

2005

Jahresmittelstandsbericht

Investitionsbremsen lösen – Beschäftigung schaffen



Arbeitsgemeinschaft Mittelstand



Jahresmittelstandsbericht 2005

Investitionsbremsen lösen

– Beschäftigung schaffen

Das Wachstum der Gesamtwirtschaft erreicht den Mittelstand weiterhin nur zögerlich. Immerhin besteht für dieses Jahr weiterhin die Chance, dass in mehreren binnenwirtschaftlichen Bereichen zumindest die Talsohle erreicht wird. Eine wieder positive Trendwende steht jedoch erst für das kommende Jahr zu erwarten – allerdings auch nur dann, wenn die massiven strukturellen Standortdefizite in Deutschland rasch, umfassend und nachhaltig überwunden werden. Der Reformprozess darf nicht erlahmen. Vertrauen von Unternehmen und Bürgern in die Reformwilligkeit, konzeptionelle Konsistenz und Geradlinigkeit der Wirtschaftspolitik sind Voraussetzung für mehr Investitionen, Arbeitsplätze und steigende Nachfrage, damit auch für die Überwindung der binnenwirtschaftlichen Stagnation. Die Arbeitsgemeinschaft Mittelstand sieht dabei insbesondere folgenden Handlungsbedarf:

Steuer- und Finanzpolitik

- im Vorgriff auf eine große Steuerreform kurzfristig rasch wirkende Zwischenschritte zur Reduzierung der Unternehmenssteuerbelastung insbesondere auch für Personenunternehmen;
- mittelfristig Vereinfachung des Steuerrechts und Rückführung der Steuerbelastung für Unternehmen und Privathaushalte;
- nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte durch Einsparungen;
- Reduzierung der Staatsquote auf unter 40 Prozent.

Beschäftigungspolitik

- weitere Flexibilisierungen des Arbeitsrechts;
- Rückführung der ineffizienten Arbeitsmarktpolitik;
- Sicherstellung adäquater Rahmenbedingungen für Beschäftigung im Niedriglohnbereich;
- markt- und vermittlungsgerechte Neuorientierung der Bundesagentur für Arbeit.

Sozialpolitik

- Zukunftssicherung der sozialen Sicherungssysteme angesichts tief greifender demographischer Umbrüche;
- rasche, deutliche und nachhaltige Reduzierung der Beitragsbelastung;
- Konzentration der Sozialversicherungen auf eine Basissicherung bei gleichzeitiger Stärkung der betrieblichen und privaten Vorsorge;
- Abkopplung der Kranken- und Pflegefallabsicherung vom Arbeitsverhältnis.

Die Verwirklichung dieser Reformschwerpunkte ist auch Voraussetzung dafür, dass die über Jahrzehnte hinweg ausufernde **Schattenwirtschaft** wieder spürbar und nachhaltig zurückgeführt werden kann.

Neben der Realisierung spezifischer Rechtsänderungen ist ein insgesamt wieder positives gesamtwirtschaftliches Umfeld zudem der wirkungsvollste Ansatzpunkt, die **Zahlungsmoral** in Deutschland wieder zu verbessern.

WIRTSCHAFTLICHES UND WIRTSCHAFTSPOLITISCHES UMFELD	1
Wirtschaftliche Lage	1
Mittelstands-Index: Hoffen auf Trendwende	2
Wirtschaftspolitische Herausforderungen	4
Vertrauen als Standortfaktor	5
Reformprozess fortführen	6
Energiepolitik neu justieren	8
GASTBEITRAG PROF. KLAUS F. ZIMMERMANN	11
STEUER- UND FINANZPOLITIK	13
Steuerpolitik	14
Weiterhin unbefriedigende Bilanz	14
Grundlegender Reformbedarf	16
Mittelstandsspezifischer Handlungsbedarf	18
Finanzpolitik	20
Konsolidierung unverzichtbar	21
BESCHÄFTIGUNGSPOLITIK	23
Beschäftigungspolitik ursachengerecht ausgestalten	24
Arbeitsmarkt deregulieren	25
Zweiten Arbeitsmarkt zurückführen	28

Niedriglohnsektor stärken	30
Vermittlungsgeschehen verbessern	31
SOZIALPOLITIK	33
Weiterhin zu hohe Beitragsbelastung	35
Grundsätzlicher Reformbedarf	35
Reformbedarf in den einzelnen Sozialversicherungen	36
Krankenversicherung	36
Pflegeversicherung	37
Rentenversicherung	38
Unfallversicherung/Insolvenzgeldumlage	39
SCHATTENWIRTSCHAFT	41
Schattenwirtschaft gefährdet Mittelstand	42
Ursachengerechte Therapieansätze	44
ZAHLUNGS(UN)MORAL	47
Mangelnde Zahlungsmoral als gesamtwirtschaftliches Problem	48
Ursachen der Zahlungsunmoral	49
Lösungsansätze	51
IMPRESSUM	53

Wirtschaftliches und wirtschaftspolitisches Umfeld

Die Arbeitsgemeinschaft Mittelstand ist gemeinsame Plattform sieben führender Verbände der mittelständischen Wirtschaft. Sie legt hiermit ihren neuen Jahresmittelstandsbericht vor. Erneut wird Bilanz gezogen im Hinblick auf die wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Lage des Mittelstandes in Deutschland, und es werden konkrete Forderungen, Anregungen und Vorschläge zur Verbesserung der diesbezüglichen Perspektiven benannt.

Rund 3,3 Mio. kleine und mittlere Unternehmen in Deutschland – deutlich über 90 Prozent aller Unternehmen – repräsentieren fast 50 Prozent aller Bruttoinvestitionen und rd. 50 Prozent der Bruttowertschöpfung. 70 Prozent aller Arbeitnehmer sind im Mittelstand beschäftigt, über 80 Prozent aller Lehrlinge werden dort ausgebildet.

Die Verbände, die mit diesem Jahresmittelstandsbericht erneut gemeinsam an die Öffentlichkeit treten, repräsentieren 1,7 Mio. mittelständische Unternehmen mit annähernd 12 Mio. Beschäftigten.

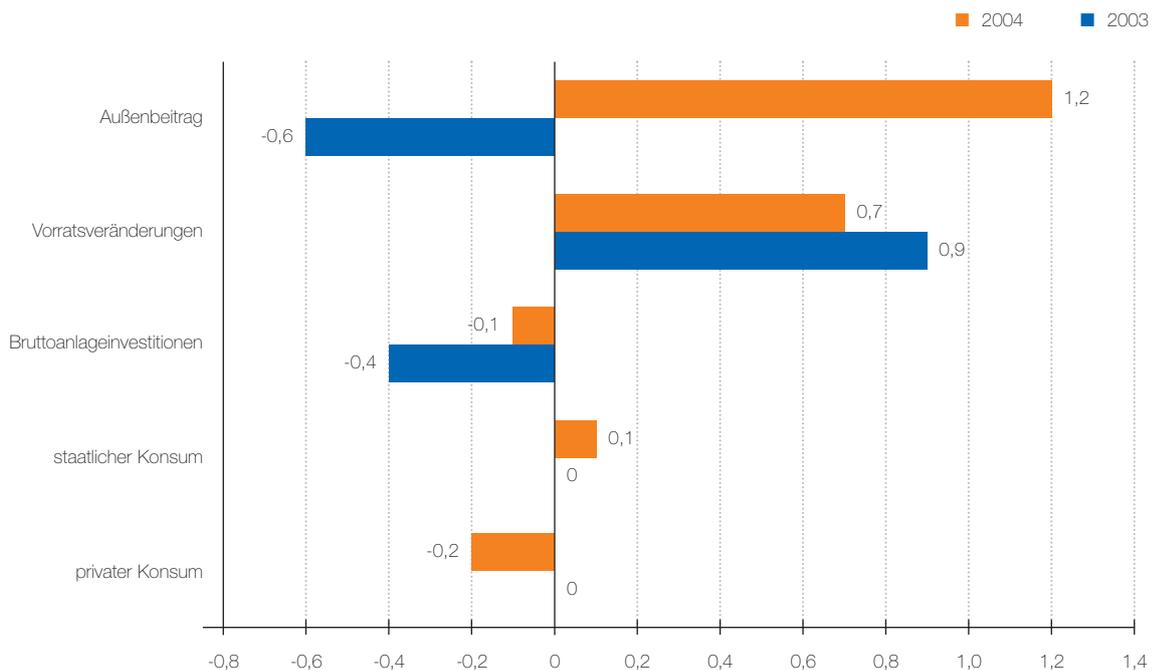
Wirtschaftliche Lage

Nach dreijähriger Stagnationsphase ist die deutsche Wirtschaft im Jahr 2004 real um 1,6 Prozent gewachsen. So positiv dieser Zuwachs angesichts der Stagnation der vergangenen Jahre auch zu werten ist, kann er dennoch nicht befriedigen.

Im Vergleich zu Wachstumsraten früherer Aufschwungphasen fällt er bescheiden aus; erst recht, wenn der Arbeitstageffekt ausgeschaltet wird: Ohne die höhere Anzahl an Arbeitstagen wäre das Bruttoinlandsprodukt 2004 lediglich um etwas mehr als 1 Prozent gestiegen.

Das Wirtschaftswachstum war fast gänzlich außenwirtschaftlich bedingt. Die inländische Nachfrage entfaltet nach wie vor kaum Impulse. Am vorrangig binnenwirtschaftlich orientierten Mittelstand ging die Belebung damit erneut weitestgehend vorbei. Für den Mittelstand in Deutschland konnte im vergangenen Jahr trotz einzelner positiver Signale keine Entwarnung gegeben werden. Nicht zuletzt die weiterhin deutlichen Umsatzrückgänge in vielen Branchen verdeutlichen die Dramatik der Situation.

Wachstumsbeiträge zum BIP in v. H.



Quelle: Statistisches Bundesamt

Zugleich war das Wirtschaftswachstum zu schwach, als dass hiervon nennenswerte und nachhaltige Beschäftigungseffekte hätten ausgehen können. Der Beschäftigungsabbau im Mittelstand setzte sich, wenn gleich gegenüber dem Vorjahr abgeschwächt, im Jahresverlauf 2004 weiter fort. Anfang des Jahres 2005 hat die Zahl der Arbeitslosen erstmals in der Nachkriegszeit die Marke von 5,2 Mio. überschritten, was nur teilweise auf saisonale Einflüsse und auf statistische Effekte der jüngsten arbeitsmarktpolitischen Reformen zurückzuführen ist.

In der zweiten Jahreshälfte 2004 deuteten gleichwohl erste Anzeichen darauf hin, dass nun auch die inländische Nachfrage wieder einen, wenn gleich noch sehr

geringen, Wachstumsbeitrag leisten kann. Allerdings verlief das zweite Halbjahr insgesamt weit enttäuschender, als dies zunächst erwartet worden war.

Zumindest in einzelnen Wirtschaftsbereichen löste sich gleichwohl der über mehrere Jahre aufgelaufene Investitionsstau, auch wenn aktuelle Erhebungen zeigen, dass die Investitionsbereitschaft mittelständischer Unternehmen 2004 insgesamt tendenziell weiter rückläufig war. Ob die private Nachfrage so, wie dies Prognosen für 2005 zugrunde legen, ebenfalls an – moderater – Fahrt gewinnt, bleibt zunächst weiterhin abzuwarten, in jedem Fall zu hoffen.

Durchgängig wurden in den letzten Monaten die jeweiligen Wachstumsprognosen der Forschungsinstitute, des Sachverständigenrates oder auch des IWF teilweise deutlich nach unten korrigiert. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung geht derzeit, wie zwischenzeitlich nun auch die Bundesregierung, von einer Wachstumsrate von 1,0 Prozent aus, der Internationale Währungsfonds und jüngst die EU-Kommission haben ihre Wachstumsprognosen auf 0,8 Prozent reduziert. In dem aktuellen gemeinsamen Frühjahrsgutachten der Institute wird die Wachstumsprognose für 2005 sogar nur noch mit 0,7 Prozent veranschlagt.

Insgesamt ist gleichwohl weiterhin davon auszugehen, dass sich das im Jahr 2004 begonnene gesamtwirtschaftliche Wachstum vor dem Hintergrund eines weiterhin positiven weltwirtschaftlichen Umfeldes – wenn auch nach den jüngsten Prognosen nur noch sehr abgeschwächt – fortsetzen wird. Für die binnenwirtschaftlich ausgerichteten mittelständischen Bereiche besteht trotz der jüngsten Abschwächungstendenzen nach wie vor eine gewisse Aussicht darauf, dass die Inlandskonjunktur im Jahresverlauf 2005 zumindest die Talsohle erreicht. Eine tatsächliche, positive Trendwende ist jedoch erst für das kommende Jahr zu erwarten – aber auch dies nur unter der Voraussetzung, dass die erforderlichen weiteren Reformen rasch in die Wege geleitet werden.

Mittelstands-Index: Hoffen auf Trendwende

Der erstmalig im Herbst 2004 vorgestellte Geschäftsklima-Index der Arbeitsgemeinschaft Mittelstand erreicht im Frühjahr 2005 einen Wert von 97,3 Punkten.

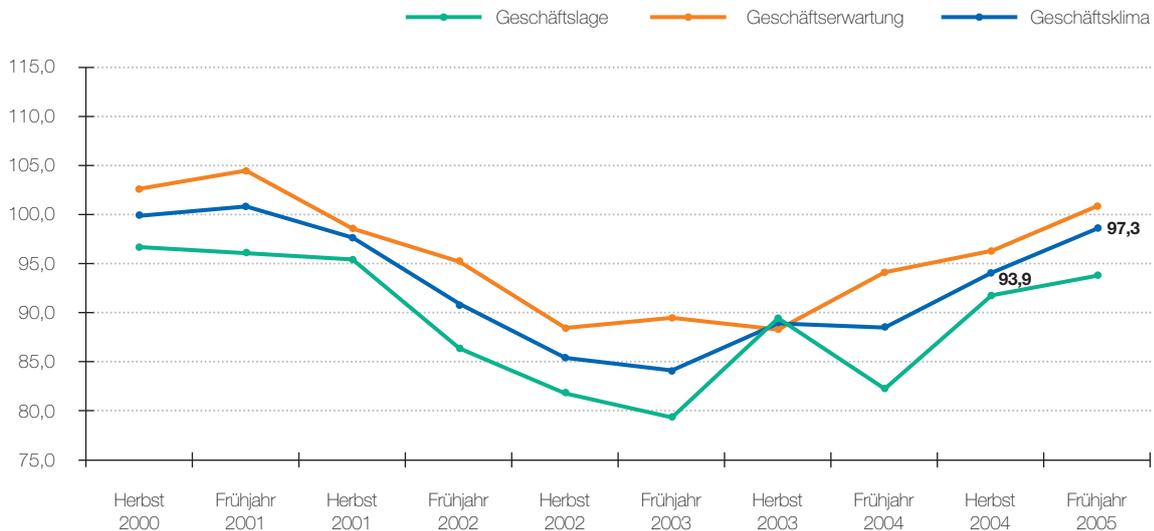
Wirtschaftliche Entwicklung im Mittelstand

		2001	2002	2003	2004
BGA	Umsatz (Mrd. Euro)	1.128	1.097	1.116	1.184
	Beschäftigte (Tsd.)	1.250	1.204	1.160	1.136
	Betriebe (Tsd.)	112	110	110	110
DEHOGA	Umsatz (Mrd. Euro)	61	59	56	55
	Beschäftigte (Tsd.)	1.039	1.003	992	1.003
	Betriebe (Tsd.)	250	250	249	248
HDE	Umsatz (Mrd. Euro)	381	375	371	365
	Beschäftigte (Tsd.)	2.833	2.801	2.744	2.711
	Betriebe (Tsd.)	428	418	419	421
ZGV	Umsatz (Mrd. Euro)	90	92	94	104
	Beschäftigte (Tsd.)	2.500	2.300	2.200	2.050
	Betriebe* (Tsd.)	340	320	305	300
ZDH	Umsatz (Mrd. Euro)	509	485	469	462
	Beschäftigte (Tsd.)	5.648	5.361	5.100	4.963
	Betriebe (Tsd.)	854	844	847	887

*) 2004 waren den 300 Verbundgruppen rd. 180 Tsd. Unternehmen mit 220 Tsd. Geschäftsstellen angeschlossen.

Mittelstands-Index

– Indexwerte; Geschäftsklima Herbst 2000 = 100 –



Quelle: Arbeitsgemeinschaft Mittelstand

Dieser Mittelstands-Index spiegelt Geschäftslage und Geschäftserwartungen in Wirtschaftsbereichen wider, die – abgesehen vom Außenhandel – vorrangig auf den inländischen Märkten aktiv sind.

Im Vergleich zum Frühjahr vergangenen Jahres mit damals 88,8 Punkten erreicht der Mittelstands-Index einen recht deutlichen Zuwachs, wenngleich sich die Zuwachsdynamik seit Herbst 2004 wieder etwas abgeschwächt hat. Diese positive Entwicklung der unternehmerischen Lageeinschätzung ist ohne Zweifel Ausdruck einer gewissen Stabilisierung auch der binnenwirtschaftlichen Entwicklung im vergangenen Jahr. Allerdings konnte das Ausgangsniveau des Indexes vom Herbst 2000 noch nicht erreicht werden.

Die Rückmeldungen der Unternehmen erfolgten vor dem Hintergrund einer über mehrere Jahre hinweg sehr ungünstigen binnenwirtschaftlichen Entwicklung. In einer solchen Situation werden selbst graduelle Verbesserungen weit deutlicher wahrgenommen. Hoffnungen auf eine endlich wieder spürbare Besserung der Unternehmensperspektiven spielen ebenfalls eine größere Rolle als in einer ausgeprägten, längerfristigen Aufschwungphase. Insoweit dokumentiert dieser Mittelstands-Index am aktuellen Rand weiterhin zu einem Großteil einen Hoffnungswert der Unternehmen im

Hinblick auf die seit langem erwartete binnenwirtschaftliche Trendwende.

Darüber hinaus ist auch zu berücksichtigen, dass in den vergangenen Jahren binnenwirtschaftlicher Stagnation zahlreiche Unternehmen aus dem Markt ausscheiden mussten. Ein Großteil der weiterhin am Markt aktiven Unternehmen konnte ihre Zukunft nur durch massive Umstrukturierungsprozesse und Kosteneinsparungen sichern, was jedoch häufig mit einem weiteren deutlichen Arbeitsplatzabbau verbunden war. Daher ist der Anstieg des Indexes am aktuellen Rand auch das Spiegelbild tief greifender „Marktberaumungsprozesse“.

Der aktuelle Mittelstands-Index gibt schließlich eine Momentaufnahme unternehmerischer Lageeinschätzung in den ersten Monaten des Jahres 2005 wider. In dieser Zeit dominierten noch relativ günstige Wachstumsprognosen das Stimmungsbild der Unternehmer. Die sich gerade in jüngster Zeit mehrenden Zeichen einer vorübergehenden Schwächephase der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die z.B. in den jüngsten, deutlichen Rückgängen des Ifo-Geschäftsklimaindexes zu Tage treten, haben sich noch nicht umfassend in den hier zu Grunde liegenden Umfrageergebnissen niederschlagen können.

Wirtschaftspolitische Herausforderungen

2005 bestehen trotz der aktuellen Abschwächungstendenzen weiterhin gewisse Chancen dafür, dass sich nun endlich auch die Binnenkonjunktur wieder stabilisiert, dass zumindest die Talsohle des in den vergangenen Jahren deutlich rückläufigen Entwicklungspfad erreicht wird. Selbst dieses kann jedoch nur dann sichergestellt werden, wenn die massiven strukturellen Standortdefizite in Deutschland rasch, umfassend und nachhaltig überwunden werden.

Dies ist nicht nur im Hinblick auf die weiteren binnenwirtschaftlichen, sondern auch auf die außenwirtschaftlichen Perspektiven notwendig: Unbestreitbar konnten Unternehmen in Deutschland gerade im ver-

gangenen Jahr beachtliche Exporterfolge verzeichnen. Während jedoch das Exportvolumen stieg, wuchs gleichzeitig – und dies seit mehreren Jahren – der Anteil ausländischer Wertschöpfung an den deutschen Exporten sukzessive an, seit 1991 von 28 Prozent auf zwischenzeitlich rd. 40 Prozent. Ein wachsender Teil der Exporte führt damit nicht im Inland zu Beschäftigung und Einkommen, sondern stellt importierte Vorleistungen dar. Die Verlagerung von Produktionsstandorten in das Ausland ist dabei vielfach erst Voraussetzung dafür, dass inländische Standorte und damit auch Arbeitsplätze im Rahmen einer Gesamtkalkulation erhalten werden können.

In Zeiten großen weltwirtschaftlichen Wachstums überlagert der Mengeneffekt – Wachsen des Exportvolumens – noch den Struktureffekt, wächst daher die exportbedingte

Wertschöpfung im Inland in absoluten Werten an. Spätestens dann jedoch, wenn die Dynamik der Weltmärkte wieder deutlich nachlässt, kommt der für Beschäftigung und Wohlstand am Standort Deutschland negative Struktureffekt umso vehementer zum Tragen. Damit die außenwirtschaftlichen Impulse endlich wieder auf die Binnenkonjunktur überspringen, müssen daher die notwendigen Standortverbesserungen realisiert werden. Andernfalls wird eine außenwirtschaftliche Abkühlung dann umso gravierender auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung durchschlagen.

Eine Schlüsselgröße sind hierbei die Investitionen. Sie sind notwendige Voraussetzung für die stetige Modernisierung und Ausweitung des Produktionspotenzials, damit auch für die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und für die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Zwischen 2000 und 2002 ist jedoch der Anteil der Bruttoinvestitionen am BIP deutlich von 22,1 auf 18,2 Prozent zurückgefallen und ist seither nur geringfügig wieder auf 19,0 Prozent angestiegen.

Die Investitionsbereitschaft der Unternehmen schwindet tendenziell seit längerem, dabei gerade auch seitens des Mittelstandes. Wenn Investitionen durchgeführt werden, so geht es überwiegend um Ersatz und Rationalisierung, kaum jedoch um Erweiterung. Dies hat gravierende Auswirkungen auf die Entwicklung des Produktionspotenzials und damit auf die grundsätzlich mögliche gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung im Inland.

Das Potenzialwachstum in Deutschland ist seit Mitte der 90er Jahre deutlich abgeflacht. Es liegt laut aktueller Schätzung des Ifo-Instituts derzeit bei nur noch 1,1 Prozent. Die für dieses Jahr prognostizierte Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts schöpft damit die Grenze dessen aus, was angesichts des schwachen Potenzialwachstums derzeit „ohne Überhitzungserscheinungen“ überhaupt möglich ist.

Bei einer Beschäftigungsschwelle in Deutschland von rd. 2 Prozent reicht dieses niedrige Wirtschaftswachstum keinesfalls aus, um die Arbeitsmarktprobleme zu lösen. Dies verdeutlicht eindringlich, dass die Rahmenbedingungen verbessert werden müssen, damit insbesondere der Mittelstand an seine frühere Investitions- und Beschäftigungsdynamik anknüpfen kann, damit Investitionen im Inland zu mehr Arbeitsplätzen führen und damit hieraus ein wieder höheres Potenzial- und Wirtschaftswachstum entsteht.



Dr. Christopher Pleister,
Präsident des BVR



Anton F. Börner,
Präsident des BGA

Die Erweiterung der Europäischen Union zum 1. Mai 2004 erfordert nicht nur von den Unternehmen umfassende und tief greifende Anpassungen, um der deutlich gewachsenen Wettbewerbsintensität auf dem erweiterten Europäischen Binnenmarkt gerecht zu werden. Zugleich hat sich der Standortwettbewerb zwischen alten und neuen Mitgliedsländern massiv verstärkt. Daher muss die EU-Erweiterung zugleich auch Reformmotor für die notwendigen internen Reformen zur Verbesserung der unternehmerischen Rahmenbedingungen sein. Nur dann können die Anpassungsstrategien der einheimischen Unternehmen tatsächlich zum Erfolg führen.

Vertrauen als Standortfaktor

Zunehmend zeigt sich, welche große Bedeutung Vertrauen in die Gradlinigkeit, Offenheit und Konsistenz staatlicher Reformpolitik als Standortfaktor für Investitionen, Beschäftigung und Wachstum hat. So wichtig einzelne Reformschritte für sich auch immer sind, verlieren sie doch an nachhaltiger Wirksamkeit, wenn Bürger und Unternehmen als „Adressaten“ dieser Maßnahmen letztlich doch keine klare konzeptionelle Linie und Verlässlichkeit der Wirtschaftspolitik erkennen können.

Angst vor Arbeitslosigkeit ist derzeit – neben der unbestreitbar notwendigen und zu begrüßenden Erhöhung der Eigenvorsorge – ein wichtiges Sparmotiv privater Haushalte. Der Anstieg des verfügbaren Einkommens wurde durch Kaufkrafteinbußen aufgrund von höheren Ausgaben für Gesundheit und Energie überkompensiert. Dennoch stieg die Sparquote. Dieses „Vorsichtsparen“ ist ein maßgeblicher Grund für die Schwäche der privaten Nachfrage; genau so, wie Unsicherheiten der Unternehmen über die weitere Entwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu Investitionszurückhaltung führen.

Seitens der Wirtschaftspolitiker wurde zudem in den zurückliegenden Jahrzehnten der Anspruch erhoben, über immer umfassendere und detailliertere Eingriffe in den marktwirtschaftlichen Prozess für Wachstum und insbesondere auch einen hohen Beschäftigungsstand sorgen zu können. Im weiterhin gültigen Stabilitäts- und Wachstumsgesetz aus dem Jahr 1967 wird der Anspruch des Staates postuliert, für Vollbeschäftigung sorgen zu können. Die tatsächliche Entwicklung seither bis hin zu den über 5 Mio. Arbeitslosen zu Beginn

des Jahres 2005 hat wesentlich zu wachsender Enttäuschung und manifester Skepsis gegenüber diesem staatlichen Allmachtsanspruch geführt.

Vertrauen kann unter solchem Vorzeichen nur dann zurückgewonnen werden, wenn sich die Politik von ihrem umfassenden Gestaltungsanspruch löst und wenn das staatliche Handeln wieder auf die tatsächlichen Kernaufgaben zurückgeführt wird.

Den Bürgern und Unternehmen muss in aller Klarheit und Offenheit verdeutlicht werden, was zum einen die tatsächlichen Herausforderungen und Veränderungsnotwendigkeiten sind und welche Veränderungen hierfür zum anderen kurz-, mittel- und langfristig zu realisieren sind. Nur dann können sie auch die Auswirkungen auf ihre eigenen wirtschaftlichen Verhältnisse und Perspektiven abschätzen. Hierdurch wird unkalkulierbare Unsicherheit in kalkulierbares Risiko umgewandelt, auf das man sich einstellen kann. Dies stabilisiert Vertrauen. Entscheidend hierfür ist jedoch gleichfalls, dass die notwendigen Veränderungen dann auch tatsächlich in die Wege geleitet werden. Demgegenüber ist die gegenwärtige, vorurteilsbeladene Debatte über die „Macht des Kapitals“ keinesfalls ein Beitrag zur Stabilisierung des Vertrauens.



Ernst Fischer,
Präsident des DEHOGA



Dr. Dietrich H. Hoppenstedt,
Präsident des DSGV



Hermann Franzen,
Präsident des HDE

Reformprozess fortführen

Die mit der Reformagenda der Bundesregierung auf den Weg gebrachten wirtschaftspolitischen Initiativen sind für die Rückgewinnung einer hohen Investitions-, Beschäftigungs- und damit auch Wachstumsdynamik unbestreitbar richtig und wichtig. Nicht zuletzt die weiterhin äußerst unbefriedigende Beschäftigungsentwicklung zeigt jedoch offenkundig, dass dies lediglich erste Schritte gewesen sein können, denen weitere folgen müssen.

Notwendig sind die klare Ankündigung und verbindliche Umsetzung weiterer Reformschritte, und zwar im Hinblick auf eine weitere Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, die Rückführung der Steuer- und Abgaben-

belastung für Unternehmen und Privathaushalte, die Zukunftssicherung der sozialen Sicherungssysteme angesichts tiefgreifender demographischer Umbrüche, weitere substanzielle Fortschritte beim Abbau der überbordenden Bürokratie und eine grundlegende Verbesserung des Bildungssystems. Das wirtschaftspolitische Umfeld gibt im Hinblick auf solche Reformperspektiven gegenwärtig jedoch nur Anlass zu verhaltenem Optimismus.



Otto Kentzler,
Präsident des ZDH



Joachim Siebert,
Präsident des ZGV

Positiv vermerkt werden können zwar die Umsetzung der mehrstufigen Arbeitsmarktreform – insbesondere „Hartz IV“ – wie auch die Inkraftsetzung der letzten Steuerreformstufe zum Jahresbeginn 2005. Die Steuerreduzierung zum Jahresbeginn 2005 wie auch die äußerst geringfügige Beitragssenkung in der gesetzlichen Krankenversicherung werden jedoch durch höhere Zuzahlungen, Gebühren und Beiträge an

anderer Stelle faktisch wieder neutralisiert. Der auf Grund der so genannten Koch-Steinbrück-Liste beschlossene Subventionsabbau belastet Privathaushalte und Unternehmen steuerlich in Milliardenhöhe, ohne dass dieser „Verbreiterung der Bemessungsgrundlage“ entsprechende weitere Tarifsenkungen gegenüber stehen.

Die zunächst vorgesehene Ausbildungsplatzabgabe, gegen die die Arbeitsgemeinschaft Mittelstand in einem Positionspapier gravierende Vorbehalte und grundsätzliche Kritik dargelegt hatte, konnte verhindert werden. Stattdessen wurde zwischen Bundesregierung und Wirtschaft ein Ausbildungspakt vereinbart. Die erste Bilanz des Ausbildungspaktes spricht für die Richtigkeit dieses Weges, durch den immense bürokratische Belastungen gerade auch für den Mittelstand bei der Gestaltung und Durchführung der betrieblichen Ausbildung vermieden werden konnten.

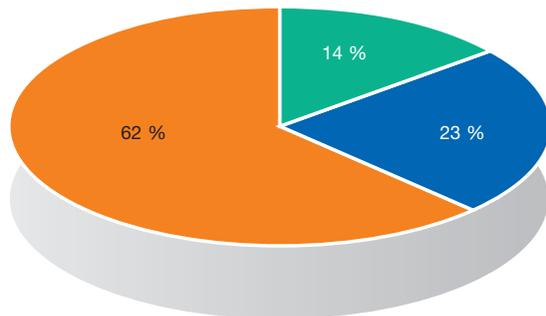
Erstmals seit 5 Jahren ist die Zahl der Ausbildungsverträge wieder gestiegen. Über 50 Tsd. neue Ausbildungsplätze konnten eingeworben werden. In einzelnen Bereichen wie z.B. der Hotellerie und Gastronomie konnten dabei sogar so viele neue Ausbildungsverträge abgeschlossen werden wie nie zuvor. Darüber hinaus wurden von Unternehmen über 30 Tsd. Einstiegsqualifikationen zur Verfügung gestellt. Einen wesentlichen Beitrag zu diesem großen Erfolg des Ausbildungspaktes leisten mittelständische Unternehmen, und dies ungeachtet des nach wie vor ungünstigen wirtschaftlichen Umfeldes. Der weitere Erfolg dieses Ausbildungspaktes hängt jedoch davon ab, dass auch künftig alle Partner aktiv daran mitwirken.

Der im Rahmen der Initiative „pro Mittelstand“ angekündigte umfassende Abbau überflüssiger Bürokratie ist demgegenüber rasch versandet. Von rd. 1000 konkreten Vorschlägen der Wirtschaft zur Entbürokratisierung wurden seitens der Bundesregierung bisher ganze 9 Projekte aufgegriffen. Aktuelle Untersuchungen weisen darauf hin, dass die bürokratischen Belastungen der Unternehmen in jüngster Zeit eher noch gestiegen sind und dabei relativ umso stärker, je kleiner das jeweilige Unternehmen ist.

In diametralem Widerspruch zu den Notwendigkeiten der Entbürokratisierung wurde z.B. ein Antidiskriminierungsgesetz auf den Weg gebracht, das die Vertragsfreiheit unterminiert und wieder einmal gerade für klei-

Bewertung der Reformen 2004 aus unternehmerischer Sicht

- ... positive Auswirkungen
- ... eher weitere Verschlechterung
- ... keine Verbesserung



Quelle: Großhandelsumfrage BGA, Januar 2005

ne Unternehmen massive zusätzliche Regulierungsaufgaben darstellt.

Das Ziel der zugrunde liegenden vier europäischen Antidiskriminierungsrichtlinien, europaweit gleiche Rahmenbedingungen für den Schutz vor Diskriminierungen zu schaffen, wird von der mittelständischen Wirtschaft unterstützt. Es ist jedoch überzogen und nicht gerechtfertigt, dass der deutsche Gesetzgeber wieder einmal über die seitens des EU-Rechts vorgegebenen Mindeststandards hinausgeht. Die Konsequenz ist eine weitere Überregulierung. Gerade kleine und mittlere Betriebe sind damit überfordert, zusätzlich zu den ohnehin bereits bestehenden, umfassenden Regelungen nun die zusätzlich vorgesehenen Vorschriften umzusetzen.

Immerhin hat die sehr deutliche Kritik gerade auch aus der mittelständischen Wirtschaft zwar dazu geführt, dass der Gesetzentwurf in mehreren Punkten korrigiert wurde. Gleichwohl geht das Antidiskriminierungsgesetz weiterhin über europarechtliche Vorgaben hinaus.

Über mehrere Monate hinweg deutete vieles darauf hin, dass der Reformprozess mit den bis Jahresende 2004 beschlossenen und umgesetzten Maßnahmen nun weitestgehend zum Stillstand kommen werde. Die seitens des Bundeswirtschaftsministers zum Jahresbeginn 2005 mit angestoßene Debatte um eine Steuerentlastung insbesondere mittelständischer Personennunternehmen wurde zunächst auf Wiedervorlage gelegt.

Dann jedoch erhielt die wirtschaftspolitische Grundsatzeindebatte angesichts der für Januar und Februar 2005 vorgelegten sehr hohen Arbeitslosenzahlen neuen Auftrieb. Im Ergebnis eines „Job-Gipfels“ zwischen Bundesregierung und Unionsparteien am 17. März 2005 wurde grundsätzliches Einvernehmen darüber erzielt, dass in mehreren Einzelpunkten rasche Veränderungen notwendig sind, um die Wachstums- und Beschäftigungsperspektiven in Deutschland zu verbessern. Hierzu zählen insbesondere steuerpolitische Maßnahmen wie eine Absenkung des Körperschaftsteuersatzes und der Fortfall der Erbschaftsteuer bei Betriebsübergang.

Die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit dieser und weiterer nun vorgesehener Maßnahmen soll hier keineswegs in Abrede gestellt werden. Erneut handelt es sich jedoch um punktuelle Einzelmaßnahmen, die ein in sich schlüssiges Gesamtkonzept nach wie vor vermissen lassen. Zudem besteht die Gefahr, dass in den nun laufenden politischen Abstimmungsprozessen die im März grundsätzlich vereinbarten Einzelpunkte wieder aufgeweicht oder gar konterkariert werden.

Die auf der Zielgeraden Ende 2004 in einem ersten Anlauf gescheiterte Modernisierung des Föderalismus in Deutschland zeigt, wie tief greifend die politischen Reformblockaden in unserem Land sind. Auf der einen Seite steht unser Gemeinwesen vor großem Veränderungsbedarf. Auf der anderen Seite wird die Reformfähigkeit Deutschlands durch die gegenwärtige Ausgestaltung der bundesstaatlichen Ordnung belastet. Sie ist geprägt von sich vielfach überlappenden Gesetzgebungskompetenzen und daraus resultierenden wechselseitigen Blockademöglichkeiten von Bund und Ländern bzw. Bundestag und Bundesrat.

Die Reform des Föderalismus ist ein Lackmustest für die Reformfähigkeit des politischen Systems in Deutschland. Sie ist auch eine wichtige Voraussetzung für die Beschleunigung des Reformtempos in den einzelnen konkreten Politikfeldern. Die in der Arbeitsgemeinschaft Mittelstand ko-

„Die Schwäche des deutschen Wirtschaftswachstums ist weitgehend hausgemacht. Eine nachhaltige Erhöhung des Wachstums ist nur zu erreichen, wenn die Steuer- und Abgabenbelastung spürbar gesenkt werden. Mit der Agenda 2010 sind zwar erste Schritte eingeleitet worden, um die Angebotsseite der Wirtschaft zu stärken und das Investitionsklima zu verbessern. Eine durchgreifende Reform von Steuer- und Sozialsystem steht jedoch immer noch aus.“

Dr. Christopher Pleister,
Präsident des BVR

operierenden Verbände fordern die politisch Verantwortlichen auf, noch vor der diesjährigen parlamentarischen Sommerpause in dieser Frage einen neuerlichen Anlauf zu unternehmen.

Energiepolitik neu justieren

Die Energiekosten sind ein maßgeblicher Kostenfaktor auch für mittelständische Unternehmen. Die Energiepreise in Deutschland für gewerbliche Abnehmer sind im europäischen Vergleich hoch und stellen damit – neben Steuer- und Abgabenbelastung – ein weiteres Standorthandicap dar. Daher muss zum einen der Wettbewerb auf den Energiemärkten durch konsequente Liberalisierung weiter intensiviert werden. Zum anderen müssen die hohen, politisch bedingten Lasten auf den heimischen Energiepreisen umfassend abgebaut werden.

Der aktuelle Liberalisierungsschritt, die Trennung von Erzeugung und Netzbetrieb im Strom- und Gasbereich, kann einen weiteren positiven Beitrag zur Intensivierung des Wettbewerbs leisten. Derzeit hinkt jedoch Deutschland, wie mehrere andere EU-Mitglied-

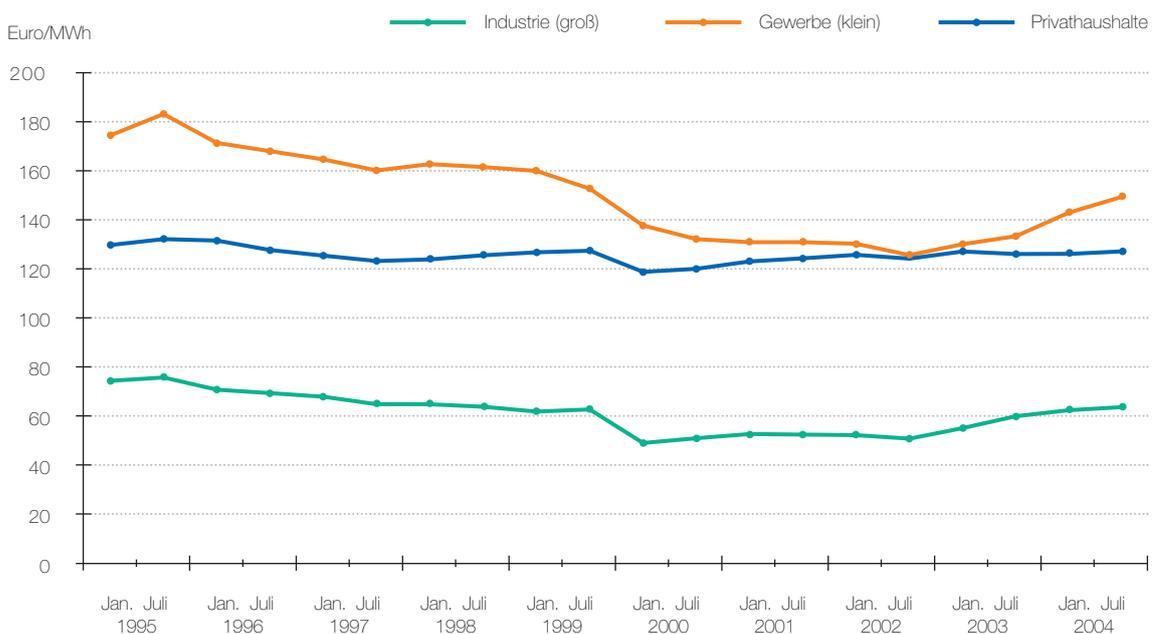
staaten, gegenüber dem europäischen Liberalisierungsfahrplan zurück, was erst jüngst zu einer Mahnung seitens der EU-Kommission geführt hat. Dessen ungeachtet setzt ein funktionierender Wettbewerb auf diesen Energiemärkten einen effizienten, nicht diskriminierenden, transparenten Netzzugang der privaten wie gewerblichen Kunden zu angemessenen Preisen voraus.

Die politisch bedingten Lasten auf den Energiepreisen sind in den zurückliegenden Jahren stetig vergrößert worden, verursacht insbesondere durch den weitestgehend unkoordinierten Einsatz unterschiedlichster Lenkungsinstrumente von der so genannten Ökosteuer über den Emissionszertifikatehandel bis zur Förderung erneuerbarer Energien und der Kraft-Wärme-Kopplung.

Im Ergebnis dessen wurden die mit der ersten Liberalisierung der Strom- und Gasmärkte im Jahr 1998 einhergehenden Preissenkungen für Privathaushalte zwischenzeitlich wieder aufgezehrt. Der Anteil der politisch bedingten Kostenanteile am Haushaltsstrom beläuft sich zwischenzeitlich auf rd. 40 Prozent.

Strompreise

– Preise jeweils ohne Mehrwertsteuer –



Quelle: Eurostat

„Der Staat subventioniert Anlagen für Windenergie und wälzt die höheren Betriebskosten auf die Strompreise ab, die sich damit unnötig verteuern. Zusätzlich fordert er von der Energiewirtschaft, dass sie für den Fall der Windstille Überkapazitäten bereithält, um den Kollaps der Stromversorgung zu verhindern. Meines Erachtens ist das ein Fall von geistiger Windstille.“

Hermann Franzen,
Präsident des HDE

Auch für gewerbliche Kunden schwinden die damaligen Liberalisierungsgewinne. Dort machen die politisch bedingten Kosten rd. 14 Prozent des Strompreises aus, wobei die nicht erstattungsfähige Stromsteuer (Ökosteur) noch hinzugerechnet werden muss. Der Strompreis – ohne Mehrwertsteuer – liegt dabei für kleinere Betriebe durchschnittlich ohnehin deutlich höher als derjenige für große Industriebetriebe und sogar höher als derjenige für Privathaushalte, die dabei allerdings definitiv mit Mehrwertsteuer belastet sind. Gerade für mittelständische Unternehmen ist es seit Mitte 2002 zu besonders ausgeprägten Preiserhöhungen gekommen.

Hinzu kommen massive staatliche Eingriffe in den Energiemix, wie umfängliche Erhaltungssubventionen für die deutsche Steinkohle oder aber auch der politisch durchgesetzte Ausstieg aus einer weiteren Nutzung der Kernenergie. Dies führt insgesamt zu massiven gesamtwirtschaftlichen Zusatzkosten, die ebenfalls höhere Energiepreise wie auch hohe Steuerbelastung nach sich ziehen.

Vor diesem Hintergrund fordern die in der Arbeitsgemeinschaft Mittelstand zusammenwirkenden Verbände eine umgehende Abschaffung der so genannten Ökosteur, nicht zuletzt deswegen, weil sie durch den Sockelbetrag, bei dessen Überschreitung erst der ermäßigte Stromsteuersatz gilt, kleine Unternehmen überproportional belastet. Diese Unternehmen haben einen vergleichsweise geringen Energieverbrauch und erreichen daher den Sockelbetrag nur selten, während Großunternehmen mit hohem Stromverbrauch relativ entlastet werden.

Der Sockelbetrag widerspricht den ökologischen Zielstellungen selbst. Darüber hinaus ist nicht gerechtfertigt, dass energieintensive Industriebetriebe durch den Sockelbetrag relativ entlastet werden, während dies gleichzeitig energieintensiven Unternehmen aus anderen Wirtschaftsbereichen – z.B. Handelsunternehmen mit hohem Bedarf an Kühlungseinrichtungen – verwehrt wird.

Die Verfechter der so genannten Ökosteur streichen deren umweltschutzspezifischen Lenkungenfunktionen heraus. Dieser Begründungszusammenhang hat spätestens mit Einführung des Handels mit Emissionszertifikaten seine Grundlage verloren. Gleiches gilt auch hinsichtlich der Förderung der Erneuerbaren Energien. Ein Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit kommt zu dem Ergebnis, dass die Förderung spezifischer Technologien neben einem allgemeinen Emissionszertifikatehandel volkswirtschaftliche Mehrkosten bewirkt, ohne dass gleichzeitig erkennbare ökologische Vorteile realisiert werden.

In jedem Fall jedoch muss die Förderung der Erneuerbaren Energien dringend in ihrer Effizienz erhöht werden. So ist auf Grund der massiven Förderung, die von den Stromkunden zu finanzieren ist, ein großer Teil der ca. 15.000 Windkraftanlagen dort gebaut worden, wo dies weder ökologisch noch ökonomisch sinnvoll ist. Der starke Ausbau der Windenergie hat zudem bei den Netzbetreibern zu einem erhöhten Bedarf an so genannter Regelenergie zum Ausgleich von Lastspitzen und damit auch an Übertragungskapazitäten



geführt, was über die hierfür notwendigen Investitionen ebenfalls Preis erhöhend wirkt.

Mittelstandspolitisch problematisch ist zudem die Kappung der durch die Förderung Erneuerbarer Energien hervorgerufenen Aufschläge auf die Strompreise zu Gunsten stromintensiver Industrieunternehmen. Eine solche mittelstandsfeindliche Differenzierung besteht im Übrigen auch im Zusammenhang mit der Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung. Die Stromkosten sind für alle Unternehmen ein wichtiger Wettbewerbsparameter. Die Wettbewerbsfähigkeit im Inland entscheidet mit über die Wettbewerbsfähigkeit auch im Ausland. Sachgerecht wäre es daher gewesen, die gesamte gewerbliche Wirtschaft von diesen Strompreisaufschlägen auszunehmen.

Erneuerbare Energien können auf Dauer nur dann eine tragende Rolle im Energiemarkt spielen, wenn sie sich ohne finanzielle Förderung auf dem Markt behaupten können. Die Förderung der Erneuerbaren Energien muss daher rasch auf Verfahren und Methoden konzentriert werden, die besonders wirtschaftlich sind und langfristig gegenüber den konventionellen Energieträgern wettbewerbsfähig werden können. Sie sollte nur so lange erfolgen, bis die geförderten Techniken abgeschrieben sind und dann auf wirtschaftlichere Verfahren umgestellt werden kann.

Unbestreitbar haben auch ökologische Aspekte für die weitere Ausgestaltung der Energiepolitik große Bedeutung. Diese müssen jedoch in einem wohl abgewogenen Verhältnis insbesondere auch dazu stehen, dass

ein versorgungssicheres und preisgünstiges Energieangebot ein wichtiger Standortfaktor ist.

Es ist ein ehrgeiziges Ziel der Bundesregierung, insbesondere im Kontext des Kyoto-Protokolls einen herausragenden Beitrag Deutschlands bei der Reduzierung schädlicher Treibhausgasemissionen sicher zu stellen. Dies darf jedoch nicht zu Lasten der wirtschaftlichen Entwicklung und damit auch der Arbeitsplatzsituation in Deutschland durch überzogene Energiepreise und umfängliche energiepolitische Regulierungen gehen.

Das Ziel globaler Klimavorsorge kann auch auf anderem, volkswirtschaftlich effizienterem Wege erreicht werden, insbesondere durch Hilfestellungen in denjenigen Ländern, die noch nicht den umweltpolitisch notwendigen Leistungsstand erreicht haben, genau so, wie auch denjenigen Ländern direkte Hilfestellungen gegeben werden sollten, die von aktuellen, kurzfristig nicht reversiblen Folgen der globalen Klimaveränderungen betroffen sind. Gerade im Hinblick auf die notwendige globale Reduzierung der Treibhausgasemissionen muss die friedliche Nutzung der Kernenergie weiterhin eine Option bleiben.

Darüber hinaus wäre die Modernisierung des Kapitalstocks, der für Energieumwandlung, im Verkehr oder für die Gebäudeheizung genutzt wird, wesentlich kostengünstiger als der weitere Ausbau Erneuerbarer Energien und würde ebenfalls einen wichtigen Beitrag dazu leisten, die Emission klimaschädlicher Treibhausgase zu reduzieren.

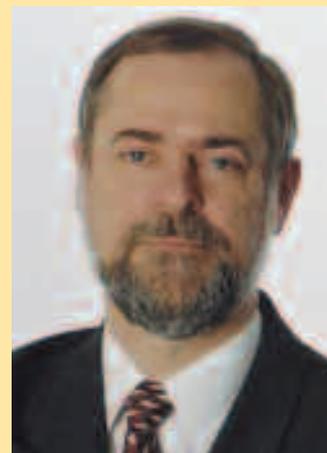
Gastbeitrag Prof. Klaus F. Zimmermann

Konsequent voran im Reformprozess

Die Kapitalismusdebatte dieser Tage übt den Primat der Politik über die Ratio der Ökonomie. Längst überwunden geglaubte Vorurteile brechen auf und verstärken die Trennung der Gesellschaft dort, wo kraftvolles Zusammenwirken gefordert wäre. Es ist aber ein Irrweg zu glauben, dass die ökonomischen Gesetze ungestraft ignorieren werden können. Eine Illusion deutscher Wirtschaftsdebatten ist, Wissen durch Glauben ersetzen zu können. Zwischen Wissen und Glauben steht aber Vertrauen. Konsumenten und Investoren warten derzeit auf den Aufschwung, um dadurch Vertrauen für ihre eigenen Nachfrageentscheidungen zu bekommen. Das deutliche Wachstum der Weltmärkte transportiert sich deshalb nicht wie sonst üblich über die unternehmerischen Investitionen in die Binnenkonjunktur. Nun kommt es darauf an, das Vertrauen in den Reformprozess und die gesellschaftlichen Erneuerungen zu stärken. Das würde den Aufschwung stützen und so die mittelfristigen Wachstumskräfte der Reformen verstärken.

Das Drängendste ist die Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit. Die Arbeitsmarktpolitik ist auf dem richtigen Wege, sie kann aber nur helfen. Dauerhafte Lösungen müssen in der Wirtschaft gefunden und durch die Wirtschaftspolitik unterstützt werden. Der Mittelstand hat dabei eine tragende Rolle.

Seit den siebziger Jahren stieg der Sockel der Arbeitslosigkeit von Konjunkturtief zu Konjunkturtief. Anders als in den meisten anderen Industrieländern ist in Deutschland der Rückgang der Arbeitslosigkeit in einer Phase konjunktureller Erholung schwächer gewesen als ihr Anstieg in der konjunkturellen Krise zuvor. Mehr noch: Das Arbeitslosigkeitsrisiko ist nicht gleichmäßig verteilt. Es trifft in erster Linie gering Qualifizierte und Ältere. Dabei bedeutet arbeitslos zu werden allzu häufig auch, dauerhaft arbeitslos zu bleiben. Paradox mag erscheinen, dass der Arbeitsmarkt neben der hartnäckigen Arbeitslosigkeit unter gering Qualifizierten durch einen gleichzeitigen Fachkräfte-



Prof. Klaus F. Zimmermann

mangel gekennzeichnet ist. Verantwortlich dafür ist die mangelhafte Anpassungsfähigkeit an die steigenden Qualifikationsanforderungen. Die modernen Arbeitsmärkte und Produktionsabläufe verlangen nach einem intensiven Einsatz von Humankapital, das sich immer mehr als wichtigster Produktionsfaktor etabliert. Als Folge sehen sich die gering Qualifizierten einer weiterschrumpfenden Zahl von Arbeitsplätzen gegenüber, während die Hochqualifizierten zum knappen Faktor werden. In der sich öffnenden Schere für die Lebenschancen der Bürger liegt höchste gesellschaftspolitische Brisanz.

Arbeitsmarktpolitik in Deutschland war über viele Jahrzehnte hinweg vor allem Sozialpolitik. Es ging dabei um die Absicherung erreichter Lebensstandards oder die Anpassung des Ostens an Westniveau. Angesichts einer anhaltenden Wachstumskrise und der aufgrund immer größerer Arbeitslosenzahlen ausufernden Finanzbelastungen wurde ein Umdenken unvermeidlich. In der Arbeitsmarktpolitik musste die Aufnahme von Arbeit in den Mittelpunkt aller Überlegungen gestellt werden. Zielgerichtet Arbeit fördern und fordern wurde zur neuen arbeitsmarktpolitischen Leitlinie. Gerecht ist, was dem Einzelnen ermöglicht, einen Job zu finden und anzunehmen. Arbeitsmarktpolitik konzentriert sich seitdem auf die drei Schlüsselthemen Verstärkung der Anreize zur Arbeitsaufnahme, Verbesserung der Vermittlungsbemühungen und der Schaffung neuer Jobs. Die nötigen Jobs entstehen dabei dauerhaft nur in einer dynamischen, innovativen Gesamtwirtschaft mit einem sich entwickelnden Niedriglohnssektor.

Unabdingbar für den wirtschaftlichen Aufbruch Deutschlands ist ein konsequenter Subventions- und Bürokratieabbau sowie eine Vereinfachung des deutschen Steuersystems. Angesichts der immer noch hohen Belastung des Faktors Arbeit und der potenziell großen Mobilität des Kapitals sollte die steuerliche Belastung der Produktionsfaktoren gemindert werden und eine stärkere Hinwendung zu höheren und dabei stärker differenzierten Verbrauchssteuern erfolgen. Daraus ergäben sich gleich mehrere positive Effekte: Differenzierte Verbrauchssteuersätze und direkte, an die legale Arbeitsaufnahme gebundene Transfers fördern im Niedriglohnbereich die Rückkehr aus der Schwarzarbeit. Bei den Höherqualifizierten wird die Leistungsbereitschaft angeregt und die Hinterziehung von Einkommenssteuern verliert an Attraktivität. Ersparnis- und Humankapitalbildung werden honoriert und auch im Schattensektor erworbene Einkommen unterliegen über den Konsum im legalen Sektor einer Besteuerung.

Als Hochlohnland hat Deutschland nur eine Bewährungschance, wenn es gelingt, das künftig für die Wirtschaftsentwicklung noch bedeutsamere Humankapital erfolgreich im Land zu produzieren und einzusetzen. Die Alterung des Arbeitskräftebestandes in Deutschland konnte im vergangenen Jahrzehnt durch Frühverrentungsprogramme nur verzögert werden. Angesichts der steigenden Belastungen der Rentenversicherungen für die Arbeitnehmer und des ständig steigenden Lebensalters hat sich diese Frühverrentungsstrategie längst als gescheitert erwiesen. Sie sollte weiter konsequent beendet werden. Geburtenrückgang und steigende Ausbildungsbedarfe führen zu

einer letztlich immer geringeren Bereitstellung hoch ausgebildeter junger Arbeitnehmer, als sie der Arbeitsmarkt und der internationale Wettbewerb verlangt.

Dem müssen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft entgegensteuern. Nötig ist eine Verkürzung der universitären und beruflichen Ausbildungszeiten bei gleichzeitigem Ausbau der Ausbildungsqualität. Deutschland muss sich als Standort für Ausbildung in Berufen und Universitäten weiter international wettbewerbsfähig machen. Dies impliziert auch, dass ausländische Studenten und Lehrlinge für den deutschen Arbeitsmarkt gewonnen werden. Die größte Aufgabe besteht aber darin, durch einen konsequenten Ausbau der Weiterbildungsindustrie veraltendes Humankapital ständig an moderne Anforderungen anzupassen. Nur so kann die größte Arbeitskraftreserve Deutschlands, die älteren Mitbürger, wie dauerhaft nötig erfolgreich im Arbeitsmarkt gehalten werden. Dazu müssen sich Universitäten und Tarifvertragsparteien für Weiterbildungsinitiativen öffnen. Mittelstand und Handwerk haben gerade bei der praxisorientierten Aus- und Weiterbildung eine herausgehobene Bedeutung als Träger und Innovator zu übernehmen.

Reformen tun Not in Deutschland. Stellen wir uns den Herausforderungen – mutig und entschlossen. Dann haben wir auch eine Chance, zu alter ökonomischer Stärke zurückzukehren.



Prof. Klaus F. Zimmermann

Kernthesen

Notwendig sind:

- Vereinfachung des Steuerrechts, Tarifabsenkung und Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, dabei gleichzeitig Rückführung der Steuerbelastung,
- im Vorgriff auf eine umfassende Steuerreform kurzfristige Steuerentlastungen für Unternehmen, insbesondere auch für Personenumternehmen,
- Verzahnung der steuerpolitischen Reformen mit Reformen in anderen Politikfeldern, insbesondere der Sozialpolitik,
- Eröffnung finanzpolitischer Spielräume für Steuerentlastungen durch Subventionsabbau,
- nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte,
- Überprüfung und Rückführung staatlicher Ausgabenpositionen,
- Reduzierung der Staatsquote auf unter 40 Prozent.



Steuerpolitik

In den vergangenen Jahren sind wichtige Schritte zur Senkung der Steuern in Deutschland erreicht worden. Allerdings liegt Deutschland im internationalen Vergleich dennoch bei der Steuerbelastung von Unternehmen weiterhin an einer Spitzenposition, in der EU an der Spitze. In vielen anderen Ländern, nicht zuletzt in Europa und hierbei insbesondere in den neuen EU-Mitgliedsstaaten, wurden in den zurückliegenden Jahren die Unternehmenssteuern deutlich reduziert und konnten diese Länder so entsprechende steuerpolitische Standortvorteile gewinnen und ausbauen.

So liegen zwischenzeitlich in sieben der zehn neuen EU-Mitgliedsländer die für Kapitalgesellschaften maßgeblichen nominalen Steuersätze – teilweise deutlich – unter 20 Prozent. Demgegenüber beträgt die nominale Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften in Deutschland unter Einbeziehung von Gewerbesteuer und Solidaritätszuschlag durchschnittlich ca. 39 Prozent und liegt damit nahezu doppelt so hoch.

Personenunternehmen (Personengesellschaften und Einzelunternehmer) sind im deutschen Mittelstand mit einem Anteil von über 80 Prozent die dominierenden Gesellschaftsformen. Ihre Einkünfte unterliegen der progressiven Einkommensteuer und weisen daher nicht selten eine noch höhere Belastung als Kapital-



gesellschaften auf. Durch die sukzessive Absenkung der Einkünftegrenze, ab der der höchste Grenzsteuersatz greift, sind dabei im Laufe der zurückliegenden Jahre immer mehr Personenunternehmen dem jeweiligen Spitzensatz unterworfen worden.

Die hohen nominalen Tarifbelastungen werden – da die Bemessungsgrundlage verbreitert worden ist – nicht mehr kompensiert, so dass im Gesamtergebnis auch die effektive Steuerbelastung deutscher Unternehmen im internationalen bzw. europäischen Vergleich eine Spitzenposition einnimmt. Hinzu kommt die Komplexität des Steuerrechts selbst, dessen Bewältigung gerade für kleine und mittlere Unternehmen mit großem Aufwand verbunden ist.

Weiterhin unbefriedigende Bilanz

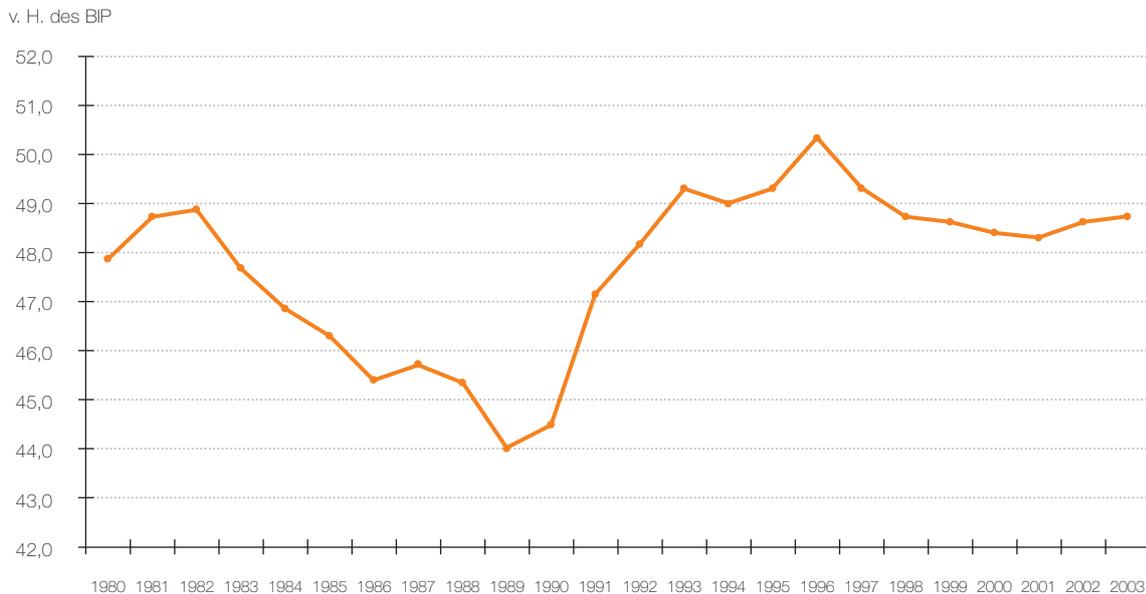
Zum Jahresbeginn 2005 trat der verbleibende letzte Teil einer mehrstufigen Einkommensteuerreform in Kraft. Das Vorziehen eines Teiles dieser Entlastungsstufe bereits auf den Jahresbeginn 2004 musste von Privathaushalten und Unternehmen durch umfangreiche Gegenfinanzierungsmaßnahmen teuer erkaufte werden. Berechnungen des Bundesfinanzministeriums zufolge stehen einer Nettoentlastung von rd. 640 Mio. Euro im Jahr 2004 dauerhafte und massive Mehrbelastungen in den Folgejahren gegenüber, die bereits in diesem Jahr eine Größenordnung von 8 Mrd. Euro erreichen und bis 2007 auf 10 Mrd. Euro weiter ansteigen. Der nun noch verbleibende Entlastungsteilschritt für 2005 war bereits vorab umfassend gegenfinanziert worden.

Die für das teilweise Vorziehen der letzten Steuerentlastungsstufe realisierte Gegenfinanzierung – insbesondere im Zusammenhang mit der so genannten Koch-Steinbrück-Liste – führt dazu, dass vorübergehenden Nettoentlastungen der Privathaushalte teilweise gravierende und dauerhafte Mehrbelastungen für die Unternehmen, vor allem Personenunternehmen, gegenüberstehen. Verursacht wurde dies z.B. durch eine Erschwerung der Gesellschafterfremdfinanzierung, neue Steuerbarrieren für alternative Finanzierungsinstrumente wie Leasing oder Stille Beteiligungen und eine deutliche Erhöhung der Erbschaftsteuer auf das Betriebsvermögen.

Die bisherige steuer- bzw. finanzpolitische „Gegenfinanzierungskultur“ beruht auf der irrigen Annahme, dass der Umfang dessen, was der Staat Privathaus-

Entwicklung der Staatsquote

– bereinigt um Sondereffekte Treuhandanstalt (1994) und Verkauf UMTS-Lizenzen (2000)
bis 1990 Westdeutschland, ab 1991 Gesamtdeutschland –



Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

halten und Unternehmen zwischenzeitlich an Steuern abverlangt, für diesen unverzichtbar sei. Die Staatsaufgaben und damit auch die Staatsausgaben selbst wurden bisher nicht wirklich auf den Prüfstand gestellt. Im Ergebnis konnten in den letzten Jahren auch keine Erfolge bei der Rückführung der Staatsquote erzielt werden. Deren Reduzierung auf – deutlich – unter 40 Prozent ist jedoch für die Rückgewinnung einer hohen marktwirtschaftlichen Wachstumsdynamik unverzichtbar, die nicht zuletzt auch Voraussetzung für eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ist.

Die rückläufige Einnahmeentwicklung bei der Tabaksteuer nach den jüngsten, zahlreichen Tabaksteuererhebungen illustriert beispielhaft, dass die Steuer-schraube zwischenzeitlich deutlich überdreht ist. Bereits Jonathan Swift wies in seinem berühmten „Steuer-Einmaleins“ darauf hin, dass eine Verdopplung des Steuertarifs auf Grund von Ausweichstrategien der Steuerpflichtigen keinesfalls zu doppelten Steuereinnahmen, sondern ggf. sogar zu deren absolutem Rückgang führen kann. Das Überdrehen der Steuer-schraube in Deutschland lähmt Wachstumskräfte und ist eine wesentliche Ursache für die Zunahme schattenwirtschaftlicher Aktivitäten.

Im Verlauf des letzten Jahres wurde intensiv über unterschiedliche Modelle einer umfassenden Steuerreform unter besonderer Berücksichtigung der Unternehmensbesteuerung diskutiert, ohne dass diese Modelle jeweils für sich in allen Punkten überzeugen konnten. Vor allem kam es zu keinen konkreten gesetzgeberischen Initiativen oder gar Gesetzesbeschlüssen in die notwendige Richtung. Dies betrifft sowohl die Bundesregierung bzw. die Regierungsfaktionen als auch die Oppositionsfaktionen im Deutschen Bundestag.

Die Anfang 2005 begonnene Diskussion um erste Schritte hin zu einer Reduzierung der Unternehmensbesteuerung war rasch im Sande verlaufen. Während der Bundeswirtschaftsminister auch im aktuellen Jahreswirtschaftsbericht die Notwendigkeit steuerpolitischer Reformen im Unternehmensbereich betonte, übte sich der Bundesfinanzminister unter Verweis auf Haushaltsengpässe in deutlicher Zurückhaltung.

Um so positiver zu vermerken ist, dass die Bundesregierung nun – im Ergebnis des „Job-Gipfel“ vom 17. März 2005 mit Unterstützung der Opposition – eine „kleine“ Unternehmensteuerreform noch in

diesem Jahr, mit Wirkung ab Beginn 2006, umsetzen will. Dies ist im Hinblick auf den internationalen Standortwettbewerb ein richtiger Schritt. Allerdings verlaufen die weiteren Gespräche zwischen Bundesregierung und Union hierzu seit dem 17. März nur sehr verhalten.

Grundlegender Reformbedarf

Der internationale Standortwettbewerb gerade auch im Kontext der jüngsten EU-Erweiterung erlaubt keinen steuerpolitischen Stillstand in Deutschland. Rasche Steuersenkungen sind notwendig sowohl zur Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in Deutschland als auch zur Stabilisierung der wirtschaftlichen Perspektiven des binnenwirtschaftlich orientierten Mittelstandes, zur Wiedererlangung einer hohen Investitionsdynamik und als wichtiger Impuls für die Binnenkonjunktur.

„Ein einfaches, transparentes Steuersystem mit niedrigeren Sätzen sowie der Abschaffung der Ausnahmen wird völlig zu Recht gerade von den kleinen und mittleren Unternehmen gefordert. Denn jede Ausnahme oder Subvention ist mit einer Vielzahl von bürokratischen Auflagen und Anträgen verbunden, die den Mittelstand über Gebühr belasten.“

Dr. Dietrich H. Hoppenstedt,
Präsident des DSGV

Gerade unter dieser Zielsetzung dürfen Absenkungen der Steuertarife nicht mehr vollumfänglich – oder gar darüber hinaus – durch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen gegenfinanziert werden. So wichtig die Rückführung steuerlicher Ausnahmetatbestände auch für die Transparenz und Handhabbarkeit des Steuerrechts gerade für kleine und mittlere Unternehmen ist, muss es zu einer Nettoentlastung der Steuerzahler kommen.

Angesichts der prekären Haushaltslage und des drängenden Konsolidierungsbedarfs der öffentlichen Hand ist jedoch eine umfassende, durchgängige Entlastung aller Steuerpflichtigen – Privathaushalte wie Unternehmen – zumindest kurzfristig nicht darstellbar, wenngleich sie mittelfristig, d.h. innerhalb der nächsten Legislaturperiode, unverzichtbar ist. Insbesondere gilt dies für eine generelle Absenkung der Einkommensteuer bei gleichzeitiger Wiederanhebung der Einkunftsgrenze für den Höchststeuersatz, um auch die Personenunternehmen steuerlich zu entlasten.

Dies kann und darf jedoch ein schrittweises Vorgehen nicht ausschließen. Es ist besser, kleinere Schritte zu

gehen, als große Gesamtkonzepte zu entwerfen, die niemals in die Wirklichkeit umgesetzt werden!

Die internationale Standortkonkurrenz erfordert zum einen eine weitere Reduzierung der steuerlichen Belastung von Kapitalgesellschaften. Daher ist die nun angekündigte Absenkung des Körperschaftsteuersatzes von 25 auf 19 Prozent grundsätzlich zu begrüßen. Die ohnehin vorhandene steuerliche Diskriminierung von Personenunternehmen darf hierdurch jedoch nicht vergrößert, sondern muss vielmehr neutralisiert werden. Die von der Bundesregierung vorgesehene Verschärfung der Mindestbesteuerungsregeln würde die erhofften positiven Wirkungen konterkarieren.

Eine steuerliche Entlastung von Personenunternehmen ist sowohl im Kontext des internationalen Standortwettbewerbs zu sehen, als insbesondere auch deswegen erforderlich, um die Ertrags- und Investitionskraft des Mittelstandes zu stärken. Dies wiederum führt über sichere und zusätzliche Arbeitsplätze auch zu positiven Einkommens- und Wohlfahrtseffekten für die Privathaushalte. Dazu bedarf es einer grundlegenden Reform der Unternehmensbesteuerung, die alle Unternehmensformen und -größen gleichermaßen berücksichtigt. Grundlage sollte das Prinzip der synthetischen Besteuerung mit möglichst weitgehender Belastungsneutralität sein.

Im Hinblick auf das Ziel, das Steuerrecht in diese Richtung fortzuentwickeln und mit einer grundlegenden Steuerreform mit niedrigen Steuersätzen, einfachen Vorschriften und weniger Bürokratie schließlich zu verzahnen, zeigt sich der Mittelstand gegenüber Reformzwischenritten aufgeschlossen.

Ob der Übergang zu einem dualen Besteuerungssystem mit im Vergleich zur Besteuerung von Arbeitseinkünften deutlich niedrigeren Steuersätzen für Unternehmens- und Kapitaleinkünfte ein zielführender Weg sein kann, müssen Prüfungen noch ergeben. Insbesondere müsste eine Lösung gefunden werden, die bei Personenunternehmen die steuerrelevanten persönlichen Merkmale der Gesellschafter hinreichend berücksichtigt.

Allerdings könnte in diesem Kontext Personenunternehmen die Möglichkeit eröffnet werden, für die Besteuerung nach den Grundsätzen von Kapitalgesellschaften zu optieren. Ein solcher Ansatz müsste

jedoch praktikabel sein und gerade für kleinere Unternehmen den Verwaltungsaufwand in Grenzen halten.

Alternativ könnte für Personenunternehmen vorgesehen werden, dass ein bestimmter Prozentsatz des Eigenkapitals als kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung bei der Ermittlung des steuerpflichtigen Gewinns abgesetzt wird. Auf diese Weise ließe sich insbesondere die bisherige steuerrechtliche Diskriminierung der Eigenkapital- gegenüber der Fremdkapitalfinanzierung neutralisieren.

Ein weiterer Ansatzpunkt könnte in einer Begünstigung des einbehaltenen Gewinns bestehen. So könnte vorgesehen werden, dass der jährliche Gewinn, soweit er im Unternehmen zu Investitionszwecken verbleibt, bis zu einem bestimmten Gesamthöchstbetrag mit einem ermäßigten Satz besteuert wird oder gar ganz steuerfrei bleibt. Dies hätte insbesondere unmittelbare positive Auswirkungen auf die Stärkung der Eigenkapitalbasis kleiner und mittlerer Unternehmen. Entsprechende Regelungen wären dann auch im Rahmen der Körperschaftsteuer vorzusehen.

Eine solche pragmatische Vorstufe einer umfassenden Steuerreform steht nicht im Widerspruch sowohl zu den massiven Konsolidierungsnotwendigkeiten der öffentlichen Haushalte als auch dazu, dass die notwendigen Strukturveränderungen in den sozialen Sicherungssystemen in gewissem Umfang auch eine Verlagerung von Finanzierungsverantwortlichkeiten aus der Beitrags- in die Besteuerungssphäre notwendig macht:

Das „Swiftsche Steuereinmaleins“ kann auch umgekehrt dahingehend gelesen werden, dass eine Redu-

zierung der Steuerbelastung nicht zu einer gleich hohen Reduzierung auch der Steuereinnahmen führt. Die mit einer solchen Entlastung verbundene Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, der Kapitalbasis und auch der Investitionsfähigkeit der Unternehmen in Deutschland kann vielmehr Wachstumsimpulse frei setzen, die sogar wachsende Steuereinnahmen induzieren können; nicht zuletzt dadurch, dass bisherige schattenwirtschaftliche Aktivitäten in einen regulären marktwirtschaftlichen Kontext „zurückgeholt“ werden. Bereits die verlässliche Ankündigung entsprechender Maßnahmen mit einem glaubhaften, vorab festgelegten Fahrplan ihrer Realisierung kann das Vertrauen stabilisieren und entsprechende positive Impulse bewirken.

Bei der Realisierung eines solchen steuerpolitischen Reformkonzepts muss jedoch auch mitberücksichtigt werden, dass zusätzlich – und dabei insbesondere für arbeitsintensiv produzierende mittelständische Unternehmen – die Notwendigkeit besteht, die hohe Belastung mit gesetzlichen Personalzusatzkosten, d.h. Sozialversicherungen zurückzuführen. Dies setzt in erster Linie strukturelle Reformen in den sozialen Sicherungssystemen selbst voraus.

In einem solchen Rahmen besteht auch die Notwendigkeit, einen Teil bisher beitragsfinanzierter Leistungen, bei denen es sich um gesamtgesellschaftliche Aufgaben handelt, nach deren kritischer Überprüfung und Rückführung auf den tatsächlich erforderlichen Umfang in die Steuerfinanzierung zu überführen.

Dies führt dann jedoch auch zu der Schlussfolgerung, dass eine Reduzierung der Steuertarife zumindest nicht in dem Umfang realisiert werden kann, in dem dies ohne eine solche Umfinanzierung versicherungsfremder Leistungen möglich wäre. Gleichwohl muss es im Gesamtergebnis zu einer Reduzierung der nominalen wie der tatsächlichen Steuerbelastung kommen. Eine Anhebung der Mehrwertsteuer würde eine weitere Hypothek für die Binnennachfrage darstellen.

Ein großes strukturelles Defizit der bisherigen Reformdebatten besteht darin, dass die steuerpolitischen und

„Jeder weiterer Euro Schulden kostet uns zukünftiges Wachstum. Um die Staatsschulden in den Griff zu bekommen muss der Staat seine Ausgaben in den Griff bekommen. Voraussetzung dafür ist eine grundlegende Reform der sozialen Sicherungssysteme.“

Anton F. Börner,
Präsident des BGA



die sozial- wie auch die beschäftigungspolitischen „Reformbaustellen“ zumeist isoliert voneinander diskutiert werden, so dass die Interdependenzen zwischen ihnen häufig unberücksichtigt bleiben. Wir brauchen in Deutschland endlich ein integriertes Reformkonzept.

Mittelstandsspezifischer Handlungsbedarf

Über den fundamentalen und grundsätzlichen Reformbedarf hinaus sind nach wie vor weitere mittelstandsspezifische Erfordernisse zu berücksichtigen:

Die Gewerbesteuer sollte durch eine alternative Steuerfinanzierungsquelle der Gemeinden ersetzt werden, die insgesamt aufkommens- und belastungsneutral ausgestaltet ist und keine Elemente einer Substanzbesteuerung mehr enthält.

Trotz der gegenwärtigen Anrechnungsmöglichkeiten der Gewerbe- auf die Einkommensteuer stellt die Gewerbesteuer zumindest in Kommunen mit hohem Hebesatz auch für kleinere Personenernehmen weiterhin eine definitive zusätzliche Steuerbelastung dar. Kurzfristige Entlastungspotenziale bestehen diesbezüglich dahingehend, dass der Anrechnungsfaktor der Gewerbe- auf die Einkommensteuer von 1,8 auf 2,0 angehoben wird. Die in der Arbeitsgemeinschaft Mittelstand kooperierenden Verbände begrüßen, dass dieser Punkt im Ergebnis des „Job-Gipfels“ vom 17. März 2005 noch in diesem Jahr verwirklicht werden soll. Darüber hinaus sollte kurzfristig aber auch die bisherige Hinzurechnung der hälftigen Dauerschuldzinsen zum Gewerbeertrag beseitigt werden.

Die Arbeitsgemeinschaft Mittelstand teilt die Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes von 1995, dass dem Betriebsvermögen besondere Bedeutung beizumessen ist und dass daher in diesem Kontext eine Begünstigung mittelständischer Betriebe infolge ihrer Bedeutung für Wohlstand, Wachstum und Beschäftigung sachlich gerechtfertigt ist. Im Hinblick sowohl auf die Bewertung des Betriebsvermögens als auch auf die Erbschaftsteuer darf die Fortführung des Betriebes nicht gefährdet werden.

Insgesamt sollte die Erbschaftsteuer darauf hin ausgerichtet werden, dass sie die Fortführung eines Unternehmens im Erbfall unterstützt. Ein möglicher Ansatzpunkt hierfür könnte sein, dass die Erbschaftsteuer für



ein Unternehmen zunächst gestundet wird, sofern der Erbe das Unternehmen fortführt. Im Rahmen eines „Degressionsmodells“ sollte dann die Steuerschuld für jedes Jahr der Fortführung sukzessive reduziert werden, bis sie nach einer bestimmten Anzahl von Jahren gänzlich entfällt. Auch diesbezüglich zeichnet sich im Ergebnis des „Job-Gipfels“ vom 17. März 2005 eine positive Entwicklung ab. Allerdings bedarf es hierzu der Zustimmung der Länder, denen das Aufkommen aus der Erbschaftsteuer zusteht.

Bei der Erbschaftsteuer sollte zudem kurzfristig die gerade für kleinere Unternehmen virulente Problematik einer sachgerechten Abgrenzung von Grund- und Betriebsvermögen gelöst werden: Ein Grundstück gilt heute nur dann als Betriebsgrundstück, wenn es zu mehr als 50 Prozent dem Betrieb dient. Da zahlreiche Mittelständler mit ihren Familien auf dem Grundstück ihres Betriebes leben, liegt die betriebliche Nutzung nicht selten unterhalb dieser Grenze von 50 Prozent. Dies wiederum hat zur Folge, dass der Freibetrag für Betriebsvermögen erst gar nicht zum Zuge kommt.

Grundstücke sollten daher und in Anlehnung an das Ertragsteuerrecht auch dann umfassend zum Betriebsvermögen gezählt werden, wenn ihre betriebliche Nutzung zwischen 10 und 50 Prozent beträgt.

Dann könnte auch für solche Grundstücke der Freibetrag wie auch der Bewertungsabschlag greifen.

Notwendig ist des Weiteren eine grundlegende Vereinfachung der Grundsteuer. In ihrer jetzigen Form beruht sie auf den Einheitswerten nach den Verhältnissen des Jahres 1964 für Westdeutschland und des Jahres 1935 für die neuen Bundesländer. Die Ermittlung der Bemessungsgrundlage auf dieser nicht mehr zeitgemäßen Grundlage nach dem geltenden Bewertungsgesetz ist sehr kompliziert und aufwändig, was insbesondere zu Lasten kleinerer Unternehmen geht.

Schließlich sollte die Vermögensteuer nicht nur nicht mehr erhoben werden; das Vermögensteuergesetz sollte vielmehr insgesamt abgeschafft werden.

Die Umsatzsteuer gewinnt in einer sich strukturell wandelnden Wirtschaft hin zu mehr Handels-, Handwerks- und Dienstleistungen für Unternehmen immer größeres Gewicht. Ihre Administration – Erhebung, Berechnung, Abführung, Dokumentations- und Haftungs Vorschriften – bürden den Unternehmen zunehmende bürokratische Lasten und steigende Verantwortung auf, ohne dass der Staat dieses angemessen steuerlich anerkennt.

Zugleich sehen sich nicht nur der Fiskus sondern gerade die Masse an steuerhürlichen Unternehmen mit erheblichem Betrag bei der Umsatzsteuer konfrontiert. Das Ifo-Institut hat aufgezeigt, dass der Umsatzsteuerbetrug, insbesondere die Erschleichung von Vorsteuern und grenzüberschreitende „Karussellgeschäfte“, in den vergangenen Jahren weiter zugenommen hat. Durch den Umsatzsteuerbetrug Dritter verlieren die steuerhürlichen Unternehmen an Wettbewerbsfähigkeit. Bei der Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs müssen wir weiter gezielt und wirkungsvoll vorankommen, zunächst vor allem durch Ausschöpfen der rechtlichen, personellen und technischen Möglichkeiten.

Dass das Bundesfinanzministerium derzeit Überlegungen für einen grundlegenden Systemwechsel bei der Umsatzsteuer anstellt, ist vor diesem Hintergrund zu begrüßen. Dabei darf es jedoch nicht nur um die Eindämmung des Umsatzsteuerbetrugs gehen. Weitere wichtige Ziele müssen zum einen eine grundlegende Vereinfachung der Besteuerung sowie zum anderen eine Verbesserung der Liquiditätslage der Unternehmen sein.

Überlegungen des Bundesfinanzministeriums für einen Übergang von der Soll- zur Ist-Besteuerung stellen vor diesem Hintergrund eine interessante Option dar. In diesem Zusammenhang wird genau zu analysieren sein, welche Schlussfolgerungen aus der derzeit durchgeführten Machbarkeitsstudie zu einem Modell der Ist-Besteuerung mit so genanntem Cross-Check zu ziehen sind. Die Ergebnisse dieser Studie sollen im Herbst 2005 vorgelegt werden.

Zumindest in einem ersten Schritt sollte zur Verbesserung der Liquiditätslage kleiner und mittlerer Unternehmen die heutige Grenze für die Ist-Besteuerung von 125 Tsd. Euro in den alten Bundesländern und 500 Tsd. Euro in den neuen Bundesländern auf ein höheres und bundeseinheitliches Niveau angehoben werden.

Bei der anstehenden Einführung internationaler Rechnungslegungsvorschriften (IFRS) in europäisches und damit dann ebenfalls in deutsches Recht müssen die Belange insbesondere auch mittelständischer Unternehmen zureichend berücksichtigt werden: Zum einen müssen diese Vorschriften, um sie für kleine und mittlere Unternehmen handhabbar zu machen, in ihrer derzeitigen Komplexität deutlich abgespeckt werden. Notwendig ist eine auch mittelstandsgerechte Ausprägung der IFRS.

Insbesondere für Personengesellschaften sind die derzeit bestehenden Regelungen – hierbei vornehmlich die Regelungen des IAS 32 – nicht handhabbar, gar mittelstandsfeindlich. Diese Regelungen sehen bislang vor, dass Genossenschaftsanteile, aber auch diejenigen von Kommanditisten oder stillen Gesell-



schaftern als Fremdkapital auszuweisen sind. Sie können nur dann als Eigenkapital berücksichtigt werden, wenn die Gesellschaft grundsätzlich nicht verpflichtet ist, das Kapital nach Kündigung durch Gesellschafterbeschluss auszuzahlen. Wollte man dieser Bedingung nachkommen, müsste das Gesellschaftsrecht geändert werden.

Der deutsche Gesetzgeber ist insoweit gefordert, die Umsetzung der Finanzierungsregelungen mittelstandsgerecht zu ermöglichen, damit nicht dem Mittelstand die Sicherung der Eigenkapitalbasis und damit der Zugang zu Krediten noch weiter erschwert werden. Ferner ist zu bedenken, dass die deutsche Rechtsordnung und auch das bisher praktizierte System der Rechnungslegung vom Eigenkapitalstatus der Geschäftsguthaben in Genossenschaften ausgehen. Schließlich ist das Prinzip der wechselnden Mitgliedschaften in einer Genossenschaft und auch in einer GmbH & Co. KG unverzichtbar für den Mittelstand.



Diese Punkte wurden bereits im Jahresmittelstandsbericht 2004 als akuter Handlungsbedarf benannt. Dass im Jobgipfel jedoch nur zwei konkrete Maßnahmen seitens der Finanzpolitik aufgegriffen wurden, zeigt leider deutlich, dass es zu keinen substantziellen Verbesserungen gekommen ist. Ob die steuerpolitischen Ergebnisse des 17. März 2005 dabei tatsächlich noch in diesem Jahr umgesetzt werden können, bleibt angesichts des seitherigen Diskussionsverlaufs zudem weiterhin offen.

Finanzpolitik

Auch die Finanzpolitik in Deutschland steht weiterhin unter ungünstigem Vorzeichen. 2004 verletzte Deutschland mit einer Defizitquote von nun 3,7 Prozent des Bruttoinlandsproduktes zum dritten Mal in Folge die im Maastrichter Vertrag vorgegebenen und im Stabilitäts- und Wachstumspakt verfahrensmäßig konkretisierten Verschuldungsgrenzen. Die Verschuldungsquote ist auf zwischenzeitlich 66 Prozent angewachsen. Sanktionen gegen Deutschland wurden 2004 im Ergebnis eines politischen Entscheidungsprozesses auf europäischer Ebene auf Grundlage einer Zusage des Bundesfinanzministers zurückgestellt, 2005 wieder zu einer mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt konformen Haushaltsführung zurückzukehren.

Auf Grund der Risiken des aktuellen Haushaltsplans des Bundes für 2005 und der der Haushaltsplanung zu Grunde liegenden sehr optimistischen Wachstumsprognosen für dieses Jahr ist davon auszugehen, dass die Defizitquote auch im laufenden Jahr überschritten wird.

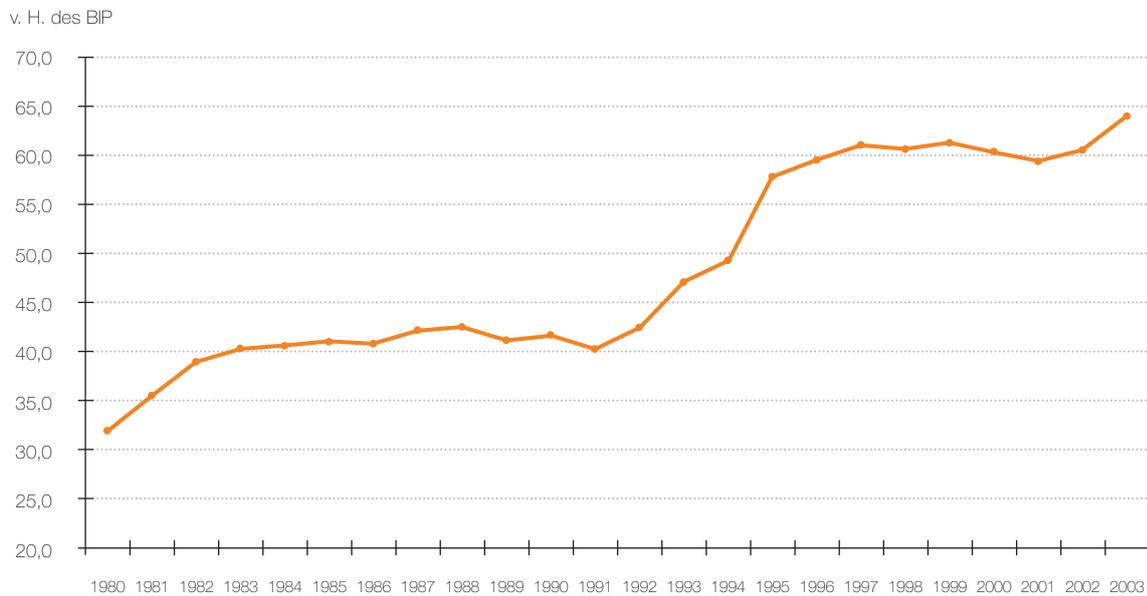
Neben Frankreich gehörte insbesondere Deutschland zu den Wortführern derjenigen Mitgliedsländer der Europäischen Währungsunion, die durch Modifizierungen und Neuinterpretationen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes dessen faktische Aufweichung angestrebt haben. Die diesbezüglichen Beschlüsse der europäischen Staats- und Regierungschefs vom 22. März 2005 haben leider zu einer solchen Aufweichung geführt.

Zwar soll es weiterhin bei den so auch im Maastrichter Vertrag selbst festgelegten Defizitgrenzen von 3 Prozent für das jährliche Defizit und 60 Prozent für den Gesamtschuldenstand – gemessen jeweils am Bruttoinlandsprodukt – bleiben. Für die Beurteilung einer Überschreitung dieser Grenzen im Hinblick auf die Einleitung etwaiger Sanktionen soll nun jedoch eine Reihe zusätzlicher, offen formulierter Kriterien mit herangezogen werden.

Die Durchführung und Durchsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes erhält durch diese Modifizierungen einen Grad an Beliebigkeit, der sowohl für die interne Stabilität des europäischen Währungsraumes als auch für das externe Vertrauen in die weitere Stabilität des Euro sehr problematisch ist. Ein Anstieg der Zinsen im Euro-Raum im Ergebnis solchen Vertrauensverlustes würde die Zinslast der öffentlichen Haushalte deutlich erhöhen.

Schuldenstandsquote

– bis 1990 Westdeutschland, ab 1991 Gesamtdeutschland –



Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; EUROSTAT

Diese Modifizierung und faktische Aufweichung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes „belohnt“ diejenigen Länder, deren Finanzpolitiker es in den vorangegangenen guten Jahren versäumt haben, finanzpolitische Vorkehrungen für schlechte Jahre zu treffen, ohne dass gleichzeitig sichergestellt werden kann, dass dann wenigstens in künftigen guten Jahren tatsächlich solche Vorkehrungen getroffen würden. Insgesamt ist dies auch ein äußerst schlechtes Beispiel für diejenigen neuen Mitgliedstaaten der EU, die sich derzeit auf den Beitritt zur Europäischen Währungsunion vorbereiten.

In Ländern mit längerfristig niedrigem Wirtschaftswachstum wie Deutschland stellt im Übrigen selbst die Einhaltung der 3-Prozent-Grenze keine Nachhaltigkeit der Finanzpolitik sicher: Bei einer Neuverschuldungsquote von 3 Prozent steigt die Gesamtverschuldungsquote nur dann nicht weiter an, wenn das nominale Wirtschaftswachstum mindestens bei rd. 5 Prozent liegt. Da Deutschland weit darunter liegt, wird bei einem Defizit von „nur“ 3 Prozent auch der Schuldenstand weiter steigen.

Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Deutschland muss endlich angegangen werden, nicht

zuletzt im Hinblick auf die tief greifenden demographischen Umbrüche. Sie werden andernfalls dazu führen, dass die Last der Staatsverschuldung um ein weiteres anwächst, während die Zahl derjenigen, die mit ihrer Wirtschaftsleistung und Steuerzahlung die Staatsverschuldung zu bedienen haben, weiter abnimmt. Die Verschuldungsquote, die in Deutschland zwischenzeitlich auf rd. 66 Prozent des BIP angestiegen ist, muss wieder zurückgeführt werden, mindestens auf den sowohl im Maastrichter Vertrag als auch weiterhin im Stabilitäts- und Wachstumspakt genannten Maximalwert von 60 Prozent.

Konsolidierung unverzichtbar

Ende 2004 erreichte die Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte in Deutschland eine Höhe von über 1,4 Billionen Euro, was mehr als 15.000 EUR pro Kopf der Bevölkerung entspricht. Die Zinslast auf diese Verschuldung beläuft sich zwischenzeitlich auf ein Siebtel des Steueraufkommens insgesamt. Dies zeigt gerade auch im Kontext der unbefriedigenden wirtschaftlichen Entwicklung der letzten Jahre überdeutlich, dass der Versuch, strukturelle Probleme einer Volkswirtschaft durch Neuverschuldung bekämpfen zu wollen, vollumfänglich gescheitert ist.

Bei dem Betrag von 1,4 Bio. Euro handelt es sich lediglich um die explizite Staatsverschuldung. Im Hinblick auf die Frage, welche Zahlungsverpflichtungen an die nächste Generation „vererbt“ werden, müssen auch die impliziten Verpflichtungen des Staates mit einbezogen werden. Hierbei handelt es sich insbesondere um Renten- und Pensionsansprüche. Explizite und implizite Staatsverschuldung zusammen belaufen sich auf zwischenzeitlich rd. 7,1 Bio. Euro, was ca. 330 Prozent des jährlichen Bruttoinlandsproduktes entspricht. Nachhaltige Finanzpolitik erfordert angesichts solcher Größenordnungen einen raschen und deutlichen Kurswechsel.

„Die Bundesregierung darf in ihren Reformanstrengungen nicht nachlassen. Sie muss auch die Konsolidierung des Staatshaushaltes konsequent fortführen. Dabei sollten die Maßnahmen zur Verbesserung des Haushaltssaldos auf der Ausgabenseite ansetzen. Alle Beteiligten wissen, dass hierzu das Thema Subventionen ernsthaft angefasst werden muss und kann.“

Dr. Christopher Pleister,
Präsident des BVR

mäßigkeiten kaufmännischer Logik muss vielmehr ein Haushaltsüberschuss erwirtschaftet werden, aus dem der Schuldenstand sukzessive abgebaut wird. Eine solche nachhaltige Finanzpolitik ist zugleich die beste Voraussetzung dafür, dass es in konjunkturell schwierigen Zeiten bei Wirken der so genannten „automatischen Stabilisatoren“ nicht sofort wieder zu einer Verletzung der Defizitgrenze des Stabilitäts- und Wachstumspaktes von 3 Prozent des BIP kommt.

Eine weitere „Verbesserung der Einnahmenseite“ und damit die fortgesetzte Erhöhung der Abgabenbelastung verbieten sich demgegenüber in jedem Fall. Im

Eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte steht wachstumspolitischen Zielen nicht entgegen. Im Gegenteil kann erst eine nachhaltige und spürbare Konsolidierung der öffentlichen Haushalte über eine Reduzierung der Zinslastquote wieder politische Gestaltungsspielräume eröffnen. Auch kann eine glaubwürdige und verlässliche Konsolidierungspolitik einen wichtigen Beitrag zur Stärkung des Vertrauenspotenzials von Unternehmen und Privathaushalten leisten.

Konsolidierung muss dabei weit mehr beinhalten als die Rückführung der jährlichen Neuverschuldung, so schwierig diese auch immer im tagespolitischen Geschäft zu sein scheint. Nach allen Gesetz-

Gegenteil muss die Abgabenbelastung gleichzeitig reduziert werden. Dies macht das Gesamtvorhaben zwar schwieriger, gleichwohl nicht unmöglich. Das „Problem der Gleichzeitigkeit“ von Abgabensenkung und Konsolidierung besteht nicht in dem oftmals beklagten Umfang:

Ein Schlüssel liegt in einer konsequenten Rückführung der staatlichen Ausgaben. Dies wird über den weiteren Abbau von Subventionen nicht ohne zusätzliche Eingriffe auch in sozialpolitisch begründete Leistungsgesetze gelingen. Die entsprechenden Transfers erreichen ohnehin vielfach nicht ihre eigentlichen Adressaten, sondern werden unter immensem administrativem Aufwand nach dem Prinzip „von der linken Tasche in die rechte Tasche“ umgelenkt.

Kontraproduktiv ist demgegenüber, für die Konsolidierung auf der Ausgabenseite vorrangig die öffentlichen Investitionen zu reduzieren, wie dies gerade auch im letzten Jahr wieder geschehen ist. Hierdurch werden weitere Zukunftschancen verspielt.

Ein weiterer Ansatzpunkt für eine nachhaltige Konsolidierung liegt darüber hinaus in der Umsetzung der weiterhin sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene vorhandenen Privatisierungspotenziale.

Ein wesentlicher Konsolidierungsbeitrag ist schließlich auch in den Wachstumsimpulsen zu sehen, die durch eine Rückführung der Abgabenbelastung wie auch eine Rückführung der staatlichen Eingriffe in das Marktgeschehen insgesamt zu erwarten sind. Ein solcher Ansatz ist zudem am besten geeignet, die Schattenwirtschaft ursachengerecht und dauerhaft zurückzuführen.

Diese Wachstumsimpulse sind umso rascher, stärker und nachhaltiger zu erwarten, je größere Sicherheit die Politik Unternehmen und Privathaushalten in die Verlässlichkeit eines solchen finanzpolitischen Kurswechsels vermitteln kann. Dessen Voraussetzung ist und bleibt die Konsequenz der Durchführung. Nur so kann das Ziel erreicht werden, die Staatsquote in überschaubarer Zeit wieder auf eine marktwirtschaftskonforme Größenordnung von deutlich unter 40 Prozent zurückzuführen. Ein Zeitrahmen hierfür von fünf Jahren ist ehrgeizig, gleichwohl realistisch.

Kernthesen

Notwendig sind:

- die Ausrichtung der Beschäftigungspolitik auf den ersten, tatsächlichen Arbeitsmarkt,
- die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes durch Rückführung arbeitsrechtlicher Regulierungen,
- die Reduzierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auf ein unbedingtes Minimum, dabei Streichung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen,
- Verbesserung der Rahmenbedingungen für das Entstehen eines Niedriglohnssektors,
- die Abschaffung der Ich-AG-Förderung,
- eine Konzentration der Tätigkeit der Bundesagentur für Arbeit und der lokalen Arbeitsagenturen auf ihre Kernfunktion, d.h. auf die Arbeitsvermittlung.



Im vergangenen Jahr ist die Zahl der Erwerbstätigen erstmalig seit 2001 wieder gestiegen, und zwar um knapp 130 Tsd. auf 38,4 Mio. Personen im Jahresdurchschnitt. Diese Entwicklung dokumentiert jedoch keine tatsächliche Trendwende auf dem Arbeitsmarkt. Mehr Erwerbstätige gab es lediglich im Bereich der Ich-AGs, bei den Ein-Euro-Jobs und bei den Mini-Jobs, d.h. im Bereich geringfügiger Beschäftigung. Die Zahl der voll sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist demgegenüber im vergangenen Jahr deutlich um weitere rd. 450 Tsd. Personen zurückgegangen.

„Die Arbeitslosenzahlen von über 5 Mio. sind beängstigend. Ursache hierfür sind nicht nur statistische Effekte, sondern eine nachhaltige Fehlenkung der Politik. Arbeitsplätze brauchen Arbeitgeber. Ich fordere die Bundesregierung auf, den Mittelstand bei jeder politischen Maßnahme im Fokus zu haben. Wird der Mittelstand belastet, ist die Maßnahme zu unterlassen.“

Joachim Siebert,
Präsident des ZGV

Im Zusammenhang mit den Mini-Jobs muss zudem berücksichtigt werden, dass die geringfügige Beschäftigung ab Beginn 1999 nach den damaligen einschneidenden Gesetzesänderungen zunächst massiv zurückgegangen war. Daher stellt die positive Entwicklung in diesem Bereich seit April 2003, als wieder großzügigere und flexiblere sozial- und steuerrechtliche Regelungen für diese Beschäftigungsform eingeführt wurden, lediglich eine Rückkehr zu früheren Verhältnissen in dem von 325 auf 400 Euro angehobenen Verdienstsegment dar. Um diese insgesamt positive Entwicklung zu verstärken, sollte die Verdienstgrenze für Mini-Jobs auf mindestens 500 Euro/Monat angehoben werden.

Trotz einer gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate von 1,6 Prozent im vergangenen Jahr ist die statistisch ausgewiesene Arbeitslosigkeit nicht gesunken, sondern vielmehr gegenüber dem Vorjahr graduell weiter angestiegen.

Zum Jahresbeginn 2005 wurden erstmalig mehr als 5 Mio. Arbeitslose in der Statistik ausgewiesen. Mit 5,2 Mio. Arbeitslosen im Februar 2005 wurde ein neuer Negativrekord erreicht. Diese dramatische Entwicklung ist nur teilweise auf saisonale Gründe und auf statistische Effekte zurückzuführen, d.h. auf die Einbeziehung erwerbsfähiger früherer Sozialhilfeempfänger, die nun Arbeitslosengeld II beziehen, in die Arbeitslosenstatistik.

Mit dieser statistischen Bereinigung erhält die Arbeitslosenstatistik ohne Zweifel eine größer Aussagekraft im

Hinblick auf das tatsächliche Ausmaß der Arbeitslosigkeit. Gleichwohl erfasst diese Statistik weiterhin nicht alle Formen tatsächlicher Unterbeschäftigung in Deutschland, wie z.B. die Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im so genannten zweiten Arbeitsmarkt.

Rechnet man zu der statistisch ausgewiesenen Arbeitslosigkeit die rd. 1,3 Mio. Teilnehmer an ABM und Qualifizierungsmaßnahmen sowie Ein-Euro-Jobs wie auch die 0,4 Mio. Frührentner hinzu, liegt die tatsächliche Unterbeschäftigung derzeit bei rd. 7 Mio. Personen.

Beschäftigungspolitik ursachengerecht ausgestalten

Die Entwicklung des Jahres 2004 und auch der ersten Monate des Jahres 2005 zeigt erneut in aller Deutlichkeit, dass das Wirtschaftswachstum zu gering bzw. die Beschäftigungsschwelle zu hoch ist, als dass auf absehbare Zeit die Lösung der Beschäftigungsprobleme aus Wachstum erwartet werden könnte. Der umfangreiche Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Ein-Euro-Jobs usw. kann die massiven beschäftigungspolitischen Probleme in Deutschland ebenfalls nicht lösen, sondern verschärft sie im Gegenteil nur noch weiter.

Beschäftigungspolitik kann nur dann tatsächliche Erfolge haben, wenn sie in ihren einzelnen Teilen auf die Behebung der für die Unterbeschäftigung maßgeblichen Ursachen abzielt:

Erstens muss der Arbeitsmarkt weiter mit dem Ziel flexibilisiert werden, dass er tatsächlich zu einem Markt wird. Dies setzt insbesondere eine Rückführung der weiterhin sehr umfangreichen sozialpolitisch begründeten Regulierung von Beschäftigungsverhältnissen voraus.

Zweitens muss der so genannte zweite Arbeitsmarkt zurückgeführt werden. Die „aktive Arbeitsmarktpolitik“ hat sich als insgesamt ungeeignet erwiesen, tragfähige Brücken hin zu regulärer Beschäftigung im ersten, tatsächlichen Arbeitsmarkt zu schaffen.

Stattdessen müssen drittens die Rahmenbedingungen für das Entstehen eines Niedriglohnssektors auf dem ersten, tatsächlichen Arbeitsmarkt deutlich verbessert werden.

„Unsere „Diagnose Mittelstand 2005“ zeigt eine leichte Entlastung des Mittelstandes bei den Personalkosten. Die moderate Lohnpolitik der letzten Jahre, eine höhere Arbeitsmarktflexibilität und mehr betriebliche Bündnisse für Arbeit haben dazu beigetragen. Dieser Weg muss konsequent weiter gegangen werden, um die untragbar hohe Arbeitslosigkeit nachhaltig zu reduzieren.“

Dr. Dietrich H. Hoppenstedt,
Präsident des DSGV

Viertens muss die Tätigkeit der Arbeitsverwaltung, d.h. der Bundesagentur für Arbeit wie insbesondere auch der lokalen Arbeitsagenturen, endlich mit höchster Priorität auf ihre Kernfunktion, d.h. auf die Arbeitsvermittlung, konzentriert und muss die Effizienz der in den letzten Jahren dramatisch eingebrochenen Arbeitsvermittlung wieder deutlich gesteigert werden.

Fünftens sind gerade für vergleichsweise arbeitsintensiv produzierende mittelständische Unternehmen Arbeitskosteneutlastungen notwendig, insbesondere im Bereich der Sozialversicherungsbeiträge als gesetzlichen Personalzusatzkosten. Diesbezügliche Forderungen und Anregungen der Arbeitsgemeinschaft Mit-

telstand sind im nachfolgenden Kapitel „Sozialpolitik“ dargelegt.

Sechstens und grundsätzlich müssen die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für unternehmerisches

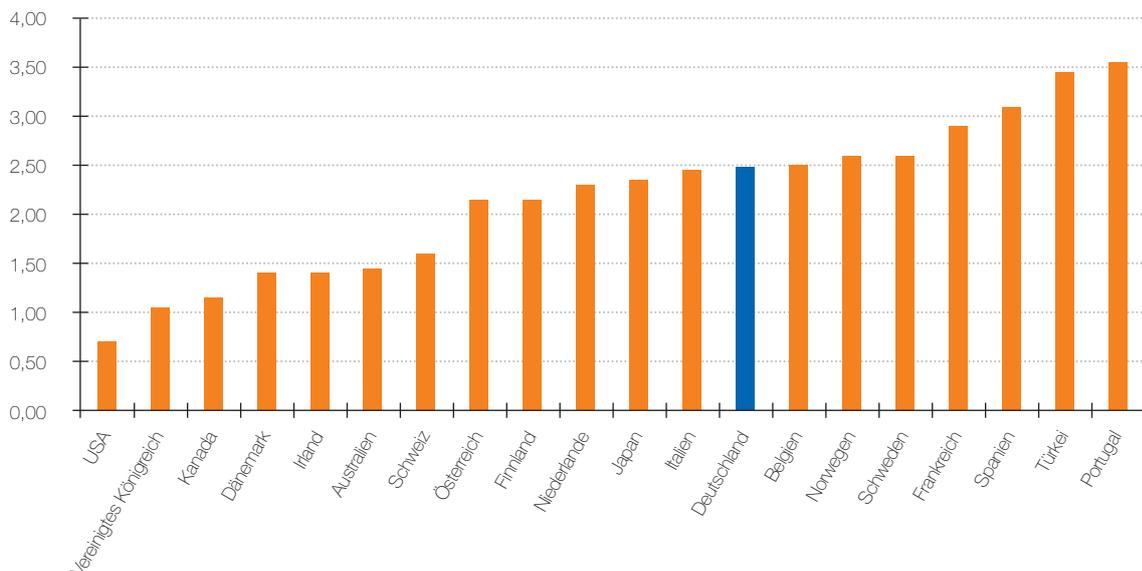
Handeln insgesamt so verbessert werden, dass gerade der Mittelstand seine frühere Wachstums- und damit auch Beschäftigungsdynamik zurückgewinnen kann. Politik für den Wirtschaftsstandort Deutschland ist immer auch zugleich Politik für den Beschäftigungsstandort Deutschland.

Arbeitsmarkt deregulieren

Der Arbeitsmarkt in Deutschland ist in hohem Maße reguliert. Durch immer mehr Eingriffe in die Vertragsfreiheit wurde das freie Spiel der Kräfte von Angebot und Nachfrage zunehmend außer Kraft gesetzt. Begründet wurden und werden diese Regulierungen damit, dass zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern im Hinblick auf die Durchsetzbarkeit der jeweiligen Interessen ein Ungleichgewicht zu Lasten der Arbeitnehmer bestünde. Daher sei es ureigene sozialpolitische Aufgabe des Staates, für die Arbeitnehmer spezifische Schutzrechte einzuführen und sicherzustellen.

Dieses tradierte sozialpolitische Leitbild ist vor dem Hintergrund unbestreitbarer Missstände in den Frühphasen der Industrialisierung entstanden. Angesichts der Fortschritte in der Bildungspolitik wie auch des Aufbaus eines umfassenden Systems sozialer Siche-

Arbeitsmarktregulierung 2003



Quelle: OECD 2004

rung wie auch durch den seitherigen massiven Wohlstandszuwachs hat es zwischenzeitlich deutlich an funktionaler Relevanz verloren.

Gegensätzliche Interessen bestehen heutzutage weit mehr zwischen denjenigen, die in den Arbeitsmarkt integriert sind und denjenigen, die durch die strukturell bedingte, hohe Arbeitslosigkeit hiervon ausgeschlossen werden: Geschützt werden vielfach die Arbeitsplatzbesitzer, während Arbeitssuchenden der Weg in Beschäftigung auf Grund der mit diesen Schutzrechten verbundenen ökonomischen Kosten zunehmend erschwert wird.

Diese Schutzrechte führen u.a. dazu, dass die notwendige Anpassungsflexibilität seitens der Arbeitsplatzbesitzer geringer ist, als dies angesichts der globalen Umbrüche notwendig wäre. Sie gehen aber auch zu Lasten der Anpassungsflexibilität der Unternehmen und kosten damit Arbeitsplätze.

„Das Arbeitsrecht muss endlich gestrafft, vereinheitlicht und rechtsicher gestaltet werden. Dazu gehören Vereinheitlichungen von Schwellenwerten und Fristen. Wichtig ist ebenso eine Flexibilisierung sowie die Abschaffung des generellen Teilzeitanpruchs. Das ist es, was wir unter einer Politik für mehr Arbeitsplätze und Wachstum verstehen.“

Ernst Fischer,
Präsident des DEHOGA

Das Arbeitsrecht hat zwischenzeitlich einen solchen Grad an Komplexität und damit Unübersichtlichkeit erhalten, der insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen kaum noch zu überblicken und zu bewältigen ist. In letzter Konsequenz und in diametralem Widerspruch zu dem eigentlich Erwünschten und Erhofften haben diese Schutzrechte damit sogar negative Wirkungen auch auf die Arbeitsplatzbesitzer selbst.

Ein notwendiges und sachgerechtes Mindestmaß arbeitnehmerbezogener Schutzrechte ist und bleibt notwendig. Gerade unter beschäftigungspolitischer Zielsetzung muss jedoch das zwischenzeitlich ent-

standene Regulierungsniveau durchforstet, auf seine Tragfähigkeit und Funktionalität hin überprüft und dort, wo dies notwendig ist, zurückgeführt werden. Andernfalls werden immer mehr Menschen nicht in Arbeit, sondern vor Arbeit bzw. aus Arbeit heraus „geschützt“.

Ein wichtiges Thema ist und bleibt in diesem Zusammenhang der Kündigungsschutz: Er führt für den Arbeitgeber zu – teilweise nur annähernd kalkulierbaren – direkten und indirekten Kostenbelastungen, die

bei der Entscheidung über eine Neueinstellung bereits mit zu berücksichtigen sind. Er führt daher dazu, dass selbst dann, wenn sich positive wirtschaftliche Perspektiven für ein Unternehmen abzeichnen, der Mehrbedarf an Beschäftigung z.B. über Überstunden statt durch Neueinstellungen aufgefangen wird. Dass Überstunden angesichts der damit verbundenen zusätzlichen Verdienstmöglichkeiten auch im Interesse der bereits Beschäftigten liegen, sei hier nur ergänzend angemerkt.

Die jüngste Heraufsetzung des Schwellenwertes im Kündigungsschutzgesetz von 5 auf 10 Beschäftigte war zwar sinnvoll und richtig. Diese Neuregelung gilt jedoch nur für Arbeitsverhältnisse, die nach dem 1. April 2004 begonnen wurden. Im Gesamtergebnis müssen damit kleine Unternehmen derzeit für unterschiedliche Beschäftigtengruppen unterschiedliche Kündigungsschutzrechte beachten, was kein zielführender Beitrag zur Entbürokratisierung sein kann. Sinnvoller wäre es insgesamt gewesen, eine einheitliche Regelung für alle Beschäftigungsverhältnisse einzuführen und den Schwellenwert auf 20 anzuheben.

Gleichzeitig sollte die allgemeine Wartezeit im Kündigungsschutzgesetz auf drei Jahre ausgedehnt werden. Nicht nur Existenzgründer, sondern alle Unternehmen sollten zudem die Möglichkeit haben, befristete Arbeitsverhältnisse bis zu einer Dauer von fünf Jahren ohne sachliche Befristungsgründe abschließen zu können. Um die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe zu fördern, sollte des Weiteren der besondere Kündigungsschutz für Auszubildende aufgehoben werden.

Die nun eingeführte Option, dass der Kündigungsschutz im Kündigungsfall nach Hinweis des Arbeitgebers und auf Wunsch des Arbeitnehmers durch eine Abfindung abbedungen werden kann, hat zu keiner spürbaren Entlastung geführt. Eher steht zu befürchten, dass sich Kündigungsschutzprozesse im Ergebnis dieser neuen Regulierung tendenziell verteuern.

Befristete Arbeitsverhältnisse sind derzeit nur zwischen Vertragsparteien zulässig, die bisher noch in keinem Arbeitsrechtsverhältnis zueinander standen. Dieses so genannte Ersteinstellungsgebot steht einer flexiblen und praxisgerechten Befristung von Arbeitsverhältnissen entgegen. Diese Regelung sollte daher nicht nur, wie jüngst vom Bundeskanzler angekündigt, in Grenzen modifiziert, sondern insgesamt abgeschafft und durch die Einführung einer Mindestzeitspanne ersetzt werden.

Beispiele für sozial- und arbeitsrechtliche Schwellenwerte im Bereich kleiner und mittlerer Unternehmen

Beschäftigtenzahl	Sachverhalt
ab 1	Betriebsärztliche und sicherheitstechnische Betreuung (Schwellenwerte variieren je nach Berufsgenossenschaft)
ab 5	Betriebsrat mit 1 Mitglied (vereinfachtes Wahlverfahren)
ab 6	Geltung des Kündigungsschutzgesetzes für vor dem 1. Januar 2004 begonnene Arbeitsverhältnisse
ab 11	Geltung des Kündigungsschutzgesetzes für ab dem 1. Januar 2004 begonnene Arbeitsverhältnisse
ab 16	Anspruch von Arbeitnehmern auf Teilzeitbeschäftigung
ab 20	Keine Teilnahme des Betriebes mehr möglich am Lohnausgleichsverfahren Beschäftigungspflicht für 1 Schwerbehinderten, andernfalls Ausgleichsabgabe von monatlich 105 Euro
ab 21	Betriebsrat mit 3 Mitgliedern Bildung eines Arbeitsschutzausschusses
ab 40	Beschäftigungspflicht für zwei Schwerbehinderten, andernfalls Ausgleichsabgabe von monatlich 360 Euro
ab 51	Betriebsrat mit 5 Mitgliedern
ab 60	Grundsätzliche Beschäftigungspflicht von Schwerbehinderten: mindestens 5 Prozent der Belegschaft
ab 100	Betriebsrat mit 5 Mitgliedern
ab 200	Freistellung eines Betriebsratsmitglieds ohne Entgeltkürzung
ab 201	Betriebsrat mit 9 Mitgliedern

Der vor einigen Jahren eingeführte Rechtsanspruch auf Teilzeitbeschäftigung hat sich als beschäftigungsfeindlich erwiesen, nicht zuletzt deswegen, weil er eine verlässliche Personalplanung gerade auch kleinerer mittelständischer Unternehmen erschwert. Er sollte daher wieder abgeschafft werden.

Zur Stärkung der Einstellungsbereitschaft der Betriebe müssen Teilzeitbeschäftigte bei der Berechnung aller Schwellenwerte entsprechend ihrer Arbeitszeit berücksichtigt werden. Dies wäre ein zielführender Ansatz zur Förderung der Teilzeitbeschäftigung. Darüber hinaus sollten Auszubildende nicht mehr in die Berechnung von Schwellenwerten einbezogen werden, um die Einstellungsbereitschaft der Arbeitgeber zu erhöhen.

Die teuren und starren Regelungen des Betriebsverfassungsgesetzes sind auf die Gegebenheiten in Großbetrieben hin ausgelegt. Für mittelständische Unternehmen sind diese Regelungen nicht sachgerecht und teuer. Sie beeinträchtigen die notwendige Anpassungsflexibilität. Die betriebliche Mitbestimmung muss daher Erfordernisse und Strukturen kleiner und mitt-

lerer Unternehmen weit stärker als bisher berücksichtigen. In Betrieben bis zu 50 Beschäftigten sollte die institutionalisierte Form der Mitbestimmung nicht greifen. Grundsätzlich sollten zudem die Änderungen des Betriebsverfassungsgesetzes aus dem Jahr 2001 insgesamt wieder zurückgenommen werden.

Das Schwerbehindertengesetz ist ein Paradebeispiel für ein gut gemeintes Schutzrecht, das nicht zu mehr, sondern eher zu weniger Beschäftigung in der durch ein Schutzgesetz begünstigten Personengruppe führt. Angesichts der engmaschigen Regulierungen zu Gunsten schwer behinderter Beschäftigter zahlen viele Unternehmen lieber die Schwerbehindertenabgabe, als einen Schwerbehinderten einzustellen. Die Schwerbehindertenabgabe ist zudem an Vorgaben geknüpft, die dazu führen, dass diese Abgabe auch dann fällig wäre, wenn alle Schwerbehinderten eine Anstellung fänden. Faktisch handelt es sich hier zugleich auch noch um eine Zwangsabgabe für Unternehmen.

Sonderregelungen im Schwerbehindertengesetz, insbesondere das Verfahren des besonderen Kündi-

gungsschutzes mit doppelter Rechtswegzuständigkeit sowie der Zusatzurlaub, sollten gerade auch im Beschäftigungsinteresse schwer Behinderter entfallen. Auch muss die Höhe der Schwerbehindertenabgabe so festgelegt werden, dass es sich bei ihr nicht mehr um eine generelle Zwangsabgabe für Unternehmen handelt.

Das neue Antidiskriminierungsgesetz steht aus den bereits eingangs dargelegten Gründen und auch trotz der zwischenzeitlichen Modifizierungen im Gesetzgebungsverfahren in deutlichem Widerspruch zur Notwendigkeit, den Arbeitsmarkt und hierbei auch das Arbeitsrecht zu vereinfachen.

Ein Kennzeichen des deutschen Arbeitsrechts sind zudem je nach Einzelbereich teilweise sehr unterschiedliche Begriffsbestimmungen und Abgrenzungen. So zählen z.B. im Betriebsverfassungsgesetz Auszubildende zu den Beschäftigten, im Kündigungsschutzgesetz demgegenüber nicht. Im Kündigungsschutzgesetz werden Teilzeitbeschäftigte grundsätzlich im Verhältnis ihrer Arbeitszeit berücksichtigt, im Betriebsverfassungsgesetz demgegenüber nach Kopfhahl. Entbürokratisierung des Arbeitsrechts muss daher auch eine Vereinheitlichung der Begriffsbestimmungen und Abgrenzungen beinhalten.

Dringend notwendig ist schließlich eine Flexibilisierung des Tarifrechts: In immer mehr Unternehmen werden



betriebliche Bündnisse für Arbeit geschlossen, bei denen im Gegenzug zu einer Beschäftigungssicherungszusage des Arbeitgebers die Arbeitnehmer auf bestimmte Teile bisheriger tarifvertraglich geregelter Entgeltansprüche oder ihnen zugute kommende tarifvertragliche Regelungen der Arbeitsbedingungen verzichten.

Solchen betrieblichen Bündnissen für Arbeit fehlt bisher jedoch die umfassende rechtliche Absicherung, zumindest dort, wo es noch keine diesbezüglichen tarifvertraglichen Flankierungen gibt. Daher sollte das Günstigkeitsprinzip gesetzlich so präzisiert werden, dass bei entsprechender Willensbildung auf betrieblicher Ebene im Interesse der Beschäftigungsstabilisierung von tarifvertraglichen Vorgaben abgewichen werden kann.

Zweiten Arbeitsmarkt zurückführen

Nicht einmal zwei Arbeitslose werden derzeit monatsdurchschnittlich je Vermittler ohne staatliche Förderung in eine Beschäftigung gebracht. Ein großer Anteil der Vermittelten landet in einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme (ABM), bekommt nur durch staatliche Zuschüsse einen Arbeitsplatz oder kommt in einer der Personal-Service-Agenturen für Leiharbeit unter, obwohl letztere im Testlauf weitgehend gescheitert sind.

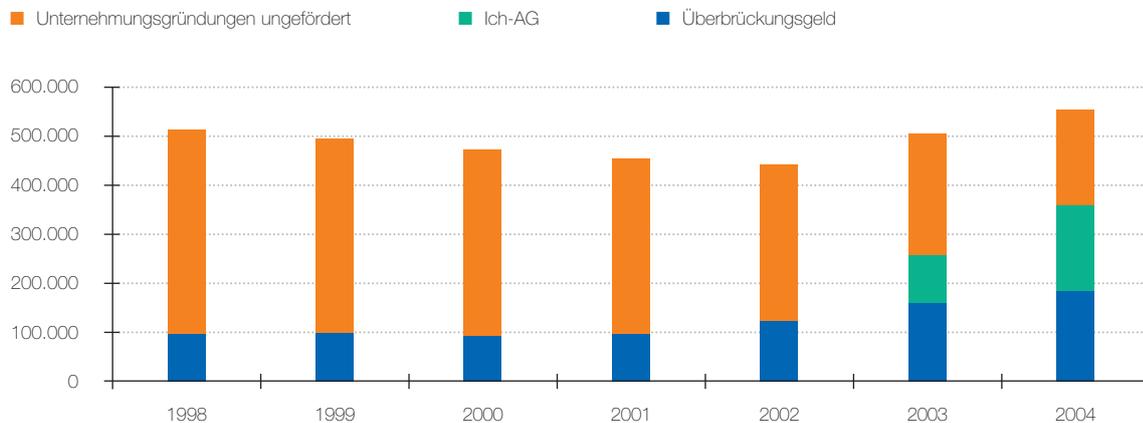
Aktuelle wissenschaftliche Studien belegen, dass die arbeitsmarktpolitischen Instrumente zwar Milliardensummen verschlingen, aber nur in seltenen Fällen ihr Ziel erreichen, eine Brücke in den ersten, tatsächlichen Arbeitsmarkt zu bauen. Im Gegenteil verzögern sie zumeist die Integration in reguläre Beschäftigungsverhältnisse.

Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus gravierende Mängel bei der Durchführung von ABM im Hinblick auf die von der Konzeption her unerlässlichen Förderkriterien der „Zusätzlichkeit“ und des „öffentlichen Interesses“ festgestellt. Angesichts ihrer erwiesenen Ineffizienz müssen solche ABM insgesamt abgeschafft werden.

Die neueste Variante staatlicher Beschäftigungspolitik sind die so genannten Ein-Euro-Jobs, bei denen es sich um Arbeitsgelegenheiten für Bezieher von Arbeitslosengeld II handelt, die im Rahmen von Arbeitsgelegenheiten neben dem Sozialtransfer eine Mehr-

Unternehmensgründungen

– Unternehmungsgründungen ohne freie Berufe und Nebenerwerbsgründungen –



Quelle: IfM Bonn, Bundesagentur für Arbeit, BMWA, eigene Berechnungen

aufwandsentschädigung von ein bis zwei Euro/Stunde erhalten. Bis April 2005 waren bereits 114 Tsd. solcher Arbeitsgelegenheiten geschaffen worden. In einem weiteren Sonderprogramm sollen alleine weitere 50 Tsd. Ein-Euro-Jobs für ältere Arbeitslose geschaffen werden.

Solche Beschäftigungsmöglichkeiten dürfen nur von gemeinnützigen bzw. öffentlichen Stellen – wie insbesondere Kommunen – bereitgestellt werden; auch dürfen sie zumindest von der Konzeption her nicht dazu führen, dass solche massiv subventionierten Tätigkeiten private Unternehmen vom Markt verdrängen. Genau dieses muss jedoch in wachsendem Umfang festgestellt werden: Solche Arbeitsgelegenheiten bieten vielen Kommunen angesichts deren dramatischer Haushaltslage eine willkommene Gelegenheit, Aufgaben durchzuführen, mit denen andernfalls Privatunternehmen beauftragt würden.

Derartige Arbeitsgelegenheiten, die bereits nach dem Bundessozialhilfegesetz in großem Umfang in kommunalen Beschäftigungsgesellschaften geschaffen wurden, dürfen nicht ausgeweitet, sondern müssen vielmehr deutlich eingeschränkt werden. Die Finanzkraft der Kommunen muss stattdessen so gestärkt werden, dass diese wieder mehr Aufträge an Privatunternehmen finanzieren können. Dabei darf nicht vergessen werden, dass die Kommunen durch „Hartz IV“ bereits in durchaus beachtlichem Umfang von bisherigen Sozialhilfeaufgaben entlastet werden.

Die Gründungsdynamik bei den so genannten Ich-AGs, die durch einen Zuschuss seitens der Bundesagentur für Arbeit gefördert werden, hat sich fortgesetzt; dies auch nachdem nun die Vorlage und Prüfung eines Unternehmenskonzeptes verpflichtend gemacht wurde. Aktuelle Statistiken zeigen zwar eine wachsende Anzahl solcher Existenzförderungsfälle, die Gründungsaktivitäten insgesamt nehmen jedoch nicht ansatzweise in selbem Umfang zu. Dies deutet auf große Mitnahmegefahren hin. Wissenschaftliche Analysen weisen darüber hinaus auf eine vergleichs-



weise geringe Nachhaltigkeit solcher vorrangig unter arbeitsmarktpolitischen Vorzeichen geförderten Existenzgründungen hin.

Existenzgründungen sind zwar gesamtwirtschaftlich notwendig, insbesondere auch zur Erhöhung der Innovationsintensität der Wirtschaft. Die Förderung von Existenzgründungen darf jedoch nicht vorrangig darauf abzielen, die Arbeitslosenstatistik zu entlasten. Andernfalls geraten die berechtigten Belange bestehender Unternehmen allzu leicht aus dem Blickfeld, was zu Lasten der Beschäftigungsentwicklung geht. In Dänemark wurde ein entsprechendes Förderinstrument auf Grund massiver Mitnahmeeffekte und Wettbewerbsverzerrungen wieder gestrichen.

Auch in Deutschland sollte der Existenzgründungszuschuss für Ich-AGs unverzüglich wieder entfallen. Im Gegensatz hierzu wurde dieses Instrument Ende April 2005 über 2005 hinaus um weitere zwei Jahre verlängert. Da es sich bei der Förderung von Existenzgründungen um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe handelt, sollte gleichzeitig das ebenfalls von den Arbeitsagenturen ausbezahlte Überbrückungsgeld für Existenzgründer von der bisherigen Beitrags- auf eine allgemeine Steuerfinanzierung umgestellt werden.

Eine wesentliche Ursache der hohen Arbeitslosigkeit sind die hohen Personalzusatzkosten, d.h. die hohe Belastung der Arbeitsplätze durch die Beiträge zur

Sozialversicherung, die insbesondere im tendenziell arbeitsintensiv produzierenden Mittelstand besonders gravierend zu Buche schlagen.

Der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung kann und muss kurzfristig und deutlich gesenkt werden. Zwei Prozentpunkte sind hierfür eine realistische und notwendige Größenordnung. Dies kann u.a. durch die Rückführung von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten finanziert werden.

Seit neuestem ist die Bundesagentur für Arbeit verpflichtet, dem Bund vierteljährlich einen so genannten Aussteuerungsbetrag für jeden Arbeitslosen zu zahlen, der in den vorangegangenen drei Monaten nach Bezug von Arbeitslosengeld I nun Arbeitslosengeld II erhält. In diesem Jahr veranschlagt der Bund die entsprechenden, aus dem Beitragsaufkommen zu finanzierenden, Zahlungen der Bundesagentur mit 6,7 Mrd. Euro. Auch dieser Aussteuerungsbetrag muss zur Finanzierung der Beitragssenkung in der Arbeitslosenversicherung umgehend wieder gestrichen werden.

Niedriglohnsektor stärken

Eine zielführende Alternative zu der bisherigen Arbeitsmarktpolitik ist, staatlicherseits für solche Rahmenbedingungen zu sorgen, dass sich endlich ein funktionsfähiger Niedriglohnsektor im Bereich des ersten, tatsächlichen Arbeitsmarktes herausbilden kann. Dies ist insbesondere notwendig, um auch Personen mit vergleichsweise niedriger Arbeitsproduktivität wieder positive Beschäftigungsperspektiven geben zu können.

Je höher die Transferzahlungen für Nichtarbeit und je umfassender die ineffizienten arbeitsmarktpolitischen Instrumente ausgestaltet sind, umso geringere Chancen bestehen jedoch für die Schaffung eines nennenswerten Niedriglohnbereichs auf dem ersten, tatsächlichen Arbeitsmarkt. Damit ein solcher Niedriglohnsektor entstehen und gestärkt werden kann, müssen mehrere Eckpunkte beachtet werden:

Sofern das Arbeitsentgelt in einer Beschäftigung im Niedriglohnbereich nicht zur Deckung des Lebensunterhalts ausreicht, sind ergänzende Transfers notwendig. Hierbei muss es sich jedoch um die Unterstützung der jeweiligen Person und darf es sich nicht um arbeitsplatzbezogene Zahlungen handeln, bei denen im Vergleich zur Arbeitsproduktivität zu hohe





Lohnkosten durch Lohnkostenzuschüsse heruntersubventioniert werden. Solche Lohnkostenzuschüsse lenken den Blick ab von der beschäftigungspolitischen Verantwortung auch der Tarifpolitik. Abgesenkte Einstiegstarife, wie sie in einzelnen Tarifbereichen bereits vereinbart worden sind, können in diesem Kontext einen wichtigen Beitrag leisten.

In welcher Form diese personenbezogenen Transfers ausgestaltet werden, z.B. im Rahmen einer so genannten negativen Einkommensteuer, ist eine Praktikabilitätsfrage. Bei deren Beantwortung können Erfahrungen insbesondere aus angelsächsischen Ländern hilfreich sein. Aber auch bereits seit längerem diskutierte andere Formen wie z.B. das so genannte Bürgergeld könnten praktikable Ansatzpunkte bieten. Angesichts knapper öffentlicher Mittel müssen solche Transferinstrumente in jedem Fall jedoch so ausgestaltet werden, dass sie nicht zu Mitnahmeeffekten führen.

Ebenfalls muss auch sicher gestellt sein, dass sich eine Beschäftigung auf dem ersten, tatsächlichen Arbeitsmarkt mehr lohnt als Nichtarbeit, dass also das verfügbare Einkommen aus Arbeitsentgelt und ergänzenden Einkommenszuschüssen höher ist als ein bei

Arbeitslosigkeit gezahlter Sozialtransfer. Auch diese Sozialtransfers sind daher gerade unter den genannten Anreizaspekten weiter zu überprüfen.

Darüber hinaus muss das Unterstützungsinstrumentarium auf eine Beschäftigungsaufnahme auf dem ersten, tatsächlichen Arbeitsmarkt und nicht auf dem so genannten zweiten Arbeitsmarkt hin ausgerichtet sein. Genau das Gegenteil erfolgt derzeit im Rahmen der Ein-Euro-Jobs für Bezieher von Arbeitslosengeld II. Diese arbeitsmarktpolitisch motivierten Beschäftigungsgelegenheiten führen vielfach zu einem höheren Gesamteinkommen als z.B. die Beschäftigungsaufnahme desselben Personenkreises im Rahmen eines Mini-Jobs auf dem ersten tatsächlichen Arbeitsmarkt.

Es wäre zu kurz gesprungen, nun günstigere Anrechnungsregelungen für die Aufnahme eines Mini-Jobs einzuführen, wie dies nun im Ergebnis des „Job-Gipfels“ vom 17. März 2005 vorgesehen ist. Das ursächliche Problem liegt in den problematischen Ein-Euro-Jobs, so dass die Lösung dort ansetzen muss.

Vermittlungsgeschehen verbessern

Die Vermittlungserfolge der Bundesagentur für Arbeit sind weiterhin unzureichend. Eine der Ursachen hierfür ist, dass die personellen Kapazitäten in den Arbeitsagenturen durch Sonderprogramme des Bundes, durch die komplexen arbeitsmarktpolitischen Regelwerke und durch die Expansion des zweiten Arbeitsmarktes überfordert werden.

Es sollte auch weiterhin nicht zu den Kernaufgaben der Bundesagentur gehören, „virtuelle Beschäftigung“ zu schaffen, Existenzgründer zu fördern oder über die PSA Leiharbeit – aufwändig und mit geringem Wirkungsgrad – zu organisieren. Es ist höchste Zeit, diese Irrwege der Arbeitsmarktpolitik zu verlassen. Der notwendige Umbauprozess der Bundesagentur zu einem modernen Dienstleister mit der Arbeitsvermittlung als Kernaufgabe wird hierdurch zunehmend gefährdet.

Weniger als 14 Prozent der mittlerweile mehr als 90 Tsd. Beschäftigten der Bundesagentur für Arbeit sind im Bereich der Arbeitsvermittlung tätig. Obwohl in den zurückliegenden Jahren die Zahl der Arbeitsvermittler mehrfach aufgestockt wurde, ist ein rückläufiger Trend der Vermittlungen festzustellen. 2004 sank einerseits

die Zahl gemeldeter offener Stellen um rd. 12 Prozent, gleichzeitig reduzierten sich erfolgreichen Arbeitsvermittlungen jedoch um mehr als 28 Prozent. Von den rd. 510 Tsd. Vermittlungen entfielen 25 Prozent auf den zweiten Arbeitsmarkt.

Sowohl Unternehmen als auch Arbeitnehmer bzw. Arbeitssuchende bedienen sich bei der Suche nach einem neuen Mitarbeiter bzw. nach einem neuen Arbeitgeber in immer geringerem Umfang der Dienste der Arbeitsagenturen, sondern setzen auf eigene Initiativen oder andere Formen der Kontaktaufnahme.

Es ist nicht akzeptabel, dass die Arbeitsvermittlung – auch entgegen allen politischen Ankündigungen und trotz einer Gesetzgebung, die unter der Überschrift

„Vermittlungsoffensive“ steht – augenscheinlich zu einer unbedeutenden Restgröße im Vergleich zu den kostenträchtigen, verwaltungsaufwändigen und vielfach ineffizienten arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten verkümmert.

An deren Stelle muss eine marktgerechte und vermittlungorientierte Neuausrichtung der Bundesagentur für Arbeit treten. Effizienzindikator müssen die tatsächlichen Vermittlungserfolge im Wettbewerb mit privaten Dienstleistern sein. Dieser Vergleich im Wettbewerb ermöglicht dann auch eine Abschätzung, ob es weiterhin einer eigenständigen öffentlichen Institution bedarf, oder ob diese Aufgabe nicht insgesamt besser von privaten Vermittlungsagenturen erfüllt werden kann.



Kernthesen

Notwendig sind:

- Zukunftssicherung der sozialen Sicherungssysteme angesichts tief greifender demographischer Umbrüche bei gleichzeitiger
- Rückführung der Beitragsbelastung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern,
- Konzentration der Sozialversicherungen auf eine Basissicherung bei Stärkung des Äquivalenz- und Subsidiaritätsprinzips,
- Stärkung wettbewerblicher Ordnungsprinzipien auch in den sozialen Sicherungssystemen,
- Rückführung der versicherungsfremden Leistungen und Umstellung von der Beitrags- auf Steuerfinanzierung,
- Abkopplung der Absicherung von Krankheits- und Pflegefallrisiken vom Arbeitsverhältnis,
- Stärkung der betrieblichen und privaten Vorsorge.



Der Sozialstaat Deutschland wuchert weiter aus. Laut jüngstem Sozialbericht beliefen sich die sozialpolitischen Aufwendungen im Jahr 2003 auf 32,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Dies ist eine neuerliche historische Höchstmarke. Die Investitionsquote liegt demgegenüber deutlich unter 20 Prozent. Sozialpolitische Ausgleichs- und Umverteilungsmaßnahmen haben damit – dies bereits seit Mitte der 70er Jahre – in Deutschland einen weit höheren Stellenwert als die wirtschaftliche Zukunftssicherung durch Investitionen.

Fast 60 Prozent der Sozialausgaben werden über die Sozialbeiträge finanziert und sind damit an den Faktor Arbeit geknüpft. Der Arbeitgeberanteil an den Sozialversicherungsbeiträgen ist für die Unternehmen ein großer Kostenblock. Insbesondere gilt dies für den vergleichsweise arbeitsintensiv produzierenden Mittelstand.

Die gesetzlich vorgegebenen, hohen Personalzusatzkosten sind eine wichtige Ursache der dauerhaften Unterbeschäftigung in Deutschland. Sie begünstigen das Ersetzen menschlicher Arbeitskraft durch Kapital bzw. Maschinen wie auch die Verlagerung von Arbeitsplätzen in Länder mit günstigerer Arbeitskostensituation.

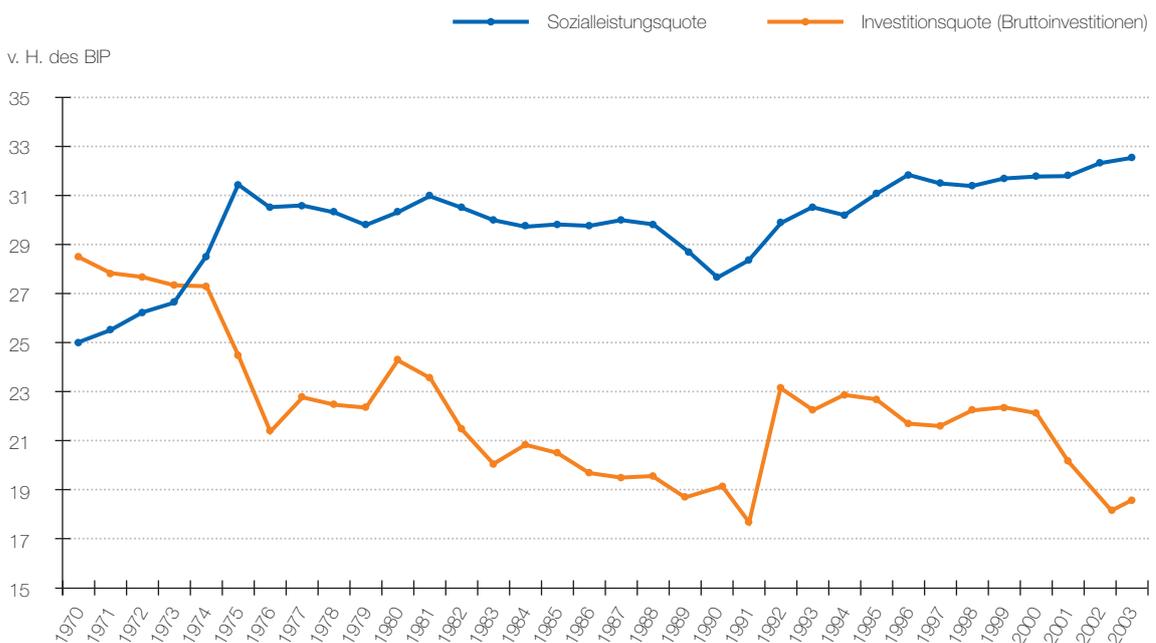
Die Zahl voll sozialversicherungspflichtig Beschäftigter sinkt seit mehreren Jahren kontinuierlich. Eine immer geringere Anzahl von Arbeitsplätzen muss die kontinuierlich wachsenden Finanzierungslasten der sozialen Sicherungssysteme tragen. Die negativen Wechselwirkungen zwischen Beitragsbelastung und Arbeitslosigkeit werden immer gravierender und durch eine ineffiziente Arbeitsmarktpolitik verstärkt.

Grundsätzlich kann daher nur begrüßt werden, dass die Bundesregierung in ihrem diesjährigen Jahreswirtschaftsbericht erneut die Notwendigkeit bekräftigt, die Summe der Beitragssätze zu den Sozialversicherungen „mittelfristig im Zuge weiterer Reformmaßnahmen auf unter 40 Prozent zu senken“. Leider werden hierfür jedoch keine konkreten Ansatzpunkte und Maßnahmen benannt oder gar angekündigt.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass selbst die Ankündigung aus dem letzten Jahr, die Beitragsbelastung in gewissem Umfang zu reduzieren, nicht erfüllt wurde. Der Gesamtsozialversicherungsbeitrag liegt unverändert auf dem historischen Rekordniveau von rd. 42 Prozent. Entgegen der Einschätzung im Jahreswirtschaftsbericht bedarf es zudem nicht erst einer

Sozialleistungs- und Investitionsquote

– bis 1990 Westdeutschland, ab 1991 Gesamtdeutschland –



Quelle: Sozialbericht, Sachverständigenrat, eigene Berechnungen

mittelfristigen, sondern einer wesentlich rascheren und deutlichen Absenkung der Beitragsbelastung auf den Faktor Arbeit.

Weiterhin zu hohe Beitragsbelastung

Im Bereich der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) sollte die Beitragsbelastung durch das GKV-Modernisierungsgesetz von 14,3 bis Ende 2004 auf 13,6 Prozent reduziert werden. Tatsächlich liegt der Beitragssatz derzeit bei rd. 14,2 Prozent. Unter Berücksichtigung des Sonderbeitrags der Versicherten von 0,9 Prozentpunkten ab 1. Juli 2005 soll der Beitragssatz bis 2006 auf 12,15 Prozent gesenkt werden. Absehbar wird auch dieses Ziel nicht erreicht werden können. Der Beitragssatz wird allenfalls auf rd. 13 Prozent reduziert werden.

In der Gesetzlichen Pflegeversicherung wurde der Beitragssatz für Versicherte ohne Kinder um 0,25 Prozentpunkt angehoben, was im Durchschnitt aller Versicherten einem Beitragssatzanstieg von 1,70 auf 1,77 Prozent entspricht. Seit 1999 weist die gesetzliche Pflegeversicherung ein jährliches Defizit auf, das im vergangenen Jahr auf 860 Mio. Euro angewachsen ist. Im Ergebnis schrumpfen auch die freien Rücklagen. Spätestens 2007 ist die Pflegeversicherung ohne entschlossenes Gegensteuern illiquide. Erste Anläufe zur Reform der Pflegeversicherung sind gescheitert. Es droht ein weiterer Beitragsanstieg.

Bei der Rentenversicherung ist die Bundesregierung darum bemüht, kurzfristig einen weiteren Anstieg des Beitragssatzes von derzeit 19,5 Prozent zu vermeiden. Von einer tatsächlichen, nachhaltigen Reduzierung ist keine Rede mehr. Im Gegenteil sieht das so genannte Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz, das zum 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist, mittelfristig einen weiteren Beitragssatzanstieg auf 22 Prozent vor.

Der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung verhart wegen der Einführung des Aussteuerungsbetrags und auf Grund der überhöhten Ausgaben für die überwiegend ineffiziente Arbeitsmarktpolitik bei 6,5 Prozent. Diese Höhe hat er nicht zuletzt auch deswegen erreicht, weil ab 1990 ein Großteil der einigungsbedingten Unterstützungsleistungen in die neuen Bundesländer sachwidrig über die Arbeitslosenversicherung abgewickelt wurde und wird.

Innerhalb der gesetzlichen Unfallversicherung, die ausschließlich von den Arbeitgebern zu finanzieren ist, sind die Beiträge zu den Berufsgenossenschaften in den vergangenen Jahren – abhängig von der jeweiligen Branche – zum Teil deutlich angestiegen. In der Bauwirtschaft erreicht der durchschnittliche Beitrag mit rund 7 Prozent bereits das Niveau des Arbeitgeberanteils zur Gesetzlichen Krankenversicherung.

Grundsätzlicher Reformbedarf

Die hohen, an den Faktor Arbeit geknüpften Finanzierungslasten der sozialen Sicherungssysteme sind ein massives Beschäftigungshandicap. Es ist zwingend erforderlich, dass die Beitragsbelastung reduziert und die strukturellen Ineffizienzen der sozialen Sicherungssysteme beseitigt werden. Der Reformbedarf erstreckt sich auf mehrere Ebenen, von denen die einzelnen Versicherungszweige in jeweils unterschiedlicher Intensität betroffen sind:

Erstens muss der Leistungskatalog der sozialen Sicherungssysteme mit den Finanzierungsmöglichkeiten in Einklang gebracht werden. Er ist auf diejenigen Risiken zu konzentrieren, die die Leistungskraft des einzelnen tatsächlich übersteigen würden. Die bisherige „Vollkaskoabsicherung“ ist nicht mehr finanzierbar. Stattdessen müssen die Versicherungsleistungen auf eine Basissicherung konzentriert werden.

Durch eine deutliche Stärkung wettbewerblicher Ordnungsprinzipien können und müssen zweitens gerade auch im Bereich der sozialen Sicherungssysteme Effizienzreserven erschlossen werden.

Drittens müssen das Subsidiaritäts- und das Äquivalenzprinzip gegenüber dem Solidarprinzip wieder ein deutlich stärkeres Gewicht erhalten. Verteilungspolitische Aspekte, die in den zurückliegenden Jahrzehnten zunehmend an Bedeutung gewonnen haben, müssen insgesamt zurückgeführt werden. Soweit auch nach Überprüfung sozialpolitischer Ausgleichsbedarf besteht, ist dieser sachgerecht im Kontext der progressiven Einkommens- bzw. Lohnbesteuerung zu verorten.

Soweit die beitragsfinanzierten sozialen Sicherungssysteme für gesamtstaatliche und damit versicherungsfremde Leistungen in die Pflicht genommen werden, müssen diese versicherungsfremden Leistungen viertens von der Beitrags- auf eine allgemeine Steuer-

finanzierung umgestellt werden. Dies darf sich jedoch nur auf diejenigen Positionen beziehen, die einer strengen Überprüfung Stand halten. Die anderen versicherungsfremden Leistungen müssen entfallen.

Umgekehrt dürfen die Sozialversicherungen aber auch nicht mit der Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben zusätzlich belastet werden. Mit dem so genannten Präventionsgesetz wird jedoch gerade dieser falsche Weg fortgesetzt. Gesundheitsprävention ist unbestreitbar sinnvoll und notwendig. Aber die Finanzierung dieser gesamtgesellschaftlichen Aufgabe darf nicht zu Lasten der Kranken-, Pflege-, Renten- und Unfallversicherung bzw. der Beitragszahler gehen.

Erst nach einer umfassenden Überprüfung und Reduzierung der Leistungskataloge und nach der Umfinanzierung der weiterhin tatsächlich notwendigen versicherungsfremden Leistungen sind Überlegungen darüber sinnvoll, in welchem Umfang und auf welche Weise die Finanzierung der solchermaßen modifizierten sozialen Sicherungssysteme vom Faktor Arbeit losgelöst und auf eine andere Grundlage gestellt werden kann bzw. sollte.

Die weiterhin virulente Grundsatzdebatte um die Umstellung der Gesetzlichen Krankenversicherung – wie auch der Gesetzlichen Pflegeversicherung – auf eine so genannte Bürgerversicherung oder auf ein Gesundheitsprämiensystem krankt entscheidend daran, dass hierbei der Umfang des Leistungskatalogs wie auch wettbewerbsspezifische Ineffizienzen dieser Sozialversicherung weitestgehend ausgeblendet bleiben.

In der gesetzlichen Krankenversicherung sollten einkommensunabhängige Prämien eingeführt und die gesetzliche Pflegeversicherung sollte in eine private Versicherung überführt werden, um die Abkopplung dieser Risiken vom Arbeitsplatz sicher zu stellen. Die Renten- und die Arbeitslosenversicherung sollten weiterhin durch jeweils spezifische einkommensabhängige Beiträge finanziert werden.

Steuerfinanziert sollten nur die nach Prüfung aufrechterhaltenen, bisher beitragsfinanzierten versicherungsfremden Leistungen werden. Auch der weiterhin als notwendig erachtete sozialpolitische Ausgleich sollte über einen Steuer-Transfer-Mechanismus umgesetzt werden.

Beides darf jedoch nicht zur weiteren Erhöhung der Steuerbelastung insgesamt führen. Konsequenz kann im Rahmen eines integrierten Reformkonzeptes allenfalls sein, dass die Steuern nicht in dem ansonsten möglichen Umfang reduziert werden. Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer verbietet sich angesichts der weiterhin schwachen Binnenkonjunktur von selbst.

Reformbedarf in den einzelnen Sozialversicherungen

Diese Reformleitlinien erfordern in den einzelnen Sozialversicherungen jeweils spezifische Ansatzpunkte, die in der Summe eine deutliche Reduzierung der Beitragsbelastung des Faktors Arbeit bewirken können. Dass hierfür eine Zielmarke des arbeitsplatzbezogenen Gesamtsozialversicherungsbeitrags auf rd. 31 Prozent möglich ist, wurde bereits im letztjährigen Jahresmittelstandsbericht aufgezeigt.

Krankenversicherung

Das so genannte GKV-Modernisierungsgesetz ist faktisch gescheitert. Ursprünglich als Beitragssenkungsgesetz angekündigt, wird es zwischenzeitlich von offi-



zieller Seite aus als Gesetz zur Vermeidung eines weiteren Beitragsanstiegs dargestellt. Dies kann insgesamt nicht überzeugen.

Nicht überzeugen kann dabei auch die Forderung, den Schuldenabbau seitens der Krankenkassen zu verlangsamen, um so rasch weitere Beitragssatzsenkungen zu ermöglichen: Die Beitragseffekte einer solchen Verzögerung des im Übrigen gesetzlich vorgegebenen Schuldenabbaus wären faktisch verschwindend klein. Darüber hinaus wäre dies mit höheren Zinszahlungsverpflichtungen der Kassen verbunden und würde ihren Finanzierungsspielraum damit weiter einengen.

Notwendig sind tatsächliche strukturelle Veränderungen innerhalb der Gesetzlichen Krankenversicherung und damit auch tatsächliche Beitragssenkungen.

Es bedarf in dieser Sozialversicherung deutlich stärkerer marktwirtschaftlicher Elemente als bisher. Hierzu zählen Zuzahlungen in allen Leistungsbereichen, Kostenerstattung und Beitragsrückgewähr. Auf diesem Wege kann die kostenbewusste Inanspruchnahme von Versicherungsleistungen unterstützt werden.

Der Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherungen ist auf das medizinisch Notwendige zu begrenzen. Die gesamte Zahnbehandlung, die Behandlung von privaten Unfällen wie auch das Krankengeld in voller Höhe sollten aus dem paritätisch finanzierten Leistungskatalog ausgegliedert werden.

Für nicht berufstätige Ehegatten, die weder Kinder erziehen noch Familienangehörige pflegen, ist ein eigener Finanzierungsbeitrag vorzusehen.

Versicherungsfremde Leistungen der Krankenversicherungen müssen aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden, ohne dass hierdurch jedoch die Steuerbelastung steigen darf.

Auch der bisherige Arbeitgeberzuschuss zum Mutterschaftsgeld während der gesetzlichen Schutzfristen sowie der Mutterschutzlohn während des gesetzlichen Beschäftigungsverbots sollen auf eine Steuerfinanzierung umgestellt werden, da der Mutterschutz eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist. Das Bundesverfassungsgericht hat zu Recht in seinem Urteil vom 18. No-

vember 2003 die Pflicht der Arbeitgeber, den Zuschuss zum Mutterschaftsgeld zu zahlen, für verfassungswidrig erklärt.

Erst dann, wenn der Beitragssatz zur Gesetzlichen Krankenversicherung durch die voran stehenden Maßnahmen reduziert worden ist, sollte der damit dann ebenfalls verminderte Arbeitgeberanteil in einen normalen, steuerpflichtigen Entgeltbestandteil umgewandelt werden. Die Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung sollte parallel hierzu auf eine einkommensunabhängige, vom Versicherten alleine zu tragende Gesundheitsprämie umgestellt werden. Notwendige Ausgleichsmaßnahmen für einkommensschwache Haushalte müssten dann künftig über das Steuer-Transfer-System verwirklicht werden, nicht mehr wie bisher über diese Sozialversicherung selbst.

„Im Gesundheitswesen brauchen wir einen Systemwechsel. Die Beiträge zur gesetzlichen Krankenkasse müssen vom Faktor Arbeit abgekoppelt werden. Der Vorschlag der Bundesregierung, die Bemessungsgrundlage zu verbreitern, führt die Schwächen des bisherigen Systems in größerem Umfang fort.“

Anton F. Börner,
Präsident des BGA

Während der Grundleistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherungen durch solche einkommensunabhängigen Prämien abzudecken wäre, können Zusatzleistungen von privaten oder gesetzlichen Krankenversicherungen angeboten werden und mit risikoorientierten Prämien bepreist werden.

Die Krankenkassen sollten untereinander in Wettbewerb treten können, indem sie die Höhe der Grundprämie selbst durch ihr angebotenes Ausmaß an Service und Qualität bestimmen. Im Bereich der Zusatzleistungen besteht der Wettbewerb in den Bereichen Umfang und Struktur der Leistungen und Prämienhöhe.

Um den Wettbewerb zwischen den Kassen zu stärken, sollte der Risikostrukturausgleich schrittweise zurückgeführt und letztlich gänzlich abgeschafft werden. In der privaten Krankenversicherung müsste künftig bei Kassenwechsel eine problemlose Übertragbarkeit altersspezifischer Rückstellungen möglich sein.

Pflegeversicherung

Die besorgniserregende Finanzierungssituation der Gesetzlichen Pflegeversicherung und der damit drohende weitere Beitragsanstieg zeigen in aller Deutlichkeit,

dass die Einführung dieser neuen umlagefinanzierten Sozialversicherung eine politische Fehlentscheidung ersten Ranges gewesen war. In diametralem Widerspruch zu diesen Wirklichkeiten werden zwischenzeitlich sogar Leistungsausweitungen angekündigt.

„Die Schaffung der gesetzlichen Pflegeversicherung mit lohnbezogener Finanzierung im Umlageverfahren war eine politische Fehlentscheidung. Diese gilt es jetzt schnell zu korrigieren und die Arbeitgeber von den zusätzlichen Kosten zu entlasten.“

Otto Kentzler,
Präsident des ZDH

Der jüngste Beitragsanstieg für Versicherte ohne Kinder kann die akuten Finanzierungsprobleme nicht lösen. Der Grundansatz des so genannten Kinder-Berücksichtigungsgesetzes ist ohnehin systematisch verfehlt: Die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Entlastung von Kindererziehenden kann schwerlich dadurch realisiert werden, dass Kinderlose über das bisherige Maß hinaus zusätzlich belastet werden. Willkürlich und nicht sachgerecht ist zudem, dass Versicherte über 65 Jahren von dieser Mehrbelastung ausgenommen sind. Die Abführung

unterschiedlich hoher Arbeitnehmerbeiträge bedeutet für die Arbeitgeber zusätzlichen bürokratischen Aufwand und sie tragen zudem diesbezügliche Haftungs- und Kostenrisiken.

Eine Gleichstellung der ambulanten, häuslichen mit der stationären Pflege, wie sie sowohl von der Herzog- als auch von der Rürup-Kommission vorgeschlagen wurde, kann ebenfalls keinen ausreichenden Beitrag zur Bewältigung der akuten Finanzierungsprobleme leisten.

Beitragsfrei mitversicherte Ehepartner, die keine Kinder erziehen, sollten beitragspflichtig werden. Beiträge für Versicherte, die wegen Kindererziehung nicht berufstätig sind, sollten aus dem Steueraufkommen finanziert werden.

Auch die Absicherung des Pflegefallrisikos muss vom Arbeitsverhältnis gelöst werden, indem der Arbeitgeberbeitrag stufenweise reduziert und die gesetzliche in eine private, ausschließlich von den Versicherten selbst zu tragende Pflichtpflegeversicherung überführt wird.

Rentenversicherung

Auch bei günstiger Entwicklung von Geburtenrate und Zuwanderung laufen die aktuellen Bevölkerungsprog-

nosen mittelfristig auf einen Altersquotienten von fast 50 Prozent hinaus. Die gesetzliche Rentenversicherung muss daher den Anforderungen an ein modernes und demographiefestes Alterssicherungssystem gerecht werden.

Gleichzeitig muss der Beitragssatz umgehend gesenkt und dauerhaft auf deutlich unter 19 Prozent stabilisiert werden, um den Faktor Arbeit in Deutschland zu entlasten. Die Begrenzung der Lohnzusatzkosten ist besonders für den lohnintensiven Mittelstand entscheidend.

Die Neueinführung eines Nachhaltigkeitsfaktors in der Rentenanpassungsformel stellt einen Zustand wieder her, von dem sich die Bundesregierung mit Abschaffung des damaligen Demographiefaktors zu Beginn der vorletzten Legislaturperiode erst entfernt hatte. Durch diesen Nachhaltigkeitsfaktor soll sichergestellt werden, dass die Rentenerhöhungen in Zukunft der Beschäftigungsentwicklung folgen und dass die Finanzierungs- bzw. Anpassungslasten sachgerecht zwischen Beitragszahlern und Rentnern aufgeteilt werden.

Nicht sachgerecht ist jedoch, dass lt. „Nachhaltigkeitsgesetz“ einerseits der Beitragssatz nicht über eine bestimmte Höhe ansteigen, gleichzeitig aber andererseits auch das Rentenniveau nicht unter bestimmte Grenzen absinken soll. Sowohl Beitragssatz als auch Rentenniveau gleichzeitig festlegen zu wollen, ist ein Widerspruch in sich. Unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit und der intergenerativen Gerechtigkeit muss der Beitragssatz fixiert werden, und zwar unterhalb einer Marge von 19 Prozent. Andernfalls müsste die nachwachsende Generation alleine die Kosten der steigenden Lebenserwartung tragen.

Mit dem Ziel kurzfristiger Beitragssatzsenkung in der Rentenversicherung muss das tatsächliche Renteneintrittsalter angehoben werden. Dies ist derzeit weit dringlicher als eine Heraufsetzung des gesetzlichen Renteneintrittsalters, auch wenn dies eine weitere Option bleiben muss. So sollte die Sonderregelung eines Rentenbeginns bereits mit vollendetem 60. Lebensjahr nach Arbeitslosigkeit und Altersteilzeit kurzfristig gänzlich gestrichen werden.

Auch der weitere Zugang in die Altersteilzeit ist umgehend zu stoppen. Die Subventionierung der noch lau-

fenden Altersteilzeitvereinbarungen muss parallel hierzu von der Beitrags- auf eine Steuerfinanzierung umgestellt werden.

Bei vorzeitigem Rentenbeginn ist darüber hinaus der Abschlag von derzeit 3,6 Prozent auf eine versicherungsmathematisch richtige Höhe, die bei mindestens 5 bis 6 Prozent liegt, anzuheben. Allerdings müssten Arbeitnehmer, die bereits vor vollendetem 65. Lebensjahr 45 Jahre lang Beiträge gezahlt haben, abschlagsfrei in Rente gehen können. Gleichzeitig sollten Arbeitnehmer, die über das vollendete 65. Lebensjahr hinaus beitragspflichtig beschäftigt sind, höhere Rentenzuschläge als derzeit erhalten.

Die Höhe der Hinterbliebenenrente muss sich stärker als bisher an der Einkommenssituation der Rentempfänger orientieren. Außerdem sollten die so geminderten Hinterbliebenenrenten als fürsorglich motivierte Leistungen, die keinem Eigentumsschutz unterliegen, aus Steuermitteln finanziert werden. Allein dies ergäbe Einsparungen in der gesetzlichen Rentenversicherung von rund 4,5 Beitragssatzpunkten.

Im Zusammenhang mit den Erwerbsminderungsrenten sollten die so genannten „Arbeitsmarkrenten“ gestrichen werden. Arbeitsmarktrisiken sind ausschließlich durch die Arbeitslosenversicherung zu decken, während die Rentenversicherung hiervon entlastet werden muss.

Die gesetzliche Rentenversicherung wird angesichts der demographischen Umbrüche immer weniger in der Lage sein, ein vorab festgelegtes Einkommensniveau im Alter zu sichern. Hieraus ist künftig nur noch eine Grundsicherung zu erwarten. Selbst das Bundesministerium der Finanzen hat in seinem Monatsbericht 07/2003 ausgeführt: „Wer nicht privat vorsorgt, läuft Gefahr, im Alter nicht über ausreichende Mittel zu verfügen, um seinen aktuellen Lebensstandard halten zu können“

Deshalb müssen die betriebliche und die private, Kapital gedeckte Altersvorsorge einen weiter deutlich wachsenden Stellenwert erhalten und durch sachgerechte Rahmenbedingungen gestärkt werden. Hierzu zählt insbesondere eine Vereinfachung und Entbürokratisierung der verschiedenen Förderwege für persönliche Altersvorsorgemaßnahmen.



Der Übergang von der vorgelagerten auf die nachgelagerte Besteuerung sowohl bei der gesetzlichen Rentenversicherung als auch bei der betrieblichen Altersvorsorge entspricht einer seitens der Wirtschaft seit vielen Jahren aufgestellten Forderung.

Unfallversicherung/Insolvenzgeldumlage

Obwohl die Zahl der Arbeitsunfälle und der anerkannten Berufskrankheiten rückläufig ist, sind in den vergangenen Jahren – abhängig von der Branche – die Beiträge zu den Berufsgenossenschaften zum Teil deutlich angestiegen. Die Anstrengungen der Unternehmen bei der Unfallprävention sind insgesamt erfolgreich, sie müssen sich aber auch in sinkenden Beiträgen niederschlagen.

Mit dieser Zielstellung muss der Leistungskatalog der gesetzlichen Unfallversicherung verschlankt werden. Dabei muss vor allem eine klare Grenzziehung zwischen betriebsspezifischen und allgemeinen Lebensrisiken erfolgen. Die Arbeitgeber können nur für Risiken herangezogen werden, auf die sie selbst Einfluss haben.

Die gesetzliche Unfallversicherung muss auf die Abdeckung dieser betriebsspezifischen Risiken konzentriert werden. Insbesondere die Wegeunfälle, die den allgemeinen Lebensrisiken zuzurechnen sind und rd. 15 Prozent aller Leistungsausgaben der gesetz-

lichen Unfallversicherung erreichen, müssen aus dem Leistungskatalog ausgegliedert werden.

Ferner sind die Zahlungen von Unfallrenten auf die Lebensarbeitszeit zu beschränken. Sofern gleichzeitig Ansprüche sowohl aus der Unfall- als auch aus der gesetzlichen Rentenversicherung bestehen, müssen letztere – anders als nach bisherigem Recht – den Vorrang erhalten.

Des Weiteren sind Leistungen der Unfallversicherung auf die Beitragszahler zu beschränken. Illegal beschäftigte Arbeitnehmer und Schwarzarbeiter, die bislang per Gesetz gleichsam automatischen Versicherungsschutz genießen, unterlägen dann nicht mehr diesem Versicherungsschutz.

„Die Beiträge für Berufsgenossenschaften sind in der Vergangenheit teilweise erheblich gestiegen. Die Finanzierung als auch der Leistungskatalog sollten dringend geändert werden.“

Ernst Fischer,
Präsident des DEHOGA

In Deutschland ist der Arbeitsschutz durch staatliche Vorschriften und die Regelungen der Berufsgenossenschaften zur Unfallverhütung geprägt. Der soziale Arbeitsschutz (z.B. Jugendarbeits- und Mutterschutz) und Teile des technischen Arbeitsschutzes werden durch die für den staatlichen Arbeitsschutz zuständigen Länderbehörden durchgeführt, in der Regel durch die Gewerbeaufsichtsämter. Der unfallversicherungs-

rechtliche Arbeitsschutz sowie Teile des technischen Arbeitsschutzes obliegen den Berufsgenossenschaften. Dieses duale System führt in der Praxis manchmal zu Überschneidungen zu Lasten der Betriebe. Notwendig ist diesbezüglich eine stärkere Aufgabentrennung mit intensiverer Aufgabenabstimmung zwischen Berufsgenossenschaften und Länderbehörden.

Schließlich ist die Organisationsstruktur der gewerblichen Berufsgenossenschaften mit dem Ziel der Kostensenkung zu optimieren, was auch die Fusion von Berufsgenossenschaften einschließt.

Derzeit ziehen die Berufsgenossenschaften das Insolvenzgeld über eine Umlage ein, während die Bundesagentur für Arbeit für die Auszahlung des Insolvenzgeldes an die anspruchsberechtigten Arbeitnehmer zuständig ist. Die Einziehung der Insolvenzgeldumlage sollte ebenfalls auf die Bundesagentur für Arbeit übertragen werden.

Die dreimonatige Absicherung der laufenden Grundgehaltsansprüche durch den Arbeitgeber sollte von diesem künftig auch durch privatrechtliche Versicherungsmodelle erfolgen können, z. B. durch Bankbürgschaft oder durch eine private Versicherung. Derartige privatrechtliche Absicherungsmodelle sind bereits derzeit im Hinblick auf Ansprüche aus Arbeitszeitkonten vorgesehen. Darüber hinaus sollte das Insolvenzgeld auf 80 Prozent seiner derzeitigen Höhe reduziert werden.

Derzeit werden die Mittel für das so genannte vorfinanzierte Insolvenzgeld systemwidrig über die Insolvenzgeldumlage aufgebracht. Dieses „vorfinanzierte“ Insolvenzgeld dient allein dem Erhalt von Arbeitsplätzen und ist deshalb aus den allgemeinen Mitteln der Arbeitsförderung zu finanzieren.

Der wirksamste Ansatz zur Reduzierung der Insolvenzgeldumlage ist dessen ungeachtet eine sachgerechte Wirtschaftspolitik, die dazu führt, dass es wieder zu deutlich weniger Unternehmensinsolvenzen als bisher kommt.

Kernthesen

Notwendig sind:

- Ursachengerechte Therapieansätze, mit denen die mittelstandsfeindliche Schattenwirtschaft nachhaltig zurückgeführt werden kann,
- daher auch unter diesem Vorzeichen eine rasche und spürbare Reduzierung der Steuer- und Abgabenbelastung sowie
- wirksame Ansätze für eine dauerhafte Rückführung des hohen Regulierungsniveaus,
- Nutzung von Kontrollen und Sanktionen nicht als primären, sondern als subsidiären Ansatzpunkt für die Rückführung der Schattenwirtschaft,
- deutlich stärkere Ausrichtung der staatlichen Leistungserbringung in Struktur und Qualität an die Nachfrage von Unternehmen und Bürgern.



Je größere Anteile der Staat von seinen Bürgern an Steuern und Abgaben abverlangt, je umfassender das Ausmaß staatlicher Regulierung „offizieller“ Wirtschaftsaktivitäten wird und je mehr damit nicht zuletzt auch der Arbeitsmarkt an Funktionsfähigkeit verliert, um so stärker weichen die Bürger in schattenwirtschaftliche Aktivitäten aus.

Der große Umfang der Schattenwirtschaft ist damit ein verlässlicher Indikator für den ebenfalls beträchtlichen Umfang struktureller Standortdefizite in Deutschland. Diese strukturellen Standortdefizite können durch vermehrte Kontrollen und Sanktionen allenfalls überdeckt in keinem Fall jedoch beseitigt werden. Im Gegenteil kommt es hierdurch nur zu weiteren Standortverschlechterungen.

Die Schattenwirtschaft schädigt gesetzestreue Unternehmer sowie Arbeitnehmer, vernichtet Arbeitsplätze und verursacht Jahr für Jahr enorme Einnahmeausfälle der Sozialversicherungen und des Fiskus. Die Einnahmeausfälle bei Sozialversicherungen und Fiskus führen zu einer weiteren Erhöhung der Abgabenbelastung, was die Wachstumsdynamik der Schattenwirtschaft um ein Weiteres ansteigen lässt.



Schattenwirtschaft gefährdet Mittelstand

Bei der Schattenwirtschaft handelt es sich um eine pragmatische Ausweichstrategie von Bürgern und Unternehmen gegenüber unzulänglichen ökonomischen Rahmenbedingungen. Mit den „Marktkonditionen“ der Schattenwirtschaft kann jedoch ein Unternehmen, das alle steuer- und beitragsrechtlichen Vorgaben einhält und alle bürokratischen Vorgaben beachtet, schwerlich mithalten.

Je höher die Steuer- und Abgabenbelastungen werden, umso größere „Wettbewerbsvorteile“ entstehen für schattenwirtschaftliche Aktivitäten, von denen wiederum Verdrängungseffekte zu Lasten regulärer wirtschaftlicher Aktivitäten ausgehen.

Die Schattenwirtschaft ist ein Problem auf den Inlandsmärkten und trifft damit kleine und mittlere Unternehmen in ihrer dominierenden Binnenmarktorientierung in besonderem Maße: Sie findet besonders in den arbeitsintensiven Bereichen der Bauwirtschaft, Renovierungs- und Reparaturleistungen sowie der Gastronomie und damit in ausgesprochen mittelständisch strukturierten Wirtschaftsbereichen statt.

Dies zeigt, dass der aktuelle Lehrsatz der Wirtschaftspolitik, vorrangig müsse die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen auf den Weltmärkten gesichert werden, zu kurz greift. Auch die Wettbewerbsfähigkeit des Mittelstandes auf den Inlandsmärkten muss nachhaltig verbessert werden, damit Unternehmen der wachsenden Existenzbedrohung durch ein Ausufer der Schattenwirtschaft begegnen können.

Die zunehmende Auswucherung der Schattenwirtschaft wurde seitens der Politik bisher vorrangig als rechtsstaatliches Problem identifiziert. Die diesbezüglichen Therapieversuche knüpften hieran an, indem sie vorrangig auf Kontrollen und Sanktionen setzten.

In der Tat sind schattenwirtschaftliche Aktivitäten aus der Natur der Sache heraus mit Gesetzesverstößen im Bereich z.B. des Steuer-, Sozial-, Arbeits- oder auch Gewerberechts verbunden. Die Durchsetzung der geltenden Gesetze und sonstigen verbindlichen Regelungen ist dabei auch unbestreitbar eine wesentliche Aufgabe und Verpflichtung des Rechtsstaates.

„Bei den meisten Menschen sitzt der Verdacht tief, dass das, was der Staat ihnen in Form von Steuern und Abgaben abnimmt, in einem untragbaren Missverhältnis zu dem steht, was er ihnen an Leistungen zukommen lässt. Und selbst die hartnäckigsten Umverteilungsbefürworter dürften allmählich mitbekommen, dass es dabei alles andere als gerecht zugeht.“

Hermann Franzen,
Präsident des HDE

Aber spätestens dann, wenn solche Regelverletzungen zu einem augenscheinlichen Massenphänomen werden, stellt sich die Frage nach den tieferen Ursachen dieser negativen Entwicklung, stellt sich die Frage nach der Funktionalität und Praktikabilität der diesbezüglich geschützten Rechtsordnung. Augenscheinlich schießen die Ansprüche des Staates an Bürger und Unternehmen zwischenzeitlich weit über das Ziel hinaus.

Umfragen zufolge kann sich fast jeder Zweite in Deutschland vorstellen, bei Gelegenheit selber einmal schwarz zu arbeiten. Dabei bleibt es meist nicht bei einem gelegentlichen Gefallen für Bekannte. Vielmehr ar-

beitet jeder Schwarzarbeiter durchschnittlich mehr als 420 Stunden im Jahr am Fiskus vorbei, was rd. einem Viertel der tariflichen Jahressollarbeitszeit entspricht.

Die zunehmende Schattenwirtschaft ist nicht zuletzt auch Folge einer zunehmenden Distanz der Bevölkerung gegenüber staatlichen Institutionen: Je kritischer

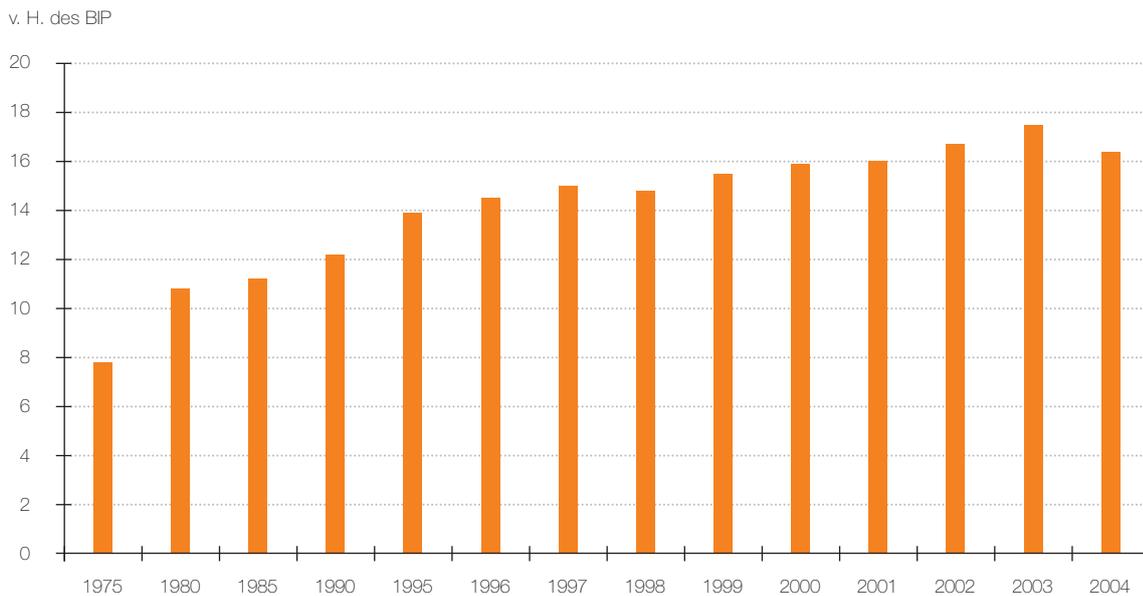
die Qualität staatlicher Leistungserbringung gesehen wird, je ineffizienter damit auch der Einsatz öffentlicher Gelder – bei gleichzeitig im Zeitverlauf steigender Abgabenbelastung – gewertet wird, um so leichter fällt die Rechtfertigung eigener schattenwirtschaftlicher Ausweichstrategien.

Die Entwicklungsdynamik der Schattenwirtschaft kann und darf daher nicht nur als ein wirtschafts-, sondern muss zugleich auch als ein grundsätzliches gesellschaftspolitisches Problem gesehen werden.

Richtig ist aber auch, dass auf Grund andernfalls zu hoher Kosten manche Leistungen ohne Schattenwirtschaft gar nicht erbracht werden könnten bzw. nachgefragt würden, was wiederum negative Konsequenzen auf die hieraus abgeleitete „reguläre“ Nachfrage hätte. Die durch schattenwirtschaftliche Aktivitäten erzielten Einkünfte sind für die regulären Märkte ebenfalls ein wichtiger Nachfragefaktor. Insoweit erfüllt die Schattenwirtschaft bei aller Grundproblematik auch eine nicht zu unterschätzende Stabilisierungsfunktion.

Über Umfang und Entwicklung der Schattenwirtschaft liegen aus der Natur der Sache heraus nur Schätzungen vor. Besondere Beachtung finden dabei in der ak-

Anteil Schattenwirtschaft am BIP



Quelle: Prof. Schneider 2004

„Razzia ähnliche Kontrollen ändern nichts an den Anreizen für Schwarzarbeit! Grund dafür sind viel zu hohe Steuer- und Abgabenbelastungen. Die Sozialsysteme müssen dauerhaft reformiert werden. Geringere Lohnzusatzkosten können etwas ändern. Das Motto muss sein: mehr Markt, weniger Staat! “

Ernst Fischer,
Präsident des DEHOGA

tuellen wirtschaftspolitischen Diskussion in Deutschland die Schätzungen des österreichischen Wirtschaftsprofessors Schneider. Ihm zufolge stieg die Schattenwirtschaft in Deutschland bis 2003 nahezu kontinuierlich auf einen historischen Höchststand von 17,5 Prozent des BIP an. Für 2004 deuten seine Schätzungen seit längerer Zeit erstmalig wieder auf einen leichten Rückgang hin. Er selbst verweist diesbezüglich auf die deutliche Belebung im Bereich der Mini-Jobs.

Internationale, vergleichende Untersuchungen der OECD zeigen, dass das Ausmaß der Schattenwirtschaft

nicht nur von der Höhe der Steuer- und Abgabenbelastung, sondern auch vom Umfang der Arbeitslosigkeit und dem Regulierungsniveau des Arbeitsmarktes abhängt.

Die bisherigen Gegenmaßnahmen setzen vorrangig auf Kontrolle und Sanktionen, dabei in jüngerer Zeit insbesondere auch mittels steuerrechtlicher Ansätze. Alle diesbezüglichen Erfahrungen zeigen jedoch, dass Therapieansätze, die lediglich die Symptome der Schattenwirtschaft bekämpfen, das Problem insge-



samt nicht lösen können. Kontrollen und Sanktionen tragen weiter zur Bürokratisierung bei und können daher sogar den Umfang schattenwirtschaftlicher Aktivitäten noch erhöhen. In jedem Fall beeinträchtigen sie auch die gesetzestreuenden Unternehmen.

Die maximale Geldbuße für illegale Arbeit wurde seit 1957 von 5.000 Euro schrittweise auf zwischenzeitlich bis zu 500.000 Euro im Falle illegaler Ausländerbeschäftigung angehoben. Zwischen 1998 und 2002 stiegen die Personal- und Sachkosten zur Bekämpfung der Schattenwirtschaft um fast 44 Prozent auf rund 339 Millionen Euro. Jüngst wurden diese Personal- und Sachkosten weiter und deutlich auf eine halbe Milliarde Euro angehoben. Die tatsächliche Wirksamkeit von Kontrollen und Bestrafung waren bisher augenscheinlich jedoch sehr begrenzt, da es zum einen an den erforderlichen Personalkapazitäten fehlte, wie es zum anderen auch einer deutlichen Verbesserung der Zusammenarbeit der unterschiedlichen Behörden bedurfte, die mit dieser Thematik befasst sind.

Trotz Verschärfung der auf Abschreckung und Strafen beruhenden Gegenstrategie war und ist die Wahrscheinlichkeit, tatsächlich bestraft zu werden, sehr gering. Aufwand und Ertrag von Kontrollen und Sanktionen stehen zudem in keinem vertretbaren Verhältnis zueinander: Den Kosten zur Bekämpfung der Schwarzarbeit von zwischenzeitlich rd. 500 Mio. Euro stehen in diesem Jahr erwartete Einnahmen aus Verwarungs- und Bußgeldern von insgesamt lediglich rd. 31 Mio. Euro gegenüber.

Mit reiner Sanktionspolitik kann ohnehin allenfalls dem „harten Kern“ der Schattenwirtschaft begegnet werden wie etwa der illegalen Beschäftigung von Ausländern. Bezüglich der „alltäglichen“ Schwarzarbeit laufen verschärfte Razzien und höhere Strafen jedoch in der Regel ins Leere. Andernfalls wäre nicht zu erklären, warum auf der einen Seite die Sanktionsmechanismen bisher immer weiter verschärft wurden, die schattenwirtschaftliche Wertschöpfung gleichwohl fast durchgängig weiter steigt.

Ursachengerechte Therapieansätze

Tatsächliche Erfolge können nur dann erwartet werden, wenn die tieferen Ursachen des Problems angegangen werden, d.h. wenn Steuern und Abgaben und die arbeitsrechtliche Überregulierung reduziert werden, und wenn zugleich die Effizienz staatlicher Leistungserbrin-

gung verbessert wird. Es müsste zugleich auch Anreize steuerpolitischer Art für potenzielle Auftraggeber geben, die deren Interesse an Schwarzarbeit verringern. Ohne solche Kurskorrekturen setzt sich die Abwanderung in die Schattenwirtschaft weiter fort.

In aller Klarheit heißt es in einem von der Generaldirektion Beschäftigung und Soziales der EU-Kommission im Sommer 2001 vorgelegten Abschlussbericht einer Untersuchung zur illegalen Beschäftigung in Europa: „Wenn Eigenschaften des offiziellen sozioökonomischen Systems selbst zum Entstehen nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit führen, sollte man über eine Änderung (von Teilen) des Systems nachdenken. Diese Strategie ist am besten geeignet, wenn nicht angemeldete Erwerbstätigkeit zum Beispiel durch einen unbeweglichen Arbeitsmarkt, starre Gesetzgebung oder hohe Lohnnebenkosten verursacht werden.“

Zentrale Elemente einer wirksamen Gegenstrategie müssen daher eine deutliche und nachhaltige Reduzierung der Steuer- und Abgabenbelastung sowie eine spürbare Rückführung staatlicher Regulierungen nicht nur in diesen Feldern, sondern z.B. auch im Arbeitsrecht sein. Die Kernforderungen an eine mittelstandsgerechte Wirtschaftspolitik, wie sie in diesem Jahresmittelstandsbericht erneut dargelegt sind, sind damit auch für eine ursachengerechte Rückführung der Schattenwirtschaft unverzichtbar:

Eine spürbare Senkung der Steuerbelastung hätte, da in der Folge wirtschaftliche Aktivitäten aus der Schattenwirtschaft in den offiziellen, regulären Bereich rückverlagert würden, große Selbstfinanzierungseffekte. Dieser Aspekt wird bei der gegenwärtigen intensiven Diskussion um eine umfassende Steuerreform häufig nicht ausreichend berücksichtigt.

Darüber hinaus sind die Abgabepflichtigen eher bereit, Steuern zu zahlen, wenn sie sehen, dass der Staat seine Einnahmen sinnvoll und effizient verwendet, dass offensichtliche Verschwendung öffentlicher Einnahmen vermieden wird und dass die Qualität staatlicher Leistungserbringung steigt. Daher wirken sich beispielsweise kundenfreundliche Öffnungszeiten in Behörden, guter Service und professionelle staatliche Dienstleistungen ebenfalls dämpfend auf die Entwicklung der Schattenwirtschaft aus. Erleichterung kann zudem die Bündelung behördlicher Zuständigkeiten bewirken.

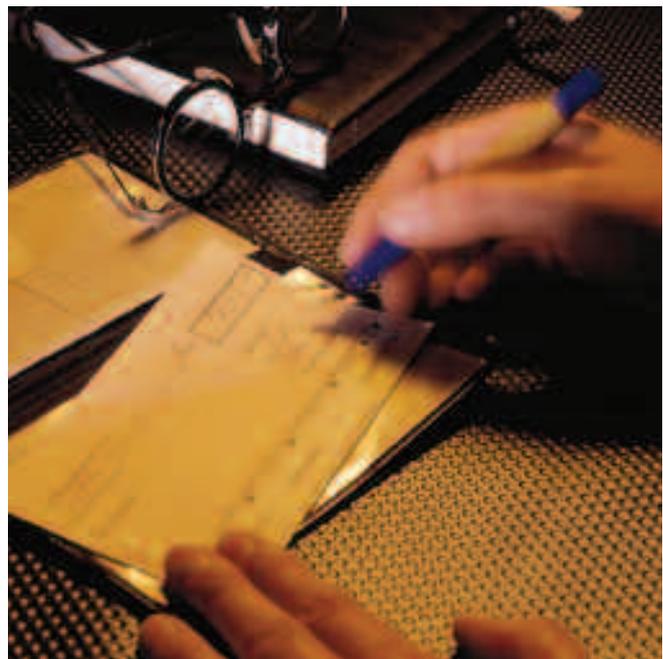
Da gerade arbeitsintensive Wirtschaftsbereiche besonders unter der Auswucherung der Schattenwirtschaft leiden, kommt auch unter diesem Vorzeichen einer raschen, spürbaren und dauerhaften Rückführung der gesetzlichen Personalausatzkosten besondere Bedeutung bei. Sie muss Arbeitgebern und Arbeitnehmern gleichermaßen zu Gute kommen. Auch deshalb führt an substantziellen Strukturreformen in den sozialen Sicherungssystemen kein Weg vorbei.

Da auch das überbordende Regulierungsdickicht Nährboden der Schattenwirtschaft ist, gehören alle Gesetze, Verordnungen und Richtlinien dahingehend auf den Prüfstand, ob sie tatsächlich notwendig sind und ob das erwünschte Ziel möglicherweise auf anderem, weniger aufwändigem Wege erreicht werden kann. Wenn ein Gesetz nicht notwendig ist, dann ist es notwendig, dieses Gesetz nicht zu verabschieden.

Auch sind Vorschriften, wann immer möglich, zeitlich zu befristen. Nach Ablauf dieser Frist muss überprüft werden, ob Verbesserungen notwendig sind bzw. ob die Regelung im Laufe der Zeit überflüssig geworden

„Kontrollen und Sanktionen sind für die Durchsetzung des Rechtsstaates unverzichtbar. Aber darin darf sich der Kampf gegen die Schattenwirtschaft nicht erschöpfen. Notwendig ist es, die tatsächlichen Ursachen anzugehen, insbesondere die hohe Steuer- und Abgabenbelastung und die ausufernde Bürokratie.“

Otto Kentzler,
Präsident des ZDH



ist. Der mit dieser Überprüfung verbundene Aufwand wird durch die damit insgesamt erzielbaren Entlastungen um ein Vielfaches überkompensiert.

Wieder eingeführt werden sollte auch der kurzzeitig in der 13. Legislaturperiode eingerichtete Bürokratie-Kosten-TÜV. Die Grundidee, schon zu den Beratungen von Gesetzgebungsvorhaben jeweils einen „Bürokratiwächter“ hinzuzuziehen, ist nach wie vor richtig.

Die Einrichtung einer wirksamen Rechtsfolgenabschätzung steht weiterhin sowohl auf europäischer Ebene als auch in Deutschland aus.

Für die Entwicklung einer erfolgreichen politischen Gegensteuerung müssen wirtschafts-, sozial-, arbeitsmarkt-, ausländer-, rechts-, steuer- und finanzpolitische Aspekte gleichermaßen berücksichtigt werden.

Deshalb ist eine ressortübergreifende Behandlung des Themas erforderlich.

All das, was für die Stärkung des Wirtschafts- und Beschäftigungsstandortes Deutschland notwendig ist, ist damit zugleich auch zielführend für die Rückführung der Schattenwirtschaft. Auch unter günstigsten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen lassen sich Gesetzesverstöße zwar nicht in jedem Fall vermeiden. Kontrollen und Sanktionen bleiben damit grundsätzlich notwendig.

Aber sie sind dann nicht mehr eine nur vordergründige und letztlich wirkungslose Symptombekämpfung der Schattenwirtschaft, sondern dokumentieren die selbstverständliche Durchsetzung des Rechtsstaates, der seine Ansprüche an Unternehmen und Bürger wieder auf ein vertretbares Maß zurückgeführt hat.

Kernthesen

Notwendig sind:

- die rasche Verabschiedung eines Forderungssicherungsgesetzes,
- Modifizierungen auch im Umsatzsteuerrecht zur Stabilisierung der Unternehmensliquidität bei Zahlungsverzögerungen,
- eine beispielhaft rasche Begleichung von Rechnungen durch die öffentliche Hand,
- öffentlichkeitsbezogene Aufklärungskampagnen über die gesamtwirtschaftlich schädlichen Folgen ungenügender Zahlungsmoral,
- stärkere Berücksichtigung des Themas Geld und Schulden auch im Schulunterricht,
- weitere Verbesserungen des betrieblichen Forderungsmanagements und stärkere Nutzung von Factoring-Angeboten.



Unternehmensumfragen bestätigen es immer wieder: Die Zahlungsmoral in Deutschland ist Not leidend. In beängstigendem Umfang erhalten Unternehmen von ihren Kunden – Privathaushalten, anderen Unternehmen und öffentlichen Auftraggebern – nur mit Verzögerung, teilweise oder letztlich überhaupt nicht das vereinbarte Entgelt.

Nach aktuellen Umfragen der Vereine Creditreform beurteilen 15,8 Prozent der Betriebe das Zahlungsverhalten ihrer Kunden als mangelhaft oder ungenügend, weitere 21,4 Prozent nur für ausreichend. 90 Prozent der befragten mittelständischen Unternehmen mussten im vergangenen halben Jahr Forderungsverluste hinnehmen.

Besonders betroffen von mangelnder Zahlungsmoral ihrer Kunden sind Unternehmen der Baubranche; aber auch im Handel und dort bei höherwertigen, höherpreisigen Produkten und im Zusammenhang mit Konsumentenkrediten macht sich die schlechte Zahlungsmoral zunehmend bemerkbar.

Mangelnde Zahlungsmoral als gesamtwirtschaftliches Problem

Zahlungsverzögerungen und -ausfälle belasten die Unternehmensliquidität und sind bei ohnehin angespannter Lage der Unternehmensfinanzierung mittelständischer Unternehmen eine wichtige Ursache für zahlreiche Insolvenzen und damit den Verlust von unternehmerischen Existenzen und damit auch Arbeitsplätzen.

Diese Insolvenzen wiederum führen dann an anderer Stelle zu neuerlichen Forderungsausfällen. Immer mehr kleine und mittlere Unternehmen sind, selbst wenn sie über gefüllte Auftragsbücher verfügen, durch die schlechte Zahlungsmoral in ihrer Existenz bedroht.

Betriebe müssen Material, Löhne der Mitarbeiter und andere Ausgaben vorfinanzieren, aber auf ihre Forderungen tendenziell immer länger warten, bis diese beglichen werden. Die meisten Unternehmen des Mittelstandes haben zu wenig Eigenkapital, um Forderungsverluste oder außerplanmäßig lange Zahlungsverzögerungen ausgleichen zu können.

Auch wenn sich die Eigenkapitalquote mittelständischer Unternehmen laut aktueller „Diagnose Mittelstand“ des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes auf durchschnittlich 7,5 Prozent für das Bilanzjahr 2003 verbessert hat, ist sie weiterhin noch sehr niedrig.

„Die schlechte Zahlungsmoral vernichtet mittelständische Existenzen. Nur in Kooperationen kann sich der Mittelstand vor ausufernden Zahlungszielen schützen.

Dem kooperierenden Mittelstand gehört die Zukunft.“

Joachim Siebert,
Präsident des ZGV

Die meisten mittelständischen Unternehmen haben somit zu geringe Rücklagen, um konjunkturelle Schwankungen oder Forderungsverluste ausgleichen zu können.

Zahlungsrückstände führen dann zu Entlassungen und bis hin zur Insolvenz eines Unternehmens. Zudem fehlen den Unternehmen Mittel für Investitionen, und auch Ausbildungsplätze sind in solchen Situationen stark gefährdet.

In Deutschland erreichen Zahlungen durchschnittlich erst 42 Tagen nach Rechnungsstellung ihren Empfänger. Dies ist zwar eine durchaus kürzere Zeitspanne als z.B. in Italien mit 87 Tagen, gleichwohl strapaziert dieser Durchschnittswert von 42 Tagen die Liquidität kleiner Unternehmen besonders stark.

Rund drei Viertel der Unternehmensinsolvenzen sind durch Zahlungsverzug ausgelöst. Der volkswirtschaftliche Gesamtschaden durch Insolvenzen wiederum wird mittlerweile auf rd. 40 Mrd. Euro veranschlagt; der insolvenzbedingte Arbeitsplatzverlust beläuft sich auf rd. 605 Tsd. Arbeitsplätze.

Die für 2004 erhoffte Trendwende zum Besseren bei den Unternehmensinsolvenzen ist ausgeblieben. Positiv



vermerkt werden kann lediglich, dass sich die Zahl der Unternehmensinsolvenzen im vergangenen Jahr in der Größenordnung von etwas mehr als 39 Tsd. stabilisiert hat. Die Zahl der Privatinsolvenzen liegt mit 79 Tsd. doppelt so hoch. Im Jahresverlauf 2004 ist sie damit nochmals deutlich um knapp 29 Prozent angestiegen.

Die Zahl der gerichtlichen Zwangsmaßnahmen, die wegen offener Forderungen gegen private Schuldner erlassen wurden, stieg nach Untersuchungen von Bürgel 2003 gegenüber dem Vorjahr um mehr als 17 Prozent auf knapp 1,7 Millionen. Diese Entwicklung hat sich auch 2004 fortgesetzt. Seit 1996 ist die Zahl der stark verschuldeten Privatpersonen um zwei Drittel angewachsen. Die Zahl der gegen Privatpersonen durch Gerichtsvollzieher vollstreckten eidesstattlichen Versicherungen übersprang erstmals die Millionen-grenze und hat sich seit 1996 verdoppelt. Auch die Zahl der Haftanordnungen gegen Privatpersonen stieg 2003 um 12 Prozent auf knapp 530 Tsd. Fälle. Damit endet zwischenzeitlich jede dritte eidesstattliche Versicherung vor Gericht oder muss mittels Beugehaft durchgesetzt werden.

Gerade die öffentliche Hand weist vielfach eine ungenügende Bereitschaft zu pünktlicher Bezahlung auf: Während lt. Vereine Creditreform immerhin 67,6 Prozent der privaten Kunden ihre Rechnung fristgerecht zahlen, sind es nur 55,7 Prozent der öffentlichen Auftraggeber. 5,9 Prozent der öffentlichen Kunden lassen sich mit der Bezahlung sogar länger als drei Monate Zeit. Dabei kommt erschwerend hinzu, dass öffentliche Auftraggeber trotz Zahlungsverzug zumeist keine Verzugszinsen oder Mahnkosten begleichen.

Einerseits gelten diesbezüglich zwar für öffentliche Auftraggeber dieselben Gesetzesvorschriften wie für Privatunternehmen und Privatpersonen. Seitens der Unternehmen wird jedoch regelmäßig auf die Geltendmachung und Eintreibung von Verzugszinsen und Mahnkosten verzichtet, um Streitigkeiten mit einem wichtigen Auftraggeber zu vermeiden und die nächsten Aufträge nicht zu verlieren.

Diese Zahlungsverzögerungen seitens der öffentlichen Hand summieren sich rasch zu Beträgen auf, die zwar die öffentlichen Kassen entlasten, gleichzeitig jedoch die Liquidität der Unternehmen spürbar belasten – und die über eine auch hierdurch steigende Insolvenzneigung der Unternehmen die Steuerfinanzierungsbasis gefährden.

Insolvenzen in Deutschland

	2003	2004	Veränderg. in v.H.
Unternehmen	39.320	39.213	-0,3
Privatpersonen	61.403	79.061	+28,8
Gesamt	100.723	118.274	+17,4

Quelle: Statistisches Bundesamt

Von der notwendigen Vorbildfunktion der öffentlichen Hand ist beim Thema Zahlungsmoral damit leider nichts zu spüren. Im Juli 2002 kündigte der damalige Bundeswirtschaftsminister vor diesem Hintergrund die Einrichtung einer Anlaufstelle für Unternehmer an, die Probleme mit zahlungsunwilligen Kommunen haben. Über diese Ankündigung ist das Projekt jedoch niemals hinausgekommen.

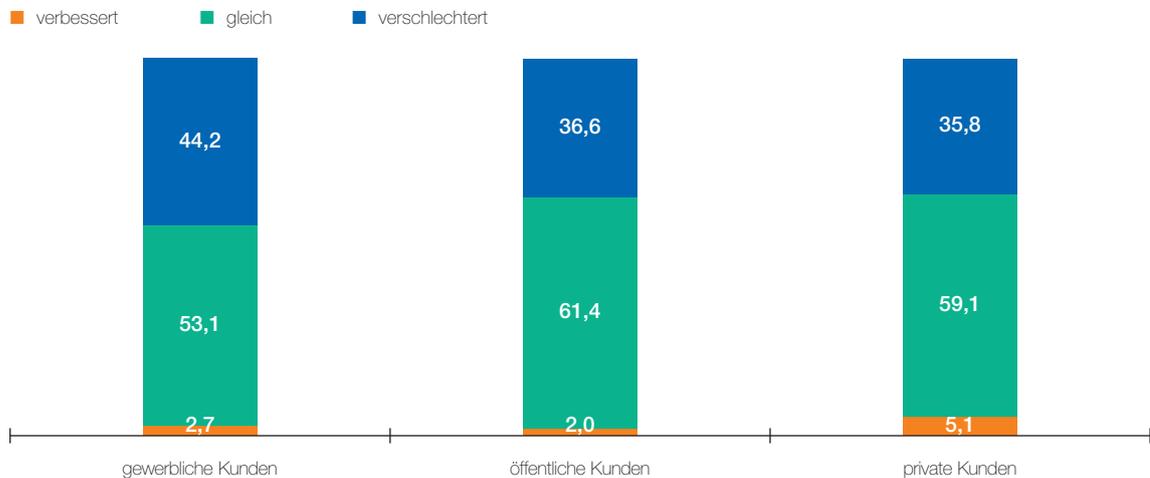
Ursachen der Zahlungsunmoral

Der Gesetzgeber hat versucht, mit dem am 1. Mai 2000 in Kraft getretenen Gesetz zur Beschleunigung fälliger Zahlungen dem Problem unzureichender Zahlungsmoral zu begegnen. Hierfür wurden mehrere vertrags- bzw. schuldrechtliche Vorschriften modifiziert bzw. neu eingeführt. Dies betraf z.B. das automatische Inverzugsetzen bei Geldschulden, eine Erhöhung des Verzugszinssatzes, den Anspruch des Unternehmers auf Abschlagszahlungen, die Stärkung der Stellung von Subunternehmern gegenüber dem Hauptunternehmer oder auch die Einführung einer Fertigstellungsbescheinigung.

Dies waren zwar überwiegend unbestreitbar wichtige Schritte in die richtige Richtung. Eine tatsächliche Verbesserung der Zahlungsmoral hat sich jedoch, wie alle Rückmeldungen aus der Wirtschaft zeigen, durch dieses Gesetz nicht eingestellt. Eine aktuelle Umfrage des ZDH aus dem Frühjahr 2005 ergab, dass sich die Situation in den letzten fünf Jahren weiter deutlich verschlechtert hat.

Die faktische Erfolglosigkeit des Gesetzes zur Beschleunigung fälliger Zahlungen zeigt, dass es sich hierbei ursächlich nicht in allererster Linie um ein rechtliches Problem handelt; wengleich ein reibungsloser Austausch von Gütern und Dienstleistungen auf Märkten nur voraussetzt, dass eingegangene vertragliche Verpflichtungen wechselseitig erfüllt werden. Dies zu gewährleisten ist Aufgabe des Rechtsstaates.

Veränderung der Zahlungsmoral von Handwerkerkunden in den letzten 5 Jahren



Quelle: ZDH-Sonderumfrage Frühjahr 2005

Zu einem gewissen Anteil ist die schlechte Zahlungsmoral darauf zurückzuführen, dass Schuldner vorsätzlich ihren Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommen und damit ebenso vorsätzlich die Vermögensinteressen des Vertragspartners schädigen. Das vorsätzliche Nichtbezahlen von Rechnungen ist eine Entwicklung, die über alle Branchen hinweg zu verzeichnen ist. Das Pflichtbewusstsein, Rechnungen zu bezahlen, nimmt seit Jahren ab. Dies ist ein grundsätzliches, gesellschaftspolitisches Problem. Dass manche Schwierigkeiten beim Zahlungsvollzug auch auf Leistungsstörungen, z. B. im Hinblick auf Termingenaugigkeit oder Qualität der unternehmerischen Leistung zurückzuführen sind, soll hierbei aber auch nicht verschwiegen werden.

Gerade bei Privathaushalten ist jedoch häufig – insbesondere im Zusammenhang mit Kreditkäufen und anderweitigen längerfristigen Zahlungsverpflichtungen – zu konstatieren, dass sich der betreffende Zahlungspflichtige finanziell übernommen hat. Entweder wurde die eigene längerfristige Zahlungsfähigkeit von Anfang an überschätzt, oder aber diese Zahlungsfähigkeit vermindert sich durch unerwartete Veränderungen im persönlichen Lebensumfeld. In jedem Fall mangelte es an Vorausschau und Vorsicht.

„Schuldenmachen“ zur Konsumfinanzierung spielt eine immer größere Rolle. Konsumgüter, für die früher über einen längeren Zeitraum hinweg angespart wurde, werden zunehmend sofort gekauft und in

Raten abbezahlt oder es werden diesbezüglich längerfristige Zahlungsverpflichtungen eingegangen. Das fängt bei Jugendlichen beim Handy oder neuen Computer an und setzt sich dann bei der Wohnungsausstattung, dem Kauf eines PKW und der Urlaubsreise fort. Dispositionskredite werden dauerhaft in Anspruch genommen, um Rechnungen zu bezahlen. Treten dann unerwartete Ereignisse wie Krankheit oder Arbeitslosigkeit ein, lassen sich die bestehenden finanziellen Verpflichtungen kaum noch bedienen.

Für das Jahr 2003 wurden seitens der SCHUFA 19 Prozent mehr Personen mit neu gemeldeten Zahlungsstörungen registriert als im vorangegangenen Jahr. Während bei den Zwanzig- bis Dreißigjährigen in erster Linie Probleme mit Handy-Rechnungen auftraten, handelt es sich bei den Älteren vermehrt um Schwierigkeiten mit Bankkrediten.

Die wachsende Verschuldung vieler Privathaushalte und damit auch die steigende Zahl von Zahlungsstörungen ist jedoch auch auf den Einsatz spezifischer Absatzstrategien seitens der Unternehmen zurückzuführen: Kreditfinanzierungen mit „bequemen“ Ratenzahlungen gehören zwischenzeitlich auf vielen Konsumgütermärkten mit hohem Wettbewerbsdruck zum Absatz steigenden Standardangebot. Die tatsächlichen finanziellen Spielräume der privaten Kunden werden dabei nicht immer in der erforderlichen Intensität überprüft.

Lösungsansätze

Nach dem faktischen Scheitern des „Gesetzes zur Beschleunigung fälliger Zahlungen“ wurden rasch neue Initiativen auf den Weg gebracht, das Problem unzureichender Zahlungsmoral rechtspolitisch zu lösen, zumindest zu entschärfen. Gleichwohl ist es trotz der Dringlichkeit bisher noch immer nicht zu konkreten Rechtsänderungen gekommen:

Anfang 2002 brachten die Bundesländer Sachsen, Thüringen und Sachsen Anhalt eigene, später zusammengefasste Entwürfe für ein Forderungssicherungsgesetz in den Bundestag ein. Bereits zuvor war im Jahr 2001 seitens der Bundesministerin der Justiz eine gemeinsame Arbeitsgruppe von Bund und Ländern zur selben Thematik eingerichtet. Diese Arbeitsgruppe wiederum legte 2003 konkrete Empfehlungen vor, die Eingang in die weiteren Beratungen des neuen Forderungssicherungsgesetzes im Bundesrat fanden.

Nach Beschlussfassung im Bundesrat und erster Lesung im Bundestag im Herbst 2004 liegt der Entwurf eines Forderungssicherungsgesetzes nunmehr seit Monaten in den zuständigen Bundestagsausschüssen. Ob das Gesetzgebungsverfahren noch vor dieser Sommerpause beendet werden kann, ist weiterhin fraglich, obwohl maßgebliche Politiker selbst immer wieder die Dringlichkeit bestätigt haben.

„Das Forderungssicherungsgesetz muss endlich verabschiedet werden. Und die öffentlichen Auftraggeber müssen ihre Rechnungen pünktlich bezahlen.“

Otto Kentzler,
Präsident des ZDH

Dabei beinhaltet der zwischenzeitliche Gesetzentwurf durchaus Ansatzpunkte, die zu einer gewissen Erleichterung zu Gunsten von Gläubigerunternehmen insbesondere im Baubereich führen könnten. Dies gilt etwa für eine erleichterte Durchsetzung von Abschlagszahlungen, eine Verringerung des so genannten Druckzuschlags und die Stärkung der Rechte von Subunternehmern.

Auch die neue „vorläufige Zahlungsanordnung“ könnte in ihrer nun vorgesehenen Fassung für viele Unternehmen ein viel versprechendes Instrument bei der gerichtlichen Durchsetzung ihrer berechtigten Forderungen sein.

Darüber hinaus könnte auch eine sukzessive Ausweitung der Ist-Besteuerung im Rahmen der Mehrwertsteuer, wie sie im steuerpolitischen Kapitel dieses Jah-

resmittelstandsberichts skizziert ist, ebenfalls einen positiven Beitrag zur Entschärfung akuter Problemlagen leisten: Zahlungsverzögerungen würden sich hierdurch zwar nicht vermindern oder gar beseitigen lassen. Immerhin bräuchte dann aber eine größere Zahl mittelständischer Unternehmen die Mehrwertsteuer erst dann zu entrichten, wenn der Kunde tatsächlich gezahlt hat. Sollte es dann später, wie derzeit im Bundesfinanzministerium geprüft, zu einer generellen Umstellung auf die Ist-Besteuerung kommen, würde dies für alle Unternehmen gelten.



Die zu beklagende Zahlungsunmoral ist jedoch nicht nur ein wirtschaftliches bzw. rechtliches, sondern auch ein gesellschaftliches Problem. Daher muss eine breit angelegte Lösungsstrategie über vertrags- und schuldrechtliche wie auch umsatzsteuerrechtliche Ansatzpunkte hinausgehen:

Da in der Gesellschaft augenscheinlich das Bewusstsein dafür schwindet, wie wichtig die Erfüllung eingegangener Zahlungsverpflichtungen ist, sollten Staat und Wirtschaft in einer gemeinsamen Kampagne diesem negativen Bewusstseinswandel zu begegnen versuchen. Hierbei müssten die negativen Auswirkungen vorsätzlicher wie auch fahrlässiger Zahlungsverzögerungen und -ausfälle auf die Vertragspartner und die damit verbundenen Gefahren für Arbeitsplätze plastisch und drastisch verdeutlicht werden.

Bereits in der Schule sollte in geeignetem fachlichem Zusammenhang und altersgemäß ein sachgerechter

Umgang mit Geld und Schulden vermittelt werden. Dies kann und darf allerdings die originäre elterliche Verantwortung in diesem Bereich nicht ersetzen.

Die öffentliche Hand muss wieder eine Vorbildfunktion im Hinblick auf pünktliche Begleichung von Rechnungen übernehmen. Die vor einigen Jahren vorgesehene Anlaufstelle für diesbezügliche Beschwerden privater Unternehmen beim Bundeswirtschaftsminister sollte endlich eingerichtet werden.

Die Unternehmen selbst müssen noch mehr Augenmerk darauf legen, die Bonität ihrer (potenziellen) Kunden vorab umfassend zu überprüfen. Hierfür gibt es bereits eine Vielzahl von Anbietern entsprechender Dienste. Die Unternehmen sollten darüber hinaus aber auch ihr eigenes Forderungsmanagement überprüfen und etwaige Defizite rasch beheben. Wenn das unternehmenseigene Forderungsmanagement nicht richtig funktioniert, so überrascht es nicht, wenn sich Zahlungseingänge um ein Weiteres verzögern.

Ein optimiertes und dabei flexibles Forderungsmanagement kann dabei zugleich auch ein zielgerichtet nutzbares Marketing-Instrument sein. Der Kunde, der sich in einer – nicht selten nur vorübergehend – schwierigen Situation gut behandelt fühlt, bleibt dem Unternehmen dann in wieder besseren Zeiten häufig

treu. Abhängig von der jeweiligen individuellen Situation bieten sich unterschiedliche Lösungen an, von Stundungen über Ratenzahlungsvereinbarungen bis hin zu Ratenreduzierungen.

Die Unternehmen sollten auch verstärkt auf die Möglichkeit zurückgreifen, ausstehende Forderungen an ein Factoring-Unternehmen zu verkaufen. Der Factor übernimmt dann selbst – nach Bonitätsprüfung des jeweiligen Schuldners – im Rahmen eines professionellen Forderungsmanagements die Eintreibung der Forderungen. Das Unternehmen, das die Forderung verkauft, kommt hierdurch rasch – gegen ein bestimmtes Entgelt – zu Liquidität. Sowohl Sparkassen als auch Volksbanken und Raiffeisenbanken bieten über spezialisierte Unternehmen solche Factoring-Leistungen gerade auch für mittelständische Unternehmen an, die häufig eine Vielzahl von Kunden bei jeweils eher geringeren Rechnungsbeträgen aufweisen.

Grundsätzlich gilt aber auch in diesem Zusammenhang: Je stabiler die wirtschaftlichen Perspektiven der Unternehmen sind und je rascher die hohe Arbeitslosigkeit wieder zurückgeführt werden kann, um so besser sind damit auch die Rahmenbedingungen für eine Verbesserung auch der gesamtwirtschaftlichen Zahlungsmoral. Diesbezüglich steht die Wirtschaftspolitik somit ebenfalls in einer originären Verantwortung.

Autoren

Dr. Alexander Barthel

Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH)

Rouben Halajian

Zentralverband Gewerblicher Verbundgruppen e.V. (ZGV)

Patrick Kastner

Deutscher Hotel- und Gaststättenverband (DEHOGA Bundesverband)

Martin Lambert

Deutscher Sparkassen- und Giroverband (DSGV)

Nicolai Malanowski

Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels (BGA)

Dr. Andrea Neugebauer

Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR)

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann

Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) und Direktor des Instituts zur Zukunft der Arbeit (IZA Bonn)

Dr. Robert Weitz

Hauptverband des Deutschen Einzelhandels (HDE)

Arbeitsgemeinschaft Mittelstand



Im Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR) sind rund 1.300 genossenschaftliche Kreditinstitute organisiert.

Sie sind mit 30 Millionen Kunden, 15,5 Millionen Mitgliedern und rund 14.500 Bankstellen verlässliche Partner des Mittelstands.

Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken

Schellingstraße 4 · 10785 Berlin

Ansprechpartner: Dr. Bernd Kubista · Tel. 030/20 21 15 00



Der Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels (BGA) vertritt rund 110.000 Unternehmen mit rund 1,2 Millionen Beschäftigten und ca. 75.000 Auszubildenden. Der Umsatz im Großhandel beträgt 590 Milliarden Euro, im Außenhandel werden Waren im Wert von 730 Milliarden Euro exportiert und im Wert von 570 Milliarden Euro importiert.

Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels

Am Weidendamm 1A · 10117 Berlin

Ansprechpartner: André Schwarz · Tel. 030/5 90 09 95-21



Der Deutsche Hotel- und Gaststättenverband (DEHOGA Bundesverband) ist der Branchenverband der Hoteliers und Gastronomen in Deutschland. Hinter dem DEHOGA steht mit dem Gastgewerbe ein starkes Stück mittelständischer Wirtschaft: Eine Million Beschäftigte und 92.000 Auszubildende in 220.000 gastgewerblichen Unternehmen erwirtschaften einen Jahresumsatz von 60 Milliarden Euro.

Hinter dem DEHOGA steht mit dem Gastgewerbe ein starkes Stück mittelständischer Wirtschaft: Eine Million Beschäftigte und 92.000 Auszubildende in 220.000 gastgewerblichen Unternehmen erwirtschaften einen Jahresumsatz von 60 Milliarden Euro.

Deutscher Hotel- und Gaststättenverband

Am Weidendamm 1A · 10117 Berlin

Ansprechpartner: Patrick Kastner · Tel. 030/72 62 52-30



Deutscher Sparkassen- und Giroverband

Der Deutsche Sparkassen- und Giroverband (DSGV) ist der Dachverband der Sparkassen-Finanzgruppe. Er vertritt die Interessen

von 477 Sparkassen, 11 Landesbanks, 11 Landesbausparkassen, 37 öffentlichen Versicherern und zahlreichen weiteren Finanzdienstleistungsunternehmen.

Deutscher Sparkassen- und Giroverband

Charlottenstraße 47 · 10117 Berlin

Ansprechpartner: Christian Achilles · Tel. 030/20 22 55 100



HDE

Hauptverband des Deutschen Einzelhandels

Der Hauptverband des Deutschen Einzelhandels (HDE) ist die Spitzenorganisation des gesamten deutschen Einzelhandels für rund 430.000 Unternehmen mit über 2,7 Millionen Beschäftigten und 368 Milliarden Euro Umsatz (2003). Über 98 Prozent der Einzelhandels-

unternehmen gehören dem Mittelstand an. Seine Interessen sind ein Hauptanliegen des HDE.

Hauptverband des Deutschen Einzelhandels

Am Weidendamm 1A · 10117 Berlin

Ansprechpartner: Hubertus Pellengahr · Tel. 030/72 62 50-60



Der Zentralverband des Deutschen Handwerks vertritt als Spitzenorganisation 885.000 Handwerksbetriebe mit rund

5 Mio. Beschäftigten, mehr als 500.000 Lehrlingen und ca. 450 Mrd. Euro Jahresumsatz.

Zentralverband des Deutschen Handwerks

Mohrenstraße 20/21 · 10117 Berlin

Ansprechpartner: Stefan Koenen · Tel. 030/2 06 19-360



ZENTRALVERBAND GWERBLICHER VERBUNDGRUPPEN E.V.

Der Zentralverband Gewerblicher Verbundgruppen e.V. (ZGV) vertritt als Spitzenverband die politischen und wirtschaftlichen Interessen der Kooperationen in Deutschland und Europa. Ihm sind ca. 300 Kooperationen mit insgesamt 180.000 Anschlusshäusern und einem Jahresumsatz von ca. 92,7 Milliarden Euro und ca. 2 Millionen Arbeitnehmern angeschlossen.

Zentralverband Gewerblicher Verbundgruppen e.V.

Am Weidendamm 1A · 10117 Berlin

Ansprechpartner: Dr. Marc-Wilhelm Kohfink · Tel. 030/59 00 99-661

Bildnachweis

Bereich Handwerk

www.handwerksbilder.de

Auflagenhöhe

8.000 Exemplare







pentamedia communications GmbH, Berlin

