

Stiftung Marktwirtschaft (Ed.)

Research Report

Zweite rot-grüne Halbzeitbilanz: Kein Grund zum Ausruhen

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 88

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Stiftung Marktwirtschaft (Ed.) (2004) : Zweite rot-grüne Halbzeitbilanz: Kein Grund zum Ausruhen, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 88, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99828>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Nr. 88
September 2004

Argumente
zu Marktwirtschaft und Politik

Zweite rot-grüne Halbzeitbilanz:
Kein Grund zum Ausruhen

Stiftung Marktwirtschaft

ISSN: 1612 – 7072

Vorwort

Es ist Halbzeit in der zweiten Legislaturperiode der rot-grünen Bundesregierung – der richtige Zeitpunkt für eine Bestandsaufnahme ihrer bisherigen Arbeit. Die Herausforderungen, vor denen Deutschland derzeit steht, sind beträchtlich: ein seit Jahren abflachender Wachstumspfad der Wirtschaft, eine stetige Massenarbeitslosigkeit, Sozialversicherungssysteme, deren Fundament langsam aber sicher zerbröckelt, eine Staatsverschuldung, die aus dem Ruder läuft, ein überkomplexes Steuersystem, dessen Fehlanreize offenkundig sind und das selbst Experten kaum noch durchblicken, eine verkrustete bundesstaatliche Ordnung sowie ein ineffizientes Bildungssystem.

Nicht alle Probleme sind nationalen politischen Entscheidungen gleichermaßen zugänglich – entweder, weil sie eine starke internationale Komponente beinhalten und nicht im nationalen Alleingang gelöst werden können, oder, weil sie die Mitwirkung anderer gesellschaftlicher Akteure erfordern, was bei diesen wiederum häufig Prozesse des Umdenkens voraussetzt. Daher wäre es unzulässig, würde man die Verantwortung für den unbefriedigenden Status quo allein der Politik, oder – angesichts der langfristigen Entstehungsgeschichte einiger struktureller Schwierigkeiten – der gegenwärtigen Bundesregierung zuschreiben wollen.

Allerdings dürfen die politisch Verantwortlichen die Sünden der Vergangenheit und allgegenwärtige externe Schocks nicht als Entschuldigung für eigene Untätigkeit oder Fehlentscheidungen heranziehen. Gerade Probleme, die sich langfristig aufgebaut haben und die frühere Regierungen vor sich herschoben, erfordern entschlossenes Handeln im Hier und Heute. Ein Stück weit war bzw. ist zudem der vor Rot-Grün liegende Reformstau hausgemacht: Späte und zögerliche Reformen der Vorgängerregierung hatte man schließlich 1997 im Bundesrat blockiert oder 1998 zurückgenommen, dann andere Probleme noch verschärft. In der gegenwärtigen Situation muß es darum gehen, über Jahrzehnte entstandene Fehlentwicklungen zu korrigieren und sinnvolle Rahmenbedingungen für das Handeln der Wirtschaftsakteure zu schaffen. Schon das Verharren im Status quo wäre „Garant“ für einen weiteren Abstieg Deutschlands im internationalen Wohlstandsranking.

Langfristige Probleme erfordern langfristig wirksame Lösungen. Doch leider ist es ein – schwer lösbares –

Defizit politischer Entscheidungsprozesse, daß viele Politiker eher in Zeiträumen von maximal einer Legislaturperiode denken – ein Zeitraum, der für sichtbare Erfolge bei vielen der gegenwärtig drängenden Herausforderungen zu kurz ist.

Hat die rot-grüne Bundesregierung vor diesem Hintergrund die entscheidenden Weichen richtig gestellt? Wo sind gute Politikansätze zu erkennen, wo wurden Probleme verkannt oder bewußt ignoriert und wo wurde gar der Weg in die falsche Richtung beschritten? Diesen Fragen will die Stiftung Marktwirtschaft in der vorliegenden Publikation nachgehen.

Eines darf bei dieser Bewertung nicht vergessen werden. Die aktuellen Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat machen in vielen Bereichen eine weitreichende Einigung zwischen den Regierungs- und den Oppositionsparteien notwendig, um Reformen auf den Weg zu bringen. Zum Jahresende 2002 und 2003 führte dies jeweils zu wahren Mammutverfahren im Vermittlungsausschuß. Deshalb stellt diese Publikation zugleich auch eine Bewertung der politischen Arbeit der Opposition in den vergangenen zwei Jahren dar – zumindest insoweit, wie sie über den Bundesrat an den zentralen Entscheidungen beteiligt war.

Der Zeitraum, der in dieser Legislaturperiode für Reformen bleibt, ist eng begrenzt. Spätestens ab Ende 2005 wird der Blick auf die 2006 anstehende Bundestagswahl eine langfristig ausgerichtete Politik erschweren. Regierung wie Opposition wären gut beraten, das verbleibende Zeitfenster produktiv zu nutzen – die einen zum Handeln, die anderen zum Herausarbeiten von klaren Alternativen. Denn wie die nachfolgende Analyse zeigt, sind die meisten Weichen noch immer nicht richtig gestellt. Angesichts der Reformnotwendigkeiten erscheint so die zweite rot-grüne Halbzeitbilanz eher mager, lediglich Hartz IV ist vor allem psychologisch ein wichtiger Durchbruch. Erstmals fährt der Zug in Deutschland wieder in die richtige Richtung. Doch zum Ausruhen auf dem bereits Erreichten gibt es keinen Grund.

Berlin, den 22. September 2004

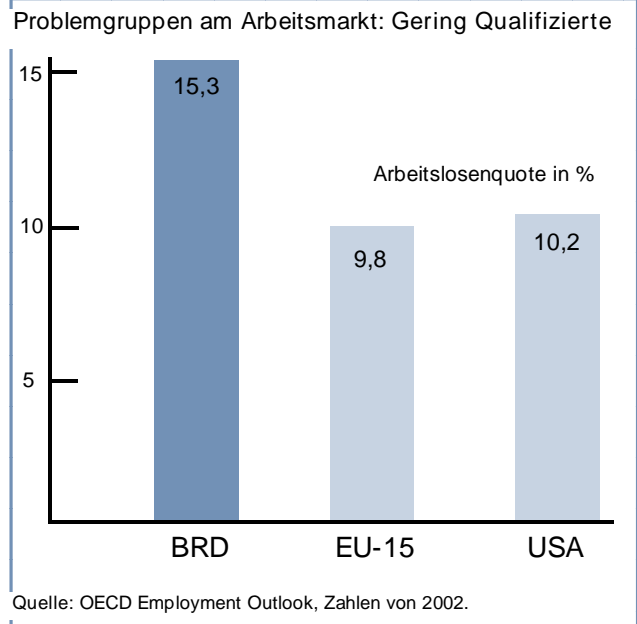
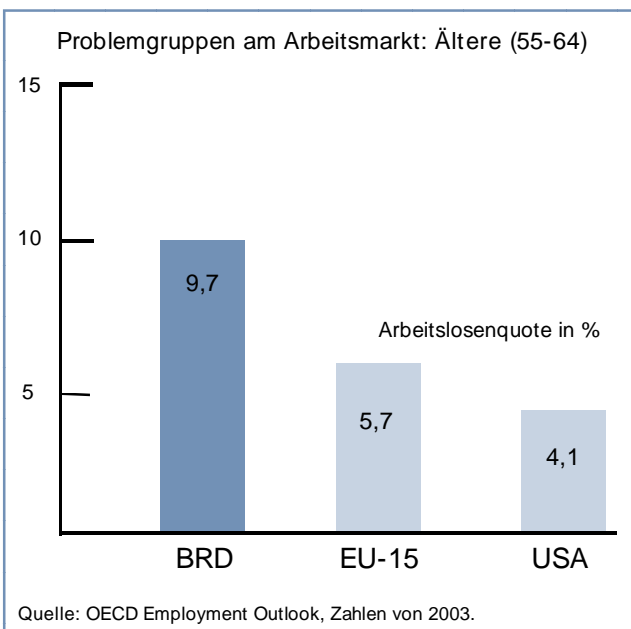


Zweite rot-grüne Halbzeitbilanz: Kein Grund zum Ausruhen

Arbeitsmarkt – Rahmenbedingungen für mehr Beschäftigung schaffen

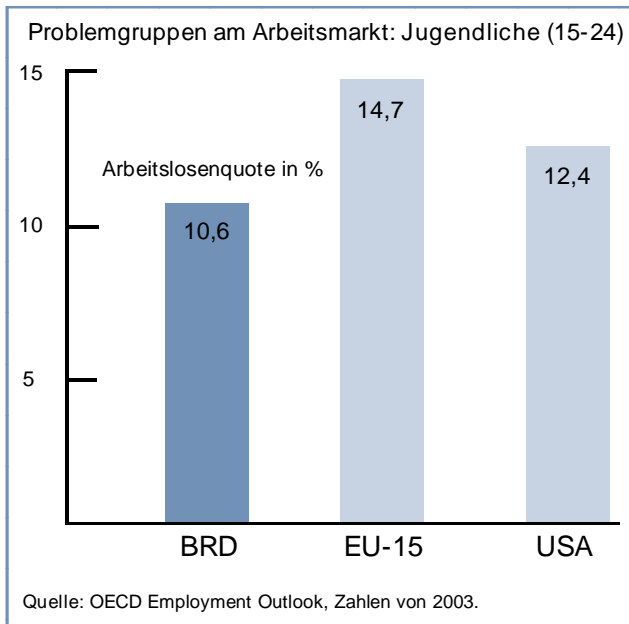
Handlungsbedarf	Maßnahmen der Bundesregierung	Bewertung
-----------------	-------------------------------	-----------

Ein zentraler Schwerpunkt der rot-grünen Bundesregierung in ihrer zweiten Legislaturperiode ist angesichts der dramatischen Situation auf dem Arbeitsmarkt ohne Frage die Arbeitsmarktpolitik. Die langfristige Entwicklung am Arbeitsmarkt zeigt, daß die Arbeitslosigkeit in Deutschland nur noch in geringem Maße ein konjunkturelles Phänomen ist. Auch in Zeiten mit höherem wirtschaftlichen Wachstum ist es nicht gelungen, die Arbeitslosigkeit abzusenken. Die Wiedervereinigung und der stagnierende Aufholprozeß der neuen Bundesländer akzentuieren diese Tatsache noch, sind aber keineswegs als alleinige Ursache auszumachen. Es ist daher offensichtlich, daß die Probleme des Arbeitsmarkts in erster Linie das Ergebnis von fundamentalen Strukturproblemen sind. Hinzu kommt – teils als weitere Ursache, teils als Folge – eine langfristige Wachstumsschwäche, die dazu führt, daß Deutschland – gemessen am Pro-Kopf-Einkommen – in Europa, aber auch weltweit, immer weiter zurückfällt.



Internationale Vergleiche verdeutlichen den großen Handlungsbedarf in Deutschland. Neben oder besser noch vor einer Reform des Steuersystems und einer beschäftigungsfreundlichen Ausgestaltung der Sozialversicherungssysteme ist für einen Abbau der Arbeitslosigkeit ein beschäftigungspolitischer Befreiungsschlag unumgänglich. Insbesondere bei sogenannten „Problemgruppen“ des Arbeitsmarktes, also vor allem gering Qualifizierte, Ältere sowie Langzeitarbeitslose, zeigt sich, daß andere Industrieländer erfolgreichere beschäftigungspolitische Strategien gefunden haben. Bei der Jugendarbeitslosigkeit schneidet Deutschland hingegen nach wie vor relativ gut ab.

Notwendig ist eine deutliche Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, damit dieser wieder die Bezeichnung „Markt“ verdient. Eine solche Strategie muß erstens durch eine stärkere Flexibilisierung der Flächentarifverträge den Lohnfindungsprozeß verändern. Der staatliche Schutz des Tarifkartells ist eine der Ursachen für nach unten weitgehend inflexible und in ihrer Struktur nur ungenügend aufgefächerte Reallöhne. So lange die Tarifparteien verbindliche Tarifröhne vereinbaren, die über der Produktivität der (Langzeit-)Arbeitslosen liegen, haben letztere so gut wie keine Chance, eine Beschäftigung aufzunehmen. Gleichzeitig behindert



der hohe Zentralisierungsgrad der Tarifverhandlungen Regelungen, die den ökonomischen Erfordernissen in einzelnen Unternehmen gerecht werden.

Das zweite Element einer erfolgversprechenden Flexibilisierungsstrategie besteht in einer Liberalisierung des Kündigungsschutzes. Restriktive und vorwiegend durch ein uneinheitliches Richterrecht geprägte Kündigungsschutzregeln haben den Ausgang von Kündigungsschutzklagen für Unternehmen kaum noch prognostizierbar gemacht, mit der Folge, daß es häufig zu einem kostspieligen Abfindungshandel kommt. Da die Unternehmen die Kosten des Kündigungsschutzes bereits bei der Entscheidung über die Einstellung neuer Mitarbeiter berücksichtigen, werden weniger Arbeitsplätze geschaffen, als eigentlich möglich wäre. Gleichzeitig erhöht ein rigider Kündigungsschutz die Anpassungskosten der Unternehmen an veränderte ökonomische Rahmenbedingungen und bremst so den strukturellen Wandel. Insbesondere aber werden durch den Kündigungsschutz vor allem die Arbeitnehmer benachteiligt, die als besonders schutzwürdig angesehen werden, also beispielsweise Ältere und Schwerbehinderte. Ihre Chancen, im Falle der Arbeitslosigkeit eine neue Beschäftigung zu finden, sinken deutlich. Das zeigt auch der empirisch zu beobachtende Zusammenhang zwischen einem restriktiveren Kündigungsschutz und zunehmender Langzeitarbeitslosigkeit.

Daneben ist es drittens offenkundig – und das nicht erst seit Beginn der Legislaturperiode –, daß die Ausgestaltung des aus Arbeitslosengeld, Ar-

beitslosenhilfe und Sozialhilfe bestehenden sozialen Sicherungssystems nicht nur ineffizient, sondern in Teilen – vor allem aufgrund von Fehlanreizen, wie z.B. der Schaffung zu hoher Anspruchslöhne – auch direkt beschäftigungsfeindlich ist. Auch um die Effizienz der aus Beitragsmitteln finanzierten Vermittlungsaktivitäten der Bundesagentur für Arbeit sowie der aktiven Arbeitsmarktpolitik steht es nicht zum Besten.

Viertens haben die ausschließlich vom Arbeitslohn abhängigen Sozialversicherungsbeiträge, vor allem bei mehr oder weniger kontinuierlich steigenden Beitragssätzen, langfristig eine desaströse Wirkung auf die Beschäftigung. Indem sie ausschließlich den Faktor Arbeit belasten, provozieren sie erstens die Verlagerung von Arbeitsplätzen ins Ausland. Sie fördern zweitens den arbeitssparenden technischen Fortschritt und damit die zunehmende Substitution von Arbeitsplätzen durch Maschinen. Und drittens steigt der Anreiz, in die Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft auszuweichen, wodurch die Belastung der in der offiziellen Wirtschaft Verbliebenen weiter zunimmt.

Arbeitsmarkt		
Handlungsbedarf	Maßnahmen der Bundesregierung	Bewertung

Die Suche nach einer neuen politischen Strategie, die Massenarbeitslosigkeit wirksam anzugehen, beendeten die Regierungsparteien faktisch mit der Präsentation der Ergebnisse der sogenannten Hartz-Kommission im Sommer 2002. Vor allem der Kanzler prägte diesbezüglich den Begriff der „1 zu 1-Umsetzung“, was dann – sinnvollerweise – doch nicht stattfand. Darüber hinaus äußerte Bundeskanzler Schröder in seiner Regierungserklärung zur Agenda 2010 vom 14. März 2003 die Absicht, „... den Arbeitsmarkt über die Hartz-Reformen hinaus zu öffnen“.

Zur Mitte der Legislaturperiode ist der Gesetzgebungsprozeß zur Umsetzung der Arbeitsmarktreform weitestgehend abgeschlossen. Neben den vier Gesetzen für „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, kurz Hartz I bis IV, und dem sogenannten Kommunalen Optionsgesetz hat die Bundesregierung mit dem Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt den Kündigungsschutz ein Stück weit reformiert, zusätzliche Möglichkeiten für Existenzgründer geschaffen, befristete Arbeitsverhält-

nisse abzuschließen, und eine Verringerung der maximalen Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld von bisher 32 auf 18 Monate beschlossen. Gleichzeitig wurde das für eine über 12 Monate hinausgehende Bezugsdauer erforderliche Mindestalter auf 55 Jahre angehoben. Eine Absenkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung ist zunächst nicht geplant. Grundlegende neue Reforminitiativen sind bis zur nächsten Bundestagswahl Mitte 2006 nicht mehr zu erwarten.

Arbeitsmarkt		
Handlungsbedarf	Maßnahmen der Bundesregierung	Bewertung

Die Bundesregierung hat den Schwerpunkt ihrer Reformbemühungen auf verbesserte Vermittlungsaktivitäten der Bundesagentur für Arbeit und eine stärkere Berücksichtigung von Anreizeffekten im Sinne des Prinzips „Fördern und Fordern“ gelegt. Damit soll die Zahl der Abgänge aus der Arbeitslosigkeit erhöht und so die Gesamtzahl der Arbeitslosen gesenkt werden. Trotz teilweise mutiger Teilelemente bleiben diese Arbeitsmarktreformen aber hinter dem Notwendigen zurück.

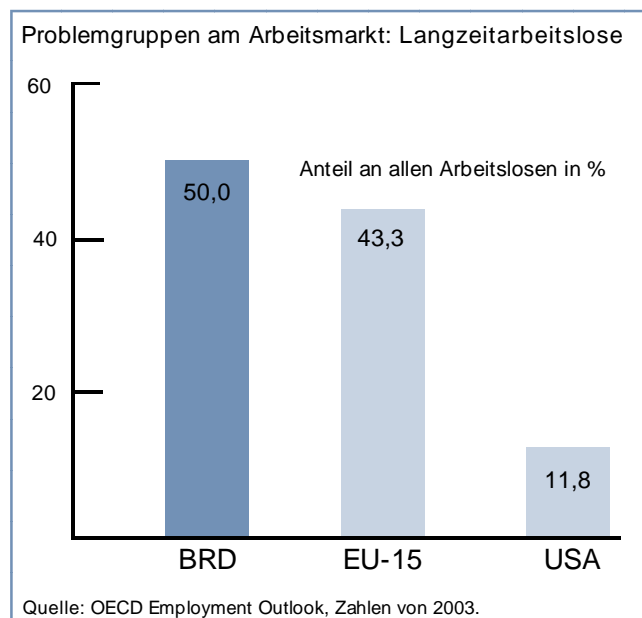
Denn zum einen sind sie zu eng fokussiert, um eine echte beschäftigungspolitische Strategie darstellen zu können. Bei drängenden Reformbaustellen, wie der Flexibilisierung des Tarifrechts, beschränkte sich die Bundesregierung auf verbale Drohgebärden, ohne Taten folgen zu lassen, so daß alles beim alten blieb und keine Fortschritte erzielt werden konnten. Unternehmer und Belegschaften vor Ort hängen weiterhin von der Bereitschaft der Tarifpartner und ihrer Funktionäre ab, wenn sie im Rahmen betrieblicher Vereinbarungen von den Flächentarifverträgen abweichen wollen. Und auch bei dem für den Arbeitsmarkt zentralen Problem der lohnabhängigen Beiträge zu den Sozialversicherungen wurde bisher – insbesondere in der Gesetzlichen Krankenversicherung – zwar reichlich diskutiert, ohne daß die Bundesregierung aber eine erfolversprechende Strategie für eine effizientere Finanzierungsstruktur verfolgen würde.

Zum anderen können aber auch die konkret beschlossenen Arbeitsmarktreformen im engeren Sinn in ihrer Gesamtheit nur eingeschränkt überzeugen. Denn auch hier ist die Politik vor einer grundlegenden Reform der Arbeitslosenversicherung und einer Neuausrichtung der Bundesagentur

für Arbeit zurückgeschreckt. Statt dessen wurde versucht, mit einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen und der Schaffung neuer Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik die Effizienz der Bundesagentur bei der Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt zu erhöhen. Trotz einiger guter Ansätze bestehen hier weiter gravierende Defizite. Vor allem aber ist kaum zu erwarten, daß die ergriffenen Maßnahmen ausreichen, eine nachhaltige Trendwende am Arbeitsmarkt einzuleiten.

Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt

Uneingeschränkt positiv ist die ökonomisch sinnvolle Verkürzung der maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes zu bewerten, auch wenn man auf ihre altersabhängige Differenzierung ganz hätte verzichten sollen. So gut wie alle empirischen Untersuchungen zeigen, daß das Ausmaß der Arbeitslosigkeit mit steigender Bezugsdauer der Lohnersatzleistungen steigt. Von den verkürzten Fristen, die aus Vertrauensschutzgründen erst ab Februar 2006 wirksam werden können, ist daher ein Rückgang der Arbeitslosigkeit, insbesondere bei den Langzeitarbeitslosen zu erwarten. Denn zum einen werden die Empfänger von Arbeitslosengeld angesichts der geringeren Bezugsdauer ihre Suchaktivitäten erhöhen. Zum anderen verringert die kürzere Bezugsdauer tendenziell auch den sogenannten Reservations- oder Anspruchslohn der Arbeitnehmer. Dies führt – gemäß den ökonomischen Standardmodellen des Lohnfindungsprozesses – zu niedrigeren und damit beschäftigungsfördernden Lohnabschlüssen. Gleichzeitig erhöht sich die Be-



reitschaft der Arbeitslosen, auch Beschäftigungen mit weniger attraktiven Verdienstmöglichkeiten anzunehmen. Und schließlich ist mittelfristig, wenn die durch die verringerte Bezugsdauer eingesparten Finanzmittel für eine Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung verwendet werden, eine belebende Wirkung auf die Beschäftigung zu erwarten.

Grundsätzlich ebenfalls positiv sind die Änderungen im Teilzeit- und Befristungsgesetz zu bewerten, die es Existenzgründern in den ersten vier Jahren ermöglichen, ohne Sachgrund befristete Arbeitsverträge mit einer Dauer von bis zu vier Jahren abzuschließen. Unternehmen, die sich noch in der Aufbauphase befinden, erhalten so eine erhöhte Flexibilität am Arbeitsmarkt. Allerdings fragt man sich, weshalb eine Regelung, die für junge, aufstrebende Unternehmen sinnvoll ist, nicht für alle Unternehmen gelten soll.

Enttäuschend ist dagegen die Reform des Kündigungsschutzes ausgefallen. Die auf Neueinstellungen begrenzte Erhöhung der Anwendungsschwelle des Kündigungsschutzgesetzes von 5 auf 10 Arbeitnehmer kann nur als halbherzig bezeichnet werden und läßt kaum positive Beschäftigungseffekte erwarten. Gleiches gilt für die gesetzliche Konkretisierung der Kriterien, die im Falle einer bei betriebsbedingten Kündigungen erforderlichen Sozialauswahl zum Einsatz kommen. Immerhin wurde dabei die gerichtliche Überprüfung der Sozialauswahl auf grobe Fehlerhaftigkeit beschränkt, so daß zumindest diesbezüglich langwierige und kostenintensive Prozesse vermieden werden. Auch die an bestimmte Bedingungen geknüpfte Möglichkeit der Arbeitnehmer, das Recht auf eine Kündigungsschutzklage gegen eine Abfindungszahlung „einzutauschen“, ist nur eine marginale Verbesserung.

Hartz-Gesetze I und II

Die Regelungen der ersten beiden Hartz-Gesetze, die seit 2003 in Kraft sind, beinhalten zum einen neue arbeitsmarktpolitische Instrumente (u.a. Mini- und Midi-Jobs, „Ich-AG“ und Personal-Service-Agenturen), die den Übergang in den regulären Arbeitsmarkt und die Schaffung neuer Arbeitsplätze erleichtern sollen. Zum anderen beinhalten sie einzelne Verschärfungen bei den Mitwirkungspflichten der Arbeitslosen.

Nach den bisherigen Erkenntnissen sind die Mini-Jobs insofern ein Erfolg, als die Zahl der geringfügigen

Beschäftigungsverhältnisse stärker als erwartet angestiegen ist. Dies trägt zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes bei und ist auch ein wichtiger Schritt im Kampf gegen die Schwarzarbeit. Sofern Unternehmen dadurch besser am Markt agieren können, kann sich dies auch positiv auf Vollzeitstellen auswirken. Einen direkten Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit können die Mini-Jobs allerdings nicht leisten. Interessant sind sie vor allem für Schüler, Studenten und Rentner oder als Nebenverdienst. Gerade für Langzeitarbeitslose sind sie indes wenig attraktiv, weil die Arbeitslosen- oder Sozialhilfe bei Aufnahme einer solchen Beschäftigung fast vollständig gekürzt wird.

Auch das Instrument der „Ich-AG“ (Existenzgründungszuschüsse) ist trotz seiner äußerst dynamisch wachsenden Teilnehmerzahl – im August 2004 wurden über 157.000 Existenzgründungen als „Ich-AG“ gefördert – nur auf den ersten Blick ein Erfolgsmodell. Denn es ist zu befürchten, daß es sich bei einem beträchtlichen Teil der bisher „gegründeten“ Ich-AGs um „Pro-forma-Selbständigkeiten“ handelt, bei denen die Teilnehmer lediglich in den Genuß der nicht-rückzahlbaren Förderung kommen wollen. Zudem sind die Anforderungen an die Bewerber bislang extrem niedrig, so daß überdurchschnittlich viele Fehlschläge bei der Existenzgründung zu erwarten sind. Anders als beim sogenannten Überbrückungsgeld, das ebenfalls den Übergang in die Selbständigkeit als Ausweg aus der Arbeitslosigkeit fördert, werden bei der Förderung der Ich-AGs die Erfolgsaussichten und die Tragfähigkeit des Konzepts noch keiner Überprüfung unterzogen. Die von der Bundesregierung geplante Angleichung der Fördervoraussetzungen an die des Überbrückungsgeldes ist daher ebenso wie die Beschränkung der Förderung auf „hauptberufliche“ Existenzgründungen zu begrüßen.

Deutlich unter den ursprünglichen Hoffnungen der Politik sind die Personal-Service-Agenturen (PSA) geblieben. Nach einem Maximum von knapp 33.000 in PSA Beschäftigten Anfang des Jahres stagniert ihre Zahl derzeit bei knapp 26.000. Das sind deutlich weniger als die ursprünglich angestrebten 50.000 – ganz zu schweigen von den von der Hartz-Kommission angedachten Zahlen. Das Ziel, ähnlich wie in anderen Ländern die Zeitarbeit auch in Deutschland zu einer Job-Maschine zu machen, wurde damit klar verfehlt.

Die sonstigen im Rahmen von Hartz I und II umgesetzten Maßnahmen, die auf eine Erhöhung der

Arbeitsanreize und auf eine bessere Vermittlung von Arbeitslosen hinzielen, sind überwiegend positiv zu bewerten, können aber angesichts der drückenden Probleme nicht mehr als ein Tropfen auf den heißen Stein sein. Dazu gehören u.a. frühzeitige Meldepflichten bei Arbeitslosigkeit, etwas verschärfte Zumutbarkeitsregelungen, die Ausweitung der Möglichkeit, mit älteren Arbeitnehmern befristete Arbeitsverträge ohne sachlichen Befristungsgrund abzuschließen, oder auch diverse Verwaltungsvereinfachungen.

Hartz III

Der Grundgedanke von Hartz III, die Bundesagentur für Arbeit zu einem effizienteren und kundenorientierteren Dienstleister zu machen, ist zwar grundsätzlich lobenswert. Angesichts der erkennbaren Probleme, Widerstände und Verzögerungen wäre jedoch ein radikalerer Umbau der Arbeitslosenversicherung möglicherweise erfolversprechender gewesen: die Beschränkung der Kompetenzen der Bundesagentur für Arbeit auf die Auszahlung des Arbeitslosengeldes. Doch anstatt die Arbeitsvermittlung durch eine stärkere Privatisierung dem Wettbewerb zu öffnen, die kostenträchtige aktive Arbeitsmarktpolitik deutlich einzuschränken und die verbleibenden Maßnahmen den Kommunen zu übertragen, setzt die Bundesregierung weiter auf die Mammutbehörde in Nürnberg. Besonders bedauerlich ist in diesem Zusammenhang, daß die Zusammensetzung und Funktion des Verwaltungsrates nicht grundlegend geändert wurde. Die beteiligten Vertreter der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände haben starke Verbands- und Eigeninteressen, die nicht mit dem Wunsch der Arbeitslosen, möglichst schnell eine neue Beschäftigung zu finden, deckungsgleich sind. Dies macht eine unabhängige Kontrolle unwahrscheinlich. Es bestehen sowohl direkte Interessen – etwa im Bereich der durch die Bundesagentur für Arbeit geförderten beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen – als auch indirekte: Schließlich bleibt die Arbeitsmarktpolitik der Bundesagentur für Arbeit nicht ohne Rückwirkung auf die Lohnfindungsprozesse zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Die immer wieder zu beobachtenden überhöhten Tariflohnabschlüsse auf Kosten der Beschäftigungschancen der Arbeitslosen sprechen hier Bände.

Uneinheitlich stellen sich die Änderungen bei den traditionellen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten dar. Neben der Zusammenführung von Strukturpassungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ist besonders zu begrüßen, daß seit Jahresanfang durch die Teilnahme an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen keine neuen Ansprüche auf Arbeitslosengeld mehr entstehen. Damit entfällt zumindest ein Anreiz für dieses teure und ineffiziente arbeitsmarktpolitische Instrument. Kritisch zu sehen ist allerdings, daß die Voraussetzungen für den Einsatz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gelockert wurden. Sie können nun selbst dann gewährt werden, wenn sie erkennbar keinen Beitrag für eine Erhöhung der individuellen Beschäftigungschancen auf dem ersten Arbeitsmarkt leisten. Unter das Stichwort „statistische Kosmetik“ fällt die Tatsache, daß die Teilnehmer an sogenannten Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen seit Januar 2004 nicht mehr als arbeitslos zählen. Dadurch sank die Zahl der offiziell ausgewiesenen Arbeitslosen auf einen Schlag um rund 85.000, ohne daß sich am Arbeitsmarkt auch nur die geringste Veränderung ergeben hätte.

Die Vereinfachungen im Leistungsrecht durch Hartz III, z.B. in Form einer stärkeren Pauschalierung, sind unter dem Aspekt der Verwaltungsvereinfachung zu begrüßen, bleiben in ihren Auswirkungen aber notwendigerweise begrenzt.

Hartz IV

In der breiten Öffentlichkeit am umstrittensten ist das vierte und letzte Hartz-Gesetz. Es führt die beiden bisherigen steuerfinanzierten und bedürftigkeitsorientierten Grundsicherungssysteme – Arbeitslosen-



hilfe und Sozialhilfe – zum neuen Arbeitslosengeld II zusammen. Bedürftigkeitsprüfung und Leistungsgewährung orientieren sich in etwa an den Regelungen der Sozialhilfe. Da die Arbeitslosenhilfe – unsinnigerweise – an das ehemalige Lohneinkommen gekoppelt ist, wird derjenige Teil der Arbeitslosenhilfebezieher, die früher über ein vergleichsweise hohes Einkommen verfügen konnten, finanziell schlechter gestellt. Für Sozialhilfeempfänger gilt (in geringem Ausmaß) das Gegenteil.

Die zum 1. Januar 2005 erfolgende Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe war überfällig und ist von Arbeitsmarktexperten schon seit Jahren gefordert worden. Denn nur so lassen sich die bürokratisch ineffiziente Doppelstruktur zweier steuerfinanzierter Transfersysteme sowie die damit verbundenen Verschiebebahnhöfe zwischen der Bundesagentur für Arbeit und den kommunalen Sozialämtern überwinden. Gleichzeitig war die Ungleichbehandlung von Arbeitslosen- und Sozialhilfeempfängern ökonomisch durch nichts zu begründen. Insofern ist der Bundesregierung Respekt zu zollen, daß sie diesen Gedanken endlich umgesetzt hat.

Bei einer ordnungspolitisch sinnvollen Ausgestaltung könnten das Arbeitslosengeld II und die damit verbundenen Regelungen einen signifikanten Beitrag im Kampf gegen die Massenarbeitslosigkeit leisten. Leider scheint diese Hoffnung sich jedoch nur teilweise erfüllen zu können, denn viele der konkreten Regelungen bleiben auf halbem Wege stehen.

Eine Voraussetzung für zusätzliche Arbeitsplätze besteht darin, daß die Produktivität der potentiell zu Beschäftigenden höher ist als die von ihnen geforderten (Tarif-)Löhne. Bei Langzeitarbeitslosen und Geringqualifizierten ist diese Voraussetzung jedoch häufig nicht gegeben, ihre Beschäftigung zu ihren Anspruchs- bzw. Tariflöhnen ist für die Unternehmen unwirtschaftlich. Prinzipiell stehen in einer solchen Situation zwei Strategien zur Verfügung: Man kann entweder versuchen, die Produktivität der Betroffenen zu erhöhen, oder die Löhne senken. Beide Alternativen versucht man mit Hartz IV zu beschreiten. So stehen in Zukunft allen Empfängern von Arbeitslosengeld II die arbeitsmarktpolitischen Instrumente der Bundesagentur für Arbeit zur Verfügung. Würden diese – dezentral gesteuert und mit starker Zielgruppenorientierung – eingesetzt, so läge eine Verbesserung der Produktivität der Langzeitarbeitslosen und eine erhöhte Beschäftigungschance im Bereich des Möglichen. Angesichts der kostspieligen Ineffizienz

und fragwürdigen Wirkungen vieler Maßnahmen erscheint dieser Weg aber wenig erfolgversprechend; das zeigen auch die Erfahrungen bei den bisherigen Arbeitslosenhilfeempfängern. Besser wäre es hier gewesen, die Zuständigkeit für die Langzeitarbeitslosen auf die Kommunen zu übertragen und diesen die notwendigen Freiräume zur Erprobung neuer Lösungswege zu geben. Die geplanten 69 kommunalen Modellprojekte sind bei weitem nicht ausreichend, vor allem da auch diese Kommunen auf das gleiche arbeitsmarktpolitische Instrumentarium wie die Bundesagentur für Arbeit beschränkt sind.

Mit den im Vergleich zur Arbeitslosenhilfe strengeren Bedürftigkeitsprüfungen und dem in der Regel niedrigeren Arbeitslosengeld II versucht man dagegen, die Anspruchslöhne der Langzeitarbeitslosen zu senken. Für die große Gruppe der arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger ändert sich dadurch jedoch nichts. Das Arbeitslosengeld II (in Höhe der bisherigen Sozialhilfe) stellt weiterhin de facto einen zu hohen Mindestlohn dar. Die für zusätzliche Arbeitsplätze notwendige Spreizung der Tariflohnstruktur ist so nicht zu erwarten.

Dennoch muß Hartz IV nicht völlig wirkungslos bleiben. Insbesondere die verschärften Zumutbarkeitskriterien in Kombination mit gemeinnütziger Beschäftigung in Form von 1- oder 2-Euro-Jobs können ein funktionierender Weg sein, den Langzeitarbeitslosen den Weg in eine reguläre Beschäftigung zu ebnet. Voraussetzung dafür ist allerdings, daß die gemeinnützige Beschäftigung ohne zusätzliche Subventionen auskommt und bestehende Arbeitsverhältnisse nicht durch höhere Abgaben belastet. Gelingt dies, dann schlägt man zwei Fliegen mit einer Klappe: Die Anspruchslöhne der Betroffenen sinken und gleichzeitig können sie – on the Job – marktnahe Qualifikationen erwerben und ihre Produktivität zumindest beibehalten oder sogar erhöhen.

Gesundheitssystem – es krankt an allen Enden

Handlungsbedarf

Maßnahmen der
Bundesregierung

Bewertung

Das deutsche Gesundheitssystem ist trotz zahlreicher Kostendämpfungsprogramme eines der teuersten der Welt. Nur die USA und die Schweiz geben – gemessen an ihrem Bruttoinlandsprodukt – mehr für Gesundheit aus. Die Qualität des Gesundheits-

wesens in Deutschland wird von Experten jedoch nur noch als durchschnittlich eingestuft. Sein Kosten-Leistungs-Niveau kann nicht überzeugen.

Eine der zentralen Ursachen liegt in den vielfältigen Fehlanreizen und Organisationsmängeln, die dazu führen, daß es parallel zu Über-, Unter- und Fehlversorgung kommen kann. Der Irrglaube vieler Politiker, Gesundheit sei ein besonderes Gut, für das marktwirtschaftliche Prinzipien nicht angewendet werden dürften, hat dazu geführt, daß die Chancen des Wettbewerbs als effizientes Anreizsystem nur unzureichend genutzt werden. So ist auf der Seite der medizinischen Leistungserbringer Wettbewerb häufig noch ein Fremdwort. Nicht viel besser sieht es auf der Finanzierungsseite aus. Hier gibt es zwar innerhalb der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) einen intensiven Wettbewerb um die Versicherten. Allerdings steht den Krankenkassen als Aktionsparameter nur die Höhe des Beitragssatzes auf das Lohn Einkommen zur Verfügung. Alternative Wettbewerbsparameter wie etwa der Umfang des Versicherungsschutzes oder variabel zu vereinbarende Selbstbehalte spielen dagegen keine Rolle. Dies hat zur Folge, daß es für die Krankenkassen vor allem interessant ist, gute Risiken, d.h. gesunde und einkommensstarke Versicherte, zu selektieren, anstatt sich um innovative medizinische Verfahren und die Verbesserung der Geschäftsprozesse zu bemühen. Dieses Defizit kann auch der Risikostrukturausgleich nicht vollständig beseitigen. In der Privaten Krankenversicherung (PKV) findet nur ein Wettbewerb um Neukunden statt. Da die angesammelten Altersrückstellungen bei einem Wechsel des Versicherungsunternehmens nicht mitgegeben werden, bestehen nach einigen Jahren keine Anreize mehr, zu einem effizienteren Unternehmen zu wechseln.

Damit nicht genug. Die Lohnabhängigkeit der Beiträge zur GKV, in der rund 90 % der Menschen in Deutschland versichert sind, belastet ausschließlich den Faktor Arbeit und trägt so zur Arbeitslosigkeit bei. Zu Beginn der Legislaturperiode lag der durchschnittliche Beitragssatz – bei steigender Tendenz – bei 14,0 %. Mittel- und langfristig ist aufgrund des Zusammenspiels aus zunehmender Alterung der Bevölkerung und medizinisch-technischem Fortschritt mit einer Steigerung des Beitragssatzes auf deutlich über 20 % zu rechnen – sofern das gegenwärtige System beibehalten wird.

Neben diesen offenkundigen Ineffizienzen weist das deutsche Gesundheitssystem auch eklatante vertei-

lungspolitische Schiefagen auf. Das Zusammenwirken von beitragsfreier Mitversicherung von Familienangehörigen und Beitragsbemessungsgrenze kann dazu führen, daß zwei Haushalte mit einem identischen Lohn Einkommen unterschiedliche Versicherungsbeiträge abführen müssen. Daneben ist es nur historisch, nicht aber ökonomisch und schon gar nicht ordnungspolitisch zu erklären, daß ausschließlich ein Teil der Bevölkerung ein Wahlrecht hat, sich außerhalb der GKV privat zu versichern.

Von zentraler Bedeutung für jede erfolgreiche Gesundheitsreform ist angesichts dieser Defizite die Abschaffung bestehender Fehlanreize durch eine stärkere Betonung von Wettbewerb und Eigenverantwortung, damit alle am Gesundheitssystem Beteiligten – Versicherte, medizinische Leistungserbringer und Krankenversicherungen – ein Interesse an einer effizienten Ressourcennutzung haben. Planwirtschaftliche Elemente wie Budgetierungen oder staatliche Preisfestlegungen leisten das nicht. Voraussetzung für die wohlfahrtssteigernde Wirkung von Wettbewerb ist, daß die Möglichkeiten zu einer freien Vertragsgestaltung gestärkt und wettbewerbshemmende staatliche Regulierungen abgeschafft werden. Ebenso ist es wichtig, daß die Patienten Kenntnis über die Kosten ihrer Behandlungen erhalten.

Auf der Einnahmenseite bedarf es zum einen einer Abkopplung der Versicherungsbeiträge von den Lohn Einkommen. Nur so kann verhindert werden, daß steigende Beitragssätze die Arbeitslosigkeit erhöhen. Gleichzeitig ließe sich damit auch die Konjunkturanfälligkeit der Krankenkasseneinnahmen, die gerade in konjunkturellen Schwächephasen Beitragssatzerhöhungen notwendig macht, abmildern. Zum anderen erfordert die demographische Entwicklung den Aufbau einer – möglichst staatsfern zu bildenden – Kapitalreserve, um die Belastung zukünftiger Generationen zu begrenzen. In einem reinen Umlageverfahren werden diese aufgrund der absehbaren Entwicklung der Altersstruktur schlicht überfordert. Angesichts der Versäumnisse vorangehender Bundesregierungen bleibt hier kaum noch ein ausreichendes Zeitfenster für die notwendigen Reformen. Die Blaupause für ein effizientes Einnahmensystem auf der Basis von risikobezogenen Versicherungsprämien, risikoadjustierten übertragbaren Altersrückstellungen sowie einem über das Steuer-Transfersystem organisierten Solidarausgleich hat beispielsweise der Kronberger Kreis entwickelt (vgl. Schriftenreihe des Kronberger Kreises, Band 39).

Gesundheitssystem		
Handlungsbedarf	Maßnahmen der Bundesregierung	Bewertung

Die Bundesregierung hat auf die Probleme im Gesundheitswesen in zweifacher Hinsicht reagiert.

Zum einen wurden im Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung eine Reihe von Maßnahmen zur kurzfristigen Stabilisierung der Beitragssätze umgesetzt, nachdem diesbezüglich das direkt nach Regierungsantritt verabschiedete Beitragssicherungsgesetz nicht die erhoffte stabilisierende Wirkung gebracht hatte. Der durchschnittliche Beitragssatz stieg im Jahr 2003 parallel zu einer zunehmenden Verschuldung der Krankenkassen weiter an und drohte im Jahr 2004 die 15%-Marke zu durchbrechen. Das Gesetz, auf das sich Regierung und Opposition im Sommer und Herbst 2003 verständigten, beinhaltet u.a. neugestaltete Zuzahlungsregelungen sowie eine quartalsweise zu entrichtenden Praxisgebühr, die Verpflichtung der Krankenkassen, ein Hausarztssystem einzuführen, Modifikationen bei der Regulierung der Arzneimittelpreise sowie kleinere Liberalisierungsschritte, etwa was den Versandhandel für apothekenpflichtige Medikamente oder die partielle Aufhebung des Mehrbesitzverbots für Apotheken betrifft. Weitergehende Reformen auf Leistungserbringerseite, wie die Aufbrechung des Vertragsmonopols der Kassenärztlichen Vereinigungen, scheiterten am Widerstand der Oppositionsparteien. Darüber hinaus sah das Gesetz vor, daß ab 2005 Zahnersatz durch eine zusätzliche Versicherung mit pauschalem Beitrag abgedeckt werden sollte; ab 2006 sollen die Versicherten unter Aufhebung der paritätischen Finanzierung zusätzlich 0,5 Beitragssatzpunkte zur Finanzierung des Krankengeldes abführen. Sowohl die Art der Zusatzversicherung für den Zahnersatz als auch der Zeitpunkt ihrer Einführung stehen derzeit aber wieder zur Disposition, obgleich viele Bürger schon entsprechende Verträge abgeschlossen haben.

Zum anderen setzte die Bundesregierung zur Lösung der langfristigen Herausforderungen Ende 2002 die Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, kurz Rürup-Kommission, ein, in der Hoffnung, daß sich die beteiligten Experten auf ein Reformkonzept einigen könnten. Die Rürup-Kommission legte jedoch mit der einkommensabhängigen Bürgerversicherung und dem Konzept der pauschalen

Gesundheitsprämie zwei Alternativen für die Finanzierung des Gesundheitssystems vor, die seitdem die Diskussion prägen. Während sich in den Regierungsparteien und Teilen der CSU eine Präferenz für eine Bürgerversicherung abzeichnet, auch wenn deren konkrete Ausgestaltung noch völlig ungeklärt ist, hat sich die CDU für – ebenfalls noch nicht näher konkretisierte – pauschale Gesundheitsprämien ausgesprochen. Bei beiden Systemen noch nicht abschließend geklärt ist die Rolle und Zukunft der PKV. Die Überlegungen der FDP zielen dagegen in Richtung der Vorschläge des Kronberger Kreises. Jüngsten Verlautbarungen zufolge ist mit einer grundlegenden Finanzierungsreform der GKV frühestens in der nächsten Legislaturperiode zu rechnen.

Gesundheitssystem		
Handlungsbedarf	Maßnahmen der Bundesregierung	Bewertung

Die Anfang 2004 in Kraft getretene Gesundheitsreform reiht sich ein in die Tradition unzähliger ähnlicher Kostendämpfungsreformen der vergangenen Jahrzehnte. Die kurzfristigen Ziele – Entschuldung der Kassen und Konstanz bzw. geringfügige Absenkung des Beitragssatzes – werden wohl erreicht werden. Dafür sprechen zumindest die Überschüsse der Krankenkassen im ersten Halbjahr 2004. Oft hat sich in der Vergangenheit aber gezeigt, daß anfängliche Kosteneinsparungen nur für einen kurzen Zeitraum Bestand hatten, Ausgaben und Beitragssätze alsbald wieder deutlich anstiegen. Da gut organisierte Interessenvertreter und Lobbyisten auch bei der jüngsten Reform grundlegende strukturelle Veränderungen erfolgreich verhindert haben, droht auch in diesem Fall mittelfristig eine ähnliche Entwicklung: Bestenfalls hat die Politik also eine kurze Atempause gewonnen.

Auch wenn die Gesundheitsreform nicht der große Wurf ist, beinhaltet sie doch einige sinnvolle, wenn auch nicht immer ausreichende Elemente. Dazu zählt beispielsweise die Stärkung der Eigenverantwortung durch erhöhte Zuzahlungen. Die Hauptaufgabe einer Versicherung sollte in der Absicherung kostenträchtiger (Krankheits-)Risiken mit einer geringen Eintrittswahrscheinlichkeit liegen, nicht aber in der finanziellen Kompensation von „Bagatellschäden“. Eine stärkere Eigenbeteiligung der Versicherten ist dafür ein sinnvolles Instrument, da es den effizienten Einsatz von Ressourcen unterstützt. Grundsätzlich sinnvoll

ist auch die leistungsrechtliche Integration der Sozialhilfeempfänger in die Gesetzliche Krankenversicherung. Gleiches gilt für die Einführung des vollen Beitragssatzes auf die Versorgungsbezüge der Rentner, denn langfristig wird das Gesundheitssystem ohne eine stärkere finanzielle Beteiligung der jeweils älteren Generation nicht finanzierbar bleiben.

Eine Steigerung der Effizienz ist von der Liberalisierung des Versandhandels für Medikamente zu erwarten. Wichtige weitere Reformen des Arzneimittelmarktes bleiben jedoch auf halbem Wege stehen – so etwa die Lockerung des Mehrbesitzverbots für Apotheken oder die Aufhebung der Preisbindung der zweiten Hand für nichtverschreibungspflichtige Arzneimittel, sofern diese von den Kassen nicht erstattet werden – oder weisen stark dirigistische Elemente auf wie etwa die Kostendämpfungsmaßnahmen bei sogenannten patentgeschützten Analogpräparaten ohne entscheidenden therapeutischen Zusatznutzen. Grundsätzlich zu begrüßen, in ihrer konkreten Ausgestaltung aber wenig überzeugend, ist die Patientenquittung sowie die Möglichkeit, statt des Sachleistungsprinzips eine Kostenerstattung zu wählen. Der notwendige Transparenzgewinn für die Patienten hätte hier weitergehende Maßnahmen erfordert. Mit der integrierten Versorgung und den medizinischen Versorgungszentren werden zwar neue, sektorübergreifende Versorgungsstrukturen ermöglicht, allerdings bleiben die möglichen Effizienzgewinne weit hinter dem zurück, was bei einer vollständigen Abschaffung des Vertragsmonopols der Kassenärztlichen Vereinigungen möglich wäre.

Die dringend erforderliche Finanzierungsreform der GKV wurde erst einmal aufgeschoben. Und die gegenwärtigen Scharmützel sowohl zwischen den Regierungs- und den Oppositionsparteien als auch innerhalb der beiden Lager lassen diesbezüglich wenig Gutes für die Zukunft erwarten. SPD und Bündnis 90/Die Grünen streben weniger Effizienzverbesserungen als vor allem eine Erweiterung des Solidarausgleichs an. Damit verbinden sie die Hoffnung, ein zugkräftiges Wahlkampfthema für die Bundestagswahl 2006 zu haben. Diese Strategie zeigt auch bei den Unionsparteien Wirkung. Hier mehrt sich vor dem Hintergrund von Wahlkampfüberlegungen der Widerstand gegen das ursprünglich favorisierte Konzept der pauschalen Gesundheitsprämie. Dieses Verhalten der Politiker verkennet den Ernst der Lage. Entscheidend für die Zukunftsfähigkeit des Gesundheitssystems ist ein effizientes, von den Löhnen abgekoppeltes und auf Kapitaldeckung ausgerichtetes System.

Pflegeversicherung – Reserven bilden statt Reserven aufzehren

Handlungsbedarf	Maßnahmen der Bundesregierung	Bewertung
-----------------	-------------------------------	-----------

Im April 2001 entschied das Bundesverfassungsgericht, daß ab 2005 die Kindererziehung bei der Beitragsgestaltung für Eltern in der Sozialen Pflegeversicherung berücksichtigt werden müssen. Darüber hinaus sind jedoch auch grundlegendere Reformen in der Pflegeversicherung notwendig. Denn aufgrund des steigenden Anteils pflegebedürftiger Menschen in einer alternden Bevölkerung werden die Beitragslasten in der Zukunft massiv ansteigen. Bereits heute weist die Pflegeversicherung ein jährlich steigendes Defizit in dreistelliger Millionenhöhe auf (2003: 690 Mio. Euro). Bereits in wenigen Jahren werden die noch bestehenden Rücklagen (Ende 2003: 4,24 Mrd. Euro) aufgebraucht und Beitragssatzsteigerungen unvermeidlich sein. Die Rürup-Kommission schlug deshalb vor, innerhalb des bestehenden Umlagesystems einen Kapitalstock aufzubauen, damit der künftige Beitragsanstieg gemildert werden kann. Problemadäquat wäre der Übergang auf eine kapitalgedeckte Pflegeversicherung.

Pflegeversicherung		
Handlungsbedarf	Maßnahmen der Bundesregierung	Bewertung

Die Bundesregierung will das Verfassungsgerichtsurteil dadurch umsetzen, daß der Beitrag zur Pflegeversicherung für Kinderlose um 0,25 Prozentpunkte erhöht wird. Weitergehende Maßnahmen sind zunächst nicht geplant.

Pflegeversicherung		
Handlungsbedarf	Maßnahmen der Bundesregierung	Bewertung

Die Bundesregierung beschränkt sich darauf, die Vorgabe des Verfassungsgerichts auf möglichst einfache Weise umzusetzen. Vor dem großen Reformbedarf in der Pflegeversicherung verschließt die Bundesregierung hingegen die Augen. Je länger der notwendige Systemwechsel jedoch aufgeschoben wird, desto schmerzlicher wird die Reform werden, weil dann keine Zeit mehr für den Aufbau eines Kapitalstocks besteht, weder in der von der Rürup-Kommission vorgeschlagenen Form noch in der Form einer individuellen kapitalgedeckten Pflegeversicherung.

Rentenversicherung – Lösungen für die demographische Herausforderung

Handlungsbedarf	Maßnahmen der Bundesregierung	Bewertung
-----------------	-------------------------------	-----------

Lange Zeit propagierte die Politik, vertreten durch Norbert Blüm, den Slogan „Die Rente ist sicher“, obwohl Experten angesichts der demographischen Entwicklung bereits seit Jahrzehnten vor den sich abzeichnenden Problemen in der Gesetzlichen Rentenversicherung warnten. Doch inzwischen kann nicht mehr bestritten werden, daß der dem Umlageverfahren implizit zugrundeliegende Generationenvertrag angesichts der zunehmenden Alterung der Bevölkerung an seine Grenzen stößt: Die Beibehaltung des gegenwärtigen Rentenniveaus wäre langfristig nur mit deutlich höheren Beiträgen der Arbeitnehmer zur Rentenversicherung möglich, was zum einen eine immense Belastung zukünftiger Generationen, zum anderen aber auch eine weitere Belastung des Faktors Arbeit darstellen würde. Umgekehrt wäre mit der Beibehaltung des gegenwärtigen Beitragssatzes von knapp 20 % ein stark verminderter Leistungsbezug der Rentner verbunden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt läßt sich dieses Problem nur noch mit einem ganzen Bündel von aufeinander abgestimmten Reformmaßnahmen abmildern; seine vollständige Beseitigung ist angesichts der mit politischen Parolen „vergeudeten Jahre“ nicht mehr möglich. Zu den zentralen Elementen einer Reform der Alterssicherung gehört erstens die Begrenzung des möglichen Beitragssatzanstiegs und, damit korrespondierend, die Absenkung des zukünftigen Rentenniveaus sowie die Verlängerung der Lebensarbeitszeit, insbesondere auch durch späteren Renteneintritt. Zweitens müßten bei vorzeitigem Renteneintritt versicherungsmathematisch korrekte Abschläge wirksam werden. Ein drittes Element ist die Ergänzung der gesetzlichen Rentenversicherung durch kapitalgedeckte Zusatzversicherungen auf privater und betrieblicher Ebene.

Rentenversicherung		
Handlungsbedarf	Maßnahmen der Bundesregierung	Bewertung

Nachdem die Bundesregierung zu Beginn ihrer ersten Legislaturperiode noch den unter der Regierung Kohl eingeführten „Demographischen Faktor“ aufgehoben hatte, stand diese Legislaturperiode im Zeichen einer langfristig angelegten Rentenreform. Auf

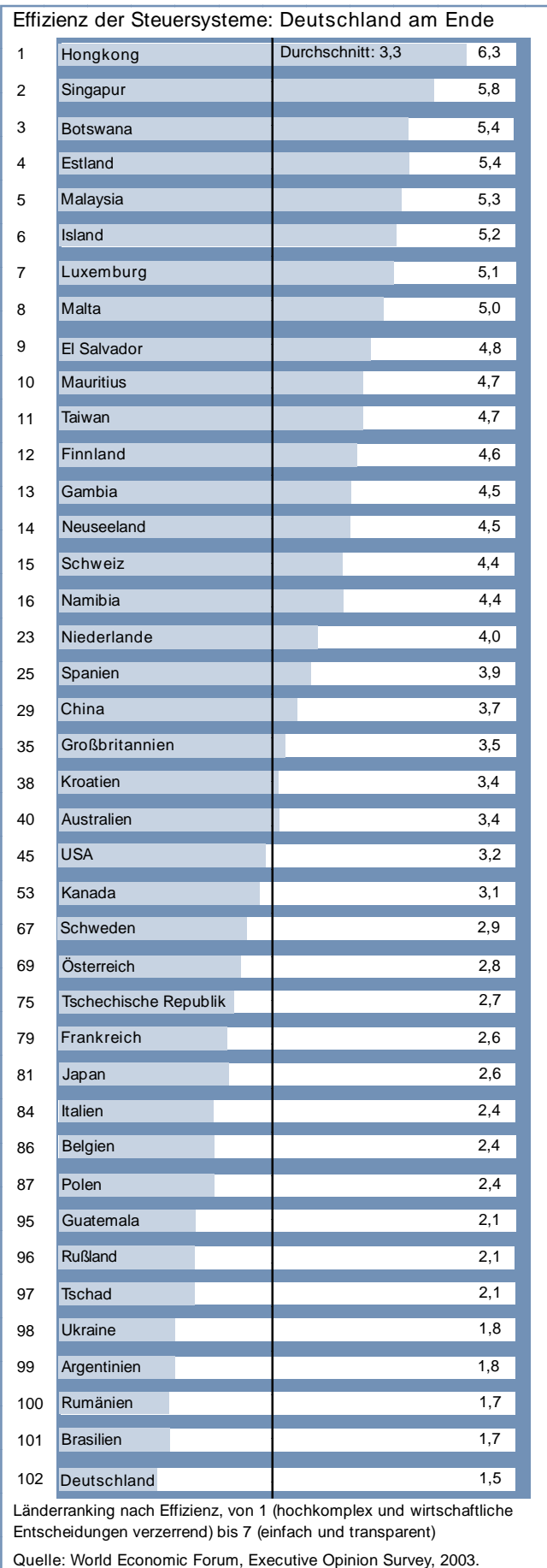
Basis der Vorschläge der Rürup-Kommission hat die Bundesregierung den Versuch unternommen, einen langfristig tragfähigen Mittelweg zwischen Beitrags- und Rentenniveaustabilisierung zu wählen. Kernpunkte dieser Politik waren die Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors, veränderte Anrechnungszeiten für Ausbildung sowie die Anhebung der vorgezogenen Altersgrenze für Renten wegen Arbeitslosigkeit und nach Altersteilzeit auf 63.

Eine Anhebung der Regelaltersgrenze für den Rentenbezug wurde mit dem Hinweis, zunächst müsse das tatsächliche Renteneintrittsalter dem Regelalter angeglichen werden, abgelehnt. Darüber hinaus hat die Bundesregierung mit dem Alterseinkünftegesetz die vom Bundesverfassungsgericht angemahnten Veränderungen in der Besteuerung von Alterseinkünften auf den Weg gebracht. Dazu gehört der langfristige Übergang zur nachgelagerten Besteuerung von Renten sowie der Wegfall der (vollständigen) Steuerfreiheit für Kapitallebensversicherungen.

Rentenversicherung		
Handlungsbedarf	Maßnahmen der Bundesregierung	Bewertung

Zwar beweist die Bundesregierung mit den beschlossenen Reformen im Bereich der Alterssicherung einen größeren ökonomischen Realitätssinn als manche Bundesregierung vor ihr und auch, als man ihr selbst nach der ersten Legislaturperiode zuge- traut hätte. Die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors bewirkt, daß Rentenerhöhungen zukünftig die Entwicklung des Verhältnisses von Rentenbeziehern zu Erwerbstätigen berücksichtigen. Langfristig werden die Renten daher langsamer als Löhne und Gehälter ansteigen.

Dennoch reichen die ergriffenen Maßnahmen nicht aus, um die gewünschten Ziele zu erreichen, insbesondere bei realistischen Annahmen über die zukünftige Entwicklung. Von daher ist es unverständlich, daß das gesetzliche Renteneintrittsalter nicht angehoben wurde, vor allem angesichts der Tatsache, daß eine solche Anhebung nicht von heute auf morgen umgesetzt werden kann, sondern sukzessive erfolgen muß. Der grundsätzliche Übergang zum Prinzip der nachgelagerten Besteuerung ist ebenso zu begrüßen wie der Wegfall bzw. die Halbierung der Steuerfreiheit für langlaufende Lebensversicherungen. Letztere stellte eine ordnungspolitisch fragwürdige Subvention zu Gunsten einer einzelnen Anlageform dar, die vollständig abgeschafft gehört hätte.



Steuern – Vertrauen, Transparenz und Wettbewerb ermöglichen

Handlungsbedarf	Maßnahmen der Bundesregierung	Bewertung
-----------------	-------------------------------	-----------

Eine breit angelegte Studie der Harvard-Universität und des Weltwirtschaftsforums zur Wettbewerbsfähigkeit von 102 Ländern belegt geradezu dramatisch, in welchem Maß das deutsche Steuersystem zum Hemmschuh für die Erholung unseres Landes geworden ist: Bei der Betrachtung der Effizienz und Transparenz von Steuersystemen liegt Deutschland auf dem 102. und letzten Platz. Die folgenschwerste Steuerlast hierzulande ist also das Steuer„system“ selbst. Es verursacht neben Unmengen an Steuerliteratur vor allem Unsicherheit, Ungerechtigkeit, ein leistungs- und investitionsfeindliches Klima sowie Steuerflucht.

In Fachkreisen wie in der breiten Öffentlichkeit – das hat das Echo auf die Reformvorschläge im Jahr 2003 gezeigt – besteht der Wunsch nach einem verständlichen und nachvollziehbaren Steuersystem. Es ist höchste Zeit, das Richtige für alle und nicht mehr nur das Beste für jeweils einige wenige zu tun. Wesentlich ist in erster Linie die Vereinfachung des Steuerrechts, d.h. das Besinnen auf seine tragenden Prinzipien und das Beseitigen von Ausnahmen und Vergünstigungen. Das deutsche Steuersystem muß wieder einfach, transparent und international wettbewerbsfähig werden. Es muß Wachstum ermöglichen sowie greifende Anreize zu Eigenverantwortung und Leistungsbereitschaft geben. Ebenso wichtig ist, daß durch die Klarheit der Rechtsgrundsätze, auf denen u.a. ein neues Einkommensteuergesetz und eine Neuordnung der Unternehmensbesteuerung fußen, Vertrauen und Rechtssicherheit geschaffen und so wieder mehr Investitionen und Konsum ermöglicht werden.

Dringlich und vom Bundesverfassungsgericht vorgegeben war die Neuregelung der Besteuerung von Alterseinkünften zum 1. Januar 2005. Neben seiner grundlegenden Neuordnung ist das Steuerrecht aus Sicht der Unternehmen eilbedürftig an neue Vorgaben und Entwicklungen des internationalen Steuerrechts sowie auch an Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs anzupassen. Für den Mittelstand bleiben die Vereinfachung des Steuerrechts und die rechtsformneutrale Besteuerung vordringlich. Großer Veränderungsdruck besteht des weiteren beim Steuerbilanzrecht sowie bei der Grund- und Erbschaftsteuer.

Steuern		
Handlungsbedarf	Maßnahmen der Bundesregierung	Bewertung

Das 2003 beschlossene „Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit“ sah unter bestimmten Voraussetzungen eine Steueramnestie z.B. als Straf- und Bußgeldbefreiung bei Steuerhinterziehung und verbesserte Möglichkeiten der Überprüfung von Angaben der Steuerpflichtigen vor. Im Entwurf noch enthaltene Regelungen zur Neuordnung der Besteuerung von Einkünften aus Kapitalvermögen (Abgeltungssteuer) wurden jedoch aufgegeben. 2004 folgte ein „Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung“. Es sah die Bündelung alter und Einführung neuer Kontroll- und Sanktions-Maßnahmen vor.

Im Rahmen eines „Haushaltbegleitgesetzes“ 2004 wollte die Bundesregierung die mit dem Steuersenkungsgesetz 2000 schon beschlossene und finanzierte dritte Stufe der Steuerreform vom 1. Januar 2005 auf den 1. Januar 2004 vorziehen. Im gleichen Atemzug sollte u.a. die Eigenheimzulage entfallen, die Pendlerpauschale gekürzt und der Umsatzsteuerbetrug angegangen werden. Nach dem Nein des Bundesrats endete die Arbeit des Vermittlungsausschusses kurz vor Weihnachten 2003 mit einer vorgezogenen, weiteren Entlastung der Steuerpflichtigen, die aber deutlich niedriger ausfiel als ursprünglich geplant. Pendlerpauschale und Eigenheimzulage blieben, wenngleich gekürzt, in der Substanz erhalten.

Das Alterseinkünftegesetz trug der Maßgabe des Bundesverfassungsgerichts vom März 2002 Rechnung, daß altersspezifische Vergünstigungen allen Einkünftebeziehern gewährt oder abgebaut werden müßten. Deshalb wurde die Besteuerung von Alterseinkünften, die aus der gesetzlichen Rentenversicherung stammen, auf die nachgelagerte Besteuerung umgestellt. Um die öffentlichen Haushalte nicht mit zweistelligen Milliardenbeträgen zu belasten, ist dabei ab dem 1. Januar 2005 ein 35-jähriger Übergangszeitraum vorgesehen, innerhalb dessen die Abzugsfähigkeit von Altersvorsorgebeiträgen auf der einen Seite jährlich prozentual ansteigt und auf der anderen Seite darauf aufbauende Leibrenten mit jedem Rentnerjahrgang höher besteuert werden.

Steuern		
Handlungsbedarf	Maßnahmen der Bundesregierung	Bewertung

Die Maßnahmen der Bundesregierung 2002 bis 2004 sind beileibe nicht abschließend genannt. Alle aufzuführen wäre zu viel, lediglich auf das wohl einzige langfristig bedeutsame Ergebnis, nämlich das Alterseinkünftegesetz einzugehen, zu wenig. In der Finanz- und Steuerpolitik scheint sich Rot-Grün bei den großen Linien an der Maßgabe orientiert zu haben, nur Unvermeidbares in Angriff zu nehmen. Rastlosigkeit im Detail führte hingegen dazu, daß erst die Bundesregierung und dann der Vermittlungsausschuß die vielen Vorschläge in ihrem Zusammenwirken selbst nicht mehr durchschauten. Es fehlte die Kraft, auf eine grundlegende Änderung des Steuersystems hinauslaufende Reformvorschläge aufzugreifen – z.B. diejenigen von Prof. Kirchhof, Prof. Lang, Friedrich Merz für die CDU und Hermann Otto Solms für die FDP. Im unerfreulichen Zusammenspiel mit Länderregierungen unterschiedlicher Couleur, aber gleicher Fixierung ausschließlich auf den jeweils nächsten Haushalt und Einzelinteressen ließ man die Diskussion im Sande verlaufen. Von wenigen Ausnahmen abgesehen ist regierungsamtliche Finanzpolitik in Bund und Ländern stark zum Fiskalismus verkommen: Steuerpolitik wird von Loch zu Loch betrieben, der Wohlfahrtsstaat scheint dabei jede Gelegenheit zur kurzfristigen Erhöhung seiner Einnahmen zu nutzen und die Belastungsstrukturen völlig aus den Augen zu verlieren. Letzteres gilt vor allem für das fatale Zusammenspiel von Steuer- und Abgabenlast: Den Bürger interessiert weniger die Bezeichnung seiner Bruttolohnabzüge als vielmehr, was er netto behalten darf.

Ganz besonders liegt ihm auch an Berechenbarkeit der Politik und Vertrauensschutz – da unterscheidet sich die Konsumneigung des Bürgers nicht von der Investitionsneigung des Unternehmers. Beidem ist nicht nur eine überaus hohe Steuer- und Abgabenlast abträglich, sondern fast noch mehr die Neigung der Bundesregierung, Gesetzgebungsprozesse als „Hü und Hott“ zu inszenieren. Nur ein Beispiel: Im Frühjahr 2003 begrüßte die Stiftung Marktwirtschaft die von ihr mit angeregte „Entscheidung“ der Bundesregierung zur Einführung einer Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge. Zu früh gefreut: Erst folgte ein unausgegebener Referentenentwurf, dann wurde das Vorhaben mit Hinweis auf die Detailkritik der Opposition beerdigt – obwohl es Teil einer „Brücke zur Steuerehrlichkeit“ sein sollte. Wenngleich diese dann

nicht mehr tragfähig war und zudem aus den die Regierung tragenden Parteien regelmäßig die Einführung der Vermögen- und die Erhöhung der Erbschaftsteuer thematisiert wurden, stellte die Bundesregierung erwartete 5 Milliarden Euro aus der sogenannten Steueramnestie in den Gesamthaushalt ein.

(Noch?) nicht beerdigt, aber erst infolge des Hochwassers 2002 auf Anfang 2005 verschoben und dann im Vermittlungsverfahren 2003 nur teilweise auf 2004 wieder vorgezogen wurde – nach der erfolgten Entlastung unterer Einkommensgruppen – die Senkung auch des Spitzensteuersatzes als letzte Stufe der Steuerreform des Jahres 2000. Dieses Vorgehen entspricht in der Wirkung den mit Sicherheitserfordernissen begründeten Steuererhöhungen nach dem 11. September 2001: Regierungs- und teilweise auch Oppositionspolitik scheinen jeden Gestaltungsanspruch aufgegeben zu haben und sich in Kurzatmigkeit zu erschöpfen.

Die Glaubwürdigkeit der Politik wurde auch durch von Regierung und Opposition letztlich gemeinsam getragene Einnahmeverbesserungen im Rahmen der Gesundheitsreform 2003 erschüttert. Statt als „versicherungsfremd“ erkannte Leistungen der Krankenkassen durch versicherungsfremde Einnahmen, die Erhöhung der Tabaksteuer, zu sichern, hätte man ordnungspolitisch konsequent die Leistungen streichen oder ausgliedern müssen. Danach haben Deutschlands Raucher zum Zusammenhang, daß Steuererhöhungen zu Steuerausfällen führen können, der Regierung eine Nachhilfestunde erteilt. Ein weiteres Glaubwürdigkeitsproblem: So richtig es grundsätzlich sein mag, Ältere an den maßgeblich von ihnen verursachten Krankheitskosten stärker zu beteiligen und die Direktversicherungen bei Auszahlung mit einem Krankenkassenbeitrag zu versehen: Es paßt nicht zusammen, jahrelang die private Altersvorsorge zu postulieren und dann rückwirkend die Vertragsgrundlagen und Kalkulationen vieler Bürger über den Haufen zu werfen, die entsprechende Verträge abgeschlossen hatten.

Den überfälligen Subventionsabbau – z.B. die unsinnige Eigenheimzulage – hat die Bundesregierung voranzubringen versucht, scheiterte mit dem „Steuervergünstigungsabbaugesetz“ allerdings im Bundesrat an der noch weniger mutigen Union. Diese verteidigte lieber Klientelinteressen statt zumindest das halbherzige Vorgehen der Regierung zu unterstützen – auch wenn letzteres weniger ordnungspolitisch als durch Haushaltslöcher motiviert und de facto ein

Steuererhöhungsprogramm war. Mit dem „Gesetz zur Umsetzung der Protokollerklärung der Bundesregierung zur Vermittlungsempfehlung zum Steuervergünstigungsabbaugesetz“ wurde der Verlustvortrag eingeschränkt. Diese faktische Mindestbesteuerung ist besonders für Unternehmen mit mehrjährigen Verlust- und Gewinnzyklen problematisch. Die anlaufende administrativ-technische Bekämpfung der florierenden Schwarzarbeit wird scheitern, weil die Bundesregierung kein schlüssiges politisches Konzept hat: Es ist aussichtslos, gegen Schwarzarbeit vorzugehen, wenn man sie selbst durch falsche Anreize faktisch fördert.

Weitgehend gelungen ist der Regierung die Umstellung auf die nachgelagerte Besteuerung der Altersinkünfte. Daß während der Erwerbsphase das Sparen für eine Altersvorsorge angeregt wird und die erst in der Auszahlungsphase einsetzende Besteuerung wegen der geringeren Progression im Regelfall niedriger liegt als in der Ansparphase, ist ebenso zu begrüßen wie die langen Übergangszeiträume. Bedauerlich bleibt, daß in diesem Zusammenhang die Rahmenbedingungen für die betriebliche Altersversorgung durch die Aufgabe der günstigen Pauschalbesteuerung in der Ansparphase verschlechtert wurden – ein falsches Signal.

Insgesamt hat die Bundesregierung Vertrauen in ihre Arbeit und den Standort Deutschland eher erschwert als gefördert. Von Transparenz ist weit und breit keine Spur. Und der Wettbewerb? Der ist in einem wünschenswerten größeren Maß weder zwischen den Kommunen noch zwischen den Ländern in Sicht. Und statt Deutschland durch ein wettbewerbsfähiges Steuersystem in eine gute Ausgangsposition für die Konkurrenz gerade innerhalb der erweiterten EU zu bringen, rief die Bundesregierung lieber gemeinsam mit den in diesem Bereich ebenfalls rückständigen Franzosen nach Regulierung – plötzlich sollte es eine „EU-Mindeststeuer“ sein. Wenn Einheitlichkeit sinnvoll ist, dann in Form einer konsolidierten Bemessungsgrundlage. In die gleiche Kategorie fallen auch z.B. durch europarechtliche Vorgaben oder Urteile des Europäischen Gerichtshofs entstandene Folgeprobleme und damit meist Wettbewerbsnachteile für deutsche Unternehmen: Auf den Themenfeldern Gesellschafterfremdfinanzierung und Wegzugsbesteuerung vermochte die Regierung noch keine handhabbare Alternative zu früheren Regelungen anzubieten.

Die finanzpolitische Halbzeitbilanz der Bundesregierung fällt also eher kläglich aus. Und Union und FDP

lassen da, wo sie in politischer Verantwortung stehen, meist auch wenig Bereitschaft zur grundlegenden Neuordnung erkennen. So bleibt aus ordnungspolitischer Sicht das vordringliche Anliegen an die Politik insgesamt, endlich vom „Steuern mit Steuern“ zu lassen und zumindest weniger regelmäßig der steten Versuchung nachzugeben, zugunsten der jeweiligen Klientel und Stammwähler, im Sinne von Umverteilung, umerziehender Gesellschaftsveränderung oder innerparteilicher Beruhigung am Steuerrad zu drehen. Eine Vergünstigung zieht die nächste nach sich, eine Manipulation öffnet die Tür für weitere, ein parteipolitischer „Dreh“ löst entsprechende Gegenreaktionen aus. Und weil die Flickschusterei ja nicht bemerkt werden soll, sitzen die Flickschuster plötzlich in einem Boot, wenn es darum geht, die Intransparenz des Systems zu erhalten. Das Steuer„system“ bleibt zumindest vorläufig ein Klotz am Bein Deutschlands.

Kommunalfinanzen – Autonomie erreichen

Handlungsbedarf	Maßnahmen der Bundesregierung	Bewertung
-----------------	-------------------------------	-----------

Die Kommunen finanzieren ihre Aufgaben nur zu einem geringen Teil aus Steuerquellen, auf deren Höhe sie selbst Einfluß nehmen können. Der größere Teil ihrer Steuereinnahmen kommt aus den großen Verbundsteuern Einkommen- und Umsatzsteuer. Besser wäre es, den Kommunen eigene Einnahmequellen zu erschließen, um ihre Autonomie zu stärken und dadurch eine effiziente Mittelverwendung zu befördern. Die kommunale Autonomie ist auch dadurch bedroht, daß viele Kommunen überschuldet sind, weil jahrelang gleichzeitig die Gewerbesteuereinnahmen sanken und die Sozialhilfelasten anstiegen. Derzeit zeichnet sich zwar eine Besserung bei den Gewerbesteuereinnahmen ab, sie erreichen allerdings nicht den früheren Stand. Die derzeitige Gewerbesteuer verzerrt unternehmerische Entscheidungen und kann relativ leicht umgangen werden. Sie erbringt zwar den einzelnen Kommunen Einnahmen. Gesamtstaatlich gesehen generiert sie aufgrund der Anrechnung auf die Einkommensteuer jedoch kaum Einnahmen, weshalb der Erhebungsaufwand fragwürdig ist. Erforderlich wäre eine eigenständige lokale Betriebssteuer mit einer breiten, an der Wertschöpfung orientierten Bemessungsgrundlage (vgl. die Studie des Kronberger Kreises „Gute Gemeindesteuern“). Dann würden die kommunalen Steuereinnahmen im Konjunkturverlauf kaum schwanken. Die Umgehungsmöglichkeiten wären deutlich geringer.

Die Grundsteuer ist eigentlich eine ideale Gemeindesteuer, weil sie die Kommune an den Wertsteigerungen, die durch gute kommunale Politik entstehen, teilhaben läßt. In ihrer heutigen Ausgestaltung mit der marktfernen Bewertung mittels veralteter Einheitswerte ist sie jedoch ungerecht. Immobilien gleichen Werts werden sehr unterschiedlich belastet. Dies kann dadurch überwunden werden, daß die kontinuierlich fortgeschriebenen Bodenrichtwerte für die Bewertung herangezogen werden. Verzichtet man auf die Bewertung der Gebäude und belastet nur den reinen Bodenwert, kann die Grundsteuer wesentlich weniger aufwendig als heute erhoben werden. Erforderlich wäre also eine umfassende Reform der Kommunal Finanzen, die Einnahmen- und Ausgabenseite umfaßt.

Kommunalfinanzen		
Handlungsbedarf	Maßnahmen der Bundesregierung	Bewertung

Auf der Ausgabenseite folgt die Bundesregierung der fast einmütigen Empfehlung aller Experten und legt die beiden steuerfinanzierten Sicherungssysteme für Langzeitarbeitslose – die kommunale Sozialhilfe und die über die Bundesanstalt für Arbeit ausgezahlte Arbeitslosenhilfe – zu einer einheitlichen neuen Leistung zusammen. Dieses sogenannte Arbeitslosengeld II wird vom Bund über Steuern finanziert. Gleichzeitig wird das Wohngeld für die genannte Personengruppe auf die Kommunen verlagert.

Auf der Einnahmenseite scheiterte der Versuch, die Gewerbesteuer zu modernisieren, an den unvereinbaren Auffassungen der Lobbyisten in der Reformkommission Kommunalfinanzen sowie von Bundestags- und Bundesratsmehrheit. Damit bleibt das bisherige System bestehen. Eine Reform der Grundsteuer steht noch aus. In der Diskussion ist dafür ein Reformkonzept von Bayern und Rheinland-Pfalz. Die zugesagte Entlastung der Kommunen wird in Ermangelung echter Reformen durch Ad-hoc-Maßnahmen erreicht.

Kommunalfinanzen		
Handlungsbedarf	Maßnahmen der Bundesregierung	Bewertung

Die erhoffte Entlastung der Kommunen durch die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe wird nicht eintreten. Dies ist teilweise darauf zurückzuführen, daß im Vermittlungsausschuß beschlossen wurde, die Finanzierung des Wohngelds nun den Kommunen zu übertragen. Dieser Beschluß hat ein langes Hin und Her ausgelöst, ob die Kommunen

durch diese Reform be- oder entlastet werden – ein weiteres Beispiel dafür, warum weniger Entscheidungen im Vermittlungsausschuß fallen sollten. Daß sich Regierung und Opposition nicht auf eine Reform der Gewerbesteuer verständigen konnten, ist ein Armutszeugnis für beide Seiten. Durch Lobbyeinfluß und Parteiengezänk wurden hier Jahre verschenkt. Der Vorschlag von Bayern und Rheinland-Pfalz für die Reform der Grundsteuer würde zwar durch die Orientierung an den Bodenrichtwerten wesentliche Bewertungsprobleme der heutigen Grundsteuer überwinden. Da er jedoch an einer zusätzlichen Gebäudebewertung festhält, bleibt er verwaltungsaufwendig. Die dabei vorgesehen Bildung von Gebäudekategorien birgt die Gefahr willkürlicher politischer Gestaltung.

Föderalismusreform – Entflechtung trotz Eigeninteressen der Exekutive in Bund und Ländern

Handlungsbedarf	Maßnahmen der Bundesregierung	Bewertung
-----------------	-------------------------------	-----------

Die derzeitige Ausgestaltung des deutschen Föderalismus, die eine Mitwirkung der Länder an fast allen wichtigen Bundesgesetzen vorsieht und in vielen Politikbereichen eine Zusammenarbeit von Bund und Ländern oder unter den Ländern notwendig macht, ist eine wesentliche Ursache dafür, daß viele Reformen verschleppt und verwässert werden oder gänzlich scheitern. Ringt sich die Bundesregierung dazu durch, den Interessengruppen entgegenzutreten und notwendige Reformen einzuleiten (Beispiel: Eigenheimzulage), blockiert die Oppositionsmehrheit im Bundesrat. Schlägt der Bundesrat eine sinnvolle Reform vor (Beispiel: Verlagerung der Arbeitsmarktpolitik auf die Kommunen), gelingt es den Lobbyisten, diese über Bundesregierung und Bundestag zum Scheitern zu bringen. Deshalb ist die Rolle der Landesregierungen in der Bundespolitik zurückzuführen. Gleichzeitig sind den Landtagen mehr Gestaltungsmöglichkeiten einzuräumen, um politische Entscheidungen aus den Koordinationsgremien der Exekutive (Beispiel: Kultusministerkonferenz) wieder ins Parlament zu verlagern und so den deutschen Föderalismus bürgernäher zu gestalten.

Besonders in der Finanzverfassung müßte den Ländern neuer Spielraum gegeben werden: Gegenwärtig haben sie de facto keine Möglichkeit, ihre Steuereinnahmen durch eigene gesetzgeberische Entscheidungen zu beeinflussen. Als Reaktion auf veränderte

Einnahmen oder Ausgaben bleibt nur der Weg in die Verschuldung. Zusätzlich nimmt der Länderfinanzausgleich den Ländern insofern den Anreiz, eine sinnvolle Wirtschaftspolitik zu betreiben und das Steuerrecht wirksam durchzusetzen, als zusätzliche Steuereinnahmen fast vollständig an den Bund und an andere Bundesländer abfließen. Das bereitet der ausufernden Steuerhinterziehung und dem auf inzwischen 20 Mrd. Euro jährlich geschätzten Umsatzsteuerbetrug den Boden. Eine Reform der Finanzverfassung ist deshalb eminent wichtig (vgl. Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 83).

Die Umsetzung europäischen Rechts dauert viel zu lang und führt zu zahlreichen Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland vor dem Europäischen Gerichtshof. Dabei wird der Bund auch für Verzögerungen verantwortlich gemacht, die die Bundesländer zu verantworten haben. Gleichzeitig erschwert die Abstimmung zwischen Bund und Ländern die Wahrnehmung deutscher Interessen in Europa.

Föderalismusreform		
Handlungsbedarf	Maßnahmen der Bundesregierung	Bewertung

Gemeinsam haben Bundesrat und Bundestag im Oktober 2003 eine Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung eingesetzt, deren stimmberechtigte Mitglieder zu gleichen Teilen dem Bundesrat und dem Bundestag angehören. Diese Kommission soll eine Reform des deutschen Föderalismus vorbereiten, die noch 2005 gesetzgeberisch umgesetzt werden soll. Dazu sind, weil fast alle Reformen der föderalen Ordnung Grundgesetzänderungen bedeuten, Zwei-Drittel-Mehrheiten in beiden Kammern erforderlich. Im Juli 2004 hat die Kommission Zwischenberichte ihrer Arbeitsgruppen diskutiert, aus denen sich noch keine klare Reformperspektive ergibt.

Föderalismusreform		
Handlungsbedarf	Maßnahmen der Bundesregierung	Bewertung

Mit der Einsetzung der Kommission wurde ein Prozeß in Gang gesetzt, der theoretisch zu einer durchgreifenden Reform des deutschen Föderalismus führen könnte. Richtig ist auch, daß die Neugliederung des Bundesgebiets nicht Gegenstand der Beratungen ist. Denn die unterschiedliche Größe der Länder stellt bei einer guten föderalen Ordnung keinen Nachteil dar.

Allerdings ist mit einer unzureichenden Minimalreform zu rechnen. Denn die Kommission setzt sich genau so zusammen wie das Gremium, dessen Einfluß symptomatisch für die Defizite des deutschen Föderalismus und ursächlich für die schlechte Qualität vieler Gesetze ist: der Vermittlungsausschuß. Wie zu erwarten wird die Kommissionsarbeit durch den Interessengegensatz zwischen Bundes- und Landespolitikern bestimmt, der fach- und parteipolitische Interessen überlagert. Die Landesregierungen, die im Bundesrat mit Zwei-Drittel-Mehrheit gegebenenfalls erforderlichen Grundgesetzänderungen zustimmen müssen, wollen verhindern, daß ihr bundes- oder europapolitischer Einfluß zurückgedrängt wird, und streben zusätzliche Gestaltungsmöglichkeiten auf Länderebene an. Die Ministerpräsidenten der ärmeren Bundesländer haben bereits jeglicher Veränderung in der Finanzverfassung einen Riegel vorgeschoben. Gleichzeitig zeigt die Bundesregierung wenig Bereitschaft, Kompetenzen an die Länder abzugeben. Dieser zentrale Gegensatz in der Kommission zwischen den Machtinteressen der Bundespolitiker und denen der Landespolitiker wird voraussichtlich zu Lasten nicht-stimmberechtigter oder nicht-beteiligter Dritter gelöst werden. Das sind zum einen die Landtage, deren Vertreter in der Kommission nicht stimmberechtigt sind. Statt einer Stärkung der Landtage ist, gegen alle politische Rhetorik, eher ihre weitere Schwächung zu erwarten. Zum anderen werden Beschlüsse zu Lasten der Bürger getroffen: Das föderale System wird intransparent bleiben, damit die Politik unbehelligt agieren kann; die Bürger haben weiterhin die Kosten seiner Ineffizienz zu tragen.

Europäische Verfassung – trotz Schwächen ratifizieren

Handlungsbedarf	Maßnahmen der Bundesregierung	Bewertung
-----------------	-------------------------------	-----------

Mit nun 25 Mitgliedstaaten wird die bisherige institutionelle Ordnung der Europäischen Union zu einer großen Belastung. Denn die Beitritte von 10 ost- und mitteleuropäischen Staaten blähen die Gremien auf und verstärken die Wahrscheinlichkeit, daß einzelne Staaten Entscheidungen blockieren. Die Bürger können sich in der europäischen Politik nur sehr indirekt Gehör verschaffen. Denn das von ihnen direkt gewählte Parlament hat im Verhältnis zum Ministerrat und zur Kommission wenig Einfluß. Außerdem ist die bisherige Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten ungeeignet: Übertriebener Zentralisierung in einigen Politikbereichen (z.B. der Agrarpoli-

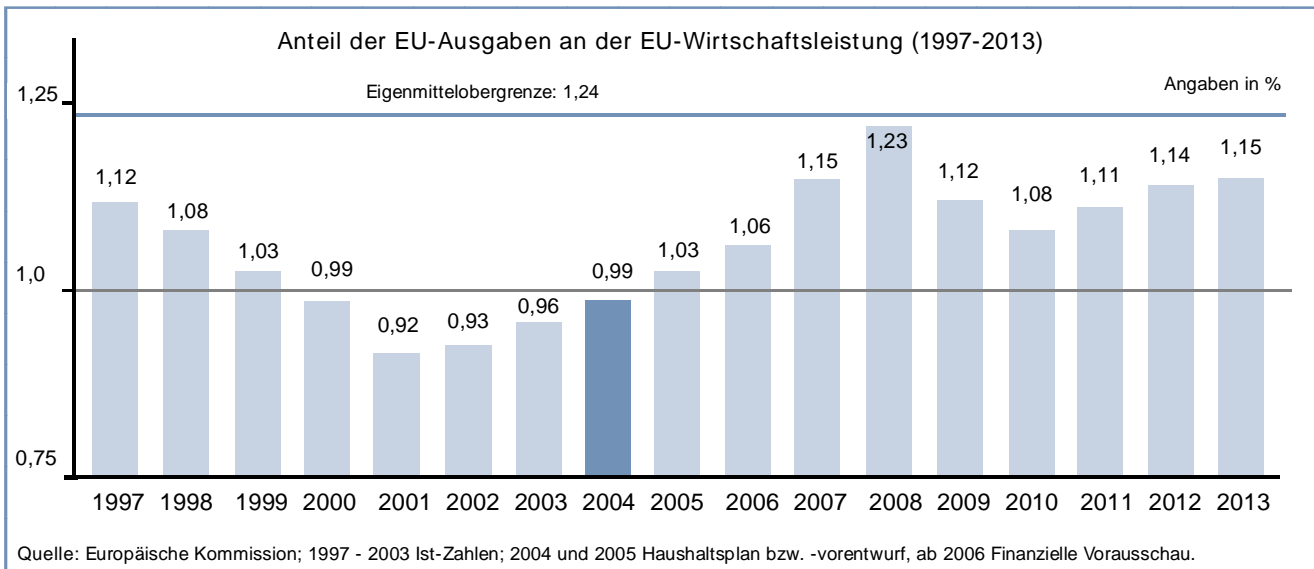
litik) stehen Bereiche gegenüber, in denen eine europäische Regelsetzung dringend erforderlich wäre (z.B. für eine Rahmenordnung für den Steuerwettbewerb der Mitgliedstaaten, vgl. Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 80). Schließlich ist die bisherige Struktur des europäischen Rechts mit mehreren verschiedenen Verträgen (insbesondere dem EU-Vertrag und dem EG-Vertrag) unübersichtlich. Vor diesem Hintergrund ist eine neue europäische Verfassung mit verbesserter institutioneller Ordnung und korrigierter Kompetenzverteilung dringend erforderlich, mit der die europäische Politik, die immer größeren Einfluß auf das Leben der Bürger und die Tätigkeit der Unternehmen hat, auch direkt legitimiert wird.

Europäische Verfassung		
Handlungsbedarf	Maßnahmen der Bundesregierung	Bewertung

Im Juni 2004 einigten sich die Staats- und Regierungschefs nach langen Verhandlungen auf einen Verfassungstext, der sich wesentlich an dem Entwurf orientierte, den der Europäische Konvent im Sommer 2003 vorgelegt hatte. In diesem Konvent hatte sich die Bundesregierung ebenso wie in den nachfolgenden Verhandlungen zwischen den Regierungen nachdrücklich für eine Stärkung des Europäischen Parlaments und – in vielen Politikbereichen – für den Übergang zu Mehrheitsentscheidungen eingesetzt. Auch unterstützte sie intensiv den Prozeß der Verfassungsgebung selbst. Dagegen stand eine klarere Kompetenzverteilung eher im Hintergrund ihrer Aktivitäten. Trotz einiger für Deutschland schmerzlicher Kompromisse treten Bundesregierung und Opposition für eine Ratifizierung der Verfassung ein. Derzeit ist noch unklar, ob dies nach dem überkommenen Verfahren (Zwei-Drittel-Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat) oder durch eine Volksabstimmung erfolgen wird. Bündnis 90/Die Grünen und – nach anfänglich ablehnender Haltung – auch die SPD sowie Teile der CSU haben sich für ein Referendum ausgesprochen.

Europäische Verfassung		
Handlungsbedarf	Maßnahmen der Bundesregierung	Bewertung

Die Bundesregierung hat im europäischen Verfassungsgebungsprozeß eine konstruktive Rolle gespielt und sich in vielen Punkten für eine deutliche Verbesserung eingesetzt. Das Ergebnis der Verhandlungen ist allerdings ernüchternd: Weder sind die Entscheidungsverfahren wesentlich effizienter und demokrati-



scher geworden, noch ist die Kompetenzabgrenzung klarer geworden. Detailverbesserungen, so bei der Komitologie, und die Tatsache, daß nun ein einheitlicher Verfassungstext für die Europäische Union existiert, der die alte Drei-Säulen-Struktur der Verträge ablöst, sprechen jedoch für die Annahme des Verfassungstextes. Diese könnte, wie in vielen anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, direktdemokratisch erfolgen.

EU-Haushalt – Ausgaben zügeln durch Subventionsabbau

Handlungsbedarf	Maßnahmen der Bundesregierung	Bewertung
-----------------	-------------------------------	-----------

Der EU-Haushalt hat einen Umfang von etwa 1% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der Union. Er dient zu einem sehr großen Teil Umverteilungszielen:

- Die Strukturfonds nehmen eine Umverteilung zwischen den verschiedenen Regionen vor.
- Der Kohäsionsfonds lenkt Mittel in Mitgliedstaaten, die ihre Zustimmung zur Währungsunion von zusätzlichen Transferzahlungen abhängig machten, und in die Beitrittsstaaten.
- Die Agrarsubventionen begünstigen die Landwirte zu Lasten der Verbraucher.
- Der Beitragsrabatt für Großbritannien privilegiert es zu Lasten aller anderen Mitgliedstaaten.

Die Erweiterung der Union um 10 neue Mitgliedstaaten am 1. Mai 2004, deren Pro-Kopf-Einkommen deutlich unter dem Durchschnitt der Altmitglieder liegt, und weitere zu erwartende Beitritte ärmerer Staaten in den kommenden Jahren werden diese Umverteilungssysteme weiter aufblähen. Für ihre wichtigsten Aufgaben und Ziele wie die Bereitstellung und Durchsetzung des Binnenmarkts, die Friedenssicherung auf dem europäischen Kontinent und die Förderung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit (Lissabon-Ziel) wendet die Union hingegen nur sehr wenige Mittel auf. Die Finanzierung des Haushalts erfolgt über ein intransparentes Verfahren.

Dringend erforderlich wäre die Rückführung der Subventionen, eine wesentlich deutlichere Stärkung der Investitionen in Human- und Sachkapital sowie die Konzentration der Strukturfonds-Mittel auf wenige Regionen wie z.B. die Grenzregionen bei Erweiterungen der Union, die für eine Übergangszeit außergewöhnliche Anpassungsleistungen zu erbringen haben. Dann könnte das Haushaltsvolumen selbst nach künftigen Erweiterungen unter 1 % des europäischen BIP bleiben.

Die Finanzierung des EU-Haushalts sollte für die Bürger transparent gestaltet werden, z.B. dadurch, daß auf mitgliedstaatlicher Ebene der Anteil der Steuern, der an die europäische Ebene abgeführt wird, in der Einkommensteuer gesondert ausgewiesen wird (siehe auch Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 77).

EU-Haushalt		
Handlungsbedarf	Maßnahmen der Bundesregierung	Bewertung

Die EU-Kommission hat vorgeschlagen, das Haushaltsvolumen auf fast 1,24% des BIP zu steigern, um die bisherigen Umverteilungssysteme im wesentlichen weiterzuführen. Dabei sollen Strukturfonds und Agrarsubventionen allerdings unterproportional, Ausgaben für Forschung hingegen überproportional ansteigen. Der Bundesfinanzminister wehrt sich entschieden gegen die Ausweitung des EU-Haushalts und plädiert für eine Begrenzung auf 1% des europäischen BIP. Dafür nimmt er auch einen Rückgang der EU-Förderung in den neuen Ländern und der Subventionen für deutsche Landwirte in Kauf. Allerdings hat sich die Bundeslandwirtschaftsministerin dem Vorschlag widersetzt, die Subventionen pro Hof zu deckeln, weil dies in besonderer Weise die großen Betriebe in Ostdeutschland treffen würde. Die EU-Kommission hat eine allgemeine Beitragskorrektur vorgeschlagen, die an die Stelle der Sonderbehandlung Großbritanniens treten würde.

EU-Haushalt		
Handlungsbedarf	Maßnahmen der Bundesregierung	Bewertung

Die Position des Bundesfinanzministers in der EU-Haushaltspolitik ist vollständig zu unterstützen. Notwendig wäre es allerdings, diese Linie auch in allen Formationen des Ministerrats durchzuhalten.

Bundshaushalt – gemeinsam die Überschuldung verhindern

Handlungsbedarf	Maßnahmen der Bundesregierung	Bewertung
-----------------	-------------------------------	-----------

Im Jahr 2004 wird Deutschland zum dritten Mal in Folge die Defizitgrenze des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts verletzen. Erneut wird im Haushaltsvollzug die Defizitgrenze des Art. 115 Grundgesetz verletzt werden, der die Neuverschuldung auf die Höhe der Investitionen begrenzt, falls nicht vom Bundestag die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts festgestellt wurde. Dabei ist zu berücksichtigen, daß Art. 115 Grundgesetz von einer sehr weiten Definition der Investitionen ausgeht: Eigentlich dürften Investitionshilfen für

Länder und Gemeinden, die in deren Haushalten erneut als Investitionen verbucht werden, ebensowenig eingerechnet werden wie Ersatz- oder Erhaltungsinvestitionen. Außerdem müßten die Privatisierungserlöse als Desinvestitionen gewertet werden.

Die jährliche Neuverschuldung als kurzfristiges Phänomen muß zudem vor dem Hintergrund einer Gesamtverschuldung Deutschlands von inzwischen über 60% des Bruttoinlandsprodukts bewertet werden. Steigende Zins-Steuer-Quoten in den öffentlichen Haushalten zeigen, daß die Handlungsspielräume der Politik immer geringer werden. Die Entscheidungen der jeweiligen Haushaltsperiode werden deshalb eher im Primärsaldo (Budgetsaldo korrigiert um die Zinsausgaben) deutlich als im jährlichen Haushaltsdefizit. Der Primärsaldo war in der ersten Legislaturperiode von rot-grün durchgehend positiv, seit 2002 aber negativ. Neben den Zinsen belastet die Personalpolitik früherer Jahre den Bundeshaushalt durch steigende Ausgaben für Beamtenpensionen.

Da die Bundesschuld in den letzten Jahren zunehmend durch Papiere mit kurzfristigen Laufzeiten finanziert wird, um von den niedrigen Zinsen zu profitieren, ist auch das Haushaltsrisiko gestiegen. Hinzu kommt der steigende Zuschuß zur Rentenversicherung. Gleichzeitig sanken die Steuereinnahmen selbst dann, wenn die Wirtschaftsleistung noch leicht anstieg. Das ist u.a. auf die schlechte Durchsetzung des Steuerrechts durch die Finanzverwaltungen der Länder, auf Steuerumgehung, -hinterziehung und -betrug, aber auch auf eine Reihe steuerpolitischer Entscheidungen der Vergangenheit (z.B. die Senkung der Einkommensteuersätze, die Körperschaftsteuerreform 2000 und die Sonderregelungen für die Versicherungsbranche) zurückzuführen.

Dringend erforderlich wäre es auf allen Ebenen, positive Primärsalden zu erwirtschaften, damit die Überschuldung abgewendet werden kann. Bei den Konsolidierungsbemühungen ist vor allem auch auf die qualitative Konsolidierung, also die Verbesserung der Haushaltsstruktur zu achten: Weniger Subventionen und weniger Geld für die Bewirtschaftung der Arbeitslosigkeit und dafür mehr Investitionen; weniger vergangenheitsbezogene Ausgaben wie Zinszahlungen, Zuschüsse für die Rentenversicherung und Beamtenpensionen und dafür mehr wachstumswirksame, zukunftsorientierte Ausgaben.

Bundeshaushalt		
Handlungsbedarf	Maßnahmen der Bundesregierung	Bewertung

Ursprünglich strebte die Bundesregierung einen ausgeglichenen Haushalt für 2006 an. Von diesem Ziel hat sie sich jedoch ersatzlos verabschiedet. Trotz Rentenreform, reduziertem Weihnachtsgeld für die Beamten und niedrigem Zinsniveau gelang es der Regierung nicht in dem erforderlichen Umfang, die vergangenheitsbezogenen Lasten zu reduzieren. Teils wegen des Widerstands in den eigenen Reihen (z.B. bei den Kohlesubventionen, bei der Förderung regenerativer Energien, bei der Steuerfreiheit der Zuschläge für Wochenend-, Nacht- und Feiertagsarbeit, bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik), teils wegen des Widerstands der Opposition (z.B. Eigenheimzulage, Pendlerpauschale, Ausnahmeregelungen bei der Umsatz- und bei der Ökosteuer) konnten unsinnige Ausgabenpositionen und Ausnahmeregelungen im Steuerrecht nicht abgeschafft werden. Die Eigenheimzulage wurde nur leicht zurückgeführt. Im Rahmen der Haushaltsberatungen 2005 unternimmt die Bundesregierung hier einen erneuten Anlauf.

Die auch aufgrund der schlechten Wirtschaftslage weiter steigende Arbeitslosigkeit und die verfehlte Arbeitsmarktpolitik führten zu einem Anstieg des Bundeszuschusses an die Bundesanstalt für Arbeit, obwohl seine Rückführung auf Null geplant war.

Die schlechte Wirtschaftslage, aber auch die unrealistischen Wachstumserwartungen in den Haushaltsansätzen führten dazu, daß die Steuereinnahmen stets unter den Erwartungen der Steuerschätzungen lagen. Mit dem im Frühjahr 2004 verabschiedeten „Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung“ strebt die Bundesregierung eine effektivere Durchsetzung des Steuerrechts an. Den Vorschlag von Bundesfinanzminister Eichel, die Zuständigkeit für die Steuerverwaltung auf den Bund zu verlagern, um die Koordinations- und Anreizprobleme bei der Steuererhebung zu korrigieren, lehnten die Länder hingegen ab.

Bundeshaushalt		
Handlungsbedarf	Maßnahmen der Bundesregierung	Bewertung

Die desaströse Situation im Bundeshaushalt ist auf eine Vielzahl von Gründen zurückzuführen, für die

sich die derzeitigen und früheren Bundes- und Landesregierungen die Verantwortung teilen müssen. Besorgniserregend ist vor allem, daß die Bundesregierung anscheinend die Haushaltskonsolidierung als politisches Ziel aufgegeben hat. Eine klare Perspektive, wie die Überschuldung der Bundesrepublik verhindert werden kann, besteht seit der Aufgabe des Ziels für 2006 nicht mehr. Dabei wäre eine verlässliche Haushaltspolitik dringend notwendig. Was soll man z.B. von einem Bundesfinanzminister halten, der im September 2002 für das Folgejahr eine Neuverschuldung von 15 Milliarden Euro berechnet und Ende 2003 bei knapp 40 Milliarden landet?

Um zu einer vernünftigen Haushaltspolitik zurückzukehren, steht Deutschland nun vor einer Entscheidung, die Bundestag und Bundesrat nur gemeinsam treffen können und aus Verantwortung für die Zukunft unseres Landes auch schnell treffen sollten, damit das strukturelle Defizit zu einem strukturellen Überschuß wird und auch in Jahren mäßigen Wirtschaftswachstums Primärüberschüsse generiert werden können:

- drastische Kürzung unsinniger Ausgabenpositionen und Ausnahmeregelungen im Steuerrecht, indem Regierung und Opposition jeweils auf den Schutz ihrer Klientel verzichten, und
- eine Erhöhung der Umsatzsteuer; diese ist einer Erhöhung der Einkommensteuer, die dieselben negativen Auswirkungen auf die Binnennachfrage hat, vorzuziehen, da sie im Unterschied zu dieser keine negativen Anreizwirkungen am Arbeitsmarkt hervorruft.

Die Mehrwertsteuererhöhung darf allerdings keinesfalls den Konsolidierungsdruck reduzieren. Deshalb muß sie entweder Teil einer Systemreform in den sozialen Sicherungssystemen sein oder mit einer deutlichen Verschärfung der Haushaltsgrundsätze verbunden werden, so daß eine Neuverschuldung künftig nur noch in Krisenzeiten möglich wird. Dazu könnte beispielsweise die Feststellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, die eine Verschuldung über die Investitionen hinaus gestattet, der Bundesbank übertragen und der Investitionsbegriff nach Art. 115 Grundgesetz enger gefaßt werden.

Positiv ist zu werten, daß die Bundesregierung die Bedeutung einer effizienteren Durchsetzung des Steuerrechts für die Stabilisierung der Einnahmen erkannt hat. Gemeinsam mit den Bundesländern müssen dieser Erkenntnis jedoch insbesondere beim Umsatzsteuerbetrug noch konkrete Verbesserungen folgen.

Stabilitätspakt – Regeln verbessern und konsequent durchsetzen

Handlungsbedarf	Maßnahmen der Bundesregierung	Bewertung
-----------------	-------------------------------	-----------

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt hat die Aufgabe, eine übermäßige Verschuldung der an der Europäischen Währungsunion beteiligten Staaten zu verhindern. Dies ist erforderlich, weil sich in einer Währungsunion die negativen Wirkungen hoher Staatsschulden (steigende Zinsen, erhöhte Inflationsgefahr, Abwertungsgefahr) auf alle Länder verteilen und insofern ein Trittbrettfahrerverhalten wahrscheinlich ist. Hinzu kommt das langfristige Ziel, die Handlungsfähigkeit der Politik in den kommenden Jahren zu sichern, die durch steigende Verschuldung eingeschränkt würde. Der derzeitige Stabilitäts- und Wachstumspakt hat diese Ziele nicht erreicht: Einerseits hat er nach Einführung des Euro zu wenig Druck auf die Staaten ausgeübt, in den wachstumsstarken Jahren Überschüsse zu erwirtschaften. Andererseits ist er 2003 de facto außer Kraft gesetzt worden, als sich die großen Staaten Deutschland und Frankreich bei stagnierender Wirtschaftsleistung gegen Konsolidierungsmaßnahmen wehrten. Weder in guten noch in schlechten Jahren bewirkte der Stabilitätspakt also die erforderliche Korrektur der mitgliedstaatlichen Haushaltspolitik.

Stabilitätspakt		
Handlungsbedarf	Maßnahmen der Bundesregierung	Bewertung

Die Bundesregierung hat sich 2003 im Ecofin-Rat für eine Quasi-Aussetzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes eingesetzt. Der entsprechende Beschluß des Rates wurde inzwischen vom Europäischen Gerichtshof außer Kraft gesetzt. Um so stärker drängt die Bundesregierung deshalb, den Stabilitätspakt zu reformieren und flexibler auszulegen.

Die EU-Kommission hat nun Vorschläge vorgelegt, die zum einen diese Forderung nach flexiblerer Auslegung aufgreifen, zum anderen aber eine stärkere europäische Einflußnahme auf die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten vorsehen, die über einen hohen Schuldenstand verfügen.

Stabilitätspakt		
Handlungsbedarf	Maßnahmen der Bundesregierung	Bewertung

Eine flexiblere Auslegung des Stabilitätspakts ist der falsche Weg. Denn sie verstärkt seine Wirkungslosigkeit. Richtig wäre, den Pakt dahingehend zu reformieren, daß er in guten Jahren einen stärkeren Druck auf die Haushaltspolitik ausübt und in schlechten Jahren nicht von den Finanzministern selbst außer Kraft gesetzt werden kann. Dazu ist insbesondere die Rolle der Kommission bei der Durchsetzung des Stabilitätspakts zu Lasten des Ministerrats zu stärken.

Bürokratieabbau – weiter vorantreiben

Handlungsbedarf	Maßnahmen der Bundesregierung	Bewertung
-----------------	-------------------------------	-----------

Wesentliches Hemmnis für die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze, für die Gründung neuer Unternehmen und für Innovationen ist in Deutschland das Übermaß an bürokratischen Regelungen. Während jede einzelne Regelung oft unproblematisch erscheint, ergibt die Summe aller Dokumentationspflichten, Detailvorschriften und Formulare eine untragbare Belastung für Bürger und Unternehmen. Insbesondere kleine und mittlere Unternehmen werden dadurch stark belastet. Die Weltbank bewertet in ihrem Bericht „Doing Business 2005“ die Qualität des Standorts Deutschland aufgrund übermäßiger Bürokratie schlechter als die Standortqualität der Slowakei, Thailands und Botswanas. Insbesondere bei der Dauer von Unternehmensgründungen liegt Deutschland weit hinter anderen entwickelten Ökonomien.

Bürokratieabbau		
Handlungsbedarf	Maßnahmen der Bundesregierung	Bewertung

Im Februar 2003 startete die Bundesregierung den sogenannten „Masterplan Bürokratieabbau“. Dieser wird seit Juli 2003 unter dem Stichwort „Initiative Bürokratieabbau“ weitergeführt. Die Initiative umfaßt insgesamt 68 Projekte, von denen bis März 2004 neun umgesetzt wurden (u.a. Reform der Handwerksordnung, Freigabe des Internetverkaufs von Arzneimitteln und Anhebung der Buchführungsgrenzen für kleine und mittlere Unternehmen). Viele befinden sich in der Umsetzung, andere sind geschei-

tert – so z.B. die Streichung bzw. Reform der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI). Am 12. Mai 2004 hat das Bundeskabinett eine Liste mit weiteren 29 Vorschlägen zum Bürokratieabbau beschlossen. Zehn der Vorschläge wurden am 1. September 2004 in einem „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Vorschlägen zu Bürokratieabbau und Deregulierung aus den Regionen und zur Änderung wohnungsrechtlicher Vorschriften“ umgesetzt. Bereits 2003 wurde das Ladenschlußgesetz entschärft.

Bürokratieabbau		
Handlungsbedarf	Maßnahmen der Bundesregierung	Bewertung

Die derzeitige Bundesregierung scheint die Bedeutung des Bürokratieabbaus für die wirtschaftliche Entwicklung erkannt zu haben und treibt die Initiative relativ konsequent voran. Bei der Reform der Handwerksordnung und den Liberalisierungsbemühungen im Gesundheitssektor hatte die Bundesregierung sogar weitergehende Maßnahmen vorgesehen. Diese wurden von Union und FDP im Bundesrat verhindert. Daß viele der Maßnahmen eher abseitige Handlungsfelder betreffen, wie die Frage, ob Aufträge für Mietwagen auch telefonisch entgegengenommen werden können (Änderung Personenbeförderungsgesetz) oder ob eine Beherbergungserlaubnis schon bei acht oder erst bei zwölf Betten erforderlich wird (Änderung Gaststättengesetz), ist nicht zu beanstanden. Denn sie können im Einzelfall gerade die Regelung sein, an der ein unternehmerisches Vorhaben endgültig scheitert. Problematischer ist, daß zentrale Probleme, etwa im Steuer- oder Arbeitsrecht (Tarifrecht, Betriebsverfassung), ausgespart bleiben und daß nach wie vor ein systematischer, ordnungspolitischer Gesamtansatz fehlt, der dauerhaft das Entstehen neuer Bürokratie verhindert. Deshalb steht dem Bürokratieabbau durch die Maßnahmen der Initiative Bürokratieabbau ein neuer Bürokratieaufbau an anderer Stelle, z.B. bei der Bundesanstalt für Arbeit, entgegen.

Wettbewerbspolitik – mutig streiten auch gegen Partikularinteressen

Handlungsbedarf	Maßnahmen der Bundesregierung	Bewertung
-----------------	-------------------------------	-----------

Bei netzgebundenen Dienstleistungen ist eine Regulierung des Netzzugangs dringend erforderlich. Diese muß einerseits sicherstellen, daß ein Anreiz zur Aufrechterhaltung und Verbesserung des Netzes besteht

(dynamische Effizienz). Andererseits muß sie verhindern, daß von den Netzeignern überhöhte Tarife für die Durchleitung gefordert werden, die Neuanbieter fernhalten, so den Wettbewerb im Netz beschränken und damit insgesamt zu überhöhten Preisen für die Verbraucher führen (statische Effizienz). Deutschland hatte in der Vergangenheit als einziges Land in Europa auf eine Regulierung im Bereich Strom und Gas verzichtet und auf einen sogenannten „verhandelten Netzzugang“ gesetzt. Die Verbändevereinbarungen hat jedoch nur das erste Ziel erreicht, während – wenig verwunderlich – das zweite Ziel, die Sicherung eines funktionsfähigen Wettbewerbs auf dem Netz, aufgrund der Eigeninteressen der betroffenen Industrien nicht erreicht wurde. Auch die Bundesländer nutzten die Möglichkeiten ihrer Stromaufsichtsbehörden zur Preiskontrolle nicht. Erforderlich ist darum die Einrichtung einer bundesweiten, unabhängigen Regulierungsbehörde, die Wettbewerb in den Strom- und Gasnetzen sichert und so zu einem Rückgang der im EU-Vergleich überhöhten Preise beiträgt.

Viele Regelungen des Gesetzes gegen unlauteren Wettbewerb (UWG) waren nicht mehr zeitgemäß. Außerdem war durch Auslegung verschiedener Generalklauseln durch die Gerichte die Transparenz für die Unternehmen verloren gegangen. Erforderlich war deshalb eine Reduzierung der Vorschriften auf das wettbewerbspolitisch wirklich Notwendige und eine verbesserte Transparenz. Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) mußte an das neue europäische Wettbewerbsrecht angepaßt werden.

Wettbewerbspolitik		
Handlungsbedarf	Maßnahmen der Bundesregierung	Bewertung

Aufgrund europäischer Verpflichtungen konnte sich das Wirtschaftsministerium, das bisher ebenso wie die Landesregierungen dem Druck der Industrie nachgegeben und der Sicherung des Wettbewerbs keine Priorität eingeräumt hatte, der Einrichtung einer Regulierungsbehörde nicht mehr widersetzen. Der vorliegende Entwurf zur Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) sieht allerdings keine Genehmigungspflicht der Netzentgelte vor (Ex-ante-Regulierung). Die Netzbetreiber sollen die Netzentgelte in eigener Verantwortlichkeit kalkulieren und veröffentlichen. Die Maßstäbe und Methoden sollen jedoch im Gesetz festgelegt und von der Regulierungsbehörde weiterentwickelt werden. Diese prüft von Amts wegen oder auf Antrag, ob durch Höhe und

Gestaltung der Netzentgelte Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung vorliegt (Ex-post-Kontrolle).

Die UWG-Novelle bringt zum einen die öffentlichkeitswirksame, ordnungspolitisch eher nebensächliche Aufhebung der Restriktionen bei Sonderverkäufen (Sommer- und Winterschlußverkauf). Zum anderen wurden das Rabattgesetz und Zugabeverordnung aufgehoben, vergleichende Werbung und das Werberecht der freien Berufe liberalisiert.

Den Entwurf für die 7. GWB-Novelle hat die Bundesregierung im August 2004 in den Bundestag eingebracht. Dieser sieht eine Umstellung vom sogenannten „Anmeldesystem“ auf ein „System der Legal Ausnahme“ vor. Dies bedeutet, daß die Unternehmen künftig nicht mehr jede potentiell wettbewerbswidrige Absprache beim Kartellamt gesondert anmelden müssen, sondern in eigener Verantwortung prüfen, ob ihr Marktverhalten kartellrechtlich relevant ist. Die Ministererlaubnis wird beibehalten. Gelockert werden soll das Pressefusionsrecht: Die Umsatzschwellen, ab der Pressefusionen der Kontrolle durch das Bundeskartellamt unterliegen, sollen angehoben werden. Kooperationen und Fusionen von Zeitungen im Anzeigenbereich sollen künftig ohne weitere Voraussetzungen der kartellrechtlichen Kontrolle einschließlich der Fusionskontrolle insgesamt entzogen sein. Die Fusion von Zeitungen, deren Anzeigen- und Beilagenumsatz in den letzten drei Jahren jeweils rückläufig waren bzw. erheblich unter dem Durchschnitt vergleichbarer Zeitungen lagen, soll unter bestimmten Bedingungen auch dann genehmigt werden, wenn dadurch eine marktbeherrschende Stellung entsteht (sogenannte „Altverlegerklausel“).

Wettbewerbspolitik		
Handlungsbedarf	Maßnahmen der Bundesregierung	Bewertung

Die Regulierung des Netzzugangs durch eine von Lobbyeinfluß unabhängige Behörde sollte sowohl Investitionen in das Netz rentabel machen als auch den Wettbewerb sichern und so für niedrige Preise für die Endverbraucher sorgen. Der Entwurf zur Novellierung des EnWG ist ein Schritt in die richtige Richtung. Eine Ex-ante-Regulierung wäre allerdings der vorgesehenen Ex-post-Regulierung vorzuziehen. Die jüngste Diskussion um die Strompreiserhöhungen könnte hier noch zu Verbesserungen führen.

Mit der UWG-Novelle hat die Bundesregierung die notwendigen Verbesserungen vorgenommen. Sie ist der vorläufige Abschluß einer in den letzten Jahren zu beobachtenden Entwicklung, nicht mehr zeitgemäße bzw. übermäßig restriktive Werbevorschriften aufzuheben bzw. zu streichen. Die Bedeutung der Reform liegt darüber hinaus vor allem in einer Erhöhung der Transparenz und einer verbesserten Lesbarkeit des Gesetzes. So wurden die in der Rechtspraxis wichtigen Generalklauseln, die zuvor pauschal „unlauteres“ bzw. „irreführendes“ Wettbewerbsverhalten verboten haben, durch zahlreiche Beispielfälle ergänzt und sind nun auch ohne detaillierte Kenntnis der Rechtsprechung zu diesen Normen verständlich.

Die GWB-Reform entlastet, den europarechtlichen Vorgaben entsprechend, die Unternehmen von unnötigem Verwaltungsaufwand, da nicht mehr jede auch nur potentiell wettbewerbswidrige Absprache beim Kartellamt angemeldet werden muß. Der Übergang vom Anmeldesystem zur nachträglichen Kontrolle durch den Markt führt jedoch zu mehr Rechtsunsicherheit. Denn die Unternehmen müssen künftig damit rechnen, etwa bei Abschluß von Kooperationsvereinbarungen mit Klagen von Konkurrenten überzogen zu werden. Dies kann dazu führen, daß neue Geschäftsmodelle oder Vertriebswege aus Angst vor Konkurrentenklagen nicht verwirklicht werden. Gerade mittelständischen Unternehmen fällt eine Selbsteinschätzung kartellrechtlich relevanter Aspekte möglicherweise schwerer als Großunternehmen.

Verpaßt wurde die Chance, mit dieser Reform auch die Ministererlaubnis abzuschaffen. Diese birgt Risiken einer sachfremden politischen Einflußnahme, gerade angesichts der seit Jahrzehnten bestehenden, nun erneut offensichtlich gewordenen engen Verbindung zwischen Wirtschaftsministerium und großen Unternehmen.

Besonders umstritten ist die vorgesehene Lockerung der strengen Pressefusionskontrolle, für die bislang besondere Regelungen gelten, um die Meinungsvielfalt zu schützen. Anlaß der geplanten Veränderungen sind nicht europäische Vorgaben, sondern vielmehr die gegenwärtige Krise auf dem Zeitungsmarkt. Bei der Herangehensweise des Wirtschaftsministeriums drängt sich jedoch der Verdacht auf, daß die Interessen großer Unternehmen dieser Branche besondere Berücksichtigung finden.