

Nr. 78
September 2003

Argumente
zu Marktwirtschaft und Politik

Im Schneckentempo Richtung Zukunft

Deutschland ein Jahr nach der Wahl

Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

Vorwort

Die bisherige Sachbilanz der zweiten Regierung Schröder fällt dürftig aus. Versucht man eine Bestandsaufnahme des ersten Regierungsjahres, stellt man fest, daß sich selbst in den Bereichen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, die von Bundeskanzler Schröder zu den zentralen Handlungsfeldern erklärt wurden, seit der Verabschiedung der ersten beiden Hartz-Gesetze kurz vor Weihnachten wenig getan hat. Es wurde zwar viel diskutiert, verhandelt, verworfen und wiederbelebt — aber es finden sich bis dato nur wenige greifbare Ergebnisse.

Das hat drei Ursachen, die in den einzelnen Politikbereichen unterschiedlich stark ausgeprägt sind: Eine erste liegt in der Komplexität der Materien und der notwendigen Gründlichkeit in der Gesetzgebung. Wenn grundlegende Reformen nicht sorgfältig ausgearbeitet und beraten werden, besteht die Gefahr, daß die Gesetzgebung fehlerhaft ist und Nachbesserungen erforderlich werden. Eine zweite Ursache ist in Versäumnissen der Regierung selbst zu suchen. Quälende Abstimmungsprozesse innerhalb und zwischen den Koalitionsparteien und Kompromisse mit Reformgegnern in den eigenen Reihen haben manches sinnvolle Konzept verwässert und die Hoffnung auf grundlegende Reformen enttäuscht. Im Mai und Juni waren die Regierungsmitglieder im wesentlichen damit beschäftigt, ihre eigenen Anhänger von der Reformpolitik zu überzeugen. Eine dritte Ursache für das Mißverhältnis zwischen Ankündigung und Realisierung stellt die Opposition dar. Zum einen ist sie teilweise für die inhaltlichen Defizite der Gesetzgebung mitverantwortlich, weil sie bei zustimmungspflichtigen Gesetzen ihre Bundesratsmehrheit für die Vertretung von Partikularinteressen genutzt hat. Zum anderen hat sie sinnvolle Reformprojekte im Bundesrat verzögert. Zum Teil konnte

man sich des Eindrucks nicht erwehren, daß sich manche Politiker der Opposition weniger an Sachfragen orientierten, sondern aus taktischen Gründen die jeweilige Gegenposition zur Regierung einnahmen.

Beide Seiten, Regierung und Opposition, haben seit der Bundestagswahl wichtige Reformprojekte für taktische Finessen im Parteienstreit mißbraucht. Ein widerlicher Zustand! Denn es geht bei all dem — für Bürger und Unternehmen — um die Zukunft unseres Landes.

Eine der wesentlichen Ursachen für diesen Mißstand ist die zu enge Verflechtung der Bundes- und Länderkompetenzen. Sie zwingt Regierung und Opposition entweder in ungeliebte Konsensrunden mit oftmals für beide Seiten enttäuschenden Ergeb-

nissen oder verhindert — bei Verweigerung einer Zusammenarbeit — schon im Ansatz sinnvolle Reformen. Das Problem der Entflechtung der bundesstaatlichen Kompetenzen — vor allem in der Finanzpolitik und im Bereich der Gesetzgebung — stellt sich daher dringender denn je.

Mit der vorliegenden Jahresbilanz setzt die Stiftung Marktwirtschaft ihre Bewertung der Politik der zweiten Regierung Schröder fort. Die vorliegende Publikation baut insoweit auf die Bewertung des Koalitionsvertrags und der ersten 100 Tage (Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 73 und 74) auf.

Berlin, den 22. September 2003



Soziale Ordnung

Arbeitsmarkt

Gesundheitswesen

Alterssicherung

Im Unterschied zu vielen anderen Politikbereichen verfolgte die Bundesregierung in der Arbeitsmarktpolitik eine relativ klare Linie, indem sie im wesentlichen die Umsetzung des sogenannten Hartz-Konzepts vorantrieb und damit ihre eigene Konzeptionslosigkeit bei der Lösung der Arbeitsmarktprobleme überdeckte. Die Stärken und Schwächen des Berichts der Hartz-Kommission finden sich fast „1:1“ in der Regierungspolitik wieder. Nur teilweise hat die Regierung das ursprüngliche Konzept der Hartz-Kommission verbessert, beispielsweise bei der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds und beim Kündigungsschutz.

Bereits in den ersten 100 Tagen der Regierung wurden Minijobs, Ich-AG, die Personal-Service-Agenturen sowie das Programm „Kapital für Arbeit“ gesetzlich umgesetzt. Die damit verbundenen hohen Erwartungen haben sich insgesamt nicht erfüllt. Die Bilanz fällt jedoch für die einzelnen Maßnahmen unterschiedlich aus. Nach der Sommerpause hat das Bundeskabinett Gesetzentwürfe für die Reform der Bundesanstalt für Arbeit und für die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe — im Berliner Politjargon als Hartz III und Hartz IV bezeichnet — vorgelegt. Diese sollen die Umsetzung des „Hartz-Konzeptes“ abschließen. Beide Gesetze nehmen notwendige Veränderungen vor, enthalten aber jeweils einen zentralen Fehler, der ihre Wirkung massiv beeinträchtigen wird.

Minijobs

Die Reform der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse (Minijobs) zielte darauf, die Schwarzarbeit einzuschränken. Die Neuregelung, die zum 1. April 2003 in Kraft trat, kann nach bisherigem Erkenntnisstand als Erfolg gewertet werden. Laut Bundesknappschaft wurden 960.000 neue Minijobs geschaffen. Zwar hat sich die Regelung trotz dieser Zahl nur wenig auf die Arbeitslosenstatistik ausgewirkt. Dies war jedoch angesichts der niedrigen Verdienstgrenze von 400 Euro und des angestrebten Ziels nicht anders zu erwarten. Denn

attraktiv ist die Regelung vor allem für Zweitverdiener und Personen, die schon über ihren Lebenspartner finanziell gesichert sind und „dazuverdienen“ möchten. Experten schätzen, daß in dieser Personengruppe eine große Zahl bisher illegaler Beschäftigungsverhältnisse legalisiert wurden. Auch die teilweise befürchteten Einnahmeherausfälle für die Sozialversicherung sind nicht eingetreten. Erste Schätzungen der Bundesknappschaft gehen im Gegenteil von einem zusätzlichen Beitragsaufkommen von 175 Millionen Euro jährlich für die Kranken- und Rentenversicherung aus.

Die restriktiven Zuverdienstmöglichkeiten von Arbeitslosen machen die Neuregelung der Minijobs für diese Gruppe bislang unattraktiv. Dies sollten die weiteren Arbeitsmarktreformen korrigieren.

Ich-AG

Bescheidener ist die Bilanz der sogenannten „Ich-AG“. Hier sind nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit vom Zeitpunkt des Inkrafttretens im Januar 2003 bis Ende August bundesweit rund 51.000 Gründungen zu verzeichnen. Die relativ hohe Zahl von subventionierten Neugründungen bedeutet jedoch nicht, daß sich diese auch langfristig im Markt etablieren. Hier besteht die Gefahr, daß viele Arbeitslose mit unausgegorenen unternehmerischen Konzepten scheitern und in die Arbeitslosigkeit zurückfallen.

Da es sich bei den Existenzgründungszuschüssen — im Gegensatz zum ebenfalls die Selbständigkeit fördernden Überbrückungsgeld — um eine Pflichtleistung ohne Überprüfung der unternehmerischen Tragfähigkeit handelt, können außerdem Mitnahmeeffekte durch nicht ernsthafte Gründungen nicht ausgeschlossen werden. Auch Existenzgründer, die bereits im ersten Jahr ein Jahreseinkommen über der Förderhöchstgrenze von 25.000 Euro anstreben, haben einen Anreiz, als Ich-AG in die Selbständigkeit zu starten. Denn einmal gewährte Fördermittel müssen auch bei Überschreiten der Einkommensgrenze im Bewilligungsjahr

nicht zurückgezahlt werden. Dies führt zu weiteren Mitnahmeeffekten. Problematisch ist außerdem, daß die Handwerksordnung die Betätigungsmöglichkeiten für Ich-AGs beschränkt.

Nach ersten Anlaufschwierigkeiten werden die Ich-AGs nun stärker nachgefragt. Für einen Erfolg der Ich-AG sind allerdings zwei Probleme zu lösen: die zu hohen Mitnahmeeffekte und die durch die Handwerksordnung eingeschränkten Tätigkeitsfelder.

Personal-Service-Agenturen

Bei den umstrittenen Personal-Service-Agenturen (PSA) scheinen sich die Befürchtungen der Stiftung Marktwirtschaft zu bestätigen, daß sie — vor allem aufgrund des ordnungspolitisch verfehlten tariflichen Gleichbehandlungsgrundsatzes — mehr Schaden als Nutzen anrichten. Den Kosten von 280 Millionen Euro für das Jahr 2003 stehen bislang kaum Vermittlungserfolge gegenüber. Nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit wurden seit Januar bis Anfang August von den bis dahin 6500 bei Personal-Service-Agenturen angestellten Arbeitslosen erst 117 Personen in Arbeit vermittelt.

Das Konzept der Personal-Service-Agenturen muß als gescheitert angesehen werden.

Kapital für Arbeit

Auch das Programm „Kapital für Arbeit“ fristet ein Schattendasein. Es wurden lediglich Kredite in Höhe von insgesamt 460 Millionen Euro abgerufen und 6400 Arbeitsstellen geschaffen, geplant waren ein Kreditvolumen von fünf Milliarden Euro und bis zu 50.000 neue Arbeitsplätze pro Jahr.

Das Programm „Kapital für Arbeit“ wurde schon vor der Bundestagswahl bereitgestellt. Die geringe Nutzung kann folglich nicht auf Anfangsschwierigkeiten zurückgeführt werden.

Aktive Arbeitsmarktpolitik

Nachdem die aktive Arbeitsmarktpolitik im Vorfeld der Bundestagswahl ausgeweitet worden war, wurde sie seit Beginn des Jahres wieder auf das Niveau vor der Bundestagswahl zurückgeführt, obwohl die Arbeitslosigkeit das Vorjahresniveau um rund 300.000 übersteigt. Angesichts der mangelnden Effizienz vieler arbeitsmarktpolitischer Instrumente ist diese Rückführung positiv zu werten. Zudem lassen inzwischen erkennbare Strukturverschiebungen beim eingesetzten Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine höhere Effizienz der Maßnahmen erwarten. So wurden die in ihrer Wirkung zweifelhaften traditionellen Instrumente wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Strukturanpassungsmaßnahmen und vor allem berufliche Weiterbildungsmaßnahmen verringert und durch stärker am ersten Arbeitsmarkt orientierte Instrumente ersetzt. Negativ ins Gewicht fallen dagegen die von der Bundesregierung initiierten Sonderprogramme zur Bekämpfung von Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit. Die Programme tragen nicht dazu bei, Beschäftigungsanreize für Jugendliche bzw. Langzeitarbeitslose zu schaffen und so die aktive Arbeitsmarktpolitik hin zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik zu verbessern. Vielmehr stellen sie eine Neuauflage bisheriger Fördermaßnahmen dar, deren Erfolg mit Blick auf die schnelle Wiedereingliederung der Beteiligten in den Arbeitsmarkt zweifelhaft ist. Gemessen an dem Eingliederungserfolg bisheriger „Sonderprogramme“ sind die Kosten von insgesamt knapp 1,2 Mrd. Euro zu hoch.

Die problematischen Sonderprogramme gehören zu den wenigen Elementen der „Agenda 2010“, die schon gesetzlich umgesetzt sind. Sie sollten wieder aufgehoben werden.

Reform der Bundesanstalt für Arbeit (Hartz III)

Richtig ist das Ziel des Gesetzentwurfs Hartz III, die Bundesanstalt für Arbeit (künftig: „Bundesagentur für Arbeit“) zu einem effizienten Arbeitsvermittler umzubauen, die weitgehend überflüssigen Landesarbeitsämter zurückzustufen und mit dem sogenannten „Job-Center“ eine einzige Anlaufstelle für Arbeitssuchende in punkto Betreuung und Vermitt-

lung zu schaffen. „Fallmanager“ sollen künftig nur noch 75 Arbeitslose betreuen — statt bisher 350.

Zentraler Fehler bei Hartz III ist jedoch das Vorhaben, der Bundesanstalt für Arbeit die Zuständigkeit für die Betreuung und Vermittlung der Empfänger des neuen Arbeitslosengeldes II sowie auch für die Betreuung von deren nicht erwerbsfähigen Familienangehörigen zu übertragen. Dies führt zum Aufbau einer Mammutbehörde, die viel Geld und Personal verschlingt; geplant sind 11.800 zusätzliche Mitarbeiter. Effizienter wäre es, die Kommunen mit dieser Aufgabe zu betrauen. Im Gegensatz zur Bundesanstalt für Arbeit verfügen sie über Kenntnisse der regionalen Besonderheiten und über ausreichende Erfahrungen in der Betreuung von oftmals mit Sucht- oder Schuldenproblemen belasteten Hilfeempfängern. Hinzu kommt, daß die Bundesanstalt für Arbeit einen Anreiz hat, Hilfebedürftige als erwerbsunfähig einzustufen und somit die Zuständigkeit wieder an Rentenversicherung und Kommunen abzuschieben. Die unklare Legaldefinition der „Erwerbsfähigkeit“ bietet hierzu alle Möglichkeiten. Hier droht ein neuer „Verschiebebahnhof“.

Die Reform der Bundesanstalt für Arbeit ist zwar nicht im Bundesrat zustimmungspflichtig. Die von der Union regierten Bundesländer haben jedoch androht, ihre Zustimmung zu Hartz IV zu verweigern, wenn sie nicht auch bei Hartz III mitsprechen dürfen. Sie haben sich insbesondere dafür eingesetzt, die Betreuung der Langzeitarbeitslosen den Kommunen zu übertragen. Es könnte daher noch zu einer Korrektur des diesbezüglich verfehlten Regierungsentwurfs kommen. Beunruhigend ist hingegen, daß sich einige Ministerpräsidenten der Union gegen die Zurückstufung der überflüssigen Landesarbeitsämter wehren, um ihren politischen Einfluß zu sichern.

Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (Hartz IV)

Der Gesetzentwurf Hartz IV sieht richtigerweise vor, die Arbeitslosen- und Sozialhilfe durch eine „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ (Arbeitslosengeld II oder ALG II) auf dem Niveau der Sozialhilfe zu ersetzen. Das neue Arbeitslosengeld II erhalten zukünftig alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen.

Die bisherige Ungleichbehandlung verschiedener Arbeitsloser bei passiven (finanzielle Hilfe) und aktiven Leistungen (Angebote der Arbeitsmarktpolitik wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) je nach dem, ob sie Arbeitslosen- oder Sozialhilfe bezogen haben, wird damit überwunden. Positiv zu bewerten ist auch die Verschärfung der Zumutbarkeitsregelungen für ALG-II-Bezieher. Zwar war auch bisher ein Hilfebezieher dazu verpflichtet, jede Beschäftigung anzunehmen, die seiner Arbeitsfähigkeit entspricht. Jedoch galten vor allem in den ersten Monaten des Arbeitslosenhilfebezugs relativ großzügige Nettogehaltsgrenzen. So war eine neue Arbeit nur dann zumutbar, wenn in den ersten drei Monaten das neue Arbeitsentgelt nicht mehr als 20 % unter dem letzten Gehalt lag. Nach der Neuregelung entfällt der Bezug auf das ehemalige Nettogehalt komplett. Insgesamt richtet sich die Regelung der Zumutbarkeit nach dem Bundessozialhilfegesetz. Alle erwerbsfähigen Arbeitslosen werden also auch mit Blick auf die Zumutbarkeit gleich gestellt.

Zentraler Fehler bei Hartz IV ist, daß es in alter bundesdeutscher Tradition zwar zu einem Kompromiß zwischen Sozial- und Haushaltspolitikern über die Höhe der Hilfeleistung gekommen ist, die negativen Anreizwirkungen für Arbeitslose jedoch nicht wirklich beseitigt wurden. Durch den befristeten Zuschlag, der Arbeitslosen innerhalb der ersten zwei Jahre nach dem Ende des Bezugs von Arbeitslosengeld I gewährt werden soll, liegen die Transfers für geraume Zeit deutlich über dem Niveau der Sozialhilfe. Die Transferhöhe bestimmt jedoch auch jenes Lohnniveau, das der Arbeitslose auf einer neuen Stelle mindestens verdienen möchte. Je höher also der Anspruchslohn, desto schwieriger wird es sein, den Arbeitslosen wieder in Arbeit zu vermitteln. Die Anreizwirkung, die von der Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe ausgeht, wird so wieder deutlich relativiert. Hilfeempfängern werden damit zu wenig Anreize für eine Arbeitsaufnahme gegeben. Dies ist insbesondere in den ersten Jahren der Arbeitslosigkeit gefährlich, weil in diesen der Humankapitalverlust am größten ist. Mit steigender Dauer der Arbeitslosigkeit sinkt daher die Wahrscheinlichkeit, einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Anreiz zu Arbeitsplatzsuche und Erfolgswahrscheinlichkeit sind folglich zeitlich nicht aufeinander abgestimmt, sondern verhalten sich gegenläufig.

Zwar soll der Erwerbsfreibetrag für ALG-II-Bezieher erhöht und nach Haushaltsgröße gestaffelt werden; neu eingeführt wurde auch ein jeweils auf zwei Jahre befristetes Einstiegsgehalt als Arbeitnehmerzuschuß bei Aufnahme einer neuen Tätigkeit. Die Regelungen zur Anrechnung des erzielten Erwerbseinkommens auf die Hilfeleistungen sind jedoch immer noch zu restriktiv, so daß es auch in Zukunft für viele Hilfeempfänger — nicht zuletzt aufgrund des großzügigen familienpolitisch motivierten Kinderzuschlags — attraktiver sein wird, Hilfe zu beziehen als zu arbeiten. Ebenfalls nicht ausreichend sind die vorgesehenen Sanktionen beim Transferbezug im Falle nicht ausreichender Bemühungen um Arbeit, wonach Kürzungen in Höhe von 30 % innerhalb der ersten drei Monate vorgenommen werden sollen. Bei offener Verweigerung von Arbeit sind drastischste Sanktionen rechtfertigbar.

Die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe scheint in der SPD-Fraktion inzwischen akzeptiert zu werden, nachdem die problematische Zuschlagsregelung nach Ende des Bezugs von Arbeitslosengeld zugesichert wurde. Die Union dringt eher auf Einschränkungen bei den Leistungen. Insofern sind bei Hartz IV durch die Mitwirkung des Bundesrats eher Verbesserungen als Verschlechterungen zu erwarten.

Verkürzung der Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld

Vor Jahresfrist hätte niemand gedacht, daß die Bundesregierung mit der Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes einen wichtigen Reformansatz aufgreifen würde, der in der Hartz-Kommission noch nicht konsensfähig war. Hier ist der Regierung Respekt zu zollen, auch wenn die Veränderungen hinter den Notwendigkeiten zurückbleiben.

Die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes soll grundsätzlich auf 12 Monate, für Arbeitnehmer ab dem 55. Lebensjahr auf höchstens 18 Monate begrenzt werden. In der Vergangenheit wurden die langen Bezugszeiten oft nicht zum Übergang in neue Arbeit, wie es Zweck des Arbeitslosengelds ist, sondern zum Übergang in den vorgezogenen Ruhestand genutzt. Die Finanzierung von Frühverrentung ist aber keine Aufgabe der Arbeitslosenver-

sicherung. Durch die Annäherung an die bis 1985 geltende Regelung kann die Arbeitslosenversicherung ihrer eigentlichen Aufgabe — der kurzfristigen Überbrückung zwischen zwei Beschäftigungsverhältnissen — wieder besser gerecht werden. Allerdings kann die Regelung allenfalls mittelfristig wirken, da aus Gründen des Vertrauensschutzes eine Übergangsfrist von 25 Monaten vorgesehen ist.

Die Union hat Kritik an der Verkürzung der Bezugsdauer geäußert. Es ist also zu befürchten, daß diese wichtige Maßnahme allenfalls verwässert das Gesetzblatt erreicht.

Kündigungsschutz

Auch die vorgesehene Änderung des Kündigungsschutzes geht über das Hartz-Konzept hinaus. Sie beinhaltet gleichwohl lediglich eine marginale Flexibilisierung. Die Neuregelung sieht vor, daß Kleinbetriebe mit bis zu fünf Mitarbeitern zukünftig zusätzlich befristete Beschäftigte einstellen können, ohne daß der Kündigungsschutz ausgelöst wird. Bislang trat bei der Einstellung des sechsten Mitarbeiters der volle Kündigungsschutz in Kraft. Bei betriebsbedingten Kündigungen soll die Sozialauswahl auf drei Kriterien begrenzt werden: Dauer der Betriebszugehörigkeit, Lebensalter und Unterhaltspflichten des Arbeitnehmers. Leistungsträger können davon ausgenommen werden. In einem neu vorgesehenen § 1 a KSchG wird ein gesetzlicher Abfindungsanspruch des Arbeitnehmers unter zwei Voraussetzungen eingeführt („doppeltes Wahlrecht“):

- Der Arbeitgeber kann dem Arbeitnehmer bei einer betriebsbedingten Kündigung das Wahlrecht einräumen, sich zwischen einer Kündigungsschutzklage und einer gesetzlich geregelten Abfindung zu entscheiden.
- Der Arbeitnehmer kann dann entweder (wie bisher) Kündigungsschutzklage erheben oder die dreiwöchige Klagefrist verstreichen lassen und die Abfindung beanspruchen. Die Abfindung soll nach dem Entwurf ein halbes Monatsgehalt pro Beschäftigungsjahr betragen.

Schließlich ist vorgesehen, daß Existenzgründer in den ersten vier Jahren nach Unternehmensgründung befristete Arbeitsverträge ohne sachlichen Befristungsgrund bis zur Dauer von vier Jahren ab-

schließen können, also zwei Jahre länger als im Normalfall. Durch die großzügigeren Befristungsmöglichkeiten für Arbeitsverträge will die Bundesregierung Neugründungen fördern. Die Regelung ist sinnvoll, sollte jedoch auf alle Betriebe ausgedehnt werden.

Die „Schwellenproblematik“, die gerade in Kleinbetrieben Neueinstellungen verhindert, wird nicht beseitigt. Der Arbeitgeber geht mit der befristeten Einstellung eines sechsten Mitarbeiters noch immer ein Risiko ein: Ist die Befristung unwirksam, unterliegt auch das übrige „Stammpersonal“ unmittelbar dem Kündigungsschutz. Zudem ist zu erwarten, daß sich ein gekündigter „Stammarbeitnehmer“ auf die Unwirksamkeit einer Befristung beruft, um Kündigungsschutz geltend machen zu können. Ebenfalls kritisch zu bewerten ist die neue Abfindungsregelung: Die Regelung begründet zwar keinen generellen Abfindungsanspruch des Arbeitnehmers. Jedoch ist zu berücksichtigen, daß durch eine allgemeine gesetzliche Abfindungsregelung ein entsprechendes „Anspruchsdenken“ dahingehend gefördert wird, daß jede arbeitgeberseitige Kündigung einen Abfindungsanspruch auslöst.

Uneingeschränkt zu begrüßen ist dagegen die Beschränkung der Sozialauswahl bei betriebsbedingten Kündigungen sowie die Vereinheitlichung der Dreiwochenfrist für die Klageerhebung gegen eine Kündigung. Die Konkretisierung trägt dazu bei, daß Unternehmen schneller Rechtssicherheit bezüglich der Rechtswirksamkeit einer Kündigung erhalten, und verhindert kostenträchtige Kündigungsschutzprozesse.

Die Reform des Kündigungsschutzes ist in der SPD-Fraktion noch umstritten. Es ist also zu befürchten, daß die Neuregelung hinter den — ohnehin nicht ausreichenden — Ankündigungen zurückbleibt.

Reform des Tarifrechts

Angesichts der verheerenden Situation auf dem Arbeitsmarkt ist es von zentraler Bedeutung, daß die Bundesregierung ihre Reformanstrengungen auf den Bereich des kollektiven Arbeitsrechts erstreckt. Insbesondere im Tarifrecht besteht dringender Handlungsbedarf. Bundeskanzler Gerhard Schröder hatte bereits bei der Vorstellung der

„Agenda 2010“ im März die Arbeitgeber und Gewerkschaften dazu aufgerufen, in den Tarifverträgen mehr Spielräume zu schaffen und mehr betriebliche Bündnisse für Arbeit einzugehen, und für den Fall, daß dies nicht geschehe, gesetzliche Regelungen angekündigt. Diese Abkehr von der traditionell gewerkschaftsfixierten beschäftigungsfeindlichen SPD-Position gehört zu den positiven Ansätzen des ersten Jahres dieser Regierung.

Betriebliche Bündnisse für Arbeit sollten auf eine gesetzliche Grundlage gestellt und beschäftigungsorientierte Abweichungen von Tarifverträgen unter Beachtung der Tarifautonomie zugelassen werden. Hierzu bedarf es insbesondere einer Klarstellung des Günstigkeitsprinzips in § 4 Abs. 3 TVG dergestalt, daß im Rahmen des Günstigkeitsvergleichs die Auswirkungen der Abrede auf die Sicherheit des Arbeitsplatzes zu berücksichtigen sind und eine vom Tarifvertrag abweichende Abmachung auch dann als für die Arbeitnehmer günstiger gilt, wenn sie der Sicherung ihrer Arbeitsplätze dient und der Betriebsrat ihr zugestimmt hat.

Angesichts der Verweigerungshaltung der Gewerkschaften ist nun der Zeitpunkt gekommen, den vom Bundeskanzler angekündigten programmatischen Wandel inhaltlich umzusetzen und eine Reform des Tarifrechts anzugehen. Hierbei ist allerdings mit heftigen Widerständen nicht nur in der SPD zu rechnen.

Arbeitsmarktorientierte Zuwanderung

Nach wie vor unerledigt ist die Verabschiedung eines an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes ausgerichteten Zuwanderungsgesetzes. Zwar wurde der im vergangenen Jahr gescheiterte Gesetzentwurf erneut in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht, allerdings blockieren sich Regierung und Opposition unverändert aufgrund der unterschiedlichen Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat. Obwohl objektiv durchaus ein Einigungspotential zwischen beiden Seiten besteht, wird das Thema Zuwanderung bedauerlicherweise weiterhin von beiden Seiten überaus emotional behandelt. Fakt ist jedoch, daß Deutschland Zuwanderungsregeln braucht, die sich stärker an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes ausrichten, als es bislang der Fall ist. Die wirtschaftliche Entwicklung darf nicht durch den

Mangel an qualifizierten Arbeitskräften in einzelnen Branchen gefährdet werden.

Die Union sollte endlich im Bundesrat dem Entwurf der Bundesregierung zum Zuwanderungsgesetz zustimmen, der eine deutliche Verbesserung gegenüber dem Status quo herbeiführen würde.

Öffnungsklauseln im Beamtenbesoldungsrecht

Angesichts der Haushaltsengpässe konnten sich Regierung und Opposition auf Einschnitte auch bei einer der stärksten Lobbies verständigen: den Beamten. Die von Bundestag und Bundesrat eingeführten Öffnungsklauseln im Beamtenbesoldungsrecht ermöglichen es den Gebietskörperschaften, den Beamten weniger Urlaubs- und Weihnachtsgeld auszuzahlen. Mehrere Bundesländer haben schon für 2003 von dieser Regelung Gebrauch gemacht. Sie trägt dazu bei, die starre Tarifbindung im öffentlichen Dienst zu lockern und ist daher grundsätzlich zu begrüßen. Die Öffnungsklausel sollte jedoch auf weitere Besoldungselemente ausgedehnt werden, um den Gebietskörperschaften eine größere Flexibilität bei der Ausgestaltung der Beamtenbesoldung zu geben.

Die Öffnungsklauseln im Besoldungsrecht gehören zu den wenigen Elementen der „Agenda 2010“, die schon gesetzlich umgesetzt sind. Eine Ausweitung dieser Regelungen ist sinnvoll.

Arbeitsmarkt

Gesundheitswesen

Alterssicherung

Weit hinter den Erwartungen und Notwendigkeiten zurück bleiben Regierung und Opposition bei der Reform des Gesundheitssystems, und zwar sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite. In der Sozialen Pflegeversicherung stehen Reformen noch aus.

Ausgliederung von Leistungen

Regierung und Union einigten sich auf Veränderungen auf der Ausgabenseite, die sich in die zahllosen Sparpakete der vergangenen Jahrzehnte einreihen. Der Kompromiß mag hilfreich sein für die notwendige kurzfristige Reduzierung und Stabilisierung der Sozialbeiträge. Eine wirkliche Strukturreform, die auch vor dem Hintergrund des demographischen Wandels der kommenden Jahrzehnte tragfähig ist, steht aber weiterhin aus. Statt im Gesundheitswesen konsequent mehr Markt zu wagen, sollen im Kern lediglich die Finanzierungslasten neu angepaßt werden. Die Ausgliederung des Zahnersatzes (ab 2005) aus dem Grundleistungskatalog der Gesetzlichen Krankenversicherung verändert die Angebotsstrukturen nicht. Die zwangsversicherten Mitglieder der Gesetzlichen Krankenversicherung müssen künftig Zusatzversicherungen abschließen, was auch bei privaten Krankenkassen erfolgen kann. Beim Krankengeld wird (nunmehr ab 2006) lediglich eine Umfinanzierung vorgenommen, bei der die Arbeitnehmer den Arbeitgeberbeitrag übernehmen.

Zu Recht ist der gesundheitspolitische Kompromiß als viel zu wenig weitgehend kritisiert worden, nicht nur von Experten, sondern auch von Politikern sowohl innerhalb des Regierungs- als auch innerhalb des Unionslagers. Veränderungen im Bereich der Leistungsausgliederungen sind gleichwohl unwahrscheinlich.

Mehr Eigenbeteiligung

Mit der verstärkten Eigenbeteiligung haben die Sozialpolitiker von Regierung und Opposition zwar grundsätzlich den richtigen Ansatz gewählt. Vom kommenden Jahr an werden Gebühren für Arztbesuche in Höhe von zehn Euro je Quartal neu einge-

führt und die Zuzahlungen bei Arzneimitteln auf maximal zehn Euro erhöht. Bei Krankenhausaufenthalten müssen die Patienten ebenfalls zehn Euro pro Tag, maximal 280 Euro pro Jahr, zuzahlen. Solche Zuzahlungen stärken die Anreize für eine sparsamere Nachfrage nach den betroffenen Leistungen. Trotzdem ist der Lenkungseffekt der jetzt präsentierten Regeln aus zwei Gründen relativ begrenzt.

- Erstens ist bei ambulanten Behandlungen ein fester Eigenbeitrag pro Quartal vorgesehen, der von der Zahl der Arztbesuche im betreffenden Quartal sowie von den tatsächlichen Behandlungskosten unabhängig ist.
- Zweitens gelten wie bisher bei der Zuzahlung sozial- und verteilungspolitisch motivierte Obergrenzen von maximal 2 % (chronisch Kranke 1 %) des Einkommens pro Jahr.

Der erzielte Kompromiß bewegt sich im engen Rahmen der bestehenden Strukturen. Perspektiven für eine Systemreform, für mehr Markt und für einen durchgreifenden Wettbewerb bei den Krankenkassen, wie sie der Kronberger Kreis vorgeschlagen hat, werden nicht geboten.

Die vorgesehene Eigenbeteiligung wird trotz ihrer strukturellen Schwächen politisch nicht in Frage gestellt. Mit der Übernahme der Vorschläge im Gesetzgebungsverfahren ist folglich zu rechnen.

Liberalisierung im Gesundheitssystem

Das deutsche Gesundheitssystem zeichnet sich durch eine Reihe von wettbewerbsverhindernden Strukturen aus. So können die Krankenkassen keine Verträge mit den Leistungserbringern schließen, sondern treten nur mit den kassenärztlichen Vereinigungen in Kontakt. Die privaten Krankenversicherungen sind aufgrund der mangelnden Übertragbarkeit von Altersrückstellungen nur bei Neukunden dem Wettbewerb ausgesetzt. Die Apotheken sind durch Marktzutrittsbeschränkungen vor Wettbewerb geschützt. Die ohnehin schon zaghaften Versuche, die Monopolstrukturen hin zu mehr Wettbewerb zu verändern, sind auf ganzer Linie gescheitert. So werden die kassenärztlichen Vereinigungen auch künftig für die Leistungserbringer einheitliche Honorare aushandeln. Hier haben ins-

besondere die Oppositionsparteien eine unrühmliche Rolle als Vertreter der Lobbies des Gesundheitssektors gespielt.

Einziges Lichtblick ist die partielle Liberalisierung des Arzneimittelhandels durch die Zulassung des Internethandels, des Postversandes und die Lockerung des Mehrbesitzverbotes bei Apotheken. Dirigistisch ist dagegen das Vorhaben, der Pharmaindustrie ab 2004 höhere Rabatte für verschreibungspflichtige Medikamente im Volumen von insgesamt 1 Milliarde Euro pro Jahr abzuverlangen. Hier wird wieder einmal der preissenkenden Wirkung des Wettbewerbs mißtraut und, statt endlich mehr Wettbewerb zu wagen, zu weiteren dirigistischen Maßnahmen gegriffen.

Die vereinbarten Maßnahmen werden Bundestag und Bundesrat wohl ohne Probleme passieren. Die dringend erforderlichen weitergehenden Strukturreformen scheinen für diese Legislaturperiode jedoch ausgeschlossen.

Reform der Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung

Kurz nach der Bundestagswahl verständigten sich die Regierungsparteien auf die Einsetzung einer Kommission, die Vorschläge für Reformen der gesetzlichen Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung erarbeiten sollte. Ziel dieser sogenannten Rürup-Kommission war es, die drohenden Beitragserhöhungen in allen drei Versicherungen abzuwenden. Die Regierungsparteien verknüpften damit die Hoffnung, ähnlich wie bei der Hartz-Kommission eine konsensfähige Blaupause für politische Reformen zu erhalten, um damit ihre eigene Uneinigkeit und Konzeptionslosigkeit überdecken zu können. Außerdem sollte der Eindruck vermieden werden, die Regierung sehe dem beschäftigungsfeindlichen Beitragsanstieg tatenlos zu.

In der Gesundheitspolitik konnte sich die Rürup-Kommission allerdings auf keinen einheitlichen Vorschlag einigen. Dies war zu großen Teilen der politischen Einflußnahme auf die Besetzung und die Arbeit der Kommission geschuldet, wirft aber auch ein schlechtes Licht auf Wissenschaft und Verbände. Zur Reform schlug die Kommission zwei Modelle vor: Die Erweiterung der Krankenversiche-

rung zu einer Bürgerversicherung, in die mittelfristig alle Bürger unabhängig von Alter und beruflicher Situation einzubeziehen sind, einerseits und die Umstellung der Einnahmen der Gesetzlichen Krankenversicherung auf einkommensunabhängige Gesundheitsprämien (Kopfpauschalen) andererseits. Dadurch entbrannte in der Politik eine heftige Debatte, die durch verschiedene Kompromißvorschläge nicht übersichtlicher wurde. Die Bürgerversicherung beläßt die Umverteilung in der Krankenversicherung und weitete sie durch die Einbeziehung aller Bürger und aller Einkommensarten aus. Trotzdem ist die Beitragssenkung und damit die Entkopplung der Finanzierung des Gesundheitssystems vom Faktor Arbeit relativ gering im Vergleich zum ordnungspolitisch schlüssigeren Konzept der Kopfpauschalen, das eine vollständige Entkopplung vornimmt. Obwohl das zentrale Ziel der Regierungsfractionen die Senkung der Lohnnebenkosten und die Vermeidung von negativen Rückwirkungen der Krankenversicherung auf den Arbeitsmarkt war, scheinen sie sich auf das umverteilungsorientierte Bürgerversicherungsmodell zu verständigen. Hier folgen die Regierungsparteien ihrem Reflex, lieber Umverteilungsziele zu verfolgen, als mit einer vernünftigen Reform des Krankenversicherungssystems einen wesentlichen Beitrag dazu zu leisten, daß das zentrale Gerechtigkeitsproblem unseres Landes, die Massenarbeitslosigkeit, gelöst wird.

Keines der beiden von der Rürup-Kommission vorgeschlagenen Modelle leistet übrigens einen überzeugenden Beitrag zur Lösung des Demographie-Problems in der Krankenversicherung. Die Modelle bleiben daher deutlich hinter den Vorschlägen des Kronberger Kreises zurück, der in risikoäquivalenten Prämien und übertragbaren Altersrückstellungen die geeignete Lösung sieht. Die Wissenschaftler und Verbandsvertreter in der Kommission haben sich hier die Verhaltensweise der Politik zu eigen gemacht, vor diesem schwierigen Problem lieber die Augen zu verschließen.

Die von der Rürup-Kommission vorgeschlagenen Veränderungen, die ihrerseits keine vollständig befriedigende Reform darstellen, aber doch immerhin zu Verbesserungen gegenüber dem Status quo führen würden, werden frühestens in der nächsten Legislaturperiode umgesetzt werden.

Finanzierung versicherungsfremder Leistungen

Nur noch als Possenspiel kann die geplante Erhöhung der Tabaksteuer bezeichnet werden. Durch die Erhöhung soll ein wachsender Teil (2004: 1 Mrd. Euro, 2006: 4,2 Mrd. Euro) der sogenannten versicherungsfremden Leistungen (wie z.B. die Hilfen bei Schwangerschaft und im Rahmen des Mutterschutzes) finanziert werden. Zu diesem Zweck wird die Tabaksteuer in drei Stufen um insgesamt einen Euro je Zigarettenpackung angehoben. Die Stufenlösung zeigt deutlich, daß das ebenfalls von der Regierung gebrauchte Argument, mit der Anhebung der Tabaksteuer vor allem Jugendliche vom Zigarettenkonsum abhalten zu wollen, nur vorgeschoben ist. In Wahrheit verfolgt die Bundesregierung einzig das fiskalische Ziel, mit den Mehreinnahmen die Beiträge in der gesetzlichen Krankenversicherung zu stabilisieren. Die Bundesregierung befürchtet schlicht, daß bei einer Erhöhung in einer Stufe viele Raucher ganz auf die Zigarette verzichten könnten.

Der Gesetzentwurf, der die problematische Erhöhung der Tabaksteuer in drei Stufen vorsieht, befindet sich zur Zeit im Gesetzgebungsprozeß. Da er nicht der Zustimmung des Bundesrats bedarf, wird er voraussichtlich in der jetzigen Form verabschiedet werden.

Pflegeversicherung

Ähnlich wie in der Gesetzlichen Krankenversicherung besteht auch in der Sozialen Pflegeversicherung dringender Handlungsbedarf. Bereits heute stößt die erst im Jahre 1995 eingeführte, auf dem Umlagesystem basierende Pflegeversicherung an ihre finanziellen Grenzen. Trotz eingefrorener Leistungen „erwirtschaftet“ sie derzeit ein jährliches Defizit im dreistelligen Millionenbereich — bei steigender Tendenz. Spätestens im Jahr 2007 werden die in den Anfangsjahren angesammelten Rücklagen aufgebraucht sein, so daß Beitragssatzerhöhungen und Leistungskürzungen unausweichlich werden. Dabei ist die Pflegeversicherung

bereits heute nur als „Teilkaskoversicherung“ konzipiert. Schätzungen zufolge sind bei Fortschreibung des Status quo aufgrund der demographischen Entwicklung langfristig Beitragssätze zwischen 6 % und 10 % zu erwarten. Die Einführung einer umlagefinanzierten Pflegeversicherung kann daher nur als historischer Fehler bezeichnet werden, der so schnell wie möglich korrigiert werden sollte. Wie schon im Gesundheitswesen können die Vorschläge der Rürup-Kommission diesbezüglich nicht überzeugen, da sie auf unrealistisch positiven Annahmen hinsichtlich der zukünftigen Ausgabenentwicklung basieren.

Sinnvoll ist allein die Abschaffung der Pflegeversicherung in ihrer gegenwärtigen Form und der Umstieg auf ein kapitalgedecktes System mit Versicherungspflicht. Nur dann ist zumindest ansatzweise gewährleistet, daß zukünftige Generationen nicht über Gebühr belastet werden. Doch die Zeit drängt. Denn zum einen benötigt ein kapitalgedecktes System eine gewisse Anlaufphase, um die negativen Effekte der demographischen Entwicklung bewältigen zu können. Zum anderen wächst mit jedem Beitragsjahr der Vertrauensschutz, den die gegenwärtigen Beitragszahler genießen, und erschwert so den erforderlichen fundamentalen Systemwechsel.

Derzeit liegt von der Bundesregierung noch kein Entwurf für die Reform der Pflegeversicherung vor. Diese sollte jedoch noch in diesem Herbst angegangen werden.

Arbeitsmarkt

Gesundheitswesen

Alterssicherung

Angesichts der desolaten Finanzsituation der Rentenversicherung will die Bundesregierung entgegen ihrem ursprünglichen Vorhaben nun doch im Herbst ihre Pläne für eine Rentenreform vorlegen. Das Eingeständnis des Kanzlers, daß es ein Fehler war, den „demographischen Faktor“ 1999 abzuschaffen, zeugt von neuer ökonomischer Einsicht der Regierung.

Tatsächlich hat die Bundesregierung einen Vorschlag der Rürup-Kommission aufgegriffen, die Formel zur Berechnung der jährlichen Rentenan-

passung um einen „Nachhaltigkeitsfaktor“ zu ergänzen. Dieser nimmt als selbststabilisierendes Element der Rentenversicherung einen Abschlag bei der jährlichen Rentenanpassung dann vor, wenn sich das Verhältnis von Leistungsempfängern zu Leistungserbringern in der Rentenversicherung (zum Beispiel durch eine verlängerte Lebenserwartung, durch veränderte Erwerbsbiographien oder durch eine geringere Zahl von Geburten) verschlechtert. Er begrenzt den Beitragsanstieg noch wesentlich effektiver als der abgeschaffte „demographische Faktor“, der lediglich in dem Maße einen Abschlag vorsah, wie die Lebenserwartung der Rentner anstieg. Voraussichtlich wird auch der Vorschlag umgesetzt, die Rentenanpassung 2004 um sechs Monate auf Anfang 2005 zu verschieben. Der Beitragssatz würde damit um bis zu 0,2 Prozentpunkte entlastet. Das Bruttorentenniveau würde von knapp 48 % eines durchschnittlichen Bruttolohns auf 41,6 % im Jahr 2030 sinken. Die Kommission rechnet damit, daß gemeinsam mit der privaten Altersvorsorge aus der Riester-Rente das Versorgungsniveau 2030 wieder bei 48,1 % liegen würde.

Politiker aller Parteien haben sich jedoch aus Angst vor den älteren Wählern — also aus Opportunismus — inzwischen gegen den Vorschlag der Rürup-Kommission ausgesprochen, das gesetzliche Renteneintrittsalter von 2011 bis 2035 jährlich um einen Monat von 65 auf 67 Jahre anzuheben. Dabei müßte erst der Geburtenjahrgang 1969 wirklich bis zum Alter von 67 Jahren arbeiten (bzw. bei früherem Ruhestand den Abschlag von 0,3 % pro Monat in Kauf nehmen). In bezug auf das Renteneintrittsalter muß sich die Politik also noch den Realitäten annähern.

Die Bundesregierung hat eine Rentenreform noch für diesen Herbst angekündigt. Zwar stehen Einzelheiten noch nicht fest. Die bisherigen Ankündigen lassen jedoch erwarten, daß die Reform nicht weit genug gehen wird.

Föderale Ordnung

Deutscher Föderalismus

Europäische Integration

Die zu enge Verflechtung der verschiedenen föderalen Ebenen hat sich als zentrales Problem und Hemmschuh der Bundespolitik herauskristallisiert. Während die Föderalismus-Reform positive Ansätze enthält, geht die Reform der Gemeindefinanzen in die falsche Richtung.

Föderalismus-Reform

In den letzten Jahrzehnten hat sich Deutschland weit von dem Idealbild eines föderalen Staates entfernt. Zwischen Bundestag und Bundesrat kommt es immer wieder zu Blockadesituationen, die Länder haben praktisch keine steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten, und durch die unklare Vermischung im Bereich der Finanzverfassung ist die Einnahmen- und Ausgabenverantwortung faktisch aufgehoben. Die zu enge Interpretation der grundgesetzlichen Bestimmung der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ beseitigt jeglichen leistungsfördernden Wettbewerb zwischen den Ländern. Bundesländer, die durch eigene Fehler in eine finanzielle Schieflage geraten sind, können die Folgen auf andere Bundesländer oder den Bund abwälzen.

Eine neue vom Bundestag einzusetzende „Kommission zur Reform der bundesstaatlichen Ordnung“ soll Abhilfe schaffen. Die Bundesregierung hat im Frühjahr zu dem Problemkreis ein erstes Positionspapier vorgelegt, das einige gute Ansätze für eine Reform enthält. Zum Beispiel schlägt sie vor, die Rahmenkompetenz des Bundes ersatzlos zu streichen, die Mitwirkungsrechte des Bundesrates in der Gesetzgebung auf ein sinnvolles Maß zu beschränken und einzelne Gemeinschaftsaufgaben allein den Ländern zu übertragen. Insgesamt läßt das Papier aber ein klares Bekenntnis zu einer Stärkung der Länder vermissen. Die Kompetenzbereiche, die auf die Länder verlagert werden sollen, betreffen Marginalien und sparen insbesondere das Wirtschaftsrecht und die Steuerkompetenzen aus. Nur durch eine konsequente Verlagerung von Kompetenzen auf die Ebene der Länder sowohl in der Ge-

setzung als auch bei den Steuern wird jedoch eine echter Wettbewerbsföderalismus wieder möglich. Die Finanzierung staatlicher Aufgaben dürfte jeweils nur von einer Ebene geleistet, das Subsidiaritätsprinzip und der Gedanke des Wettbewerbsföderalismus müßten konsequent gestärkt werden.

Daß dieser neuen Kommission eine überzeugende Reform des deutschen Föderalismus gelingt, muß bei realistischer Betrachtung bezweifelt werden. Es ist zu befürchten, daß insbesondere die finanzschwächeren Länder und Kommunen, die sich in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten in dem bestehenden System gegenseitiger Finanzzuweisungen und Ausgleichszahlungen eingerichtet haben, eine Neuausrichtung des Föderalismus in Deutschland einseitig als Angriff auf ihre finanziellen „Besitzstände“ wahrnehmen und die mit einer umfassenden Reform verbundenen mittel- und langfristigen Chancen ausblenden. Da sie eine Sperrminorität im Bundesrat besitzen, ist nicht auszuschließen, daß es statt einer Reform, die diese Bezeichnung verdienen würde, nur wieder faule Kompromisse geben wird. Das muß unbedingt durch mutige Initiativen der Verantwortlichen in Bund und Ländern verhindert werden.

Für die Föderalismus-Reform ist wieder einmal ein großer Konsens zwischen Bund und Ländern, zwischen Regierung und Opposition erforderlich. Dieser dürfte auf sich warten lassen und sich schließlich wie frühere Ansätze auf marginale Korrekturen beschränken.

Gemeindefinanzen

Daß die Regierung die Grundprobleme des deutschen Föderalismus nicht verstanden hat, wird bei der Reform der Gemeindefinanzen deutlich. Nachdem die entsprechende Reformkommission im Juni ihre Arbeit beendete, ohne daß es zu einer Annäherung zwischen den beiden konkurrierenden Modellen der kommunalen Spitzenverbände und der Wirtschaftsverbände kam, legte die Bundesregierung einen eigenen Vorschlag vor, der jedoch den zentralen Zielen der Reform nicht gerecht wird.

Zwar wird das Einnahmenniveau für die Kommunen erhöht. Zentrale Probleme werden jedoch nicht angegangen. Erstens haben die Einnahmeschwankungen der Kommunen im Konjunkturzyklus überaus negative Auswirkungen. Weil sich die heutige Gewerbesteuer faktisch zu einer Gewinnsteuer für mittlere und große Unternehmen entwickelt hat, schwankt das Gewerbesteueraufkommen mit der Gewinnsituation dieser Unternehmen. Die Kommunen reagieren auf Einnahmeausfälle in der Regel mit Kürzungen der öffentlichen Investitionen und verschärfen damit die Konjunkturschwäche. Ziel einer Gemeindefinanzreform hätte folglich sein müssen, die kommunalen Einnahmen besser gegen konjunkturelle Störungen abzusichern, beispielsweise durch eine wertschöpfungsorientierte Betriebssteuer, wie sie der Kronberger Kreis vorschlägt. Die von der Regierung geplante Gemeindegewerbesteuer verschärft das Problem, weil die Bemessungsgrundlage auf den Gewinn verengt wird.

Zweitens sind die Kommunen, die ursprünglich einen großen Teil ihrer Aufgaben durch spezifische kommunale Einnahmequellen decken konnten, im Laufe der Jahre immer stärker in den föderalen Finanzverbund von Bund und Ländern hineingezogen worden. Die Reformvorschläge der Bundesregierung sehen vor, die Verflechtung bei Einkommensteuer und Umsatzsteuer beizubehalten bzw. sogar noch auszuweiten. Wie bisher soll das Aufkommen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aufgeteilt werden. Außerdem soll die Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer erhalten bleiben. Insgesamt wird der Mangel an finanzieller Autonomie der einzelnen föderalen Ebenen also nicht behoben, sondern verschärft. Besser wäre es gewesen, durch eine kommunale Bürgersteuer mit kommunalem Hebesatzrecht die finanzielle Eigenständigkeit der Kommunen und den interkommunalen Wettbewerb zu stärken.

Neben den inhaltlichen Mängeln wurde bei der Kommunalfinanzreform die Unfähigkeit der Parteien deutlich, sich intern auf ein Reformkonzept zu verständigen. Weder ist es der Bundesregierung gelungen, einen Entwurf vorzulegen, der die Unterstützung der Regierungsfractionen und der SPD-geführten Landesregierungen hat, noch konnte sich die Union auf einen Gegenentwurf einigen. Jeweils dominierten die fiskalischen Egoismen der einzelnen Gebietskörperschaften die inhaltliche Debatte. Einzig die FDP, die sowohl im Bund als

auch in den Ländern vor allem als Oppositionspartei agiert, konnte einen Entwurf vorlegen.

Da weder auf seiten der Regierung noch auf seiten der Opposition eine einheitliche Position besteht, ist der Ausgang des Gesetzgebungsverfahrens derzeit noch völlig offen.

Deutscher Förderalismus

Europäische Integration

Die Europäische Union stand im vergangenen Jahr vor großen außenpolitischen Herausforderungen. Gleichzeitig mußte sie jedoch die Integration weiterführen und sichern. Zentral waren dabei vor allem die Osterweiterung, die Verfassungsgebung und die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten. Die Osterweiterung scheint insofern insgesamt erfolgreich zu verlaufen, als bisher in allen Referenden die Bevölkerung dem Beitritt zur Union zugestimmt hat. Die Zustimmung der bisherigen Mitgliedstaaten gilt als unproblematisch. Kritischer ist die Diskussion um die europäische Verfassung und um die Zukunft des Stabilitäts- und Wachstumspakts einzuschätzen.

Europäische Verfassung

Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents muß in vielen Bereichen sehr kritisch bewertet werden. Vor allem fehlt es an einer überzeugenden Antwort auf die Gefahr einer kontinuierlichen Zentralisierung von staatlichen Kompetenzen in der Europäischen Union (vgl. hierzu Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 75). Außerdem sind die institutionellen Strukturen der Union nicht grundlegend genug umgestaltet worden, um angesichts der Erweiterung der Union eine effiziente Entscheidungsfindung zu garantieren. Bisher hat die Bundesregierung ein „Aufschnüren“ des Konventsentwurfs abgelehnt, weil sie befürchtet, daß bei Nachverhandlungen der Entwurf noch verschlechtert wird. Da nun einige Regierungen bereits Korrekturen am Konventsentwurf gefordert haben, eröffnet sich auch für die Bundesregierung die Möglichkeit, für wirksame Schranken gegen eine schleichende Zentralisierung und für effiziente Entscheidungsstrukturen einzutreten:

— ein präziser Kompetenzkatalog, der die Grenzen der Zuständigkeiten für die Europäische

- Union und ihre Organe exakt festlegt; dies impliziert die Abschaffung von Art. 308 EG-Vertrag in seiner heutigen Fassung, der der Union ein Tätigwerden auch in den Politikbereichen ermöglicht, die im Vertrag nicht explizit der Union zugeschrieben werden;
- die Möglichkeit der Rückverlagerung von Kompetenzen auf die mitgliedstaatliche Ebene auf Initiative der Mitgliedstaaten;
 - ein Gerichtshof für Kompetenzfragen, der sich aus Mitgliedern der mitgliedstaatlichen Verfassungsgerichte zusammensetzt und dadurch die Zentralisierungstendenz, die vom Europäischen Gerichtshof ausgeht, bremst.

Die Ineffizienz der europäischen Entscheidungsstrukturen ist anhand der jüngsten Agrarverhandlungen erneut deutlich geworden. Frankreich als Hauptempfänger europäischer Agrarsubventionen wehrte sich einmal mehr erfolgreich gegen den Subventionsabbau. Zwar konnte die Bundesregierung einige Verbesserungen erreichen; insgesamt bedeutet der gefundene Kompromiß jedoch eine Fortsetzung der massiven Agrarsubventionen in der Europäischen Union. Diese führen nicht nur für die Konsumenten zu überhöhten Lebensmittelpreisen und Steuern, sondern stellen auch — wie das Scheitern der Verhandlungen in Cancún gezeigt hat — das zentrale Hindernis für eine marktwirtschaftliche Beteiligung der Entwicklungsländer an einem freien Welthandel dar. Der dadurch ins Stocken gekommene Abbau der internationalen Handelsschranken wirkt sich auch auf andere Sektoren aus, nicht zuletzt zum Nachteil der deutschen Exportindustrie.

Derzeit ist es schwer einzuschätzen, inwieweit die Regierungskonferenz den Konventsentwurf verändern wird. Verschlechterungen können nicht ausgeschlossen werden.

Stabilitäts- und Wachstumspakt

Mit Frankreich und Deutschland haben die beiden größten Mitgliedstaaten nun schon im zweiten Jahr die Defizitgrenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht eingehalten, weil sie zu spät und in zu geringem Ausmaß die notwendigen Struktur-reformen in ihren Ländern in Angriff genommen haben. Dadurch ist die Zukunft des Paktes mehr als ungewiß, insbesondere auch, weil die französi-

sche Regierung keine Bereitschaft erkennen läßt, sich durch den Pakt in ihrer Haushaltsführung einschränken zu lassen. Ein Grund für das Nein Schwedens zur Einführung des Euro scheint die Skepsis gewesen zu sein, ob es der Europäischen Union gelingt, die Defizite der Mitgliedstaaten unter Kontrolle zu bringen und so von der fiskalischen Seite die Stabilitätspolitik der Europäischen Zentralbank zu ergänzen.

Diese Skepsis ist — nicht nur in bezug auf den Stabilitätspakt selbst — mehr als berechtigt, weil die Politik der Union nach wie vor zu stark von den Egoismen der Einzelstaaten bestimmt wird. So entbehren die Umverteilungen zwischen den Mitgliedstaaten in vieler Hinsicht einer ökonomischen Begründung, weil sie auf Kompensationen für die politische Unterstützung bei Abstimmungen im Rat zurückzuführen sind. Dies stellt sich nun als Hemmnis für den Stabilitätspakt und für die Stabilität der Währung heraus. Deutschland mußte beispielsweise in den letzten beiden Jahren bei schwacher Wirtschaftsentwicklung und dementsprechend geringen Steuereinnahmen ökonomisch nicht (mehr) gerechtfertigte Sonderbehandlungen europäischer Mitgliedstaaten durch die europäische Politik mitfinanzieren. Das gilt beispielsweise für Spanien, Portugal und Irland, deren Wirtschaft in jüngster Zeit stärker gewachsen ist als die deutsche: Obwohl sie durch die gesunkenen Zinsen massiv von der Einführung des Euro profitiert haben und derzeit keine Probleme mit den Maastricht-Kriterien haben, erhalten sie nach wie vor Zahlungen aus dem von Deutschland mitfinanzierten Kohäsionsfonds, der eingerichtet wurde, um ihnen die Anpassung an die Maastricht-Kriterien zu erleichtern. Gleichzeitig zwangen die hohen Inflationsraten in diesen Ländern die Europäische Zentralbank, das Zinsniveau im Euroraum höher zu belassen, als es für die konjunkturelle Situation in Deutschland angemessen gewesen wäre. Ohne eine Korrektur solcher Unsinnigkeiten wird der Stabilitätspakt, der wegen des unverantwortlichen Umgangs der Politik mit der Staatsverschuldung dringend erforderlich ist, kaum funktionieren können.

Die Bundesregierung sollte in der Europäischen Union auf eine Korrektur ökonomisch unsinniger Transfers hinwirken und so den Stabilitätspakt funktionsfähiger machen. Frankreich und Deutschland sollten unabhängig davon in ihren Ländern die Voraussetzungen für die Einhaltung des Pakts ab 2004 schaffen.

Ordnungspolitische Grundsatzfragen

Ordnungspolitik

Finanzpolitik

Im Rahmen der Initiative „Masterplan Bürokratieabbau“ will die Bundesregierung die oft beklagte Überregulierung in Deutschland mit vielen Einzelmaßnahmen nachhaltig abbauen. Die Initiative umfaßt über fünfzig verschiedene Projekte, an deren Umsetzung nahezu alle Ressorts beteiligt sind, und reicht von der Vereinfachung des Melderechts bis zu einer Novellierung des Infektionsschutzgesetzes. Ein Beispiel für die dem Masterplan zugrundeliegende Strategie der Bundesregierung, bürokratische Hemmnisse zunächst in einzelnen, eng umgrenzten, aber wichtigen Bereichen zurückzudrängen, ist die Neuordnung des Gewerberechts. Zu Jahresbeginn wurde zunächst die Gewerbeordnung gründlich überarbeitet und nicht mehr zeitgemäße oder sonst überflüssige Vorschriften wie beispielsweise über Lohnzahlung in Gaststätten gestrichen. In einem zweiten Schritt hat das Kabinett Anfang September eine deutliche Vereinfachung der Arbeitsstättenverordnung beschlossen, die mit ihren detaillierten Vorschriften über die Ausführung von Abfallbehältern und die Lage von Lichtschaltern als Paradebeispiel ungebremster Regulierungswut gilt. Zentrale Projekte der Initiative sind zudem die Reformen der Handwerksordnung und der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI).

Die dem Masterplan zugrundeliegende „Politik der kleinen Schritte“ ist angesichts der Vielzahl der in Betracht kommenden Regelungsbereiche im Grundsatz richtig. Um jedoch der medienwirksam erdachten Bezeichnung „Masterplan Bürokratieabbau“ gerecht zu werden, sollten die Aktivitäten der Bundesregierung durch einen systematischen, ordnungspolitischen Gesamtansatz zur Vermeidung neuer Bürokratie ergänzt werden. Es kommt nicht nur darauf an, bestehende bürokratische Hemmnisse zu beseitigen. Erforderlich ist darüber hinaus die Implementierung von Mechanismen und Instrumenten, die dauerhaft das Entstehen von neuer Bürokratie verhindern.

Handwerksordnung

Die Bundesregierung will die Handwerksordnung in zwei Schritten reformieren. Die sogenannte „kleine Handwerksnovelle“ soll für mehr Rechtssicherheit bei der Ausübung einfacher handwerklicher Tätigkeiten sorgen. Kleinunternehmer geraten derzeit leicht in Konflikt mit den örtlichen Handwerkskammern, wenn sie einfache handwerkliche Tätigkeiten ausüben und nicht in die Handwerksrolle eingetragen sind. Die Regelung bekräftigt im wesentlichen bereits geltendes Recht. Große Impulse für den Wettbewerb sind von der Regelung nicht zu erwarten.

Durch die „große Handwerksnovelle“ soll der Meisterzwang auf gefahrgeneigte Gewerbe beschränkt werden, das Inhaberprinzip aufgehoben und die Existenzgründung durch Gesellen sowie die Anerkennung vergleichbarer Qualifikationen erleichtert werden. Durch die Neuregelung würden für 62 der 94 Vollhandwerke der Meisterzwang als Marktzugangsvoraussetzung entfallen. Die Regelung würde den Markteintritt erleichtern und zu einer Intensivierung des Wettbewerbs führen. Die Liberalisierung des Handwerksrechts ist seit langem überfällig. Sachlich unverständlich ist, warum der oppositionsgeführte Bundesrat in einer Stellungnahme den noch nicht in den Bundesrat eingebrachten Gesetzentwurf der Bundesregierung zur „großen Handwerksnovelle“ abgelehnt hat. Die vorgebrachten Bedenken wirken vorgeschoben. FDP und Unionsparteien, die plötzlich die mittelalterlich anmutende Handwerksordnung als Instrument der Qualitätssicherung neu entdeckt haben, betreiben in diesem Zusammenhang unverhohlene Klientelpolitik.

Aufgrund der Blockade durch den Bundesrat ist zu befürchten, daß diese sinnvolle Reform nicht umgesetzt werden kann.

Honorarordnung für Architekten und Ingenieure

Wie bei der Handwerksordnung ist auch die geplante Liberalisierung und Vereinfachung der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) seit langem überfällig. Die HOAI soll nach den Vorstellungen der Bundesregierung künftig nur noch als Empfehlung gelten und erlaubt damit freie Preisvereinbarungen für Planungsleistungen. Dies stärkt den Wettbewerb im Planungswesen und die Eigenverantwortlichkeit von Unternehmen und Bürgern. Auch hier ist die Ablehnung der Reformmaßnahme durch die Opposition auf reine Klientelpolitik zurückzuführen.

Auch bei diesem überaus sinnvollen Reformprojekt droht eine Blockade durch die Opposition im Bundesrat, wenn die Lobbyisten in der SPD-Fraktion das Projekt nicht schon vorher zum Scheitern bringen.

Ordnungspolitik

Finanzpolitik

In keinem anderen Bereich wurde das politische Hin und Her innerhalb der Bundesregierung, aber auch zwischen Regierung und Opposition so deutlich wie in der Finanzpolitik. Als wollte die Politik Wirtschaft und Verbraucher systematisch verunsichern, kamen beinahe täglich neue Steuererhöhungen und -senkungen, Subventionskürzungen und ihre Rücknahme in die politische Diskussion. Dieses chaotische Bild, dessen negative Wirkungen in der heiklen konjunkturellen Lage nicht zu unterschätzen sind, verdeckte das intensive Bemühen einzelner Akteure auf Regierungs- und Oppositionsseite, sich von der Subventionsmentalität der letzten Jahrzehnte zu verabschieden und relevanten Subventionsabbau vorzunehmen. Nur wenige Veränderungen sind allerdings bislang als Gesetz verabschiedet worden. Fraglich ist also, inwieweit dieses Bemühen wirkliche Früchte tragen wird.

Vorziehen der Steuerreform

Nachdem im Sommer 2002 die zweite Stufe der Steuerreform von 2003 auf 2004 verschoben worden war, gab es bereits Ende 2002 Forderungen,

die dritte Stufe der Steuerreform von 2005 auf 2004 vorzuziehen und dadurch mit der zweiten Stufe zusammenzulegen. Diese Forderungen kamen insbesondere aus der Union, während die Regierung es ablehnte, durch das Vorziehen ihre Konsolidierungsziele zu gefährden und eine zusätzliche Neuverschuldung in Kauf zu nehmen. Im Frühjahr 2003 nun machte sich der Bundeskanzler, zunächst gegen den Widerstand von Finanzminister Eichel, die Idee zu eigen. Ziel war und ist es, einen konjunkturellen Impuls zu geben. Dafür wird einmal mehr eine höhere Verschuldung in Kauf genommen.

Dieses Ansinnen ist prinzipiell verfehlt. Steuern dienen der Finanzierung staatlicher Aufgaben. Die Veränderung der Steuersätze ist für eine konjunkturell motivierte Stimulierung der Nachfrage ungeeignet; der erwartete Selbstfinanzierungseffekt wird ausbleiben. Zwar kann durch eine Kombination von Steuersenkung und Ausgabenkürzung insgesamt eine größere wirtschaftliche Dynamik erreicht werden. Dies ist allerdings nicht der Steuerpolitik und dem defizitfinanzierten Impuls an sich, sondern dem geringeren staatlichen Anteil an der Wirtschaftsleistung geschuldet.

In der konkreten Situation des Jahres 2003 kommt der Anstieg der Sozialabgaben hinzu, der private Nachfrage verdrängte. Da für konjunkturelle Impulse die Gesamtwirkung des Abgabensystems zu betrachten ist und nicht allein das Steuersystem, wäre es — wenn die Politik auf einen konjunkturellen Impuls nicht verzichten zu können glaubt — sinnvoller gewesen, den Anstieg der Sozialabgaben zu verhindern, als die Steuerreform vorzuziehen. Durch die Diskussion über zusätzliche Belastungen für die Bürger durch Reformen bei den Sozialversicherungen wäre selbst eine theoretische psychologische Wirkung einer Steuersenkung verbraucht.

Die Opposition hat sich angesichts der inkonsistenten Regierungspolitik statt durch konstruktive Kritik durch Opportunismus ausgezeichnet: Zunächst forderten Oppositionspolitiker das Vorziehen der Steuerreform. Seit dem Umschwenken der SPD argumentieren Vertreter der Opposition zum einen, das Vorziehen der Steuerreform müsse vollständig durch Ausgabenkürzungen, insbesondere durch Subventionsabbau, gegenfinanziert werden. Den Abbau steuerlicher Subventionen, den die Regierung vorgeschlagen

hat, lehnte die Opposition aber im Bundesrat ab, obwohl dies ein sinnvoller Einstieg in eine langfristige Strukturverbesserung des Steuersystems hätte sein können. Zum anderen argumentieren Oppositionspolitiker, durch das Vorziehen der Steuerreform müsse netto mehr in den Taschen der Bürger bleiben, das Geld dürfe nicht nur „von der rechten Tasche in die linke Tasche“. Dieser eine Nettoentlastungseffekt läßt sich aber nur durch höhere Neuverschuldung erreichen, die von denselben Politikern ausgeschlossen wird.

Insgesamt muß man nach dem Hin und Her der letzten Wochen feststellen, daß die Finanzpolitik verlässlicher und nachhaltiger gewesen wäre, wenn man die ursprüngliche Steuerreform 2000 wie geplant in ihren drei Stufen realisiert und vollständig durch den Abbau von Subventionen im Steuerrecht und auf der Ausgabenseite des Haushalts gegenfinanziert hätte.

Es ist zu befürchten, daß sich Regierung und Opposition auf das Vorziehen der Steuerreform verständigen, obwohl sich inzwischen bereits eine leichte Verbesserung der konjunkturellen Situation abzeichnet und die Wirksamkeit mehr als zweifelhaft ist.

Subventionsabbau

Der Abbau von Subventionen ist aus ordnungspolitischer Sicht geboten, unabhängig davon, ob sie als direkte Zuwendungen des Staates oder als Steuererleichterungen ausgestaltet sind. Ökonomisch handelt es sich jeweils um eine problematische Begünstigung bestimmter wirtschaftlicher Verhaltensweisen oder Branchen. Deshalb unterscheidet auch das Beihilfenrecht der Europäischen Union nicht, auf welche Weise diese Begünstigung entsteht.

Im Frühjahr 2003 sind im Bundesrat neben einigen problematischen Punkten auch mehrere sinnvolle Vorschläge zum Abbau von Ausnahmetatbeständen im Steuerrecht gescheitert, weil die Union diese als Steuererhöhung ablehnte. Dabei hätte sie die so erzielbaren Mehreinnahmen dafür nutzen können, die Steuersätze weiter zu senken oder durch den Verzicht auf höhere Neuverschuldung in den Haushalten der Gebietskörperschaften das Vertrauen in die zukünftige Handlungsfähigkeit des

Staates zu steigern. Außerdem hätte sie den Subventionsabbau dort ergänzen sollen, wo die Bundesregierung ihre eigene Klientel vom Subventionsabbau ausgespart hat: etwa bei der Steuerfreiheit der Zuschläge für Wochenend-, Feiertags- und Nachtarbeit sowie bei den Ausnahmetatbeständen bei der Ökosteuer.

Laut Haushaltsbegleitgesetz 2004 sollen verschiedene Subventionstatbestände abgebaut werden. Die Eigenheimzulage soll durch eine familienorientierte Städtebauförderung mit geringerem Volumen ersetzt und die Entfernungspauschale gekürzt werden. Die Steinkohlesubventionen sollen um 550 Millionen Euro sinken, die Wohnungsbauprämie gestrichen werden. Ältere Landwirte sollen einen höheren Eigenbeitrag zu ihrer Krankenversicherung leisten. Bei Agrardiesel wird bei einem Verbrauch oberhalb von 10.000 Litern keine Förderung mehr gewährt. Mit diesen Maßnahmen wird teilweise das Vorziehen der dritten Entlastungsstufe der Steuerreform 2000 von 2004 auf 2005 finanziert, teilweise dient der Abbau der steuerlichen Subventionen jedoch der Finanzierung des allgemeinen Defizits und wirkt insoweit wie eine Steuererhöhung. Dies ist jedoch angesichts der dramatischen Haushaltslage weniger problematisch als die mangelnde Bereitschaft, die Subventionen auf der Ausgabenseite, insbesondere im Energiesektor (Steinkohle, Erneuerbare Energien) anzugehen.

Einige Teile des im Mai 2003 gescheiterten Steuervergünstigungsabbaugesetzes wurden von der Bundesregierung inzwischen wieder aufgegriffen. Vorgesehen ist, die Möglichkeit des Verlustabzugs auf die Hälfte des Gesamtbetrags der Einkünfte mit Einführung eines Sockelbetrages von 100.000 Euro zu begrenzen und die steuerliche Behandlung der Gesellschafter-Fremdfinanzierung neu zu regeln. Die Regelung führt im Ergebnis zu einer Mindestbesteuerung und verstößt damit gegen das steuerrechtliche Prinzip der Leistungsfähigkeit. Zum anderen werden die Unternehmen in ihrer Entscheidungsfreiheit in Fragen der Finanzierung und Unternehmensorganisation stark beschränkt. Unternehmen, die über eine längere Zeit Verluste gemacht haben, müssen im ersten Gewinnjahr wieder Steuern zahlen, auch wenn sie kumuliert noch in der Verlustzone sind.

Nach dem öffentlichen Eiertanz um die Bedingungen für das Vorziehen der Steuerreform ist der Ausgang der Beratungen zwischen Regierung und Opposition völlig offen. Zu befürchten ist jedoch, daß beide gemeinsam den Weg des geringsten Widerstands gehen und sich statt auf überzeugende Schritte zum Subventionsabbau auf eine höhere Neuverschuldung einigen werden.

Eichel ist nachdrücklichst in seiner Position zu unterstützen, daß der Stabilitätspakt trotz momentan schwieriger Haushaltslage nicht angetastet werden darf.

Obwohl fast alle deutschen Politiker verbal am Stabilitätspakt festhalten, ist nicht damit zu rechnen, daß sie die Haushalte in Bund und Ländern so gestalten, daß das Verschuldungskriterium 2004 im Haushaltsvollzug eingehalten werden kann.

Öffentliche Verschuldung

Nach 2002 und 2003 droht auch 2004 eine Verletzung des Maastricht-Kriteriums, nach dem die öffentliche Verschuldung von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen nicht mehr als 3 % des Bruttoinlandsprodukts betragen darf. Nur mit optimistischen Wachstumsannahmen und unter Einbeziehung vieler noch streitiger Pläne für Subventionskürzungen ist es der Bundesregierung gelungen, dieses Kriterium bei der Haushaltsplanung knapp zu erfüllen. Im Haushaltsvollzug wird es voraussichtlich überschritten werden. Dramatisch ist diese Entwicklung aus zwei Gründen:

- Zum einen sind paradoxerweise nach dem Scheitern des Konsolidierungsplans von Finanzminister Eichel nicht diejenigen Politiker geschwächt, die durch immer neue Ausgabenwünsche oder durch die Verteidigung von Besitzständen und die Torpedierung von Subventionsabbau die Konsolidierung verhindert haben, sondern der Finanzminister selbst. Dadurch nimmt die Wahrscheinlichkeit zu, daß selbst bei einem Ende der gegenwärtigen konjunkturellen Schwäche eine Wiederaufnahme des Konsolidierungskurses politisch chancenlos bleibt. Deshalb wäre es wichtig, die Verantwortung für das Scheitern des Konsolidierungsplans genau zu benennen: Sie liegt bei Fachpolitikern und Ministerpräsidenten aller Parteien sowie beim Kanzler selbst, weil diese Hans Eichel bei seinem Versuch, die Finanzpolitik nachhaltig zu gestalten, nicht unterstützt, sondern vielmehr gegen ihn gearbeitet haben.
- Zum anderen gefährdet die Bundesrepublik Deutschland auf diese Weise den Stabilitäts- und Wachstumspakt in Europa. Gerade aus Frankreich wächst der Druck, den Pakt aufzuweichen. Auch auf diese Weise könnte der Versuch, die Finanzpolitik nachhaltig zu gestalten, auf Dauer geschwächt werden. Finanzminister

Zinsabgeltungssteuer und Steueramnestie

Die Bundesregierung hat die für 2004 medienwirksam angekündigte Einführung einer Abgeltungssteuer auf Zinserträge auf unbestimmte Zeit verschoben. Nachdem sich die Staaten der EU — für die Regierung offenbar überraschend — auf eine europäische Zinsrichtlinie geeinigt haben, soll die pauschale Zinsabgeltungssteuer laut Bundesfinanzministerium zwar immer noch „mittelfristig“ eingeführt werden, ein konkreter Termin wird jedoch nicht genannt.

Die zusammen mit der Zinsabgeltungssteuer diskutierte Steueramnestie soll dagegen mit nur leichter Verzögerung zu Beginn des nächsten Jahres eingeführt werden. Der Entwurf eines „Gesetzes zur Förderung der Steuerehrlichkeit“ sieht dabei sinnvollerweise großzügigere Regelungen vor, als zunächst geplant. Hat ein Steuerzahler Einkommen- oder Körperschaftsteuer hinterzogen, muß er nicht auf die gesamten Einkünfte die neue Steuer zahlen, sondern nur auf 60 %. Bei der Gewerbesteuer gilt ein Satz von 10 %, bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer sind es 20 %, bei der Umsatzsteuer 30 %. Im Ergebnis muß somit nur auf einen Teil des nicht versteuerten Geldes die künftige Abgeltungssteuer gezahlt werden. Die Steuer beträgt im Falle einer so genannten strafbefreienden Erklärung 25 % im Jahr 2004 und 35 % bis zum 31. März 2005.

Die vorgesehene Steueramnestie ist ein Beitrag zu mehr Steuergerechtigkeit, da mit dem Rückfluß illegal nicht versteuerter Gelder die Steuergerechtigkeit de facto langfristig steigt. Ein nennenswerter Rückfluß nicht versteuerter Gelder wird jedoch nur dann erfolgen, wenn die Regelung zur Steueram-

nestie durch eine überzeugende Abgeltungssteuerregelung ergänzt wird. Denn ohne Gewißheit über Art und Umfang der künftigen Kapitalertragsbesteuerung in Deutschland wird kein Anleger sein Kapital zurückführen. Dies kritisiert die Union zu Recht. Allerdings sollte sie deshalb nicht die Steueramnestie vereiteln, sondern vielmehr eine Festlegung der Regierung auf die Abgeltungssteuer zu erreichen suchen.

Insbesondere bei der Abgeltungssteuer besteht das Risiko, daß es nicht bei der Verschiebung bleibt, sondern das Reformprojekt aufgegeben wird. Vor diesem Hintergrund hat die Union bereits angekündigt, die Steueramnestie im Bundesrat zu blockieren. Damit drohen beide Teile eines wichtigen Reformprojekts zu scheitern.

Vereinfachung der Steuererhebung

Nach einem Entwurf eines „Steueränderungsgesetz 2003“ der Bundesregierung soll die herkömmliche Lohnsteuerkarte aus Papier abgeschafft und die Daten zukünftig weitgehend elektronisch übermittelt werden. Zudem soll jedem Bürger eine feste Steuernummer zugeteilt werden, die auch bei einem Umzug und für alle Steuerarten gilt. Beide Maßnahmen sind unter dem Gesichtspunkt der Steuervereinfachung sicherlich zu begrüßen. Allerdings können sie nur ein erster Schritt sein, das Steuersystem transparenter und handhabbarer zu machen. Die Vereinfachung darf zudem nicht nur bei Verfahrensvorschriften ansetzen, sondern sollte sich auch auf das materielle Steuerrecht erstrecken, wo in bezug auf eine Vereinfachung bisher wenig geschehen ist.

Die verfahrenstechnisch sinnvollen Erhebungserleichterungen bedürfen noch der Zustimmung des Bundesrats. Eine Ablehnung ist aber eher unwahrscheinlich.

Fazit

Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik kann die Regierung ihre konzeptionellen Schwächen durch die Umsetzung der Empfehlungen der Hartz-Kommission überdecken. Schwierigkeiten machten und machen dabei in erster Linie gewerkschaftsnahe Abgeordnete in den Regierungsfractionen.

In der Gesundheitspolitik ist das Bild gespalten: Während die Regierung bei der Reform der Finanzierung in die falsche Richtung läuft, gehen die Versäumnisse bei der Reform der Angebotsstrukturen zu großen Teilen auf das Konto der Opposition. In der Rentenpolitik scheuen sich alle Parteien in ähnlicher Weise, den Bürgern die Wahrheit zu sagen und die notwendigen Reformen umzusetzen. Sinnvoll wäre es hier, die Vorschläge der Rürup-Kommission umzusetzen.

Beim Abbau von Bürokratie und Regulierung stößt die Regierung auf Schwierigkeiten in den eigenen Reihen (Kündigungsschutz) und im Bundesrat (Handwerksordnung, HOAI), so daß der Fortschritt allenfalls im Schnecken-tempo erfolgt.

Von einem schier unglaublichen Hin und Her bei Regierung und Opposition war und ist die Finanzpolitik geprägt. Nur noch der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt scheint einen dämpfen-

den Einfluß auf die Politik auszuüben, die unverantwortlich mit dem Geld der Bürger umgeht und ihre Konflikte durch immer neue Verschuldung löst. Der Stabilitätspakt muß daher unbedingt beibehalten werden.

Die wechselseitige Blockade der Parteien und der Mißbrauch wichtiger Reformen für taktische Manöver im Parteienwettbewerb haben die Föderalismus-Reform auf der Rangliste der wichtigen Reformen ganz nach oben gebracht. Wenn man bei der Bewertung der Bundesregierung in jedem zweiten Satz auf die Mitverantwortung der Opposition zu sprechen kommen muß, dann ist die institutionelle Ordnung dringend reformbedürftig:

- Der Anteil zustimmungspflichtiger Gesetze muß drastisch reduziert werden.
- Kompetenzen, die bisher sowohl dem Bund als auch den Ländern zugeteilt waren (Rahmengesetzgebung, konkurrierende Gesetzgebung), müssen einer einzigen Ebene, im Regelfall den Ländern, zugesprochen werden.
- Die finanzielle Autonomie der einzelnen Ebenen muß gestärkt werden: Angefangen bei den Kommunen sollte jede Ebene über spezifische, nur ihr zustehende Einnahmequellen verfügen.