

# Der Ordnungspolitische Kommentar

Nr. 1/2008

8. Januar 2008

## Wider eine Abkehr von der Reformpolitik

Von Juergen B. Donges

Mit der „Agenda 2010“ (vom März 2003) wurde erstmals regierungsamtlich anerkannt, was Ökonomen seit langem beklagt hatten: Dass nämlich die institutionellen Regelungen und Anreizstrukturen in Deutschland dem wirtschaftspolitischen Ziel eines angemessenen Wachstums bei wieder hohem Beschäftigungsstand zuwiderlaufen. Mit inflexiblen Arbeitsmärkten, überzogenen Gütermarktregulierungen und Subventionen, übermäßigen Steuerlasten auf unternehmerische Investitionen, überbordenden Bürokratievorschriften und verfehlten Bildungsstandards ist es nun einmal nicht möglich, die erforderlichen Anpassungen der Produktion und Erwerbstätigkeit an den globalisierten Wettbewerb, den demographischen Wandel und die sich verändernden Klimaschutzanforderungen reibungslos hinzubekommen. Auch weit verbreitetes Anspruchsdenken und Besitzstandswahrung sind hierfür alles andere als förderlich.

Die Politik der Strukturreformen hat seither Einiges auf den Weg gebracht, am konsequentesten bei der Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung und bei der Liberalisierung der gewerblichen Arbeitnehmerüberlassung. Die jüngste Reduktion des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung zielt auch in die richtige Richtung. Aber: In einigen wichtigen Bereichen ist zu wenig geschehen (etwa bei der Lockerung des arbeitsrechtlichen Kündigungsschutzes), oder es ist falsch gelaufen (z. B. die sog. „Jahrhundertreform“ des Gesundheitswesens mit dem geplanten Gesundheitsfonds und einem für alle Versicherten einheitlichen, staatlich festgesetzten Beitragssatz). Manche Maßnahmen kurieren vor allem am Symptom (so bei der Sozialen Pflegeversicherung durch Festhalten an der Umlagefinanzierung und Anhebung der Beitragssätze) oder sind unsystematisch angelegt (besonders bei der Unternehmensbesteuerung in Verbindung mit der neuen Abgeltungssteuer und unter Beibehaltung der Gewerbesteuer, die aus ökonomischer Sicht eine schlechte Gemeindesteuer ist). Das Bildungswesen ist nach wie vor nicht spitzentauglich, weil vor allem im schulischen Bereich die von den Pisa-Studien aufgedeckten Mängel nur mühsam korrigiert werden.

Trotz der genannten Unzulänglichkeiten hat die bisherige Reformpolitik durchaus einige positive Wirkungen gezeigt: Die strukturelle Arbeitslosigkeit ist erstmals gesunken, die Anzahl der Langzeitarbeitslosen schrumpft, die Beschäftigungsquoten bei älteren Arbeitskräften steigen, das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential wächst wieder etwas schneller. Der Konjunkturaufschwung für sich genommen hätte das nicht bewirkt. Deshalb sollte der Ansporn, Strukturreformen offensiv weiter durchzuführen, Nachbesserungen eingeschlossen, eigentlich groß sein. Er ist es aber offenbar nicht.

### Schrittchen für Schrittchen zurück?

Denn unter dem irreführenden Schlagwort „Weiterentwicklung der Reformpolitik“ werden die in der Vergangenheit mühsam durchgesetzten Reformmaßnahmen verwässert. In der Gesetzlichen Rentenversicherung ist wahrscheinlich, dass es noch mehr Ausnahmen von der Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre geben wird, auch wenn dadurch neue Beitragssatzerhöhungen erforderlich wären, die die Arbeit verteuern. Beim Arbeitslosengeld I wird bereits eine Rolle rückwärts geschlagen: durch eine Verlängerung der Bezugsdauer dieser Leistungen für Ältere. Für diese Arbeitnehmer werden somit im Falle einer Arbeitslosigkeit die Wiederbeschäftigungschancen sinken und bei den Arbeitgebern die bekannten Fehlanreize zur Frühverrentung steigen. Es ist schon erstaunlich, wie sich führende Politiker der Einsicht verweigern, dass unsere Arbeitslosenversicherung eine Risikoversicherung ist, deren Leistungen (wie bei der Krankenversicherung oder der Gebäudefeuerversicherung) definitionsgemäß unabhängig davon sind, wie lange Beiträge entrichtet wurden.

Mehr noch: Die überfällige Haushaltskonsolidierung des Bundes wird mit der Hypothek dauerhafter Mehrausgaben im konsumtiven Bereich belastet, besonders durch einen undurchschaubaren Wust familienpolitischer Fördermaßnahmen. Einen öffentlichen Haushalt, bei dem für dieses Jahr eine Neuverschuldung des Bundes von nahezu 12 Mrd. Euro vorgesehen ist, nach der kräftigen Mehrwertsteuererhöhung vor einem Jahr als „Sparhaushalt“ auszugeben, grenzt an Chuzpe. Die Idee einer Privatisierung der Deutschen Bahn AG, die diesen Namen verdient, ist praktisch ad acta gelegt worden; somit wird es in einem zentralen Bereich der wirtschaftsnahen Infrastruktur kaum zu einer Verbesserung der Standortbedingungen kommen. Dass nunmehr im Postwesen hohe

Mindestlöhne eingeführt werden, um der Deutschen Post AG Konkurrenz vom Leibe zu halten und ihr einen Ausgleich für das zum Jahresende ausgelaufene Briefmonopol zu gewähren, macht das wirtschaftspolitische Bekenntnis der Bundesregierung zur Mehrung von Beschäftigungschancen unglaubwürdig; auf diesen Präzedenzfall werden sich andere Gruppen, die Angst vor dem Wettbewerb haben, alsbald berufen. Mindestlöhne, die über dem Wertgrenzprodukt der betroffenen Arbeitskräfte liegen, setzen die mit einfachen Tätigkeiten Beschäftigten unweigerlich einem erhöhten Arbeitsplatzrisiko aus und verwehren geringqualifizierten Arbeitssuchenden, allemal den Berufseinsteigern, den Zugang zum Arbeitsmarkt; was daran sozial und gerecht sein soll, bleibt das Geheimnis der politisch-bunten Gutmenschen-Gemeinde unseres Landes. Diese Politiker verwechseln Lohn, d. h. den Preis für die Arbeitsleistung, mit Einkommen, sprich der Kaufkraft, die ein Individuum braucht, um seinen Lebensunterhalt zu bestreiten. Für eine effiziente Faktorallokation sind marktkonforme Löhne unabdingbar. Einen niedrigen Lohn kann indes der Staat durch Transferzahlungen aufstocken, was nicht beschäftigungsfeindlich wäre.

#### **Trotz Exportstärke, fortwährende Standortschwächen**

Die hohen deutschen Leistungsbilanzüberschüsse, die manchen Politiker zur Selbstgefälligkeit verleiten, sind in erster Linie unternehmerischem Können und Wagemut zu verdanken. Viele Unternehmen sind mit ihren Hausaufgaben konsequenter umgegangen als die verantwortlichen Politiker mit den ihrigen. Offenkundig kann es durch Kostensenkungen, Produktivitätssteigerungen, grenzüberschreitendes Offshoring und Outsourcing und Produktinnovationen gelingen, die internationale Wettbewerbsfähigkeit wiederzugewinnen und zu festigen, auch in Zeiten eines starken Euro.

Um den Wohlstand zu sichern, reicht es aber nicht, auf den Gütermärkten wettbewerbsfähig zu sein. Erforderlich ist es, auch auf den Faktormärkten mindestens so gut zu sein wie die anderen. Auf den Faktormärkten findet der weltweite Standortwettbewerb statt. Es geht darum, das international mobile Sachkapital und Humankapital zu attrahieren und das eigene im Land zu halten. Der in Deutschland hohe Nettokapitalexport (insgesamt und bei den ausländischen Direktinvestitionen) ist ein

Indikator dafür, dass bezüglich der Standortqualität hierzulande nicht alles zum Besten bestellt ist. Natürlich ist es ökonomisch effizient, dass das Kapital „zum besten Wirt“ in der Weltwirtschaft wandert, zum Beispiel dorthin, wo kräftig wachsende Märkte sind (China, Indien) oder wo besonders kostengünstig produziert werden kann (Mittel- und Osteuropa) oder wo wichtige Rohstoffquellen erschlossen werden sollen (Russland und andere GUS-Staaten). Deutsche Direktinvestitionen im Ausland sind insoweit Ausdruck einer wohlfahrtssteigernden internationalen Arbeitsteilung.

Aber eben nur „insoweit“! Es ist ja nicht so, dass in Deutschland der Spielraum für sinnvolle Sachinvestitionen klein wäre. Genau betrachtet, ist er sehr groß. Allein die Schaffung von mehreren Millionen neuen Arbeitsplätzen, die wir brauchen, um zur Vollbeschäftigung zurückzufinden, würde Jahr für Jahr unternehmerische Investitionen in großem Umfang erfordern. Ein rascherer Aufholprozess in Ostdeutschland, die langfristige Sicherung der Energieversorgung und ein nachhaltiger Umweltschutz, ebenfalls. Wenn aber, wie derzeit der Fall, die Nettoinvestitionsquote (ohne Abschreibungen) eine der niedrigsten unter den Industrieländern ist, dann stimmt etwas nicht. Und wenn wir außerdem beim Humankapital ein Nettoexportland zu werden drohen, weil vor allem junge, hochqualifizierte Menschen und unternehmerische Führungskräfte glauben, in anderen Ländern auf attraktivere Bedingungen für eine berufliche Tätigkeit bauen zu können, dann steht uns ein veritables Wachstumsproblem ins Haus.

#### **Neujahrsvorsätze für die Koalition lohnen sich noch!**

Notabene, die wirtschaftliche Dynamik entscheidet sich auf Dauer an der Attraktivität Deutschlands als Investitionsstandort, nicht an einer konjunkturbedingten Expansion der Exportnachfrage; sie muss von innen heraus kommen, nicht vom Ausland geborgt sein. Effizienzorientierte Strukturreformen, die breit angelegt sind, haben für mehr Wachstum und Arbeitsplätze eine enorme Bedeutung. Die jetzige Legislaturperiode ist noch lang genug, um sich mit gemeinsamen Anstrengungen Neues vorzunehmen. Inspirieren lassen kann sich eine weit-sichtige Politik dabei von den detaillierten Reformentwürfen, die Ökonomen – auch in unseren beiden Institutionen – vorgelegt haben.

9046 Zeichen

---

Dieser Ordnungspolitische Kommentar reflektiert die Meinung des Autors, nicht notwendigerweise die des Instituts für Wirtschaftspolitik oder des Otto-Wolff-Instituts für Wirtschaftsordnung. Der Inhalt kann vollständig oder auszugsweise bei Erwähnung des Autors zu Publikationszwecken verwendet werden. Für weitere Informationen und Rückfragen zum Inhalt wenden Sie sich bitte direkt an den Autor.

Prof. Dr. Juergen B. Donges ist Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln sowie am Otto-Wolff-Institut für Wirtschaftsordnung. **Kontakt:** Tel. 0221-470 5353 oder email: juergen.donges@uni-koeln.de