaftliches Anliegen dar, zu dessen Finanzierung alle Steuerzahler herangezogen werden sollten und nicht nur die Beitragszahler der gesetzlichen Krankenversicherung. Zweitens leiden die Bezieher höherer Einkommen wohl kaum regelmäßig unter kostspieliger zu kurierenden Krankheiten, so dass ihre am Arbeitseinkommen festgemachten höheren Beiträge unter Risikoäquivalenzgesichtspunkten gerechtfertigt wären. Die in diesem Zusammenhang

8 Vgl. zum Folgenden Stiftung Marktwirtschaft/Frankfurter Institut: Mehr Eigenverantwortung und Wettbewerb im Gesundheitswesen, Gutachten des Kronberger Kreises, Berlin, 2002. (Der Autor ist Mitglied des Kronberger Kreises.)

vielfach beschworene Solidarität ist dann doch wieder eine Aufgabe der Gemeinschaft aller Bürger. Folglich besteht der erste Teil des Reformvorschlags darin, die bisherigen lohnbezogenen Prämien und die kostenlose Mitversicherung durch personenbezogene risikoäquivalente Prämien zu ersetzen und allfällige Umverteilungsanliegen mit Hilfe der allgemeinen Besteuerung zu regeln.

Ein zweites Grundproblem ist der *mangelhafte Wettbewerb zwischen den Krankenkassen*. Bekanntlich werden ohne ausreichenden Wettbewerb Wirtschaftlichkeitsreserven nicht genutzt, wirksame Kostenkontrolle und Kostendämpfung können kaum erreicht werden, selbst nicht mit noch so ausgefeilten Budgetierungsmaßnahmen, die eher an längst überwunden geglaubte Elemente einer sozialistischen Planwirtschaft erinnern. Grundvoraussetzung für den notwendigen Wettbewerb zwischen den Krankenkassen ist die Möglichkeit der Versicherten, jederzeit von einer Versicherung zu einer anderen zu wechseln. Zwei Blockaden verhindern dies derzeit. Zum einen hat der „Risikostrukturausgleich“ die Aufgabe, Unterschiede zwischen den gesetzlichen Krankenkassen teilweise auszugleichen, die sich aus der Versichertenstruktur ergeben, also der Verteilung „günstiger“ und „ungünstiger“ Risiken im Hinblick auf Einkommen, Beitragsfreiheit und Ausgaben auf unterschiedliche Krankenkassen. In gewissen Grenzen ist ein solcher Risikoausgleich im derzeit herrschenden System notwendig – ansonsten bestünde die Gefahr eines Zusammenbruchs des Versicherungsmarktes –, aber er lähmt zugleich den Wettbewerb zwischen den Krankenkassen. Die zweite Blockade ergibt sich daraus, dass die bei den privaten Krankenkassen für jeden Versicherten individuell gebildeten Altersrückstellungen nach derzeitigen Regelungen bei einem Wechsel der Versicherung nicht übertragbar sind, mit der Folge, dass dieser wegen prohibitiv hoher Beiträge bei der aufnehmenden Versicherung für Versicherte in höherem Alter unterbleibt. Die Auflösung beider Blockaden – sicherlich nicht einfach umzusetzen – besteht darin, dass jede Krankenversicherung für jeden Versicherten übertragbare individuelle Altersrückstellungen bildet und alle Krankenkassen miteinander im Wettbewerb stehen. Dann kann zudem der Risikostrukturausgleich stark abgeschmolzen werden und letztlich wohl entfallen. Gewiss: Hier sind eine ganze Reihe von teilweise schwierigen Detailfragen zu klären. Jedoch: Unüberwindliche Hürden für diesen zweiten Reformschritt sind nicht auszumachen.

Das dritte Kernelement der Reform beinhaltet die *Steigerung der Eigenverantwortung der Versicherten*. Dazu gehört zunächst eine Trennung zwischen Regelleistungen, für die eine Versicherungspflicht verankert wird, und Wahlleistungen, auf die der einzelne nur bei Abschluss einer entsprechenden Zusatzversicherung Anspruch hat. So ist beispielsweise eine uneingeschränkte freie Wahl des Arztes und Krankenhauses allein bei entsprechenden Zusatzversicherungen möglich,

während bei den Regelleistungen die Versicherten nur zwischen den Ärzten und Krankenhäusern wählen können, mit denen ihre Krankenkasse Verträge über die Zusammenarbeit und Leistungsvergütung abgeschlossen hat, wobei sich die Krankenhäuser ausschließlich über Leistungsentgelte finanzieren (die bisherige duale Finanzierung wird aufgegeben). Mit der Bestimmung von Regelleistungen und einer korrespondierenden Mindestversicherungspflicht wird der Bereich, in dem die sozialen Garantien voll zur Geltung kommen sollen – der Staat steht hier notfalls für die Beiträge ein –, begrenzt und gegen Missbrauch abgeschirmt. Hinzu kommt eine prozentuale Selbstbeteiligung der Versicherten an allen Gesundheitsleistungen, Medikamenten und Hilfsmitteln, notfalls übernimmt die Sozialhilfe diesen Selbstbehalt.<sup>9</sup>

## VII. Umgestaltung des Steuersystems und weitere Verringerung der Steuerbelastung

Die mit Beginn des Jahres 2001 in Kraft getretene Steuerreform ist ein Beispiel für den quälend langsamen Reformprozess in Deutschland, an dessen Ende aber mitunter dann doch ein respektables Ergebnis steht. Mit einem Satz lässt sich die Steuerreform wie folgt charakterisieren: Sie ist zwar besser als ihr Ruf, aber nach der Reform ist vor der nächsten Reform. Zur Erinnerung die wichtigsten Elemente des Steuersenkungsgesetzes:<sup>10</sup>

- (1) Zum Jahresbeginn 2001 sank der bei Kapitalgesellschaften erhobene *Körperschaftsteuersatz* für einbehaltene Gewinne von 40 v.H. und derjenige für ausgeschüttete Gewinne von 30 v.H. auf einheitlich 25 v.H. Bei der Ausschüttung von Gewinnen, die in früheren Jahren einbehalten wurden, entsteht dadurch ein Körperschaftsteuerguthaben. Obwohl diese Guthaben noch während einer Übergangsfrist von 15 Jahren in Anspruch genommen werden können, haben viele Unternehmen diese Möglichkeit gleich wahrgenommen. Dies führte – zusammen mit der schwachen Konjunkturentwicklung – zu einem erheblich reduzierten Aufkommen der Körperschaftsteuer und als Folge zu teilweise polemischen Äußerungen gegen Unternehmen und die Steuerreform. Dabei waren die Körperschaftsteuerguthaben gewollt und bekannt, nur die frühe Auflösung überraschte.
- (2) Bei Dividenden gilt nunmehr das „*Halbeinkünfteverfahren*“. Die Gewinne der Kapitalgesellschaften werden auf der Unternehmensebene mit einem defini-

<sup>9</sup> Ebd., 116.

<sup>10</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Chancen auf einen höheren Wachstumspfad. Jahresgutachten 2000/01, Stuttgart, 2000, Ziffer 161ff.

tiven Steuersatz von – wie bereits erwähnt – 25 v.H. belegt. Beim Empfänger der Dividenden werden diese Nach-Steuer-Gewinne nur zur Hälfte der Bemessungsgrundlage seiner persönlichen Einkommensteuer hinzugerechnet und mit seinem individuellen Steuersatz besteuert. Diese Berechnungsmethode begünstigt im Vergleich zum früheren „Vollanrechnungsverfahren“ die Bezieher höherer Einkommen mit einem Grenzsteuersatz von über 40 v.H. Damals wurde die gesamte Bruttodividende der persönlichen Einkommensteuer unterworfen, wobei die bereits von der Kapitalgesellschaft entrichtete Körperschaftsteuer (40 v.H.) auf die sich ergebende Steuerschuld angerechnet wurde.

- (3) Im Rahmen der *Einkommensteuer* (also für natürliche Personen und Personenunternehmen) wurden umfangreiche Tarifentlastungen vorgesehen. Der Grundfreibetrag steigt im Vergleich zum Jahr 2000 bis zum Jahre 2005 um rund 770 €, der anschließende Eingangssteuersatz sinkt von 22,9 v.H. auf 15 v.H., der Spitzensteuersatz von 51 v.H. auf 42 v.H. Diese Entlastungen erfolgen stufenweise, wobei sich die für 2003 vorgesehene Stufe möglicherweise um ein Jahr verschiebt und der Körperschaftsteuersatz auf 26,5 v.H. für 2003 erhöht, um die Folgen der Flutkatastrophe vom August 2002 zu finanzieren.
- (4) Sofern Kapitalgesellschaften Beteiligungen an anderen inländischen oder ausländischen Kapitalgesellschaften veräußern, sind die damit einhergehenden *Veräußerungsgewinne* ab dem Jahre 2002 *steuerfrei*. Zur Begründung wurde angeführt, dass sich der Veräußerungsgewinn zum Teil aus bereits versteuerten offenen Rücklagen zusammensetzt, die nicht nochmals versteuert werden dürfen. Bei Einzelunternehmern und Personengesellschaften sind die Veräußerungsgewinne hingegen zur Hälfte steuerpflichtig. Allerdings wurde für diese die Möglichkeit geschaffen, Gewinne, die aus der Veräußerung von Kapitalgesellschaftsanteilen resultieren, bis zu einem Betrag von 500.000 € steuerneutral auf bestimmte Reinvestitionsgüter zu übertragen.

Bei aller Detailkritik stellt die Steuerreform somit einen bedeutenden Schritt nach vorn dar. Worauf gründet sich die Kritik und warum gilt: Nach der Reform ist vor der Reform?

Bemängelt wird in der aktuellen steuerpolitischen Diskussion vor allem, dass Personenunternehmen im Vergleich zu Kapitalgesellschaften durch die Steuerreform benachteiligt würden. Deshalb sei die Steuerreform „mittelstandsfeindlich“. Auf den aller ersten Blick mag das so scheinen, vergleicht man die Steuersätze von 25 v.H. für Kapitalgesellschaften und den Spitzensteuersatz der Einkommensteuer in Höhe von 42 v.H. (ab 2005). Auf den zweiten Blick sieht die Belastung aber anders aus, und dies aus zwei Gründen:

- Erstens ist die Gewerbesteuer, die auf kommunaler Ebene erhoben wird, zu berücksichtigen. Für Kapitalgesellschaften führt die Erhebung der Gewerbesteuer zusammen mit der Körperschaftsteuer und dem Solidaritätszuschlag zu einer Gesamtsteuerbelastung von 39,35 v.H.,<sup>11</sup> während die Personenunternehmen die gezahlte Gewerbesteuer weitgehend auf ihre Einkommensteuerschuld anrechnen können, die Gewerbesteuer also eher einen „durchlaufenden Posten“ darstellt (genauer: die tarifliche Einkommensteuer kann in Höhe von maximal des 1,8-fachen Gewerbesteuer-Messbetrags bei Personengesellschaften und Einzelunternehmen ermäßigt werden). Trotzdem verbleibt zunächst noch eine Kluft zum Spitzensteuersatz der Einkommensteuer (einschließlich Solidaritätszuschlag), selbst bei den Steuersätzen des Jahres 2005.
- Bezieht man aber – um einen adäquaten Vergleich mit Personenunternehmen durchführen zu können – bei Kapitalgesellschaften die Kapitalgeberseite ein und unterstellt (sofortige) vollständige Gewinnausschüttung, dann ergibt sich auf Grund der Besteuerung der Dividenden folgendes Bild: Die Tarifbelastungen von Personenunternehmen liegen auch nach der Steuerreform unter denen der Kapitalgesellschaften. Konkret: Bei einer Sofort- und Vollausschüttung der Gewinne liegt die gesamte tarifliche Gewinnsteuerbelastung gegenwärtig für Kapitalgesellschaften bei 54,9 v.H., während sie bei Personenunternehmen „nur“ 52 v.H. beträgt. Ab dem Jahr 2005 – also bei einem Spitzensatz der Einkommensteuer in Höhe von 42 v.H. – ergeben sich Belastungen von 52,8 v.H. für Kapitalgesellschaften und 46,3 v.H. für Personenunternehmen. Allerdings: Je länger die Gewinne im Unternehmen verbleiben, umso tendenziell günstiger schneiden Kapitalgesellschaften ab.<sup>12</sup> Erst bei Thesaurierungszeiträumen von über 15 bis 20 Jahren kehrt sich der steuerliche Vorteil der Personenunternehmen in einen Nachteil um. Insoweit kann eine steuerliche Benachteiligung von Personenunternehmen schon vorkommen, sie stellt indessen nicht die Regel dar, erst recht nicht, wenn das zu versteuernde Einkommen unterhalb des Spitzensteuersatzes liegt: Erzielt ein Personenunternehmen ein zu versteuerndes Einkommen von unter 100 Tsd. €, schneidet es unabhängig vom Ausschüttungsverhalten günstiger ab als eine Kapitalgesellschaft.<sup>13</sup> Von „Mittelstandsfeindlichkeit“ kann also keine Rede sein.

Mit diesen die Kritik an der Steuerreform etwas relativierenden Bemerkungen soll jedoch keineswegs behauptet werden, alles sei nun bestens bestellt und es

11 Unterstellt wird dabei ein Hebesatz der Gewerbesteuer von durchschnittlich 428 v. H.

12 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Für Stetigkeit – Gegen Aktionismus. Jahresgutachten 2001/02, Stuttgart, 2001, Ziffern 527 ff.

13 *Wiegand, W./Spengel, C.*: Sind Kapitalgesellschaften begünstigt?, in: Handelsblatt vom 27. 08. 2002, 8.

gäbe keinen Reformbedarf mehr. Die nächste Steuerreform sollte sich zumindest der beiden folgenden Probleme annehmen.

Erstens muss die *Gewerbsteuer* entweder ersetzt oder zumindest gründlich reformiert werden. Ihre Mängel sind seit längerem bekannt. Zum einen ist der Zusammenhang zwischen der steuerlichen Belastung der ortsansässigen Betriebe und der Inanspruchnahme der kommunalen Infrastruktur oft kaum noch vorhanden, weil die Gewerbesteuer nur einen Teil der unternehmerischen Einkünfte erfasst und ihre Bemessungsgrundlage in den letzten Jahren immer weiter ausgehöhlt wurde. Des Weiteren bewirkt sie einen steuerlichen Nachteil im internationalen Standortwettbewerb, da die meisten Staaten keine der Gewerbesteuer vergleichbare Steuer erheben. Schließlich schlägt ihre hohe Konjunkturreakibilität negativ zu Buche. Durch die eben diskutierte Steuerreform wurde ihre Bedeutung weiter ausgehöhlt, da sie für Personenunternehmen mehr oder weniger zu einem durchlaufenden Posten geworden ist. Die Bundesregierung hat eine Reformkommission eingesetzt und man wird abwarten, zu welchem Resultat sie dem Vernehmen nach Mitte 2003 kommen wird. Als Ersatz werden von verschiedenen Institutionen eine Reihe von Vorschlägen unterbreitet, darunter eine kommunale Wertschöpfungssteuer oder eine Beteiligung der Gemeinden an der Einkommen- und Körperschaftsteuer mit Hebesatzrecht. Aus wissenschaftlicher Sicht wäre eine gemeindespezifische Kopfsteuer als kommunale Einwohnersteuer ideal, weil mit ihr der Zusammenhang zur Inanspruchnahme kommunaler Infrastrukturleistungen am besten herzustellen wäre. Aber die Durchsetzbarkeit einer Kopfsteuer darf nach aller Erfahrung füglich bezweifelt werden: Als Premierministerin Thatcher anfangs der neunziger Jahre eine solche kommunale Kopfsteuer im Vereinigten Königreich einzuführen versuchte, hat dies politisch ihren Kopf gekostet.

Zweitens muss die *Steuerbelastung* in Deutschland weiter verringert werden, da Deutschland trotz erheblicher Verbesserungen eine höhere Belastung als viele andere wichtige Volkswirtschaften aufweist. Dies gilt vor allem, aber nicht ausschließlich für die Unternehmenssteuern. Hierbei kommt es indes auf den richtigen Vergleich an: Nicht die nominalen Steuersätze bilden den adäquaten Vergleichsmaßstab, sondern die „effektiven“ Steuerbelastungen, die beispielsweise auch die national unterschiedlichen Abschreibungsbedingungen berücksichtigen. Zu diesem Zweck haben Wissenschaftler des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) und der Universität Mannheim ein Computersimulationsprogramm zur Messung und Analyse der nationalen und internationalen Unternehmenssteuerbelastung entwickelt, den *European Tax Analyzer* (ETA).<sup>14</sup> Mit seiner Hilfe wird die Steuer- und Abgabenbelastung von Unter-

14 Vgl. Spengel, C./Lammersen, L.: Methoden zur Messung und zum Vergleich von internationalen Steuer-

nehmen und deren Gesellschafter über einen zehnjährigen Zeitraum berechnet und miteinander verglichen, wobei alle entscheidungsrelevanten Steuersysteme, Steuerarten, Tarife und Bemessungsgrundlagen in die Berechnungen einbezogen werden. Derzeit umfasst der ETA die Steuer- und Abgabensysteme von Deutschland, Frankreich, Irland, den Niederlanden, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten. Bei den im ETA einbezogenen Unternehmen handelt es sich um Kapitalgesellschaften, für Deutschland kann zusätzlich die Steuerbelastung von Personengesellschaften berechnet werden. Neben der Rechtsform muss eine Reihe von anderen unternehmensrelevanten Merkmalen wie die Kapitalausstattung, Eigenkapitalquote etc. berücksichtigt werden, die sich zum Teil aus der Sektorzugehörigkeit des betreffenden Unternehmens ergeben. Ebenso wenig wie es „das“ Unternehmen gibt, so wenig gibt es „die“ Unternehmenssteuerbelastung. Deshalb berechnet der ETA die Steuerbelastung jeweils für genau definierte, allerdings sehr repräsentative Unternehmenstypen und dies für einen Zeitraum von zehn Jahren, um beispielsweise die Möglichkeit von Verlustvorträgen und Verlustrückträgen einbeziehen zu können. Bei den vom ETA simulierten Belastungen handelt es sich um die effektive Durchschnittssteuerbelastung, im Gegensatz zur effektiven Grenzsteuerbelastung. Beide Konzepte sind je nach Fragestellung relevant. Vereinfacht ausgedrückt: Geht es um die lokale Standortentscheidung, also darum, in welchem Land eine Investition getätigt werden soll, dann stellt die effektive Durchschnittssteuerbelastung das ausschlaggebendere Konzept dar, während als Entscheidungshilfe darüber, wie viel investiert werden soll, eher die effektive Grenzsteuerbelastung dient. Selbstverständlich bestehen enge Zusammenhänge zwischen beiden Konzepten. Die folgende Tabelle gibt die Steuerbelastung auf Unternehmensebene mit Rechtsstand 01.01.2001 für eine Kapitalgesellschaft an.

Ohne auf Einzelheiten einzugehen, führt das Steuersenkungsgesetz zu einer Reduzierung sowohl der effektiven Durchschnittssteuerbelastung (um knapp 3 Prozentpunkte) wie auch der effektiven Grenzsteuerbelastung (um knapp 2 Prozentpunkte). Damit liegt Deutschland bei der effektiven Durchschnittssteuerbelastung – die für die Standortentscheidung wichtig ist – in etwa gleichauf mit den Vereinigten Staaten, während Frankreich nun die „Spitzenposition“ einnimmt. Allerdings weisen wichtige Standortkonkurrenten wie die Niederlande und das Vereinigte Königreich wesentlich geringere effektive Durchschnittssteuerbelastungen auf, wohingegen die effektive Grenzsteuerbelastung dieser beiden Länder der deutschen in etwa entspricht.

belastungen, in: *Steuer und Wirtschaft* (2001), 222–238. Vgl. hierzu auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, a.a.O. (2001), 296 ff.

Tabelle 1: Steuerbelastungen auf Unternehmensebene (Kapitalgesellschaft) im internationalen Vergleich

Land	Tarifbelastung	Effektive Durchschnittssteuerbelastung (European Tax Analyzer)	Effektive Grenzsteuerbelastung
Deutschland 2000	52,3	32,8	31,5
Deutschland 2001	39,4	30,1	29,8
Frankreich	36,6	37,6	34,7
Vereinigtes Königreich	30,0	21,0	27,5
Irland	10,0	8,3	12,7
Niederlande	35,0	23,7	29,0
Durchschnitt o. a. europ. Ausland	27,9	22,7	26,0
Vereinigte Staaten	–	29,7	–

Quelle: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW); Jacobs, O. H.: Internationale Unternehmensbesteuerung – Deutsche Investitionen im Ausland – Ausländische Investitionen im Inland, 5. Auflage, München, 2002, 146; Sachverständigenrat, a.a.O. (2001), 307.

Die Berechnungen sind – obwohl dem Standard der internationalen Literatur entsprechend – sicherlich im einen oder anderen Punkt ihrer konzeptionellen Ausgestaltung diskussionswürdig. Aber wie man es auch dreht und wendet, Deutschland bleibt selbst nach der Steuerreform für international agierende Unternehmen ein Hochsteuerland. Das wäre hinzunehmen, wenn andere Standortvorteile wie Lohnstückkosten, Flexibilität des institutionellen Regelwerkes, Bildungssystem und Infrastruktur diesen Nachteil zumindest kompensierten, besser: überkompensierten. Leider bestehen daran berechtigte Zweifel und deshalb muss – wie bereits erwähnt – die Devise lauten: Nach der Reform ist vor der Reform.

Hierbei geht es nicht nur um eine weitere spürbare Senkung der Steuerbelastung der Bürger und Unternehmen, sondern ebenso um eine beträchtliche Vereinfachung des Steuersystems. Auch hierzu liegen zahlreiche Vorschläge vor. Die allfällige Reduzierung der Steuersätze kann – oder besser: sollte – mit einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage Hand in Hand gehen (selbstverständlich nicht im Sinne einer vollen Kompensation), etwa indem nicht gerechtfertigte Vergünstigungen abgeschafft werden, wie die Steuerbegünstigungen für Zuschläge für Nacht-, Feiertags- und Sonntagsarbeit oder die Berücksichtigung einer Entfernungspauschale zwischen Arbeitsplatz und Wohnort. Das als Gegenargument regelmäßig ins Spiel gebrachte Beispiel der unbestritten aufopfernden Tätigkeit einer Nachtschwester, die dann um Teile ihres Nettolohns gebracht

würde, überzeugt nicht, weil es Sache der Lohnstrukturpolitik ist, diese Mühe entsprechend zu honorieren. Was die Entfernungspauschale anbelangt, so geht es nicht an, denjenigen steuerlich zu benachteiligen, der in der Stadt nahe seines Arbeitsplatzes wohnt und eine höhere Miete entrichtet, die er indessen steuerlich nicht geltend machen kann, im Vergleich zu demjenigen, der außerhalb im Grünen und zu geringerer Miete beheimatet ist und seine Steuerschuld mit Hilfe der Entfernungspauschale mindert. Ebenso wenig ist – zumindest aus steuersystematischen Gründen – einzusehen, warum es für spezielle Einkommensarten einen besonderen Freibetrag gibt, wie den „Sparerfreibetrag“. Ohnehin bietet es sich an, hier eine grundlegende Reform in Angriff zu nehmen,<sup>15</sup> wenigstens aber zu einer Abgeltungssteuer für Zinseinkünfte überzugehen, mit der andere Länder gute Erfahrungen gemacht haben.

### VIII. Die Auflösung des Reformstaus

Warum tut sich die staatliche Wirtschaftspolitik so schwer, die erforderlichen beschäftigungsfreundlichen Rahmenbedingungen zu schaffen? Zweifellos mag es bei der einen oder anderen Maßnahme um berechtigte Meinungsverschiedenheiten über die Wirksamkeit und Wünschbarkeit bestimmter Flexibilitätsaspekte gehen. Das ist zu respektieren. Gleichwohl fordern seit Jahr und Tag nationale und internationale unabhängige Institutionen mit hoher (wissenschaftlicher) Reputation ein ähnlich konzipiertes Reformpaket für Deutschland ein, etwa zur Deregulierung des Arbeitsmarkts, leider ohne Erfolg. Dies heißt nicht, dass generell nichts geschieht, aber es dauert unsäglich lange. So kann man sich nur schwer des Eindrucks erwehren, es bedürfte eines „pathologischen Lernens“ in dem Sinne, dass bestimmte Systeme erst fast „an die Wand fahren“ müssen, bis für sie durchgreifende Reformen vorgesehen werden. Warum dauert dies so lange?

Dafür gibt es mehrere Erklärungen.<sup>16</sup> Informationsprobleme, Unsicherheit und Verteilungskonflikte können einen Reformwiderstand aus der Sicht maßgeblicher Akteure rational erscheinen lassen: Die von Reformen benachteiligten Gruppen sind in ihrem Widerstand möglicherweise effektiver als die Reformgewinner, vor allem mag die Zugehörigkeit zur Gewinnergruppe vor den Reformen nicht bekannt sein oder von den Verlierern bewusst verschleiert werden, so dass eine organisierte Interessensvertretung der Reformbefürworter nicht wirk-

15 Vgl. dazu beispielsweise *Kirchhof, P. u. a.*: Karlsruher Entwurf zur Reform des Einkommensteuergesetzes, Heidelberg, 2001.

16 Vgl. *Heinemann, F.*: Die Psychologie begrenzt rationaler Wirtschaftspolitik: Das Beispiel des Reformstaus, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 50/1 (2001), 96–110.

sam genug zustande kommt. Vielleicht herrscht bei den betroffenen Akteuren nur eine begrenzte statt einer vollen Rationalität in Form einer Status quo-Präferenz („Da weiß man, was man hat“) vor, weil die Alternativen mit einer gewissen Unsicherheit behaftet sind und sich die Wertschätzung dieser Alternativen zum Zeitpunkt der Entscheidung („Entscheidungsnutzen“) noch in Grenzen hält, solange die Alternative nicht ausprobiert werden konnte („Erfahrungsnutzen“ im Sinne von „auf den Geschmack kommen“). Damit entsteht folgende Paradoxie: Betroffene lehnen im Ausgangspunkt Reformen ab, jedoch würden dieselben Personen nach erfolgten Reformen möglicherweise nicht mehr zum vorherigen Stand zurückkehren wollen. Als Lösung für dieses Problem bieten sich – soweit dies von der Sache her möglich ist – zeitlich befristete Reform-Testphasen an, verbunden mit einer glaubwürdigen Zusicherung, danach zum Status quo ante zurückzukehren, wenn sich eine Mehrheit dafür ausspricht.