

ERSTES KAPITEL

Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen

- I.** Die wirtschaftliche Entwicklung in den Jahren 2006 und 2007
- II.** Stückwerk statt Konzept
- III.** Schlussbemerkung

Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen

1. Vor rund einem Jahr ist die von einer Großen Koalition getragene Bundesregierung mit Elan und **hochgesteckten Zielen** gestartet. Selten konnte eine Regierung ihre Arbeit mit einem ähnlich großen Vertrauensvorschuss in einem sich unerwartet stark aufhellenden konjunkturellen Umfeld aufnehmen. Die schnelle Entscheidung, das Renteneintrittsalter anzuheben, und der rasche Abschluss der ersten Stufe der Föderalismusreform nährten die Erwartungen auf zügige Fortschritte auf den im Koalitionsvertrag genannten zentralen wirtschaftspolitischen Reformbaustellen: dem Gesundheitswesen, der Unternehmensbesteuerung und dem Arbeitsmarkt. Diese Hoffnungen wurden aber bislang weitgehend enttäuscht: Trotz der guten konjunkturellen Entwicklung blieben die Anstrengungen auf diesen wichtigen Politikfeldern im Dickicht widerstreitender Interessen stecken.

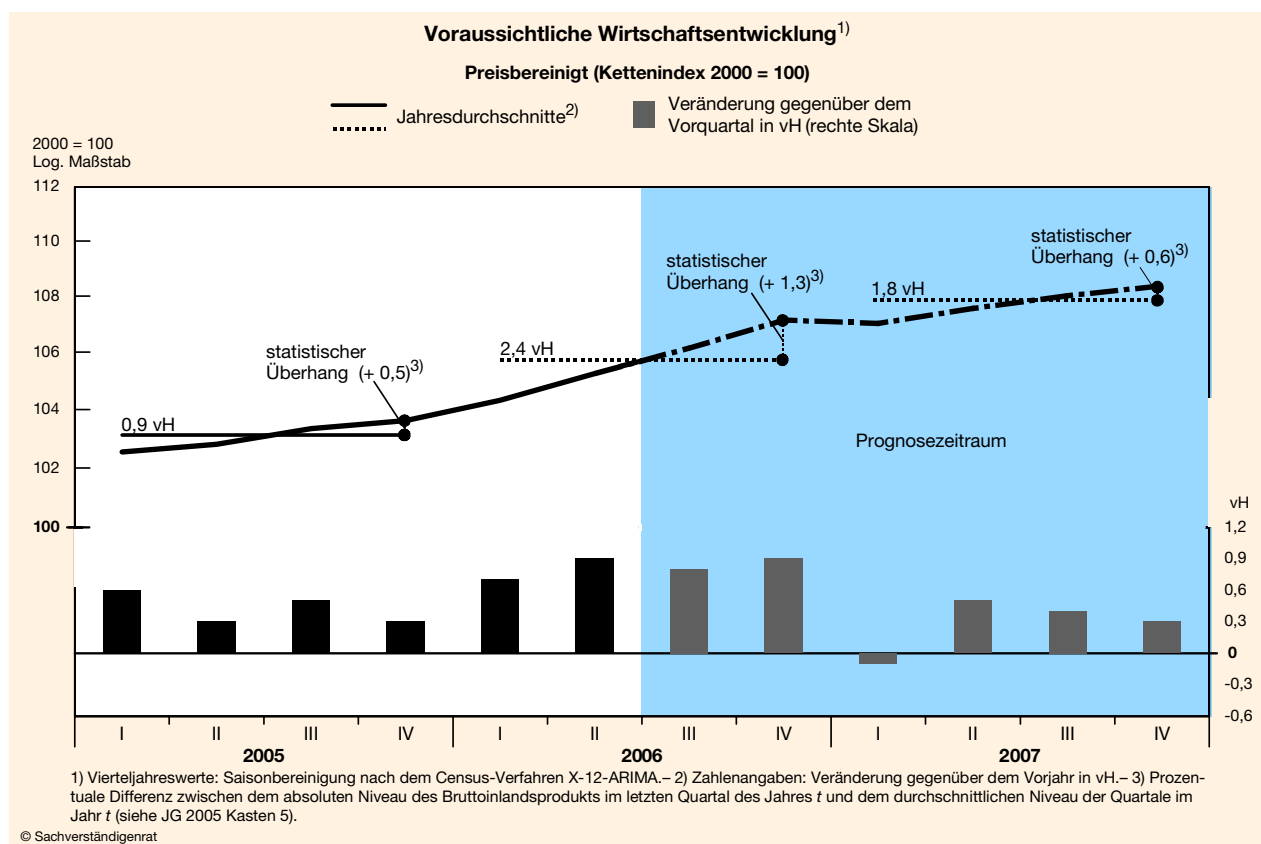
2. Die beschlossene Reform der **Finanzierungsseite im Gesundheitswesen** zeigt dies prototypisch: Die zentralen Elemente einer Ziel führenden Reform hätten die Schaffung eines einheitlichen Gesundheitsmarkts für die Gesetzliche Krankenversicherung und Private Krankenversicherung sowie die Abkopplung der Krankenversicherungsbeiträge von den Lohneinkommen sein müssen. Die ursprünglichen Reformkonzepte der Koalitionspartner, die Bürgerversicherung auf der einen und die Gesundheitsprämie auf der anderen Seite, enthalten je eines dieser Elemente als integralen Bestandteil – im Fall der Bürgerversicherung der SPD den einheitlichen Gesundheitsmarkt, bei der Gesundheitsprämie der Unionsparteien die weitgehende Abkopplung von den Lohneinkommen –, während das jeweils andere Element vehement abgelehnt wurde. Der in quälenden Verhandlungen gefundene Kompromiss, die Einrichtung eines Gesundheitsfonds, vereint nun aber nicht, wie zu erhoffen, die besten Teile beider Reformansätze, sondern enthält vielmehr keinen der notwendigen Bausteine einer Ziel führenden Reform. Der Fonds wurde darüber hinaus so unglücklich ausgestaltet, dass er auch noch seiner verbliebenen Vorteile beraubt wurde. Im Ergebnis dürfte sich daher bei einer Umsetzung der getroffenen Beschlüsse gegenüber dem Status quo eine Verschlechterung einstellen.

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen mag man es fast schon nicht mehr kritisieren, dass die dringende Reform der Sozialen Pflegeversicherung noch nicht angegangen wurde. Demgegenüber ist der Rentenpolitik ein gutes Zeugnis auszustellen. Ähnlich durchwachsen wie auf dem Feld der Sozialen Sicherung sieht es – soweit sich die anstehenden Politikmaßnahmen schon aus der Diskussion herauschälen – in der Steuerpolitik und in der Arbeitsmarktpolitik aus. Allerdings besteht bei der Reform der Unternehmensbesteuerung wie der des Niedriglohnbereichs noch die Hoffnung, dass sich die Bundesregierung aus dem Klammergriff der parteipolitischen Interessen befreien kann und gleichermaßen schlüssige wie wirksame Antworten findet.

3. Die bislang in der Summe eher enttäuschende Umsetzung der nach Maßgabe des Koalitionsvertrags anzugehenden Reformen wiegt um so schwerer, als das Jahr 2006 nicht nur politisch **günstige Bedingungen** für weitgehende und wegweisende Maßnahmen auf den zentralen wirtschaftspolitischen Handlungsfeldern bot, sondern auch das konjunkturelle Umfeld sich so günstig wie schon seit Jahren nicht mehr entwickelte.

Die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts wird von 2,4 vH im Jahr 2006 zwar auf 1,8 vH im Jahr 2007 zurückgehen (Schaubild 1). Diese Verlangsamung ist aber maßgeblich der Erhöhung der Umsatzsteuer um drei Prozentpunkte zum 1. Januar 2007 zuzuschreiben und darf nicht als Indiz angesehen werden, dass die Konjunktur in diesem Jahr ihren Wendepunkt bereits überschritten hat. Die Grunddynamik des Aufschwungs des Jahres 2006 wird sich weniger stark abschwächen und die Entspannung auf dem Arbeitsmarkt sich fortsetzen. Somit bleiben die konjunkturellen Rahmenbedingungen des nächsten Jahres günstig und können nicht als Alibi für ein weiteres Zaudern und Zögern dienen. Denn, was an richtigen Maßnahmen im kommenden Jahr nicht auf den Weg gebracht wird, wird nach Lage der Dinge für den Rest der Legislaturperiode zum Schaden der Allgemeinheit liegen bleiben.

Schaubild 1



I. Die wirtschaftliche Entwicklung in den Jahren 2006 und 2007

4. Im Jahr 2006 erreichte die zuvor weitgehend von der Auslandsnachfrage getragene konjunkturelle Belebung erstmals in größerem Umfang die Binnenwirtschaft. Haupttriebkkräfte für den überraschend starken **Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts** von 2,4 vH waren neben der weiterhin kräftigen Exportentwicklung die private Investitionsnachfrage und, wenn auch überzeichnet durch Sondereinflüsse, die Privaten Konsumausgaben (Tabelle 1). Besonders erfreulich ist, dass die konjunkturelle Belebung auf den Arbeitsmarkt übergriff und sich nicht nur in einem Rückgang der Arbeitslosigkeit um 330 000 Personen auf 4,53 Millionen registriert Arbeitslose, sondern vor allem auch in einem Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung um 0,3 vH auf 26,3 Millionen Personen niederschlug, nachdem im Jahr 2005 noch ein Rückgang um 1,2 vH oder fast 325 000 Personen zu verzeichnen gewesen war.

Tabelle 1

Wirtschaftliche Eckdaten für Deutschland

	Einheit	2003	2004	2005	2006 ¹⁾	2007 ¹⁾
Bruttoinlandsprodukt	vH ²⁾	- 0,2	1,2	0,9	2,4	1,8
Inlandsnachfrage ³⁾	vH ²⁾	0,6	0,0	0,5	1,8	1,0
Ausrüstungsinvestitionen	vH ²⁾	- 0,1	4,2	6,1	6,9	6,0
Bauinvestitionen	vH ²⁾	- 1,6	- 3,8	- 3,6	2,5	1,7
Sonstige Anlagen	vH ²⁾	2,5	1,2	4,7	4,1	3,5
Konsumausgaben, zusammen	vH ²⁾	0,0	- 0,3	0,2	0,9	0,3
Private Konsumausgaben ⁴⁾	vH ²⁾	- 0,1	0,1	0,1	0,9	0,3
Staatliche Konsumausgaben	vH ²⁾	0,4	- 1,3	0,6	0,9	0,5
Exporte von Waren und Dienstleistungen	vH ²⁾	2,4	9,6	6,9	10,2	6,6
Importe von Waren und Dienstleistungen	vH ²⁾	5,4	6,9	6,5	9,9	5,3
Erwerbstätige (Inland)	Tausend	38 724	38 875	38 823	39 045	39 299
Registrierte Arbeitslose	Tausend	4 377	4 381	4 861	4 532	4 266
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ⁵⁾	Tausend	27 007	26 561	26 236	26 326	26 623
Arbeitslosenquote ⁶⁾	vH	10,5	10,5	11,7	10,9	10,2
Verbraucherpreise ⁷⁾	vH	1,1	1,6	2,0	1,7	2,3
Finanzierungssaldo des Staates ⁸⁾	vH	- 4,0	- 3,7	- 3,2	- 2,2	- 1,5

1) Jahr 2006: eigene Schätzung, Jahr 2007: Prognose (Ziffern 127 ff.). - 2) Preisbereinigt (Vorjahrespreisbasis); Veränderung gegenüber dem Vorjahr. - 3) Inländische Verwendung. - 4) Einschließlich private Organisationen ohne Erwerbszweck. - 5) Zum 1. April 2003 wurde die Obergrenze des Arbeitsentgelts für geringfügig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse (Mini-Jobs) von 325 Euro auf 400 Euro angehoben. Ein Vorjahresvergleich der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten ist in diesem Jahr daher nur bedingt möglich. - 6) Registrierte Arbeitslose in vH an allen zivilen Erwerbspersonen (abhängig zivile Erwerbspersonen, Selbständige, mithelfende Familienangehörige). Von 2003 bis 2005 Quelle: BA. - 7) Verbraucherpreisindex (2000 = 100), Veränderung gegenüber dem Vorjahr. - 8) Finanzierungssaldo der Gebietskörperschaften und Sozialversicherung in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.

5. Angetrieben von der dynamischen Entwicklung der Weltkonjunktur, die im laufenden Jahr auch den Euro-Raum erfasste, leistete der **Außenhandel** in diesem Jahr abermals einen bedeutsamen Beitrag zu dem erfreulich hohen Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts. Der Außenbeitrag leistete bei einer starken Dynamik von Importen und Exporten einen Wachstumsbeitrag von 0,6 Prozentpunkten nach 0,4 Prozentpunkten im Jahr 2005. Diese nun schon seit mehreren Jahren kräftige Auslandsnachfrage führte mittlerweile zu einer deutlich gestiegenen Kapazitätsauslastung insbesondere bei den exportorientierten Unternehmen und machte in diesem Jahr eine Erweiterung der Produktionsanlagen erforderlich.

6. Entsprechend beschleunigte sich mit einem Anstieg von 6,9 vH die Entwicklung der **Ausrüstungsinvestitionen**. Hervorzuheben ist, dass sich die Belegung der Investitionstätigkeit in wachsendem Umfang auch auf binnenwirtschaftlich orientierte Unternehmen erstreckte. Neben Impulsen aus dem Ausland und vorübergehend verbesserten Abschreibungsbedingungen dürften

dabei zusätzlich die Bilanzbereinigungen in den vergangenen Jahren eine Rolle gespielt haben. Vielen Unternehmen ermöglichte dies, Investitionen aus eigenen Mitteln oder aufgrund einer gestiegenen Bonität zu vergleichsweise günstigen Bedingungen über Fremdkapital zu finanzieren.

7. Eine bemerkenswerte Trendwende ist bei den **Bauinvestitionen** zu verzeichnen. Sie nahmen um 2,5 vH zu und leisteten zum ersten Mal seit dem Jahr 1999 wieder einen positiven Wachstumsbeitrag. Während der Zuwachs beim gewerblichen Bau von 4,4 vH nicht zuletzt Reflex der Kapazitätsausweitung und damit der positiven Entwicklung der Ausrüstungsinvestitionen gewesen sein dürfte, war der Anstieg beim Wohnungsbau um 2,3 vH maßgeblich von Sondereinflüssen geprägt. Stimulierend wirkten hier neben der Abschaffung der Eigenheimzulage für Neufälle zum 1. Januar 2006, die im Vorfeld noch zu einem Anstieg der Baugenehmigungen und im weiteren Verlauf des Jahres zur Realisierung der Bauvorhaben geführt hatte, Förderprogramme für bauliche Energiesparmaßnahmen, Vorzieheffekte aufgrund der bevorstehenden Erhöhung der Umsatzsteuer sowie, wohl in geringerem Umfang, die erweiterte steuerliche Absetzbarkeit handwerklicher Leistungen im Bereich der privaten Haushalte.

8. Ebenso spielten bei der Zunahme der **Privaten Konsumausgaben** um 0,9 vH Sondereinflüsse eine wichtige Rolle. Zu nennen sind hier insbesondere im zweiten Halbjahr auftretende Vorzieheffekte als Reaktion auf die zum 1. Januar 2007 anstehende Anhebung der Umsatzsteuer um drei Prozentpunkte. Ferner dürften die Belebung auf dem Arbeitsmarkt und damit das abnehmende Arbeitslosigkeitsrisiko den Konsum positiv beeinflusst haben. Da der Anstieg der Tariflöhne weiterhin flach verlief, nahmen auch die verfügbaren Einkommen nur vergleichsweise verhalten zu, und dementsprechend wurde der Zuwachs der Privaten Konsumausgaben teilweise durch einen Rückgang der Sparquote finanziert.

9. Die konjunkturelle Belebung entlastete die **Öffentlichen Haushalte**. Das Steueraufkommen nahm überraschend stark zu, insbesondere bei den ertragsabhängigen Steuern kam es zu einem fulminanten Aufkommensanstieg. Da sich die staatlichen Ausgaben weiterhin moderat, das heißt mit einer Zuwachsrate unter der des nominalen Bruttoinlandsprodukts entwickelten, ging die gesamtstaatliche Defizitquote von 3,2 vH im Jahr 2005 auf 2,2 vH im laufenden Jahr zurück.

Die Einnahmeseite der **Systeme der Sozialen Sicherung** verbesserte sich ebenfalls, doch war dies vor allem auf Sondereffekte wie die Erhöhung des Bundeszuschusses in der Gesetzlichen Krankenversicherung und das Vorziehen des Fälligkeitstermins für Beitragszahlungen zurückzuführen. Im Fall der Arbeitslosenversicherung gingen auch die Ausgaben deutlich zurück, so dass in Verbindung mit einem neu eingeführten Bundeszuschuss in diesem Versicherungszweig für das kommende Jahr eine Senkung des Beitragssatzes von gegenwärtig 6,5 vH um mindestens 2 Prozentpunkte möglich wird.

10. Die Entwicklung der **Verbraucherpreise**, die im Jahr 2006 um 1,7 vH zunahmen, wurde maßgeblich vom Anstieg des Ölpreises – insbesondere im dritten Quartal 2005 und im ersten Quartal des laufenden Jahres – bestimmt. Insgesamt ist der binnenwirtschaftliche Preisdruck aber weiterhin gering. Trotz eines zunehmenden Durchwirkens der Energiepreise auf nachgelagerte Stufen lassen sich bisher keine Anzeichen für Zweitrundeneffekte erkennen, denn die Lohnent-

wicklung verlief auch in diesem Jahr ausgesprochen moderat. Die Geldpolitik war noch leicht expansiv ausgerichtet, schwenkte aber zunehmend auf eine neutrale Ausrichtung ein.

11. Mit Blick auf die wirtschaftliche Entwicklung fällt somit die Bilanz des Jahres 2006 bemerkenswert positiv aus: Das Bruttoinlandsprodukt nahm ohne erkennbaren Preisdruck so stark zu wie seit dem Jahr 2000 nicht mehr, und die konjunkturelle Erholung erfasste endlich auch die Binnenwirtschaft und den Arbeitsmarkt. Die konjunkturelle Dynamik übertraf deutlich die im Herbst des Jahres 2005 und bis zu Beginn des laufenden Jahres erstellten Prognosen. Die beachtliche Differenz zwischen der vorhergesagten Entwicklung und der tatsächlichen ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen, die zur Folge hatten, dass die Stärke der zyklischen Erholung unterschätzt wurde:

- Die erwartete Verlangsamung des Expansionstempos der Weltkonjunktur blieb aus, vielmehr setzte sich die dynamische Entwicklung aus dem Jahr 2005 fort.
- Der seit einigen Jahren sukzessiv steigende Ölpreis, der im Jahr 2005 und Anfang des laufenden Jahres noch einmal einen Schub erhalten hatte, wirkte weniger stark dämpfend als in früheren Phasen hoher Ölpreise. Zurückzuführen war dies zum einen auf den – verglichen mit vergangenen Preisschocks – weniger abrupten und zu einem erheblichen Anteil nachfrageseitig bedingten Preisanstieg, so dass die Verteuerung des Faktors Energie teilweise durch eine hohe Auslandsnachfrage nach Gütern und Dienstleistungen ausgeglichen wurde. Zum anderen scheint die deutsche Volkswirtschaft mittlerweile auch unabhängig von diesen Besonderheiten weniger stark auf eine Änderung des Ölpreises zu reagieren als in der Vergangenheit.
- Mitte des Jahres 2006 wurden die Ergebnisse zur Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts und wichtiger Aggregate für das Jahr 2005 teilweise erheblich revidiert. Das neue Verlaufsbild zeigt für das Jahr 2005 insgesamt eine dynamischere Entwicklung, was auch zu Fehlprognosen für das Jahr 2006 beitragen musste.
- Zudem darf man davon ausgehen, dass die in den letzten Jahren auf den Weg gebrachten Reformen, etwa im Steuerrecht oder auf dem Arbeitsmarkt, ihre Wirkungen erstmals in diesem Aufschwung entfalten konnten.
- Hinzu kommt schließlich noch der Einfluss der nach dem Regierungswechsel ergriffenen finanzpolitischen Maßnahmen (Impulsprogramm und Umsatzsteuererhöhung), die in den im Herbst 2005 erstellten Prognosen nicht berücksichtigt werden konnten.

12. Obgleich von der Fiskalpolitik im kommenden Jahr mit der Anhebung der Regelsätze von Umsatzsteuer und Versicherungsteuer um jeweils drei Prozentpunkte und dem Abbau weiterer Steuervergünstigungen deutlich restriktive Impulse ausgehen, ist mit Blick auf die **voraussichtliche Entwicklung im Jahr 2007** nicht mit einem Einbruch der Konjunktur zu rechnen. Vielmehr sind die Voraussetzungen für einen – wenn auch etwas gedämpften – Fortgang des Aufschwungs gegeben, denn die deutsche Volkswirtschaft startet mit einer guten Auftragslage sowie bemerkenswertem Schwung in das neue Jahr. Bis in den Herbst hinein hat sich die wirtschaftliche Lage der Unternehmen verbessert. Die Geschäftserwartungen der Unternehmen im Herbst 2006 liegen, trotz

des Rückgangs in den vergangenen Monaten, noch deutlich über dem Durchschnitt der letzten Jahre, und Umfrageergebnisse deuten darauf hin, dass nicht nur das Exportvolumen und das Investitionsvolumen nochmals in spürbarem Umfang gesteigert werden, sondern darüber hinaus der Beschäftigungsaufbau im nächsten Jahr fortgesetzt wird.

Gleichwohl wird die Entwicklung der inländischen Verwendung durch die restriktive Ausrichtung der Fiskalpolitik im Prognosezeitraum an Tempo verlieren. Bei den Privaten Konsumausgaben und im Bereich des Wohnungsbaus kommt es aufgrund der im Jahr 2006 durch Vorzieheffekte zusätzlich getätigten Ausgaben im Folgejahr zu einem Nachfrageausfall, der für sich genommen den Anstieg des Bruttoinlandsprodukts in einer Größenordnung von knapp 0,2 Prozentpunkten bremsen wird. Deutlich gravierender zu Buche schlägt der Entzug an Kaufkraft, der durch die Anhebung der Umsatzsteuer entsteht und der die Entwicklung der Privaten Konsumausgaben für sich genommen um etwa einen Prozentpunkt dämpft. In der Summe werden die Privaten Konsumausgaben mit einem Anstieg von 0,3 vH deshalb die wirtschaftliche Entwicklung im nächsten Jahr nicht nennenswert stützen. Demgegenüber werden die Ausrüstungsinvestitionen nochmals spürbar um 6,0 vH steigen. Neben den guten Aussichten für das Exportgeschäft trägt hierzu die günstige Gewinnentwicklung der letzten Jahre bei. Im Gefolge einer robusten Zunahme der Ausrüstungsinvestitionen nehmen die gewerblichen Bauinvestitionen im nächsten Jahr ebenfalls zu, wenngleich mit verringerter Rate. Einmal mehr leistet das dynamische globale Umfeld einen positiven Beitrag zur Wirtschaftsentwicklung in Deutschland. Zwar werden die Exporte infolge einer sich etwas abkühlenden Weltkonjunktur weniger kräftig ansteigen als in diesem Jahr, aufgrund der nicht mehr so schwungvollen inländischen Verwendung wird der Anstieg der Importe jedoch etwas stärker an Fahrt verlieren. Unter dem Strich steuert der Außenhandel damit einen Wachstumsbeitrag von 0,8 Prozentpunkten bei. Das **Bruttoinlandsprodukt** steigt im Jahr 2007 um 1,8 vH.

Im Zuge dieser anhaltenden konjunkturellen Erholung setzt sich der Beschäftigungsaufbau im nächsten Jahr nicht zuletzt bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung fort und federt so die anstehenden Belastungen für das reale verfügbare Einkommen in Teilen ab. Die Zahl der Arbeitslosen wird weiter auf 4,27 Millionen registriert Arbeitslose sinken. Die Beitragssätze zur Gesetzlichen Krankenversicherung und zur Gesetzlichen Rentenversicherung werden unter anderem aufgrund niedrigerer Zahlungen des Bundes steigen, während die gesamtstaatliche Defizitquote nicht zuletzt wegen der Anhebung der indirekten Steuern nochmals deutlich auf 1,5 vH zurückgeht.

13. Das weltwirtschaftliche Umfeld im Allgemeinen und die konjunkturelle Entwicklung in Europa im Besonderen sind nach wie vor entscheidende Voraussetzungen für die Fortsetzung der Erholung in Deutschland. Die in der Prognose unterstellte geringfügige Verlangsamung des Zuwachses der Weltproduktion von 3,9 vH im Jahr 2006 auf 3,4 vH im kommenden Jahr basiert auf der realistischen Annahme, dass es zu keiner abrupten Korrektur der Leistungsbilanzungleichgewichte kommen wird, die sich in den vergangenen Jahren aufgebaut haben. Für den Euro-Raum wiederum ist unterstellt, dass die geldpolitische Ausrichtung im Einklang mit der Strategie der Europäischen Zentralbank in etwa neutral sein dürfte und somit die monetären Rahmenbedingungen einer weiterhin kräftigen Dynamik nicht im Weg stehen.

14. Die Weltwirtschaft sieht sich seit einigen Jahren **stark steigenden Leistungsbilanzsalden** einzelner Länder und Wirtschaftsräume gegenüber. Bei den Defizitländern nehmen die Vereinigten Staaten mit einem Fehlbetrag von knapp 890 Mrd US-Dollar im Jahr 2006 eine dominante Stellung ein. Besonders große Überschüsse sind in einer Reihe asiatischer Staaten, allen voran Japan und China, in den Ölförderländern sowie in Deutschland zu beobachten. Eng mit diesen Entwicklungen ist eine enorme Zunahme der globalen Währungsreserven verbunden, wobei sich der Anstieg auf einige wenige Länder überwiegend im asiatischen Raum konzentriert. Bei der hohen Außenhandelsabhängigkeit der deutschen Wirtschaft stellt sich die Frage, ob diese Konstellation, die häufig und zutreffend als „**globales Ungleichgewicht**“ bezeichnet wird, zu einer starken Abwertung des US-Dollar, zu einem massiven Einbruch der Weltkonjunktur oder zu einer Kombination beider Effekte führen könnte, wovon dann auch die Unternehmen und die Arbeitsplätze in Deutschland nachteilig beeinflusst würden.

15. Die Analyse zeigt, dass ein wesentlicher Anteil dieser Ungleichgewichte durch wirtschaftspolitische Entscheidungen in den Vereinigten Staaten verursacht wurde. Nach Überwindung der konjunkturellen Abschwächung des Jahres 2001 waren die US-amerikanische Geldpolitik und Finanzpolitik eindeutig zu expansiv ausgerichtet. Während das Defizit über seine Nachfrageeffekte zur Passivierung der Leistungsbilanz führte, kam es durch die sehr niedrigen Leitzinsen zu einem Immobilienboom und einer ungewöhnlich hohen Neuverschuldung der privaten Haushalte.

Diese Entwicklungen wären bald an ihre Grenzen gestoßen, wenn nicht die **asiatischen Notenbanken** bereit gewesen wären, die mit einer starken US-Binnenkonjunktur und einer zunehmenden Ölrechnung verbundenen Defizite zu finanzieren. Anders als häufig dargestellt, spiegeln die Kapitalzuflüsse in die Vereinigten Staaten weniger die Leistungsfähigkeit der US-amerikanischen Unternehmen wider als vielmehr das Bestreben der asiatischen Länder, eine Aufwertung der nationalen Währungen gegenüber dem US-Dollar zu verhindern, um so die heimische Exportindustrie zu schützen. Auf diese Weise kam es zu einer Transmission der expansiven US-amerikanischen Wirtschaftspolitik auf die Weltwirtschaft, die dazu beitrug, dass in den Jahren 2004 bis 2006 eine im historischen Vergleich ungewöhnlich hohe globale Dynamik erreicht wurde. Dies wiederum trieb die Ölpreise und sorgte für stark steigende Leistungsbilanzüberschüsse der Ölförderländer. Allerdings wird das realwirtschaftliche Recycling der Ölexportländer in den kommenden Jahren noch vermehrt zunehmen und zu einem Abbau der Ungleichgewichte beitragen.

Auch wenn die Nettoauslandsverschuldung der Vereinigten Staaten zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht Besorgnis erregend ist, erscheint es für die Zukunft nahezu ausgeschlossen, dass diese Volkswirtschaft ein Leistungsbilanzdefizit in Höhe von über 6 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt aufrecht erhalten kann. Dazu müssten die privaten Haushalte ihre ungewöhnlich hohe Verschuldungsbereitschaft beibehalten. Mit der Anhebung der US-Leitzinsen auf ein als neutral einzustufendes Niveau und dem Abklingen des Immobilienbooms ist dies jedoch nicht zu erwarten.

Während die US-amerikanische Notenbank ihren Beitrag zu einem ausgeglichenen Wirtschaftswachstum in den Vereinigten Staaten bereits geleistet hat, ist die dortige Fiskalpolitik gefordert, die öffentlichen Haushalte weiterhin zu konsolidieren. In Anbetracht der gegenwärtigen konjunk-

turellen Risiken sollte die Konsolidierung nicht abrupt, sondern über einen längeren Zeitraum hinweg erfolgen.

Eine **Aufwertung der Währungen in Asien**, insbesondere des chinesischen Yuan, würde einen friktionsfreien Abbau der globalen Ungleichgewichte erheblich begünstigen und wird deshalb auch von internationalen Gremien immer wieder gefordert. Aus der Interessenlage der betroffenen Länder gibt es allerdings keinen unmittelbaren Anreiz für eine flexiblere Wechselkurspolitik. Die Erfahrungen aus den siebziger Jahren zeigen, dass eine stärkere regionale währungspolitische Kooperation eine wichtige Basis für die Abkehr von einer einseitigen Orientierung am US-Dollar bieten kann.

16. Obwohl ein Abbau der Ungleichgewichte letztlich unvermeidlich ist, bleibt mit Blick auf die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die deutsche Volkswirtschaft zunächst einmal festzuhalten, dass ungewiss ist, ob dieser Abbau bereits im Jahr 2007 beginnt. Es besteht darüber hinaus weithin Konsens, dass die für einen Abbau als wahrscheinlich angesehenen Basisszenarien **vergleichsweise geringe Risiken** für die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland bedeuten. Allerdings sollte die Wirtschaftspolitik auch für Konstellationen vorbereitet sein, die sich aus Risikoszenarien ergeben können, die durch eine massive Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar oder durch eine ausgeprägte Rezession in den Vereinigten Staaten gekennzeichnet sind. Gefordert wäre hier zum einen die Europäische Zentralbank, die auch in der Vergangenheit bereit gewesen ist, bei „ungeordneten Verhältnissen“ auf dem Devisenmarkt stabilisierend einzugreifen. Zum anderen verfügt die deutsche Fiskalpolitik erstmals wieder über einen deutlichen Abstand von der 3 vH-Grenze des Vertrags von Maastricht, so dass sie in der Lage wäre, bei einer sehr starken Abkühlung der Weltkonjunktur und der damit einhergehenden Gefahr eines Abgleitens der deutschen Wirtschaft in eine Rezession die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen und gegebenenfalls auch mit diskretionären Maßnahmen stabilisierend einzugreifen.

17. Die **Europäische Zentralbank** prägt durch ihre Geldpolitik die makroökonomischen Rahmenbedingungen Deutschlands maßgeblich mit. Sie hat auch in diesem Jahr in einem von Unsicherheiten gekennzeichneten Umfeld ihre stabilitätsorientierte Geldpolitik fortgesetzt. Zwar wurde das Ziel der Preisniveaustabilität – nach der Definition der Europäischen Zentralbank ein Preisanstieg von unter, aber nahe 2 vH – mit einer durchschnittlichen Inflationsrate von 2,2 vH erneut leicht verfehlt. Dies war aber vor allem auf den bis zur Jahresmitte anhaltend starken Ölpreisanstieg zurückzuführen. Im Jahresverlauf hat die Europäische Zentralbank ihre Geldpolitik deutlich gestrafft, die allerdings insgesamt noch leicht expansiv blieb. Dies zeigen sowohl die weiterhin niedrigen Realzinsen, die anhaltend hohe Geldmengen- und Kreditexpansion als auch die Ergebnisse des Monetary Conditions Index und Schätzungen einer Taylor Regel.

Die Zwei-Säulen-Strategie der Europäischen Zentralbank stand in den letzten Jahren häufig in der Kritik, wobei oftmals ein Strategiewechsel hin zum Inflation Targeting gefordert wurde. Gleichzeitig ist es der Europäischen Zentralbank allerdings gelungen, die Inflationserwartungen im Bereich der Preisniveaustabilität zu verankern. Trotz der teilweise schwierigen Kommunikation, in Zeiten als die Signale der beiden Säulen auseinander liefen, konnte sie eine hohe Glaubwürdigkeit aufbauen. Dadurch ist die Beweislast für Befürworter eines Wechsels von der Zwei-Säulen-Strate-

gie zum Inflation Targeting mittlerweile höher, als dies früher der Fall war. Ein Strategiewechsel müsste mit eindeutigen Vorteilen verbunden sein und dürfte die bestehende Glaubwürdigkeit in keiner Weise belasten.

Angesichts der bisherigen Stabilitätserfolge der Europäischen Zentralbank und der ohnehin großen Gemeinsamkeiten der Zwei-Säulen-Strategie mit der Strategie des Inflation Targeting hält der Sachverständigenrat einen expliziten Strategiewechsel nicht für ratsam; vorzuziehen ist eine Neujustierung der bisherigen Strategie, die die Vorteile der Zwei-Säulen-Strategie bewahrt und die möglichen Nachteile in der Kommunikation verringert.

Für eine Beibehaltung der monetären Analyse sprechen neuere empirische Untersuchungen, die die Prognosefähigkeit monetärer Indikatoren hinsichtlich der zukünftigen Preisentwicklung untermauern. Zudem kann die monetäre Analyse Aufschluss über Risiken für die Stabilität der Finanzmärkte geben, wodurch sie über das Ziel der Preisniveaustabilität hinaus eine wichtige zusätzliche Dimension in den geldpolitischen Entscheidungsprozess einbringt.

Zur Verbesserung der Transparenz sollte sich die Europäische Zentralbank die Vorteile des Inflation Targeting zu Eigen machen und ihre Kommunikation stärker auf Inflationsprognosen fokussieren. Die Transparenz bezüglich der Rolle der monetären Analyse könnte erhöht werden, indem neben realwirtschaftlichen regelmäßig auch monetäre Inflationsprognosen publiziert werden. Das Problem, dass die monetäre Analyse häufig zu eng verstanden und rein mechanistisch auf die Abweichung der Geldmengenentwicklung vom Referenzwert reduziert wird, könnte durch die Abschaffung des Referenzwerts gelöst werden, sobald genügend Erfahrungen mit monetären Inflationsprognosen gesammelt worden sind. Weitergehende Forderungen nach einer Erhöhung der Transparenz in der Entscheidungsfindung durch Veröffentlichung der Sitzungsprotokolle des EZB-Rates sind hingegen verfehlt.

In vielen Ländern, darunter im Euro-Raum, sind die **Immobilienpreise** in den letzten Jahren markant angestiegen. Auch wenn die Entwicklung im Euro-Raum insgesamt keine unmittelbare Gefahr von Vermögenspreisblasen signalisiert, so bestehen doch in einzelnen Ländern Risiken einer Blasenbildung. Vermögenspreisblasen stellen Zentralbanken vor große Herausforderungen, da sie nicht einfach zu identifizieren sind und bei einem Platzen mit schwerwiegenden negativen Konsequenzen für die Realwirtschaft verbunden sein können. Die Strategie der Europäischen Zentralbank bietet prinzipiell einen flexiblen und angemessenen Analyserahmen, um längerfristige Risiken zu erkennen und darauf zu reagieren. Um die Stabilität des Finanzsystems zu sichern, stellen aber zunächst einmal aufsichtsrechtliche Schritte geeignete Maßnahmen dar.

II. Stückwerk statt Konzept

18. Die Koalitionsverhandlungen im Herbst des letzten Jahres waren geprägt von den Bemühungen der Regierungsparteien, sich aus den Schützengräben des Wahlkampfs aufeinander zu bewegen; und die im Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 formulierten, durchaus **weitreichenden Reformabsichten** auf den Feldern des Gesundheitswesens, der Unternehmensbesteuerung und, wenn auch weniger ambitioniert, des Arbeitsmarkts gingen zumeist in die richtige Richtung. Die Fähigkeit, zügig Entscheidungen in so kontrovers diskutierten Fragen wie der Herauf-

setzung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre, der Einführung eines Elterngelds oder der ersten Stufe der Föderalismusreform zu fällen, rechtfertigten zunächst das in die neue Bundesregierung gesetzte Vertrauen und nährten die Hoffnung, dass diese Große Koalition die anstehenden wirtschaftspolitischen Aufgaben mit einer ähnlichen Tatkraft und Entschlossenheit angehen würde, wie dies die erste Große Koalition der Jahre 1966 bis 1969 bei den sich damals stellenden Problemen tat.

19. In der zweiten Hälfte des Jahres 2006 zeichnete sich mit zunehmender Deutlichkeit ab, dass die Bundesregierung auf den drei großen wirtschaftspolitischen Reformbaustellen einen widerstreitenden, parteipolitischen Interessen geschuldeten Zick-Zack-Kurs fährt und nur sehr zögerlich voran kommt, ohne einer erkennbaren Strategie zu folgen. Die Finanzierungsreform der Gesetzlichen Krankenversicherung war eine Fehlentscheidung, andere Entscheidungen wurden vertagt, und selbst die Eckpunkte der angekündigten Reformen blieben im Ungewissen. Beschlussfähige und überzeugende Konzepte im Bereich der Unternehmensbesteuerung oder einer Reform des Niedriglohnbereichs liegen noch nicht vor. Nach Lage der Dinge wird das Handeln der Politik seit geraumer Zeit in erster Linie durch eine Suche nach (partei-)politisch opportunen Kompromissen und damit Lösungen auf einem kleinen gemeinsamen Nenner bestimmt. Ein Vergleich dessen, was auf den zentralen wirtschaftspolitischen Reformbaustellen geschehen ist, mit dem, was hätte geschehen müssen und können, zeigt, dass im ersten Jahr dieser Großen Koalition die durch den Regierungswechsel gebotene Chance, auf wichtigen wirtschaftspolitischen Feldern zügig voranzukommen, unzureichend genutzt wurde.

1. Soziale Sicherung: Licht und Schatten

20. Begrüßenswerten Schritten auf dem Gebiet der Systeme der Sozialen Sicherung, zu denen insbesondere die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters, die Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung und auch die ausgabenseitigen Reformen im Bereich der Gesetzlichen Krankenversicherung zählen, steht die misslungene und im Ergebnis kontraproduktive Reform der Finanzierungsseite der Krankenversicherung gegenüber. Die dringliche Reform der Pflegeversicherung wurde bisher vollkommen ausgeblendet. Ein allerdings eher nachjustierender Handlungsbedarf besteht bei der Bemessung der Rentenanpassung und in den Bereichen der Hinterbliebenenversorgung sowie der Alterssicherung von Selbständigen.

21. Bei der **Gesundheitsreform** 2006 hätte es darum gehen müssen

- im Interesse einer Verbesserung der Beschäftigungs- und damit Wachstumschancen zügig die Entwicklung der Gesundheitsausgaben von der Entwicklung der Arbeitskosten zu entkoppeln;
- konkrete Schritte einzuleiten, um die Segmentierung des Krankenversicherungsmarkts nach Einkommenshöhe und nach Berufsgruppenzugehörigkeit zu überwinden, die den Wettbewerb auf dem Gesundheitsmarkt verzerrt und einer Zwei-Klassen-Medizin Vorschub leistet;
- eine die Effizienz steigernde Intensivierung des Wettbewerbs auf der Seite der Leistungserbringer zu etablieren, um Kosteneinsparungen zu generieren;

- den Wettbewerb zwischen den Krankenversicherungen zu einem „echten“ Leistungswettbewerb auszubauen, indem die Krankenversicherungen als Unternehmen durch innovative Versicherungslösungen und durch effizientes Versorgungsmanagement um die Gunst der gesunden und kranken Versicherten konkurrieren.

22. Zu begrüßen sind die auf der **Ausgabenseite** beschlossenen Maßnahmen wie die Reform des Honorierungssystems für niedergelassene Ärzte, die Öffnung der Krankenhäuser für die ambulante Versorgung oder die größere Vertragsfreiheit für Krankenkassen; dies sind Schritte in Richtung einer höheren Transparenz und Wettbewerbsintensität im Gesundheitswesen. Das Gleiche gilt für die Zulassung von die Kassenarten übergreifenden Fusionen von Krankenkassen oder die Einführung der kaufmännischen Rechnungslegung für Krankenkassen.

Weniger überzeugend sind hingegen die Vereinbarungen, die die **Private Krankenversicherung** (PKV) reformieren sollen. Die ineffiziente Segmentierung des Krankenversicherungsmarkts durch die Versicherungspflichtgrenze bleibt bestehen, und die Lösung des zur Intensivierung des Wettbewerbs innerhalb der Privaten Krankenversicherung wichtigen Problems der Portabilität der Alterungsrückstellungen wurde nur halbherzig angegangen. Die Einführung eines PKV-Basistarifs, der den Leistungsumfang der Gesetzlichen Krankenversicherung absichert und bei dem ein Kontrahierungszwang ohne Risikoprüfung besteht, ist der Sache nach zu begrüßen; ein echter Leistungswettbewerb sowohl innerhalb der Privaten Krankenversicherung als auch zwischen Privater und Gesetzlicher Krankenversicherung sowie eine Überwindung der Segmentierung des Krankenversicherungsmarkts nach Einkommenshöhe oder Berufszugehörigkeit wird dadurch aber nicht erreicht.

23. Misslungen ist die **Finanzierungsreform der Gesetzlichen Krankenversicherung** (GKV). Es ist ein politisches Armutszeugnis, eine Reform, die darauf abzielen sollte, die lohnabhängigen Beiträge zu senken, mit einer beträchtlichen Erhöhung der Beitragssätze einzuleiten, zumal diese zum großen Teil dadurch verursacht wurde, dass der im Jahr 2004 neu eingeführte Bundeszuschuss zur ordnungspolitisch korrekten Finanzierung versicherungsfremder Leistungen zurückgeführt und ab dem Jahr 2008 durch einen neuen Bundeszuschuss zur Finanzierung versicherungsfremder Leistungen ersetzt wird. Im Ergebnis werden aufgrund dieses Vor und Zurück bis zum Ende der Legislaturperiode im Vergleich zum Rechtsstand des Jahres 2005 dem GKV-System 6,6 Mrd Euro an Steuermitteln entzogen. Die erhöhten Beiträge haben damit den Charakter einer Sonderlohnsteuer der GKV-Mitglieder zur Haushaltssanierung. Die Politik wäre gut beraten, die beschlossenen Kürzungen dieses Bundeszuschusses zurückzunehmen.

Das Herzstück der Finanzierungsreform, der **Gesundheitsfonds**, in dem die Krankenkassenbeiträge gesammelt und dann zusammen mit den Steuermitteln in Form von Kostenpauschalen an die Kassen verteilt werden sollen, ist in der beschlossenen Ausgestaltung nicht nur entbehrlich. Wird er so umgesetzt, wie im Oktober 2006 von den Koalitionspartnern verabredet, dann wirkt er in hohem Maße Wettbewerb verzerrend und stellt im Vergleich zum Status quo eine Verschlechterung dar. In dieser Ausgestaltung ist dieses Konzept daher zu verwerfen. Da der Starttermin auf den 1. Januar 2009 verschoben wurde, besteht aber noch die – freilich schwache – Hoffnung, dass das Fondsmodell in entscheidenden Punkten überarbeitet und so doch noch zu einer dem Status

quo überlegenen Finanzierungsalternative umgestaltet wird. Er böte dann sogar die Möglichkeit, mittelfristig zu dem unter Beschäftigungs- und Wachstumsaspekten überlegenen Konzept einer Bürgerpauschale überzugehen (JG 2004 Ziffern 510 ff.). Dazu ist allerdings erforderlich, dass

- der Beitragseinzug, wie ursprünglich geplant, nicht durch die einzelnen Kassen vorgenommen wird, sondern auf den Fonds übergeht,
- der aus lohnabhängigen Beiträgen finanzierte Anteil der Kassenausgaben zurückgefahren und entsprechend ansteigende kassenindividuelle, aber versichertenstrukturneutrale Zusatzbeiträge in Form von einkommensunabhängigen Pauschalen erhoben werden,
- der nach Maßgabe der Höhe der Pauschalbeiträge erforderliche soziale Ausgleich ebenso wie die Kinderkrankenversicherung aus in den Fonds einzuspeisenden Steuermitteln finanziert werden.

24. Die **Soziale Pflegeversicherung** ist der Sozialversicherungszweig mit dem dringendsten Reformbedarf sowohl auf der Leistungsseite wie auf der Finanzierungsseite. Gleichzeitig ist sie das von der Politik bislang am sträflichsten vernachlässigte System.

Leistungsseitig sind neben einer besseren Versorgung Demenzkranker eine Dynamisierung der Pflegepauschalen sowie, um die häusliche Pflege nicht länger zu benachteiligten, eine Angleichung der Leistungspauschalen für die ambulante und die stationäre Pflege angezeigt.

So richtig es ist, dass es in Deutschland eine Pflegeversicherung gibt, so verfehlt war es, eine solche Versicherung noch im Jahr 1995, als bereits alle Konsequenzen der Bevölkerungsalterung für die umlagefinanzierten Systeme bestens bekannt waren, für den Großteil der Bevölkerung als ein über lohnabhängige Beiträge nach dem Umlageverfahren finanziertes System zu etablieren. In keiner Sozialversicherung sind die Folgen der demografischen Entwicklung so gravierend – und daher die Einführung kapitalgedeckter Elemente so naheliegend – wie in der Sozialen Pflegeversicherung. Angesichts des eklatanten Reformdefizits erinnert der Sachverständigenrat nachdrücklich an seine Vorschläge eines Wechsels in der Finanzierung dieses Systems, denn der Umstieg zu einem kapitalgedeckten System wird, je länger man wartet, vor dem Hintergrund der älter werdenden Gesellschaft immer teurer und damit schwieriger. Mit der **Bürgerpauschale** in der Pflegeversicherung und dem **Kohortenmodell** hat der Sachverständigenrat im Jahresgutachten 2004/05 (Ziffern 545 ff.) zwei Konzepte zur Diskussion gestellt. In beiden Modellen wird die Einkommensabhängigkeit der Beiträge aufgehoben, die Trennung zwischen Sozialer Pflegeversicherung und privaten Pflegeversicherungen überwunden und, am weitestgehenden im Kohortenmodell, durch die Einführung einer Kapitaldeckung den Herausforderungen der demografiebedingten Beitragssteigerungen begegnet.

25. Der Beschluss, das gesetzliche Renteneintrittsalter von derzeit 65 Jahren ab dem Jahr 2012 schrittweise bis auf 67 Jahre im Jahr 2029 anzuheben, so dass der Geburtsjahrgang 1964 der erste Jahrgang sein wird, für den die neue Regelung vollumfänglich gilt, ist ausdrücklich zu begrüßen. Die Nachhaltigkeit in der Finanzierung dieses Systems wird dadurch erhöht und die Tragfähig-

keitslücke des öffentlichen Gesamthaushalts deutlich reduziert. Der ursprüngliche Einspareffekt wird bis zum Jahr 2030 von der Deutschen Rentenversicherung mit 0,6 bis 0,7 Beitragssatzpunkten quantifiziert. Nimmt man die Veränderung der impliziten Rendite der Gesetzlichen Rentenversicherung als Maß für die intergenerativen Umverteilungswirkungen dieser Maßnahme, dann profitieren davon leicht die über 60-Jährigen, während insbesondere für die um das Jahr 1965 Geborenen die Beitragsrendite um 0,2 bis 0,3 Prozentpunkte zurückgeht.

So notwendig die **Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters** ist, so verfehlt ist die im Zusammenhang mit dieser Maßnahme eröffnete Möglichkeit, schon im Alter von 65 Jahren eine abschlagsfreie Altersrente zu beziehen, wenn mindestens 45 Beitragsjahre vorliegen. Diese Regelung verstößt gegen das der Gesetzlichen Rentenversicherung zugrunde liegende Prinzip der Teilhabeäquivalenz, nach dem gleichen Beitragsleistungen – das heißt einer gleichen Zahl von Entgeltpunkten – gleiche Rentenansprüche gegenüber stehen. Die Einsparwirkungen der Rente mit 67 werden dadurch zudem bis zum Jahr 2030 um etwa 0,2 Beitragssatzpunkte reduziert.

26. Mit dem RV-Nachhaltigkeitsgesetz, der Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters und einem nunmehr als „modifizierte Schutzklausel“ bezeichneten Nachholfaktor wurden von der Politik die ausgabenseitigen Möglichkeiten weitgehend ausgeschöpft, die Gesetzliche Rentenversicherung gegenüber den Konsequenzen der Bevölkerungsalterung langfristig zu stabilisieren. Weitere, über die im Jahr 2004 beschlossenen Leistungsrücknahmen hinausgehende Einschnitte, das heißt eine Absenkung des Rentenniveaus unter das geltende Mindestsicherungsniveau vor Steuern von 43 vH, würden die Legitimation dieses Systems in Frage stellen. In diesem Sozialversicherungszweig bleibt zwar noch einiges zu tun, aber die längste Strecke des Reformwegs wurde bereits zurückgelegt.

Namentlich aus systematischen und ordnungspolitischen Gründen sollten in der nächsten Zeit

- eine Umstellung der Rentenanpassungen nach Maßgabe der Entwicklung der beitragspflichtigen Einkommen anstelle der Bruttolöhne und -gehälter vorgenommen,
- eine Reform der Hinterbliebenenversorgung angegangen und
- eine Antwort auf den Wandel in der Erwerbstätigenstruktur und auf die zunehmende Anzahl schutzbedürftiger Selbständiger gegeben werden.

27. Die Ausgangsgröße der Festsetzung der jährlichen **Rentenanpassungen** ist die Veränderung der Bruttolohn- und -gehaltsumme je Arbeitnehmer des Vorjahres im Vergleich zum vorvergangenen Jahr. In die Bruttoarbeitsentgelte gehen auch die Einkommen der Beamten ein, die Arbeitseinkommen, die über der Beitragsbemessungsgrenze liegen, sowie die im Rahmen der Entgeltumwandlung zu Altersvorsorgezwecken verwendeten Einkommensbestandteile. Zudem beeinflusst auch die zunehmende Anzahl an Arbeitsgelegenheiten („Ein-Euro-Jobs“) diese Größe, so senken 100 000 zusätzliche Arbeitsgelegenheiten die durchschnittliche Bruttolohn- und -gehaltsumme um etwa 0,3 Prozentpunkte. In der Summe ist dieses gegenwärtig für die Rentenanpassung relevante Einkommen daher ein zunehmend verzerrter Indikator für die Entwicklung der Beitragsgrundlagen

der Gesetzlichen Rentenversicherung. Daher greift der Sachverständigenrat die Empfehlung der Nachhaltigkeitskommission aus dem Jahr 2003 auf und schlägt vor, die Rentenanpassungen zukünftig nicht mehr an der Bruttolohn- und -gehaltsumme je Arbeitnehmer zu orientieren, sondern an den pro Kopf gemessenen versicherungspflichtigen Entgelten der Versicherten. Damit würden sich die Rentenanpassungen an der für die Beitragsgrundlagen und damit an der für die Finanzierung des Systems relevanten Einkommensgröße orientieren.

28. Das Bundesverfassungsgericht stellte im Jahr 1997 fest, dass die **Hinterbliebenenrenten** nicht aus beitrags erworbenen Ansprüchen erwachsen. Die Rentenzahlungen an die Hinterbliebenen, die über die alternativen Zahlungen bei Anwendung des Rentensplittings hinausgehen, sind deshalb als versicherungsfremde Leistungen anzusehen. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes und die bei der Ermittlung des Rentenanspruchs praktizierte Einkommensanrechnung belegen zudem, dass die Witwen- und Witwerrenten den Charakter einer Fürsorgeleistung und nicht den einer Unterhaltsfunktion nach Maßgabe der gesetzlichen Rente des verstorbenen Ehepartners haben. Als relevante Reformoption zur Reduzierung der versicherungsfremden Umverteilung und damit der in den Rentenversicherungsbeiträgen enthaltenen impliziten Steuer bietet sich ein schrittweiser Umbau der Hinterbliebenenrente an. Dem Fürsorgecharakter der Hinterbliebenenrente kann dadurch Rechnung getragen werden, dass man den Anrechnungsfreibetrag für andere Einkommen zunächst einfriert und gegebenenfalls kürzt. Zudem ist es angezeigt, die anderen Einkommen nicht nur zu 40 vH, sondern zu 100 vH anzurechnen. Ferner bietet es sich an, das Mindestalter, ab dem der Bezug einer großen Witwenrente möglich ist, von 45 Jahren (zukünftig 47 Jahren) auf 55 Jahre zu erhöhen. Es versteht sich von selbst, dass alle diese Maßnahmen – nach einer längeren Vorlaufzeit – nur für die Neuzugänge gelten können.

29. In nahezu allen Ländern setzt sich das System der Alterssicherung aus mehreren Schichten zusammen, einer staatlich organisierten und auch teilweise aus Steuern finanzierten obligatorischen Absicherung, einer betrieblichen Zusatzversorgung und einer ergänzenden Privatvorsorge. In vielen Staaten besteht die erste Schicht aus einem universalistischen, das heißt von den jeweiligen Erwerbsformen der abgesicherten Bürger unabhängigen System. In Deutschland dagegen ist die erste Schicht entsprechend den Erwerbsformen gegliedert, wobei die Selbständigen, sofern sie nicht den freien Berufen angehören und in den jeweiligen berufsständischen Versorgungswerken versichert sein müssen, in keinem dieser Systeme obligatorisch abgesichert sind.

Die Gesetzliche Rentenversicherung war und ist vom Grundsatz her eine Versicherung für Arbeiter und Angestellte. In den vergangenen Jahren hat sich die Art der Erwerbstätigkeit stark verändert: Es gab eine Entwicklung weg von der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung hin zur Selbständigkeit und zur geringfügigen Beschäftigung. Insbesondere die Zahl der sogenannten **neuen Selbständigen** steigt, das heißt Selbständige ohne Beschäftigte (Soloselbständige), deren Einkommens- und Vermögenssituation vielfach schlechter ist als die von abhängig Beschäftigten. Für diese Gruppe besteht ein großes Risiko, im Alter unzureichend abgesichert zu sein, mit der Folge, dass aus diesen unbefriedigten Schutzbedürfnissen zukünftige Ansprüche an den Staat auf eine Armut vermeidende Mindestsicherung im Alter erwachsen. Der Schutz vor Altersarmut Einzelner und der Schutz des Staates vor Sozialhilfeansprüchen im Alter stellen zwei Seiten derselben Medaille dar. Für die Selbständigen, die nicht in den berufsständischen Versorgungswerken abge-

sichert sind, erachtet der Sachverständigenrat daher eine **Versicherungspflicht** für eine Armut vermeidende Altersvorsorge als angebracht. Die weiterführende Frage lautet, ob über eine Versicherungspflicht hinaus eine Einbeziehung dieser Selbständigen in die Gesetzliche Rentenversicherung und in letzter Konsequenz deren Weiterentwicklung zu einer Erwerbstätigenversicherung angezeigt ist. Diese Frage lässt sich indes nicht analytisch, sondern nur politisch begründet beantworten.

Hierbei handelt es sich um eine **Wertentscheidung**: Mit Blick auf eine Gleichbehandlung mit den derzeit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten spricht einiges für eine Mitgliedschaft dieser Gruppe der Selbständigen in der Gesetzlichen Rentenversicherung; der Preis für eine solche Gleichbehandlung besteht aber darin, ein Umlagesystem mit einer hohen impliziten Besteuerung auszuweiten und weitere Personen an diesen Kosten zu beteiligen. Die bloße Versicherungspflicht für eine kapitalgedeckte Altersvorsorge hingegen würde die bisher nicht abgesicherten Selbständigen von der für die Gesetzliche Rentenversicherung typischen impliziten Besteuerung freistellen, sie aber von Umverteilungselementen wie zum Beispiel die Renten erhöhende Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten oder von Rehabilitationsleistungen ausschließen. Eine Ausweitung des Versichertenkreises der Gesetzlichen Rentenversicherung würde für eine längere Zeit zu niedrigeren Beitragssätzen für die „Altmitglieder“ führen, wäre aber für die „Neumitglieder“ mit einer geringeren Beitragsrendite im Vergleich zu einer kapitalgedeckten Altersvorsorge verbunden. Je nach Gewichtung dieser Aspekte wird man die kleine Lösung einer Versicherungspflicht oder die große einer Einbeziehung in die Gesetzliche Rentenversicherung vorziehen.

2. Finanzpolitik: Durchwachsene Bilanz

30. Die Situation des öffentlichen Gesamthaushalts hat sich erfreulicherweise deutlich verbessert. Die Defizitobergrenze des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts wird bereits in diesem Jahr mit 2,2 vH klar und im nächsten Jahr mit 1,5 vH sehr deutlich unterschritten. Die Lage des Bundeshaushalts ist und bleibt aber prekär, und trotz der Umsatzsteuererhöhung zum 1. Januar 2007 sind weitere Sparanstrengungen geboten. Diese zeigen in aller Deutlichkeit die großen Schwierigkeiten, die Neuverschuldungsgrenze des Artikel 115 Grundgesetz einzuhalten. Gleichzeitig bedarf die Umsetzung wichtiger Reformvorhaben flankierender Steuermittel, so im Bereich der Gesundheitspolitik wie der Unternehmensbesteuerung. Die Politik bewegt sich dabei im Spannungsfeld der notwendigen Verringerung der steuerlichen Belastung von Gewinnen insbesondere der Kapitalgesellschaften, einem Abbau der im gegenwärtigen Steuerrecht angelegten Verzerrungen zwischen Finanzierungswegen und Rechtsformen sowie der politischen Vorgabe, das gesamte Entlastungsvolumen auf 5 Mrd Euro zu begrenzen. Es überrascht daher wenig, dass die diesem Versuch einer Quadratur des Kreises bisher entsprungenen Reformansätze nicht nur wenig überzeugend, sondern in Teilen sogar kontraproduktiv sind.

31. Die im Bundeshaushalt des laufenden Jahres ausgewiesene Nettokreditaufnahme überschreitet die veranschlagten Bruttoinvestitionen um rund 15 Mrd Euro. Dies kann durch die Ausnahmeregelung des Artikel 115 Grundgesetz nicht gerechtfertigt werden. Der **Bundeshaushalt 2006 verstößt** daher nach Ansicht des Sachverständigenrates **gegen das Grundgesetz**. Die im Frühjahr 2006 mit dem Haushaltsgesetz 2006 vorgelegte Begründung für die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung des Artikel 115 Grundgesetz argumentiert, dass im Jahr 2006 eine ernsthafte und

nachhaltige Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts drohe, die die Ziele eines hohen Beschäftigungsstands sowie eines angemessenen Wirtschaftswachstums unmittelbar gefährde, zumal die wirtschaftliche Entwicklung angesichts einer „fragilen Binnenkonjunktur“ vor allem von der Außenwirtschaft getragen werde. Die Interpretation dieser Konstellation als eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ist nicht nachvollziehbar. Unabhängig davon erweckt diese Argumentation den Eindruck von Beliebigkeit. Ein Überschreiten der Regelgrenze des Artikel 115 Grundgesetz ließe sich mit den von der Bundesregierung vorgetragene Argumenten jederzeit rechtfertigen; die Bindungswirkung der Kreditobergrenze der Verfassung wäre damit vollends ausgehebelt. Allerdings gibt es nach Lage der Dinge keine ausreichende Anzahl an Mitgliedern des Deutschen Bundestages, die eine Verfassungsklage auf den Weg bringen könnten.

32. Die Erfahrung des Jahres 2006 führt deutlich vor Augen, dass sich der Artikel 115 Grundgesetz, der eine Schranke gegen eine überhöhte Staatsverschuldung in Zeiten konjunktureller Normallagen sein sollte, als ein Papiertiger erweist. Die schwache Bindungswirkung dieser Verfassungsvorschrift resultiert zum einen aus der Interpretationsoffenheit der Ausnahmeklausel, die eine die Investitionen übersteigende Neuverschuldung zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erlaubt, und zum anderen aus den unwirksamen Sanktionen angesichts der hohen Zeitintensität der Behandlung eingebrachter Klagen durch das Bundesverfassungsgericht. Zu einer Aushöhlung der Bindungswirkung kommt es aber auch dadurch, dass derzeit die Möglichkeit besteht, in Vorjahren nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigungen im laufenden Jahr zu nutzen, und – nicht zuletzt – dass die Interpretation des Investitionsbegriffs der ökonomisch gut begründeten Intention des Artikel 115 Grundgesetz zuwider läuft. Eine Mindestvoraussetzung für die Schuldenfinanzierung staatlicher Ausgaben sollte demzufolge sein, dass diese den Vermögensbestand des Staates erhöhen, damit nachfolgenden, mit dem Schuldendienst belasteten Generationen als Ausgleich immerhin ein größeres Vermögen und die daraus erwachsenden Erträge gegenüberstehen. Unter diesem Gesichtspunkt ist aber der Ansatz von Bruttoinvestitionen zur Bestimmung der Obergrenze der Neuverschuldung, das heißt die Vernachlässigung von Abschreibungen auf den staatlichen Kapitalstock, verfehlt. Gleichzeitig müssten Privatisierungserlöse von den mit Krediten zu finanzierenden Investitionen abgezogen werden, denn ein Beteiligungsverkauf reduziert das staatliche Vermögen.

Ein solchermaßen eng gefasster Investitionsbegriff könnte die Bindungskraft der in der Verfassung vorgeschriebenen investitionsorientierten Verschuldungsobergrenze schärfen und ist dem gelegentlich geforderten Verbot einer Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben – entweder für den Fall einer konjunkturellen Normalsituation oder über den Konjunkturzyklus hinweg – deutlich überlegen. Unter Anwendung dieses **engeren Investitionsbegriffs** würde die für das Jahr 2007 geplante Kreditaufnahme des Bundes die Ausgaben für investive Zwecke um rund 18 Mrd Euro übersteigen. Die strukturelle Schieflage des Bundeshaushalts wird auf diese Weise offenkundig, und ebenso die erheblichen Konsolidierungserfordernisse, die selbst unter Berücksichtigung der Mehreinnahmen infolge der bevorstehenden Erhöhung von Umsatz- und Versicherungsteuer bestehen. Damit ist klar, dass eine solche, der Sache nach gebotene Neufassung des Investitionsbegriffs nur in Schritten und mit längeren Übergangsfristen erfolgen kann, um die öffentlichen Haushalte nicht zu überfordern.

33. Die Notwendigkeit, die öffentlichen Finanzen zu konsolidieren, ergibt sich nicht in erster Linie aus der formalen Einhaltung des Artikel 115 Grundgesetz und der Erfüllung der im Vertrag von Maastricht festgelegten Verschuldungsgrenzen. Die eigentlichen Konsolidierungsgründe resultieren aus den hinter diesen Vorschriften liegenden Argumenten, dass aus einem hohen Schuldenstand Beeinträchtigungen der langfristigen Wachstumschancen sowie Belastungen für die künftigen Generationen erwachsen.

Aufgabe der Finanzpolitik ist eine gleichermaßen beschäftigungs- und wachstumsfreundliche wie verteilungsgerechte Gestaltung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen durch den Einsatz der staatlichen Einnahmen und Ausgaben. Und da sowohl der zukünftige politische Gestaltungsspielraum wie die Entwicklungschancen der Gesellschaft von der in der Vergangenheit und heute aufgebauten Staatsverschuldung beeinträchtigt werden, ist eine Fortsetzung der – wie der Rückgang der Staatsausgabenquote in den letzten Jahren zeigt – nicht erst mit dem Bundeshaushalt 2007 eingeleiteten Konsolidierungsbemühungen unverzichtbar. Eine dauerhafte Einhaltung der nationalen Verschuldungsgrenzen in Artikel 115 Grundgesetz und der analogen Bestimmungen in den jeweiligen Landesverfassungen ist nämlich selbst unter Berücksichtigung der Mehreinnahmen durch die Anhebung der Versicherungsteuer und der Verwendung des Aufkommens aus zwei der um drei Prozentpunkte erhöhten Umsatzsteuer zu Konsolidierungszwecken alles andere als gewährleistet, ganz zu schweigen von einer Sicherstellung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte. Da mit den zum 1. Januar 2007 in Kraft tretenden Steuererhöhungen die Möglichkeiten einer einnahmeseitigen Konsolidierung durch die Anhebung von Steuersätzen auf absehbare Zeit ausgereizt sind, ist ein noch bestehender Sanierungsbedarf der öffentlichen Finanzen über Ausgabenkürzungen und das Streichen von steuerlichen Ausnahmetatbeständen zu befriedigen.

34. Die vielfach empfohlene „Rasenmähermethode“, das heißt eine pauschale Kürzung aller Subventionen um einen gleichen Prozentsatz, ist ökonomisch nicht zu befürworten und wurde deshalb vom Sachverständigenrat abgelehnt. Stattdessen hat der Rat zuletzt Vorschläge für **ökonomisch begründbare Einsparungen** bei den staatlichen Ausgaben und den Steuervergünstigungen gemacht (JG 2003 Ziffern 455 ff.; JG 2005 Ziffern 460 ff.). Von diesen Vorschlägen hat die Bundesregierung zu Beginn dieser Legislaturperiode eine ganze Reihe umgesetzt, etwa die vom Bundesrat lange blockierte Abschaffung der Eigenheimzulage, die Kürzung des Sparerfreibetrags und der Entfernungspauschale sowie Einschränkungen für Steuerstundungsmodelle. Dies verdient Anerkennung. Die damit verbundene Haushaltsentlastung baut sich allerdings erst im Zeitablauf auf und wird zu einem Teil dadurch konterkariert, dass mit dem so genannten „Impulsprogramm“ wieder neue und auch kostspielige Ausnahmeregelungen im Steuerrecht geschaffen wurden.

Bei einer Suche nach weiteren Konsolidierungsmöglichkeiten bieten sich zunächst einmal diejenigen Maßnahmen an, die in den vergangenen Jahresgutachten vorgeschlagen, bislang aber noch nicht oder teilweise angegangen wurden. Mit Blick auf die Gruppe der **Steuervergünstigungen** betrifft dies etwa die Steuerfreiheit der Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- oder Nacharbeit, die steuerfreie Übungsleiterpauschale sowie die Aufhebung der Bevorzugung bestimmter Güter bei der Umsatzsteuer (JG 2005 Ziffern 460 ff.). Im Bereich der **Finanzhilfen** weist der 20. Subventionsbericht der Bundesregierung für das Jahr 2006 noch immer ein Volumen von rund 6 Mrd Euro aus, in einer allerdings deutlich weiteren Abgrenzung gelangen andere Studien zu einem Wert

von mehr als 25 Mrd Euro für das Jahr 2005 (Boss und Rosenschon, 2006). Vor allem die Steinkohlesubventionen sowie eine Reihe unterschiedlicher Fördertatbestände zugunsten der Landwirtschaft sind hier als Kürzungspotential zu nennen, da diese Zahlungen mit Effizienzargumenten kaum gerechtfertigt werden können. In den Länderhaushalten beliefen sich ausweislich des aktuellen Subventionsberichts die Finanzhilfen im Jahr 2005 auf rund 10 Mrd Euro beziehungsweise – in der sehr weiten, auch Zuschüsse an Krankenhäuser oder Forschungseinrichtungen umfassenden Abgrenzung und unter Einbeziehung der kommunalen Ebene – auf etwa 60 Mrd Euro (Rosenschon, 2005).

35. Das Potential für eine an den staatlichen Ausgaben und den selektiven steuerlichen Vergünstigungen ansetzende Konsolidierungsstrategie der öffentlichen Haushalte ist mithin noch nicht ausgeschöpft. Gleichwohl stößt eine derartige, auf Effizienzargumente gestützte Politik in zweierlei Hinsicht an Grenzen: Einerseits bauen sich die mit der Kürzung oder der Streichung einzelner Vergünstigungen verbundenen Entlastungen zum Teil nur langsam auf, und es gibt nicht selten rechtliche Bindungen, die eine sofortige Abschaffung unmöglich machen, etwa im Rahmen der Förderung der Steinkohle. Zudem ist den Haushalten und Unternehmen Zeit einzuräumen, sich auf bevorstehende Kürzungen einzustellen, im Fall der Steuerfreiheit der Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- oder Nachtarbeit beispielsweise über höhere tarifliche Zuschläge.

Zum zweiten – und das ist das wichtigere Argument – ist das Volumen der Ausgabenkategorien und der steuerlichen Ausnahmetatbestände, deren Streichung sich rein ökonomisch begründen lässt, zu gering geworden, um den bestehenden Konsolidierungsbedarf zu befriedigen. Vor diesem Hintergrund werden die politischen Entscheidungsträger in der Zukunft nicht umhin kommen, auch solche staatlichen Ausgabenkategorien und Steuervergünstigungen auf den Prüfstand zu stellen, die verteilungspolitisch motiviert sind und deren Abschaffung mit spürbaren distributiven Konsequenzen – auch zu Lasten der eigenen Klientel – verbunden ist.

Derartige Kürzungen lassen sich nicht rein ökonomisch begründen, sondern erfordern eine politische, aus Werturteilen abgeleitete Entscheidung. Es wäre allerdings ein Missverständnis, daraus den Schluss zu ziehen, dass sich weitere ausgabenseitige Konsolidierungsmaßnahmen unter Verteilungsgesichtspunkten verbieten und dass deshalb entweder eine hohe Neuverschuldung hingenommen oder der Konsolidierungsbedarf durch höhere Steuern gedeckt werden müsste. Wer so argumentiert, übersieht, dass eine höhere Staatsverschuldung oder die Anhebung von Steuersätzen ebenfalls mit Verteilungswirkungen verbunden sind, die auf jeden Fall mit dem verteilungspolitischen Status quo zu vergleichen wären, ganz zu schweigen von den allokativen Verzerrungen, die mit einer Erhöhung von Steuersätzen verbunden sind.

Anders gesprochen: Der Hinweis darauf, dass eine Kürzung von staatlichen Subventionen, Transfers oder auch von Personalausgaben unter Verteilungsaspekten „ungerecht“ sei, greift zu kurz. Es muss auch begründet werden, warum die Beibehaltung des verteilungspolitischen Status quo zum Beispiel als Folge von Transferzahlungen oder Steuerbegünstigungen a priori „gerechter“ sein soll als die zum Beispiel mit einer Erhöhung von Steuern oder Schulden verbundenen Verteilungswirkungen. Um derartige Entscheidungen wird die Politik angesichts des unstrittigen Sanierungsbedarfs der öffentlichen Haushalte nicht herum kommen.

36. Im Koalitionsvertrag werden die Verbesserung der steuerlichen Standortattraktivität und die Gewährleistung weitgehender Neutralität bei den Finanzierungsentscheidungen und der Wahl der Rechtsform zutreffend als die Ziele einer **Unternehmenssteuerreform** genannt. Diese Ziele sollten mit den vom Bundeskabinett beschlossenen Eckpunkten umgesetzt werden. Nach Lage der Dinge ist dies nicht gelungen, und die bisherige mäandernde Diskussion lässt eine konzeptionelle Richtschnur nicht erkennen. Dies ist umso bedauerlicher, als noch keiner Bundesregierung so detailliert ausgearbeitete Vorschläge zu einer wirksamen Unternehmenssteuerreform vorlagen wie der amtierenden. So hatte der Sachverständigenrat im Auftrag der Bundesminister der Finanzen und für Wirtschaft und Arbeit gemeinsam mit dem Max-Planck-Institut für Geistiges Eigentum, Wettbewerbs- und Steuerrecht, München, und dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim, einen Vorschlag zur „Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung durch die **Duale Einkommensteuer**“ vorgelegt, der die von den Koalitionsparteien angesprochenen Ziele einer Reform der Unternehmensbesteuerung sehr weitgehend erfüllt. Die Bundesregierung hat weder die vom Sachverständigenrat vorgeschlagene Duale Einkommensteuer aufgegriffen noch die von anderen Wissenschaftlern vorgelegten Steuerkonzepte; und die in diesem Zusammenhang vom Bundesministerium der Finanzen kolportierten Steuerausfälle bei einer Umsetzung dieser Vorschläge sind nicht nachvollziehbar.

37. Stattdessen ist die Politik mit den vom Bundeskabinett am 12. Juli 2006 beschlossenen Eckpunkten einen eigenen Weg gegangen. Diese sehen vor, die nominale steuerliche Gesamtbelastung von Körperschaften von gegenwärtig etwa 39 vH auf unter 30 vH zu reduzieren. Die Gewerbesteuer wird beibehalten; die **Bemessungsgrundlagen** von Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer **sollen vereinheitlicht werden**. Dabei werden Maßnahmen gegen den Verlust von Steuersubstrat durch Fremdfinanzierung und zur Verstärkung der kommunalen Finanzen geprüft. Personenunternehmen sollen durch eine Investitionsrücklage oder eine generelle Begünstigung von einbehaltenen Gewinnen entlastet werden. Auf private Kapitalerträge wird eine Abgeltungssteuer in Höhe von 25 vH oder maximal 30 vH eingeführt. Das mit dieser Reform verbundene Entlastungsvolumen soll 5 Mrd Euro nicht übersteigen.

38. Eine Senkung der Tarifbelastung der Gewinne von Körperschaften auf unter 30 vH ist positiv zu bewerten. Zwar würde die effektive Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften dann immer noch über dem derzeitigen Durchschnitt der effektiven Steuerbelastungen von Kapitalgesellschaften in den EU-15 Staaten und 5 Prozentpunkte über den EU-25 Staaten liegen; gleichwohl wäre dies ein wichtiger Schritt zur Verbesserung der steuerlichen Attraktivität des Standorts Deutschland. Die übrigen Bestandteile der vom Bundeskabinett beschlossenen Eckpunkte zur Unternehmensbesteuerung hingegen sind überwiegend negativ zu beurteilen:

- Die **geplante Abgeltungssteuer** auf private Kapitalerträge soll neben Fremdkapitalzinsen in vollem Umfang auch Dividenden und private Veräußerungsgewinne erfassen. Bei Abzugsfähigkeit von Finanzierungskosten bei den Unternehmenssteuern würde die Abgeltungssteuer nicht nur das im Koalitionsvertrag genannte Ziel der Finanzierungsneutralität verletzen, sondern über eine Erhöhung der Kapitalkosten für eigenfinanzierte Investitionen zudem zu einer Verschlechterung der Investitionsbedingungen führen.

- Die vorgesehene **Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlagen** von Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer wäre zu begrüßen, wenn die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer durch Verzicht auf die Kürzungs- und Hinzurechnungsvorschriften der §§ 8 und 9 GewStG an die der Körperschaftsteuer herangeführt würde. Das Bundesministerium der Finanzen wollte genau den entgegen gesetzten Weg gehen, indem die Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer durch Hinzurechnung von Finanzierungskosten erweitert und an die der Gewerbesteuer angepasst werden soll. Dadurch soll dem Verlust von Unternehmenssteuersubstrat durch Finanzierungsge-
staltungen entgegengewirkt werden; gleichzeitig ließen sich so die mit der Senkung der Tarifbe-
lastung einher gehenden Aufkommensverluste begrenzen. Mit einer generellen Beschränkung
des Betriebsausgabenabzugs von Finanzierungsaufwand sind allerdings so erhebliche Nachteile
verbunden, dass davon dringend abzuraten ist. Denn damit würden ebenso das Ziel einer Ver-
besserung der Standortattraktivität konterkariert wie die Bedingungen für inländische Investi-
tionen verschlechtert, es käme zu einer Kollision mit der europäischen Zins- und Lizenzgebüh-
renrichtlinie, und das Nettoprinzip, eines der Fundamentalprinzipien des deutschen Einkom-
mensteuerrechts, würde verletzt. Zwar wurden als Alternative zur vollständigen oder teilweisen
Hinzurechnung vor allem von Fremdkapitalzinsen alternativ diverse Modelle einer „Zins-
schranke“ diskutiert, gegen die jedoch – wenn auch in abgeschwächter Form – dieselben Be-
denken anzuführen sind. In der Summe schießen die diskutierten Vorschläge zur Hinzurech-
nung von Finanzierungskosten über das Ziel hinaus, die derzeitigen Möglichkeiten missbräuch-
licher Steuergestaltungen zu verhindern. Dazu sind spezielle Maßnahmen denkbar und ange-
zeigt; so könnte man eine Variante einer Zinsschrankenregelung durchaus als Ersatz für die gel-
tenden, komplizierten Regelungen des § 8a KStG zur Gesellschafter-Fremdfinanzierung in Be-
tracht ziehen. Weitergehende Regelungen zur Beschränkung der Abzugsfähigkeit von Finanzie-
rungskosten sind abzulehnen.

39. Eine merkliche Verbesserung der steuerlichen **Standortattraktivität erfordert** eine deutliche **Senkung der effektiven Steuerbelastung** von Kapitalgesellschaften. Überschlagsmäßig kann davon ausgegangen werden, dass jeder Prozentpunkt bei der Körperschaftsteuer zu einer Aufkommensänderung von gut 1 Mrd Euro führt. Zusätzliche Mindereinnahmen ergeben sich, wenn die Entlastung für Kapitalgesellschaften auch auf Personenunternehmen übertragen wird. Eine grund-
legende Unternehmenssteuerreform, die eine Stärkung der Standortattraktivität und die Erreichung
von Entscheidungsneutralität gewährleistet, ist deshalb nicht zum Nulltarif zu haben. Bei einer Be-
grenzung des Entlastungsvolumens im Unternehmensbereich auf insgesamt 5 Mrd Euro sind die
im Koalitionsvertrag genannten Ziele einer Unternehmenssteuerreform nicht zu erreichen. Bleibt
es dabei, könnte die effektive Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften für sich genommen um
nicht einmal fünf Prozentpunkte reduziert werden. Das wäre zwar besser als der Status quo, aber
man würde damit hinter die steuerpolitischen Beschlüsse des so genannten Job-Gipfels vom Früh-
jahr 2005 zurück fallen, und bei dem Vorhaben einer grundlegenden Reform der Einkommens-
und Unternehmensbesteuerung hätte es dann einer Großen Koalition eigentlich nicht bedurft.

Aus aktuellem Anlass

40. Die Verabschiedung des „Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes“ sowie des „Föderalis-
musreform-Begleitgesetzes“ im Juli dieses Jahres war ein erster und wichtiger Schritt zur Ent-
flechtung der föderalen Entscheidungsstrukturen. Weitgehend ausgeklammert blieb in dieser Föde-

ralismusreform I aber eine seit Jahren auch vom Sachverständigenrat angemahnte Neuordnung der Finanzverfassung. Die Große Koalition hat allerdings eine Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern vereinbart. In der Anlage zum Entschließungsantrag der Regierungsparteien zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes werden als Schwerpunkte einer solchen **Föderalismusreform II** genannt:

- Maßnahmen zur Vorbeugung und Bewältigung von Haushaltskrisen,
- eine Stärkung der Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften sowie
- die verstärkte Zusammenarbeit und Möglichkeiten zur Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Bundesländern.

Nach dem **Urteil des Bundesverfassungsgerichtes** vom 19. Oktober 2006 zum Normenkontrollantrag des Landes Berlin auf Feststellung einer extremen Haushaltsnotlage kann die zweite Stufe der Föderalismusreform aber nicht mehr auf die lange Bank geschoben werden. Das Land Berlin hatte geltend gemacht, dass ihm spätestens seit dem Jahr 2002 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung zustünden, da es sich seitdem in einer extremen Haushaltsnotlage befinde, aus der es sich aus eigener Kraft nicht mehr befreien könne. Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Antrag Berlins abgewiesen und festgestellt, dass sich das Land nicht in einer extremen Haushaltsnotlage befindet. Das Gericht erkannte lediglich eine „angespannte“ Haushaltslage, die aber von Berlin mit großer Wahrscheinlichkeit aus eigener Kraft überwunden werden könne.

Mit diesem Urteil hat das Bundesverfassungsgericht – gegenüber seinem Urteil aus dem Jahr 1992 zur Haushaltsnotlagen-Problematik – die Anforderungen an die Gewährung von Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen deutlich verschärft: Ihre Gewährung erfordere nicht nur eine relative Haushaltsnotlage im Verhältnis zu den übrigen Bundesländern, sondern auch eine absolute in dem Sinne, dass eine nicht ohne fremde Hilfe abzuwehrende Existenzbedrohung eines Bundeslandes, also ein **bundesstaatlicher Notstand**, eingetreten sein müsse. Betont wird die große Bedeutung der Eigenständigkeit und politischen Autonomie der Länder mit der Konsequenz, dass diese für die haushaltspolitischen Folgen ihrer Entscheidungen selbst einzustehen haben.

Bemerkenswert und finanzpolitisch bedeutsam ist, dass das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber keine konkreten Handlungspflichten auferlegte. Lediglich eine Mahnung an die Politik stellt die unter Verweis auf die vereinbarte Föderalismusreform II getroffene Aussage dar, dass das Bundesstaatsprinzip Lösungskonzepte zur Vorbeugung und Bewältigung von **Haushaltskrisen** erforderlich mache. Damit hat das Gericht den Ball zurück ins Feld der Politik gegeben, es aber den Spielern dort überlassen, ob und wie sie die Regeln ändern wollen. Diese Zurückhaltung des Bundesverfassungsgerichtes ist im Grundsatz zu begrüßen; sie erhöht aber den Erwartungs- und Handlungsdruck auf die politischen Entscheidungsträger, Lösungen zur Vermeidung oder Bewältigung eines „bundesstaatlichen Notstands“ zu entwickeln.

41. Die **Konsequenzen dieses Urteils** für das Land Berlin sind indessen **unklar**. Zu konstatieren ist, dass Berlin in den letzten Jahren deutliche Konsolidierungsbemühungen unternommen hat, die nach den vorliegenden Planungen in und ab dem Jahr 2007 zu Primärüberschüssen im Landeshaushalt führen sollen. Diesen finanzpolitischen Kurs gilt es beizubehalten, obschon das Urteil dazu nur geringe Anreize für das Land setzt. Die vom Bundesverfassungsgericht gegebenen Hinweise, wie Berlin seine Einnahmesituation verbessern könnte, sind bei näherem Hinsehen nur zum Teil sinnvoll. Denn die vom Bundesverfassungsgericht angesprochenen weiteren Privatisierungserlöse durch den Verkauf städtischer Wohnungen würde die Haushaltslage nicht wirklich entlasten. Zum einen wäre mit einem beträchtlichen Preisverfall zu rechnen, wenn solche Wohnungen in größerem Umfang verkauft würden, zum anderen stünden den heutigen Einnahmen aus einem Verkauf zukünftig verminderte Mieteinnahmen gegenüber. Bei marktmäßiger Bewertung würden sich Privatisierungserlöse und Barwert der aus den Beteiligungen resultierenden Netto-Erlöse gerade entsprechen, so dass in diesem Fall für die langfristige Tragfähigkeit des Landeshaushalts nichts gewonnen wäre. Eine Steigerung der Steuereinnahmen ist nur zum Teil erfolgreich. Nur geringe Anreize bestehen für das Land Berlin, das örtliche Aufkommen aus der Einkommen- oder Körperschaftsteuer durch striktere Prüfungen durch die Finanzämter zu erhöhen. Von Mehreinnahmen in Höhe von jeweils einer Million Euro blieben nach Länderfinanzausgleich gerade einmal 133 400 Euro bei der Einkommensteuer und 81 400 Euro bei der Körperschaftsteuer für den Berliner Haushalt übrig. Dies illustriert die Fehlanreize des geltenden Finanzausgleichsystems. Ein Mehraufkommen ließe sich in jedem Fall durch die Anhebung des Hebesatzes für die Grundsteuer und des Steuersatzes der Grunderwerbsteuer erzielen, da diese Steuern nur in normierter Form in den Länderfinanzausgleich eingehen und Ausweichreaktionen kaum auftreten dürften. In Betracht kommt auch eine Erhöhung des unter dem Bundesdurchschnitt (für Gemeinden über 50 000 Einwohner) liegenden Hebesatzes bei der Gewerbesteuer, wobei jedoch Standortverlagerungen in das benachbarte Umland nicht auszuschließen sind. Dies wiederum verdeutlicht, dass eine gewisse Steuerautonomie der Bundesländer essentieller Bestandteil einer Strategie zur Bewältigung von Haushaltskrisen sein muss.

42. Bezogen auf den konkreten Fall Berlins ist dieses Urteil nur von beschränktem Gebrauchswert. Im Hinblick auf die Prävention und Bewältigung zukünftiger Haushaltskrisen im Bundesstaat lässt das Urteil dem Gesetzgeber große Handlungsspielräume. Dies eröffnet die Chance einer sinnvollen Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen in der zweiten Stufe der Föderalismusreform.

Zur Vermeidung zukünftiger Haushaltskrisen bieten sich als Lösungen vor allem an:

- eine Zulässigkeit von Insolvenzverfahren auch für Gebietskörperschaften oder ergänzend beziehungsweise komplementär
- eine in der Verfassung verankerte Schuldenbremse für Bundesländer.

Die Kreditwürdigkeit des Landes Berlin wurde weder durch die seit dem Jahr 1993 fortbestehende Überschreitung der in Artikel 87 Absatz 2 der Verfassung von Berlin – analog zu Artikel 115 Grundgesetz – festgelegten Kreditobergrenze noch durch das Urteil des Bundesverfassungsge-

richtes vom 19. Oktober 2006 beeinträchtigt. Die Ratingagentur Fitch stuft Berlin weiterhin wie alle anderen Bundesländer und den Bund mit der höchsten Bonitätsstufe „AAA“ ein. Auch bei Moody's bleibt die Bewertung Berlins nach dem Verfassungsgerichtsurteil mit einem Rating von „Aa3“ unverändert. Offensichtlich wird von den Finanzmärkten die Möglichkeit einer **Zahlungsunfähigkeit** selbst hoch verschuldeter Bundesländer **ausgeschlossen**. Dies hängt vermutlich auch damit zusammen, dass Gebietskörperschaften nach geltendem Recht nicht insolvenzfähig sind. So besagt § 12 Absatz 1 Insolvenzordnung, dass ein Insolvenzverfahren über das Vermögen des Bundes oder eines Landes nicht möglich ist.

Daher könnte man prüfen, ob nicht ein **Insolvenzverfahren** auch **für Gebietskörperschaften** zulässig sein sollte. Trotz erheblicher Schwierigkeiten bei der Feststellung und Handhabung des Insolvenzfalls, bei der Abgrenzung von vorrangigen und nachrangigen Forderungen und vieler anderer Detailprobleme könnten von der Einführung eines bundesstaatlichen Insolvenzverfahrens erhebliche Anreizeffekte zur Begrenzung der staatlichen Neuverschuldung ausgehen. Wenn Kreditgeber bei Einleitung eines solchen Verfahrens mit einer Nichtrückzahlung von Forderungen rechnen müssen, werden sie entsprechende Risikozuschläge fordern und im Extrem die Zeichnung von Schuldtiteln eines Landes vollständig einstellen.

Im Zusammenhang mit internationalen Schuldenkrisen werden derartige Regelungen für staatliche Schuldner seit längerem diskutiert (JG 2002 Ziffern 584 ff.). Auch gibt es in Chapter 9 des US-amerikanischen Insolvenzrechts Regelungen für Insolvenzen von Kommunen, an denen man sich orientieren könnte.

Vorzuziehen wäre die Einführung einer wirksamen verfassungsmäßigen „**Schuldenbremse**“ für die Bundesländer, wie sie seit einigen Jahren in der Schweiz praktiziert wird. Gegenwärtig finden sich in den meisten Länderverfassungen Festlegungen einer Kreditobergrenze, die entweder wörtlich oder sinngemäß mit Artikel 115 Grundgesetz übereinstimmen. Diese Verfassungsbestimmungen haben sich aber nicht als besonders wirksam erwiesen. Um diese Bestimmungen zu schärfen, sind zum einen eine engere Definition der über Kredite zu finanzierenden Investitionen sinnvoll und zum anderen eine verbindliche Vorschrift zur Vermeidung konjunktureller Haushaltsdefizite über den Konjunkturzyklus hinweg zweckmäßig. Bei einer präziseren Auslegung des Investitionsbegriffs und etwaiger Ausnahmetatbestände wären derartige Verschuldungsregeln für Bund und Länder besser begründbar und gleichzeitig sinnvoller als die Defizitbegrenzungen des EG-Vertrages.

43. Eine stärkere Begrenzung der Neuverschuldungsmöglichkeiten der Bundesländer ist ökonomisch mit der in Artikel 109 Absatz 1 Grundgesetz verankerten Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern nicht zu vereinbaren, wenn den Ländern nicht gleichzeitig und im Gegenzug eine gewisse Steuerautonomie zugebilligt wird. Andernfalls bestünde kein Spielraum für eine an den Präferenzen der Bürger orientierte Ausgabengestaltung, weil die Ausgaben der Länder stets den mehr oder weniger exogen vorgegebenen Einnahmen entsprechen müssten. Im Rahmen der Föderalismus-Reform II sollte deshalb einer Steuerautonomie der Bundesländer eine besondere Bedeutung beigemessen werden (JG 2003 Ziffern 513 ff.). Damit einher geht die Notwendigkeit zu einer Reform des Länderfinanzausgleichs, die die negativen Anreizwir-

kungen des gegenwärtigen Systems reduziert und die Vorteile einer größeren Steuerautonomie der Länder nicht sofort wieder neutralisiert (JG 2004 Ziffern 799 ff.).

3. Arbeitsmarkt: Handlungsbedarf trotz Wende zum Besseren

44. Die Lage auf dem Arbeitsmarkt hellt sich im Zuge der konjunkturellen Belebung erfreulich auf. Die Arbeitslosigkeit sinkt, und alle Komponenten der Erwerbstätigkeit namentlich die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung entwickeln sich positiv. Das Grundübel des deutschen Arbeitsmarkts, die hohe und verfestigte Sockelarbeitslosigkeit, kann und wird aber selbst durch eine länger anhaltende gesamtwirtschaftliche Belebung nicht geheilt. Eine Lösung dieses nicht nur ökonomischen, sondern auch – wie die aktuelle „Unterschichtdebatte“ belegt – gesellschaftlichen Problems muss an den schlechten Arbeitsmarktchancen von Geringqualifizierten und der hohen Langzeitarbeitslosigkeit ansetzen. Die der Sache nach gebotene Flexibilisierung des Regelwerks am Arbeitsmarkt aber wurde im Koalitionsvertrag ausgeschlossen. Vereinbart wurden neben einem untauglichen Flexibilisierungsversuch des Kündigungsschutzes die Konzipierung eines wirksamen Modells für einen Kombilohn, vor allem um die Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen zu verbessern. Parallel zu den noch andauernden Beratungen werden auf der einen Seite populäre aber beschäftigungsfeindliche Mindestlohnkonzepte gefordert, während auf der anderen Seite fragwürdige und überholte Kombilohnideen diskutiert werden. Da aber die beauftragte Arbeitsgruppe der Koalition und des Bundesministerium für Arbeit und Soziales bislang sehr geräuschlos und ohne mediale Begleitmusik an einer Reform des Niedriglohnsektors arbeitet, kann man auf dieser Reformbaustelle noch auf Fortschritte hoffen, die einer Großen Koalition würdig sind. Verfehlt sind indes Vorschläge, die auf eine Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds zielen, da damit einem weiteren Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit Vorschub geleistet würde.

45. Es ist gut belegt, dass in Ländern, in denen die rechtlichen Kündigungsschwellen niedrig sind, regelmäßig die Langzeitarbeitslosigkeit signifikant geringer ist als in Ländern mit einem hohen Protektionsniveau. Die allgemeine Beschäftigungslage und damit die durchschnittlichen Arbeitslosenquoten sind dagegen häufig unabhängig von der Ausgestaltung des Kündigungsschutzes. Denn ein nur schwach ausgeprägter Kündigungsschutz erhöht die Fluktuation auf dem Arbeitsmarkt und verringert entsprechend die Verweildauer in der Arbeitslosigkeit; höhere Entlassungsrisiken der Beschäftigten sind dabei der Preis für die höheren Einstellungschancen der Arbeitslosen.

Selbst hohe rechtliche Hürden vor Kündigungen schützen letztlich keinen Arbeitnehmer vor Entlassungen, sind aber für den Arbeitgeber mit Trennungskosten in Form von ex ante der Höhe nach unbekanntem Abfindungen verbunden. Diese unbekanntem und damit nicht kalkulierbaren Trennungskosten liegen wie ein Schattenlohn auf dem Barlohn und lassen die Arbeitgeber bei Neueinstellungen zurückhaltend sein. Wer wirksam gegen die Langzeitarbeitslosigkeit vorgehen will, muss bereit sein, die rigiden deutschen Kündigungsregelungen im Interesse der etwa 1,8 Millionen Langzeitarbeitslosen zu flexibilisieren.

Die von den Regierungsparteien im Koalitionsvertrag bekundete Absicht „das Kündigungsschutzgesetz mit dem Ziel weiter zu entwickeln, (um) zum einen mehr Beschäftigung zu ermöglichen

und zum anderen die Schutzfunktion des Kündigungsschutzes für bestehende Arbeitsverhältnisse nachhaltig zu sichern“, ist deshalb ebenso widersprüchlich wie die in den Verhandlungen gefundene Regelung, es bei den derzeitigen Kündigungsschutzregeln zu belassen, diesen Regeln aber die Option einer bis auf 24 Monate verlängerten Wartezeit vorzuschalten. Da die verschiedenen Sonderkündigungsrechte nicht entsprechend angepasst werden sollten, hätte sich ein neuer arbeitsrechtlicher Zwischenzustand zwischen einer echten Probezeit und einem unbefristeten Arbeitsverhältnis ergeben, mit dem gegenüber dem Status quo wenig bis nichts gewonnen worden wäre, zumal im Gegenzug die Möglichkeiten zur Befristung von Arbeitsverträgen beschnitten werden sollten.

46. Wenn die Einstellungschancen der Arbeitslosen verbessert und einem Entstehen von Langzeitarbeitslosigkeit einschließlich der damit verbundenen Stigmatisierung und Entwertung von berufsspezifischem Humankapital vorgebeugt werden soll, ist eine **Neuausrichtung** der arbeitsrechtlichen Regelung **betriebsbedingter Kündigungen** erforderlich. Daher stellt der Sachverständigenrat zur Diskussion, den Schutz vor betriebsbedingten Kündigungen generell aus dem Kündigungsschutzgesetz zu streichen und stattdessen einen Abfindungsanspruch einzuführen, dessen Höhe von der Dauer der Betriebszugehörigkeit abhängt und für den verbindliche Mindeststandards gelten. Die bestehenden Sonderregelungen für Mitglieder von Betriebsräten blieben davon unberührt. Ebenso wenig betroffen wären personenbedingte und verhaltensbedingte Kündigungen; für sie gilt prinzipiell der bestehende Kündigungsschutz, der aber im Hinblick auf die Beweistatbestände des Arbeitgebers reformiert werden sollte.

Eine betriebsbedingte Kündigung unterliegt dann einer gerichtlichen Überprüfung nur noch insoweit, als diese gegen bestehende Vorschriften eines Diskriminierungsverbots verstößt oder eine reine Willkürmaßnahme darstellt, wobei in beiden Fällen der Arbeitnehmer plausible Belege für ein solches Fehlverhalten des Arbeitgebers vorlegen muss. Zum Schutz des Arbeitnehmers gelten nach Dauer der Betriebszugehörigkeit gestaffelte Kündigungsfristen von maximal sechs Monaten. Aus Gründen des Vertrauensschutzes findet die Neuregelung, die für alle Unternehmen unabhängig von der Beschäftigtenzahl gilt, nur auf nach In-Kraft-Treten des Gesetzes abgeschlossene Arbeitsverträge Anwendung.

Ein derart reformierter Kündigungsschutz reduziert nicht notwendigerweise die Kosten einer Entlassung für das einzelne Unternehmen, macht sie aber kalkulierbar, und gerade für mittlere Unternehmen wird das Arbeitsrecht einfacher und überschaubarer. Zugleich bleibt der Arbeitnehmer bei Entlassungen nicht schutzlos und erhält im Falle einer Kündigung einen Ausgleich für seine damit verbundenen Einbußen.

47. Die zentralen Problemgruppen unter den Arbeitslosen sind die **Geringqualifizierten und die Langzeitarbeitslosen**. Im internationalen Vergleich nimmt Deutschland hier eine unrühmliche Spitzenposition ein; auf diese Gruppen sollte die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ihr Hauptaugenmerk richten. Langzeitarbeitslose zählen zwar mehrheitlich formal zu den Qualifizierten, aber häufig hat die anhaltende Arbeitslosigkeit zu Entwertung oder Verlust wichtiger Fertigkeiten und Kenntnisse geführt, so dass potentielle Arbeitgeber Langzeitarbeitslose ungeachtet der nachgewiesenen formalen Qualifikation ähnlich wie Geringqualifizierte einstufen. Daher dürfte für

geringqualifizierte Arbeitslose und viele Langzeitarbeitslose der erzielbare Einstiegslohn auf dem ersten Arbeitsmarkt gleichermaßen niedrig sein, so dass vor allem Tätigkeiten im Niedriglohnbereich in Frage kommen.

Dieser **Niedriglohnbereich**, in dem etwa 6 Millionen Personen oder etwa ein Fünftel aller abhängig Beschäftigten arbeiten, ist in Deutschland im internationalen Vergleich keineswegs unterentwickelt. Aber er ist keine Domäne der Geringqualifizierten, mit der Folge, dass sie mit qualifizierten Arbeitnehmern um die Arbeitsplätze konkurrieren müssen und dabei aufgrund ihrer niedrigeren Produktivität schlechtere Chancen haben, in diesen eigentlich für sie prädestinierten Bereichen eine Stelle zu finden. Eine weitere Aufspreizung der Lohnstruktur ist daher angezeigt, weil damit sowohl die Arbeitsnachfrage im Niedriglohnbereich erhöht als auch der Verdrängungswettbewerb zwischen Qualifizierten auf der einen und Geringqualifizierten auf der anderen Seite entschärft wird.

48. Im Koalitionsvertrag wurde eine Reform des Niedriglohnbereichs vereinbart. Zudem sollte die Einführung eines Kombilohnmodells geprüft werden, namentlich, um die schlechten Beschäftigungschancen genau dieser eben genannten Problemgruppen zu verbessern. Deshalb wurde im Frühjahr dieses Jahres der Sachverständigenrat vom Bundesminister für Wirtschaft und Technologie gebeten, eine Expertise zu diesem Themenkomplex zu erstellen, um so den Meinungsbildungsprozess der Regierung zu unterstützen. Dem ist der Rat mit seiner Expertise „**Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell**“ nachgekommen.

Da drei Viertel der als den Problemgruppen zugehörig identifizierten Arbeitslosen in den Rechtskreis des SGB II fallen und das Arbeitslosengeld II bereits in seiner derzeitigen Ausgestaltung Kombilohncharakter hat – immerhin beziehen rund 900 000 Personen neben ihrem Erwerbseinkommen ein aufstockendes Arbeitslosengeld II –, sieht der Sachverständigenrat in einer Reform des Arbeitslosengelds II einen geeigneten und wirksamen Weg, die Beschäftigungschancen dieser Zielgruppe zu verbessern. Die vorgeschlagene Reform will die Attraktivität einer Arbeitsaufnahme erhöhen – reguläre Arbeit muss sich mehr lohnen als bisher – und gleichzeitig durch eine Senkung der Arbeitskosten Anreize zur Schaffung neuer Arbeitsplätze setzen.

49. Der Vorschlag des Sachverständigenrates besteht aus **drei Modulen**:

Modul 1: Geringfügigkeitsschwelle beim Arbeitslosengeld II, das heißt Vollanrechnung von Einkommen bis zu 200 Euro auf das Arbeitslosengeld II, im Gegenzug verbleibt von Einkommen zwischen 200 Euro und 800 Euro ein größerer Teil beim Leistungsempfänger. Zusätzlich wird für Erwerbseinkommen oberhalb von 200 Euro eine Pauschale in Höhe von monatlich 40 Euro zur Abdeckung etwaiger Werbungskosten gewährt.

Modul 2: Absenkung des Regelsatzes für erwerbsfähige Leistungsempfänger um 30 vH, im Gegenzug Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten für Einkommen auf dem ersten Arbeitsmarkt zwischen 200 Euro und 800 Euro: von jedem hinzuverdienten Euro können 50 Cent behal-

ten werden, statt wie bislang nur 20 Cent. Bei Vollzeitbeschäftigung in einer jedem Arbeitswilligen garantierten Arbeitsgelegenheit wird der Regelsatz wieder auf das frühere Niveau aufgestockt.

Modul 3: Absenkung der Minijobgrenze von 400 Euro auf 200 Euro; gleichzeitig Ausdehnung der Gleitzone (Midijobs), in der bereits jetzt ermäßigte Sozialversicherungsbeiträge gelten, auf den Bereich von 200 Euro bis 800 Euro in Verbindung mit einer noch stärkeren Ermäßigung.

Die Module 1 und 3 sollen bewirken, dass insbesondere als **Minijobs** ausgeübte geringfügige Beschäftigungsverhältnisse zugunsten regulärer sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze **zurückgedrängt** werden, um so eine stärkere und nachhaltigere Integration von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt zu erreichen. Dazu werden zum einen Erwerbseinkommen von bis zu 200 Euro voll auf das Arbeitslosengeld II angerechnet und somit unattraktiv gemacht, während höhere, sozialversicherungspflichtige Erwerbseinkommen in größerem Umfang als bisher beim Leistungsempfänger verbleiben. Zum anderen wird die Grenze für Minijobs von 400 Euro auf 200 Euro abgesenkt und die Belastung mit Sozialversicherungsbeiträgen für Einkommen von 200 Euro bis 400 Euro spürbar verringert. Diese Elemente des Vorschlags sind in der öffentlichen Diskussion vergleichsweise wenig umstritten.

Modul 2, das **zentrale Element** des Vorschlags, beinhaltet eine Senkung des Regelsatzes für erwerbsfähige Leistungsempfänger um 30 Prozent. Diese Absenkung wurde fälschlicherweise in eine Senkung des garantierten soziokulturellen Existenzminimums umgedeutet. Dies ist nicht der Fall. Es ist eine vorrangige Aufgabe jedes entwickelten Staates, in allen Lebensphasen existenzielle Armut seiner Bürger zu verhindern. Hilfebedürftige haben einen Anspruch auf Unterstützung durch die Solidargemeinschaft. Bei Erwerbsfähigen allerdings kann und sollte die Gesellschaft eine **Gegenleistung** in Form von eigenen Bemühungen, die Hilfebedürftigkeit zu verringern, verlangen – konkret durch die Übernahme einer auch schlecht bezahlten Tätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt oder in einer Arbeitsgelegenheit auf dem zweiten Arbeitsmarkt. Genau dies ist auch der Grundgedanke der Grundsicherung für Arbeitsuchende (§§ 1, 2 SGB II). Wer hilfebedürftig ist, hat den gleichen Anspruch auf die Solidarität der Gesellschaft und die Sicherstellung des soziokulturellen Existenzminimums wie bisher, er soll aber seinerseits dazu beitragen, diesen Zustand zu beseitigen oder zumindest zu verringern.

Da nicht alle Arbeitsuchenden sofort eine reguläre Beschäftigung finden werden, ist eine ausreichende Zahl von Arbeitsgelegenheiten vorzuhalten. Und auch den Leistungsempfängern, die auf dem ersten Arbeitsmarkt keine Stelle finden und deshalb eine Arbeitsgelegenheit in Anspruch nehmen möchten, muss das volle Leistungsniveau gewährt werden, wenn ihnen kein freier Platz in einer Arbeitsgelegenheit zur Verfügung gestellt werden kann. In der Startphase wären bis zu 700 000 solcher Stellen auf dem zweiten Arbeitsmarkt vorzuhalten. Im Unterschied zum Status quo der „Ein-Euro-Jobs“ führen die **Arbeitsgelegenheiten** im Rahmen des Vorschlags des Sachverständigenrates zu keinem Mehrverdienst, sondern nur zur Wiederaufstockung der staatlichen Unterstützung auf das bisherige Niveau des Arbeitslosengelds II.

50. So schnell und scharf diese Absenkung des Regelsatzes zunächst von Vertretern aller Parteien kritisiert wurde, so notwendig ist sie für die Wirksamkeit des gesamten Vorschlags. Denn neben der theoretischen Analyse zeigen auch die internationalen und nationalen Erfahrungen mit Kombilöhnen und Kombilohnelementen in dem System der Sozialen Sicherung, dass Arbeitnehmer zwar durchaus auf finanzielle Anreize in Form von Lohnzuschlägen oder günstigen Anrechnungsmodalitäten von Erwerbseinkommen reagieren. Die mit Abstand größeren **Arbeitsmarktwirkungen** gehen allerdings von Änderungen in der Höhe der **Transferzahlungen** bei Nichterwerbstätigkeit aus. Kombilohnansätze, die das Grundleistungsniveau als gegeben betrachten und ausschließlich auf eine Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten setzen, werden deshalb trotz beträchtlicher Kosten allenfalls begrenzte positive Beschäftigungseffekte bewirken.

Ungeachtet der Zweckmäßigkeit der Module 1 und 3 sind quantitativ bedeutsame Beschäftigungseffekte erst bei einer Senkung des Regelsatzes zu erwarten. Konkret zeigen die durchgeführten Simulationsrechnungen, dass der komplette Vorschlag eine Erhöhung der Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt um 350 000 Personen erwarten lässt. Man mag diese Zahl als gering ansehen, aber sie basiert auf validen Berechnungen und nicht auf Behauptungen und Versprechungen. Zudem ist diese Reform kurzfristig mit allenfalls geringen Mehrbelastungen der öffentlichen Haushalte verbunden und führt mittel- bis langfristig zu spürbaren Entlastungen.

51. Die entscheidende Voraussetzung für die Beschäftigungseffekte des Modells des Sachverständigenrates ist, dass bei sinkenden Arbeitskosten weitere Arbeitsplätze geschaffen werden. Die bisherige Erfahrung legt nahe, dass dies vor allem im Bereich einfacher Dienstleistungen im Niedriglohnbereich geschehen wird. Die Berechnungen zu den Beschäftigungseffekten berücksichtigen dabei, dass es infolge des höheren Arbeitsangebots zu Lohnsenkungen in diesen Bereichen kommt, die dann die **Arbeitsnachfrage stimulieren**. An dieser Stelle wird regelmäßig eingewandt, der Vorschlag des Sachverständigenrates beantworte nicht die Frage, wie und wo genau die entsprechenden Stellen herkommen sollen. Stattdessen wird die vermeintlich überlegene Alternative einer über Steuern finanzierten Senkung der Sozialversicherungsbeiträge gefordert. Diese Argumentation mutet allerdings kurios an, weil damit indirekt die zuvor noch bestrittene Prämisse anerkannt wird, dass niedrigere Arbeitskosten die Schaffung neuer Stellen stimulieren.

52. Angesichts der wichtigen Rolle, die der Aufspreizung der Lohnstruktur für eine Verbesserung der Beschäftigungschancen von Langzeitarbeitslosen und Geringqualifizierten zukommt, sind Politikmaßnahmen, die diesen Prozess verhindern oder blockieren, arbeitsmarktpolitisch in hohem Maße kontraproduktiv, und zwar nicht nur im Rahmen des Kombilohnvorschlags des Sachverständigenrates, sondern erst recht im Kontext der Hartz IV-Bestimmungen in ihrer gegenwärtigen Form. Dies gilt insbesondere für die gegenwärtig diskutierte Einführung von gesetzlichen oder gar branchenspezifischen Mindestlöhnen. Als Instrument zur Gewährleistung eines die Existenz sichernden Mindesterwerbseinkommens unter dem suggestiven aber verfehlten Schlagwort „Gerechter Lohn für gute Arbeit!“ ist ein Mindestlohn einer umfassenderen, am Bedarf orientierten Mindesteinkommenssicherung in Form des Arbeitslosengelds II eindeutig unterlegen.

Mit Blick auf die Beschäftigungseffekte eines **Mindestlohns** ist es zwar so, dass im internationalen Vergleich Mindestlöhne nicht per se Arbeitsplatzverluste zur Folge haben. Bei den am besten

erforschten und daher regelmäßig angeführten Beispielen der Vereinigten Staaten und des Vereinigten Königreichs handelt es sich aber um die Länder, die sich mit ihren sehr flexiblen und stark liberalisierten Arbeitsmärkten besonders stark von Deutschland abheben. Die isolierte Übertragung der in einem solchen Umfeld mit Mindestlöhnen gemachten Erfahrungen auf den deutschen Arbeitsmarkt führt daher in die Irre, wie die ebenfalls gut belegten, aber seltener angeführten negativen Beschäftigungseffekte des französischen Mindestlohns belegen.

Das zu Gunsten von Mindestlöhnen vorgebrachte Argument, dass die Lohnhöhe weniger von der Produktivität der Arbeitnehmer, sondern mehr von einer monopolistischen Nachfragemacht der Arbeitgeber bestimmt werde, mag in einzelnen Fällen zutreffen. Für diese Fälle ginge ein Mindestlohn, der allerdings deutlich unter den heute diskutierten Werten liegen müsste, nicht mit Beschäftigungseinbußen einher. Ein solcher Mindestlohn, der in der Größenordnung von gut 4 Euro die Stunde liegen dürfte, wäre aber nach Ansicht des Sachverständigenrates kein Instrument zur Verhinderung von Ausbeutung, sondern weit eher ein Einfallstor für ein höheres und damit beschäftigungsfeindliches Mindestlohnniveau.

Als weitere Rechtfertigung für einen Mindestlohn wird im Zusammenhang mit der Einführung von Kombilöhnen bisweilen die Gefahr einer Ausbeutung des Arbeitnehmers oder des Staates durch den Arbeitgeber vorgebracht. Diese Befürchtung ist in Ermangelung eines etablierten Kombilohnmodells spekulativ und kann unter den gegenwärtigen Bedingungen nicht zum Anlass für die Einführung eines Mindestlohns genommen werden. Sollte sich diese Befürchtung nach einer Umsetzung der Vorschläge des Sachverständigenrates tatsächlich bewahrheiten, bliebe genügend Zeit, das Instrument eines Mindestlohns erneut zu prüfen.

III. Schlussbemerkung

53. In der Summe war daher bei einer überraschend guten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im abgelaufenen Jahr die wirtschaftspolitische Bilanz durchwachsen, auch gemessen an den durchweg weitreichenden Absichten des Koalitionsvertrags. Ungeachtet eines aufgezeigten erheblichen Nachbesserungsbedarfs ist es aber kaum zu erwarten, dass die Politik das mühsam zustande gebrachte Gesundheitspaket noch einmal aufschnüren wird, und die Chance zu einem wirklich großen Wurf bei der gebotenen Neuordnung der Unternehmensbesteuerung dürfte ebenfalls vertan sein.

Hoffnungen auf weitreichende Maßnahmen müssen sich daher auf ein wirksames, möglichst über die engen Vorgaben des Koalitionsvertrags hinausgehendes Maßnahmenpaket zur Verbesserung der prekären Beschäftigungssituation von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen, eine überfällige Reform der Pflegeversicherung und die Fortführung der Föderalismusreform richten. Für diese Baustellen liegen Blaupausen für Ziel führende Reformen vor – nicht zuletzt vom Sachverständigenrat. Wenn es der Politik gelingt, die durch den Widerstreit der Interessen entstandene Selbstblockade aufzulösen, bieten die unverändert günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Jahr 2007 eine gute Voraussetzung dafür, im kommenden Jahr auf dem Felde der Wirtschaftspolitik wieder besser Tritt zu fassen und an die Erfolge vom Beginn dieser Legislaturperiode anzuknüpfen.