

Reformpolitik in Deutschland – November/Dezember 2005

Studie für das „Merkelmeter“ im Auftrag
der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft und
der Wirtschaftswoche

Köln, im Januar 2006

Inhalt

| | | |
|-------|----------------------------------|----|
| 1 | Deutschland im Winter 2005/2006 | 3 |
| 2 | Zur Methode des Merkelmeters | 6 |
| 2.1 | Allgemeine Hinweise | 6 |
| 2.2 | Die Bewertung | 6 |
| 2.3 | Die Teilindikatoren im Einzelnen | 10 |
| 2.3.1 | Arbeitsmarkt | 10 |
| 2.3.2 | Soziale Sicherung | 11 |
| 2.3.3 | Steuern und Finanzen | 11 |
| 2.3.4 | Governance | 11 |
| 3 | Bestandsaufnahme | 13 |
| 3.1 | Arbeitsmarkt | 13 |
| 3.2 | Soziale Sicherung | 14 |
| 3.3 | Steuern und Finanzen | 16 |
| 3.4 | Governance | 17 |
| 4 | Bewertung der aktuellen Politik | 19 |
| 4.1 | Arbeitsmarkt | 19 |
| 4.2 | Soziale Sicherung | 23 |
| 4.3 | Steuern und Finanzen | 24 |
| 4.4 | Governance | 28 |
| 4.5 | Gesamtbewertung | 28 |
| | Anhang: Die Kriterien | 29 |

1 Deutschland im Winter 2005/2006

Seit 1993 liegt das deutsche Wirtschaftswachstum unter dem europäischen Durchschnitt; oftmals rangierte Deutschland an letzter Stelle im europäischen Wachstumsvergleich. Seit 2001 ist die deutsche Wirtschaft kaum noch gewachsen. Andere Industrieländer haben sich als robuster erwiesen, um mit hohen Ölpreisen, dem Platzen der New-Economy-Blase und der weltweiten Verunsicherung durch Terror fertig zu werden.

Trotz zuletzt günstiger weltwirtschaftlicher Bedingungen hat sich Deutschland kaum vom Fleck bewegt: Im Dezember 2005 waren 4,6 Millionen Menschen als arbeitsuchend registriert. Deutschland – einst Vorkämpfer für den europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt – bekommt seine Staatsschulden nicht in den Griff und riss im letzten Jahr zum vierten Mal in Folge die Maastrichter Defizitlatte von drei Prozent. Der Schuldenstand in Höhe von 67,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts liegt um 7,7 Prozentpunkte ebenfalls über der zulässigen Höchstgrenze des Euro-Raumes.¹ Schließlich sind hohe Steuer- und Abgabenlast, das komplizierte und leistungsfeindliche Steuersystem und die lähmende Bürokratie Folgen einer falschen Wirtschaftspolitik sowie zu später und zu zögerlicher Reformen.

Neben diesen hausgemachten Ursachen der deutschen Wachstumsschwäche verlangen auch die Globalisierung und die EU-Osterweiterung zukunftsweisende Antworten von der Politik. Denn es werden nicht mehr nur einfache Arbeiten ins Ausland verlagert. Vielmehr lassen sich oftmals auch hochwertige Waren und Dienstleistungen jenseits der Grenzen günstiger produzieren als hierzulande. Die hohen Unternehmenssteuersätze halten in- und ausländische Investoren davon ab, sich in großem Stil am deutschen Standort zu engagieren. Darüber hinaus verschärfen Massenarbeitslosigkeit, der medizinisch-technische Fortschritt und die Alterung der Gesellschaft die Finanzierungsprobleme der sozialen Sicherungssysteme. Hohe Sozialabgaben belasten über die Lohnzusatzkosten wiederum den Faktor Arbeit und erschweren den Beschäftigungsaufbau. Der Übergang von der Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft zur Wissensgesellschaft verschlechtert die Chancen Geringqualifizierter am Arbeitsmarkt und fordert von jedem Einzelnen die Bereitschaft zu lebenslangem Lernen.

Deutschland hat zu lange darauf gesetzt, den Wohlstand zu verteilen, und nicht danach gefragt, wie dieser zustande kommt. Im Vergleich zu anderen Ländern hat die Bundesregierung erst spät damit begonnen, die Bedingungen für mehr Beschäftigung und Wachstum zu verbessern. Für die damaligen politischen Verhältnisse war die Agenda 2010 ein erster und mutiger Schritt, auf breiterer Basis als zuvor strukturelle Veränderungen vorzunehmen und lieb gewonnene Besitzstände zu beschneiden.²

Dies zeigt auch das Reformbarometer, mit dem die Wirtschaftswoche, die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft und das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) in der letzten Legislaturperiode

¹ Schätzung der OECD, siehe OECD Wirtschaftsausblick Nr. 78, Paris 2005.

² Siehe ausführlich: Hüther, Michael/Scharnagel, Benjamin, Die Agenda 2010: Eine wirtschaftspolitische Bilanz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 32-33/2005, S. 23 – 30.

de bewertet hat, inwiefern die Bundesregierung die Rahmenbedingungen für mehr Beschäftigung und Wachstum in Deutschland verbessert hat. Der Indikator lag zuletzt (Juni/Juli 2005) bei 107,3 Punkten und zeigt damit gegenüber dem Ausgangswert von 100 Zählern eine leichte Verbesserung an.³

Bei genauerem Hinsehen wird jedoch deutlich, dass sich die Politik auf den Feldern Arbeitsmarkt, Soziale Sicherung sowie Steuern und Finanzen in unterschiedliche Richtungen bewegt hat. Während in der Arbeitsmarktpolitik die meisten Fortschritte erzielt wurden (129,9 Punkte), fiel die Sozialpolitik trotz Gesundheits- und Rentenreform mit einem Plus von zuletzt nur noch 2,1 Punkten fast auf das Ausgangsniveau (= 100) zurück. Die Steuer- und Finanzpolitik steht mit 90,0 Punkten vor allem aufgrund der desolaten Haushaltslage deutlich schlechter da als zu Beginn der vergangenen Legislaturperiode.

Dieser Befund verdeutlicht, dass der Prozess der wirtschaftlichen Erneuerung in Deutschland noch längst nicht abgeschlossen ist. Vielmehr steht die Bundesregierung weiterhin vor großen Herausforderungen. Denn die drängendsten Probleme, die hohe (strukturelle) Arbeitslosigkeit, die Schieflage der Sozialversicherungen und die anhaltende Wachstumsschwäche, bleiben ungelöst. Bundeskanzlerin Angela Merkel formulierte daher in ihrer ersten Regierungserklärung den Anspruch der Bundesregierung an sich und an das Land mit den Worten „Wir wollen die Voraussetzungen schaffen, dass Deutschland in zehn Jahren wieder unter den ersten Drei in Europa steht“. Mit ihrem Aufruf „Lasst uns mehr Freiheit wagen“ verbindet sie die Aufforderung, die Wachstumsbremsen zu lösen.⁴ In einem offenen Brief an die Bürger setzt sich die Bundeskanzlerin für mehr Arbeit, die dafür nötigen Reformen und mehr Wachstum ein, um eine bessere Zukunft zu ermöglichen.⁵

An diesem Anspruch wollen die Wirtschaftswoche und die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) die Regierungsarbeit in der aktuellen Wahlperiode messen. Mit dem „Merkelmeter“, einem neuen Instrument zur Politikfolgenabschätzung, halten sie der Bundeskanzlerin, der Großen Koalition und den anderen bundespolitischen Akteuren den Spiegel vor. Das Merkelmeter soll zeigen, wie viel die neue Bundesregierung von dem erreicht, was wirtschaftspolitisch in den nächsten vier Jahren geboten ist, um die Beschäftigungs- und Wachstumsbedingungen in Deutschland nachhaltig zu verbessern.

Ein entsprechendes, umfassendes Programm hat das Institut der deutschen Wirtschaft Köln im Herbst 2005 vorgelegt. Aufbauend auf der Studie „Vision Deutschland – Der Wohlstand hat Zukunft“ zeigt das „Reformkonzept für die neue Bundesregierung“, wie sich die Voraussetzungen für mehr Beschäftigung verbessern, die Investitionsanreize stärken und der Staatshaushalt konsolidieren lassen.⁶ Das inhaltlich und zeitlich auf einander abgestimmte Maßnahmenpaket stützt sich

³ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Reformbarometer Juni/Juli 2005, Köln 2005.

⁴ Vgl. Angela Merkel, „Lassen Sie uns mehr Freiheit wagen“, Regierungserklärung am 30. November 2005 vor dem Deutschen Bundestag, Berlin 2005.

⁵ Vgl. Angela Merkel, „Gemeinsam sind wir stärker“, offener Brief zum Jahreswechsel, 2005.

⁶ Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Vision Deutschland – Was jetzt zu tun ist. Ein Reformkonzept für die neue Bundesregierung, Köln 2005.

u. a. auf die Erfahrungen erfolgreicher Reformländer wie das Vereinigte Königreich oder Schweden und berücksichtigt gleichzeitig das institutionelle und gesellschaftliche Gefüge Deutschlands. Würde die Politik die empfohlenen Maßnahmen umsetzen, so könnte bis zum Ende der Legislaturperiode die Zahl der Erwerbslosen um 750.000 sinken und die Zahl der Beschäftigten um 1 Million steigen. Das durchschnittliche Wachstum des realen BIP läge in dieser Legislaturperiode bei 2 Prozent.⁷

⁷ Konjunkturelle Effekte werden nicht berücksichtigt, da das zugrunde liegende Modell mittel- bis langfristige Wachstumspfade projiziert. Derzeit beträgt die Wachstumsrate des Produktionspotenzials rund 1 Prozent.

2 Zur Methode des Merkelmeters

2.1 Allgemeine Hinweise

Das Merkelmeter von Wirtschaftswoche und INSM beurteilt, ob und wie die Politik auf Bundesebene die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verbessert. Es schätzt die Folgen des politischen Handelns ex ante ab. Dazu liefert das IW Köln die wissenschaftliche Expertise.

Als Bewertungsgrundlage dienen Kabinettsbeschlüsse und Regierungserklärungen – sofern sie hinreichend genau sind – Gesetzentwürfe und endgültig verabschiedete Gesetze. Aus dem Zusammenspiel von Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat ergibt sich, dass die politische Verantwortung für Reformen nicht allein der Bundesregierung zuzurechnen ist. Denn ihre ursprünglichen Ziele können während des Gesetzgebungsprozesses verwässert, aber auch besser umgesetzt werden. Als wichtigster Impulsgeber trägt sie jedoch die Hauptverantwortung für Reformen in Deutschland.

Die Bewertung richtet sich nach den wichtigsten wirtschaftspolitischen Zielen: mehr Beschäftigung, niedrigere Sozialabgaben und Steuern, geringere öffentliche Schulden, weniger Bürokratie und klare politische Entscheidungsstrukturen im föderalen Gefüge. Alle Reformvorhaben werden danach bewertet, ob sie zur Erreichung dieser Ziele beitragen oder ob sie Wachstum und Beschäftigung eher behindern.

Die Analyse beruht auf volkswirtschaftlichen Theorien und wird im Einzelfall durch ordnungspolitische Bewertungen ergänzt. Der Gehalt eines Politikvorschlags wird dabei anhand seiner Nähe zur Gesetzeswirksamkeit beurteilt. Aus diesem Grund wird der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD noch nicht im Einzelnen bewertet, sondern lediglich jene (geplanten) Änderungen, für die bereits ein Gesetzentwurf vorliegt bzw. das entsprechende Gesetz schon verabschiedet worden ist.

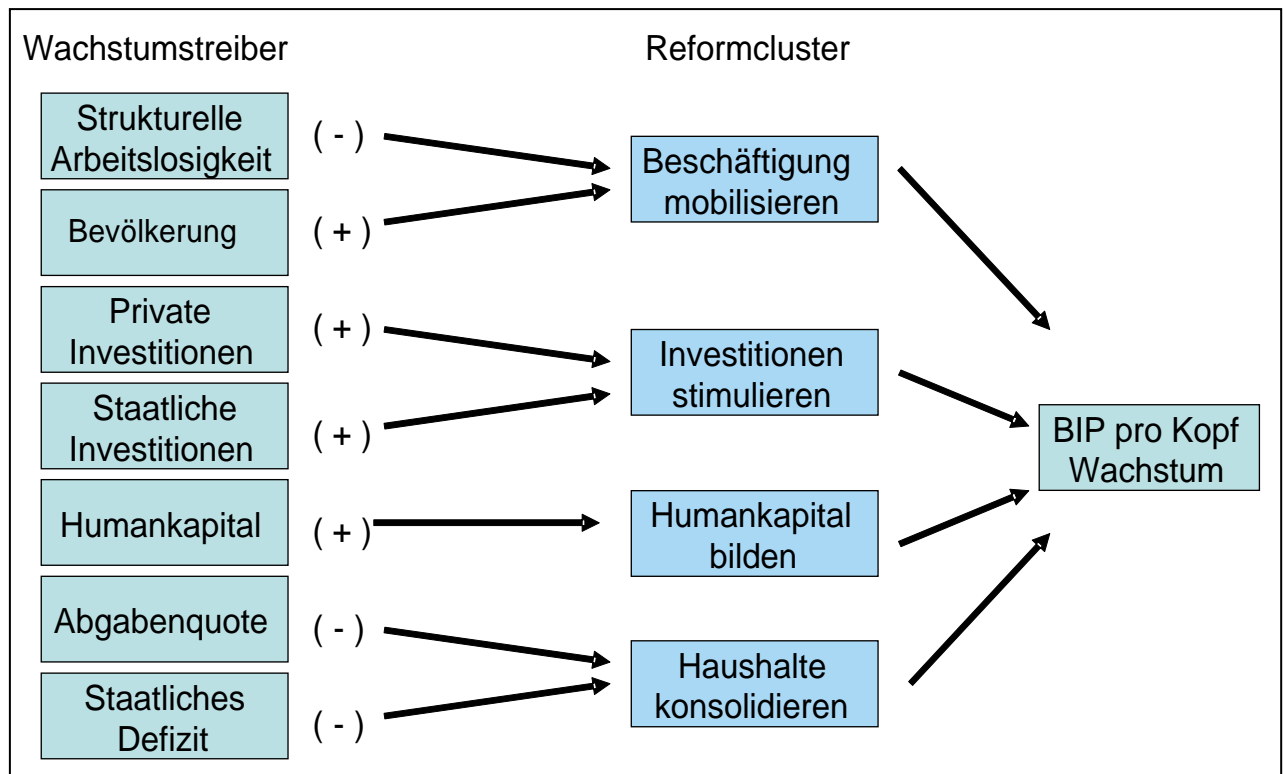
2.2 Die Bewertung

Das Merkelmeter betrachtet die vier Bereiche Arbeitsmarkt, Soziale Sicherung (Gesetzliche Rentenversicherung, Gesetzliche Krankenversicherung, soziale Pflegeversicherung), Steuern und Finanzen sowie Governance (Bürokratie, Föderalismus). Für jedes dieser Segmente wurden neun bis 14 Kriterien identifiziert, die einen quantitativen oder qualitativen Zugang zu einem theoretisch ableitbaren und ordnungspolitisch fundierten Urteil eröffnen (siehe Anhang, S. 24 ff.).

Die politischen Initiativen der Bundesregierung bzw. der sie tragenden Bundestagsfraktionen werden nicht danach bewertet, ob sie den gegenwärtigen Status quo des Ordnungsrahmens verbessern oder verschlechtern. Vielmehr werden sie in Beziehung gesetzt zu den wesentlichen Bestandteilen des Reformkonzepts, welches das IW Köln unmittelbar nach der Bundestagswahl der Öffentlichkeit vorgestellt hat.

Dieses Maßnahmenpaket stützt sich auf die „Vision Deutschland“⁸ und auf ein Wachstumsmodell des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Jahresgutachten 2002/2003). Danach bestimmen im Wesentlichen die Veränderungen von sieben Wachstumstreibern das Wirtschaftswachstum. Die sieben Wachstumstreiber lassen sich zu vier Reformclustern zusammenfassen (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1



Hohe Arbeitskosten, Verkrustungen bei der Sozialen Sicherung und beim Arbeitsrecht belasten den deutschen Arbeitsmarkt. Die strukturelle Arbeitslosenquote ist in den letzten zehn Jahren deutlich gestiegen, so dass aus dem Produktionsfaktor Arbeit in Deutschland kaum Wachstumsimpulse generiert werden konnten. Ziel muss es daher sein, Beschäftigung in den kommenden Jahren zu mobilisieren. Die Reformen müssen sich also daran messen lassen, ob sie zu einer Senkung der Lohnnebenkosten, einer Modernisierung des Arbeitsrechts und zu einer nachhaltig demographiefesten Finanzierung der Sozialen Sicherung beitragen.

Neben den Belastungen durch Arbeitskosten ließen die ausufernde Bürokratie und das ineffiziente Steuersystem die private Investitionsquote in den letzten Jahren sinken. Darüber hinaus hat die öffentliche Hand seine Investitionsbudgets zusammengestrichen. Die Investitionen konnten damit keine nennenswerten Wachstumseffekte nach sich ziehen. Ziel der Reformen muss es daher

⁸ Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Vision Deutschland – Der Wohlstand hat Zukunft, Köln 2005.

sein, Investitionen zu stimulieren, indem Bürokratie abgebaut und ein effizientes, leistungsgerechtes Steuersystem geschaffen wird und der Staat seine Haushalte neu ausrichtet.

Ebenso konnte Deutschland keine wesentlichen Wachstumsimpulse aus dem Humankapital generieren. Ziel der Reformen muss es daher sein, die Bedingungen für eine Höherqualifizierung zu verbessern. Hierzu muss bereits bei der frühkindlichen Bildung angesetzt werden, um gerade nicht genutzte Bildungspotenziale von Kindern aus sozial schwachem Umfeld zu erschließen. Daneben müssen die Bildungschancen im Schulbereich durch einen Übergang zu einer outputorientierten Steuerung verbessert und die Studienfinanzierung zielsicherer gestaltet werden.

Als Basisstrategie sind die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren. Dies ist möglich, indem Finanzhilfen abgebaut, die föderale Ordnung reformiert und die Ausgaben bis zur Erreichung des Haushaltsausgleichs eingefroren werden (Ausnahme: Investitionen, Forschung und Bildung). Wichtig ist es dabei, die sich aus dem steigenden Wachstum ergebenden Handlungsspielräume nicht zu „verfrühstücken“, sondern einen Vertrauen schaffenden Konsolidierungskurs einzuschlagen und die Mittel zur Senkung der Abgabenbelastung sowie zur Finanzierung staatlicher Investitionen und Ausgaben für Forschung und Bildung einzusetzen.

Das vom IW Köln erarbeitete Reformkonzept orientiert sich an den folgenden Leitlinien:

- Die Fokussierung auf das Oberziel Wachstum garantiert am ehesten die Ableitung eines in sich konsistenten und kohärenten Reformpaketes.
- Ein Reformkonzept aus einem Guss stärkt den Wachstumsfaktor Vertrauen und stabilisiert die Erwartungen von Unternehmen und Bürgern.
- Die Verantwortung des Einzelnen ist zu stärken. Der Staat nimmt sich zurück und gibt dem Einzelnen mehr Entscheidungsfreiheit.
- Funktionierender Wettbewerb ist die Voraussetzung für Wachstum und Wohlstand.

Auf instrumenteller Ebene bedeutet dies u. a.:

- Die Sozialbeiträge müssen sinken und da, wo es sinnvoll ist, vom Faktor Arbeit abgekoppelt werden.
- Die Einkommensentstehung soll weniger, die Einkommensverwendung soll stärker besteuert werden.
- Die Staatsquote muss sinken. Dabei ist das strukturelle Defizit abzubauen.

Das IW-Reformkonzept gliedert sich in drei aufeinander aufbauende Teile: „Initialzündung“ (Sofortprogramm), „100-Tage-Programm“ und „1000-Tage-Programm“.⁹ Die Chiffren 100- und 1000-

⁹ Zu den Maßnahmen im Einzelnen siehe: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Vision Deutschland – Was jetzt zu tun ist, Ein Reformkonzept für die neue Bundesregierung, S. 7 ff.

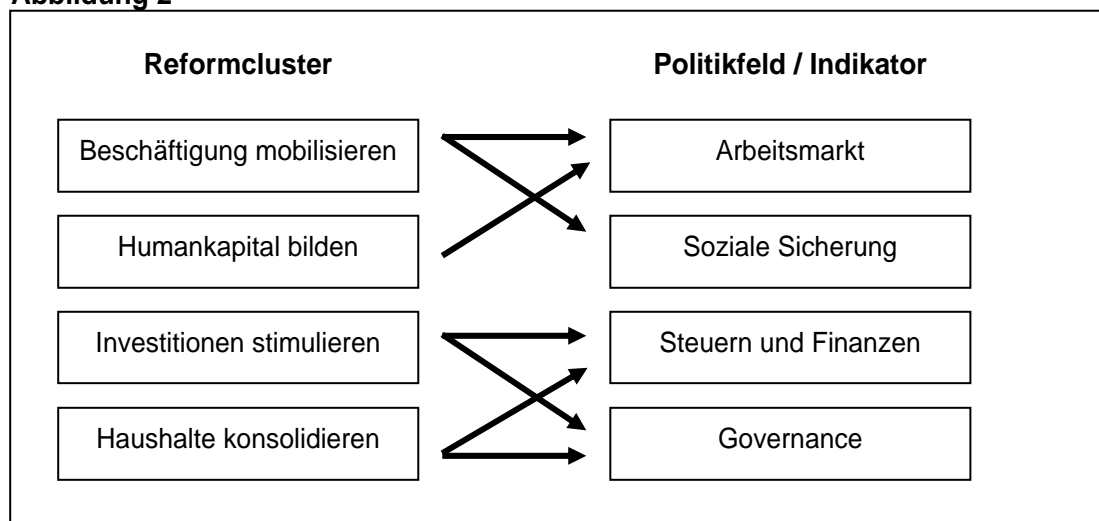
Tage-Programme stehen für kurzfristig und mittelfristig einzuleitende Reformen. Die zeitliche Abfolge ergibt sich aus der politischen Umsetzbarkeit und der ökonomischen Wirksamkeit der vorgestellten Reformen. Um direkt nach der Bundestagswahl das Vertrauen in den wirtschaftspolitischen Kurswechsel zu fördern, Aufbruchstimmung zu erzeugen und die Reformbereitschaft der Bevölkerung zu stärken, bedarf es einer positiven und leicht umsetzbaren Initialzündung für Beschäftigung und Wachstum.

Auch das 100-Tage-Programm sieht Veränderungen *im* bestehenden System vor. Die Bundesregierung sollte die darin enthaltenen Maßnahmen im Laufe des Jahres 2006 bzw. zum 1.1.2007 in Kraft treten lassen.

Die Reformvorschläge des 1000-Tage-Programms befassen sich im Wesentlichen mit der Veränderung *des* Systems, die erst später wirksam wird. Bei dieser gesamtstaatlichen Aufgabe müssen Bund, Länder und Gemeinden zusammenarbeiten. Die vorgeschlagenen Maßnahmen sind bis 2009 umzusetzen.

Für das Merkelmeter werden die vorgeschlagenen Reformmaßnahmen aus den vier Reformclustern „Beschäftigung mobilisieren“, „Humankapital bilden“, „Investitionen stimulieren“ und „Haushalte konsolidieren“ den einzelnen Politikfeldern Arbeitsmarkt, Soziale Sicherung, Steuern und Finanzen sowie Governance zugeordnet (siehe Abbildung 2):

Abbildung 2



Einige bildungspolitische Empfehlungen aus dem Reformcluster „Humankapital bilden“ für das Schul- und Hochschulwesen werden nicht berücksichtigt, weil sie nicht von der Bundesregierung, sondern von den Ländern umzusetzen sind. Da diese Maßnahmen erst langfristig, d. h. nach Ende der laufenden Legislaturperiode, einen Effekt haben werden, wirkt sich dies nicht auf die mittelfristige Projektion des Rückgangs der Arbeitslosigkeit und des Wachstumspotenzials aus.

Jede Maßnahme des IW-Konzepts wird anhand des Kriterienrasters in Punkten bewertet. Dies erfolgt in 10er-Schritten auf einer nach oben und unten offenen Skala. Werte über Null zeigen eine Verbesserung, negative Werte zeigen eine Verschlechterung gegenüber den nach der letzten Bundestagswahl bestehenden Rahmenbedingungen an (Ausgangswert = 0). Der Gesamtwert eines Teilindikators ergibt sich als arithmetisches Mittel der Punktebewertungen der jedem Politikfeld jeweils zugeordneten Reformvorschläge (gerundet auf eine Nachkommastelle). Er dient als Referenz (100 Prozent) für die aktuelle Politik, die am Ende der Wahlperiode erreicht sein sollte.

Die Bundespolitik wird auf dieselbe Weise bewertet. Der ermittelte Punktwert für eine vorgeschlagene Reformmaßnahme wird in Relation zu dem jeweiligen Referenzwert gesetzt und als Prozentzahl ausgedrückt. Auf diese Weise lässt sich ablesen, wie viel Prozent die Politik (schon) von den Reformen umgesetzt hat, die in dieser Legislaturperiode erforderlich sind. Ergreift die Politik Maßnahmen, die nicht im Reformkonzept des IW Köln enthalten sind, werden diese ebenfalls danach bewertet, ob sie dem Beschäftigungs- und Wachstumsziel förderlich sind oder nicht. Technisch gesprochen werden sie als funktionale Äquivalente behandelt.

Die Teilindikatoren Arbeitsmarkt, Soziale Sicherung, Steuern und Finanzen sowie Governance gehen zu jeweils einem Viertel in die Gesamtbewertung ein. Bei Regierungsantritt Ende November 2005 lag diese bei 0 Prozent („Stunde Null“). Die Referenz von 100 Prozent stellt sich im Idealfall am Ende der Legislaturperiode ein. Es kann der Politik also nicht angelastet werden, wenn sie die dazu erforderlichen Maßnahmen nicht bereits nach kurzer Zeit eingeleitet hat. Im Durchschnitt liegt die Zielmarke für ein Jahr bei 25 Prozent.

Reformintensität einerseits sowie Beschäftigungs- und Wirtschaftswachstum andererseits stehen nicht in einem linearen Verhältnis zueinander. Daher kann aus einem Merkelmeter-Wert von z. B. 20 Prozent nicht direkt geschlossen werden, dass die Politik sich um 20 Prozent den Projektionsgrößen von Beschäftigung und Wachstum nähert. Zudem ist zu bedenken, dass die tatsächlichen wirtschaftlichen Ergebnisse von einer Vielzahl von Einflussfaktoren abhängen, sich nicht einzelnen Maßnahmen unmittelbar zurechnen lassen und teilweise erst zeitverzögert einstellen.

2.3 Die Teilindikatoren im Einzelnen

2.3.1 Arbeitsmarkt

Die grundlegende Aufgabe arbeitsmarktpolitischer Reformen besteht darin, Arbeit im Verhältnis zu den anderen Produktionsfaktoren zu verbilligen und flexibler einzusetzen. Das in der regulären Wirtschaft geleistete Arbeitsvolumen soll steigen, um eine höhere Wertschöpfung und mehr Wachstum zu ermöglichen. Daher richtet sich bei diesem Teilindikator der Blick auf die folgenden Aspekte:

- Deregulierung des Arbeitsmarktes (Werden staatlich verursachte Marktzutrittsbarrieren abgebaut? Wird die betriebliche Ebene gestärkt? Steigt die Lebensarbeitszeit? Wird die Arbeitszeit flexibler?)

- Abbau von Verzerrungen bei Transferleistungen (Gibt es eine sinkende Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen, eine niedrigere Transferhöhe und Abgabenlast niedriger Einkommen? Wird der Vorruhestand seltener beansprucht?)
- Verbesserung der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Nehmen die Laufzeit offener Stellen und die Dauer der Arbeitslosigkeit ab? Steigen Eingliederungsquote und Reichweite aktiver Maßnahmen?)

2.3.2 Soziale Sicherung

Die umlagefinanzierten Sozialversicherungen haben alle mit den gleichen Problemen zu kämpfen: Ausgabenbelastung, demografische Veränderungen und Aushöhlung des Versicherungsprinzips. Entsprechend lauten die Kriterien der drei Teilindikatoren Rentenversicherung, Krankenversicherung und Pflegeversicherung einheitlich:

- die Ausgaben je Versicherten sinken,
- die intergenerative Lastverschiebung nimmt ab und
- das Versicherungsprinzip wird gestärkt.

Als eigenständiger, vierter Teilindikator dienen zudem die **Lohnzusatzkosten** mit den Kriterien:

- die Beitragssätze der Arbeitgeber zur Sozialversicherung sinken und
- die Beitragsbemessungsgrenzen steigen langsamer als die versicherungspflichtigen Einkommen.

2.3.3 Steuern und Finanzen

Dieser Teilindikator überprüft, mit welchen Antworten die Politik auf die folgenden Fragen im Bereich der Unternehmens-, Einkommens- und Verbrauchsbesteuerung sowie in Hinblick auf die öffentlichen Haushalte aufwartet:

- Hat sich die Grenz- und Gesamtsteuerlast für Unternehmen verändert?
- Hat sich die Steuerlast der Bürger verändert – beim Eingangs- und Spitzensteuersatz der Einkommensteuer sowie bei Verbrauchssteuern?
- Sind Steuerstruktur und -system wachstumsfreundlicher und einfacher geworden?
- Wie kommt die Haushaltskonsolidierung voran (Entwicklung der Staatsausgaben und des Finanzierungssaldos, Volumen der öffentlichen Investitionen und der Subventionen)?

2.3.4 Governance

Der englische Begriff „Governance“ steht für das Steuerungs- und Regelungssystem eines Staates. Für ihn hat sich noch keine deutschsprachige Bezeichnung durchgesetzt. Während die drei zuvor betrachteten Teilindikatoren erfassen, wie der Staat die Anreize für mehr Beschäftigung und

Wachstum auf dem Arbeitsmarkt, der Sozialen Sicherung und bei den öffentlichen Einnahmen und Ausgaben setzt, bewertet der Teilindikator Governance die Effizienz und die Ordnung staatlichen Handelns. Betrachtet werden die Regelungsdichte (Bürokratie) und die Verteilung von Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Finanzmitteln zwischen den einzelnen staatlichen Ebenen (Föderalismus).

Mit Blick auf den Bürokratieabbau geht es um die folgenden Fragen:

- Sinkt die Bürokratieintensität durch effizientere Verfahren und mehr Pauschalierungen?
- Nimmt sich der Staat selbst mehr in die Pflicht (etwa durch eine institutionalisierte Gesetzesfolgendschätzung, durch die Befristung von Gesetzes- und Verwaltungsakten oder die Einführung fester Fristen für Genehmigungsverfahren)?
- Wird das Verwaltungshandeln modernisiert und entschlackt (Abbau von Doppelbürokratie, E-Administration, leistungsorientierte Vergütung, Privatisierung nicht hoheitlicher Aufgaben)?

Bei der Organisation des staatlichen Handelns geht es um die Entflechtung der politischen Willensbildung im föderalen System. Beurteilt wird hier, inwiefern es gelingt, den korporativen Föderalismus zugunsten von mehr Eigenständigkeit der Gebietskörperschaften und effizienterer Entscheidungsmechanismen zu reformieren. Dazu werden die folgenden Kriterien herangezogen:

Föderalismus i. e. S. (Aufgabenerfüllung)

- Entscheidungsmechanismen werden gestärkt
- Kompetenzen werden eindeutig zugeordnet
- Konnexität wird gestärkt

Fiskalföderalismus (Einnahmen und Ausgaben)

- Steuerautonomie wird gestärkt
- Einnahmen-/Ausgabenhaftung wird gestärkt
- Grenzabschöpfungen werden reduziert

3 Bestandsaufnahme

3.1 Arbeitsmarkt

- Nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung verursachte die registrierte Arbeitslosigkeit im Jahr 2004 in Deutschland gesamtfiskalische Kosten in Höhe von knapp 86 Mrd. Euro (davon: 54 Prozent direkte Ausgaben, vor allem für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe; 46 Prozent durch Mindereinnahmen bei Steuern und Sozialbeiträgen).
- Ein besonderes Problem in Deutschland ist die Langzeitarbeitslosigkeit: Die Betroffenen verlieren ihre berufsspezifischen Fertigkeiten – im Extremfall sogar grundlegende soziale Kompetenzen.
- Besonders betroffen von Arbeitslosigkeit sind Geringqualifizierte und Ältere:
 - Wegen des technischen Fortschritts und der Globalisierung fragen Arbeitgeber gering qualifizierte Arbeit weniger nach. Zudem ist es wegen der relativ hohen Einnahmen aus Arbeitslosengeld I bzw. II für schlecht oder gar nicht ausgebildete Arbeitslose wenig attraktiv, ihrer geringen Produktivität entsprechend auch gering entlohnte Jobs anzunehmen. Grundvoraussetzung für das Entstehen neuer Arbeitsplätze in diesem Segment ist, dass Einfacharbeit billiger und damit rentabler wird. Gleichzeitig muss auch einfache Arbeit für den Arbeitnehmer finanziell attraktiver sein als der Bezug von Arbeitslosengeld I bzw. II.
 - Die im internationalen Vergleich geringe Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer in Deutschland ist wesentlich auf starke Anreize zum frühen Ausscheiden aus dem Beruf zurückzuführen. Das kostet den Staat jährlich 36 Milliarden Euro. Dadurch erhöhen sich die Sozialbeiträge und damit die Arbeitskosten. Und das verursacht wieder neue Arbeitslosigkeit.
- Arbeitslosigkeit ist auch in einer modernen Industriegesellschaft kein Schicksal:
 - Erstens sind hierzulande in den letzten 25 Jahren trotz steigender Arbeitslosigkeit rund 4 Millionen neue Stellen entstanden.
 - Zweitens haben Länder wie das Vereinigte Königreich, Australien, Schweden oder Dänemark die Arbeitslosigkeit durch Reformen deutlich senken können.¹⁰ Noch vor 10 Jahren aber war dort die Arbeitslosigkeit in etwa so hoch wie heute in Deutschland. Es gibt keinen Grund, warum die Beschäftigungswende nicht auch hierzulande gelingen kann.
- Deutschland ist eines der Länder mit der höchsten Langzeitarbeitslosigkeit (länger als 12 Monate). Das zeigt, wie unflexibel unser Arbeitsmarkt ist: Zwar ist die Wahrscheinlichkeit, hierzu

¹⁰ Laut aktuellem Wirtschaftsausblick der OECD lag die standardisierte Arbeitslosenquote (ILO-Konzept) im Jahr 2004 in diesen Ländern zwischen 4,7 (Vereinigtes Königreich) und 6,4 Prozent (Schweden) und damit unter dem Durchschnitt aller OECD-Länder von 6,9 Prozent. In Deutschland war die Arbeitslosenquote hingegen mit 9,5 Prozent deutlich höher und lag auch noch über dem Durchschnitt der Euro-Länder (8,9 Prozent).

lande arbeitslos zu werden, nicht höher als anderswo, wohl aber die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu bleiben. Mehr Flexibilität senkt nicht notwendigerweise sofort die Arbeitslosigkeit, macht aber den Arbeitsmarkt durchlässiger und reduziert die Dauer der Arbeitslosigkeit.

- Mittel- bis langfristig wird das Arbeitskräfteangebot aus demographischen Gründen deutlich sinken. Dies bedeutet jedoch nicht, dass sich dadurch das Problem der Arbeitslosigkeit in Zukunft von selbst löst. Vielmehr überwiegen die Risiken – nämlich Wachstumsschwäche durch Fachkräftemangel sowie überforderte soziale Sicherungssysteme. Es sind daher Maßnahmen erforderlich, die das Arbeitskräftepotenzial erweitern und besser ausschöpfen.

3.2 Soziale Sicherung

3.2.1 Gesetzliche Rentenversicherung

- Mit dem Vorziehen der Beitragsfälligkeit fließen der Gesetzlichen Rentenversicherung in diesem Jahr einmalig zusätzliche 9,6 Milliarden Euro zu. Damit lässt sich der Beitragssatz kurzfristig auf Kosten der Unternehmen bei 19,5 Prozent stabilisieren und die Nachhaltigkeitsreserve auffüllen.
- Unverändert belastet das Beitragszahler-Rentner-Verhältnis die Erwerbstätigen:
 - Die schwache Beschäftigungsentwicklung führt zu geringen Einnahmen, ohne dass auf der Ausgabenseite Ansprüche angepasst werden.
 - Subventionierte Altersteilzeit und zu geringe Abschläge bei vorgezogenem Ruhestand begünstigen dauerhafte Einnahmeausfälle. Gleichzeitig belastet die Frühverrentung die Ausgabenseite der Rentenversicherung und damit die Beitragszahler.
 - Das durchschnittliche Alter für den Renteneinstieg (Rente wegen Alters und wegen Erwerbsminderung) verharrt seit 1960 bei etwa 60 Jahren; die mit steigender Lebenserwartung gewonnenen Lebensjahre werden überwiegend in Rente verbracht. Gegenüber 1960 hat sich die Bezugsdauer um 7 Jahre verlängert. Im Umlageverfahren müssen damit auch 17 statt 10 Rentnerjahrgänge finanziert werden.
- Demographische Veränderungen werden bisher nicht ausreichend berücksichtigt. Die deutsche Politik scheut Minusrunden bei der gesetzlichen Rente. Damit gerät das mit dem RV-Nachhaltigkeitsgesetz verfolgte Ziel in Gefahr, den Anstieg der Beitragssätze bis zum Jahr 2020 auf 20 Prozent und zum Jahr 2030 auf 22 Prozent bei gleichzeitiger Absenkung des Versorgungsniveaus zu dämpfen.
- In etwa 15 Jahren wechseln die Mitglieder der ersten geburtenstarken Jahrgänge in den Ruhestand. Aufgrund der seit den siebziger Jahren unverändert niedrigen Geburtenraten wachsen aber nicht mehr in ausreichender Zahl potenzielle Beitragszahler nach, um die Lücke am Arbeitsmarkt zu schließen.

3.2.2 Gesetzliche Krankenversicherung

- Das Vorziehen der Beitragsfälligkeit beschert den gesetzlichen Krankenkassen in 2006 einmalige Zusatzeinnahmen von 6,7 Milliarden Euro – genug um den Schuldenberg vollständig abzubauen, den sie bis Anfang 2004 aufgebaut haben.
- Die gesetzliche Krankenversicherung leidet vorrangig an einem überproportionalen Ausgabenwachstum:
 - Pro Kopf sind die Ausgaben allein seit der Wiedervereinigung jedes Jahr um 0,8 Prozentpunkte stärker gestiegen als die beitragspflichtigen Einkommen – trotz zahlreicher Leistungskürzungen und Umfinanzierungen wie zuletzt 2004.
 - Die beitragspflichtigen Einkommen sind seit 1991 etwas dynamischer gewachsen als das Volkseinkommen je Einwohner – von einer Erosion der Beitragsbemessungsgrundlage kann also pauschal nicht gesprochen werden, auch wenn die schwache Beschäftigungsentwicklung die Einnahmenseite der Kassen schwächt.
- Ursache für das überproportionale Ausgabenwachstum sind:
 - die immer noch mangelnde Kostenverantwortung der Versicherten;
 - der eingeschränkte Kassenwettbewerb, weil die Kassen die Kosten der Leistungserbringung nicht beeinflussen können. Weiter können sie den Versicherten keine unterschiedlichen Leistungstarife – für freie Arztwahl oder Hausarzt- und andere Versorgungsmodelle – anbieten;
 - der mangelnde Kosten- und Qualitätswettbewerb in der ambulanten Versorgung (aufgrund der monopolistischen Vertretung durch die kassenärztlichen Vereinigungen) und bei den stationären Einrichtungen (aufgrund der hoheitlichen Bedarfsplanung, der zögerlichen Umsetzung von Fallpauschalen und der weiter fortgeschriebenen Budgets).
- Auf der Finanzierungsseite ergeben sich Probleme aufgrund:
 - der Koppelung der Finanzierung an das Arbeitsverhältnis und damit der Belastung der Arbeitskosten,
 - der lohnsteuerähnlichen Finanzierung, die Finanzierungsbeitrag und Leistungsanspruch entkoppelt,
 - der Verbindung von Versicherungsprinzip und lohnbezogener Einkommensumverteilung, weil a) die Einkommensumverteilung innerhalb der gesetzlichen Krankenversicherung nicht treffsicher nach Leistungsfähigkeit erfolgt und b) ein vom Steuersystem abweichender Einkommensbegriff definiert wird. So kommt es zu unkontrollierbaren Umverteilungswirkungen.
- Der demographische Wandel wird in den nächsten Jahrzehnten
 - zu einer weiteren Ausgabensteigerung führen, weil immer mehr Menschen in ein Alter mit derzeit überdurchschnittlich hohen Ausgaben wachsen, aber immer weniger junge und gesunde Beitragszahler folgen,

- zu einer Schwächung der Einnahmenseite führen, weil im Rahmen der Beitragsfinanzierung die älteren Beitragszahler pauschal privilegiert werden.

Zwar zahlt jeder Rentner den gleichen Beitragssatz wie die Erwerbstätigen, aber weil die Alterseinkommen regelmäßig niedriger ausfallen als die Erwerbseinkommen, ist der Beitrag in Euro und Cent gerechnet geringer. Mit einem steigenden Anteil älterer Menschen nimmt aber die Zahl der „beitragsschwachen“ Versicherungsmitglieder zu, spiegelbildlich müssen dann die aktiven Beitragszahler stärker belastet werden. (Finanzierten die Rentner 1970 noch rund drei Viertel der von ihnen verursachten Ausgaben, ist es heute weniger als die Hälfte.)

3.2.3 Soziale Pflegeversicherung

- Bei derzeit stabiler demographischer Situation steigen die Ausgaben der Pflegeversicherung trotz nominal konstanter Pflegesätze.
- Für die nächsten Jahre liegt die Defiziterwartung zwischen 800 Mio. und 1 Mrd. Euro pro Jahr (ohne die Mehreinnahmen aus dem Sonderbeitrag für Kinderlose). Der Sonderbeitrag für Kinderlose und die Sondereinnahme (0,6 Mrd. Euro) in diesem Jahr infolge der vorgezogenen Beitragsfälligkeit werden das Defizit in diesem Jahr wahrscheinlich decken können.
- Ab 2007 oder 2008 droht ein Unterschreiten der gesetzlichen Mindestreserve und in der Folge die Anhebung des Beitragssatzes (derzeit: 1,7 Prozent).
- Das Sachleistungsprinzip verschleiert die Leistungskosten und nimmt den Pflegebedürftigen bzw. ihren Angehörigen die Kostenverantwortung bei der Nachfrage nach Pflegeleistungen.
- Der demographische Wandel führt in Zukunft zu mehr Pflegefällen, für deren Finanzierung vor allem junge, immer dünner besetzte Jahrgänge aufkommen müssen.
- Neben der fortgesetzt intergenerativen Lastenverschiebung im Umlageverfahren haben die heute noch lebenden Rentner-Jahrgänge von der Einführung der SPV 1995 profitiert, ohne über das gesamte Leben vergleichbar hohe Beiträge geleistet zu haben wie nachwachsende Generationen. Dieser Einführungsgewinn kann aber nur noch für einen begrenzten Zeitraum verursachergerecht zurückgeführt werden.

3.3 Steuern und Finanzen

- In der politischen Diskussion über das deutsche Steuersystem stehen einseitig Verteilungsaspekte im Vordergrund. Die ökonomischen Auswirkungen der Einkommens(um)verteilung und der effektiven Steuerbelastung auf Beschäftigung und Wachstum werden dabei nur unzureichend berücksichtigt.
- Kapital und Arbeit sind international mobil bzw. werden immer mobiler. Dies wurde von der Steuerpolitik bisher fast völlig vernachlässigt. Deutschland belastet im EU-Vergleich die Unternehmen effektiv am meisten.

- Die tarifliche Unternehmensteuerbelastung der Kapitalgesellschaften beträgt in Deutschland derzeit 38,6 Prozent – in den neuen EU-Mitgliedsstaaten liegt sie bei durchschnittlich knapp 20 Prozent.
- Bei den personengebundenen, überwiegend mittelständischen Unternehmen liegt die tarifliche Belastung der Gewinne mit 45,7 Prozent sogar noch höher.
- Mitverantwortlich für die im internationalen Vergleich hohe Unternehmensteuerbelastung ist die Gewerbesteuer – sie hat sich bisher allen durchgreifenden Reformversuchen widersetzt.
- Die Ertragsbesteuerung in Deutschland ist nicht neutral. In Abhängigkeit von der Wahl der Rechts- und der Finanzierungsform sowie des Investitionsprojektes werden unterschiedlich hohe Steuern fällig.
- Zur Stärkung des Wachstums ist grundsätzlich eine stärker konsumorientierte Besteuerung sinnvoll. Denn so werden Einkommen, Ersparnisse und Investitionen steuerlich entlastet.
- Das Staatsdefizit lag im Jahr 2005 zum vierten Mal in Folge über 3 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Alle aktuellen Haushaltsplanungen gehen davon aus, dass auch in 2006 das Staatsdefizit die 3-Prozent-Grenze erneut reißen wird.
- Auch das zweite Maastricht-Kriterium wird verfehlt: Der Staatsschuldenstand liegt bei 67,7 Prozent des BIP. Bis 2007 projiziert die OECD einen Anstieg auf 70,2 Prozent.
- Bei der Erstellung des regulären Haushalts 2006 können Rechtsansprüche Dritter an den Staat (z. B. aufgrund von Sozialleistungsgesetzen) nicht reduziert werden. Auch Gesetze, die im Bundesrat zustimmungspflichtig sind, können ebenfalls durch ein Haushaltsgesetz nicht geändert werden. Dazu bedarf es eines korrigierenden Gesetzgebungsverfahrens in Form eines Haushaltsbegleit- bzw. -sicherungsgesetzes. Ohne ein Haushaltssicherungsgesetz besteht deshalb keine realistische Chance, die öffentlichen Haushalte schnell auf einen nachhaltigen Sparkurs zu bringen.
- Die Staatsquote ist mit 46,9 Prozent immer noch sehr hoch.
- Die konsumtiven Staatsausgaben haben investive Staatsausgaben verdrängt.
- Die Vielfalt der Staatsaufgaben verhindert nachhaltige Konsolidierung.

3.4 Governance

- Bürokratie belastet vor allem kleine und mittelständische Unternehmen. Das Bonner Institut für Mittelstandsforschung beziffert die Bürokratiekosten auf 46 Mrd. jährlich.
- Die Zahl von Gesetzen und Verordnungen wächst ständig.
- In Deutschland muss ein Existenzgründer 9 Vorgänge (Anträge, Genehmigungen und Verfahren) durchlaufen und es vergehen durchschnittlich 45 Tage bis zur Gründung, in Australien dauert es nur zwei Tage und beansprucht nur 2 Vorgänge (GmbH; Ltd. Company).

- Die Zuordnung der Kompetenzen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ist undurchsichtig; bei unterschiedlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat können sich die beiden Parlamentskammern wegen der Vielzahl der zustimmungsbedürftigen Gesetze gegenseitig blockieren. Dies lähmt den Reformprozess und verwischt Verantwortlichkeiten.
- Problematisch sind auch die Gemeinschaftsaufgaben (Artikel 91a und 91b Grundgesetz) und die fehlende Steuerhoheit der Länder.
- Die einzelnen politischen Ebenen verfügen nicht über die nötige Autonomie, Ausgaben- und Einnahmeentscheidungen allein zu treffen bzw. die ihnen überantworteten Aufgaben mit der entsprechenden finanziellen Ausstattung zu erfüllen. Politische Entscheidungen sind nicht mehr eindeutig zurechenbar.
- Mangelnde Kontrollen und fehlende Sanktionsmöglichkeit bei unsolider Haushaltsführung auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene führen zu wachsender Staatsverschuldung. Die verfassungsrechtlichen Schranken und der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt reichen zur Disziplinierung der Haushaltspolitik nicht aus.

4 Bewertung der aktuellen Politik

4.1 Arbeitsmarkt

Die ersten Weichenstellungen der großen Koalition in der Arbeitsmarktpolitik führen in die falsche Richtung. Gegenüber der Ausgangslage und gemessen am Referenzwert verschlechtert sich das Merkmalmeter in diesem Politikfeld um 1 Prozentpunkt (-1,0).

Folgende Gesetze/Gesetzesentwürfe wurden berücksichtigt:

- **Fünftes Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze**

(verabschiedet am 15.12.2005; In-Kraft-Treten: 1.1.2006)

Bewertungsrelevante Änderungen¹¹

1. Arbeitsagenturen sind nicht mehr verpflichtet, eine Personal-Service-Agentur einzurichten.

Bewertung

Personal-Service-Agenturen (PSA) bildeten das Kernstück der Empfehlungen der Hartz-Kommission. Allerdings konnten sie die in sie gesetzten Erwartungen bislang nicht erfüllen (nach dem Kommissionsbericht sollten die PSA ca. 500.000 Arbeitslose in Beschäftigung bringen; auch das später abgespeckte Ziel von 50.000 konnte nicht erreicht werden). Zuletzt waren im November 2005 noch knapp 10.000 Beschäftigte in PSA. Dafür kann eine Reihe von Gründen verantwortlich sein:

- die PSA-Träger konnten sich am Markt nicht gegen etablierte Zeitarbeitsunternehmen behaupten, weil ihnen einerseits die Erfahrung fehlte und sie andererseits Arbeitslose mit Vermittlungshemmnissen zu vermitteln hatten.
- Die PSA starteten in einer Phase mit schlechten Arbeitsmarktbedingungen. Möglicherweise verbessern sich die Eingliederungseffekte, wenn sich das konjunkturelle Umfeld verbessert. Gegen diese Einschätzung spricht, dass die Zeitarbeit 2004 unter den gleichen Rahmenbe-

¹¹ Siehe dazu im Wesentlichen: Schäfer, Holger, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages, Berlin, 12. Dezember 2005, Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

dingungen beachtliche Zuwächse bei der Zahl der überlassenen Arbeitnehmer realisieren konnte.

- Die Förderung war unzureichend konzipiert und/oder zu unflexibel.

Welche dieser Gründe für das vorläufige Scheitern des PSA-Konzeptes verantwortlich sind, kann an dieser Stelle nicht weiter erörtert werden. Offen muss auch bleiben, ob die PSA ein grundsätzlich geeignetes Instrument der Arbeitsförderung sind. Diese Fragen werden von der wissenschaftlichen Evaluation beantwortet werden können, die von der Bundesregierung in Auftrag gegeben wurde und deren Ergebnisse im nächsten Jahr vorliegen sollen.

Die vorgeschlagene Änderung des §37c SGB III beinhaltet, dass die Verpflichtung der Agenturen für Arbeit entfällt, mindestens eine PSA einzurichten. Sie ist aus zwei Gründen zu begrüßen:

Erstens schafft sie die notwendigen Voraussetzungen, um Konsequenzen aus den Ergebnissen der Evaluation ziehen zu können – unabhängig davon, wie dieses Ergebnis ausfallen wird. Sollte sich die PSA als effektives Instrument der Arbeitsförderung herausstellen, bleibt es den Agenturen wie bislang unbenommen, eine PSA einzurichten. Erweist sich das Instrument als grundsätzlich untauglich oder nicht für die regionalen Gegebenheiten der Agentur geeignet, ist die Agentur nicht mehr gezwungen, Ressourcen für ein ineffektives Förderinstrument bereitzustellen.

Zweitens entspricht eine flexible Regelung der von der Bundesagentur für Arbeit verfolgten neuen Steuerungslogik durch Zielvorgaben und Dezentralisierung der Verantwortung.

2. Der Existenzgründungszuschuss (Ich-AG) ist um ein halbes Jahr bis zum 30.6.2006 verlängert worden und soll laut Gesetzesbegründung später mit dem Überbrückungsgeld zu einem einheitlichen Instrument der Existenzgründungsförderung zusammengeführt werden.

Bewertung

Die Überprüfung der Wirksamkeit des Instrumentariums der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist dringend geboten – gerade vor dem Hintergrund der beabsichtigten Beitragssatzsenkung. Grundsätzlich ist zu hinterfragen, ob es sinnvoll ist, zwei Instrumente zur Förderung der Selbstständigkeit bereitzuhalten, zumal beide Förderwege denselben Antragsvoraussetzungen nach dem SGB III und nur Arbeitslosengeld I-Beziehern unterliegen. Vor der Abschaffung der Ich-AG sollten die Evaluationsergebnisse abgewartet werden. Diese Möglichkeit ist mit der Verlängerung der derzeitigen Regelung um ein halbes Jahr gegeben. Daher ist diese Gesetzesänderung zu begrüßen.

Nach dem IW-Regierungskonzept sind die PSA abzuschaffen und der Existenzgründungszuschuss zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten und Missbrauch mit dem Überbrückungsgeld zusammenzuführen. Die Bundesregierung kommt im Wesentlichen diesen Forderungen nach.

Der Arbeitsmarktindikator steigt durch beide Änderungen um 2 Prozentpunkte.

3. Die Möglichkeit für Arbeitnehmer über 58 Jahre, Arbeitslosengeld oder Arbeitslosengeld II unter erleichterten Voraussetzungen zu beziehen („58er-Regelung“), ist um zwei Jahre verlängert worden. Auf diese Weise können Arbeitslose den Transfer beziehen, ohne der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehen zu müssen.

Bewertung

Die im internationalen Vergleich geringe Erwerbstätigkeit älterer Arbeitnehmer in Deutschland ist das Ergebnis einer jahrzehntelangen Politik der Umverteilung von Arbeitszeit. Diese hat das frühzeitige Ausscheiden aus dem Berufsleben für die Arbeitnehmer und die Arbeitgeber begünstigt.

Vor dem Hintergrund der demographischen Veränderungen sind Strategien erforderlich, die Ältere in stärkerem Ausmaß in das Erwerbsleben einbinden. Aber auch die durch die Frühverrentung entstehenden Kosten sind auf Dauer nicht tragbar. Für die Arbeitslosenversicherung bedeutet das, dass die bestehenden Anreize abgeschafft werden müssen, einen gleitenden Übergang von Arbeitslosigkeit in Altersrente anzustreben. Dazu gehört neben der verlängerten Bezugsdauer von Arbeitslosengeld auch die Abschaffung des Arbeitslosengeldes unter erleichterten Voraussetzungen.

Die jetzt beschlossene Verlängerung der 58er-Regelung bedeutet genau das Gegenteil und verschlechtert die Arbeitsmarktlage Älterer, da es ihren Anreiz mindert, erwerbstätig zu sein. Der damit finanzierte Vorruhestand belastet die Arbeitslosenversicherung und den Steuerzahler. Zudem steht sie im Widerspruch zum Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz, mit dem ab dem 1.1.2006 schrittweise der Renteneintritt nach Arbeitslosigkeit stufenweise von 60 auf 63 Jahre erhöht wird.

Durch diese Maßnahme sinkt der Arbeitsmarktindikator um 2 Prozentpunkte.

Per Saldo verändert sich der Wert des Teilindikators „Arbeitsmarktpolitik“ durch dieses Gesetz nicht, da sich positive und negative Bewertungen kompensieren.

- **Erstes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch**

(Gesetzesentwurf vom 29.11.2005; 1. Lesung Bundestag: 20.1.2006)

Bewertungsrelevante Änderung

Die Regelleistung für die Grundsicherung für Arbeitsuchende (Arbeitslosengeld II) wird für Arbeitslose in Ostdeutschland um 14 Euro auf das westdeutsche Niveau in Höhe von 345 Euro angehoben.

ben. Laut Gesetzentwurf sind jährliche Mehrbelastungen in Höhe von 260 Mio. Euro zu erwarten, die in Höhe von 220 Mio. Euro vom Bund getragen werden.

Bewertung

Aufgrund der bestehenden Kaufkraftunterschiede in Ost- und Westdeutschland ist die bislang geltende regionale Differenzierung angemessen. Die Kaufkraft der mit 331 Euro nominal niedrigeren Regelleistung liegt in Ostdeutschland wegen der unterschiedlichen Preise von Gütern und Dienstleistungen vor Ort real oftmals über oder nur geringfügig unter der Kaufkraft von 345 Euro in Westdeutschland. Aus diesem Grund ist eine Erhöhung nicht gerechtfertigt.

Zudem führt die Anhebung zu Mehrausgaben von rund einer Viertel Milliarde Euro und verstößt damit gegen das erklärte Ziel der Bundesregierung, den Bundeshaushalt zu konsolidieren. Schließlich senken höhere Transferzahlungen den Anreiz, eine Arbeit anzunehmen. Aus ordnungspolitischer Sicht ist die Angleichung des Regelsatzes in den neuen Bundesländern an die Höhe der Regelleistung in den alten Bundesländern das falsche Signal.

Der Teilindikator für die Arbeitsmarktpolitik sinkt um 1 Prozentpunkt.

4.2 Soziale Sicherung

- **Gesetz zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Arzneimittelversorgung (Arzneimittelversorgungs-Wirtschaftlichkeitsgesetz – AVWG)**

(1. Beratung am 15.12.2005, geplantes In-Kraft-Treten: 1.4.2006)

Bewertungsrelevante Änderungen

1. Die Hersteller dürfen zwei Jahre lang ihre Abgabepreise für alle Arzneimittel nicht erhöhen, ausgenommen die Wirkungen der geplanten Mehrwertsteuererhöhung ab 2007 auf den Medikamentenabgabepreis.
2. Die Hersteller dürfen den Apotheken keine Rabatte, etwa in Form von Freipackungen, Bonuszahlungen oder Rückvergütungen, mehr gewähren. Die Herstellerpreise für nicht patentgeschützte Medikamente müssen stattdessen um 10 Prozent gesenkt werden. Dies entspricht einer Preissenkung zugunsten der Gesetzlichen Krankenkassen um 5 Prozent.
3. Ärzte sollen zukünftig bei überdurchschnittlich hoher Verschreibungspraxis mit ihrem Honorar für die überdurchschnittlich hohe Ausgabenbelastung der Kassen haften. Die konkrete Umsetzung soll über Vereinbarungen im Gemeinsamen Bundesausschuss erfolgen.

Der Gesetzentwurf veranschlagt das Entlastungsvolumen für die gesetzlichen Krankenkassen durch diese Maßnahmen auf etwa 1 Mrd. Euro (2006) bzw. 1,3 Mrd. Euro (2007).

Bewertung

Die Gesetzesänderung eröffnet die Möglichkeit, kurzfristig die Ausgaben der gesetzlichen Krankenkassen für Arzneimittel und damit mittelbar die Beitragssätze zu stabilisieren. Dieser Effekt wirkt sich positiv auf den Indikator „Sozialpolitik“ aus. Denn notwendige Beitragssatzerhöhungen zur Finanzierung steigender Arzneimittelausgaben würden die Lohnnebenkosten steigern und die Beschäftigungschancen verschlechtern.

Allerdings kann dieses Sparpaket eine grundlegende Reform der Strukturen des Gesundheitswesens nicht ersetzen. Denn nur mehr Wettbewerb unter den Leistungserbringern steigert Ausgabendisziplin und Kosteneffizienz. Zudem sind staatliche Eingriffe in die freie Preisbildung in einer Marktwirtschaft grundsätzlich abzulehnen. Da es sich im Gesundheitswesen jedoch weitgehend um einen staatlich reglementierten Bereich mit administrierten Preisen handelt, erscheint diese Maßnahme im Lichte der seit Jahren verfolgten Kostendämpfungspolitik quasi „systemgerecht“.

Neben der Reform der Finanzierung der gesetzlichen Krankenkassen durch Einführung einer einkommensunabhängigen, vom Arbeitsverhältnis losgelösten Gesundheitsprämie steht die Große Koalition vor der Aufgabe, den Wettbewerb zwischen den Krankenkassen und zwischen den Anbietern von Gesundheitsleistungen zu erhöhen. Dann wären solche Ad-hoc-Maßnahmen überflüssig, weil die marktlichen Anreize die Akteure zu knappheitsgerechtem Handeln zwingen.

Der Indikator für die Soziale Sicherung steigt um 0,7 Prozentpunkte.

4.3 Steuern und Finanzen

- **Gesetz zur Beschränkung der Verlustverrechnung im Zusammenhang mit Steuerstundungsmodellen**

(verabschiedet am 21.12.2005, In-Kraft-Treten: 1.1.2006)

Bewertungsrelevante Änderung

Das Gesetz beschneidet die Attraktivität so genannter Steuerstundungsmodelle, indem die möglicherweise anfallenden Verluste aus bestimmten Anlageformen nur noch mit späteren positiven Einkünften aus derselben Einkunftsquelle verrechnet werden dürfen. Es betrifft Verluste aus Medienfonds, Schiffsbeteiligungen (soweit sie noch Verluste vermitteln), New Energy Fonds, Leasingfonds, Wertpapierhandelsfonds und Videospielefonds. Nicht betroffen sind Private Equity oder Venture Capital Fonds, da diese ihren Anlegern keine Verluste zuweisen.

In diesem Jahr werden die Mehreinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden mit 550 Mio. Euro beziffert. Sie sollen bis 2008 auf gut 2,1 Mrd. Euro pro Jahr steigen.

Bewertung

Der Abbau dieser ungerechtfertigten Steuervergünstigung ist zu begrüßen. Ursprünglich stand diese Maßnahme im Zusammenhang mit der von einer informellen Großen Koalition auf dem Job-Gipfel im März 2005 beschlossenen, angesichts der vorgezogenen Bundestagswahl wieder verworfenen Senkung des Körperschaftsteuersatzes von 25 auf 19 Prozent. Doch auch zur Haushaltskonsolidierung ist die Beschränkung der Verlustverrechnung ein probates Mittel.

Der Indikator „Steuer- und Finanzpolitik“ steigt um 1,5 Prozentpunkte.

- **Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage**

(verabschiedet am 21.12.2005, In-Kraft-Treten: 1.1.2006)

Bewertungsrelevante Änderung

Das Gesetz schafft die Eigenheimzulage für Neufälle ab. Die Wohneigentumsförderung für Altfälle bleibt davon unberührt. Die Einsparungen für die öffentliche Hand liegen in diesem Jahr bei 223 Mio. Euro. Sie steigen bis zum Jahr 2013 auf knapp 5,9 Mrd. Euro jährlich an.

Bewertung

Ende 2004 scheiterte die damalige rot-grüne Bundesregierung mit ihrem „Gesetz zur finanziellen Unterstützung der Innovationsoffensive durch Abschaffung der Eigenheimzulage“ am Widerstand des unionsdominierten Bundesrates. Der jetzt von der Großen Koalition beschlossene Wegfall setzt dieses Vorhaben nun um.

Aus ordnungspolitischer Sicht ist dieser Subventionsabbau geboten. Denn Subventionen – seien es direkte Finanzhilfen oder Steuervergünstigungen – verzerren den Wettbewerb, leiten Ressourcen in unrentable Verwendungen und verfestigen ineffiziente Strukturen. Zudem kommt es vielfach zu unerwünschten Mitnahmeeffekten, so dass die eigentlich beabsichtigten Förderzwecke nicht oder nur teilweise erreicht werden.

Die Eigenheimzulage ist unter diesen Aspekten nicht bzw. nicht mehr ökonomisch und verteilungspolitisch gerechtfertigt. Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat wiederholt ihre Abschaffung gefordert.¹²

Der Indikator „Steuer- und Finanzpolitik“ steigt um 3,2 Prozentpunkte.

- **Gesetz zum Einstieg in ein steuerliches Sofortprogramm**

(verabschiedet am 21.12.2005, In-Kraft-Treten: 1.1.2006)

und

- **Gesetz zur Eindämmung missbräuchlicher Steuergestaltungen (Entwurf)**

(Kabinettsbeschluss vom 20.12.2005, geplantes In-Kraft-Treten rückwirkend zum 1.1.2006)

Bewertungsrelevante Änderungen

- **Gesetz zum Einstieg in ein steuerliches Sofortprogramm**

1. Abschaffung des Freibetrags für Abfindungen
2. Wegfall des Freibetrags für Übergangsgelder aufgrund gesetzlicher Vorschriften
3. Abschaffung des Freibetrags für Heirats- und Geburtshilfen des Arbeitgebers
4. Abschaffung der degressiven AfA für Mietwohngebäude (Neufälle)
5. Abschaffung des Sonderausgabenabzugs für private Steuerberatungskosten

¹² Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2003/04, Ziffer 478; Jahresgutachten 2005/06, Ziffer 441 ff.

Das Gesetz beziffert Steuermehreinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden in diesem Jahr auf 90 Mio. Euro; bis zum Jahr 2010 steigen sie auf 1,26 Mrd. Euro an. Die volle Jahreswirkung liegt bei 1,2 Mrd. Euro. Allerdings ist unklar, ob dieser Betrag wirklich zustande kommt, da der Ansatz der Steuermehreinnahmen aus der Abschaffung des Sonderausgabenabzugs für private Steuerberatungskosten mit 600 Mio. (volle Jahreswirkung) als zu hoch erscheint.

- **Gesetz zur Eindämmung missbräuchlicher Steuergestaltungen (Entwurf)**
- 6. Berücksichtigung von Anschaffungskosten für Wertpapiere, vergleichbare nicht verbriefte Forderungen und Rechte sowie Grundstücke erst im Zeitpunkt der Veräußerung bzw. Entnahme
- 7. Verpflichtung der Bildung von Bewertungseinheiten in der Steuerbilanz
- 8. Beschränkung der 1%-Regelung auf Fahrzeuge des notwendigen Betriebsvermögens
- 9. Herstellung der umsatzsteuerlichen Neutralität bei Umsätzen aus Glücksspielen mit Geldeinsatz
- 10. Erweiterung der Steuerschuldnerschaft des Leistungsempfänger bei der Umsatzsteuer auf bestimmte Gebäudereinigungen
- 11. Ahndung der entgeltlichen Weitergabe von Belegen als Steuerordnungswidrigkeit

Die Steuermehreinnahmen der Gebietskörperschaften betragen laut Gesetzentwurf in diesem Jahr 260 Mio. Euro und steigen auf 815 Mio. Euro im Jahr 2010 an. Der Gesetzentwurf weist die volle Jahreswirkung nicht aus.

Bewertung

Die beiden Gesetze enthalten sowohl positive als auch negative Elemente. Systemgerecht ist beispielsweise die Abschaffung der Steuerfreiheit von Abfindungen und Übergangsgeldern (Nr. 1 und 2) sowie von Heirats- und Geburtshilfen (Nr. 3). Denn diese Sonderzahlungen erhöhen die Leistungsfähigkeit der Empfänger und sind entsprechend zu besteuern. Ebenso gerechtfertigt ist die geplante Bekämpfung des Missbrauchs von fremden Belegen zur Senkung der persönlichen Einkommensteuerlast (Nr. 11). Hier hat der Fiskus ebenso das Recht, seinen Steueranspruch durchzusetzen wie bei der Bekämpfung des Umsatzsteuermissbrauchs (Nr. 10).

Anders sieht es aus bei den geplanten Einschränkungen der legalen Steuergestaltung (Nr. 6 und 7). Da der Gesetzgeber diese bislang im Steuerrecht zugelassen hat, erscheint es als ungerechtfertigt, sie als Missbrauch zu klassifizieren und durch ihre Beschneidung die Steuerlast der Bürger zu erhöhen. Die Neufassung der Dienstwagen-Regelung (Nr. 8) macht das Steuerrecht komplizierter, denn an die Stelle der bisherigen pauschalen Anrechnung tritt die Notwendigkeit, die private Nutzung „im Rahmen allgemeiner Darlegungs- und Beweislastregelungen“ nachzuweisen. Dies erfordert umfangreiche Dokumentationspflichten (z. B. Fahrtenbücher).

Auch die bereits verabschiedete Abschaffung der degressiven AfA für Mietwohngebäude (Neufälle) ist negativ zu beurteilen (Nr. 4). Sie wirkt nicht investitionsneutral, da andere Investitionsgüter

weiterhin degressiv abgeschrieben werden dürfen. Zudem plant die Bundesregierung laut Koalitionsvertrag bis zum Inkrafttreten der noch nicht näher konkretisierten Unternehmenssteuerreform die Abschreibungssätze für Investitionsgüter von derzeit 20 auf 30 Prozent zu erhöhen und damit die Rechtslage von vor dem Jahr 2000 wieder herzustellen. Danach wird die Diskriminierung von Mietwohngebäuden noch steigen. Zudem ist es inkonsistent, die degressive AfA für eine bestimmte Art von Investitionsgütern zu streichen und für andere zu erhöhen.

Das Aufkommensvolumen der bereits verabschiedeten und geplanten Änderungen liegt bei rund 2 Mrd. Euro, wobei dieser Betrag mit einiger Unsicherheit behaftet ist. Systemgerechte und un gerechtfertigte Änderungen halten sich in etwa die Waage. Entsprechend wird das Gesamtpaket neutral bewertet.

Insgesamt steigt der Indikator „Steuer- und Finanzpolitik“ durch die ersten steuerpolitischen Beschlüsse der Großen Koalition auf 4,7 Prozent.

4.4 Governance

In diesem Bereich hat die Bundesregierung noch keine bewertungsrelevante Initiative ergriffen. Daher liegt der Wert des Merkmeters bei diesem Teilindikator bei 0 Prozent.

4.5 Gesamtbewertung

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

| | |
|----------------------|--------------------|
| Arbeitsmarkt | - 1,0 Prozent |
| Soziale Sicherung | + 0,7 Prozent |
| Steuern und Finanzen | + 4,7 Prozent |
| Governance | 0 Prozent |
| Merkelmeter | 1,1 Prozent |

Mit den bisherigen Maßnahmen hat die große Koalition erst 1 Prozent dessen umgesetzt, was zur dauerhaften Verbesserung der Bedingungen für mehr Beschäftigung und Wachstum erforderlich ist. Hätte sie nur die bereits im Frühjahr 2005 von Union und SPD beschlossenen, dann angesichts der vorgezogenen Bundestagswahl wieder verworfenen Beschlüsse des Job-Gipfels in Kraft treten lassen, dann betrüge der Zielerreichungsgrad 3 Prozent.

Positiv schlägt der beschlossene Subventionsabbau (Wegfall der Eigenheimzulage für Neufälle, Beschränkung der Verlustverrechnung im Zusammenhang mit Steuerstundungsmodellen) zu Buche.

Das Arzneimittelpargesetz ermöglicht kurzfristige Einsparungen bei der Gesetzlichen Krankenversicherung, die den Beitragssatz stabilisieren können. Ein Ersatz für die erforderlichen Struktur-reformen, welche die Finanzierung der Kassenleistungen vom Beschäftigungsverhältnis loslösen und für mehr Wettbewerb unter den Leistungserbringern sorgen, ist dies allerdings nicht.

Die Arbeitsmarktpolitik steht per Saldo schlechter da, denn die Verlängerung der 58er-Regelung und die geplante Anhebung der Regelleistung des Arbeitslosengeldes II in Ostdeutschland auf das Westniveau wirken kontraproduktiv mit Blick auf die Beschäftigungsmobilisierung. Sie überwiegen die positiven Ansätze, die mit der Lockerung bei den Personal-Service-Agenturen und dem Auslaufen der Ich-AGs beschlossen wurden.

Anhang: Die Kriterien

Arbeitsmarkt

1 Deregulierung des Arbeitsmarktes

- 1.1 Betriebliche Ebene wird gestärkt
- 1.2 Arbeitszeit wird flexibler
- 1.3 Marktzugang wird vereinfacht
- 1.4 Arbeitsrecht wird vereinfacht

2 Abbau von Verzerrungen bei den Transferleistungen

- 2.1 Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen sinkt
- 2.2 Transferhöhe sinkt
- 2.3 Abgabenbelastung niedriger Einkommen sinkt
- 2.4 Versicherungsprinzip wird gestärkt

3 Verbesserung der aktiven Arbeitsmarktpolitik

- 3.1 Dauer der Arbeitslosigkeit sinkt
- 3.2 Laufzeit der offenen Stellen sinkt
- 3.3 Eingliederungsquote steigt
- 3.4 Reichweite aktiver Maßnahmen steigt

Soziale Sicherung

1 Gesetzliche Rentenversicherung

- 1.1 Ausgaben (je Versicherten) sinken
- 1.2 Reduktion intergenerativer Lastverschiebung
- 1.3 Versicherungsprinzip wird gestärkt

2 Gesetzliche Krankenversicherung

- 2.1 Ausgaben (je Versicherten) sinken
- 2.2 Reduktion intergenerativer Lastverschiebung
- 2.3 Versicherungsprinzip wird gestärkt

3 Soziale Pflegeversicherung

- 3.1 Ausgaben (je Versicherten) sinken
- 3.2 Reduktion intergenerativer Lastverschiebung
- 3.3 Versicherungsprinzip wird gestärkt

4 Lohnzusatzkosten

- 4.1 Beitragssätze der Arbeitgeber zur Sozialversicherung sinken
- 4.2 Beitragsbemessungsgrenzen steigen langsamer als versicherungspflichtige Einkommen

Steuern und Finanzen

1 Reduzierung der Steuerbelastung der Unternehmen

- 1.1 Grenzbelastung gewerblicher Einkommen sinkt
- 1.2 Grenzbelastung von Kapitalgesellschaften sinkt
- 1.3 Gesamtsteuerlast von Personenunternehmen sinkt
- 1.4 Gesamtsteuerlast von Kapitalgesellschaften sinkt

2 Reduzierung der Steuerbelastung der Bürger

- 2.1 Grenzbelastung privater Einkommen sinkt
- 2.2 Gesamtsteuerlast privater Einkommen u. Vermögen sinkt
- 2.3 Verbrauchsteuerbelastung sinkt

3 Konsolidierung der öffentlichen Haushalte

- 3.1 Staatsausgaben sinken
- 3.2 Staatsdefizit sinkt
- 3.3 Öffentliche Investitionen steigen
- 3.4 Subventionen sinken

4 Effizienz des Steuersystems

- 4.1 Steuerliche Diskriminierung wird abgebaut
- 4.2 Steuersystem wird einfacher
- 4.3 Steuerstruktur wird wachstumsfreundlicher

Governance

1 Bürokratieabbau

- 1.1 Bürokratieintensität wird verringert
- 1.2 Selbstbindung des Staates nimmt zu
- 1.3 Verwaltung wird modernisiert/entschlackt

2 Föderalismus (Aufgabenerfüllung)

- 2.1 Entscheidungsmechanismen werden gestärkt
- 2.2 Kompetenzen werden eindeutig zugeordnet
- 2.3 Konnexität wird gestärkt

3 Fiskalföderalismus (Einnahmen und Ausgaben)

- 3.1 Steuerautonomie wird gestärkt
- 3.2 Einnahmen-/Ausgabenhaftung wird gestärkt
- 3.3 Grenzabschöpfungen werden reduziert