

Reformpolitik in Deutschland – Januar/Februar 2006

Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln
für das „Merkelmeter“ im Auftrag
der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft
und der WirtschaftsWoche

Köln, 1. März 2006

Inhalt

1. Einleitung	3
2. Zusammenfassung der Ergebnisse	4
3. Arbeitsmarkt	5
4. Soziale Sicherung	11
5. Steuern und Finanzen	20
6. Governance	26

1. Einleitung

Die Große Koalition befindet sich seit 100 Tagen im Amt. Es gehört zur guten politischen Übung, einer neuen Regierung diese Zeit einzuräumen, die Leitlinien ihrer Politik zu entwerfen und die ersten Gesetzesvorhaben auf den Weg zu bringen. Nach Ablauf dieser „Schonfrist“ ist es aber gestattet, eine erste kritische Bilanz über die bisherigen Weichenstellungen der Regierung Merkel zu ziehen.

Die Bundeskanzlerin selbst hat dafür die Maßstäbe vorgegeben: Sie will die Arbeitslosigkeit abbauen, die Sozialversicherungssysteme zukunftsfest machen und die Haushalte konsolidieren. Ihr Ziel ist es, „Deutschland in den nächsten zehn Jahren wieder unter die ersten Drei in Europa“ zu bringen. Dazu soll Verlässlichkeit das Markenzeichen dieser Bundesregierung sein.

Bislang erscheint die von Angela Merkel propagierte „Politik der kleinen Schritte“ jedoch in sich widersprüchlich und wenig zielführend. Anstatt einen Schritt nach dem anderen in Richtung von mehr Beschäftigung und Wachstum zu gehen, verfolgt die Große Koalition einen unkoordinierten Zick-Zack-Kurs. Dieser lässt sich an drei Entscheidungen exemplarisch skizzieren, welche die Bundesregierung in den letzten 100 Tagen getroffen hat:

- Die Bundesregierung bezeichnet die erfolgreiche Haushaltskonsolidierung als ihre „unumstößliche Geschäftsgrundlage“.¹ Dennoch hat sie 2006 finanzpolitisch preisgegeben und unternimmt keine Anstrengungen, das Maastricht-Kriterium in diesem Jahr einzuhalten. Anstelle von Ausgabenkürzungen erhöht sie im nächsten Jahr massiv die Verbrauchsteuern. Einen ausgeglichenen Haushalt ohne Nettokreditaufnahme plant sie nicht einmal mittelfristig bis zum Ende der Legislaturperiode.
- Die Bundesregierung beabsichtigt, das gesetzliche Renteneintrittsalter bis 2029 auf 67 Jahre zu erhöhen. Sie will dieses Ziel sogar schneller erreichen, als es Union und SPD in ihrem Koalitionsvertrag noch festgelegt hatten. Gleichzeitig hat sie aber bereits die von allen Seiten als schädlich erachtete 58er-Regelung verlängert. Dieser Frühverrentungspfad wurde bereits vor 20 Jahren mit dem 7. Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes geebnet und hat wesentlich zu der geringen Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer in Deutschland beigetragen.
- Die Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag erklärt, die Sozialversicherungsbeiträge dauerhaft unter 40 Prozent zu senken. Dazu beisteuern soll der für das kommende Jahr angekündigte niedrigere Beitrag zur Arbeitslosenversicherung. Gleichzeitig plant die Bundesregierung aber, den Beitrag zur Rentenversicherung im kommenden Jahr auf 19,9 Prozent anzuheben. Überdies erhöht sie den Druck auf die Beitragssätze, indem sie den Allgemeinen Bundeszuschuss zur Rentenversicherung pauschal kürzen und den erst mit der jüngsten Gesundheitsreform eingeführten Bundeszuschuss zur gesetzlichen Krankenversicherung für versicherungsfremde Leistungen wieder abschaffen will. Außerdem soll die Bundesagentur für Arbeit die bisherigen Bundeszuschüsse nur noch als zinsloses Darlehen erhalten. Wie es unter diesen Maßgaben gelingen kann, den paritätisch finanzierten Gesamtsozialversicherungsbeitrag von derzeit 41 Prozent dauerhaft unter 40 Prozent zu senken, ist nicht ersichtlich.

Auch über die noch ausstehenden, von der Bundesregierung angekündigten großen Reformvorhaben herrscht noch weitgehend Unklarheit. Dies sind die Reform der gesetzlichen

¹ Vgl. die Rede des Bundesministers der Finanzen, Peer Steinbrück, beim Neujahrsempfang der Industrie- und Handelskammer Frankfurt am Main am 10. Januar 2006.

Krankenversicherung, die Neuordnung der sozialen Pflegeversicherung, die Reform der Unternehmensbesteuerung und Reformen am Arbeitsmarkt. Ohne einen ordnungspolitischen Kompass droht die Große Koalition auch hier auf der Stelle zu treten oder sogar hinter das bisher Erreichte zurückzufallen.

2. Zusammenfassung der Ergebnisse

Der Gesamtwert des aktuellen Merkmeters ergibt sich als arithmetisches Mittel der vier Einzelbewertungen (Zielerreichungsgrade):

Arbeitsmarkt	7,8 Prozent
Soziale Sicherung	8,8 Prozent
Steuern und Finanzen	-15,3 Prozent
Governance	0 Prozent
Merkelmeter	0,3 Prozent

Mit den bisherigen Maßnahmen hat die große Koalition gerade einmal 0,3 Prozent dessen umgesetzt, was zur dauerhaften Verbesserung der Bedingungen für mehr Beschäftigung und Wachstum in dieser Legislaturperiode erforderlich ist. Während die Weichenstellungen in der Arbeitsmarkt- und der Sozialpolitik grundsätzlich in die richtige Richtung weisen, legt die Bundesregierung in der Steuer- und Finanzpolitik deutlich den Rückwärtsgang ein.

Insgesamt hat sich die Reform-Performance der Großen Koalition gegenüber der Bewertung für den Berichtszeitraum November/Dezember 2005 um fast 1 Prozentpunkt verschlechtert.

Übersicht

Berichtszeitraum	Arbeitsmarkt	Soziale Sicherung	Steuern und Finanzen	Governance	Merkelmeter
	Werte in Prozent*				
11-12/05	-1,0	0,7	4,7	0	1,1
01-02/06	7,8	8,8	-15,3	0	0,3

* der erforderlichen Reformen (Referenz: Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Vision Deutschland – Was jetzt zu tun ist, Ein Reformkonzept für die neue Bundesregierung, Köln, 2005)

Ausgangswert (18. September 2005) = 0 Prozent

Werte unter 0: Verschlechterung

Werte über 0: Verbesserung

3. Arbeitsmarkt

In der Arbeitsmarktpolitik hat die Bundesregierung einiges an Boden gut gemacht. Dies geht zurück auf die bereits verabschiedeten Änderungen bei der Hartz-IV-Gesetzgebung (3.1) und die angekündigte Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung (3.3.1). Negativ ins Gewicht fällt hingegen die geplante Erhöhung des pauschalen Abgabesatzes für Minijobs im gewerblichen Bereich (3.3.3).

Gegenüber dem 1. Merkmeter vom 10.1.2006 verbessert sich der Indikator für die Arbeitsmarktpolitik um fast 9 Zähler von -1,0 auf 7,8 Prozent.

3.1 Zweites Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze

(BT-Drs. 16/99, 16/688; 2./3. Beratung Bundestag: 17.2.2006)

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 29.11.2005 sah ursprünglich vor, zum 1.4.2006 die monatliche Regelleistung der Grundsicherung für Arbeitsuchende in den neuen Bundesländern von 331 Euro auf das westdeutsche Niveau in Höhe von 345 Euro anzuheben. Der erstmalige Auszahlungstermin des bundeseinheitlichen ALG II ist im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens mit Verweis auf die erforderlichen Software-Umstellungen auf den 1.7.2006 verschoben worden.

Im ersten Merkmeter vom 12.1.2006 schlug die Erhöhung der Transferleistung aufgrund der verfehlten Anreizwirkungen und der Mehrausgaben für den Bundeshaushalt negativ zu Buche.²

Bewertungsrelevante Änderungen

Während der parlamentarischen Beratungen haben die Fraktionen von Union und SPD den Entwurf um weitere Maßnahmen ergänzt, die bereits der Koalitionsvertrag erwähnt hatte. Im Wesentlichen sind dies:

1. Eine engere Definition von Bedarfsgemeinschaften:

Zu der Bedarfsgemeinschaft eines ALG II-Empfängers gehören nach derzeitiger Abgrenzung der nicht dauerhaft getrennt lebende Partner, seine im Haushalt lebenden minderjährigen Kinder und die Kinder des Partners. Mit der Neuregelung zählen auch junge Erwachsene bis zu einem Alter von 25 Jahren, die noch bei ihren empfangsberechtigten Eltern bzw. einem Elternteil leben, zu der Bedarfsgemeinschaft. Anstelle des vollen erhalten sie nur noch 80 Prozent des Regelsatzes.

Nur in begründeten Härtefällen können Volljährige, die jünger als 25 Jahre sind, mit Zustimmung des kommunalen Leistungsträgers künftig noch einen eigenen Hausstand mit staatlicher Unterstützung (Kosten der Unterkunft, Erstausrüstung, ggf. Übernahme der

² Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Reformpolitik in Deutschland – November/Dezember 2005, S. 21 f. Dort firmierte das Vorhaben noch unter „Entwurf eines ersten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch“.

Mietkaution bzw. Kautionsdarlehen) gründen und die volle Regelleistung von monatlich 345 Euro erhalten. Sollten sie dennoch ausziehen, stehen ihnen lediglich 80 Prozent der Regelleistung zu, also 276 Euro. Der Mietkostenzuschuss und ähnliche Leistungen entfallen.

Die Neuregelung trat am 17.2.2006 in Kraft.

2. Die Senkung des Beitrags zur gesetzlichen Rentenversicherung der Bezieher von Arbeitslosengeld II von derzeit 78 auf 40 Euro im Monat zum 1.1.2007.

Bewertung

1. Die Neudefinition von **Bedarfsgemeinschaften** kann den Anreiz für junge Erwachsene vermindern, aus der elterlichen Wohnung auszuziehen und auf Kosten des Staates einen eigenen Haushalt zu gründen. Denn nach dem Subsidiaritätsprinzip sind zunächst die Familienangehörigen in der Pflicht, füreinander einzustehen. Das Rückgriffsrecht der Arbeitsgemeinschaften auf die Eltern beim Unterhalt junger Erwachsener unter 25 Jahren wird wieder gestärkt. Die Aushöhlung des Rückgriffsrechts, wie es die Sozialhilfe kannte, durch die Hartz-IV-Reform hat zu dem überproportionalen Anstieg von Ein-Personen-Bedarfsgemeinschaften beigetragen.

Die Transferhöhe für die betroffenen Personen sinkt deutlich, da ihnen nur noch die reduzierte Regelleistung von 276 Euro im Monat zusteht, aber nicht mehr die weiteren Unterstützungszahlungen, die mit der Gründung eines eigenen Haushalts geleistet werden. Durch einen Auszug stellen sie sich also finanziell nicht mehr besser. Die Neuregelung stellt den Rechtszustand wieder her, der vor dem 1.1.2005 herrschte, und verhindert die unerwünschten Mitnahmeeffekte. Wer bereits eine eigene Wohnung bezogen hat, ist aber nicht gezwungen, wieder bei seinen Eltern einzuziehen. Nach der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Arbeit und Soziales liegt das Einsparvolumen des Bundes ab dem Jahr 2007 bei 600 Mio. Euro.³

(+ 1 Punkt)

2. Für erwerbsfähige Hilfebedürftige werden als Bestandteil des ALG II **Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung** abgeführt, die einen Anspruch auf Altersrente und auf Erwerbsminderungsrente begründen. Zum 1.1.2007 sollen sie fast halbiert werden. Neben der Bezugsdauer bestimmt u. a. auch die Höhe der Transferzahlung die Dauer der Arbeitslosigkeit. Je höher der Transfer, desto höher ist auch der Anspruchslohn eines Arbeitslosen, den er mindestens bei einer neuen Anstellung verdienen möchte. Sinkt die Lohnersatzleistung, so steigt der Anreiz, eine neue Arbeit anzunehmen.

Überdies verschafft die bisherige Regelung erwerbsfähigen Hilfebedürftigen gegenüber erwerbsunfähigen einen Vorteil. Denn für diese werden keine Rentenbeiträge gezahlt. Der Status der Erwerbsfähigkeit allein rechtfertigt jedoch nicht die Einzahlung in die Rentenkasse aus Steuermitteln. Nach dem Versicherungsprinzip sollten nur Beiträge auf das sozialversicherungspflichtige Einkommen bzw. als gleichwertig erachtete Leistungen zu Rentenansprüchen führen.⁴

³ Siehe BT-Drs. 16/688, S. 3

⁴ Siehe dazu auch Abschnitt 4.5.

Die Neuregelung senkt den Transferanspruch und schränkt die Privilegierung der ALG II-Empfänger gegenüber den Erwerbsunfähigen ein.

(+ 2 Punkte)

Der Indikator für die Arbeitsmarktpolitik steigt durch diese beiden Änderungen um insgesamt 3 Prozentpunkte.

3.2 Gesetz zur Förderung ganzjähriger Beschäftigung

(BT-Drs. 16/429, 1. Beratung Bundestag: 26.1.2006)

Bewertungsrelevante Änderungen

Arbeitnehmer in saisonabhängigen Branchen sollen von Dezember bis März einen Anspruch auf Saisonkurzarbeitergeld erhalten. Dieser Entgeltersatz wird von der Bundesagentur für Arbeit aus Beitragsmitteln finanziert und soll 60 oder bei mindestens einem Kind 67 Prozent des pauschalierten Netto-Entgelts betragen.

Bewertung

Der Gesetzentwurf sollte eigentlich am 17.2.2006 vom Bundestag verabschiedet werden. Die 2./3. Beratung wurde aufgrund von Unstimmigkeiten zwischen CDU/CSU und SPD kurzfristig von der Tagesordnung genommen. Während die SPD erwartet, dass das neue Kurzarbeitergeld die Winterarbeitslosigkeit senkt, befürchtet die Union die Missbrauchsanfälligkeit der neuen Regelung: Unternehmen könnten zunächst ihre Mitarbeiter auf Kurzarbeit setzen, um sie schließlich doch noch zu entlassen.⁵

Ob und inwiefern die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales geplanten Änderungen umgesetzt werden, ist derzeit unklar. Daher wirkt sich das Vorhaben zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht auf das Merkmeter aus.

Keine Änderung.

3.3 Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2006

(Kabinettsbeschluss vom 22.2.2006)

3.3.1 Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch

Bewertungsrelevante Änderungen

1. Der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung wird zum 1.1.2007 von derzeit 6,5 auf 4,5 Prozent gesenkt. 1 Prozentpunkt wird aus den zusätzlichen Mehrwertsteuereinnahmen des Bundes finanziert.⁶ Das Transfervolumen liegt in den Jahren 2007 bis 2009 zwischen rund 6,5 und 7,8 Mrd. Euro und soll in den Folgejahren mit dem Wachstum des Umsatzsteueraufkommens steigen.

⁵ Siehe Handelsblatt vom 15.2.2006, Nr. 33, S. 3: „Koalition streitet über Kurzarbeitergeld“.

⁶ Siehe dazu ausführlich das Kapitel „Steuern und Finanzen“, Abschnitt 5.3.2.

2. Der bisherige Defizitzuschuss des Bundes zur Bundesagentur für Arbeit entfällt. Liegen die Ausgaben der Bundesagentur über ihren Einnahmen, so gewährt der Bund künftig nur noch ein zinsloses Darlehen, das auch überjährig sein kann.

Bewertung

1. Aus technischer Sicht dient der Zuschuss des Bundes aus der Mehrwertsteuererhöhung dazu, versicherungsfremde Leistungen der Bundesagentur für Arbeit aus Steuermitteln zu finanzieren, wie z. B. Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik oder den Aussteuerungsbetrag. Die Bundesregierung begründet den Bundeszuschuss allerdings nicht mit diesem ordnungspolitischen Argument.

Der Aussteuerungsbetrag in Höhe von rund 6 Mrd. Euro wurde mit dem „Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ eingeführt. Er ist als Pauschale fällig für jene Arbeitslosen, die aus dem ALG-I-Bezug (Versicherungsleistung) in den ALG-II-Bezug (aus Steuermitteln finanzierter Transfer) wechseln. Dieser „Strafbeitrag“ verstößt gegen das Versicherungsprinzip, demzufolge die Solidargemeinschaft der Beitragszahler nur zur Finanzierung derjenigen Leistungen herangezogen werden darf, die sie auch in Anspruch nimmt, und nicht für gesamtgesellschaftliche Aufgaben. Der Bundeszuschuss „heilt“ diesen Verstoß. Allerdings unterlässt es die Bundesregierung, Paragraph 45 Abs. 2 SGB II zu streichen.

(+7,8 Punkte)

Grundsätzlich ist das unsystematische Handeln der Bundesregierung zu kritisieren: Während sie einen neuen Zuschuss zur Arbeitslosenversicherung einführt, senkt sie in demselben Gesetzentwurf den Allgemeinen Bundeszuschuss zur gesetzlichen Rentenversicherung pauschal ab (siehe auch Abschnitt 4.6.1) und kürzt bzw. streicht den Bundeszuschuss zur gesetzlichen Krankenversicherung (siehe auch Abschnitt 4.6.2).⁷

Entlastung (-) bzw. Belastung (+) der Sozialversicherungen durch Änderungen bei den Bundeszuschüssen nach dem Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2006 in Millionen Euro

	2006	2007	2008	2009
ALV: „Weiterleitung des Aufkommens eines Mehrwertsteuerpunktes“	0	-6.468	-7.583	-7.777
GRV: pauschale Absenkung des Allgemeinen Bundeszuschusses	170	340	340	340
GKV: Absenkung/Einstellung der pauschalen Bundeszuweisungen	0	2.700	4.200	4.200
	170	-3.428	-3.043	-3.237

Per Saldo entlastet dieser Verschiebepark die drei Sozialversicherungszweige in den nächsten drei Jahren also lediglich um durchschnittlich 3,2 Mrd. Euro. Stellt man zudem in Rechnung, dass der Bundeszuschuss nach Paragraph 365 SGB III abgeschafft werden soll (siehe unten), dann tendiert die Entlastung gegen Null. Denn letztmals kam

⁷ Dort wirken sich diese Kürzungen negativ auf den Teilindikator „Sozialpolitik“ aus.

die Bundesagentur bzw. damalige Bundesanstalt für Arbeit 1986 ohne eine Liquiditätshilfe aus.

(keine Änderung)

2. Gegen die Abschaffung des Bundeszuschuss nach Paragraf 365 SGB III ist grundsätzlich nichts einzuwenden. Es könnte ein Schritt zu mehr finanzieller Autonomie der Arbeitslosenversicherung sein. Der Versicherungscharakter wird gestärkt, wenn die Versicherung aus eigener Kraft, ohne Blankoscheck des Staates Einnahmen und Ausgaben in Einklang bringen muss.

Bedenklich ist jedoch, dass der Einfluss der Bundesregierung auf die Geschäftspolitik und die gesetzlich festgelegten Leistungen der Versicherung nicht vermindert wird. Somit entsteht die Gefahr, dass der Gesetzgeber verstärkt Leistungen verfügt, die von den Beitragszahlern finanziert werden müssen. Da sich künftige Defizite kumulieren können, werden Beitragssatzsenkungen erschwert.

(keine Änderung)

Per Saldo steigt der Teilindikator „Arbeitsmarkt“ um 7,8 Prozentpunkte.

3.3.2 Änderung der Arbeitsentgeltverordnung

Bewertungsrelevante Änderung

Die Sozialversicherungsfreiheit von Sonn-, Feiertags- und Nachtzuschlägen wird zum 1.7.2006 auf einen Grundlohn von 25 Euro begrenzt.

Bewertung

Die implizite Subventionierung von Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit durch die bisherige Sozialversicherungsfreiheit der Zuschläge ist aus ökonomischer Sicht nicht nachvollziehbar. Ob diese Tätigkeiten höher entlohnt werden sollen, ist Sache der Tarifpartner. Nur so kann eine effiziente Allokation erfolgen. Insofern ist die teilweise Abschaffung dieser Subvention begrüßenswert.

Unverständlich bleibt hingegen, warum diese auf Stundenlöhne über 25 Euro begrenzt wird. Da die Neuregelung nur wenige Arbeitsverhältnisse betrifft, liegt der positive Impuls unter der Bewertungsschwelle.

Keine Änderung.

3.3.3 Erhöhung des pauschalen Abgabesatzes für Minijobs

Bewertungsrelevante Änderung

Der pauschale Abgabensatz für geringfügige Beschäftigung im gewerblichen Bereich („400-Euro- oder Minijobs“) steigt von derzeit 25 auf 30 Prozent ab dem 1.7.2006. Davon entfallen

15 Prozent auf die gesetzliche Rentenversicherung (bisher 12) und 13 Prozent auf die gesetzliche Krankenversicherung (bisher 11); der pauschale Einkommensteuersatz beträgt unverändert 2 Prozent. Bei den Midijobs (Arbeitsentgelt zwischen 400,1 bis 800 Euro) wird die so genannte Gleitzone entsprechend angepasst.

Bewertung

Die Anhebung der Pauschalabgaben entspricht einer Erhöhung der Arbeitskosten um rund 4 Prozent bei den geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen. Dies wird zu einem Abbau der Arbeitsplätze in diesem Segment führen. Wie hoch der Verlust ausfällt, hängt von der Lohnelastizität der (Arbeits-)Nachfrage ab. Schätzungen zufolge liegt er zwischen 200.000 und 500.000 Beschäftigungsverhältnissen. Geringer werden die Einbußen im Bereich der Midi-Jobs ausfallen, die ebenfalls von einer Erhöhung der Abgabenlast betroffen sind.

Die Bundesregierung ignoriert mit den Maßnahmen die Lehren ihres eigenen Erfolges. Denn die Minijob-Reform 2003 hat gezeigt, dass auch in Deutschland mit niedrigen Abgaben Arbeitsplätze entstehen können. Mit der nunmehr beschlossenen Verbreiterung des Abgabenkeils werden aber Arbeitsplätze verloren gehen.

Der Teilindikator „Arbeitsmarkt“ sinkt durch diese Änderung um 2,0 Prozentpunkte.

3.4 Fazit

Per Saldo steigt der Teilindikator „Arbeitsmarkt“ um 8,8 Prozentpunkte von -1,0 (Merkelmeter vom 10.1.2006) auf 7,8 Prozent.

4. Soziale Sicherung

Im Teilindikator „Soziale Sicherung“ sorgen vor allem verschiedene Beschlüsse und Pläne der Bundesregierung zur gesetzlichen Rentenversicherung für Bewegung. So hat das Kabinett beschlossen, dass es in diesem Jahr keine Rentenkürzungen geben soll (4.2). Außerdem plant die Große Koalition, das gesetzliche Renteneintrittsalter zu erhöhen und eine abschlagsfreie Rente nach 45 Versicherungsjahren zu gewähren (4.3) sowie einen so genannten Nachholfaktor einzuführen (4.4). Außerdem hat das Kabinett im Zuge der Haushaltsplanung entschieden, den Allgemeinen Bundeszuschuss zur gesetzlichen Rentenversicherung pauschal zu senken (4.6.1). Auch die bereits unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten diskutierten niedrigeren Rentenbeiträge für ALG II-Empfänger sind hier erneut zu berücksichtigen (4.5).

Im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung hat die Bundesregierung mit dem Haushaltsbegleitgesetz verabschiedet, den Bundeszuschuss im nächsten Jahr zu kürzen und ab 2008 komplett zu streichen (4.6.2).

Zur Reform der sozialen Pflegeversicherung hat die Bundesregierung im zurückliegenden Zeitraum keine Veränderungen angekündigt. Laut Koalitionsvertrag soll bis zum Sommer dieses Jahres ein Gesetzentwurf vorliegen. So soll u. a. das bestehende Umlageverfahren durch kapitalgedeckte Elemente ergänzt und ein Finanzausgleich zwischen sozialer und privater Pflegeversicherung eingeführt werden.

Gegenüber dem 1. Merkmeter vom 10.1.2006 verbessert sich der Indikator für die Soziale Sicherung um 8,1 Prozentpunkte von +0,7 auf +8,8 Prozent.

4.1 Gesetz zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit in der Arzneimittelversorgung

(BT-Drs. 16/194, 16/691; 2./3. Beratung Bundestag am 17.2.2006; In-Kraft-Treten: 1.4.2006)

Das nach der 2./3. Lesung vom Bundestag verabschiedete Gesetz ist bereits bewertet worden.⁸ Eine erwähnenswerte Änderung besteht darin, dass der Gesetzgeber den Spitzenverbänden der Krankenkassen die Möglichkeit einräumt, gemeinsam und einheitlich Patienten von der Medikamentenzuzahlung zu befreien, sofern der Apothekeneinkaufspreis mindestens 30 Prozent günstiger als der Festbetrag ist, der diesem Preis zugrunde liegt.

Dahinter steht die Absicht, den Anteil preisgünstiger Präparate an der Arzneimittelversorgung zu erhöhen und dadurch weitere Einsparungen zu erzielen. Ob der Einspareffekt nennenswert sein wird, hängt u. a. davon ab, ob die Patienten durch ihre Nachfrage nach günstigeren Arzneimitteln (in der Regel Generika) die Verschreibungspraxis der Ärzte beeinflussen können. Außerdem müssen sich zunächst die Spitzenverbände der Krankenkassen einigen, welche Medikamente von der Zuzahlung befreit werden sollen.

⁸ Siehe Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Reformpolitik in Deutschland – November/Dezember 2005, S. 23.

Insgesamt dürfte der Steuerungseffekt gering sein, der dadurch entsteht, dass Patienten die – ohnehin niedrig bemessene – Zuzahlung von 5 bis 10 Euro einsparen können, wenn sie zuzahlungsfreie Arzneimittel nachfragen. Der Gesetzentwurf quantifiziert die möglichen Einsparungen nicht.

Keine Änderung.

4.2 Entwurf eines Gesetzes über die Weitergeltung der aktuellen Rentenwerte zum 1. Juli 2006

(Kabinettsbeschluss vom 8.2.2006, 1. Beratung Bundestag geplant: 9.3.2006)

Bewertungsrelevante Änderung

Die Bundesregierung befürchtet, dass es aufgrund der Bindung der Rentenanpassung an die beitragspflichtigen Bruttolöhne und -gehälter in diesem Jahr zu einer Rentenkürzung kommen könnte. Bereits im Koalitionsvertrag hat sie festgelegt, dass die Altersbezüge in dieser Legislaturperiode nicht sinken sollen. Um dieses Versprechen einzuhalten, hat sie kurzfristig ein Gesetz auf den Weg gebracht, demzufolge die aktuellen Rentenwerte auch über den nächsten Anpassungstermin am 1. Juli 2006 hinaus gelten sollen.

Bewertung

In diesem Jahr drohen erstmals in der Geschichte der gesetzlichen Rentenversicherung die beitragspflichtigen Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer zu sinken. Entsprechend der geltenden Rentenanpassungsformel wäre eine Senkung des aktuellen Rentenwertes und damit der Altersbezüge erforderlich. Die mit dem Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz eingeführte Niveausicherungsklausel bewahrt die Rentner nicht vor diesen Kürzungen, denn sie bezieht sich nur auf die Wirkung des Riester- und Nachhaltigkeitsfaktors.

Aus ordnungspolitischer Sicht stellt die geplante Festschreibung der aktuellen Rentenwerte einen klaren Verstoß gegen das Versicherungsprinzip dar. Denn die Anpassung des aktuellen Rentenwertes richtet sich grundsätzlich nach der Entwicklung der durchschnittlichen Bruttogehälter. Steigen diese, dann erhöhen sich auch die Altersbezüge infolge des höheren Rentenwertes. Ist die Lohnentwicklung rückläufig, dann müssen die Bruttorenten gekürzt werden. Grundidee dieser Regelung ist es, dass die relative Einkommensposition der Rentner gegenüber den Beitragszahlern konstant bleibt. In Zeiten, in denen die Einkommen steigen, profitieren sie grundsätzlich davon. Entsprechend dieser Logik sind in schlechteren Zeiten auch Einbußen hinzunehmen.

Die Bundesregierung durchbricht diese Logik und damit das Versicherungsprinzip in der gesetzlichen Rentenversicherung, da bei sinkenden Durchschnittsentgelten und konstantem Rentenwert sich die relative Einkommenssituation der Rentner verbessert. Das Kabinett räumt sich mit dem Gesetz eine Option ein, deren Ausübung noch nicht sicher ist. Denn noch ist unklar, ob die Lohnentwicklung tatsächlich rückläufig sein wird. In qualitativer Hinsicht wirkt sich dieses Vorgehen negativ aus, denn es stellt einen Teil der bisherigen Anpassungsregeln in Frage.

Der Teilindikator sinkt durch diese Änderung um 0,7 Prozentpunkte.

4.3 Schrittweise Erhöhung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre bis 2029 und abschlagsfreie Rente nach 45 Versicherungsjahren

(Ankündigung der Bundesregierung vom 1.2.2006)

Auch wenn es sich bei diesen Maßnahmen noch nicht um einen formalen Beschluss des Bundeskabinetts handelt, werden sie bereits bewertet, da sie bereits hinreichend konkret formuliert worden sind. Die Bundesregierung will mit Vorlage des Rentenversicherungsberichts am 8.3.2006 weitere Details nennen und die finanziellen Effekte der geplanten Änderungen quantifizieren. Ein Gesetzentwurf soll im Laufe dieses Jahres vorliegen. Das Gesetz soll 2007 in Kraft treten. Die jetzige Bewertung ist vorläufig.

Bewertungsrelevante Änderungen

Das gesetzliche Renteneintrittsalter soll ab 2012 bis 2029 schrittweise von derzeit 65 auf 67 Jahre erhöht werden. Bis 2023 soll es in jährlichen Monatsschritten von 65 auf 66 Jahre, danach bis 2029 in Zweimonatsschritten pro Jahr von 66 auf 67 Jahre steigen.

Versicherte, die früher in den Ruhestand gehen wollen, müssen wie bisher pro Monat Abschläge von 0,3 Prozent je früheren Rentenbezugsmonat hinnehmen. Versicherte, die mindestens 45 Versicherungsjahre nachweisen können, sollen hingegen abschlagsfrei in Rente gehen dürfen.

Bewertung

Die Erhöhung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre, ab der Versicherte abschlagsfrei in den Ruhestand gehen können, ist zu begrüßen. Sowohl die Rürup-Kommission zur Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme als auch die Herzog-Kommission „Soziale Sicherheit“ hatten diesen Schritt bereits in der letzten Legislaturperiode angemahnt. Nach den bisher bekannt gewordenen Eckpunkten soll die Erhöhung schneller erfolgen, als dies nach offizieller Lesart des Koalitionsvertrages erwartet wurde. Dort heißt es, die Anhebung der Regelaltersgrenze soll „vollständig für den ersten Jahrgang bis spätestens 2035 abgeschlossen sein“.

Seit Jahrzehnten gehen die Bundesbürger im Schnitt mit 60 Jahren in Rente. Die Lebenserwartung hat sich seit den 60er Jahren aber deutlich erhöht. Dies hat zur Folge, dass Senioren heute durchschnittlich 17 Jahre lang Rente beziehen – sieben Jahre länger als 1960. Daher müssen die Beitragszahler derzeit die Ansprüche von sieben zusätzlichen Rentnerjahrgängen finanzieren, was bereits jetzt entsprechenden Druck auf die Beitragssätze erzeugt.

Und der Druck steigt weiter. Die Rentenversicherer rechnen damit, dass sich die Lebenserwartung jedes Jahr um sechs bis acht Wochen erhöhen wird. Der Vorschlag von Arbeitsminister Franz Müntefering, das Rentenalter schrittweise auf 67 Jahre zu erhöhen, kann ab 2012 dazu führen, den Trend zu einem immer längeren Rentenbezug zu stoppen. Dadurch würde die intergenerative Lastverschiebung zulasten der jungen erwerbstätigen Generation nicht weiter zunehmen, und auch das Versicherungsprinzip würde gestärkt werden.

Allerdings verschenkt die Koalition sechs Jahre, in denen die Lebenserwartung und damit die Rentenbezugsdauer weiter zulegen. Denn die geplante Neuregelung soll erst ab dem Jahr 2012 wirksam werden. Stattdessen wäre es sinnvoller, mit der Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre bereits jetzt zu beginnen und sie bis 2010 abzuschließen. Danach

sollte sie mit der Entwicklung der Lebenserwartung fortgeschrieben werden. Auf diese Weise würden zusätzliche Rentnerjahrgänge das Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentnern nicht weiter verschlechtern und die Rentenausgaben würden nicht weiter steigen.⁹

Der Teilindikator „Soziale Sicherung“ steigt durch diese Änderung um 8,7 Zähler.¹⁰

Kontraproduktiv wirkt hingegen die Möglichkeit, dass Versicherte mit einer Mindestversicherungszeit von 45 Jahren abschlagsfrei in Rente gehen dürfen. Dies ist ein klarer Verstoß gegen das bisherige Versicherungsprinzip. Denn die gesetzliche Rentenversicherung versichert nicht eine bestimmte Mindestbeitragszeit, sondern zahlt ihre Leistungen ohne Abschläge erst ab einem bestimmten Alter aus. Zudem benachteiligt die geplante Neuregelung Frauen und Akademiker, da diese aufgrund von Kindererziehung oder längerer Ausbildung die Mindestversicherungszeit erst später erreichen würden und so bei einem vorzeitigen Rentenbezug Abschläge in Kauf nehmen müssten – trotz gleichem Rentenanspruch/gleicher Beitragsleistung.

Der Teilindikator „Soziale Sicherung“ sinkt durch diese Änderung um 0,7 Punkte.
(Die finanziellen Auswirkungen können erst berücksichtigt werden, wenn der Gesetzentwurf vorliegt.)

Unmittelbar nach dem Bekanntwerden der Pläne des Arbeits- und Sozialministers Franz Müntefering wurden Stimmen laut, bestimmten Personen, die körperlich schwer arbeiten, auch vor dem Erreichen des höheren gesetzlichen Renteneintrittsalters abschlagsfreie Altersbezüge zu gewähren. Ein Blick in die Statistik zeigt allerdings, dass derzeit ausgerechnet Beschäftigte in Branchen, die durch körperliche Belastungen gekennzeichnet sind, am spätesten aus dem Berufsleben ausscheiden. So beträgt das Durchschnittsalter im Straßenbau 62,6 und in der Gebäudereinigung 64,3 Jahre. Offensichtlich besteht keine eindeutige Korrelation zwischen Erwerbsaustrittsalter und Beruf.¹¹

Generell scheint schwere körperliche Arbeit nicht das Hauptproblem zu sein: Die meisten Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit werden aufgrund psychischer Erkrankungen bewilligt. Schon heute können Arbeitnehmer, die aufgrund körperlicher oder seelischer Leiden nicht mehr erwerbsfähig sind, Erwerbsminderungsrente beziehen.¹² Die Absicherung des Erwerbsunfähigkeitsrisikos ist also nicht Aufgabe der Altersrente. Weitere, berufsspezi-

⁹ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Vision Deutschland – Was jetzt zu tun ist, Ein Reformkonzept für die neue Bundesregierung, 2005, S. 16 f.

¹⁰ Laut Rürup-Kommission bewirkt die Anhebung der Regelaltersgrenze langfristig (im Zeitraum 2011 bis 2030) eine Beitragssatzentlastung von 0,5 Prozentpunkten. Dem entsprechen aktuell gut 4 Mrd. Euro.

¹¹ Am frühesten verabschieden sich nach den Bergleuten – die entsprechend höhere Beiträge an die Knappschaftliche Rentenversicherung abführen müssen – die ehemaligen Beschäftigten der Bundespost (55,6 Jahre), bei denen allerdings Vorruhestandsregelungen im Zuge der Privatisierung und Umstrukturierung des Konzerns das Ergebnis verzerren.

¹² Die Erwerbsminderungsrente entspricht im Wesentlichen der früheren Erwerbsunfähigkeitsrente. Sie ist jedoch in zwei Stufen unterteilt: Die halbe Erwerbsminderungsrente erhalten Arbeitnehmer, die noch drei bis sechs Stunden täglich arbeiten können. Arbeitnehmer, die nur bis zu drei Stunden täglich arbeiten können, haben Anspruch auf die volle Erwerbsminderungsrente. Die Berufsunfähigkeitsrente wurde zum 1.1.2001 abgeschafft. Nur Versicherte, die damals schon 40 Jahre alt waren, haben noch Anspruch auf die Berufsunfähigkeitsrente.

fische Sonderregelungen sind nicht erforderlich und würden die positiven Effekte der Anhebung des Renteneintrittsalters weiter verwässern.

Keine Änderung.

4.4 Nachholfaktor

(Ankündigung der Bundesregierung vom 1.2.2006)

Wie bereits im Koalitionsvertrag ausgeführt, erwägt die Bundesregierung, einen so genannten Nachholfaktor in die Rentenanpassungsformel einzuführen. Danach sollen – etwa durch den Riester- oder den Nachhaltigkeitsfaktor – fällige, aber nicht vorgenommene Rentenkürzungen mit möglichen Erhöhungen in den Folgejahren verrechnet werden. Gleichzeitig hat sich die Bundesregierung darauf festgelegt, dass die Renten in dieser Legislaturperiode nicht sinken dürfen. Gleichwohl sollte er zügig eingebaut werden, damit er – hinreichende Steigerungen des Bruttogehalts vorausgesetzt – möglichst kurzfristig seine Wirkung entfalten kann.

Grundsätzlich ist es sinnvoll, den demografisch bedingten Anstieg der Rentenausgaben zu begrenzen und die finanziellen Lasten, die sich durch die Alterung der Gesellschaft ergeben, zwischen der erwerbstätigen und der Rentnergeneration aufzuteilen. Denn ansonsten müssten bei unverändertem Leistungsspektrum die Rentenbeiträge steigen. Dies würde die Lohnzusatzkosten erhöhen und damit den Faktor Arbeit belasten.

Anstelle eines Nachholfaktors wäre es systemgerechter, die Niveausicherungsklausel abzuschaffen, die mit der Rentenreform 2005 eingeführt worden ist. Dann könnten die den Rentenanstieg begrenzenden Faktoren ungehindert wirken. Nachjustierungen der Politik, welche fehleranfällig sind und die Rentenanpassungsformel noch komplizierter machen, wären überflüssig. Außerdem zeigt gerade der zeitgleich vom Bundeskabinett auf den Weg gebrachte „Entwurf eines Gesetzes über die Weitergeltung der aktuellen Rentenwerte“ (4.1), dass sich eigentlich vom System her vorgesehene Rentenkürzungen je nach politischer Opportunität per Gesetz umgehen lassen.

Bei der Bewertung des Nachholfaktors kommt es entscheidend auf dessen Ausgestaltung an. Diese ist noch unbekannt. Daher wird diese Ankündigung noch nicht berücksichtigt.

Keine Änderung.

4.5 Zweites Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze: Senkung des Beitrags zur gesetzlichen Rentenversicherung für ALG II-Empfänger

(BT-Drs. 16/99, 16/688; 2./3. Beratung Bundestag: 17.2.2006)

Bewertungsrelevante Änderung

Die Bundesregierung will zum 1.1.2007 den monatlichen Beitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung für die Bezieher von Arbeitslosengeld II von derzeit 78 auf 40 Euro senken.

Das Einsparvolumen des Bundes liegt bei rund 2 Mrd. Euro pro Jahr.

Bewertung

Seit In-Kraft-Treten von Hartz IV sind alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen gesetzlich rentenversichert. Aus Steuermitteln werden für alle ALG II-Empfänger Rentenbeiträge in Höhe von monatlich 78 Euro abgeführt. Entsprechend entstehen Versicherungsansprüche für die Zeit der Hilfebedürftigkeit. Außerdem haben die Betroffenen einen Anspruch auf Rente wegen Erwerbsminderung. Dies verwischt die systembedingten Grenzen zwischen beitragsfinanzierten Sozialversicherungen und der staatlichen Fürsorge, die aus Steuermitteln finanziert wird.

Konsequent wäre daher eine vollständige Streichung der aus Steuermitteln finanzierten Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung gewesen. So aber führen die Beiträge aus Steuermitteln auch dann zu höheren Rentenanwartschaften, wenn der ALG II-Empfänger bereits einen Anspruch erreicht hat, der im Alter über dem Sozialhilfeniveau liegt.

Kurzfristig belasten die Beitragsausfälle die gesetzliche Rentenversicherung. Langfristig entlasten die geringeren Versorgungsansprüche die Rentenkasse. Bei isolierter Betrachtung müsste zur Kompensation der Rentenbeitrag um 0,2 Prozentpunkte steigen. Inwiefern die zum 1.1.2007 von der Bundesregierung ohnehin angekündigte Erhöhung des Rentenbeitrags von derzeit 19,5 auf 19,9 Prozent diese Änderung bereits berücksichtigt, ist nicht bekannt. Wollte man die Rentenversicherung kurzfristig nicht schlechter stellen, könnte dies alternativ auch durch einen höheren Bundeszuschuss zur Rentenversicherung verhindert werden. Allerdings verfolgt Bundesfinanzminister Peer Steinbrück mit dem Stopp der Dynamik des Bundeszuschusses genau das entgegengesetzte Ziel.

Die hier vorgenommene Bewertung berücksichtigt diese Unklarheit des Regierungshandelns nicht. Sie stellt vielmehr darauf ab, dass die Senkung der Rentenbeiträge das Versicherungsprinzip stärkt.

Der Teilindikator „Soziale Sicherung“ steigt durch diese Änderung um 1,5 Punkte.

4.6 Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2006

(Kabinettsbeschluss vom 22.2.2006)

4.6.1 Pauschale Kürzung des Allgemeinen Bundeszuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung

Bewertungsrelevante Änderung

Zur Entlastung des Bundeshaushaltes plant die Große Koalition, den Allgemeinen Bundeszuschuss 2006 um 170 Mio. Euro und ab 2007 um jährlich jeweils 340 Mio. Euro zu kürzen. Entgegen ursprünglichen Ankündigungen wird der Allgemeine Bundeszuschuss aber weiter nach den bestehenden Regeln fortgeschrieben.

Bewertung

Bislang werden die Bundeszuschüsse zur gesetzlichen Rentenversicherung grundsätzlich mit der Steigerung der durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter des Vorjahres sowie mit der Rate der Beitragssatzveränderung jährlich fortgeschrieben. Im Jahr 2005 betragen die

Bundeszuschüsse 73,5 Mrd. Euro.¹³ Die Zuzahlungen des Bundes aus dem Steueraufkommen dienen dazu, jene Leistungen zu finanzieren, die gesellschaftlich erwünscht sind, aber nicht dem Versicherungszweck entsprechen.

Grundsätzlich besteht das Problem, versicherungsfremde und nicht versicherungsfremde Leistungen eindeutig voneinander abzugrenzen.¹⁴ Die nachfolgende Argumentation nimmt vereinfachend an, dass derzeit die Bundeszuschüsse die versicherungsfremden Leistungen abdecken. Geht man davon aus, dass die versicherungsfremden und die nicht versicherungsfremden Leistungen jeweils einen konstanten Anteil an den Gesamtausgaben der Rentenversicherung haben, die Ausgabenstruktur also gleich bleibt, dann müssen bei steigenden Rentenversicherungsausgaben auch die Bundeszuschüsse steigen.

Wird der Allgemeine Bundeszuschuss pauschal gekürzt, aber die Rentenversicherungsausgaben steigen weiter, dann droht ein zunehmender Anteil der versicherungsfremden Leistungen nicht mehr aus Steuermitteln bezahlt zu werden. Dies erhöht den Druck auf den Beitragssatz und geht zulasten der Versichertengemeinschaft.

Dass die Bundesregierung mit weiter steigenden Rentenausgaben rechnet, spiegelt sich in der bereits im Koalitionsvertrag vereinbarten Erhöhung des Rentenbeitrags von derzeit 19,5 auf 19,9 Prozent ab dem kommenden Jahr wider.

Die Bundesregierung beschreitet hier den auch in der Vergangenheit beliebten Weg, ihren Haushalt auf Kosten der Sozialversicherungen zu entlasten. Dieser Verstoß gegen das Versicherungsprinzip wirkt sich negativ aus:

Der Teilindikator „Soziale Sicherung“ sinkt durch diese Änderung um 0,7 Punkte.

4.6.2 Absenkung/Streichung des Bundeszuschusses zur gesetzlichen Krankenversicherung (GKV)

Bewertungsrelevante Änderung

Der Bundeszuschuss zur GKV soll im nächsten Jahr auf 1,5 Mrd. Euro sinken und ab 2008 ganz entfallen.

Bewertung

Union und SPD machen mit dieser Neuregelung eine Maßnahme rückgängig, die die rot-grüne Vorgängerregierung im Konsens mit der damals oppositionellen Union erst zum Jahr 2004 eingeführt hatte: Zur Entlastung der Beitragszahler wurden aufgrund des GKV-Modernisierungsgesetzes versicherungsfremde Leistungen der GKV (z. B. Mutterschaftsgeld, Empfängnisverhütung, Haushaltshilfen und Krankengeld bei der Betreuung eines Kindes) zunehmend durch den neuen Bundeszuschuss abgedeckt. Zu diesem Zweck wurde in mehreren Schritten die Tabaksteuer erhöht. Die Zuzahlung betrug in diesem Jahr rund 4,2 Mrd. Euro (2004: 1 Mrd. Euro; 2005: 2,5 Mrd. Euro).

¹³ Diese Summe enthält den allgemeinen und zusätzlichen Bundeszuschuss, Zahlungen an die knappschaftliche Rentenversicherung und Beiträge des Bundes zur Anrechnung von Kindererziehungszeiten.

¹⁴ Siehe dazu die ausführlich Analyse des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Jahresgutachten 2005/2006, Ziffer 520 ff.

Die Absenkung bzw. Streichung des Bundeszuschusses schwächt das Versicherungsprinzip und erhöht den Druck auf die Krankenkassenbeiträge. Dies hat die Bundesregierung erkannt: „Damit droht der GKV ... bereits ab 2007 eine erneute Defizitentwicklung. Zur Sicherstellung der weiteren finanziellen Konsolidierung der GKV und zur Gewährleistung der im Koalitionsvertrag ausdrücklich angestrebten Beitragssatzstabilität ist deshalb eine im Jahr 2006 zu verabschiedende Reform der GKV zwingend erforderlich“.¹⁵

(Bewertung siehe 4.6.3)

4.6.3 Absenken der Beitragsbemessungsgrundlage für den Krankenversicherungsbeitrag der ALG II-Empfänger

Bewertungsrelevante Änderung

Zur Entlastung des Bundeshaushaltes wird die Bemessungsgrundlage für den Krankenversicherungsbeitrag der ALG II-Empfänger verringert.

Bewertung

Durch die Erhöhung der Pauschalbeiträge auf Minijobs und die entsprechende Anpassung bei den Midijobs rechnet der Gesetzgeber mit Mehreinnahmen der gesetzlichen Krankenkassen von ca. 170 Mio. Euro. Im Gegenzug soll der Pauschalbeitrag aus Steuermitteln, der für ALG II-Empfänger in die Krankenversicherung eingezahlt wird, entsprechend verringert werden. Dies gelingt über eine Reduzierung der Beitragsbemessungsgrundlage.

Im Ergebnis wird der Bundeshaushalt um 180 Mio. Euro entlastet. Für die Haushalte der gesetzlichen Krankenversicherungen ändert sich per Saldo hingegen nichts. Unterm Strich müssen die Arbeitgeber der Minijobber die Entlastung des Bundeshaushalts finanzieren. Da aber der gesetzliche Krankenversicherungsschutz Element einer Mindestabsicherung ist und infolgedessen der Bund auch für den bedürftigkeitsgeprüften ALG II-Bezug die Krankenversicherungskosten aus Steuermitteln bestreiten müsste, erfolgt hier ein Bruch des Versicherungsprinzips. Denn statt die Gesamtheit der Steuerzahler heranzuziehen, werden die Kosten des Krankenversicherungsschutzes den Beitragszahlern (Arbeitgebern) aufgebürdet.

Der Teilindikator „Soziale Sicherung“ sinkt durch diese beiden Maßnahmen (4.6.2, 4.6.3) um 2,9 Punkte.

4.6.4 Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung

Bewertungsrelevante Änderung

Die Bundesregierung hat festgelegt, dass der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung zum 1.1.2007 von derzeit 6,5 auf 4,5 Prozent sinken soll.

¹⁵ Bundesministerium der Finanzen: Erläuterungen zum Haushaltsgesetz 2006 und Finanzplan des Bundes 2005 bis 2009 sowie zum Haushaltsbegleitgesetz 2006, Berlin, 22.2.2006.

Bewertung

Die paritätisch finanzierten Sozialbeiträge sind mit 41 Prozent zu hoch und belasten den Faktor Arbeit.

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) soll laut Gesetzentwurf selbst 1 Prozentpunkt zu der Senkung beitragen. Ob dies gelingen kann, ist unklar, zumal die BA selbst in der jüngeren Vergangenheit Zweifel an der Realisierbarkeit dieser Vorgabe angemeldet hat. Bei der aktuellen Bewertung wird daher lediglich die Entlastung um 1 Prozentpunkt berücksichtigt, die durch die Mehrwertsteuererhöhung garantiert wird. Da der Beitragssatz der Arbeitgeber um 1/2 Prozentpunkt zurückgeht, sinken die Lohnzusatzkosten um rund 4 Mrd. Euro.

Die niedrigeren Lohnzusatzkosten verbessern die Anreize für neue Arbeitsplätze und mehr beschäftigungsintensive Investitionen.

Der Teilindikator „Soziale Sicherung“ steigt durch diese Maßnahme um 2,9 Punkte.

4.7 Fazit

Saldiert man alle positiven und negativen Bewertungen, so steigt das Merkmeter im Bereich „Soziale Sicherung“ gegenüber der Bewertung vom Januar 2006 deutlich um 8,1 Prozentpunkte von 0,7 auf 8,8 Prozent.

Die positiv bewertete, aber erst langfristig wirkende Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters wird teilweise durch kurzfristige, systemwidrige Maßnahmen im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung konterkariert.

5. Steuern und Finanzen

In der Steuer- und Finanzpolitik hat die Bundesregierung die gesetzgeberischen Weichen für ihr Wachstumsprogramm (5.1), den Bundeshaushalt 2006 (5.2) und das Haushaltsbegleitgesetz (5.3) gestellt. Außerdem hat der deutsche Bundestag den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur „Eindämmung missbräuchlicher Steuergestaltungen“ erstmals beraten.¹⁶

Gegenüber dem 1. Merkmeter vom 10.1.2006 verschlechtert sich der Indikator für die Steuer- und Finanzpolitik um 20 Prozentpunkte von +4,7 auf -15,3 Prozent.

5.1 Gesetz zur steuerlichen Förderung von Wachstum und Beschäftigung

(BT-Drs. 16/643; 1. Beratung Bundestag: 16.2.2006)

Bewertungsrelevante Änderungen

1. Berücksichtigung erwerbsbedingter Kinderbetreuungskosten als Betriebsausgaben/Werbungskosten
2. Steuerermäßigung für Erhaltungs- und Modernisierungsaufwendungen
3. Steuerermäßigung für Pflege- und Betreuungsleistungen
4. Anhebung der degressiven AfA für bewegliche Wirtschaftsgüter auf 30 Prozent und maximal das 3-fache der linearen AfA befristet für zwei Jahre
5. Ausdehnung der Umsatzgrenzen bei der Ist-Besteuerung

Laut Finanztableau betragen die Steuermindereinnahmen für die öffentliche Hand bei voller Jahreswirkung 4,1 Mrd. Euro. Nach den Berechnungen des Bundesministeriums der Finanzen werden Bund, Länder und Gemeinden in diesem Jahr aufgrund der geplanten Änderungen 2,8 Mrd. Euro weniger an Steuern verbuchen können. Die Steuermindereinnahmen steigen im nächsten Jahr auf 5,6 und im übernächsten Jahr auf 6,5 Mrd. Euro an und sinken bis zum Jahr 2010 auf 1,3 Mrd. Euro. Der Rückgang zum Ende des Planungshorizonts ergibt sich daraus, dass die günstigeren Abschreibungsbedingungen und die Vereinfachung bei der Umsatzsteuer nur einen Steuerstundungseffekt haben und die Einnahmen nach dessen Ablauf wieder steigen werden.

Bewertung

In diesem Gesetzentwurf überwiegen auf Dauer angelegte negative Aspekte (1 bis 3) die zeitlich begrenzten positiven Elemente (4, 5). Die Bewertung fällt daher per Saldo negativ aus:

¹⁶ BT-Drs. 16/634 vom 13.2.2006. Dieses Vorhaben ist bereits im Januar bewertet worden, nachdem das Bundeskabinett es am 20.12.2005 beschlossen hatte. Daher wird es hier nicht erneut kommentiert. Siehe ausführlich: Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Reformpolitik in Deutschland – November/Dezember 2005, S. 26 f.

Die stärkere steuerliche Abzugsfähigkeit von Kinderbetreuungskosten, von haushaltsnahen handwerklichen Dienstleistungen sowie Pflege- und Betreuungsleistungen stellen nicht nur neue Subventionstatbestände in Form von Steuervergünstigungen dar. Sie höhlen auch die Bemessungsgrundlage der Einkommensbesteuerung weiter aus und machen als neue Ausnahmeregelungen das Steuersystem komplizierter. Die dauerhafte steuerliche Bevorzugung bestimmter Personengruppen (private Haushalte mit Kindern, Nachfrager von Handwerks- und Pflegeleistungen) mit jährlich rund 1,7 Mrd. Euro lässt sich weder angesichts der angespannten Kassenlage der öffentlichen Haushalte noch durch die angestrebten Förderziele rechtfertigen. Dies sei exemplarisch an der höheren steuerlichen Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten erläutert:

Bei dieser Neuregelung steht nicht mehr die stärkere Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder die Rolle privater Haushalte als Arbeitgeber im Vordergrund. Dies wäre eher der Fall gewesen, wenn der ursprüngliche Plan der Familienministerin umgesetzt worden wäre, der bereits im Koalitionsvertrag stand und den die Regierungsparteien auf ihrer Klausurtagung in Genshagen Mitte Januar noch einmal bestätigt hatten.¹⁷

Der nunmehr ausgehandelte Kompromiss sieht Folgendes vor: Alleinerziehende und Doppelverdiener können demnach zwei Drittel von maximal 6.000 Euro Betreuungskosten pro Jahr und Kind im Alter von unter 14 Jahren von der Steuer als Werbungskosten absetzen. Die bisherige Absetzbarkeit der Kosten zwischen 1.548 und 3.048 Euro entfällt. Paare mit einem Verdiener können für Kinder vom dritten bis sechsten Lebensjahr die Kosten ebenfalls zu zwei Dritteln als Sonderausgaben geltend machen. Vor allem Kindergartenkosten werden hierdurch steuerlich berücksichtigt.

An die Stelle der Förderung einer größeren Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist eine weitere Form der allgemeinen Familienförderung getreten, die sich unkoordiniert in den bestehenden Familienleistungsausgleich einfügt.

(-2,2 Punkte)

Von positiver, aber nur zeitlich begrenzter Wirkung ist der Beschluss der Bundesregierung, die degressive AfA für bewegliche Wirtschaftsgüter auf anfangs 30 Prozent der Anschaffungskosten anzuheben. Derzeit liegt der maximale Abschreibungssatz bei 20 Prozent. Mit dieser Änderung nähert sich die Besteuerungspraxis internationalen Standards und stellt jenen Rechtsstatus wieder her, der bereits vor der Steuerreform 2000 herrschte.

Für die Bemessung der Abschreibungsbeträge sollte der wirtschaftliche Lebenszyklus maßgeblich sein. Dieser hat sich in den letzten Jahren verkürzt, da sich die Produktionsverfahren und damit die Anforderungen an die Maschinen schneller verändert haben. Daher ist es sachgerecht, die Abschreibungsmöglichkeiten entsprechend dem höheren wirtschaftlichen Verschleiß am Anfang der Nutzungsdauer anzupassen. Die höhere degressive AfA ist deshalb keine Subvention bzw. Steuervergünstigung, wie dies etwa bei Sonderabschreibungen der Fall wäre.

Die gegenüber dem Status quo günstigeren Abschreibungsbedingungen erhöhen kurzfristig die Liquidität in einem beträchtlichen Umfang, der für weitere Investitionen in das Anlagevermögen genutzt werden kann. Über den gesamten Veranlagungszeitraum hinweg ist die

¹⁷ Danach hätten Doppelverdiener die erwerbsbedingten Kosten für die Betreuung von Kindern bis sechs Jahren zwischen 1.000 und 5.000 Euro wie Betriebsausgaben oder Werbungskosten von der Einkommensteuer absetzen können. Für Kinder zwischen sieben und 14 Jahren sollte dies ab dem ersten Euro bis zu einem Betrag von 4.000 Euro gelten.

Maßnahme unter sonst gleichen Bedingungen hingegen aufkommensneutral und daher für den Fiskus langfristig günstiger als eine allgemeine Steuersatzsenkung. Anders als eine allgemeine Steuersatzsenkung, die sowohl die Rendite von Sach- als auch Finanzinvestitionen erhöht, begünstigt eine Verbesserung der Abschreibungsbedingungen zudem nur Sachinvestitionen.

Allerdings beeinträchtigt ein Unsicherheitsfaktor die erwartete Nettorendite und damit das Investitionskalkül der Unternehmen: Die günstigeren Abschreibungsbedingungen gelten nur bis zum In-Kraft-Treten der für das Jahr 2008 angekündigten Unternehmenssteuerreform. Über diese ist bisher lediglich bekannt, dass sie (weitgehende) Rechts- und Finanzierungsneutralität herstellen sowie die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen verbessern soll.¹⁸ Eine Nettoentlastung der Unternehmen wird bislang vom Bundesfinanzministerium ausgeschlossen. Welche Abschreibungsbedingungen dann gelten werden, ist derzeit unklar.

Als Initialzündung für mehr Investitionen wäre es sinnvoller gewesen, die steuerpolitischen Beschlüsse des Job-Gipfels umzusetzen.¹⁹ Dies hätte für mehr Rechtsklarheit gesorgt und zugleich in- und ausländischen Investoren als Signal gedient, dass die Große Koalition die steuerlichen Rahmenbedingungen am Standort Deutschland verbessern will.

(+0,7 Punkte)

Die Umsatzgrenzen bei der Ist-Besteuerung werden in den alten Bundesländern ab dem 1.7. 2006 auf 250.000 Euro verdoppelt. In den neuen Bundesländern wird die bisherige Ausnahmeregelung (erhöhte Umsatzgrenze von 500.000 Euro) bis zum Jahr 2009 fortgesetzt.

Die Ist-Besteuerung verschafft kleineren Unternehmen einen Liquiditätsvorteil. Denn ihnen wird die Umsatzsteuer so lange vom Finanzamt gestundet, bis der Käufer seine Rechnung beglichen hat. Normalerweise muss ein Unternehmen bereits ab Rechnungsstellung die Umsatzsteuer abführen.

Durch die günstigere Ist-Besteuerung erfahren die Unternehmen also keine definitive Steuerersparnis. Lediglich für 2006 ist der vom Bundesfinanzministerium geschätzte Stundungseffekt mit gut 1,2 Mrd. Euro bedeutsam; 2007 beträgt er nur noch 250 Mio. Euro und ist für die beiden Folgejahre nicht mehr bezifferbar. Ab 2010 müssen die Unternehmen laut Finanztableau wieder mehr Steuern zahlen. Insgesamt wird diese Maßnahme daher neutral bewertet.

(keine Änderung)

Der Teilindikator „Steuern und Finanzen“ sinkt per Saldo um 1,5 Prozentpunkte.

¹⁸ Vgl. den Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005.

¹⁹ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Vision Deutschland – Was jetzt zu tun ist, Ein Reformkonzept für die neue Bundesregierung, Köln, 2005, S. 9 f.

5.2 Entwurf des Bundeshaushalts 2006

(Kabinettsbeschluss vom 22.2.2006)

Bewertungsrelevante Änderungen

Der Bundesetat sieht in diesem Jahr Ausgaben in Höhe von 261,7 Milliarden Euro vor. In der mittelfristigen Finanzplanung sollen diese bis 2009 auf 275,3 Mrd. Euro steigen. Die Nettokreditaufnahme wird für dieses Jahr mit 38,3 Milliarden Euro eingeplant. Ab 2007 wird sie auf 22 Milliarden Euro und dann bis 2009 auf 20 Milliarden Euro zurückgeführt. Die Investitionsausgaben des Bundes sollen in diesem Jahr bei 23,2 Mrd. Euro liegen und bleiben über den gesamten Planungszeitraum bis 2009 weitgehend konstant.

Bewertung

In den ersten beiden Jahren steigen die Ausgaben des Bundes gegenüber dem Vorjahr mit einer Rate von nominal fast 3 Prozent stärker als das erwartete Wirtschaftswachstum. Erst ab 2008 dreht sich dieser Trend, und die jährlichen Zuwachsraten liegen bei nominal rund 1 Prozent. Die Bundesregierung erhöht also ihre Ausgaben in den Jahren 2006 und 2007 deutlich und verschiebt die ausgabenseitige Konsolidierung nach hinten.

Darin spiegelt sich die Philosophie wider, die Konjunktur über staatliche Ausgaben zu stützen. Gegenüber diesem konjunkturellen Impuls gerät der Wille zur Konsolidierung und zur Linderung der strukturellen Probleme des Bundesetats ins Hintertreffen. Statt an der Ausgabenseite anzusetzen, hat die Bundesregierung sich für die größte Steuererhöhung seit Bestehen der Bundesrepublik entschieden (siehe auch Abschnitt 5.3.2). Dennoch sieht die mittelfristige Finanzplanung nicht einmal einen ausgeglichenen Haushalt vor: Im Jahr 2009 soll die Nettokreditaufnahme immer noch 20 Mrd. Euro betragen.

Über diese quantitativen Aspekte hinaus manifestieren sich auch in qualitativer Hinsicht die strukturellen Probleme: So nimmt die Bedeutung der Investitionsausgaben im Bundeshaushalt weiterhin ab. Denn ihr Anteil sinkt von knapp 9 Prozent (2005) auf 8,8 Prozent in diesem und auf 8,5 Prozent im Jahr 2009. Die Bundesregierung scheut sich weiterhin, ihre konsumtiven Ausgaben und damit ihr Engagement im sozialen Bereich einzuschränken. Stattdessen setzt das Bundesfinanzministerium in den nächsten beiden Jahren stark auf Privatisierungserlöse. Nach 2007 ist der Umfang dieser Einmaleffekte aber stark rückläufig.

Die einmalige Veräußerung von Staatsvermögen beseitigt die strukturellen Probleme nicht, sondern verschiebt deren Lösung in die Zukunft. Das strukturelle Defizit, das auch nach der Mehrwertsteuererhöhung beträchtlich bleiben wird, lässt sich nur durch eine Rückführung der staatlich finanzierten Aufgaben und eine Reform der sozialen Sicherungssysteme beseitigen.

Die Kreditaufnahme liegt in diesem Jahr um 15,1 Mrd. Euro über den Investitionsausgaben. Auch wenn sich der Bundesfinanzminister formal mit Verweis auf Art. 115 GG darauf berufen wird, eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abwehren zu wollen, um die Verfassungsmäßigkeit des Haushalts zu wahren, führt die Bundesregierung durch ihr Handeln die Verschuldungsgrenze des Grundgesetzes ad absurdum. Zudem bringt die große Koalition den Bundespräsidenten bei der Unterzeichnung des Haushalts 2006 in Erklärungsnöte, da sie selbst von einem realen Wirtschaftswachstum von 1 ½ Prozent in diesem Jahr ausgeht.

Auch die zweite formale Verschuldungsgrenze, das 3-Prozent-Defizit-Kriterium, kann Deutschland in diesem Jahr nicht einhalten. In der Aktualisierung des deutschen Stabilitätsprogramms meldet das Bundesfinanzministerium an Brüssel eine gesamtstaatliche Defizitquote von 3,3 Prozent des BIP. Bereits im Jahr 2005 lag sie nach Angaben des Statistischen Bundesamtes bei 3,3 Prozent; bei der Haushaltsaufstellung ging das BMF noch von 3,5 Prozent aus. Es hätte also nur geringer gesamtstaatlicher Sparanstrengungen von rund 6 Mrd. Euro bedurft, um bereits in diesem Jahr diese Bedingung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes zu erfüllen.²⁰ Die Bundesregierung gibt das Jahr 2006 also haushaltspolitisch verloren.

Der Teilindikator „Steuern und Finanzen“ sinkt um 2,2 Prozentpunkte.

5.3 Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2006

(Kabinettsbeschluss vom 22.2.2006)

5.3.1 Kürzungen bei den Personalausgaben und bei den Regionalisierungsmitteln

Bewertungsrelevante Änderungen

1. Die Bundesregierung hat beschlossen, in diesem und den nächsten drei Jahren nur die Hälfte des Weihnachtsgeldes auszuzahlen. Die Personalausgaben des Bundes sollen dadurch in den Jahren 2006 bis 2010 um jährlich rund 500 Mio. Euro sinken.
2. Die den Ländern aufgrund des Regionalisierungsgesetzes zustehenden Mittel werden entdynamisiert und auf niedrigerem Niveau neu festgesetzt.

Bewertung

Die Kürzungen bei den Personalausgaben (1.) und der Subventionsabbau (2.) sind angesichts des hoch defizitären Bundeshaushalts zu begrüßen. Denn es handelt sich bei ihnen um die einzigen wirklichen Konsolidierungsbemühungen auf der Ausgabenseite. Allerdings ist ihre Höhe angesichts des strukturellen Defizits viel zu gering.

Obwohl sich die Große Koalition mit dem Koch-Steinbrück-Papier quasi selbst die Blaupause zum Subventionsabbau geschrieben hat, beschreitet sie diesen Weg kaum. Indem sie im Rahmen ihres „25-Mrd.-€-Sofortprogramms“ neue Subventionstatbestände begründet (vgl. Abschnitt 5.1), verfolgt sie genau das Gegenteil.

Die Ausgabenkürzungen lassen den Indikator „Steuern und Finanzen“ um 0,7 Punkte steigen.

²⁰ Auch beim Schuldenstand liegt Deutschland über dem Maastrichter Referenzwert von 60 Prozent des BIP. Laut Stabilitätsprogramm wird dieser Wert in diesem Jahr bei 69 Prozent liegen, nach 67 ½ im letzten Jahr.

5.3.2 Erhöhung der Mehrwertsteuer und der Versicherungssteuer

Bewertungsrelevante Änderungen

Der allgemeine Satz der Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer) steigt zum 1.1.2007 um 3 Prozentpunkte von derzeit 16 auf 19 Prozent. Gleichfalls wird der Regelsatz der Versicherungssteuer auf 19 Prozent angehoben.

Bewertung

Die Verbrauchsteuerbelastung steigt durch diese beiden Maßnahmen erheblich. Der Fiskus wird im nächsten Jahr bereits 21 Mrd. Euro mehr einnehmen. 2008 liegt das Steuerplus bei rund 24 und 2009 bei knapp 25 Mrd. Euro.

Formal verwendet die Bundesregierung einen Prozentpunkt aus der Mehrwertsteuererhöhung, um den Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung um 1 Prozentpunkt zu senken. 2 Prozentpunkte fließen direkt in die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden.

Die Bundesregierung wählt damit den denkbar schlechtesten Weg, um die Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben zu schließen. Stattdessen hätte sie stärker die Ausgaben senken sollen. Höhere Steuern auf den Verbrauch können die leichte konjunkturelle Belebung dieses Jahres bereits im nächsten Jahr wieder dämpfen. Vertretbar wäre eine Mehrwertsteuererhöhung nur dann gewesen, wenn sie bei 2 Prozentpunkten gelegen hätte und diese komplett in die Absenkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung geflossen wäre.²¹

Der Indikator „Steuern und Finanzen“ sinkt durch diese Änderung um 17 Punkte.

5.4 Fazit

Der Teilindikator „Steuer- und Finanzpolitik“ sinkt deutlich von +4,7 auf -15,3 Prozent.

Dieser starke Rückgang geht zum weitaus größten Teil auf die geplante Erhöhung der Mehrwertsteuer zurück. Die Bundesregierung fällt mit ihrer Steuer- und Finanzpolitik deutlich hinter das zurück, was aus ordnungspolitischer Sicht zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und zur Reform der Besteuerung erforderlich wäre.

²¹ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Vision Deutschland – Was jetzt zu tun ist, Ein Reformkonzept für die neue Bundesregierung, Köln, 2005, S. 7 f.

6 Governance

Das Bundeskabinett wollte Zeitungsberichten zufolge am 15.2.2006 sein Konzept zum Bürokratieabbau verabschieden.²² Laut Koalitionsvertrag geht es dabei u. a. um die Einführung des so genannten Standardkosten-Modells zur Berechnung der Bürokratiekosten und der Einrichtung eines Normenkontrollrates beim Bundeskanzleramt. Diese neue Instanz soll überprüfen, ob neue Gesetze überhaupt erforderlich sind und ihre bürokratischen Kosten abschätzen. Außerdem soll sie bestehende Regelungen auf den Prüfstand stellen. Das Thema ist kurzfristig von der Tagesordnung genommen worden und kann daher nicht bewertet werden.

Am 6.3.2006 sollen das Bundeskabinett, die Ministerpräsidenten der Länder und die Regierungsfractionen jeweils in Sondersitzungen zusammentreten, um die Föderalismusreform zu beschließen. Am 10.3.2006 soll ein entsprechender Gesetzentwurf sowohl in den Bundestag als auch in den Bundesrat eingebracht werden. Da bislang kein belastbares Material von Regierungsseite vorliegt, findet eine Bewertung der bisher gehandelten Vorhaben im Rahmen der 100-Tage-Bilanz nicht statt.

Der Wert des Merkmeters für den Teilindikator „Governance“ liegt unverändert bei 0 Punkten.

²² Handelsblatt vom 15.2.2006, S. 3: „Bürokratieabbau stockt“.