

Brenke, Karl; Zimmermann, Klaus F.

Article

Reformagenda 2010: Strukturreformen für Wachstum und Beschäftigung

DIW Wochenbericht

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Brenke, Karl; Zimmermann, Klaus F. (2008) : Reformagenda 2010: Strukturreformen für Wachstum und Beschäftigung, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 75, Iss. 11, pp. 117-124

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/151576>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Wochenbericht

Reformagenda 2010 – Strukturreformen für Wachstum und Beschäftigung

Als kalte neoliberale Reformpolitik ist die Agenda 2010 bei ihrer Verkündung angesehen worden. Sicher war sie die Abkehr von einer einseitig sozialpolitisch orientierten Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik. Ihr Ziel war aber keinesfalls, den Sozialstaat zu gefährden, sondern ihn angesichts eines sich verstärkenden weltweiten Änderungsdrucks durch eine neue Balance zwischen sozialem Ausgleich und ökonomischer Effizienz zu erhalten. Zum Fördern sollte das Fordern kommen. Tatsächlich nahmen die Leistungen des Staates im Zuge der Umsetzung der Agenda 2010 nicht ab, sondern zu. Dennoch haben die eingeführten Anreizmechanismen, die Zeit zum Entfalten brauchen, inzwischen Wirkung gezeigt. Die durch den konjunkturellen Aufschwung erzeugten neuen Jobs haben diese Entwicklung angeschoben. Es kann als großer Erfolg der Reformpolitik angesehen werden, dass auch Problemgruppen des Arbeitsmarktes in den letzten Jahren zunehmend in Beschäftigung gekommen sind. Am Arbeitsmarkt haben sich erste, klare Erfolge der Agenda 2010 gezeigt. Es kommt jetzt darauf an, diese Kräfte weiter wirken zu lassen.

Inmitten einer Wachstums- und Strukturkrise und nach Jahren kontroverser und wenig ertragreicher Reformdebatten verkündete Bundeskanzler Gerhard Schröder am 14. März 2003 in einer Regierungserklärung ein Programm zur wirtschaftlichen Gesundung Deutschlands, das wohl als Agenda 2010 in die Geschichtsbücher eingehen wird.¹ Dieser Reformvorstoß war nur vordergründig ein Produkt der Regierungskoalition aus SPD und Bündnis90/Die Grünen, sondern wegen der konservativen Bundesratsmehrheit auch quasi das Ergebnis einer Allparteien-Koalition. Entsprechend unterstützte die Opposition aus FDP und der Union weite Teile der Vorschläge. Die Regierungserklärung des Kanzlers im März 2003 markierte keinen Alleingang zu neuen gesellschaftlichen Ufern. Sie verstand sich als faktische Gemeinschaftsarbeit, nüchterne Bestandsaufnahme diverser gesellschaftspolitischer Gruppen, Akzeptanz des Unvermeidlichen und letztes Aufgebot zur Rettung des deutschen Standorts. Arbeitsmarkt und Sozialsystem sollten gründlich reformiert werden. Für einen Moment gab es ein Einvernehmen zwischen Politik, Wirtschaft,

Karl Brenke
kbrenke@diw.de

Klaus F. Zimmermann
kzimmermann@diw.de

Inhalt

Reformagenda 2010 –
Strukturreformen für Wachstum
und Beschäftigung
Seite **117**

Angst vor Finanzinvestoren
unbegründet
Seite **125**

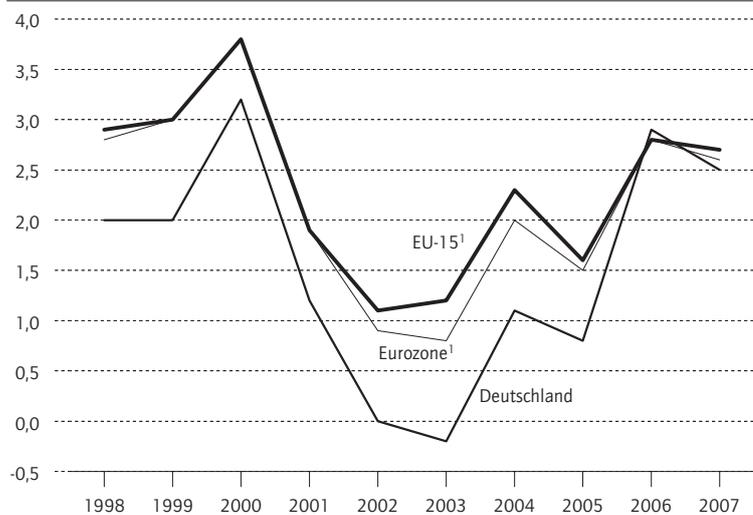
Zahlenbeilage

¹ Vgl. für eine Einordnung Eichhorst, W., Zimmermann, K.F.: Die Agenda 2010 als Teil der rot-grünen Regierungspolitik. Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung des DIW Berlin Nr. 1/2008. Zu einer Bewertung der Agenda 2010 vgl. auch die anderen Beiträge, die alle dieser Reforminitiative gewidmet sind.

Abbildung 1

Reales Bruttoinlandsprodukt in Deutschland und in Europa

Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in Prozent



1 Für 2007 Prognose des DIW Berlin.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Eurostat; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

Wissenschaft und Teilen der Gesellschaft.² Allerdings gab es auch Proteste vermeintlicher Reformverlierer.

Heute wird die Agenda 2010 als markante Zäsur in der deutschen Wirtschafts- und Sozialpolitik verstanden und ist gesellschaftspolitisch nach wie vor heftig umstritten. Auch wenn es derzeit noch nicht möglich ist, die gesamtwirtschaftlichen Effekte der Agenda 2010 abschließend zu bestimmen,

2 So standen praktisch die gesamten deutschen Universitätsprofessoren der Nationalökonomie durch Unterschrift unter einem Reformaufruf hinter der Agenda 2010. Siehe die Dokumentation in Zimmermann, K. F. (Hrsg.): Reformen - jetzt! So geht es mit Deutschland wieder aufwärts. Wiesbaden 2003, 193–199.

können gleichwohl Hinweise gegeben werden, wo die Maßnahmen bislang Wirkung gezeigt haben. Der Blickwinkel richtet sich dabei auf die arbeitsmarktpolitischen Aspekte der Agenda 2010.

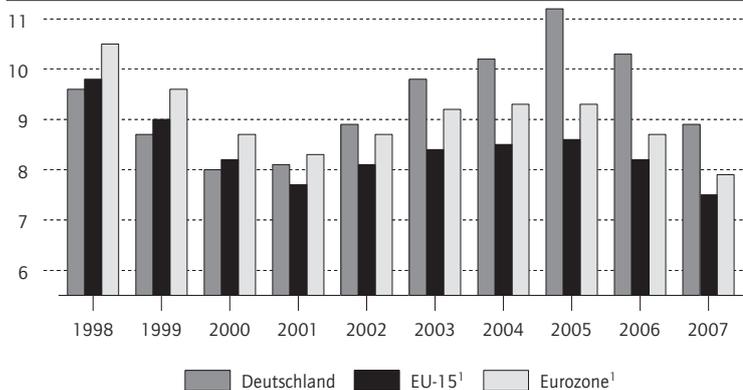
Die Wirtschaftslage 2003: Ein gewaltiger Reformdruck

Ausgangspunkt für die Agenda 2010 war eine andauernde deutsche Wachstumsschwäche, die sich immer mehr strukturell verfestigte. Nach dem konjunkturellen Hoch im Jahr 2000 setzte ein Abschwung ein, der viel stärker ausfiel als in den übrigen EU-Staaten. Im Jahr 2002 stagnierte die Wirtschaftsleistung und 2003 ging das Bruttoinlandsprodukt sogar real zurück (Abbildung 1). Das schlechte Ergebnis machte nochmals schmerzlich klar, dass die Bundesrepublik Deutschland ökonomisch an einer strukturellen Schwäche litt: Seit Mitte der 90er Jahre konnte sie beim Wirtschaftswachstum unter den fünfzehn EU-Ländern durchweg nur einen der drei letzten Plätze belegen. Ähnlich düster sah es auf dem deutschen Arbeitsmarkt aus. Lag bis 2000 die Arbeitslosenquote noch etwas unter dem EU-Durchschnitt, stieg sie danach im Zuge des konjunkturellen Abschwungs besonders stark an (Abbildung 2). Überdies gerieten die öffentlichen Haushalte in einen beklagenswerten Zustand, denn die Neuverschuldung nahm deutlich zu und fiel mit mehr als 3 Prozent bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt höher aus als nach dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt zugelassen war (Abbildung 3). Die deutsche Wirtschaft stellte sich zunehmend als unfähig dar, den im Zuge der Globalisierung erforderlichen Anpassungen Rechnung zu tragen. Eine Folge war, dass Problemgruppen des Arbeitsmarktes, wie ein Teil der gering Qualifizierten, der Älteren und der ausländischen Staatsbürger, zu Dauerarbeitslosen und damit zu Opfern wurden.

Abbildung 2

Arbeitslosenquoten in Deutschland und in Europa

In Prozent



1 Für 2007 Prognose des DIW Berlin.

Quellen: Eurostat (Labour Force Survey); Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

Als wesentliche Quelle der Strukturprobleme erwiesen sich Fehlanreize, die von den Institutionen des Arbeitsmarktes ausgingen. In Zeiten hohen Wirtschaftswachstums und geringer Arbeitslosigkeit hatte der Ausbau des Wohlfahrtsstaates in gut gemeinter Absicht zu zahlreichen Schutzrechten geführt. Dabei wurden die am Arbeitsmarkt beteiligten Akteure – Arbeitnehmer, Arbeitslose, Unternehmen, Gewerkschaften und Politik – nicht dazu verpflichtet, Entscheidungen im Sinne des Gemeinwohls zu treffen.

So konnte die Forderung nach mehr Beschäftigung für die Älteren nicht greifen, da der Staat durch Programme zur Frühverrentung die Ausgliederung älterer Arbeitnehmer aus den Betrieben förderte. Arbeitsplätze im Niedriglohnssektor konnten nicht entstehen, solange die soziale Absicherung für

gering Qualifizierte finanziell attraktiver als eine legale Erwerbstätigkeit war. Mäßige Lohnsteigerungen unterblieben lange, da der Staat bereit war, die negativen Beschäftigungsfolgen einer überzogenen Lohnpolitik und staatlicher Fehlanreize durch als arbeitsmarktpolitische Maßnahmen verpackte Sozialpolitik aufzufangen. Eine verweigerte gesteuerte Zuwanderungs- und aktive Integrationspolitik verfehlte die Chance, Migration als Wachstumspotential zu etablieren. Stattdessen wunderte man sich über hohe Ausländerarbeitslosigkeit und mangelnde Erfolge der Zuwandererkinder im deutschen Bildungs- und Ausbildungssystem. Der amtierenden Bundesregierung blieb nichts anderes übrig, als mit tiefgreifenden Reformen auf die Misere zu reagieren.

Konzept und Themen der Reformpolitik

Arbeitsmarktpolitik in Deutschland war über viele Jahrzehnte hinweg vor allem Sozialpolitik. Es ging dabei sowohl um die Absicherung des erreichten Lebensstandards als auch um die Heranführung Ostdeutschlands an die Bedingungen in Westdeutschland. In Zeiten geringer Arbeitslosigkeit und hohen Wirtschaftswachstums war eine primär sozialpolitische Ausrichtung wirtschaftlich unerheblich. Angesichts der anhaltenden Wachstumskrise und der auch aufgrund immer größerer Arbeitslosenzahlen ausufernden Finanzbelastungen wurde ein Umdenken jedoch unvermeidlich. Explodierende Arbeitslosigkeit und vom Kollaps bedrohte soziale Sicherungssysteme bedingten sich wechselseitig. Gerhard Schröder machte deshalb in seiner Regierungserklärung vom 14. März 2003 gleich zu Beginn unmissverständlich deutlich, um was es künftig zu gehen habe: „Wir werden Leistungen des Staates kürzen, Eigenverantwortung fördern und mehr Eigenleistung von jedem Einzelnen abfordern müssen.“³

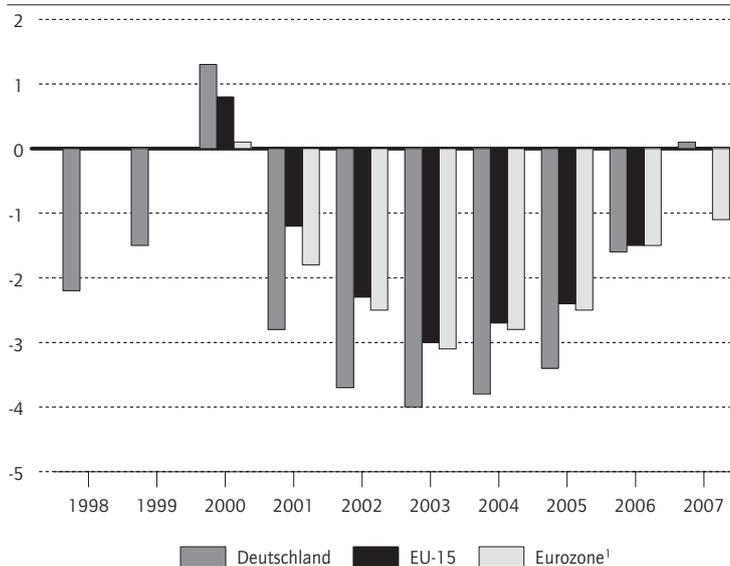
Ein breites Aufgabenspektrum aus der Wirtschafts-, Bildungs-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik fand Eingang in die Agenda 2010. Sie entwickelte sich aus bereits vollzogenen Reforminitiativen im Bereich der Steuerreform, der Rentenversicherung sowie aus den von der Hartz-Kommission vorgelegten und eingeleiteten Veränderungen im Bereich der Arbeitsvermittlung, der Selbständigkeit und der Zeitarbeit. Im Fokus standen die Arbeitsmarktreformen.

In der Arbeitsmarktpolitik sollte die Aufnahme von Arbeit in den Mittelpunkt aller Überlegungen gestellt werden. Zielgerichtet Arbeit zu fördern und

³ Vgl. die Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder, abgedruckt im Anhang der Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung des DIW Berlin, a.a.O.

Abbildung 3

Finanzierungssalden des Staates in Deutschland und in Europa In Prozent des Bruttoinlandsprodukts



¹ Für 2007 Prognose des DIW Berlin.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Eurostat; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

die berufliche Mobilität zu fördern wurde zur neuen arbeitsmarktpolitischen Leitlinie. Als gerecht wurde angesehen, was dem Einzelnen das Finden und die Annahme eines Jobs ermöglichte. Arbeitsmarktpolitik sollte sich künftig auf drei Schlüsselthemen konzentrieren: (i) die Verstärkung der Anreize zur Arbeitsaufnahme, (ii) die Verbesserung der Vermittlungsbemühungen und (iii) die Schaffung neuer Jobs. Dazu waren Änderungen in den gesetzlichen Rahmenbedingungen wie im Selbstverständnis der die Arbeitsmarktpolitik tragenden Institutionen erforderlich. Die nötigen Jobs sollten dabei dauerhaft in einer dynamischen, innovativen Gesamtwirtschaft mit einem sich weiter entwickelnden Niedriglohnssektor entstehen.

Die Politik der Großen Koalition seit 2005

Die 2005 ins Amt gekommene Große Koalition ist ein Reformbündnis aus Wahlverlierern, das wegen des Reformkurses vom Wähler abgestraft wurde. Das erklärt die nur zögerliche und vorsichtige Fortsetzung der Agenda 2010. Die SPD hatte sich bereits mit ihrem Wahlkampfprogramm vom radikalen Reformkurs distanziert und musste nach der Wahl die Führung der Regierung abgeben. Die CDU/CSU war mit einem weitreichenden Wirtschaftskonzept angetreten; ihr Wahlergebnis ist aber weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Deshalb steht die Koalition unter der (impliziten) Devise: So viel Umverteilung wie möglich, so viel Allokation wie nötig.

Die Grosse Koalition hat dennoch Akzente gesetzt, die als Fortsetzung und Umsetzung der Agenda 2010 verstanden werden können. Dazu gehören die Föderalismusreform, die Sanierung der Staatshaushalte durch die Erhöhung der Mehrwertsteuer, die Senkung der Lohnnebenkosten durch einen Abbau der Abgaben an die Arbeitslosenversicherung (auch finanziert durch die Mehrwertsteuererhöhung und durch Einsparungen im Budget der Arbeitsagenturen), die Verlängerung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre und die Unternehmensteuerreform. Die ebenfalls beschlossene Gesundheitsreform sollte die Gesundheitssysteme weiter stabilisieren. 2005/2006 konnte der Haushalt wegen eines keynesianischen Investitionsförderungs- und Ausgabenprogramms zuvor nochmals konjunkturell „durchatmen“. Dies trug der bereits in der Agenda 2010 formulierten Position Rechnung, dass die Reformpolitik nur im Zusammenspiel mit einer nachhaltigen Wirtschaftserholung rasche Früchte tragen würde.

Zeigt die Agenda 2010 Wirkung?

Die weltweit anziehende Güternachfrage hat die Konjunktur in Deutschland stimuliert. Insbesondere die Exportwirtschaft hat dadurch kräftige Wachstumsimpulse erhalten – zumal es ihr etwa seit der Einführung des Euro mehr und mehr gelungen ist, ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit weiter und deutlich zu steigern. Dazu haben die im Vergleich zu den meisten Industriestaaten nur mäßig ansteigenden Lohnstückkosten in Deutschland wesentlich beigetragen. Die boomende Konjunktur wiederum hat mitgeholfen, die Einnahmen von Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen zu erhöhen und

die Ausgaben insbesondere für soziale Leistungen zu reduzieren. Hinzu kam, dass durch die Erhöhung der Mehrwertsteuer Anfang 2007 die Einnahmeseite der öffentlichen Haushalte nachhaltig gestärkt wurde. Der Aufschwung ist zwar keine direkte Folge der Reformpolitik, wurde aber auch nicht durch sie behindert.

Im Zuge des gegenwärtigen Konjunkturaufschwungs wurde der jahrelange Wachstumsrückstand gegenüber der „alten“ EU zum Teil aufgeholt. Dabei ist die Arbeitslosigkeit deutlich gesunken – und zwar sehr viel stärker als in den vorgehenden konjunkturellen Aufschwungphasen. Gleichwohl ist das Ausmaß der Unterbeschäftigung in Deutschland im internationalen Vergleich noch relativ hoch. Und im letzten Jahr musste der deutsche Staat erstmals seit langer Zeit keine zusätzlichen Schulden machen – was im übrigen EU-Raum immer noch der Fall war.

In welchem Maße diese günstige Entwicklung auf die Reformen im Zuge der Agenda 2010 zurückzuführen sind, lässt sich noch nicht abschließend beantworten. Denn es kommen mehrere Einflüsse zusammen, deren Wirkungen sich im einzelnen und in ihrem Zusammenspiel nur sehr schwer abschätzen lassen. Dennoch lassen sich bereits zum jetzigen Zeitpunkt Hinweise über die Wirkung der Maßnahmen der Agenda 2010 geben. Da die Arbeitsmarktlage im Fokus der Agenda 2010 lag und die Datenlage für eine Bewertung zufriedenstellend ist, konzentrieren sich die folgenden Ausführungen auf die arbeitsmarktpolitischen Effekte der Reform. Zudem kann erwartet werden, dass die ergriffenen Maßnahmen hier raschere Wirkung zeigen als beispielsweise die Änderungen bei der gesetzlichen Altersvorsorge.

Konjunkturaufschwung und Beschäftigungsentwicklung

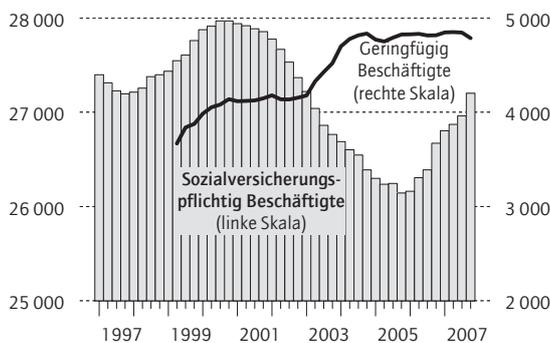
Der aktuelle Aufschwung setzte um die Jahreswende 2004/2005 ein. Im vorhergehenden Zyklus reichte die Phase der wirtschaftlichen Aufwärtstendenz vom 2. Quartal 1998 bis zum 1. Quartal 2001. Der Zuwachs beim realen Bruttoinlandsprodukt in beiden hier betrachteten Perioden war gleich – saisonbereinigt etwas mehr als 7 Prozent.

Im Falle des Aufschwungs von 1998/2001 kam der Aufbau der Beschäftigung schon zu Beginn voran (Abbildung 4). Die entscheidende Rolle spielte hierbei, dass die Teilnehmerzahlen an Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen kräftig ausgeweitet wurden – im Laufe des Jahres 1998 um 300 000. Deutliche Zuwächse gab es in jenem Zyklus sowohl bei der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten als auch bei denjenigen Personen, die lediglich einer geringfügigen

Abbildung 4

Sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte nach Quartalen¹

In 1 000 Personen



¹ Saisonbereinigt nach BV4.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

Beschäftigung nachgingen. Für diesen Kreis sind allerdings Daten erst ab 1998 verfügbar. Gegen Ende der Aufschwungperiode ging jedoch die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten wieder zurück.

Bei der gegenwärtigen und noch anhaltenden wirtschaftlichen Aufwärtsbewegung zeigt sich indes, dass der Beschäftigungsaufbau erst mit zeitlicher Verzögerung einsetzte – wie es bei einem beginnenden Konjunkturaufschwung im Allgemeinen üblich ist. Danach stieg die Zahl der Arbeitsplätze aber kräftig an – und zwar mit einer größeren Dynamik als im Zyklus zuvor. Getragen wurde der Zuwachs im Wesentlichen von den sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmern; die Zahl der geringfügig Beschäftigten stagnierte dagegen. Weil sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in der Regel auf eine längere Arbeitszeit kommen als Personen mit einem Mini-Job oder Ähnlichem, muss auch das Arbeitsvolumen berücksichtigt werden. Und dabei zeigt sich, dass die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden im gegenwärtigen Aufschwung bisher stärker gewachsen ist als im vorhergehenden; sie hat in seinem Verlauf – ab dem 2. Quartal 2006 – an Dynamik gewonnen (Abbildung 5). Festzuhalten ist also, dass die gegenwärtige konjunkturelle Aufwärtstendenz beschäftigungsintensiver ist als jene um die Jahrtausendwende. Deshalb ist es auch nicht erstaunlich, dass sich die Arbeitslosigkeit deutlich stärker als im Aufschwung 1998/2001 reduziert hat (Abbildung 6).

Einzelne Aspekte der Arbeitsmarktentwicklung

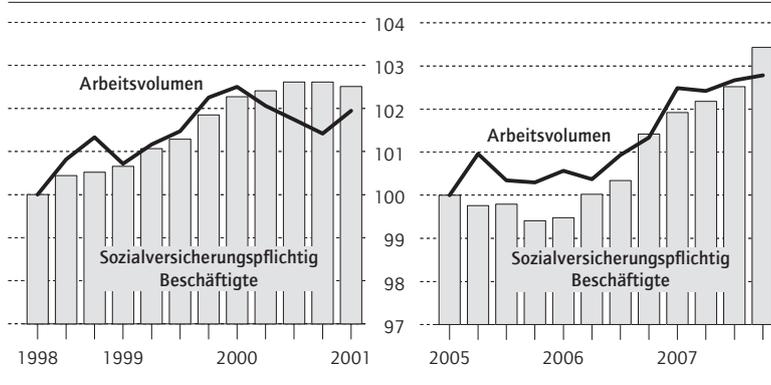
Die Arbeitslosigkeit hat sich in Deutschland seit knapp vierzig Jahren sukzessive aufgebaut. Kennzeichnend war dabei, dass sie in einem konjunkturellen Aufschwung nur wenig zurückging und in Zeiten schwacher Wirtschaftsentwicklung kräftig gestiegen ist. In der Folge ist der Sockel an Arbeitslosen von Zyklus zu Zyklus gewachsen. Durch den ökonomischen Zusammenbruch der DDR und ihren Beitritt zur Bundesrepublik Deutschland stieg das Niveau der Unterbeschäftigung zudem sprunghaft an.

Die Arbeitsmarktreformen der Agenda 2010 zielten vor allem auf den Abbau der hohen Sockelarbeitslosigkeit und dabei nicht zuletzt auf eine Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit. Wie sich diese in der Vergangenheit entwickelt hat, lässt sich zum einen anhand der Zahlen über die Bezieher von Arbeitslosenhilfe sowie der von Arbeitslosengeld untersuchen. Die steuerfinanzierte Arbeitslosenhilfe haben im Wesentlichen solche Personen bezogen, die wegen längerer Dauer der Nichtbeschäftigung den Anspruch auf ihre Versicherungsleistungen verloren hatten. Das versicherungsfinanzierte Arbeitslosengeld erhielten dagegen in der Regel Personen,

Abbildung 5

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und Arbeitsvolumen in den letzten beiden konjunkturellen Aufschwungperioden¹

Index, jeweiliger Anfang der Periode = 100



¹ Quartalswerte saisonbereinigt nach BV4.

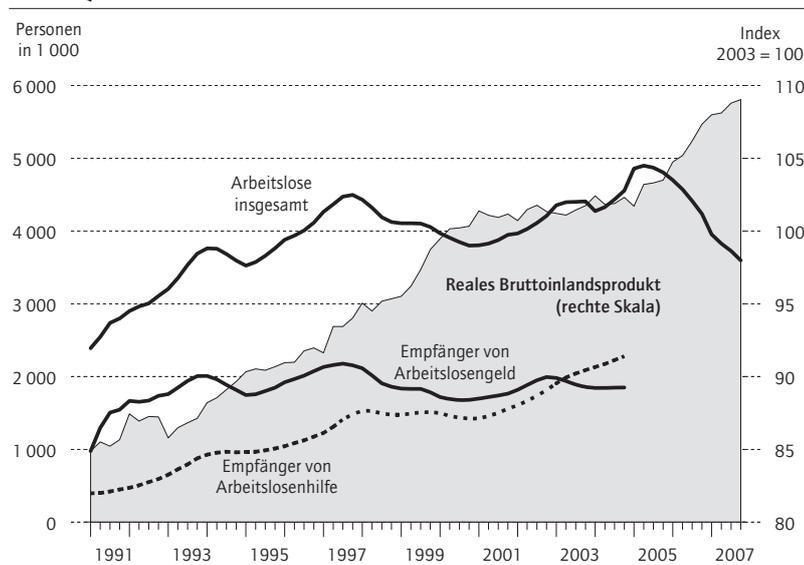
Quelle: Statistisches Bundesamt; Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

die bis zu einem Jahr arbeitslos waren. Allerdings konnten diese Leistung auch ältere Arbeitslose mit einer längeren Dauer der Erwerbslosigkeit beziehen – diese konnten sie bis zu 32 Monate erhalten. Eine getrennte Betrachtung der Personen mit Arbeitslosengeld und derjenigen mit Arbeitslosenhilfe ist nur bis Ende 2004 möglich – also bis zum Beginn der Arbeitsmarktreformen. Ab Anfang 2005 wurden im Falle von erwerbsfähigen Personen die

Abbildung 6

Reales Bruttoinlandsprodukt und Zahl der Arbeitslosen nach Quartalen¹



¹ Saisonbereinigt nach BV4.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II zusammengelegt. Der Personenkreis, der diese Hilfe bezieht, ist wegen einer anderen Zusammensetzung nicht mehr mit den früheren Beziehern von Arbeitslosenhilfe vergleichbar.⁴ Im Jahr 2004 waren die Personen, die Arbeitslosenhilfe erhielten, etwa doppelt so lange arbeitslos wie die Arbeitslosengeldbezieher.

Deren Zahl hat in den 90er Jahren sowie um die Jahrtausendwende stark auf die Konjunkturzyklen reagiert. Und vor allem: Ein wachsender Sockel an Arbeitslosen hat sich dabei nicht herausgebildet, denn der Anstieg der Zahl der Arbeitslosengeldbezieher bei schwacher Konjunktur war nicht stärker als der Rückgang im Aufschwung.

Ganz anders sieht es dagegen bei den Empfängern von Arbeitslosenhilfe aus. Deren Zahl ist seit Anfang der 90er Jahre stetig angestiegen – von 1991 bis 2004 hat sie sich mehr als verfünffacht.⁵ Dabei ist sie in einem konjunkturellen Abschwung jeweils kräftig gestiegen – und bei einem Abschwung hat sie weitgehend stagniert beziehungsweise nur geringfügig abgenommen. Der Anstieg des Sockels an Arbeitslosen ist also im Wesentlichen auf Zuwächse bei den Arbeitslosenhilfeempfängern zurückzuführen.

Die von der Arbeitsverwaltung nachgewiesenen Langzeitarbeitslosen können in die Analyse einbezogen werden. Allerdings stellt sich dabei das Problem, dass in der Statistik die Zahl der Langzeitarbeitslosen systematisch unterschätzt wird, weil Personen, die mehr als ein Jahr arbeitslos waren, und ihre Arbeitslosigkeit unterbrechen – wenn es auch nur für kurze Zeit ist – nicht mehr als Arbeitslose gezählt werden. Das gilt auch bei der Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme.

Richtet man den Blick auf den Aufschwung vom 2. Quartal 1998 bis zum 1. Quartal 2001 zeigt sich Erstaunliches, denn erst danach nahm die Langzeitarbeitslosigkeit ab – und stieg ab 2002 wieder merklich an (Abbildung 7). Diese Entwicklung ist schwer mit dem Konjunkturverlauf in Einklang zu bringen, deshalb muss es andere Gründe dafür geben. Dabei spielt gewiß die Ausweitung der Zahl der Personen eine Rolle, die wegen ihres Alters (§ 428 SGB III) und in der Regel vorheriger längerer

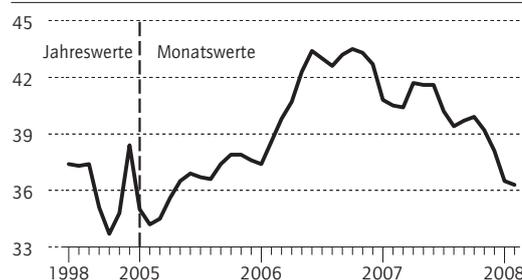
⁴ So sind von der Sozialhilfe auch Personen zum Arbeitslosengeld II gewechselt, die zuvor faktisch arbeitslos, aber bei den Arbeitsagenturen nicht als Arbeitslose gemeldet waren, weil sie keine Ansprüche auf Versicherungsleistungen und auch keine auf Arbeitslosenhilfe hatten. Es gab nach der Einführung von Arbeitslosengeld II zahlreiche Jugendliche und junge Erwachsene, für die dasselbe zutraf, und die im Haushalt ihrer Eltern lebten, dann aber dort auszogen, weil sie mit Hilfe von Arbeitslosengeld II einen eigenen Haushalt gründen konnten. Diese Möglichkeit wurde für die Jugendlichen vom Gesetzgeber inzwischen weitgehend eingeschränkt.

⁵ Dabei spielt auch eine Rolle, dass in Ostdeutschland insbesondere in der ersten Hälfte der 90er Jahre zahlreiche Empfänger von Arbeitslosengeld in die Arbeitslosenhilfe „hineingewachsen“ sind.

Abbildung 7

Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland

Anteil an allen Arbeitslosen in Prozent



Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

DIW Berlin 2008

Erwerbslosigkeit nicht mehr dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen müssen, deshalb auch nicht als Arbeitslose gezählt werden, obwohl sie faktisch arbeitslos sind. Die Zahl dieser Personen ist vom Jahr 2000 bis 2004 stetig ausgeweitet worden – von knapp 200 000 auf knapp 400 000.⁶

Nach der Implementierung der Arbeitsmarktreformen – insbesondere nach der Einführung des Arbeitslosengeldes II – stieg die Arbeitslosigkeit stark an. Zum einen lag das daran, dass sich nicht wenige Sozialhilfeempfänger arbeitslos meldeten – obwohl sie das eigentlich schon früher hätten tun müssen. Zum anderen ließen sich Personen als Arbeitslose registrieren, die zuvor keine sozialen Leistungen bezogen hatten – und viele davon das auch nicht konnten. Erwartungsgemäß sank zu Beginn der Reform die Langzeitarbeitslosigkeit, denn jene Personen, die sich erst danach arbeitslos meldeten, waren der statistischen Konvention zufolge noch nicht lange arbeitslos. Seit Mitte 2006 fiel im Zuge der allgemein anziehenden Beschäftigung der Rückgang allerdings stärker aus als bei den übrigen Arbeitslosen.⁷

Die Maßnahmen der Agenda 2010 zielten ferner darauf ab, neben den Langzeitarbeitslosen auch andere Problemgruppen des Arbeitsmarktes besser zu stellen. Dazu gehören die arbeitslosen Jugendlichen und jungen Erwachsenen.⁸ Deren Zahl hat bereits

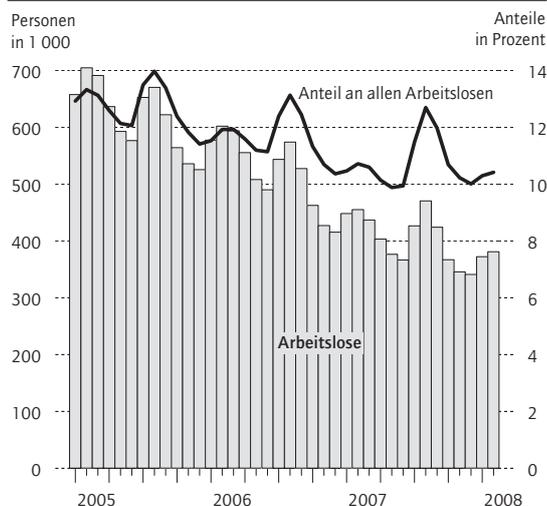
⁶ Wie sich seitdem die Zahl dieser Personengruppe entwickelt hat, ist unbekannt, da entsprechende Daten nur noch unvollständig erhoben werden.

⁷ Der Beschäftigungsaufbau setzte im gegenwärtigen Konjunkturzyklus Anfang 2006 ein, und bis Mitte 2006 verlief der Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit nicht so rasch wie der der übrigen Arbeitslosigkeit. Das ist insofern nicht erstaunlich, weil üblicherweise der Arbeitsmarkt im Aufschwung zunächst diejenigen Personen absorbiert, die noch nicht lange arbeitslos sind.

⁸ Bis Ende 2004 galten diese insofern nicht als eine Problemgruppe des Arbeitsmarktes, weil ihre Arbeitslosenquote unterdurchschnittlich war. Anfang 2005 ist sie dann nach oben geschneilt. Dies lag daran, dass sich nun zahlreiche Personen im Alter von 18 bis 25 Jahren aufgrund der entstandenen Leistungsansprüche bei den Arbeitsagenturen als Arbeitslose registrieren ließen. Dadurch wurde verdeckte Jugendarbeitslosigkeit in der Arbeitslosenstatistik offenbar. Vor der Reform hatte das Statistische Bundesamt im Rahmen seiner

Abbildung 8

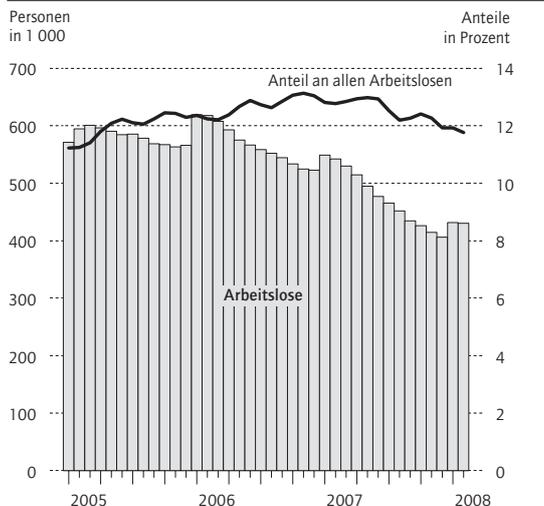
Arbeitslose im Alter von 18 bis 25 Jahren



Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin. **DIW Berlin 2008**

Abbildung 9

Ältere Arbeitslose ab 55 Jahren



Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin. **DIW Berlin 2008**

seit Anfang 2005 kräftig abgenommen (Abbildung 8). Ihr Anteil an der gesamten Arbeitslosigkeit ist – unter der Berücksichtigung starker saisonaler Schwankungen – ebenfalls gesunken.

Als weitere Problemgruppe können die Älteren (Personen ab 55 Jahren) angesehen werden, wenngleich sich deren Position auf dem Arbeitsmarkt bereits seit Ende des letzten Jahrzehnts deutlich verbessert hat.⁹ Deren Arbeitslosenzahl hatte seit Anfang 2005 zunächst wenig abgenommen, seit Ende 2006 ist sie dann aber kräftig und in überdurchschnittlichem Maße gesunken (Abbildung 9). Auch der Anteil der Älteren an allen Arbeitslosen ist seit Ende 2006 in einem starken Rückgang begriffen, nachdem dieser Anteil zuvor kräftig gestiegen war. Somit hat sich die Position der Älteren unter den Arbeitslosen verbessert.

Fazit und Bewertung

Der deutsche Arbeitsmarkt ist in den letzten Jahren kräftig in Bewegung geraten. Im Zuge der günsti-

gen Konjunktur und eines damit einhergehenden Beschäftigungsaufbaus sank die Arbeitslosigkeit deutlich. Obwohl die Wirtschaftsleistung im gegenwärtigen Aufschwung nicht stärker zulegte als im vorhergehenden, entwickelte sich die Beschäftigung am Arbeitsvolumen gemessen besser und die Arbeitslosigkeit ging deutlicher zurück. Dies hängt insbesondere auch damit zusammen, dass im Zuge des aktuellen Aufschwungs vor allem zusätzliche sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse entstanden und kaum noch Mini-Jobs.

Besonders auffallend ist, dass die Langzeitarbeitslosigkeit außergewöhnlich stark gesunken ist – ein im Vergleich zu früheren Konjunkturzyklen neues Phänomen. Und bei Problemgruppen wie jungen und älteren Erwerbspersonen hat die Erwerbslosigkeit ebenfalls überdurchschnittlich abgenommen. Dies lässt sich weder auf konjunkturelle Ursachen zurückführen, noch kommt in Betracht, dass sich durch eine Ausweitung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik die statistisch erfasste Unterbeschäftigung reduziert hat. Vielmehr wurden solche Maßnahmen enorm zurückgefahren, da immer deutlicher wurde, dass sie nicht den gewünschten Erfolg brachten oder sogar die Mobilität auf dem Arbeitsmarkt einschränkten. Bei den beruflichen Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen setzten die Kürzungen 2002 ein, bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen etwas früher. Zwar kamen die sogenannten Arbeitsgelegenheiten (Ein-Euro-Jobs) hinzu, doch ist die Zahl ihres Teilnehmerbestandes nur zeitweilig über 300 000 hinausgewachsen. Seit mehr als einem Jahr liegt sie darunter und damit nicht höher als Mitte 2005, als die Ein-Euro-Jobs in

Erhebungen zur Erwerbslosigkeit für die Jugendlichen schon eine Erwerbslosenquote ermittelt, die viel höher war als die von der Arbeitsverwaltung gemeldete. So meldeten die Arbeitsagenturen Ende 2004 eine Arbeitslosenquote bei den Jüngeren von 10,2 Prozent, das Statistische Bundesamt wies dagegen 12,3 Prozent aus. Zu den unterschiedlichen Erhebungskonzepten vgl. Hartmann, M., Riede, T.: Erwerbslosigkeit nach dem Labour-Force-Konzept – Arbeitslosigkeit nach dem Sozialgesetzbuch: Gemeinsamkeiten und Unterschiede. In: *Wirtschaft und Statistik*, Nr. 2/2005.

⁹ Vgl.: Brenke, K.: Die Bedeutung der Älteren auf dem Arbeitsmarkt nimmt deutlich zu. *Wochenbericht des DIW Berlin* Nr. 21/2007; sowie mit Blick auf die Arbeitslosen Koller, B., Hans-Bach, H.-U., Brixy, U.: Ältere ab 55 Jahren – Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit und Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit. *IAB-Werkstattbericht*, Nr. 5/2003.

größerem Maße eingeführt wurden. Geschrumpft ist auch die Zahl derjenigen Personen, die mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten in den Vorruhestand geschickt wurden.

Wenn es aber weder die Konjunktur noch das Ausmaß der Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind, auf die der starke Rückgang der Arbeitslosigkeit generell sowie insbesondere der von Problemgruppen zurückzuführen ist, liegt es nahe, dass die Arbeitsmarktreformen der Agenda 2010 dafür verantwortlich sind. Offenkundig hat die Orientierung hin zu einem verstärkten „Fordern“ Wirkung gezeigt. Das wird auch durch Untersuchungen bestätigt, die eine steigende Suchintensität der Arbeitslosen belegen.¹⁰ Kurzum: Die Arbeitsmarktreformen waren von Erfolg gekrönt, da sie die vom konjunkturellen Aufschwung auf den Arbeitsmarkt ausgehenden positiven Effekte verstärkt haben.

Dieser Erfolg sollte künftig aber nicht aufs Spiel gesetzt werden. So ist es beispielsweise problematisch, dass die Bezugsdauer von Versicherungsleistungen für ältere Arbeitslose auf zwei Jahre ausgeweitet wurde. Zwar ist sie nicht so lang wie noch vor der Reform, dennoch besteht die Gefahr, dass die für die älteren Arbeitslosen bestehende Sonderregelung als Instrument zur Frühverrentung auf Kosten der Beitragszahler missbraucht wird – wie das in der Vergangenheit in starkem Maße der Fall war. Das würde die Anstrengungen von Politik, Verbänden und Gewerkschaften konterkarieren, auch wegen

der demografischen Entwicklung das Humankapital älterer Erwerbspersonen besser zu nutzen.

Auch wenn sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt aufgehellt hat, ist sie längst nicht zufriedenstellend. Wie in anderen Industriestaaten sind auch in Deutschland solche Personen den größten Arbeitsmarktrisiken ausgesetzt, die wenig qualifiziert sind oder deren Qualifikation weitgehend entwertet ist. Regulierungen in Form von Mindestlöhnen könnten ihre Chancen auf eine Integration in den Arbeitsmarkt weiter verschlechtern. Zudem stellt sich das Problem, dass es etwa knapp eine Million Personen gibt, die nur partiell in den Arbeitsmarkt integriert sind, da sie ihr Arbeitslosengeld II durch eine geringfügige Beschäftigung oder durch eine andere Teilzeittätigkeit aufstocken. Nur ein Teil des dabei erzielten Erwerbseinkommens wird auf die Sozialleistungen angerechnet. Die Politik meint, dass dadurch der Einstieg in einen Job erleichtert würde, der die Zahlung von Arbeitslosengeld II überflüssig macht. Allerdings können die Anreizwirkungen ganz andere sein, denn die bestehende Kombination von Unterstützungsleistungen und Hinzuverdienst machen es attraktiv, in der Unterbeschäftigung bei gleichzeitigem Leistungsbezug zu verharren.¹¹ Politik und insbesondere die Job-Center sollten deshalb diese Problematik stärker ins Auge fassen. Hier gibt es möglicherweise einen Bedarf zur Überprüfung einzelner Regelungen der Arbeitsmarktreformen.

JEL Classification:
J64, J68

Keywords:
Labour market policy,
Long-term
unemployment,
Problem groups of the
labour market

¹⁰ Kettner, A., Rebien, M.: Hartz-IV-Reform: Impulse für den Arbeitsmarkt. IAB-Kurzbericht Nr. 19/2007.

¹¹ Vgl.: Luchtmeier, H., Ziemendorff, J.: Aufstocker – Kein Indiz für ein Niedriglohnproblem. In: Wirtschaftsdienst, Nr. 12/2007.

Stellungnahme des DIW Berlin zum Erbschaftsteuerreformgesetz

Bundestagsdrucksachen 16/7918, 16/2087, 16/7765, 16/3348 und 16/8185

Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages

5. März 2008

Zusammenfassung

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht eine verkehrswertorientierte Bewertung von Immobilien und Unternehmen vor. Die vorgesehenen Bewertungsverfahren entsprechen den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts. Sie dürften in der Regel ein sachgerechteres Bewertungsergebnis erzielen als die bisherigen Verfahren, allerdings den Befolungs- und Verwaltungsaufwand erhöhen. Empirische Evaluierungen hierzu wurden nicht vorgenommen.

Die vorgesehenen Begünstigungen für Betriebs- und Grundvermögen sind nicht sachgerecht und zielgenau. Insbesondere die weitgehende Steuerbefreiung von Betriebsvermögen geht weit über das Maß hinaus, das für die Sicherung der Unternehmensnachfolge in kleinen und mittelständischen Unternehmen erforderlich ist. Die Regelungen sind zudem kompliziert und gestaltungsanfällig. Ein Freibetrag für Betriebsvermögen sowie Stundungsregelungen reichen aus, um steuerbedingte Belastungen und Liquiditätsengpässe bei kleineren und mittleren Unternehmen zu mildern.

Mögliche Mehreinnahmen aus der Höherbewertung des Grund- und Betriebsvermögens sollten primär für die Senkung der Steuersätze verwendet werden, sofern die Reform aufkommensneutral sein soll. Dies reduziert die Grenzbelastungen und damit Gestaltungsanreize sowie sonstige Ausweichreaktionen. Die persönlichen Freibeträge reichen in den allermeisten Fällen aus, um „normale“ Familienvermögen steuerfrei an engste Angehörige zu transferieren.

Neuregelung der Bewertungsvorschriften sachgerecht

Eine besondere steuertechnische Herausforderung der Vermögensbesteuerung ist die Bewertung von Grund- und Betriebsvermögen. Da für viele Grundstücke oder Unternehmen kein aktueller Verkaufsvorgang oder Börsenwert vorliegt, muss ein adäquater Wert geschätzt werden. Daran ist die deutsche Vermögensbesteuerung in den letzten Jahrzehnten gescheitert. Es müssen Verfahren entwickelt werden, die einerseits eine hinreichend einzelfallgerechte Bewertung gewährleisten, die den Verkehrswerten möglichst nahe kommt, und andererseits mit einfach zu erhebenden Merkmalen auskommen, um den Verwaltungs- und Befolungsaufwand zu begrenzen. Es ist klar, dass hier ein Zielkonflikt besteht, insbesondere wenn die Bewertungsobjekte heterogen sind.

Der vorliegende Gesetzentwurf sowie die Verordnungsentwürfe orientieren sich an den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nach einer sachgerechteren Vergleichs- und Ertragsbewertung. Dies entspricht Forderungen aus Wissenschaft und Politik, die seit längerem vorgetragen werden. Allerdings erfordern diese Verfahren eine aufwändigere Erhebung von Daten zu Kauffällen, die laufend aktualisiert werden müssen. Idealerweise müsste auch eine Abschätzung der Ertragspotentiale der zu bewertenden Objekte vorgenommen werden, die aber subjektiv und damit streitanfällig ist. Insofern wird man den „wahren“ Wert vor allem von Unternehmen nur mit großem Aufwand bestimmen können. Hierzu ist eine pragmatische Vorgehensweise mit Blick auf den Umfang des Aufkommens und die steuerliche Belastungs-

wirkung zu empfehlen. Empirische Evaluierungen zur Güte der neuen Bewertungsverfahren und zu deren Befolungs- und Verwaltungsaufwand wurden nicht vorgenommen.

Deutschland hat mit den Kaufpreissammlungen der Gutachterausschüsse für Grundstückswesen ein im internationalen Vergleich gut ausgebautes Informationssystem, das in der Regel sämtliche Immobilienumsätze dokumentiert. Im Rahmen von Liegenschaftskatastern und Grundbüchern sind wesentliche objektbeschreibende Merkmale für den Immobilienbestand erfasst. Ferner liegen den Finanzbehörden die Informationen aus der Einheitsbewertung vor. Alle diese Informationssysteme sollten zusammengeführt und darauf transparente Bewertungsverfahren gestützt werden. In der Praxis muss sich zeigen, inwieweit belastbare Vergleichswerte erschlossen werden können oder wie gut die nach dem neuen Bewertungsrecht vorgesehenen Ertrags- und Sachwertverfahren die Verkehrswerte erklären können und welche Kosten für Steuerpflichtige und Finanzverwaltung damit verbunden sind. Hierzu wären Evaluierungsstudien hilfreich. Eine gutachterliche Bewertung durch Experten kann im Einzelfall auch „weiche“ Faktoren einbeziehen, sofern sich diese wertbestimmend auswirken, zum Beispiel Mikrolage und Zuschnitt eines Grundstücks, Ausführung und Erhaltungszustand des Gebäudes. Ein Wertgutachten ist aber mit erheblichen Kosten verbunden und nur bei höheren Vermögenswerten sinnvoll. Pauschale Bewertungsabschläge können Bewertungsrisiken auffangen, haben aber den Nachteil, dass sie die jeweiligen Vermögensobjekte systematisch unterbewerten.

Beim Betriebsvermögen soll konsequent auf die Ertragsbewertung umgestellt werden, wenn keine Börsenwerte oder zeitnahe Verkaufsfälle vorliegen. Ertragswertverfahren sind üblich bei der Unternehmensbewertung. Eine Objektivierung von künftigen Ertragspotentialen fällt aber schwer. Ferner wirkt sich die Höhe des Diskontierungsfaktors stark auf die Bewertung aus. Dieser wird maßgeblich durch das Branchenrisiko, die Laufzeit der Anlage, die Höhe der Ertragsbesteuerung sowie die Rendite von Alternativenanlagen beeinflusst. Die pauschale Vorgabe eines einheitlichen durchschnittlichen Kapitalisierungsfaktors, wie im Gesetzentwurf vorgesehen, benachteiligt tendenziell kleine Unternehmen und riskante Investitionen, die hohe Refinanzierungskosten und Risikozuschläge aufweisen, und begünstigt große Unternehmen mit kostengünstigem Zugang zu Refinanzierungsquellen und guten Sicherheiten. Hier wäre über eine Differenzierung nach Branchen, Unternehmensgröße oder weiteren maßgeblichen Einflussfaktoren nachzudenken.

Weitreichende Begünstigung des Betriebsvermögens nicht gerechtfertigt

Weitreichende Begünstigungen sind für das Betriebsvermögen geplant. Betriebe und wesentliche Beteiligungen an Kapitalgesellschaften sollen nur mit 15 Prozent ihres Wertes bei der Erbschaftsteuer angesetzt werden, wenn der Erwerber den Betrieb fortführt.

Diese Privilegierung ist fragwürdig. Eine klare empirische Evidenz zu besonderen erbschaftsteuerbedingten Problemen bei der Nachfolge von Familienunternehmen gibt es nicht. Die Bundesregierung konnte dazu auf eine parlamentarische Anfrage keine Angaben machen (Bundestagsdrucksache 16/1350). Unternehmen können auch von Nichtfamilienmitgliedern erfolgreich fortgeführt werden. Kleine Firmen, die schwerer an Kredite kommen oder nicht ohne weiteres neue Gesellschafter aufnehmen können, werden bisher schon weitgehend steuerfrei gestellt durch den besonderen Freibetrag für Betriebsvermögen sowie die persönlichen Freibeträge. Die geplanten Begünstigungen gelten auch für die Übertragung von milliardenschweren Beteiligungen, bei denen keine steuerlich bedingten Liquiditätsprobleme auftauchen und eine Unternehmensfortführung nicht gefährdet ist. Die Begünstigungen für das Betriebsvermögen sind daher nicht zielgenau.

Die Vorschriften zur Auswahl des zu begünstigenden Betriebsvermögens sowie die Fortführungsklauseln, mit der die Begünstigung auf die Weiterführung des Betriebs durch den Erwerber beschränkt wird (Lohnsummenregelung und Behaltensfristen), sind sehr komplex, kompliziert in der Anwendung und gestaltungsanfällig. Die Fortführungsklauseln können zudem

dazu führen, dass Erben nur aus steuerlichen Gründen die Unternehmensnachfolge antreten oder unrentable Arbeitsplätze erhalten.

Steuerbedingte Liquiditätsprobleme können zielgenauer durch verbesserte Stundungsregelungen gemildert werden. Für Kleinunternehmen genügt ein moderater Freibetrag. Zumindest sollte die geplante Begünstigung für Betriebsvermögen in der Höhe begrenzt werden, um Beteiligungen an größeren ertragsstarken Unternehmen nicht zu stark zu begünstigen. Die Fortführungsklauseln könnten dann entfallen.

Erneut werden die Gerichte diese selektiv für das Betriebsvermögen gewährten und auch wirtschaftspolitisch zweifelhaften Begünstigungen im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz prüfen müssen. Die Legitimation der Erbschaftsteuer steht zudem in Frage, wenn große Betriebsvermögen nur mit 15 Prozent ihres Wertes steuerlich erfasst und in der günstigen Steuerklasse I mit maximal 30 Prozent besteuert werden. Demgegenüber sollen nach dem Gesetzentwurf bereits kleinere Übertragungen vom nicht verheirateten Lebensgefährten, von Geschwistern oder von Onkeln und Tanten mit 30 Prozent Eingangssteuersatz belastet werden, wenn sie den Freibetrag von 20 000 Euro übersteigen.

Die Erbschaftsteuer wird auf inländisches Betriebsvermögen von Steuerausländern erhoben. Um dieses Betriebsvermögen vollständig der inländischen Besteuerung zu entziehen, reicht eine Verlagerung des Wohnsitzes von Erblasser/Schenker sowie des Begünstigten nicht aus. Auch das Betriebsvermögen muss ins Ausland verbracht werden. Bei Produktionsbetrieben ist dies zumeist keine realistische Option. Daher können diese Zusammenhänge nicht eine massive Begünstigung rechtfertigen.

Begünstigung des Grundvermögens nicht erforderlich

Ein Abschlag von 10 Prozent auf Mietwohngrundstücke erscheint nicht sinnvoll. Nach der Gesetzesbegründung soll dies der Versorgung der Gesamtbevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum als einer gesellschaftspolitischen Aufgabe des Staates dienen. Dazu ist eine Privilegierung von Vermögensübergängen bei der Erbschaftsteuer offensichtlich ungeeignet und nicht zielgenau. Allgemeine Defizite bei der Wohnraumversorgung der Bevölkerung sind derzeit nicht bekannt. Für besondere Ziele der Wohnungspolitik sind gezielte Förderungen von Angebot und Nachfrage, Marktregulierungen sowie planungsrechtliche Maßnahmen die geeigneten Instrumente. Liquiditätsengpässe, die bei höheren Belastungen von Grundvermögen auftreten können, könnten ebenfalls durch verbesserte Stundungsregelungen gemildert werden.

Aufkommensneutralität akzeptabel

Seit einigen Jahren gibt es Polarisierungstendenzen bei der Einkommens- und Vermögensverteilung. Ferner wurden die Unternehmensteuern und die Spitzenbelastungen bei der Einkommensteuer gesenkt und die indirekten Steuern erhöht. Vor diesem Hintergrund kann eine Ausweitung der Erbschaftsteuer damit begründet werden, die Wohlhabenden wieder etwas stärker zum Steueraufkommen heranzuziehen. Die verhaltenslenkenden Wirkungen der Erbschaftsteuer sind vermutlich geringer als bei den Ertragsteuern. Hierzu gibt es allerdings kaum empirische Evidenz.

Tendenziell unter Druck gerät die Erbschaft- und Schenkungsteuer durch die Globalisierung und den europäischen Steuersenkungswettbewerb. In Schweden, Österreich, Schweizer Kantonen, Portugal, Zypern und der Slowakei ist die Erbschaftsteuer teilweise oder ganz abgeschafft worden, in anderen Ländern wird darüber diskutiert. Angesichts des zumeist geringen Aufkommens der Erbschaftsteuer sowie der aufwändigen Vermögenserfassung und -bewertung ist es für kleine Länder attraktiv, auf diese Steuer zu verzichten. Sie bieten vermögenden Zuwanderern günstige Bedingungen bei der Erbschaft- und Kapitaleinkommensbesteuerung. Dies mag bei Betriebsvermögen an Produktionsbetrieben zumeist keine realistische Option

sein, bei Finanzvermögen aber durchaus. Den großen Ländern binden das Europarecht und der Europäische Gerichtshof (EuGH) zunehmend die Hände, darauf gegenüber EU-Nachbarn mit Abwehrregelungen zu reagieren, zum Beispiel mit der Wegzugsbesteuerung.

Hier ist eine stärkere Koordinierung der steuerlichen Rahmenbedingungen erforderlich, wenn die Erbschaftsteuer auf mobiles Finanzvermögen auf Dauer gesichert werden soll. Ansonsten droht die Erbschaftsteuer zunehmend in ein Schedulensystem auszufasern, bei dem der immobile Grundbesitz höher belastet wird als mobiles Finanz- und Betriebsvermögen. Beim Betriebsvermögen setzten die vorliegenden Reformpläne der Bundesregierung dieses Konzept bereits um.

Insgesamt erscheint daher die geplante Aufkommensneutralität der Reform als ein vertretbarer Kompromiss zwischen den unterschiedlichen Anforderungen an die Erbschaftsteuer.

Senkung der Steuersätze statt Anhebung der Freibeträge

Die steuerpflichtigen Erwerbe steigen durch die Verkehrsbewertung ohne Berücksichtigung eines „Einwachseffekts“ von zusätzlichen Fällen in die Steuerpflicht um schätzungsweise ein Drittel. Die Steuersätze könnten demnach unter Beibehaltung der sonstigen Vorschriften des geltenden Rechts um mindestens 25 Prozent gesenkt werden, wenn das gegenwärtige Aufkommen erreicht werden soll. Unter Berücksichtigung von Progressionswirkungen und mehr Steuerpflichtigen wäre das Steuersatzsenkungspotential entsprechend höher.

Das zusätzliche Steueraufkommen sollte primär für die Senkung der Steuersätze verwendet werden. Die persönlichen Freibeträge reichen in den allermeisten Fällen aus, um „normale“ Familienvermögen steuerfrei an engste Angehörige zu transferieren. Im internationalen Vergleich sind sie eher hoch. Niedrigere Steuersätze reduzieren Gestaltungsanreize und andere Ausweichreaktionen. Die deutliche Anhebung der Freibeträge nach dem Gesetzentwurf würde dagegen zu einer Konzentration der Steuerbelastung auf weniger Fälle führen. Beim Betriebsvermögen werden die Besteuerungsgrundlagen zusätzlich ausgehöhlt. Die Folge sind deutlich höhere Grenzbelastungen insbesondere in den Steuerklassen II und III, die Gestaltungen sowie sonstige Ausweichreaktionen provozieren.

Impressum

DIW Berlin
Mohrenstraße 58
10117 Berlin

Tel. +49-30-897 89-0
Fax +49-30-897 89-200

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)
Prof. Dr. Georg Meran (Vizepräsident)
Prof. Dr. Tilman Brück
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Alfred Steinherr
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Dr. Christian Wey

Redaktion

Kurt Geppert
PD Dr. Elke Holst
Vanessa von Schlippenbach
Manfred Schmidt

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49 – 30 – 89789–249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805–19 88 88, 14 Cent/min.

Reklamationen können nur innerhalb von vier Wochen nach Erscheinen des Wochenberichts angenommen werden; danach wird der Heftpreis berechnet.

Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,-
Einzelheft Euro 7,-
(jeweils inkl. Mehrwertsteuer und Versandkosten)
Abbestellungen von Abonnements spätestens 6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter leserservice@diw.de

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

Walter Grützmaker GmbH & Co. KG, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an die Stabsabteilung Kommunikation des DIW Berlin (Kundenservice@diw.de) zulässig.

Die Nr. 12-13/2008 des Wochenberichts erscheint am 26. März 2008.

DIW-Konjunkturbarometer

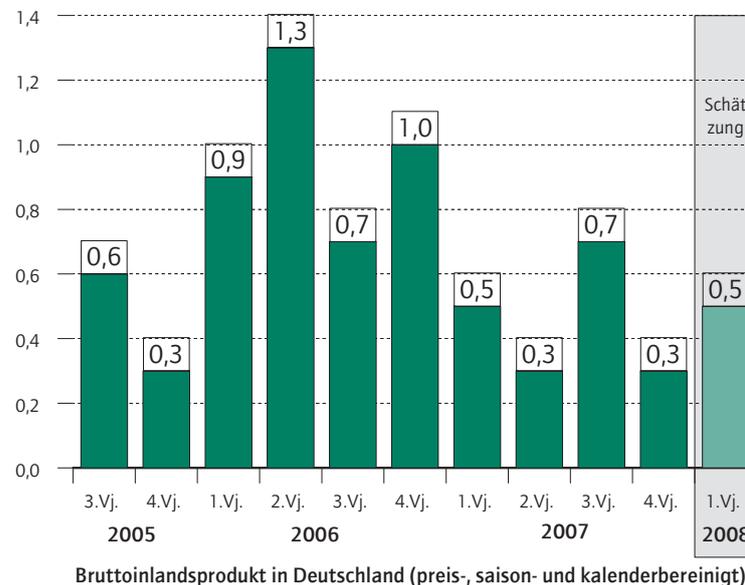
Kräftigeres Wachstum im ersten Quartal: Konjunktur fasst wieder Tritt

Das DIW-Konjunkturbarometer signalisiert für das laufende Quartal ein gesamtwirtschaftliches Wachstum (gemessen am saison- und kalenderbereinigten Anstieg des Bruttoinlandsprodukts) von gut 0,5 Prozent. Damit zeigt sich die deutsche Volkswirtschaft zum Jahresauftakt in einer robusteren Verfassung als bislang erwartet.

Deutlich lebhafter als noch vor Monatsfrist zeigt sich die Entwicklung im Produzierenden Gewerbe (ohne Bauwirtschaft), das nunmehr mit einem Zuwachs von einem Prozent Anschluss an die kräftige Dynamik im Vorjahr findet und damit wieder die wichtigste Triebkraft des Wachstums darstellt. Getragen wird die industrielle Expansion vor allem von den Investitionsgüterproduzenten, während sich für die Vorleistungs- und Konsumgüterindustrie eher eine Seitwärtsbewegung abzeichnet und die Energieproduktion rückläufig ist. Der stärkste Wachstumszuwachs zeichnet sich für die Bauwirtschaft ab, was insbesondere auf die günstige Witterung zurückzuführen sein dürfte. Mit einem Zuwachs von 1,7 Prozent leistet die Bautätigkeit nach drei aufeinanderfolgenden Minusquartalen erstmals wieder einen positiven Wachstumsbeitrag. Leicht aufgeheitert haben sich die Aussichten für den Bereich Handel, Gaststätten und Verkehr, der nach dem Einbruch im Vorquartal (Rückgang der Wirtschaftsleistung um 0,5 Prozent) mit einem Zuwachs von einem Viertelprozent wieder leicht zulegen kann. Die sich im Vormonat bereits abzeichnende Erholung der Automobilkonjunktur hat sich durch die im Februar abermals angestiegenen Zulassungszahlen gefestigt (die Kfz-Zulassungen liegen nunmehr etwa 7 Prozent über ihrem mehrjährigen Durchschnitt vor der Mehrwertsteuererhöhung). Die unternehmensnahen Dienstleister bestätigen mit einem Wachstum von 0,6 Prozent die robuste Verfassung aus der Vormonatsprognose. Für die übrigen Dienstleistungsbereiche wird unverändert ein Zuwachs von 0,2 Prozent erwartet.

„Das Wachstum der deutschen Volkswirtschaft zeigt sich bislang recht robust gegenüber dem insgesamt rauheren weltwirtschaftlichen Umfeld“, so DIW-Konjunkturexperte Stefan Kooths. Auch sei die Realwirtschaft bislang nicht spürbar von den Finanzmarkturbulenzen beeinträchtigt. Für den weiteren Jahresverlauf bleibe entscheidend, dass die Binnenkräfte – allen voran der private Verbrauch – der absehbaren Entschleunigung der außenwirtschaftlichen Impulse entgegenwirken.

Vorquartalswachstum in %



DEUTSCHLAND

 Ausgewählte saisonbereinigte Konjunkturindikatoren¹

		Arbeitslose		Offene Stellen		Auftragseingang (Volumen) ²															
						Verarbeitendes Gewerbe						Vorleistungsgüter- produzenten	Investitionsgüter- produzenten	Gebrauchsgüter- produzenten	Verbrauchsgüter- produzenten						
		Insgesamt		Inland		Ausland															
		in 1 000				2000 = 100															
		mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.				
2006	J			4732		472		114,9		101,5		131,5		111,0		121,5		92,1		105,2	
	F		4715	4691	484	479	115,7	115,3	102,5	102,1	132,3	131,8	113,7	112,7	121,0	120,9	93,4	93,3	105,7	105,5	
	M			4670		498		115,3		102,3		131,5		113,5		120,1		94,5		105,8	
	A			4639		518		118,3		103,8		136,5		116,6		123,7		94,5		106,5	
	M		4598	4564	539	528	117,7	117,4	105,2	104,2	133,3	133,9	116,0	116,5	122,7	121,8	95,7	94,4	106,7	106,5	
	J			4514		558		116,1		103,6		131,8		117,0		119,1		93,0		106,3	
	J			4447		589		119,6		105,1		137,5		117,5		125,2		94,1		109,0	
	A		4433	4409	590	586	122,7	121,5	107,8	107,5	141,3	138,9	119,0	118,9	130,1	127,8	96,2	95,5	109,5	109,5	
	S			4374		602		122,2		109,6		137,9		120,1		128,1		96,2		109,9	
	O			4294		620		121,5		108,4		137,8		120,9		125,8		98,0		110,2	
	N		4255	4215	634	626	121,3	122,3	108,0	108,7	137,9	139,3	120,9	121,4	125,2	127,0	97,9	97,5	112,6	111,8	
	D			4138		645		124,2		109,7		142,3		122,3		130,0		96,8		112,5	
	2007	J			4045		648		124,1		110,0		141,8		122,4		129,9		97,0		112,4
		F		4007	3966	644	645	126,7	126,4	111,0	111,1	146,4	145,6	122,5	123,2	134,7	133,7	96,9	96,7	114,0	113,6
M				3880		639		128,5		112,3		148,6		124,8		136,5		96,4		114,3	
A				3851		633		127,3		112,0		146,4		123,2		135,1		96,1		116,4	
M			3844	3842	626	631	130,1	130,6	112,3	112,7	152,3	152,8	125,3	125,0	138,8	140,1	98,0	97,8	117,0	117,0	
J				3798		629		134,3		113,9		159,8		126,4		146,5		99,5		117,4	
J				3768		612		128,8		113,2		148,4		124,8		137,0		99,3		114,3	
A			3739	3722	619	617	128,2	128,9	111,6	111,7	148,9	150,4	125,2	125,2	135,2	136,7	98,7	98,6	115,1	115,4	
S				3657		612		129,7		110,4		154,0		125,8		137,9		97,7		116,8	
O				3619		602		134,3		114,3		159,4		126,6		146,8		96,8		116,1	
N			3595	3577	598	601	137,4	136,2	117,1	116,1	162,7	161,2	129,6	128,5	150,7	149,0	95,5	97,1	115,3	115,9	
D				3523		593		136,8		117,1		161,6		129,4		149,4		99,1		116,3	
2008		J			3434		579		136,1		116,2		161,2		130,2		147,6		97,8		115,9
		F			3368		580														
	M																				
	A																				
	M																				
	J																				
	J																				
	A																				
	S																				
	O																				
N																					
D																					

¹ Saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren (BV4). Dieses Verfahren hat die Eigenschaft, dass sich beim Hinzufügen eines neuen Wertes davorliegende saisonbereinigte Werte in der Zeitreihe auch dann ändern können, wenn deren Ursprungswert unverändert geblieben ist. Die Vierteljahreswerte wurden aus den saisonbereinigten Monatswerten errechnet.

² Außerdem arbeitstäglich bereinigt.

DEUTSCHLAND

 noch: Ausgewählte saisonbereinigte Konjunkturindikatoren¹

	Beschäftigte im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe		Produktion ²										Umsätze des Einzelhandels		Außenhandel (Spezialhandel) ²				
			Verarbeitendes Gewerbe		Investitionsgüterproduzenten		Gebrauchsgüterproduzenten		Verbrauchsgüterproduzenten		Bauhauptgewerbe				Ausfuhr		Einfuhr		
	in 1 000		2000 = 100										2003 = 100		Mrd. Euro				
	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	
2006	J	5 369		109,1		114,5		91,0		101,5		73,2		105,3		69,5		57,6	
	F	5 335	5 410	110,1	109,8	115,9	115,5	90,4	91,0	101,8	101,3	75,5	74,7	104,7	104,6	71,4	211,7	58,7	175,6
	M	5 305		110,3		116,1		91,8		100,8		75,3		103,8		70,9		59,3	
	A	5 277		111,7		116,1		92,5		103,1		79,4		103,7		73,3		61,0	
	M	5 252	5 265	112,7	112,4	118,9	117,5	95,3	93,3	101,8	102,7	82,1	80,8	106,7	104,9	71,6	218,3	59,6	182,1
	J	5 228		112,8		117,6		92,0		103,2		81,1		104,4		73,3		61,5	
	J	5 203		113,4		118,8		94,2		103,0		81,9		104,5		74,5		61,9	
	A	5 184	5 195	114,7	114,3	120,4	119,9	95,2	95,0	102,9	102,8	82,5	82,5	105,1	104,8	74,0	225,7	61,0	186,3
	S	5 165		114,7		120,7		95,4		102,3		83,1		104,6		77,1		63,4	
	O	5 147		115,0		120,6		94,8		102,1		83,2		104,1		78,7		63,3	
	N	5 122	5 135	117,0	116,8	123,5	123,0	96,7	96,6	103,8	103,8	86,0	85,1	104,7	105,0	79,5	237,7	63,6	191,3
	D	5 105		118,5		125,0		98,2		105,4		86,0		106,1		79,5		64,4	
2007	J	5 389		117,8		124,1		95,4		104,3		86,3		103,2		78,4		62,7	
	F	5 366	5 328	118,8	118,8	125,2	125,1	96,8	96,0	104,6	105,0	87,9	87,7	103,9	104,1	79,2	237,8	64,4	190,8
	M	5 355		119,8		125,9		95,8		106,2		88,9		105,3		80,1		63,7	
	A	5 337		119,1		126,1		93,7		105,5		82,1		104,5		80,3		63,6	
	M	5 324	5 331	120,1	119,9	126,7	126,9	94,6	94,6	106,4	105,5	80,4	81,1	102,1	103,6	81,5	243,7	63,8	192,2
	J	5 309		120,4		127,9		95,5		104,6		80,6		104,3		81,9		64,8	
	J	5 301		121,0		129,2		95,4		104,3		81,5		104,1		81,2		63,6	
	A	5 291	5 297	121,3	121,7	129,3	129,6	96,3	95,6	106,1	106,0	81,4	81,4	103,8	103,6	82,5	245,7	65,9	194,3
	S	5 285		122,8		130,2		95,3		107,6		81,3		102,9		82,0		64,8	
	O	5 292		123,7		133,7		96,5		106,7		83,4		105,6		81,0		64,4	
	N	5 282	5 285	123,3	123,5	132,9	133,0	94,0	94,7	106,5	106,8	81,2	82,4	103,7	103,3	81,6	244,9	64,9	195,7
	D	5 276		123,6		132,5		93,6		107,2		82,7		100,6		82,2		66,4	
2008	J			125,4		136,0		95,2		107,4		87,7		105,3					
	F																		
	M																		
	A																		
	M																		
	J																		
	J																		
	A																		
	S																		
	O																		
	N																		
	D																		

¹ Saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren (BV4). Dieses Verfahren hat die Eigenschaft, dass sich beim Hinzufügen eines neuen Wertes davorliegende saisonbereinigte Werte in der Zeitreihe auch dann ändern können, wenn deren Ursprungswert unverändert geblieben ist. Die Vierteljahreswerte wurden aus den saisonbereinigten Monatswerten errechnet.

² Außerdem arbeitstäglich bereinigt.