

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 74
Januar 2003

100 Tage Rot-Grün II

Eine erste Bilanz der „zweiten Halbzeit“

Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

Mehr Mut zu Reformen!

Es ist guter politischer Brauch, nach 100 Tagen eine erste Bilanz der Arbeit einer neuen Regierung zu ziehen. Dies fällt bei der gegenwärtigen Bundesregierung aus mehreren Gründen nicht leicht.

In den ersten Wochen nach der Wahl präsentierte sich die Regierung so konzeptionslos, daß es Außenstehenden schwer fiel, eine politische Linie überhaupt zu erkennen, geschweige denn, diese zu bewerten. Die Diskussion folgte dabei einem altbekannten Muster: Kurz nach der Wahl wurden „plötzlich“ „Haushaltslöcher“ entdeckt, die es nach Meinung der Regierung kurzfristig zu stopfen galt.

Wieder einmal stand nicht die Erarbeitung langfristiger Konzepte zur Senkung der Abgabenlast für die Bürger im Mittelpunkt der politischen Diskussion, sondern es wurde hektisch nach neuen Einnahmequellen zur Schließung der Haushaltslücken gesucht. Beinahe täglich wurden aus den Reihen der Regierungskoalition neue „Reformvorschläge“

bekannt, die jedoch meist ebenso schnell wieder verworfen wurden. Statt der orientierungslosen Regierungspolitik klare inhaltliche Alternativen entgegenzusetzen, konzentrierte sich die Opposition darauf, einen „Lügenreiß“ zu installieren.

Erst kurz vor Weihnachten gelang es der Regierung mit ihren Vorschlägen zum Ladenschluß, zur Zinsbesteuerung und dem erzielten Kompromiß zur Arbeitsmarktreform, zumindest den Eindruck konzeptionellen politischen Handelns zu vermitteln.

Jedoch fällt selbst bei diesen „Vorzeigeprojekten“ der Regierung eine Bewertung schwer: Das liegt weniger an deren Inhalt als vielmehr an der Art und Weise, wie diese entstanden sind. Insbesondere bei dem erzielten Kompromiß zur Arbeitsmarktreform ist es nahezu unmöglich, Positionen der Regierung und der Opposition klar voneinander zu trennen. Verhand-

lungspositionen zu zustimmungspflichtigen Regelungen des Hartz-Konzeptes wurden von der Opposition mit nicht zustimmungspflichtigen Teilen verknüpft, so daß letztlich die gesamte Reform von einer All-Parteien-Koalition aus Bundestags- und Bundesratsmehrheit zu verantworten ist. Eine Bewertung der Hartz-Gesetze als „rot-grüne“ Regierungspolitik ist daher auch vor diesem Hintergrund schwierig.

Die Stiftung Marktwirtschaft hat der Bundesregierung im Oktober bei der Umsetzung der im Koalitionsvertrag angekündigten Maßnahmen ihre kritische Begleitung zugesichert (Argumente zu Marktwirtschaft und

Politik Nr. 73). Dieses Versprechen lösen wir nachstehend ein.



Berlin, den 24. Januar 2003

Soziale Ordnung

Während in der Arbeitsmarktpolitik erste Reformen verwirklicht wurden, wartet Deutschland auch nach der Wahl weiter auf klare Signale für eine Reform der Sozialsysteme. Zwar betont die Bundesregierung, daß die beschlossenen „Notgesetze“ zu Rente, Gesundheit und Ökosteuer nur vorläufige Maßnahmen zur Stabilisierung der Sozialbeiträge darstellten, die die Voraussetzungen für weitere Strukturreformen schaffen sollen. Art und Umfang dieser Reformen bleiben jedoch bislang weitgehend im dunkeln.

Arbeitsmarkt

Gesundheitswesen

Alterssicherung

Wie im Koalitionsvertrag angekündigt, hat sich die Regierung im Bereich der Arbeitsmarktpolitik im wesentlichen auf die Umsetzung des Hartz-Konzeptes beschränkt und zunächst auf weiterreichende Maßnahmen, etwa in der Tarifpolitik oder beim Kündigungsschutz verzichtet. Auch wenn der kurz vor Weihnachten im Vermittlungsausschuß erzielte Kompromiß zum Hartz-Konzept einige wichtige Elemente enthält, die insbesondere die Chancen geringqualifizierter Arbeitsloser verbessern können, ist angesichts der katastrophalen Situation auf dem deutschen Arbeitsmarkt die Reichweite der Reform daher insgesamt enttäuschend. Die Neuregelung kann lediglich ein erster Schritt in die richtige Richtung sein, dem jedoch dringend weitere folgen müssen.

Die Probleme des deutschen Arbeitsmarkts sind bekannt: Die strikte Bindung der Unternehmen an Flächentarifverträge verhindert eine flexible Anpassung der Löhne in schlechten Zeiten und stellt für geringqualifizierte Arbeitnehmer mit geringer Produktivität eine unüberwindbare Einstellungshürde dar. Zusätzlich zu den in der Hartz-Reform enthaltenen Neuregelungen muß daher die Lohnfindung in den Betrieben erleichtert werden.

Ebenso wirkt das im Laufe der Jahrzehnte richterrechtlich weit über den ursprünglichen Regelungszweck hinaus ausgeweitete Schutzniveau beim Kündigungsschutz als Einstellungshindernis. Aus Angst,

einmal eingestellte Arbeitskräfte nicht oder nur unter hohen Kosten wieder entlassen zu können, scheuen Unternehmen bei dem gegenwärtig geltenden rigiden Kündigungsschutz auch in wirtschaftlich guten Zeiten, neue Mitarbeiter einzustellen. Zu begrüßen ist daher der jüngste Vorschlag des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit, den Kündigungsschutz zu lockern, indem in Kleinbetrieben mit mehr als fünf Arbeitnehmern nur die über fünf hinausgehende Zahl der Mitarbeiter Kündigungsschutz genießt. Noch besser wäre es, diejenigen Betriebe ganz vom Kündigungsschutz auszunehmen, die ihre Mitarbeiterzahl nach einem bestimmten Stichtag, etwa dem 1. Februar 2003, auf über fünf aufstocken. Hierdurch würde die Situation keines Arbeitnehmers verschlechtert, da sich für die bereits Beschäftigten nichts ändert und für die Neubeschäftigten ein Arbeitsplatz ohne Kündigungsschutz allemal besser ist als kein Arbeitsplatz.

Beide Möglichkeiten können jedoch nur erste pragmatische Schritte zu einem flexibleren Kündigungsrecht sein. Wenn es aber wenigstens zu dieser Regelung käme, hätte dies nicht nur positive Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, sondern insbesondere auch eine in ihrer Bedeutung nicht zu unterschätzende Signalwirkung für die Fähigkeit der Bundesregierung zu Reformen gegen den massiven Widerstand von Sonderinteressen, vor allem der Gewerkschaften.

Um den Unternehmen die Scheu vor Neueinstellungen zu nehmen, muß auch die Befristung von Arbeitsverhältnissen in größerem Umfang als bisher gestattet werden. Außerdem sollten die Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld reduziert und vereinheitlicht sowie die Leistungshöhe degressiv gestaltet werden. Diese wichtigen Bereiche der Arbeitsmarktpolitik blieben bei den Verhandlungen zur Arbeitsmarktreform jedoch von vornherein ausgeklammert. Auch die angekündigte Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe steht noch aus. Diese soll zusammen mit der Einführung der ebenfalls im Hartz-Konzept vorgesehenen „Job-Center“ bis Anfang 2004 verwirklicht werden.

Reform der geringfügigen Beschäftigung

Ein zentrales Element der von der Bundesregierung durchgesetzten Arbeitsmarktreform ist die Reform der geringfügigen Beschäftigung. Nach dem Kompromiß zum Hartz-Konzept sind ab April 2003 Beschäftigungen bis zu einem Verdienst von 400 Euro für Arbeitnehmer steuer- und abgabenfrei. Die Arbeitgeber zahlen lediglich eine pauschale Abgabe von 25 %. Zwischen 400 Euro und 800 Euro entsteht eine „Gleitzone“, in der der Arbeitgeber 21 % Sozialbeiträge zahlt, während für den Arbeitnehmer die Sozialbeiträge schrittweise von 4 auf 21 % ansteigen. Für Dienstleistungen im Haushaltsbereich betragen die Abgaben lediglich 12 %. Die Arbeitgeber können 10 % der Kosten (maximal 510 Euro) steuerlich absetzen. Bis zu 600 Euro können geltend gemacht werden, wenn eine Dienstleistungsagentur eingeschaltet wird. Die „400-Euro-Mini-Jobs“ können dabei anrechnungsfrei neben einer regulären Beschäftigung ausgeübt werden.

Erklärtes Ziel der Reform ist es, Anreize dafür zu schaffen, daß bisher schwarz durchgeführte Tätigkeiten legal angeboten bzw. nachgefragt werden. Durch die Einführung der „Gleitzone“ sollen auch Tätigkeiten knapp oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze attraktiver werden.

Die Regelung ist insgesamt zu wenig auf arbeitslose Hilfebezieher zugeschnitten. Für diese ist es wegen der immer noch vergleichsweise niedrigen Einkommensgrenzen von 400 bzw. 800 Euro attraktiver, neben dem Bezug von Transferleistungen schwarz zu arbeiten. Vielmehr zielt die Regelung auf sogenannte Zweitverdiener, die neben einer regulären Beschäftigung eine Nebentätigkeit ausüben wollen, und auf Personen, die über ihren Lebenspartner ohnehin schon sozialversichert sind. Für diese Personengruppen wird die Aufnahme einer legalen Tätigkeit deutlich attraktiver.

Dennoch besteht die Gefahr von Mitnahmeeffekten. Die neuen „Mini-Jobs“ sind naturgemäß nicht auf Tätigkeiten beschränkt, in denen zuvor tatsächlich schwarz gearbeitet wurde. Es ist zu befürchten, daß Arbeitgeber reguläre Arbeitsverhältnisse in „Mini-Jobs“ umwandeln, um Sozialbeiträge einzusparen. Statt durch die Schaffung weiterer Ausnahmetatbestände die Bemessungsbasis für Steuern und Sozialabgaben weiter zu schwächen, sollte daher in grund-

sätzlicheren Dimensionen gedacht werden. Statt einzelne Problemgruppen des Arbeitsmarktes zu fördern, müssen durch eine deutliche Senkung der Abgabensätze auf breiter Front die Anreize für eine legale Beschäftigung in allen Bereichen gestärkt werden.

„Ich-AG“

Ziel der Regelungen über die sogenannte „Ich-AG“ ist es, arbeitslosen Transferbezieher durch Gewährung von Überbrückungsgeldern und Steuererleichterungen den Schritt aus der Schwarzarbeit in die Selbständigkeit zu ermöglichen. Arbeitslose, die sich in einer „Ich-AG“ selbständig machen, erhalten in den ersten drei Jahren hohe Existenzgründungszuschüsse. Ihr Arbeitseinkommen darf allerdings jährlich 25.000 Euro nicht übersteigen.

Darüber hinaus will das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit Ende Januar eine weitergehende Reform für alle Kleinstgewerbe mit weniger als 25.000 Euro Jahreseinkommen vorstellen. Die Details sind zwar noch weitgehend unklar, doch soll die Regelung im Kern vorsehen, daß Kleinbetriebe pauschal die Hälfte ihres Umsatzes beim Finanzamt als Kosten absetzen dürfen und vereinfachten Buchführungsregeln unterliegen. Wesentliche Regelungen der „Ich-AG“ sollen damit offensichtlich auf bereits bestehende Unternehmen übertragen werden.

Wesentlicher Schwachpunkt der „Ich-AG“ ist jedoch, daß die Regelung in einem zentralen Beschäftigungssektor, nämlich im Handwerk, voraussichtlich nicht greifen wird. Denn der in der Handwerksordnung festgelegte sogenannte „Meisterzwang“ steht der selbständigen Tätigkeit eines „Ich-AG“-Unternehmers entgegen.

Um das im arbeitsintensiven Handwerksbereich brachliegende Beschäftigungspotential zu aktivieren, ist es dringend erforderlich, bei der angekündigten Liberalisierung der Handwerksordnung die in der derzeitigen Form nicht mehr zeitgemäße Meisterprüfung als Voraussetzung für den Marktzutritt im Handwerk abzuschaffen. Sie ist ein Relikt des Zunftwesens. Eine erfolgreich absolvierte Gesellenprüfung und eine mehrjährige Berufserfahrung sollten für die Sicherung des Qualitätsstandards im Handwerk und damit als Zulassungskriterium für eine selbständige Handwerksausübung genügen. Die Meisterprüfung könnte als freiwillige Zusatzqualifikation beibehalten werden.

Scheinselbständigkeit

Die Regelungen über die „Ich-AG“ werden durch eine Vereinfachung der Vorschriften über die Scheinselbständigkeit ergänzt. Die Streichung der Vermutungsregel des § 7 Abs. 4 SGB IV, die den Sozialversicherungsträgern als Leitlinie zur Abgrenzung von selbständigen und sozialversicherungspflichtigen Tätigkeiten dienen sollte, ist uneingeschränkt zu begrüßen. Die mehrfach geänderte und mißverständliche Regelung hatte in der Vergangenheit sowohl bei Arbeitnehmern als auch bei Arbeitgebern für Verunsicherung gesorgt.

Leiharbeit über Personal-Service-Agenturen

Durch die Einführung der Personal-Service-Agenturen soll die Leiharbeit als Instrument zur Vermittlung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt verstärkt genutzt werden (sog. „Klebeeffekt“). Ob eine Vermittlung in größerem Umfang gelingen kann, erscheint zweifelhaft. Selbst die Bundesanstalt für Arbeit geht nach einer internen Verwaltungsanweisung davon aus,

daß nur etwa ein Prozent aller Erwerbslosen - insgesamt also nur etwa 40.000 Menschen - in Personal-Service-Agenturen beschäftigt werden können.

Stiftung Marktwirtschaft:
**Zu geringe
Beschäftigungswirkung!**

Überaus problematisch ist darüber hinaus die vorgesehene Entlohnungsregelung, die Leiharbeitern nach spätestens sechs Wochen den gleichen Lohn wie der Stammebelegschaft des Entleihers garantiert. Zwar wird die Vorschrift durch eine Öffnungsklausel entschärft, die es Zeitarbeitsfirmen und Gewerkschaften erlaubt, in Tarifverträgen von dem Grundsatz gleicher Bezahlung abzuweichen. Wird jedoch keine tarifliche Einigung erzielt, gilt der Grundsatz des gleichen Lohns für alle Beschäftigten zwingend. Für den Unternehmer ist in diesem Fall die Einstellung eines Zeitarbeiters zumindest unter Kostengesichtspunkten uninteressant.

Die Diskussion um den Grundsatz der gleichen Entlohnung verdeckt jedoch ein anderes arbeitsmarktpolitisches Problem. Denn die Lohnhöhe ist für

Arbeitgeber nicht der einzige Anreiz, Zeitarbeiter zu beschäftigen. Für viele Unternehmen besteht ein wesentlicher Grund, auf Zeitarbeiter zurückzugreifen, darin, ihren Personalbestand flexibel der Auftragslage anpassen zu können. Aus Angst, neue, festangestellte Mitarbeiter nicht oder nur bei Zahlung von hohen Abfindungen wieder entlassen zu können, weichen viele Unternehmen auf Überstundenregelungen oder das Instrument der Zeitarbeit aus. Bei genauerem Hinsehen stellt sich in vielen Fällen die Zeitarbeit als Ventil zur Umgehung des rigiden Kündigungsschutzes in Deutschland dar. Für viele Firmen würde sich das Ausweichen auf die Zeitarbeit erübrigen, wenn der überzogene Kündigungsschutz in Deutschland auf ein sinnvolles Maß zurückgeführt würde und so reguläre Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland attraktiver würden.

Da die Anstellung der Arbeitslosen grundsätzlich auf ein Jahr begrenzt ist, verfehlen die Personal-Service-Agenturen darüber hinaus auch ihr erklärtes Ziel, vornehmlich Arbeitslose mit geringer Qualifikation zu unterstützen. Arbeitslose, die aufgrund ihrer mangelnden Produktivität nicht in eine Dauerbeschäftigung vermittelt werden können, werden wieder zurück in die Arbeitslosigkeit fallen.

Letztlich sind die Personal-Service-Agenturen teure „Verschiebebahnhöfe“, deren positive Wirkung wohl vor allem in einer Verbesserung der Arbeitslosenstatistik besteht. Die Verzerrungen auf dem Arbeitsmarkt werden nicht abgebaut. Geringqualifizierte mit - gemessen an den Tariflöhnen - zu geringer Produktivität haben in diesem Modell weiterhin nur geringe Chancen auf eine Beschäftigung.

Reorganisation der Bundesanstalt für Arbeit

Starre Behördenstrukturen und institutionell bedingte Fehlsteuerungen bei der Bundesanstalt für Arbeit sind nach wie vor eine Hauptursache für die nur schleppende Vermittlung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt. Hier ist dringender Handlungsbedarf gegeben. Um den strukturellen Umbau der Bundesanstalt für Arbeit und der Landesarbeitsämter zu modernen Dienstleistern - immerhin wesentlicher Anlaß für die Einberufung der Hartz-Kommission - ist es in den letzten Wochen eher ruhig geworden. Anscheinend gelingt es dem Chef der Bundesanstalt für Arbeit, Florian Gerster, unauffällig, in Übereinstimmung mit den

Arbeitsamt-Beschäftigten und den Vertretern der Tarifparteien effizientere Strukturen aufzubauen. Ergänzend ist für den Bürokratieabbau eine Reform des Sozialgesetzbuchs III erforderlich. Diese sollte die Bundesregierung zügig in Angriff nehmen.

Meldepflicht, Zumutbarkeit, Sperrzeiten

Die Bundesregierung nimmt die Arbeitslosen verstärkt in die Pflicht: Gekündigte müssen sich sofort melden, bei Verspätung wird die Unterstützung gekürzt. Junge, ledige Arbeitslose müssen bundesweit mobil sein. Sperrzeiten werden gestaffelt. Die Ablehnung einer Stelle wird schärfer sanktioniert. Die Beweislast für das Vorliegen versicherungswidrigen Verhaltens geht vom Arbeitsamt auf den Arbeitslosen über. Die Änderungen sind insgesamt noch moderat und werden zudem durch zahlreiche Zumutbarkeits- und Ausnahmeregelungen entschärft. Es ist daher fraglich, ob sich in der Praxis deutliche Auswirkungen ergeben werden.

Arbeitsmarktorientierte Zuwanderung

Nach dem Scheitern des rot-grünen Zuwanderungsgesetzes vor dem Verfassungsgericht muß nun schnellstmöglich ein weiterer Anlauf für dessen Einführung unternommen werden. Die Koalition hat angekündigt, das Gesetz noch im Januar zunächst unverändert in das Gesetzgebungsverfahren einzubringen. Bundestag und Bundesrat sollten es dann zügig verabschieden, weil der deutsche Arbeitsmarkt dringend auf gut ausgebildete ausländische Arbeitskräfte angewiesen ist.

„Kapital für Arbeit“

Das Hartz-Modul „Job-Floater“ wurde durch das Programm „Kapital für Arbeit“ der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) umgesetzt. Das Programm beinhaltet ein (zins-)subventioniertes Finanzierungspaket für Unternehmen, die Arbeitslose oder geringfügig Beschäftigte mindestens für zwölf Monate einstellen. Sinn und Zweck des Programms bleiben weitgehend im Dunkeln. Neueinstellungen scheitern in Deutschland im Regelfall nicht an der Kapitalausstattung der Unternehmen, sondern an den zu hohen Lohnnebenkosten und den Überregulierungen des Arbeitsmarkts. Zudem führt das Programm zu kaum kontrollierbaren Mitnahmeeffekten.

Es ist aus den genannten Gründen abzulehnen.

Brückengeld

Die Streichung des im Hartz-Konzept vorgeschlagenen „Brückengeldes“ für ältere Arbeitslose ist zu begrüßen, da dies lediglich zu einer Frühverrentung

Arbeitsmarkt	Gesundheitswesen	Alterssicherung
--------------	------------------	-----------------

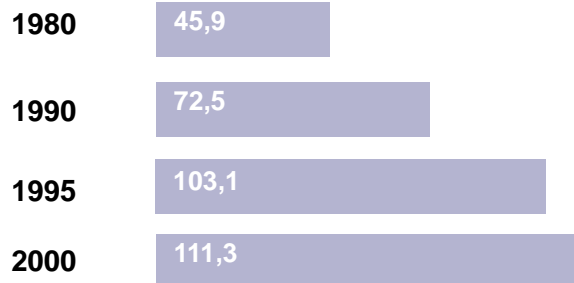
auf Kosten der Sozialkassen geführt hätte.

Mit einem „Vorschaltgesetz“ will die Regierung insgesamt 3,5 Milliarden Euro in der Gesetzlichen Krankenversicherung einsparen und so Beitragserhöhungen im Jahr 2003 verhindern. Im Arzneimittel-sektor sollen durch Rabatte von Pharmafirmen, Großhandel und Apotheken an die Krankenkassen Einsparungen von 1,4 Milliarden Euro erzielt werden. Für die Krankenkassen werden die Verwaltungsausgaben für 2003 auf die Höhe des Jahres 2002 begrenzt. Beitragssatzanhebungen sind 2003 nur unter eng begrenzten Ausnahmen zugelassen. Ärzten, Kliniken und Zahntechnikern wird eine Nullrunde verordnet. Schließlich wird das Sterbegeld reduziert. Die Versicherungspflichtgrenze wird von derzeit 3.375

Stiftung Marktwirtschaft:
Größter Reformbedarf!

Gesundheit ist teuer

Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung in Westdeutschland (in Milliarden Euro)



Quellen: BMG, Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Euro auf 3.825 Euro erhöht.

Das fast schon willkürliche „Herumdoktern“ an Symptomen zeigt die Hilflosigkeit, mit der die Regierung versucht, die systembedingt ständig steigenden Beiträge im Gesundheitswesen in den Griff zu bekommen. Die Erhöhung der Versicherungspflichtgrenze sorgt zwar kurzfristig für eine Verbreiterung der Beitragsbasis, da der Wechsel gutverdienender Arbeitnehmer zu einer privaten Kasse erschwert wird. Die Probleme werden jedoch nur zu Lasten künftiger Generationen verschoben, da das demographische Grundproblem, daß die Kosten einer immer größer werdenden Zahl Älterer von einer immer kleiner werdenden Zahl Jüngerer aufgebracht werden müssen, nicht gelöst wird.

Innovative Vorschläge zu einer umfassenden Reform des Gesundheitssystems liegen auf dem Tisch: So hat der Kronberger Kreis in seiner Studie „Mehr Eigenverantwortung und Wettbewerb im Gesundheitswesen“ jüngst einen überzeugenden Reformansatz zur Umgestaltung des Gesundheitssystems entwickelt. Es bleibt zu hoffen, daß die Regierung nach der insgesamt enttäuschenden Hartz-Gesetzgebung bei dem bevorstehenden Umbau des Gesundheits-

systems mehr Mut beweist. Die jüngsten Ankündigungen, die Reform im Schnelldurchgang noch vor der Sommerpause abschließen zu wollen, lassen jedoch befürchten, daß wieder einmal nur mit der hei-

Arbeitsmarkt

Gesundheitswesen

Alterssicherung

ßen Nadel gestrickt wird.

Überaus problematisch stellt sich die Situation in der Rentenversicherung dar. Auch hier bietet die Koalition in den ersten 100 Tagen nur Stückwerk. Zwar dienen die bislang im Bereich der Altersvorsorge ergriffenen Maßnahmen wie die Erhöhung des Beitragssatzes von 19,1 auf 19,5 %, die Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze von 4.500 Euro (Ost: 3.750 Euro) auf 5.100 Euro (Ost: 4.275 Euro) und die Senkung der Schwankungsreserve von 80 auf 50 % erklärtermaßen lediglich der vorläufigen Sicherung der Beiträge. Doch zum einen bleiben Umfang und Richtung einer Reform weitgehend offen. Zum anderen zeigt der ständige Verweis einiger Regierungsmitglieder auf die in der letzten Legislaturperiode verabschiedete Rentenreform, daß zumindest Teile der Koalition den Ernst der Lage

Föderale Ordnung

und die Notwendigkeit für umfassende Struktur reformen noch nicht erkannt zu haben scheinen. Während in den ersten Wochen der neuen Legislaturperiode keine Ansatzpunkte für eine Reform des deutschen Föderalismus zu erkennen waren, zeichnete sich die europäische Integration durch eine starke Dynamik aus. Besorgniserregend bleibt die finanzielle Lage der deutschen Kommunen.

Deutscher Föderalismus

Europäische Integration

Während der ersten 100 Tage der zweiten Regierung Schröder stand eindeutig die Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik im Mittelpunkt des politischen Interesses. Betrachtet man jedoch die politischen Entscheidungsprozesse, haben gerade diese ersten 100 Tage gezeigt, daß die Reform der föderalen Ordnung zu den vordringlichsten Aufgaben dieser Legislaturperiode gehört. Wenn alle wichtigeren politischen Entscheidungen von All-Parteien-Koalitionen getroffen werden müssen, wird die Wahlentscheidung der Bürger praktisch irrelevant. Für die politischen Beschlüsse sind alle und damit niemand wirklich verantwortlich.

All-Parteien-Koalition

Die vorherrschende Konsenspolitik lähmt die politischen Entscheidungen und verwischt die politische Verantwortung. Insbesondere der Ablauf der Reformgesetzgebung zum Hartz-Konzept stellte sich eher als „rot-schwarze“ denn als „rot-grüne“ Gesetzgebung dar. Der Vermittlungsausschuß ist in den vergangenen Jahren immer mehr vom Ausnahmefall zum zentralen Organ der Gesetzgebung geworden. Durch die unmittelbar bevorstehenden Wahlen in Niedersachsen und Hessen wirkte die de facto bestehende bundespolitische All-Parteien-Koalition auch nach der Bundestagswahl zeitweise wie gelähmt. Was not tut, ist daher eine Entflechtung der föderalen Kompetenzstrukturen und eine klare Trennung der Aufgaben zwischen den föderalen Ebenen.

Die Bundesregierung hat hier einen anderen Weg

gewählt. Sie versucht, schon im Vorfeld die wichtigsten Interessengruppen durch Expertenkommissionen einzubinden. In einem für die Bürger hochgradig intransparenten Verfahren wurde mit der Rürup-Kommission erneut ad hoc ein Gremium berufen, dessen Bedeutung weit über diejenige von Bundestagsausschüssen hinausgehen wird. Demokratisch nicht legitimiert, verhandelt diese Kommission unter Ausschluß der Öffentlichkeit wichtige Reformthemen, die voraussichtlich ebenso wie die Hartz-Gesetze anschließend unter hohem Zeitdruck im Parlament beraten werden. Intern werden diese Kommissionen von Verbänden und Lobbyisten dominiert, die für die Durchsetzung ihrer Partikularinteressen somit auch diesen Weg nutzen können.

Kommunalfinanzen

Nicht zuletzt durch die Tarifverhandlungen im öffentlichen Dienst wurde die prekäre finanzielle Situation der Kommunen erneut offensichtlich. Die Ankündigung verschiedener Kommunen, aus dem Arbeitgeberverbänden auszutreten, zeigt, wie realitätsfremd die Vorstellung ist, alle Länder, Kommunen und öffentlich-rechtlich dominierten Unternehmen wie z.B. die Fraport AG ohne Rücksicht auf deren Finanzlage in ein und denselben Tarifvertrag zwingen zu wollen. In vielen Kommunen wurden Haushaltssperren erlassen. Die zusätzliche Belastung durch die Gehaltserhöhungen wird weitere Kommunen in die Zwangsverwaltung führen. Die kommunale Selbstverwaltung steht damit für einen Teil der deutschen Bevölkerung nur noch auf dem Papier, wenn die angekündigte Reform der Kommunalfinanzen nicht bald Entlastung verschafft. Nach dem derzeitigen Zeitplan wird eine Reform jedoch frühestens 2004 in Kraft treten.

Einen weiteren Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung stellt die geplante Festlegung eines Mindesthebesatzes bei der Gewerbesteuer dar. Damit begrenzt der Bund den Steuerwettbewerb, um Gewerbesteuer oasen zu verhindern, die mit extrem niedrigen Hebesätzen Unternehmen anlocken und so für massive Einnahmeausfälle in anderen Kommunen sorgen. Der Mindesthebesatz darf vor diesem Hintergrund nur eine Übergangslösung sein. Sie muß durch eine ge-

eignete Rahmenordnung für den interkommunalen Steuerwettbewerb abgelöst werden. Denn das Problem ist nicht der Steuerwettbewerb, sondern die jet-

Deutscher Föderalismus

Europäische Integration

zige Ausgestaltung der Gewerbesteuer.

Außenminister Fischer signalisierte durch seine Mitarbeit im europäischen Konvent, daß die Bundesregierung dem Konvent in der nun anstehenden Phase der

Formulierung des neuen Vertrags- oder Verfassungstextes die notwendige Priorität einräumt. Die Bundesregierung setzt sich im Konvent für eine institutionelle Struktur Europas ein,

die dem Parlament und damit den europäischen Wählern mehr Gewicht einräumt. Der jüngste Vorschlag Deutschlands und Frankreichs enthält jedoch einen äußerst problematischen Kompromiß: Entsprechend den französischen Forderungen soll die Ratspräsidentschaft durch eine verlängerte Amtszeit gestärkt werden; entsprechend den deutschen Forderungen wird der Kommissionspräsident aufgewertet, indem er durch das Parlament gewählt wird. Dadurch ergibt sich eine Doppelspitze, die sich gegenseitig blockieren wird. In Frankreich wurde eine solche Struktur, die Cohabition zwischen einem Staatspräsidenten und einem Premierminister, die von unterschiedlichen Parteien unterstützt werden, erst

vor kurzem aus guten Gründen abgeschafft. In Deutschland wird immer deutlicher, daß das Gegenüber von Bundesrat und Bundestag eine wichtige Ursache für die Reformunfähigkeit unseres Landes ist. Aufgrund dieser Erfahrungen sollte auf europäischer Ebene eine solche Doppelspitze erst gar nicht eingeführt werden.

Der Europäische Rat in Kopenhagen machte den Weg frei für den EU-Beitritt osteuropäischer Staaten. Der Binnenmarkt wird dadurch eine deutliche Erweiterung erfahren. Im Vorfeld hatte sich die Bundesregierung dafür eingesetzt, der Türkei eine konkrete Beitrittsperspektive zu eröffnen. Dabei standen geopolitische Überlegungen zu sehr im Vordergrund. Die entscheidende Frage, ob die islamische Bevölkerung der Türkei bereit ist, Teil des europäischen Rechts- und Wirtschaftsraums zu werden und dessen säkulare und freiheitliche Ordnung zu respektieren, wurde kaum diskutiert. Umgekehrt ist jedoch für die Akzeptanz der zukünftigen Gestaltung Europas auch die (aktive) Beteiligung der europäischen Bevölkerung an den Entscheidungsprozessen wichtig. Sowohl die Verabschiedung der künftigen Verfassung Europas als auch weitere Erweiterungsschritte müssen daher durch - in Deutschland mittels einer entsprechenden Grundgesetzänderung zu ermöglichende - Referenden legitimiert werden.

Nicht weitgehend genug ist die in Kopenhagen verabschiedete Reform der europäischen Agrarpolitik. Zwar werden die Direktiven für Landwirte von 2007 bis 2013 auf dem Ausgabenniveau von 2006 real festgeschrieben und lediglich um einen - niedrigen - fixen In-

Stiftung Marktwirtschaft:
Problematische Initiative!

Ordnungspolitische Grundsatzfragen

Zu viele Bereiche des öffentlichen Lebens in Deutschland sind überreguliert. Statt sich darauf zu beschränken, einen verlässlichen Ordnungsrahmen für die private Initiative von Bürgern und Unternehmen zu gewährleisten, ist der Staat zu einem Lenker und Vollversorger geworden, der in vielen Bereichen Wettbewerb und private Initiative lähmt.

Ordnungspolitik

Finanzpolitik

In ihrer Koalitionsvereinbarung haben SPD und Bündnis 90 / Die Grünen eine umfassende Offensive für Deregulierung und Bürokratieabbau angekündigt. Mit der Lockerung des Ladenschlußgesetzes wurde bislang allerdings nur eine erste bescheidene Maßnahme konkret angekündigt. Bezeichnend ist, daß selbst diese eher vorsichtige Änderung auf heftigen Widerstand der Gewerkschaften gestoßen ist. Die

bisher bekanntgewordenen Pläne zur Modernisierung der Handwerksordnung haben den Protest der Kammern hervorgerufen. Diese Reaktionen geben einen Vorgeschmack darauf, welche Reaktionen einzelner Interessengruppen zu erwarten sind, wenn substantiellere Reformen angegangen werden.

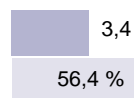
Für Ende Januar hat Wirtschafts- und Arbeitsminister Clement ein umfassendes Programm zum Abbau der Bürokratie in den Behörden angekündigt (sogenannter „Masterplan Bürokratieabbau“). Die genauen Regelungen sind noch nicht bekannt. Klar scheint jedoch zu sein, daß spezielle Öffnungsklauseln für die neuen Länder eingeführt werden sollen, nach denen diese für fünf Jahre von festgelegten bundesgesetzlichen Vorschriften abweichen können. Im Gespräch sind beispielsweise die Abweichung von baurechtlichen Vorschriften, um schnellere Genehmigungsverfahren zu ermöglichen. Nach fünf Jahren soll dann geprüft werden, ob diese Vorschriften deutschlandweit wegfallen können.

Weniger Paragraphen - mehr Arbeitsplätze

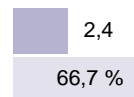
- Regulierungsindex
- Erwerbstätigenquote*

Gesetze und Vorschriften

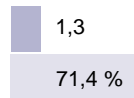
viele:
Italien, Portugal,
Spanien, Türkei



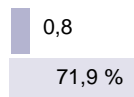
eher viele:
Belgien, Deutschland,
Finnland, Frankreich,
Japan, Niederlande,
Norwegen, Österreich,
Schweden, Südkorea,
Tschechien



eher wenige:
Australien, Dänemark,
Irland, Kanada, Schweiz



wenige:
Großbritannien,
Neuseeland, USA



Quelle: Ifo-Institut München

* Erwerbstätige in Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter

Das angekündigte Programm sollte zu einer systematischen Bestandsaufnahme und anschließenden Ausdünnung der in Deutschland bestehenden Gesetze und Vorschriften genutzt werden. Wenn die Öffnungsklauseln für die neuen Länder erfolgreich sind, sollte auf diesem Wege eine generelle Entflechtung der föderalen Strukturen in Angriff genommen werden. Darüber hinaus ist in noch größerem Maße als bisher von der Möglichkeit der Befristung von Vorschriften Gebrauch zu machen. Nur Regelungen, die sich bewährt haben, sollten verlängert werden.

Ordnungspolitik

Finanzpolitik

Steuerpolitik

Das von der Koalition unmittelbar nach der Wahl beschlossene „Steuervergünstigungsabbaugesetz“ soll, wie der euphemistische Name signalisiert, steuerliche Ungleichbehandlungen beseitigen. Dieser Zweck ist aus ordnungspolitischer Perspektive prinzipiell zu unterstützen. De facto führt das Gesetz jedoch zu Steuererhöhungen.

Die wichtigste und überraschendste Neuerung in der Steuerpolitik stellt zweifellos die Einführung der Abgeltungssteuer für Kapitalerträge dar, wie sie die Stiftung Marktwirtschaft im November 2002 angeregt hat. Zukünftig sollen Kapitalerträge nicht mehr mit dem persönlichen Einkommensteuersatz, sondern pauschal mit 25 %

besteuert werden. Für Geringverdiener wird eine Veranlagungsoption eingeräumt. Die Steuer wird dabei unmittelbar von den Banken an die Finanzämter abgeführt. Im Ausland angelegtes

Stiftung Marktwirtschaft:
**Entscheidender
Reformschritt!**

Schwarzgeld soll bei einem Rücktransfer nach Deutschland bis zum 31.12.2003 einmalig mit 25 %, bei einer Rückführung bis zum 31.06.2004 mit 35 % besteuert werden. Nach neuesten Plänen soll, wie es die Stiftung Marktwirtschaft im Dezember 2002 vorgeschlagen hat (Süddeutsche Zeitung vom 27.12.2002, Nr. 298, S. 21) bei der Rückführung zwischen (unversteuertem) „Schwarzgeld“ und (bereits versteuertem) „Weißgeld“ unterschieden werden. Handelt es sich bei den im Ausland angelegten Geldern um bereits versteuertes Kapital und sind nur die Zinserträge nicht gemeldet worden, sollen nur diese der einmaligen Steuer von 25 bzw. 35 % unterliegen. An der Einführung von Kontrollmitteilungen der Banken an die Finanzämter soll festgehalten werden.

Auch wenn es auf den ersten Blick anders erscheint, ist die Einführung der Abgeltungssteuer ein Schritt zu mehr Steuergerechtigkeit. Denn bislang tragen nur die ehrlichen Bürger zur Finanzierung staatlicher Leistungen bei. Die Abgeltungssteuer verteilt die Steuerlast auf mehr Schultern und entlastet jeden einzelnen.

Um in möglichst großem Umfang Fluchtkapital zurückzuführen, ist jedoch die richtige Ausgestaltung der Steuer wichtig. Neben der erwähnten Differenzierung zwischen versteuerten und nicht versteuerten Kapitalanlagen muß insbesondere gewährleistet sein, daß die gewählte Abgeltungssteuerregelung auch langfristig Bestand hat und nicht schon nach wenigen Jahren revidiert wird. Dies könnte z.B. durch eine förmliche „Selbstbindungserklärung“ der Politik erfolgen. Zum anderen sind die ins Auge gefaßten Kontrollmitteilungen der Banken höchst problematisch. Diese vermindern die Attraktivität der Rückführungsregelung deutlich, da die Anleger befürchten müssen, von den Finanzbehörden in Zukunft verstärkt kontrolliert zu werden. Dies wird durch die Pläne der Bundesregierung, die Daten der Kontrollmitteilungen

auch den Sozialversicherungsträgern zugänglich zu machen, noch verschärft.

Auch jenseits der Kapitalertragbesteuerung besteht in der Steuerpolitik Handlungsbedarf. Problematisch ist dabei weniger die Steuerbelastung - nach den neuesten Daten der OECD hatte Deutschland im Jahr 2001 mit 21,7 % nach Japan die zweitniedrigste Steuerquote aller Industrieländer - als vielmehr die Komplexität des deutschen Steuerrechts. Selbst Experten haben mittlerweile den Überblick über die Vielzahl von Steuergesetzen, Durchführungsverordnungen und Richtlinien verloren. Dieses Regelungsdickicht mit zahllosen Ausnahmen und Rückausnahmen führt dazu, daß diejenigen, die das erforderliche Know-how besitzen, ihre Steuerlast weitgehend vermindern können, während die Mehrheit resigniert den Regelsatz zahlt.

Möglicherweise kann die Neuordnung der Kapitalertragsteuer insgesamt als Vorbild für eine grundlegende Reform des deutschen Steuerrechts dienen. Eine Umgestaltung hin zu einer unbürokratischeren, pauschalierenden Betrachtungsweise kann hier der richtige Weg sein. Entsprechende Konzepte liegen vor: So hat unlängst eine kleine Gruppe von Steuerexperten um den ehemaligen Verfassungsrichter Kirchhof einen einfachen, klar verständlichen Entwurf zur Reform des Einkommenssteuerrechts vorgelegt - mit niedrigen Steuersätzen, aber eben auch ohne differenzierte Ausnahmetatbestände.

Haushaltspolitik

Schon kurz nach der Bundestagswahl wurde bestätigt, daß das Defizit der öffentlichen Hand 2002 über 3 % des Bruttoinlandsprodukts liegen würde. Nachdem in den letzten Monaten die Konjunkturprognosen für 2003 stetig nach unten korrigiert wurden, erscheint es wahrscheinlich, daß das Staatsdefizit in Deutschland auch 2003 die Defizit-Grenze des europäischen Stabilitätspaktes verletzen wird. Vereinzelt wird vor einem weiteren Abstürzen der Konjunktur und - unter Hinweis auf die dortige deflatorische Situation - vor „japanischen Verhältnissen“ gewarnt.

Die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank war für die deutsche Wirtschaft bereits 2002 eher restriktiv. Außerdem ist sie offensichtlich derzeit nur begrenzt effektiv: Angesichts ihres massiven Abschreibungs- und Wertberichtigungsbedarfs, der durch die gefallen Aktienkurse bzw. den starken Anstieg der

Firmenzusammenbrüche verursacht wurde, haben die Geschäftsbanken die jüngste Zinssenkung der Europäischen Zentralbank nicht an die Kreditnehmer weitergegeben.

Aus makroökonomischer Perspektive müßten die Finanzpolitik von Bund, Ländern und Gemeinden sowie die Sozialversicherungen nun die automatischen Stabilisatoren wirken lassen und die konjunkturbedingten Einnahmeausfälle durch Verschuldung ausgleichen. Das Gegenteil ist der Fall: Alle staatlichen Akteure versuchen, ihre Haushalte durch Einnahmensteigerungen (Steuervergünstigungsabbaugesetz, höhere Sozialbeiträge) und durch Ausgabenkürzungen (vor allem auch bei den kommunalen Investitionen) zu konsolidieren, und sorgen so für einen weiteren Rückgang der Nachfrage.

Konsolidierungskurs beibehalten

Dennoch sprechen drei Argumente für die Beibehaltung dieser strikten Haushaltskonsolidierung: Erstens ist die Einhaltung des europäischen Stabilitätspaktes zu beachten, der insgesamt ein sinnvolles Instrument zur Kontrolle der öffentlichen Verschuldung im Euro-Raum und damit zur Sicherung der Währungsstabilität beiträgt.

Zweitens liegen sowohl in den Haushalten der Gebietskörperschaften als auch in den Sozialversicherungen massive Effizienzpotentiale. Der Druck auf die Haushalte zwingt endlich zu effizienter Haushaltsführung, beispielsweise zur Verbesserung des Controlling. Der Druck auf die Sozialversicherungen erhöht die Bereitschaft, endlich die notwendigen Strukturreformen vorzunehmen. Zusätzliche Mittel in ineffiziente Systeme zu pumpen wäre unverantwortlich.

Drittens ist eine weitere Erhöhung der Verschuldung unverantwortlich, weil die Deutschen in der Vergangenheit auch in Aufschwungphasen massiv über ihre Verhältnisse gelebt haben. Die öffentlichen Haushalte enthalten außerdem nicht ausgewiesene zukünftige Belastungen, z.B. bei den Beamtenpensionen. Die historische Erfahrung, daß kontinuierlich Lasten auf die kommenden Generationen verlagert werden, liefert plausible Gründe nicht nur für die kompromißlose Fortführung des Sparkurses, sondern auch für die mittelfristige Einführung eines absoluten Verschuldungsverbots.

Dilemma der Politik

Vor diesem Hintergrund müßte die deutsche Politik in der derzeitigen Situation eigentlich sowohl durch automatische Stabilisatoren die Konjunktur stützen als auch die öffentlichen Haushalte auf allen föderalen Ebenen konsolidieren - ein unauflösbares Dilemma. Es hat seinen Ursprung in der verantwortungslosen Schuldenpolitik der letzten Jahrzehnte, die Politiker aller Parteien zu verantworten haben: Die Verantwortlichen im Bund, in den Ländern und in den Kommunen haben Konflikte allzu häufig dadurch gelöst, daß sie Belastungen in die Zukunft verschoben haben.

Es ist daher zu begrüßen, daß die Bundesregierung am Ziel eines ausgeglichenen Haushalts bis 2006 festhält. Damit lassen sich wieder die Voraussetzungen für eine vernünftige Konjunkturpolitik der automatischen Stabilisierung schaffen. Gleichzeitig sollte sie die Qualität der öffentlichen Leistungserstellung deutlich erhöhen und bei den nun anstehenden Reformen die prozyklische Wirkung der Sozialversicherungen und der Gemeindefinanzen neutralisieren. Die Steuerreformstufen 2004 und 2005 sollten wie geplant realisiert, weitere Abgabenerhöhungen auf jeden Fall unterlassen werden.