

Schmidt, Christoph M.

**Research Report**

## Eine Reformagenda für Deutschland

RWI Positionen, No. 32

**Provided in Cooperation with:**

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

*Suggested Citation:* Schmidt, Christoph M. (2009) : Eine Reformagenda für Deutschland, RWI Positionen, No. 32, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/52566>

**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.*



Positionen

Christoph M. Schmidt

## Eine Reformagenda für Deutschland

#32 vom 21. September 2009

# Impressum

## Vorstand des RWI

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident)  
Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)  
Prof. Dr. Wim Kösters

## Verwaltungsrat

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender)  
Dr. Henning Osthues-Albrecht; Dr. Rolf Pohlig; Reinhold Schulte  
(stellv. Vorsitzende)  
Manfred Breuer; Oliver Burkhard; Dr. Hans Georg Fabritius;  
Hans Jürgen Kerkhoff; Dr. Thomas Köster; Dr. Wilhelm Koll;  
Prof. Dr. Walter Krämer; Dr. Thomas A. Lange; Tillmann Neinhaus;  
Hermann Rappen; Dr.-Ing. Sandra Scheermesser

## Forschungsbeirat

Prof. Michael C. Burda, Ph.D.; Prof. David Card, Ph.D.; Prof. Dr. Clemens Fuest;  
Prof. Dr. Justus Haucap; Prof. Dr. Walter Krämer; Prof. Dr. Michael Lechner;  
Prof. Dr. Till Requate; Prof. Nina Smith, Ph.D.

## Ehrenmitglieder des RWI

Heinrich Frommknecht; Prof. Dr. Paul Klemmer †; Dr. Dietmar Kuhnt

## RWI Positionen

Herausgeber:  
Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung  
Hohenzollernstraße 1-3, 45128 Essen, Tel. 0201-8149-0

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2009

Schriftleitung:  
Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

Redaktion:  
Nils aus dem Moore,  
Tel.: 030-2021598-15, nils.ausdemmoore@rwi-essen.de

Konzeption und Gestaltung:  
Julica Marie Bracht, Daniela Schwindt, Benedict Zinke

Die RWI Positionen im Internet: [www.rwi-essen.de/positionen](http://www.rwi-essen.de/positionen)

# Eine Reformagenda für Deutschland



Positionen

Christoph M. Schmidt

## **Eine Reformagenda für Deutschland**

#32 vom 21. September 2009

ISBN 978-3-86788-152-4



**Christoph M. Schmidt**

Präsident des RWI in Essen, Professor für Wirtschaftspolitik und angewandte Ökonometrie an der Ruhr-Universität Bochum, Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Research Fellow des Centre for Economic Policy Research (CEPR) in London und des Forschungsinstituts zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn.

# Eine Reformagenda für Deutschland

## Zusammenfassung<sup>1</sup>

Die Leitfrage für die kommende Legislaturperiode lautet: Wie findet Deutschland zurück zur Prosperität? Wenn die Wirtschaft wachsen und die soziale Balance der Gesellschaft gewahrt bleiben soll, dann führt an einer Reihe von marktwirtschaftlich ausgerichteten Reformen kein Weg vorbei. Nur mit einem konsistenten, auf lange Sicht angelegten Programm wird es der Politik gelingen, die Bürger von der Notwendigkeit dieser Reformen zu überzeugen.

Die vorliegende RWI-Position „Eine Reformagenda für Deutschland“ entwickelt vor diesem Hintergrund eine konkrete Vision der marktwirtschaftlichen Erneuerung unseres Landes. Sie umfasst, gegliedert in die drei aus ökonomischer Sicht entscheidenden Handlungsfelder – 1. Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, 2. Verbesserte Organisation der sozialen Teilhabe, 3. Gewährleistung soliden staatlichen Handelns – insgesamt neun konkrete Reformempfehlungen.

---

*1 Der Autor dankt Thomas K. Bauer, Wim Kösters, Rainer Kambeck, Joachim Schmidt und Nils aus dem Moore für wertvolle Hinweise und Anregungen. – Eine kürzere Fassung dieser Position ist am 21. September 2009 im Handelsblatt, Meinung & Analyse, erschienen.*

### **Eine Reformagenda für Deutschland!**

#### **Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit steigern, soziale Teilhabe besser organisieren, solides staatliches Handeln gewährleisten**

Mit dem Ende des Absturzes der Wirtschaftsleistung, der sich in Deutschland zwischen dem Ende des Jahres 2008 und dem Frühjahr 2009 als Folge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise vollzogen hat, stellt sich die Frage, wie in der kommenden Legislaturperiode der Weg zurück zur Prosperität gefunden werden kann. Zu den nach wie vor zentralen Herausforderungen der Globalisierung der Märkte und des demographischen Wandels ist die Aufgabe hinzugetreten, die im Zuge des Krisenmanagements massiv angestiegene Verschuldung der öffentlichen Haushalte wieder zurückzuführen.

Wenn die deutsche Volkswirtschaft wachsen und die soziale Balance der Gesellschaft dabei gewahrt bleiben soll, dann muss die soziale Marktwirtschaft konsequent so modernisiert werden, dass sie im internationalen Wettbewerb der marktwirtschaftlichen Ordnungssysteme bestehen kann und beste Aussichten für die Entfaltung individueller Leistungsfähigkeit und Prosperität eröffnet. Nur mit einem konsistenten, auf lange Sicht angelegten Programm wird es der Politik gelingen, die Menschen von der Notwendigkeit dieser Reformen zu überzeugen. Eine glaubwürdige und berechenbare Reformpolitik bedarf daher einer über den Horizont einer Legislaturperiode hinaus reichenden „konkreten Vision“ der marktwirtschaftlichen Erneuerung. Die einzelnen Maßnahmen können dabei entsprechend der Übersicht drei gleichermaßen wichtigen Handlungsfeldern zugeordnet werden: 1. Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, 2. Verbesserte Organisation der sozialen Teilhabe, 3. Gewährleistung soliden staatlichen Handelns.

#### **1. Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit**

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen müssen so gesetzt werden, dass Kreativität, Leistungswille und Risikobereitschaft freigesetzt werden und wirtschaftliche Aktivität zu mehr Erfolg führt. Ein zentrales Element ist dabei (1) das Bekenntnis zu einer konsequenten Innovationspolitik. Sie umfasst die Förderung des Dreiklangs einer künftigen Wissensgesellschaft „Bildung, Forschung und Wissenstransfer“ sowie verstärkte Investitionen in die Infrastruktur unserer Wirtschaft. Zu einer guten Innovationspolitik zählt insbesondere die Verbesserung der Rahmenbedin-

# Eine Reformagenda für Deutschland

## Übersicht: Elemente eines umfassenden Reformprogramms

### Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit verbessern

<i>Innovationen</i>	<i>Arbeitsmarkt</i>	<i>Unternehmertum</i>
Bildung, Forschung, Transfer	Flexibilität	Wettbewerbspolitik
Infrastruktur	Anpassungsfähigkeit	Insolvenzrecht

### Soziale Teilhabe besser organisieren

<i>Bildung</i>	<i>Soziale Sicherung</i>	<i>Integration</i>
Gebühren und Stipendien	Demographie	Zuwanderer
Autonomie der Hochschulen	Anreize, Eigenverantwortung	Familie und Beruf

### Solides staatliches Handeln gewährleisten

<i>Nachhaltigkeit</i>	<i>Verwaltungsstrukturen</i>	<i>Regulierung</i>
Konsolidierung	Entflechtung und Bürokratie	Finanzmärkte
Steuersystem	Transparenz	Staatliche Unternehmen

gungen für Forschung und Entwicklung, auch und gerade im Bereich von umwelt- und ressourcenschonenden Technologien. Innovationspolitische Verantwortlichkeiten sollten in einer Hand gebündelt, Fördermittel in Wettbewerbsverfahren und auf Zeit vergeben und Erfolg bzw. Misserfolg in Evaluationen durch unabhängige Forschungseinrichtungen ermittelt werden. Abzulehnen ist hingegen eine lenkende Industriepolitik, die dem Staat in einer Anmaßung von Wissen eine bis in die Details hinein steuernde Rolle zuweist.

Auf dem Arbeitsmarkt gilt es, (2) eine bessere Balance von Anreizen und Versicherungen bereitzustellen. Statt die Arbeitsplatzbesitzer auf Kosten der Schwachen zu schützen, sollten ohne staatliches Eingreifen vereinbarte Löhne, flexible Formen der Beschäftigung und die Reform des gesetzlichen Kündigungsschutzes zu einem

System mit klaren Abfindungsansprüchen dafür sorgen, dass der kommende Aufschwung mit starkem Beschäftigungswachstum einhergeht und davon auch und vor allem Arbeitnehmer mit niedriger Produktivität erfasst werden. Der sich abzeichnende Aufschwung sollte auch als Chance genutzt werden, um die Arbeitslosenversicherung durch die Berücksichtigung konjunktureller Rahmenbedingungen und die Belohnung von Maßnahmen der Weiterbildung zu einem „atmenden System“ weiterzuentwickeln, wobei allerdings der aufgrund seiner Anreizwirkung notwendige Lohnabstand zu wahren ist. Schließlich sollte die Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer an sich stetig wandelnde Herausforderungen verstärkt in den Mittelpunkt von Aus- und Weiterbildung rücken.

Darüber hinaus ist zu prüfen, ob das im deutschen Arbeitsmarkt derzeit nur latent vorhandene Kombilohn-Modell durch eine gezielte Weiterentwicklung in seiner ökonomischen Leistungsfähigkeit und hinsichtlich seiner sozialen Akzeptanz verbessert werden kann. Erstens darf Aufstocken nicht länger sozial stigmatisiert werden. Wer arbeitet, obwohl es sich verglichen mit reinem Transferbezug für ihn selbst kaum lohnt, hat die Achtung, nicht die Verachtung der Gesellschaft verdient. Ein erster Schritt der Entstigmatisierung könnte darin bestehen, Aufstocker nicht länger der Sozialbürokratie zu unterwerfen sondern ihre Ansprüche, wie es in den verwandten Modellen einer negativen Einkommensteuer vorgesehen ist, von den Finanzämtern bearbeiten zu lassen. Und zweitens sollte Aufstocken auch ökonomisch noch attraktiver werden.

Anstelle einer Industriepolitik, die auf Zuruf große Unternehmen vor Strukturanpassungen schützt oder das Urteil der Finanzintermediäre bei der Vergabe von Krediten missachtet, sollte schließlich (3) ein klares Bekenntnis zur Wettbewerbspolitik treten, die eine Vermachtung von Märkten aktiv bekämpft. Dazu gehört auch das Fechten gegen protektionistische Tendenzen auf internationalem Parkett. Eine Modernisierung des Insolvenzrechts sollte zudem die Aussichten verbessern, werthaltige Elemente des gescheiterten Unternehmens bzw. Geschäftsmodells in eine erfolgreichere Zukunft führen und sich auch bei einem Misserfolg erneut die Möglichkeit zur unternehmerischen Tätigkeit erarbeiten zu können.

## 2. Bessere Organisation der sozialen Teilhabe

In Fragen der sozialen Sicherung und des Ausgleich unterschiedlichen wirtschaftlichen Erfolgs müssen der Eigenverantwortung gegenüber dem staatlichen Handeln deutlich mehr Raum gegeben und auf der Anbieterseite Vielfalt und Wettbewerb forciert werden. So sollte (4) die Finanzierung von Bildungsmaßnahmen grundlegend reformiert werden. Dabei sollte der Anteil des Staates an der

# Eine Reformagenda für Deutschland

Finanzierung der verstärkt anzubietenden frühkindlichen Erziehung größer sein als in weiterführenden Bildungsgängen. Insbesondere sollten Studierende sowohl aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit als auch der Effizienz stärker als bisher an den Kosten der Ausbildung beteiligt werden. Dazu gehört auch, die Autonomie und Verantwortlichkeit der Schulen und Hochschulen durch Anreize zu erweitern, um ihre Leistung zu steigern. Gleichzeitig muss das Angebot leistungsbezogener Stipendien ausgebaut werden.

Die (5) sozialen Sicherungssysteme müssen so weiterentwickelt werden, dass sie im demographischen Wandel bestehen können und die Anreize zu ihrer Nutzung richtig setzen. So sind die gesetzlich vorgesehene Korrektur der mehrfachen Aussetzung der Rentenformel unbedingt umzusetzen und die Entscheidung beizubehalten, das Eintrittsalter bei der gesetzlichen Rentenversicherung schrittweise auf 67 zu erhöhen. Bereits jetzt sollten die Weichen dafür gestellt werden, dass sich die Lebensarbeitszeit auch danach weiter an die steigende Lebenserwartung bei Gesundheit anpassen wird. Eine Rückkehr zu Maßnahmen der Frühverrentung ist hingegen völlig abzulehnen. Schließlich gilt es, bei der Bereitstellung von Gesundheitsleistungen nicht nur die Finanzierungsseite in den Blick zu nehmen, sondern konsequent das Angebot durch verstärkten Wettbewerb zu verbessern.

Die deutsche Gesellschaft hat sich in den vergangenen Jahrzehnten in vieler Hinsicht weiterentwickelt, erhebliche Defizite bestehen jedoch nach wie vor hinsichtlich (6) ihrer Integrationskraft. Spätestens seit den 1960er Jahren sind wir ein Zuwanderungsland. Wir haben fast in jedem Jahr eine hohe Zahl an Zuwanderern aufgenommen und viele dieser Menschen sind dauerhaft im Land geblieben. Wir haben es aber versäumt, rechtzeitig dafür zu sorgen, dass wir auch eine integrative Gesellschaft werden. Insbesondere ist mittlerweile eine ganze Generation von Menschen mit Migrationshintergrund herangewachsen, die aufgrund zu geringer Bildungsinvestitionen in der künftigen Wissensgesellschaft vor erheblichen Problemen stehen werden – mit der entsprechenden negativen Rückkopplung für die Gesellschaft. Um Deutschland konsequenter als bisher zu einer integrativen Gesellschaft zu entwickeln, sollte die doppelte Staatsbürgerschaft ermöglicht und die Maßnahmen zur verbesserten Integration intensiviert werden. Gleichermaßen sollte die Vereinbarkeit von Familie und Beruf weiter und damit nicht zuletzt die Toleranz gegenüber unterschiedlichen Lebensentwürfen gestärkt werden.

### **3. Gewährleistung soliden staatlichen Handelns**

Schließlich muss der Staat auch selbst für solides Wirtschaften, effiziente Prozessabläufe und Verlässlichkeit stehen. Nur wenn (7) die öffentlichen Haushalte durch strikte Konsolidierung saniert werden, können Spielräume für gestalterische Eingriffe frei werden. In Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise wird die

## Position #32 vom 21. September 2009

Verschuldung der öffentlichen Haushalte bis Ende des Jahres 2010 um etwa 245 Mrd. Euro ansteigen, in den Sozialen Sicherungssystemen wird bis dahin ein zusätzlicher Finanzbedarf von 30 Mrd. Euro erwartet. Selbst unter günstigen Rahmenbedingungen wird es mindestens ein Jahrzehnt dauern, bis Deutschland wieder die vom Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgegebene Obergrenze für die Schuldenquote von 60 Prozent in Relation zum nominalen BIP einhalten kann. Das Ziel, die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren, ist daher ohne Alternative. Zur unvermeidbaren Sanierung der Staatsfinanzen sollte die Politik das Wachstum fördern, den Anstieg der Ausgaben eng begrenzen und gezielt Subventionen und Vergünstigungen abbauen. Der Finanzierungsbedarf in den Sozialkassen sollte durch verlängerte Rückzahlungsfristen für die vom Bund gewährten Darlehen und eine partielle Rücknahme der im Aufschwung vorgenommenen Beitragssenkungen gedeckt werden. Auf wachstumsschädliche Steuererhöhungen sollte verzichtet werden.

Nur bei erfolgreicher Konsolidierung werden überhaupt Spielräume dafür frei, privater Initiative durch eine Senkung der Steuerbelastung wieder mehr Raum zu geben. Dabei sollte das Steuersystem auch stärker darauf ausgerichtet werden, dass man ein Besteuerungssystem erkennt. Leitlinien der Besteuerung könnten zum Beispiel sein, dass Einkommen und Gewinne nur einmalig steuerlich belastet werden und dass private Aktivitäten so wenig wie möglich beeinflusst werden. Der Staat sollte sich also insbesondere neutral verhalten, wenn es darum geht, welche Rechtsform für ein Unternehmen angemessen ist, welche Finanzierungsformen gewählt werden und welche Investitionen getätigt werden. Gleiches gilt für die privaten Haushalte, wenn es um die Form der Ersparnisbildung, um Konsumentscheidungen und um Wahl und Umfang des Arbeitsangebotes geht. Damit könnten die Leistungsbereitschaft von Unternehmen und Bürgern erhöht werden, mehr Investitionen nach Deutschland gelockt und die Anreize zur Aktivität in der Schattenwirtschaft vermindert werden.

Die (8) Neuordnung der föderalen Zuständigkeiten von Bund und Ländern im Sinne des Subsidiaritätsprinzips sollte weitergeführt und die noch immer hohen Bürokratiekosten noch entschiedener gesenkt werden. Dabei sollte die Effizienz der Verwaltungsabläufe erhöht und mehr Transparenz über das staatliche Handeln vermittelt werden. Im Mittelpunkt staatlichen Handelns sollte (9) die effiziente und kompetente Regulierung der Märkte, allen voran der Finanzmärkte stehen. Dabei sollte die Grundregel gelten, dass der Staat nur dann als konsequenter Schiedsrichter agieren kann, wenn er nicht selbst ein Akteur auf dem ökonomischen Spielfeld ist. Es sollte daher in jedem Einzelfall geprüft werden, ob kein privates Unternehmen im staatlichen Auftrag eine Leistung ebenso gut bereitstellen kann wie ein staatliches Unternehmen – nur dann ist eine staatliche Aktivität

## Eine Reformagenda für Deutschland

gerechtfertigt. Überall dort, wo sich der Staat zur Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise über das mit marktwirtschaftlichen Grundsätzen vertretbare Maß hinaus engagiert hat, ist die Formulierung und die möglichst frühe Implementierung eines Ausstiegs von großer Bedeutung. Ein herausragendes Beispiel für die Notwendigkeit zum Rückzug des Staates aus dem Wirtschaftsgeschehen sind die Landesbanken, deren Privatisierung eine vordringliche Aufgabe der kommenden Jahre darstellt.

## Position #32 vom 21. September 2009



rheinisch-westfälisches institut  
für wirtschaftsforschung

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.  
Hohenzollernstraße 1-3  
45128 Essen

**Büro Berlin**  
Hessische Straße 10  
10115 Berlin

Das RWI ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft.

### Zuletzt erschienene Positionen des RWI

- #31 Du sollst nicht zocken
- #30 Quo vadis, Ökonomik?
- #29 Einkommensteuer senken, Pendlerpauschale abschaffen
- #28 Senkt die Einkommensteuer jetzt!
- #27 Ursachen der Finanzmarktkrise: Wer hat versagt?
- #26 CO<sub>2</sub>-Emissionshandel: Auswirkungen auf Strompreise und energieintensive Industrien
- #25 Für eine stabilitätsorientierte Geldpolitik
- #24 Das Mittelstandsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen und seine mögliche Zukunft Ungerechte Gerechtigkeit
- #23 Ungerechte Gerechtigkeit
- #22 Mindestlöhne ohne Reue - eine aussichtsreiche Option für Deutschland?
- #18.2 Photovoltaik: Wo viel Licht ist, ist auch viel Schatten
- #21 Stellungnahme zum Steinkohlefinanzierungsgesetz

Die RWI Positionen im Internet: [www.rwi-essen.de/positionen](http://www.rwi-essen.de/positionen)

# Eine Reformagenda für Deutschland

