



MANAGERKREIS DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG

## **Neustart?**

### **Fünf Punkte zum Jahreswirtschaftsbericht 2010**

**Autor**

Ulrich Pfeiffer

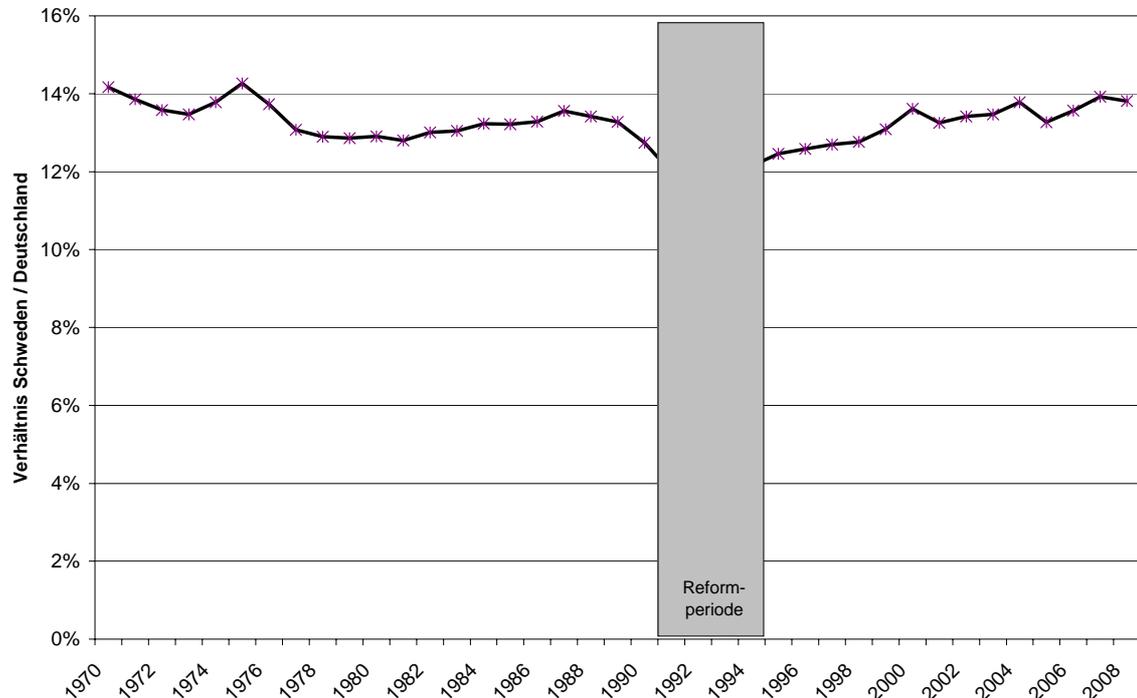
Januar 2010

1. Jede neue Koalition wird einen gewissen Neustart wagen müssen. Neustart bedeutet dabei nicht bei Null anzufangen und eine radikale Grunderneuerung zu betreiben. Neustart bedeutet:

- Neue Akzente setzen als Folge politischer Wertungen und Konzeptionen der neuen Koalition.
- Neue Akzente setzen bei der Bekämpfung langfristiger Fehlentwicklungen, die in den vorangegangenen Jahren nicht bewältigt werden konnten.
- Unter den gegenwärtigen Bedingungen kommt die Folgenbeseitigung der Banken- und Finanzkrise hinzu.

Gemessen am Dreiklang dieser Aufgaben brachte die neue Koalition in der Wirtschafts- und Finanzpolitik keinen Neustart zustande. Insgesamt enthält der Jahreswirtschaftsbericht ein Sammelsurium aus unstrittigen Maßnahmen, die zumindest auf der dort geschilderten abstrakten Ebene konsensfähig (Ausstiegsstrategie aus den Konjunkturprogrammen, krisenbedingte Beteiligungen der öffentlichen Hand), reine Symbolpolitik (Existenzgründerinitiative), technokratische Nachjustierungen und vom Bundesverfassungsgericht (Abschaffung Mischverwaltung ARGE) oder der EU eingeforderten Änderungen sind. Was völlig fehlt ist die Einordnung dieses Katalogs in eine wirtschafts- und gesellschaftspolitische Gesamtstrategie. Die relativ prominente Stellung der Ordnungspolitik dürfte der Federführung des Wirtschaftsministeriums zuzuschreiben sein, aber kaum auf die tatsächliche Politik ausstrahlen.

**Abbildung 1: Deutschland Schweden im Vergleich  
Verhältnis BIP zu PPP Schweden zu Westdeutschlands**



Quelle: OECD, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, eigenen Berechnungen

empirica

Das Beispiel Schwedens Anfang der 1990 Jahre zeigt, dass durch grundlegende Reformen der relative Abstieg eines Landes nicht nur gestoppt, sondern auch gedreht werden kann (vgl. Abbildung 1). Eine Skizze einer vergleichbaren Reformstrategie (Beispiele aus

Schweden: Deckelung der Rentenbeiträge, Stärkung des Kapitalstocks in der Rentenversicherung, Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Schulen, umfassende Steuerreform) fehlt völlig im Jahreswirtschaftsbericht.

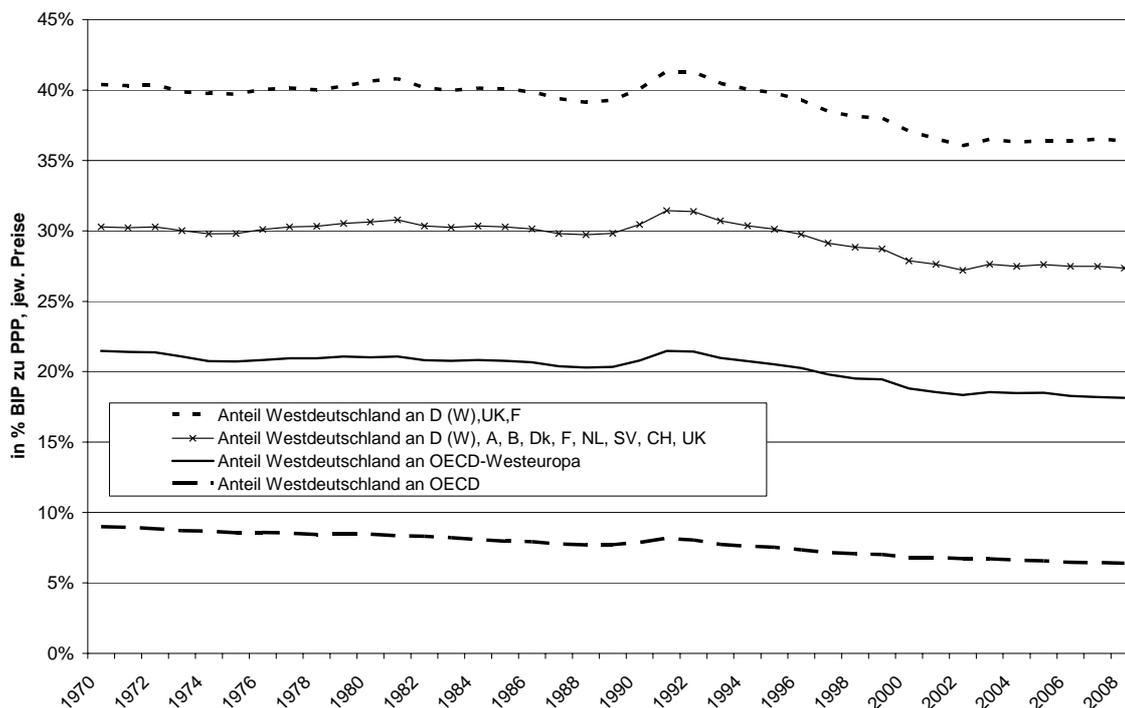
Die politisch gesetzten Akzente sind geprägt von irrationaler, aufwendiger und symbolischer Klientelpolitik, hinter der kaum sinnvolle ökonomische Wirkungsanalysen und ein wirres Verständnis marktwirtschaftlicher Prozesse steht. Das untergräbt Autorität. Es ist nicht erkennbar, wie an Erfolge der vorangegangenen Legislaturperiode, die seit etwa 2002 in verschiedenen Bereichen erwirtschaftet wurden (Abbau der Arbeitslosigkeit, Haushaltskonsolidierung, Senkung der Staatsquote), angeknüpft werden soll.

Schließlich hat sich die Regierung durch eigene Weichenstellungen die Überwindung der Finanzkrise und ihre Folgen besonders schwer gemacht. Steuersenkungsversprechungen bei voller Fahrt in den Schuldenstaat bedeuten, dass man mit Brandfackeln versucht ein Feuer auszuschlagen.

2. Maßstab für die neue Regierung sind die Erfolge der alten. Da es am Anfang einer Legislaturperiode um Weichen für die lange und mittlere Frist geht, erfordert eine Einordnung sich die sehr langfristigen Trends der Entwicklung der Bundesrepublik vor Augen zu führen:
  - a) Die Bundesrepublik war in den 1960er und 70er Jahren, z.T. auch noch in den 80er Jahren die Wachstumslokomotive der EU und trotz weiterbestehender Schwierigkeiten nach der ersten und zweiten Ölkrise relativ erfolgreich in der Bewältigung der Folgeanpassungen.
  - b) Zusammen mit anderen Ländern wurde im Verlauf der 1980er Jahre ein nachhaltiger Erfolg in der Bekämpfung der Inflation erreicht, der bis heute anhält.
  - c) Das wirtschaftliche Wachstum blieb relativ zu den Vergleichsländern befriedigend. Erst in den 1990er Jahren kam es zu einem allmählichen Abstieg, der bis nach der Jahrtausendwende anhielt.
  - d) Im Verlauf der letzten sechs bis acht Jahre kam es zu einem relativen Anstieg des Wachstums, der begleitet war von einem deutlichen Abbau der Staatsquote (48,5% in 2003 auf 43,8% in 2007) und durch Hartz IV zu Fortschritten in der Funktionsweise des Arbeitsmarktes führte. Erstmals seit 15 Jahren wurde im letzten Konjunkturzyklus eine Wachstumsbeschleunigung erreicht. Das Bruttoinlandsprodukt wurde arbeitsintensiver bei einem Zuwachs von rd. 1,5 Mio. Arbeitsplätzen erwirtschaftet. Leider ist es nicht gelungen die Verschuldungsquote nachhaltig zu senken.
  - e) Kurzfristig und akut von geringer Bedeutung, dafür aber langfristig umso bedeutsamer war die Reform der Rentenversicherung, die einschließlich der Verlängerung der Lebensarbeitszeit als Voraussetzung für eine langfristige Finanzierung des Rentensystems gelten können. Nun kommt es darauf an, diese Reform in den nächsten Jahrzehnten auch umzusetzen und nicht immer wieder auszusetzen.

An diesen Trendwenden und strukturellen Verbesserungen muss sich die jetzige Regierung messen lassen. Sie muss am Ende der Legislaturperiode auf ähnliche Erfolge verweisen können.

**Abbildung 2: Relative Position Westdeutschlands im internationalen Vergleich  
Anteil BIP zu PPP Westdeutschlands zu OECD Staaten**



Quelle: OECD, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, eigenen Berechnungen

empirica

Die erforderlichen Reformen der letzten Jahre haben Konflikte ausgelöst. Der breite Konsens in der Wirtschaftspolitik frante an den Rändern aus. Die Neosozialisten vertreten von links einen Allmachtskeynesianismus, der sie zu hemmungslosen Versprechungen zum Wachstum, zur Verteilung, zu Mindestlöhnen und Arbeitslosigkeit verführt - mit Konzeptionen, die in der Vergangenheit in Großbritannien oder auch Schweden in den 1970er Jahren oder auch anderen Ländern scheiterten. Ein Rückfall in abgenutzte Sackgassenkonzepte wird die Probleme nicht lösen.

In Teilen der FDP breitete sich ein radikal vereinfachtes Verständnis der Funktionsweise von Marktwirtschaften aus. Weniger Steuern, mehr Subventionen für die Unternehmen und noch weniger Steuern für die Reichen sollten automatisch zu Beschäftigungs- und Wachstumsgewinnen führen. Die Ausgabenbedeutung wird ausgeblendet. Da dieses Konzept in eine Krise der Staatsfinanzen geführt hätte, werden jetzt Restbestände an Klientelpolitik realisiert, die leider zu einer Ausweitung staatlicher Herumverteilung in punktuell hemmungsloser Lobbykratie führen.

**3.** Stellvertretend sei hier eine kritische Analyse der steuerlichen Subvention zugunsten des Hotelgewerbes versucht:

- Es gibt zahlreiche Sektoren und Bereiche mit niedrigen Mehrwertsteuersätzen (z.B. der Lebensmittelsektor, Buchhandel). Hier soll durch die Steuervergünstigung das Preisniveau verteilungspolitisch vor allem zugunsten der Haushalte gesenkt werden, die hohe Anteile ihres Einkommens für Lebensmittel aufwenden (insbesondere Familien mit mittleren und unterdurchschnittlichen Einkommen). Der Gesetzgeber – auch die FDP – geht davon aus, dass der Wettbewerb zu einer Weitergabe der Steuervorteile führt.
- Im Gegensatz dazu sind die Steuervergünstigungen für Übernachtungen plakativ als Hilfen für das Hotelgewerbe interpretiert worden. Man kann natürlich völlig

unrealistisch unterstellen, dass in diesem Sektor kein ausgeprägter Wettbewerb herrscht und dementsprechend die Endpreise auf einem monopolistischen Markt für die Nachfrager unverändert bleiben. Tatsächlich herrscht innerhalb und zwischen den großen, regionalen Märkten ein sehr aktiver Wettbewerb. Die Hotelkapazitäten werden ständig nachfragegerecht ausgeweitet. Neue Hotels können ihren Markteintritt regelmäßig nur erfolgreich bewältigen, wenn sie besonders günstige Preise bieten. Diese zwingt auch andere Preisdisziplin zu wahren. Im Ergebnis wird es durch eine geringere Mehrwertsteuer mit zeitlichen Verzögerungen zu Preissenkungen kommen. Diese weiten den Markt nur geringfügig aus, weil zusätzliche Investitionen rentabel werden. Insgesamt wird die Rentabilität der Einzelhotels kaum verbessert.

Begünstigt werden in der Masse internationale Touristen. Dies kann ein rationales Ziel sein („Urlaub in Deutschland“), denn in den Ländern um Deutschland herum (Österreich, Schweiz, Frankreich) werden Hotelübernachtungen begünstigt. Allerdings hat dort der internationale Tourismus eine weit höhere Bedeutung als in Deutschland. Ansonsten profitieren völlig unsinnig Geschäftsreisende und überwiegend deutsche Haushalte, die in deutschen Hotels übernachten – keine rationale Wirtschaftsförderung und keine rationale oder gerechte Struktur der Begünstigten.

Bei einer sich marktwirtschaftlich gerierenden Koalition hätte man eine rationale politische Kosten-Nutzen-Überlegung erwartet, die das Vorhaben natürlich gestoppt hätte und keine Staatsverschwendung für emotionale Symbolpolitik.

Erschreckend bleibt die Naivität, mit der uns Unfug als seriöse Politik dargestellt wird, und eine genauso erschreckende Hörigkeit gegenüber extrem spezialisierten Interessen, deren wirtschaftliche Situation nicht einmal entscheidend verbessert wird. Diese Fehlanalyse und dieser Fehlgriff wurden zu Recht zum negativen Symbol für den Start der neuen Regierung.

4. Aus der jetzt absehbaren Entwicklung wird deutlich, dass diese Legislaturperiode durch klare Entscheidungen in folgenden Bereichen gekennzeichnet sein muss (daran wird sie gemessen werden – hoffentlich auch von den Wählern):
  - Erfolge in der Haushaltskonsolidierung und beim langfristigen Schuldenabbau
  - Erfolge in der Produktivitäts- und Wachstumsentwicklung
  - Erfolge am Arbeitsmarkt durch weiteren Beschäftigungsaufbau
  - Erfolge bei der Bildung von Humankapital

Aus der historischen Erfahrung der ersten Ölkrise wissen wir, dass der Übergang aus einer Kombination weiter bestehender struktureller Defizite und einer schockartigen Krise vor allem im nächsten Konjunkturaufschwung zu einem politischen Härte-test führt. Damals gelang der Schuldenabbau nicht. Dafür begann der Einstieg in eine langfristige Inflationsperiode. Die strukturellen Verbesserungen auf der Angebotsseite blieben zu gering.

Bisher wurde der konjunkturelle Einbruch relativ gut bewältigt. Allerdings stand bisher konzeptionell und in der politischen Durchsetzung der einfachere Teil an. Es musste zusätzliche Nachfrage in möglichst verschiedenen Sektoren geschaffen werden. Dies gelang in der Automobilwirtschaft, in der Bauwirtschaft und z.T. auch im privaten Konsum. Bedeutsam war darüber hinaus die Abfederung der Einbrüche am Arbeitsmarkt durch Kurzarbeit, die wesentlich dazu beigetragen haben, das Vertrauen in die weitere Entwicklung und damit den Konsum zu stärken. Der Sozialstaat hat hier eine Bewährungsprobe bestanden. Die neue Regierung kann an diese Erfolge anknüpfen. Sie kann auf einen Sockel von positiven Erwartungen aufbauen und muss hier weitere Fortschritte und Vertrauensgewinne sowie reale Wirkungen erzielen.

5. Bei allen erfolgreichen wirtschaftlichen Entwicklungsprozessen kamen die Anstöße aus politischen Reformen, wobei der öffentliche Sektor mit gutem Beispiel voranging. Politische Reformen zielen immer wieder darauf, die Funktionsbedingungen und Anreize für den privaten Unternehmenssektor und den Arbeitsmarkt zu verbessern und den Wettbewerb zu stärken. Daneben geht es um den öffentlichen Sektor als Steuerungssystem und als Anbieter von Dienstleistungen.

Folgende zentrale Themen gehören in einer langfristigen Reformperspektive berücksichtigt:

### **Thema 1: Langfristige Haushaltskonsolidierung**

Sollen zusätzlich Steuererleichterungen realisiert werden, so bedeutet dies ein weiteres dramatisches Zurückfahren der öffentlichen Haushalte in Größenordnungen von 10-15 Mrd pro Jahr. Hierfür gibt es bisher nur vage Erklärungen.

### **Thema 2: Senkung der Personalkosten im öffentlichen Sektor**

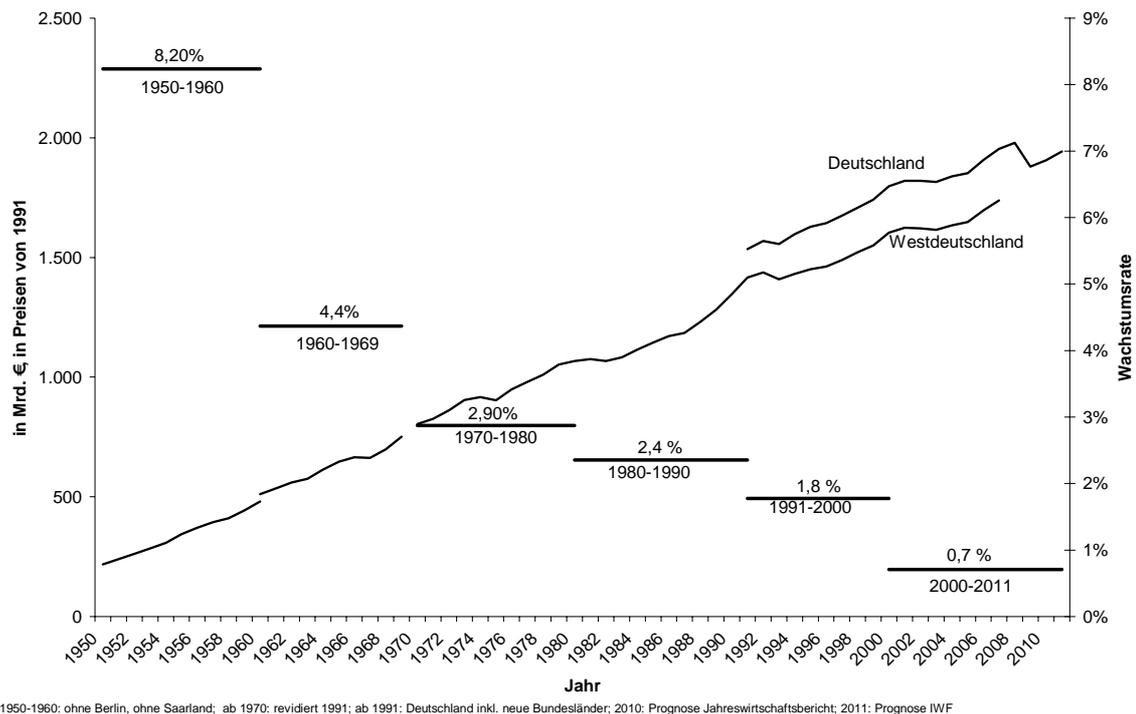
Es liegt auf der Hand, dass hier generelle Vereinfachung und Einsparungen im riesigen öffentlichen Verwaltungssystem erforderlich sind. Das kann nicht aus dem Ärmel geschüttelt werden. Ein gewisser Zwang entsteht allein schon aus der einseitigen Altersschichtung der öffentlichen Bediensteten. Die Übergänge in den Ruhestand steigen bereits wieder, vor allem bei weiblichen Bediensteten. Für den Staat wird der Arbeitsmarkt gleichzeitig weniger ergiebig. Personalabbau als Tugend wird auch aus der Not heraus nahe liegen. Dazu sind frühzeitig leider komplizierte mit vielen Vereinfachungsreformen verbundene Lösungen zu erarbeiten. Jetzt anfangen, jetzt Konsens bilden wäre verdienstvoll.

### **Thema 3: Wachstum und Arbeitsmarkt**

Deutschland muss wie etwa Schweden nach dem konjunkturellen Einbruch 1992 ein höheres Wachstum beim Abbau der Haushaltsdefizite erreichen. Dieses Wachstum kann nicht wie jetzt in der konjunkturellen Krise durch Nachfrageausweitung zustande kommen. Die Treiber dieses Wachstums müssen Verbesserungen im Humankapital, Verbesserungen bei Unternehmerleistungen, höheres Innovationstempo, größere Flexibilität am Arbeitsmarkt sein. Hier gibt es bisher keine inhaltlichen Aussagen. Die Legislaturperiode ähnelt einer Fahrt mit hohem Tempo in eine Nebelwand.

Noch 1983 im ersten Jahreswirtschaftsbericht der damaligen Schwarz-Gelb-Regierung wurden klare Rahmendaten als Voraussetzung für Zukunftsvertrauen der Unternehmen in den Mittelpunkt des Jahreswirtschaftsberichts gestellt. Man vermisst ähnlich klare Positionen heute. Abbildung 3 zeigt die Dimension der Aufgabe. Nach Jahrzehnten eines stufenweisen Abstiegs muss nunmehr eine Trendumkehr erreicht werden. Mehrere Länder, an der Spitze Schweden, haben demonstriert, dass dies möglich ist. Deutschland erarbeitete sich in den 1960er und 70er Jahren den Titel einer Wachstumslokomotive in Europa. In den 1990er Jahren wurde daraus der Träger der „roten Laterne“. Mit dem nächsten Konjunkturaufschwung muss bei Schuldenabbau und Haushaltsüberschüssen eine Trendwende erreicht werden.

**Abbildung 3: Bruttoinlandsprodukt, 1950 - 2011**



1950-1960: ohne Berlin, ohne Saarland; ab 1970: revidiert 1991; ab 1991: Deutschland inkl. neue Bundesländer; 2010: Prognose Jahreswirtschaftsbericht; 2011: Prognose IWF

**Quelle:** VGR der Länder, Jahreswirtschaftsbericht 2010, IWF, eigene Berechnung

**empirica**

#### **Thema 4: Bildung**

Es besteht Einigkeit, dass Forschung und Bildung zu den Schlüsselverbesserungen zählen. Mehr Bildung erleichtert eine rationale öffentliche Debatte, die angesichts der Komplexität unserer Gesellschaft und der schwierigen politischen Aufgaben unerlässlich bleibt. Bildung ist nicht nur Bürgerrecht. Bildung ist auch Grundlage dafür, diese Bürgerrechte rational und aufgeklärt wahrzunehmen. Bildung ist die Grundlage für eine Gesellschaft, in der individuelle Selbstverwirklichung zum zentralen Lebensinhalt für die meisten Menschen wird.

Über diesen Konsens und einige Verbesserungen der Schulgesetze und der darauf aufbauenden Schulpraxis in den Ländern hinaus gibt es zu wenig nachhaltige und dem Problem angemessene Reformen. Die Schlüsseldiskussion über die Verbesserung des Schulsystems drückt sich systematisch an dem zentralen Thema vorbei, wie die bildungsfernen Schichten zu höherer Motivation und zu günstigeren Ergebnissen angeregt und dabei unterstützt werden können. Zahlreiche Städte und Gemeinden zeigen, dass hierbei die Kommunen Antreiber und Motivatoren sind. Schulen als Staatsbetriebe agieren vielfach viel zu isoliert, auch zu isoliert gegenüber den Eltern. Hier sind Neuverteilungen der Einflüsse der Motivation und der Einbindung der Schulen in die jeweiligen Nachbarschaften erforderlich. Es geht nicht nur um Pädagogikreformen, es geht auch um Reformen der Stellung der Schulen in der Gesellschaft und in den Kommunen und um ein neues Verhältnis der Kommunen zu den Schulen.

#### **Thema 5: Mobilität und Verkehr**

Ein Grundproblem des Mobilitätsmanagements und der Bereitstellung von Mobilitätsinfrastruktur ergibt sich im Straßensystem aus der zeitlich extrem schwankenden Beanspruchung der Straßen mit der Folge, dass in Spitzenzeiten Überlastungen und extreme Staus auftreten. Staus sind frustrierend, ökonomisch zeitverschwendend, ökologisch unsinnig und ökonomisch verschleißend. Stauvermeidung wird zu einem überragenden Ziel. Dabei hat der technische Fortschritt dazu geführt, dass durch die Technologie, die bei

Navigationssystemen angewendet wird, zuverlässig gemessen werden kann, welches Auto welche Straße zu welchen Zeiten nutzt. Darauf aufbauend kann als Ersatz für KFZ-Steuer und langfristig sogar für die Benzinsteuern für jeden gefahrenen km eine Gebühr erhoben werden, die darüber hinaus die täglichen und saisonalen Knappheitsperioden (z.B. Berufs- und Reiseverkehr) durch zusätzlich erhöhte Preise berücksichtigen kann. Der einzelne Nutzer wüsste, welche Preisstaffel zu welchen Zeiten erhoben wird und kann seine individuelle Nutzung an die Preisstrukturen anpassen.

Als Ergebnis entstehen, wirtschaftlich gesehen, zusätzliche Straßenkapazitäten ohne Investitionen durch bessere und effektivere Nutzung. Lastwagen werden es vermeiden während teurer Nutzungszeiten morgens auf den Stadtautobahnen der großen Städte zu fahren. PKW-Nutzer werden versuchen, ihre Besetzungsziffern zu erhöhen, um die Kosten aufzuteilen. Im Ergebnis wird ein volkswirtschaftlicher Rationalisierungseffekt begleitet von fiskalischen Einsparungen sowie ökologischen Ersparnissen möglich. Private Haushalte sparen Zeit und Autokosten. Steuern werden durch Nutzungsgebühren ersetzt. Es liegt auf der Hand, dass ein solches Reformkonzept, das in Holland für Lastwagen in einfacherer Form schon gesetzlich beschlossen ist, einen riesigen Aufklärungsbedarf und langwierige Diskussionen erfordert.

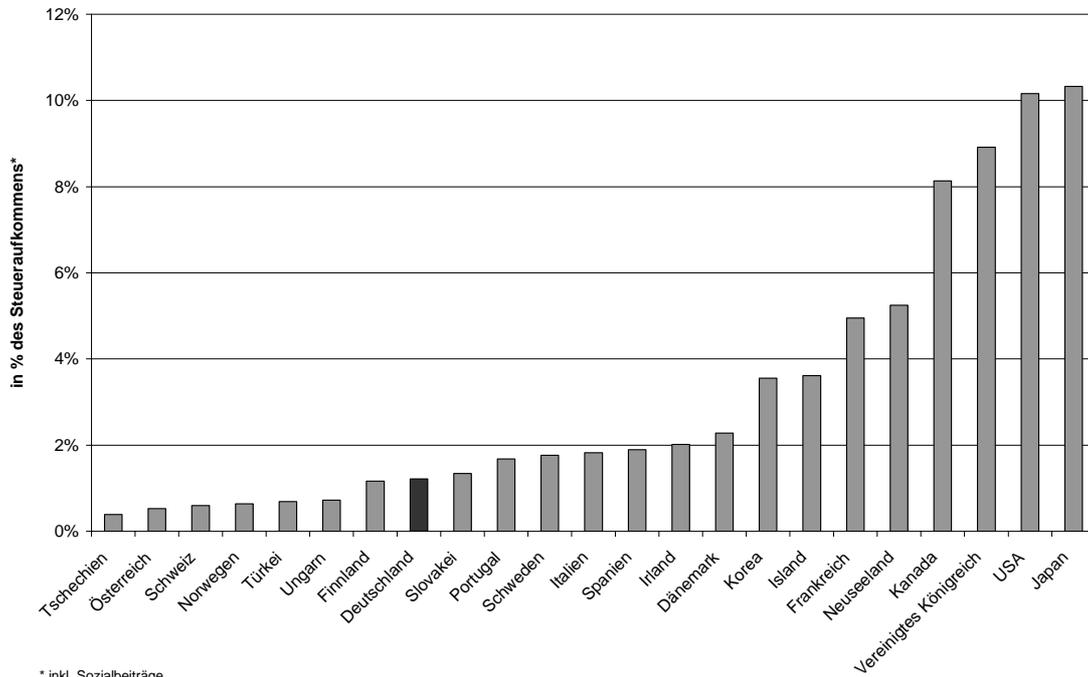
Realisiert sind solche Konzepte bisher in rudimentärer Form etwa in Stockholm oder London, in einigen norwegischen Städten und in sehr hoch entwickelter Form in Singapur. Angesichts der Situation der öffentlichen Haushalte wären die möglichen Einsparungen bei den Straßeninvestitionen beachtlich und relevant. Die Zeitersparnisse einer Gesellschaft, in der die Menschen immer zeitärmer werden, hätten einen steigenden Wohlfahrtseffekt. Offen ist, ob die grundsätzlich unbegründeten Misstrauenshürden gegenüber dem Staat (Datenschutz) überwunden werden können. Die Politik sollte solche Effektivitätsreformen systematisch für die Öffentlichkeit aufbereiten - für klärende und sortierende, aber vielleicht auch motivierende Diskussionen. Man sucht im Reformprogramm der Regierung vergeblich nach solchen längerfristigen aufklärenden Ansätzen. Deshalb ist dieses Thema so ausführlich dargestellt worden.

### **Thema 6: Reform der Grundsteuer**

Ebenso prominent vernachlässigt ist dringende Reform der Grundsteuerberechnung. Die künftige demographische Entwicklung wird dazu führen, dass langfristig die Zahl der Arbeitsplätze und die Zahl der Haushalte zurückgehen. Das bedeutet, dass in der längerfristigen Entwicklung Wohngebäude, aber auch Arbeitsplätze (Büros) freigesetzt werden. Es steht ein riesiger Stadtumbau an, in dem langfristig einige Millionen Überschusswohnungen abgerissen oder eingemottet werden müssen. Dieser Stadtumbau ist in Ostdeutschland schon kräftig im Gange und steht in Westdeutschland am Anfang. Er sollte möglichst marktwirtschaftlich bei geringen Subventionen gesteuert werden.

Der Grundstücksmarkt hat sich unter den geltenden Rahmenbedingungen bei der Revitalisierung und dem Recycling von Flächen z.T. als ohnmächtig erwiesen, weil jeweils auch ein enges Zusammenwirken mit den Kommunen erforderlich wird. Hinzu kommt, dass Eigentümer über ewige Nutzungsrechte verfügen und ihre subjektive Verkaufsbereitschaft in vielen Fällen über die Realisierbarkeit von Projekten entscheidet. In ganz Deutschland wird über das Wachstum der Siedlungsflächen geklagt. Gleichzeitig gibt es Hunderttausende von Hektar erschlossenen und genehmigten Baulands, das nicht bebaut wird, weil die Eigentümer nicht verkaufsbereit sind. Eine Grundsteuerreform, die u.a. den Verkehrswert des Bodens nach dem Äquivalenzprinzip besteuert, also auch dann, wenn die Ertragswerte niedrig sind oder brachliegende Grundstücke keine Erträge mehr abwerfen, könnte den Bodenmarkt in Bewegung bringen und Anreize für die Eigentümer zur Veräußerung oder Verwertung schaffen. Unabhängig von diesen Überlegungen ist die Grundsteuer fiskalisch ganz im Gegensatz zu mehreren anderen westeuropäischen Ländern verkümmert.

**Abbildung 4: Anteil der Grundsteuer am Steueraufkommen\*, Internationaler Vergleich, 2007**



Quelle: OECD Revenue Statistics 2008

empirica

In einer Welt, in der die Mobilität hoch qualifizierter Erwerbstätiger zunimmt, wird es immer unsinniger, Humankapital hoch zu besteuern, während gleichzeitig Sachkapital, insbesondere Immobilien, im internationalen Vergleich deutlich unterbesteuert ist. Dabei geht es um riesige Beträge. Die Grundsteuer macht bspw. in Frankreich: 4,9 %, im Vereinigten Königreich: 8,9 %, in Japan 10,3 % am Gesamtsteueraufkommen aus. Diese hohen Werte in anderen Ländern müssen nicht die Norm sein, sie zeigen aber, dass hier ein Besteuerungspotenzial besteht, das allerdings eine faire Bemessungsgrundlage benötigt. Die gegenwärtigen Werte gehen zurück auf die Einheitsbewertung von 1964. Sie sind völlig verzerrt. Es wäre ungerecht, darauf aufbauend eine höhere Steuer zu erheben. Kommunalpolitisch wäre eine verbesserte Besteuerungsgrundlage für die Grundsteuer der Beginn einer neuen Selbstständigkeit für die Kommunen und würde die lokale Demokratie stärken. Auch hier steht eine dringende und umfassende Reformdiskussion an.