

Die Schlussbilanz der Großen Koalition

Benjamin Scharnagel

Köln, 17.8.2009

Inhalt

1	Vorwort von Michael Hüther	3
2	Die Reformpolitik der Großen Koalition seit 2005	6
3	Die Schlussbilanz der einzelnen Politikbereiche	9
	3.1 Arbeitsmarktpolitik	10
	3.2 Sozialpolitik	11
	3.3 Steuer- und Finanzpolitik	13
	3.4 Governance	15
4	Die jüngsten politischen Weichenstellungen	16
	4.1 Die aktuellen Punktwertungen im Einzelnen	16
	4.2 Arbeitsmarktpolitik	17
	4.3 Sozialpolitik	19
	4.4 Steuer- und Finanzpolitik	21
	4.5 Governance	29

1 Vorwort

Die 16. Legislaturperiode geht zu Ende. Die Parteien stehen in den Startlöchern für die heiße Phase des Bundestagswahlkampfes 2009. Daher zieht das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) eine Schlussbilanz zur Arbeit der Großen Koalition.

Im Endspurt des letzten Halbjahres vor der Wahl hat die Große Koalition noch einmal steuer- und finanzpolitisch kräftig gepunktet. Das mag auf den ersten Blick verwundern, reißt die Bundesrepublik doch in diesem und den kommenden Jahren deutlich die Maastricht-Hürde für die Netto-neuverschuldung. Hauptursache für die dennoch positive Bewertung ist die nun vereinbarte Schuldenbremse. Sie wird ab dem Jahr 2011 schrittweise greifen und Bund sowie Ländern ab dem Jahr 2016 bzw. 2020 – von wenigen Ausnahmen abgesehen – die Aufnahme neuer Schulden verbieten. Auch wenn manchen Beobachtern diese Neuregelung noch nicht weit genug geht, ist dennoch festzustellen, dass die Große Koalition in diesem Fall ihre breiten Mehrheit genutzt hat, um eine grundsätzliche politische Weichenstellung gegen die seit den 1970er Jahren kontinuierlich steigende Staatsverschuldung vorzunehmen.

Pluspunkte sammelte das Kabinett Merkel-Steinmeier nicht nur mit der zuletzt beschlossenen Schuldenbremse, sondern auch mit diesen politischen Meilensteinen:

+ Rente mit 67: Die stufenweise Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre zwischen 2012 und 2029 trägt der steigenden Lebenserwartung und größeren Fitness der Menschen im Alter Rechnung und bringt mehr Nachhaltigkeit in die soziale Alterssicherung.

+ Föderalismusreformen I und II: Diese Reformen bringen mehr Klarheit in das Kompetenzwirrwarr zwischen Bund und Ländern. Zum zweiten Teil des Reformpakets gehört auch die bereits angesprochene Schuldenbremse.

+ Bürokratieabbau: Der Bund verfügt mit dem Normenkontrollrat endlich über ein Gremium, das die Bürokratiekosten von Gesetzen und Verordnungen unter die Lupe nimmt und Vorschläge zur Lichtung des Paragraphenschungels macht. Eben dieses Gremium hat der Bundesregierung gerade erst bestätigt, dass sie Bürger und Unternehmen durch den Abbau von Bürokratie um rund sechs Milliarden Euro jährlich entlastet hat.

+ mit gewissen Abstrichen: die Unternehmensteuerreform. Deutschlands Unternehmen werden wettbewerbsfähiger, weil die tarifliche Belastung der Gewinne für die Wirtschaft auf einen Wert gesunken ist, der im globalen Mittelfeld liegt.

+ schließlich das Konjunkturpaket II und die Beruhigung der Finanzmärkte: Angesichts der Finanz- und Wirtschaftskrise zeigte die Große Koalition eine ihrer breiten Mehrheiten angemessene Entschlossenheit, die von einem beispiellosen weltweiten Konjunkturunbruch getroffene Wirtschaft zu stützen. Vor allem im Zuge des zweiten Konjunkturpakets senkte sie die Steuern und Sozialabgaben und erhöhte die öffentlichen Investitionen.

Minuspunkte kassierte die Bundesregierung vor allem in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik – kurz nach dem Regierungswechsel 2005 aber auch in der Steuer- und Finanzpolitik. Verantwortlich hierfür sind vor allem:

– sozialpolitische Fehlentscheidungen wie die außerplanmäßigen Rentenerhöhungen der Jahre 2008 und 2009 sowie die im Juli 2009 beschlossene Rentengarantie und einer an den demografischen Realitäten vorbeigehende Reform der Pflegeversicherung. All das bringt neue gewaltige

Ausgaben und entfernt die Bundesregierung vom selbst gesetzten Ziel, die Sozialversicherungsbeiträge langfristig stabil zu halten oder gar zu senken.

– eine Gesundheitsreform gegen den Protest einer Vielzahl von Fachleuten aus dem Gesundheitswesen und der Wissenschaft. Der Gesundheitsfonds schaltet Wettbewerb im Gesundheitswesen aus und taugt ganz sicher nicht als Mittel gegen steigende Kostenbelastungen, die Arbeitnehmer und Unternehmen treffen.

– Mindestlöhne in zahlreichen Branchen, die vor allem geringer Qualifizierte um ihre Jobchancen bringen – und damit die von der Konjunkturkrise am stärksten gefährdete Gruppe auf dem Arbeitsmarkt.

– last but not least die Mehrwertsteuererhöhung nach der Bundestagswahl 2005. An sie muss heute vor allem auch vor dem Hintergrund erinnert werden, weil auch in diesen Tagen wieder über einen Nachschlag bei der Mehrwertsteuer diskutiert wird – eine Debatte, die in Berlin nur mühsam gedeckelt wird, was die Frage aufwirft, ob und wie schnell der Deckel nach der Wahl gelüftet wird.

Fazit und politische Handlungsempfehlung. Unterm Strich kommt diese Schlussbilanz nach vier Jahren Großer Koalition zu dem Urteil, dass das Kabinett Merkel-Steinmeier 7,9 Prozent eines Idealprogramms für mehr Wachstum und Beschäftigung abgearbeitet hat (Dieses Programm hatte das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) unmittelbar nach der Bundestagswahl Ende September 2005 vorgelegt). Gerade unter dem Eindruck der Krise hat die Regierung noch einmal kräftig zugelegt. Mehr wäre möglich gewesen, wenn die Schritte am Anfang nicht so klein und in der Phase des kräftigen Aufschwungs von Sommer 2007 bis Herbst 2008 nicht rückwärts gerichtet gewesen wären.

Die einzelnen Politikbereiche unserer Studie geben Anhaltspunkte, welchen Themen sich eine neue Bundesregierung besonders widmen muss:

Haushalte konsolidieren. Ganz oben auf der Agenda muss in der kommenden Legislaturperiode eine Diskussion um das Ausmaß der staatlichen Aufgaben, die Begrenzung der öffentlichen Ausgaben und die Rückführung der enorm gestiegenen Staatsverschuldung stehen. Dies ist auch erforderlich, weil anders die mit der neuen Schuldenbremse festgelegte Rückführung der Schulden nicht einzuhalten sein wird. Dabei dürfen die staatlichen Zukunftsinvestitionen zum Beispiel in Bildung und Forschung nicht auf der Streichliste stehen. Steuererhöhungen sind in dieser prekären Lage eine außerordentlich riskante Option.

Bereits jetzt kann diese Bundesregierung die aufkeimende Diskussion über eine neuerliche Mehrwertsteuererhöhung nur mühsam deckeln. Da die Geldnot der öffentlichen Hand offenkundig ist und zunächst noch zunehmen wird, müsste eine Liste der Ausgabenprioritäten her, damit die Bürger eine Entscheidung für das ihrer Meinung nach beste Konzept treffen können. Leider ist der Wahlkampf kein Wettkampf um den besten Weg aus den Schulden heraus. Dieses Thema gehört noch vor der Bundestagswahl auf die öffentliche Tagesordnung.

Beschäftigung schaffen. Eine Herkulesaufgabe stellt sich auch in der Arbeitsmarktpolitik. Der Rückgang der Arbeitslosigkeit in Zeiten des hinter uns liegenden Aufschwungs hat manche in Sicherheit gewiegt. Diese Phase ist nun vorbei. Der Arbeitsmarktstatistiken der kommenden Monate werden den Druck auf die politischen Akteure verstärken, zu einer beschäftigungsorientierten Politik zurückzufinden. Eine neue Bundesregierung wird den von der Großen Koalition zerrisse-

nen Faden der Agenda 2010 wieder aufnehmen müssen, um dauerhaft mehr Menschen in Beschäftigung zu bringen.

Das Soziale sichern. Eng verknüpft mit dem Arbeitsmarkt sind auch die Herausforderungen auf dem Feld der Sozialpolitik. Die Nachfolger des Kabinetts Merkel-Steinmeier werden die Frage beantworten müssen, wie sie den Druck auf die Sozialbeiträge und Arbeitskosten verringern können. Sie werden um unpopuläre Maßnahmen nicht herumkommen, um die soziale Sicherung demografiefest zu machen. Denn der Spielraum, Löcher mit Steuergeldern zu stopfen, ist angesichts der enormen Staatsausgaben zur Stützung der eingebrochenen Konjunktur schlicht nicht vorhanden.

Bürokratie abbauen. In diesem Zusammenhang sei auch auf einen Bereich hingewiesen, in dem der Staat ohne schmerzliche Ausgabenkürzungen sparen helfen kann: bei der Bürokratie. Zu loben sind zwar die erreichten Fortschritte in dieser Legislaturperiode. Zu Recht mahnt der Normenkontrollrat aber auch für die Zukunft konsequentes Handeln an. Die kommende Bundesregierung wird ein Konzept für den weiteren Bürokratieabbau bis Ende 2013 entwickeln müssen.

Finanzausgleich reformieren. Schließlich brauchen wir eine Föderalismusreform III, welche die unerledigten Themen der beiden Reformvorgänger anpackt. Bisher ist es beispielsweise nicht gelungen, die Steuerautonomie der Länder zu stärken, sodass diese in einen echten föderalen Wettbewerb eintreten können. Hierzu muss auch der Länderfinanzausgleich neu geordnet werden. Dieses Thema bleibt auch deshalb auf der Tagesordnung, weil die derzeitige Regelung des Finanzausgleichs und der korrespondieren Solidarpakt II im Jahr 2019 auslaufen werden.

*Professor Dr. Michael Hüther
Direktor des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW)
Köln, im August 2009*

2 Die Reformpolitik der Großen Koalition seit 2005

Seit dem Regierungswechsel im November 2005 bewertet das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW), inwiefern die Bundesregierung und die anderen bundespolitischen Akteure von einer stringent auf Wachstum und Beschäftigung ausgerichteten Strategie in der Arbeitsmarkt-, Sozial-, Steuer- und Finanzpolitik sowie im Bereich Governance verfolgt. Zum Beginn der heißen Phase des Bundestagswahlkampfes ist es an der Zeit, eine Schlussbilanz zur Arbeit der Großen Koalition zu ziehen.

Das IW Köln hatte im September 2005, unmittelbar nach der Bundestagswahl, ein Reformkonzept für die neue Bundesregierung vorgelegt.¹ Dabei handelt es sich um einen anspruchsvollen Ansatz, der den im vorgezogenen Bundestagswahlkampf 2005 zum Stillstand gekommenen Prozess der wirtschaftlichen Erneuerung wieder in Gang bringen und forcieren sollte. Stärker noch als mit der Agenda 2010 beabsichtigt, wurde systematisch aufgezeigt, wie die vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung identifizierten Wachstumstreiber Beschäftigung, öffentliche und private Investitionen, Steuern und Sozialabgaben sowie staatlicher Finanzierungssaldo gestärkt werden können, um Beschäftigung zu mobilisieren, Investitionen zu stimulieren und die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren. Ziel war es, die im Jahr 2005 noch anhaltende Wachstums- und Beschäftigungsschwäche durch eine breit angelegte, in sich konsistente und zeitlich getaktete Reformstrategie jenseits der konjunkturellen Schwankungen zu überwinden.

Dieses Reformkonzept, welches das IW Köln als Messlatte an die Politik der Großen Koalition angelegt hat, formulierte das aus ökonomischer Sicht Erforderliche und Wünschenswerte. Politik ist hingegen die Kunst des Möglichen. Und dabei ist die Politik Zwängen ausgesetzt, die sich der strengen ökonomischen Ratio entziehen. Entsprechend war nicht zu erwarten, dass es der Großen Koalition gelingen würde, den ehrgeizigen Reformfahrplan 1 : 1 auch umzusetzen, zumal sie ihn sich nicht zu eigen gemacht hat.

Die Amtszeit der Regierung Merkel-Steinmeier lässt sich in drei Phasen unterschiedlicher Reformintensität und -richtung einteilen (Abbildung 1):²

1. Nach dem Regierungswechsel verfolgte die Große Koalition zunächst eine „**Politik der kleinen Schritte**“. Zu ihren Verdiensten zählen die Föderalismusreform I, die „Rente mit 67“, niedrigere Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, den Abbau von Subventionen und – wenn auch mit gewissen Abstrichen – die Unternehmensteuerreform. Negativ wirkten sich unter anderem die Erhöhung der Mehrwert- und Versicherungssteuer sowie die Gesundheitsreform aus.
2. Die reformpolitische **Rolle rückwärts** vollzog die Große Koalition im Sommer 2007, als sie sich auf die flächendeckende Einführung branchenspezifischer Mindestlöhne einigte. Zudem beschloss sie eine Reform der sozialen Pflegeversicherung, die – wie zuvor bereits die Gesundheitsreform – weder die Finanzierungsprobleme nachhaltig lösen noch den demografischen Herausforderungen gerecht wird. Zum Reformtief im damaligen Konjunkturhoch führten auch die Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I für ältere Arbeitnehmer, die

¹ Vgl. dazu: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), 2005, Vision Deutschland – Was jetzt zu tun ist. Ein Reformkonzept für die neue Bundesregierung, Köln.

² Vgl. auch Klös, Hans-Peter / Scharnagel, Benjamin, Arbeitsmarktpolitik seit 2003: Reformbilanz und Handlungsbedarf, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 27/2009, 29.6.2009, S. 21–27.

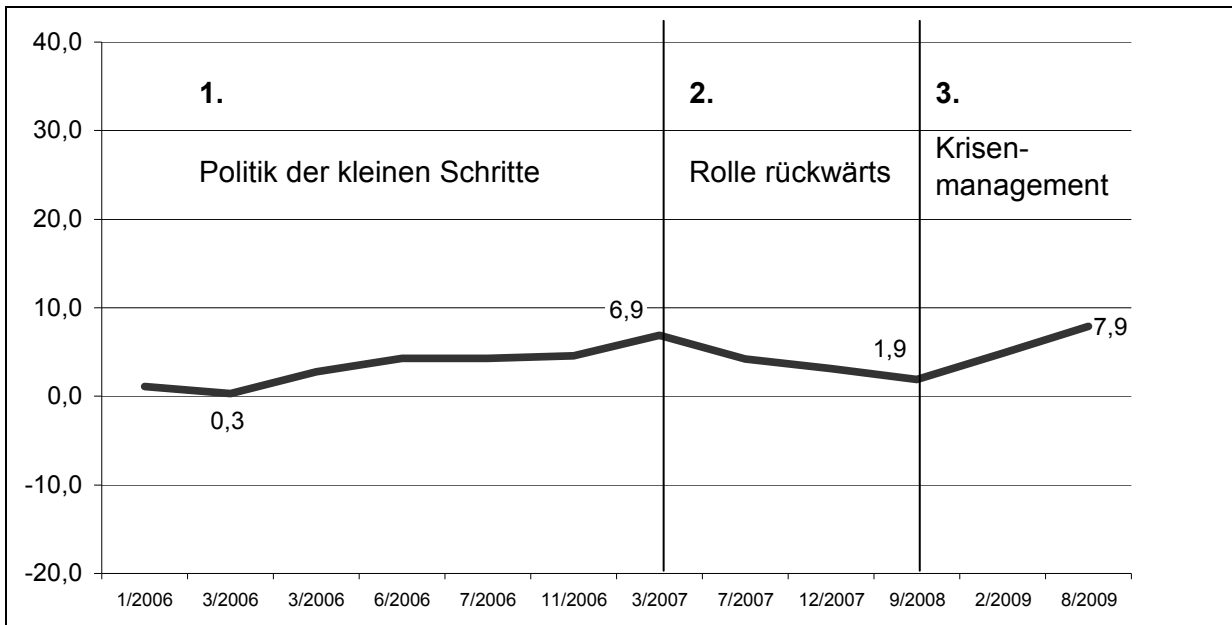
außerplanmäßige Rentenerhöhung in den Jahren 2008 und 2009 sowie viele ausgabenträchtige, aber unwirksame Arbeitsmarktprogramme.

Abbildung 1

Schwarz-rote Reformpolitik: Träges Auf und Ab

In Prozent der erforderlichen Reformen; Ausgangswerte (18.9.2009) = 0;

Werte über 0: Verbesserung, Werte unter 0: Verschlechterung



Eigene Berechnungen

3. Krisenmanagement: Unter dem Eindruck von Finanz- und Wirtschaftskrise konnte die Große Koalition zuletzt wieder etwas an Boden gut machen. Im Sinne einer konjunkturgerechten Wachstumspolitik senkt vor allem das zweite Konjunkturpaket Steuern und Sozialabgaben und erhöht die öffentlichen Investitionen. Allerdings hat Schwarz-Rot auch zahlreiche Steuer- ausnahmen erweitert und fragwürdige Subventionstöpfe aufgemacht. Zudem verletzt Deutschland in diesem Jahr wieder das Maastrichter 3-Prozent-Defizitkriterium. Die jüngsten Erfolge bei der Haushaltskonsolidierung sind damit verpufft. Um einer weiter ausufernden Neuverschuldung vorzubeugen hat die Große Koalition im Rahmen der Föderalismusreform II eine Schuldenbremse im Grundgesetz verankert. Zudem haben sich die Bundesländer verpflichtet, keine strukturellen Defizite mehr zu machen.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Gesamtwerte des IW-Reformchecks und die Einzelwerte der Teilindikatoren.

Tabelle 1: Die Bewertungen im Überblick

Datum ¹	Arbeitsmarkt	Soziale Sicherung	Steuern und Finanzen	Governance	Gesamtwert ²
Werte in Prozent ³					
24.8.2009	-17,6	-8,0	32,9	24,3	7,9
7.2.2009	-17,6	-5,8	26,2	16,6	4,9
8.9.2008	-19,6	-7,3	18,9	15,5	1,9
10.12.2007	-14,7	-5,1	16,7	15,5	3,1
9.7.2007	-9,8	-6,6	17,5	15,5	4,2
12.3.2007	5,8	-0,8	9,3	13,3	6,9
4.11.2006	4,8	2,2	0,4	11,1	4,6
31.7.2006	4,8	2,2	-1,1	11,1	4,3
5.6.2006	6,8	11,7	-11,5	10,0	4,3
27.3.2006	7,8	8,8	-12,3	6,7	2,8
6.3.2006	7,8	8,8	-15,3	0,0	0,3
12.1.2006	-1,0	0,7	4,7	0,0	1,1

¹ Erscheinungsdatum der WirtschaftsWoche; ² Durchschnitt der vier Teilindikatoren; ³ der erforderlichen Reformen (Referenz: Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Vision Deutschland – Was jetzt zu tun ist, Ein Reformkonzept für die neue Bundesregierung, Köln, 2005)
Ausgangswert (18. September 2005) = 0 Prozent;
Werte unter 0: Verschlechterung; Werte über 0: Verbesserung.

Eigene Berechnungen

Während die ökonomische Logik Strukturreformen im Aufschwung nahe legt, weil sie dann leichter finanzierbar sowie Unternehmen und Bürger zuversichtlicher gestimmt sind, weist die politökonomische Ratio in die entgegen gesetzte Richtung: Gewählt wird, wer nach einer Sturmflut medienwirksam seine Betroffenheit versichert – und nicht, wer frühzeitig die Deiche erhöhen lässt. Folglich gefallen sich viele Politiker vor allem in der Rolle als Krisenmanager in schlechten Zeiten. In guten Zeiten wollen sie nicht der Spielverderber sein und unpopuläre Reformen beschließen. Daher haben Union und SPD mit höheren und „sicheren“ Renten, mehr Wohngeld, längerem ALG-I-Bezug und diversen gruppenspezifischen Steuervergünstigungen lieber ihre Wahlklientel bedient, statt die vom Aufschwung nur überlagerten strukturellen Schwächen der Wirtschaftsordnung zu beseitigen. Dazu zählen die Regulierung des Arbeitsmarktes, die Komplexität und Intransparenz der Besteuerung, die mangelnde Nachhaltigkeit der sozialen Sicherung und die unzureichende Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte.

Im Umkehrschluss zeigt sich, dass wirtschaftlich schwierige Zeiten reformpolitisch sinnvolle Schritte begünstigen: Die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise wird die Erfolge der letzten Jahre beim Abbau der Arbeitslosigkeit, dem Aufbau an Beschäftigung und der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zunichte machen: In diesem Jahr wird das Bruttoinlandsprodukt so stark schrumpfen wie nie zuvor in der Geschichte der Bundesrepublik. Die Bundesregierung sieht den Einbruch bei –6 Prozent der Wirtschaftsleistung; allein der Bund wird gemäß der mittelfristigen Finanzplanung des Bundesministeriums der Finanzen in den Jahren 2009 bis 2013 voraussichtlich 310 Milliarden Euro an neuen Schulden machen; und die Arbeitslosigkeit wird – mit einer gewissen Verzögerung – im schlimmsten Fall sogar wieder alte Höchststände von um die 5 Millionen Menschen erreichen. Erst in dieser Situation hat die Große Koalition zu einem eher wachstumsfördernden Kurs zurückgefunden. Auch die Agenda 2010 entstand Anfang 2003 unter dem Eindruck der damaligen Stagnation und Strukturschwäche. Pathologisches Lernen scheint also

Bestandteil politischer Rationalität zu sein: Die Politik handelt erst dann, wenn es fast zu spät ist und nichts anderes mehr geht.

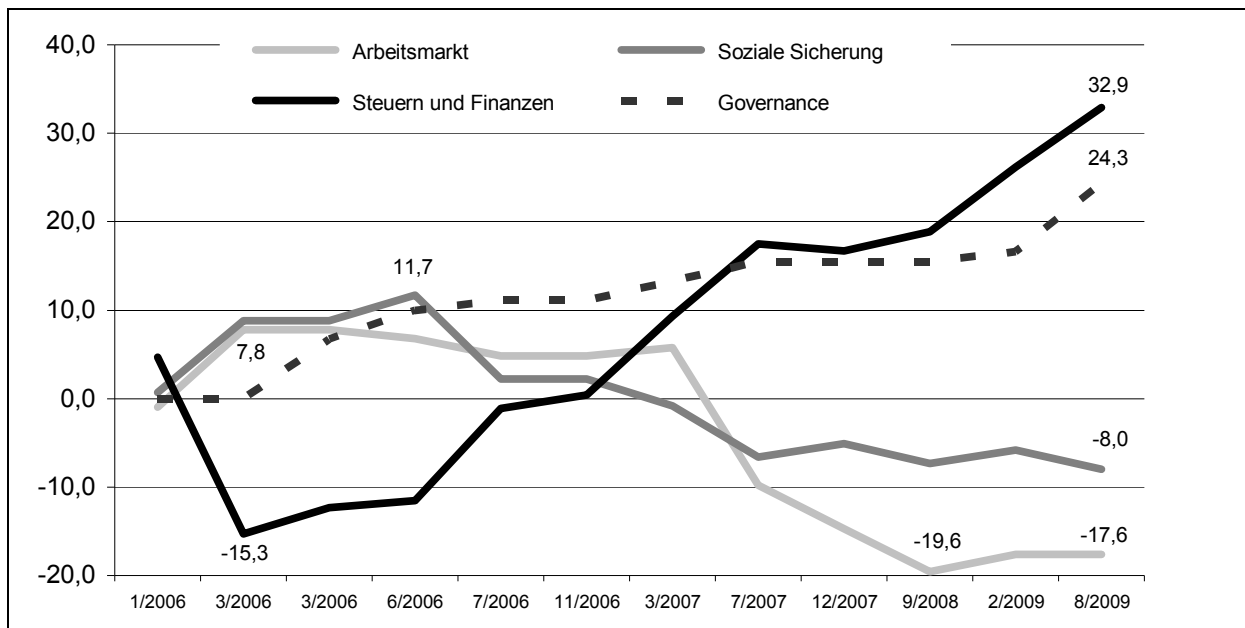
3 Die Schlussbilanz der einzelnen Politikbereiche³

Während sich der Gesamtindikator nur leicht verbessert hat, zeigen die Einzelindikatoren eine bemerkenswerte Dynamik und Gegenläufigkeit (Abbildung 2).

Abbildung 2

Die einzelnen Politikbereiche: Gegenläufige Bewegungen

In Prozent der erforderlichen Reformen; Ausgangswerte (18.9.2009) = 0;
Werte über 0: Verbesserung, Werte unter 0: Verschlechterung



Eigene Berechnungen

Die deutlichen Verbesserungen der Bereiche Steuer- und Finanzpolitik sowie Governance werden durch schlechte arbeitsmarkt- und sozialpolitische Weichenstellungen erheblich konterkariert:

- Die **Steuer- und Finanzpolitik** hat sich vom zeitweise schlechtesten zum besten der vier Teilindikatoren entwickelt. Infolge massiver Steuererhöhungen (Mehrwertsteuer, Versicherungsteuer und „Reichensteuer“) stürzte der Steuerindex auf –15,3 Prozent ab. Die quantitative Haushaltskonsolidierung in den Jahren 2006 bis 2008, die Senkung der Körperschaftsteuer und die jüngst beschlossene Schuldenbremse sind die Hauptgründe dafür, dass die Große Koalition zum Ende der 16. Legislaturperiode immerhin ein Drittel dessen umgesetzt hat, was steuer- und finanzpolitisch sinnvoll war.
- Am zweitbesten steht der Teilindikator **Governance** da, mit dem die Veränderung der Selbstorganisation des Staates (Bürokratie, Aufgabenteilung im föderalen Gefüge, Fiskalföderalismus) bewertet wird. In diesem Bereich hat die Große Koalition ein Viertel der für diese Legislaturperiode möglichen Reformschritte realisiert. Meilensteine waren die Einrichtung des Nor-

³ Siehe auch Grömling, Michael / Plünnecke, Axel / Scharnagel, Benjamin, 2009, Wachstumspotenzial und Politik: Die Bilanz der Reformen, in: Agenda 20 D, Wege zu mehr Wachstum und Verteilungseffizienz, Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Köln, S. 27 ff.

menkontrollrates und die beiden Föderalismusreformen. Das Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz erleichtert vor allem kleinen Unternehmen die Buchführung und hat ein Entlastungsvolumen von knapp 2,5 Milliarden Euro an Bürokratiekosten. Die drei Mittelstands-Entlastungsgesetze waren hingegen nicht der große Wurf, sondern sind vielmehr ein Beispiel dafür, dass sich groß angekündigte Erleichterungen für die Unternehmen im Klein-Klein bürokratischer Bestimmungen verheddern.

- In der **Sozialpolitik** konnte die Bundesregierung zunächst ebenfalls deutlich punkten: Die „Rente mit 67“ trug maßgeblich dazu bei, dass dieser Teilindikator bis zum Frühjahr 2007 ein gutes Zehntel der Wegstrecke zurücklegte. Doch die Gesundheits- und Pflegereform, die außerplanmäßigen Rentenerhöhungen in den Jahren 2008 und 2009 sowie die zuletzt ausgesprochene Rentengarantie werden einer auf Nachhaltigkeit und Beitragsstabilität ausgerichteten Sozialpolitik nicht gerecht. Der Teilindikator sackte auf –8,0 Prozent ab.
- Am schlechtesten schneidet die Große Koalition auf dem Feld der **Arbeitsmarktpolitik** mit –17,6 Prozent ab. Zunächst punktete sie noch damit, den Beitrag zur Arbeitslosenversicherung durch einen Steuerzuschuss aus dem zusätzlichen Mehrwertsteueraufkommen zu senken. Danach gingen von ihr monatelang keine nennenswerten arbeitsmarktpolitischen Initiativen mehr aus und der Indikator pendelte zwischen 5 und 7 Prozent. Doch mit diversen arbeitsmarktpolitischen Zuschussprogrammen, der Verlängerung der maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I für ältere Arbeitnehmer und der gesetzlichen Protegierung branchenspezifischer Mindestlöhne legte sie den reformpolitischen Rückwärtsgang ein und machte auch Erfolge ihrer rot-grünen Vorgängerin zunichte.

3.1 Arbeitsmarktpolitik

Die Große Koalition hielt zu Beginn ihrer Amtszeit am Kurs der Agenda 2010 fest. Überdies senkte sie mehrfach den **Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung** auf schließlich 2,8 Prozent und entlastete dadurch Beschäftigte und Unternehmen.⁴ Arbeitsmarktpolitisch punkten konnte sie auch mit dem **Elterngeld** und dem weiteren **Ausbau der Kinderbetreuung**, der bis 2013 zu einer Versorgung von 35 Prozent aller Kinder unter drei Jahren führen soll. Kleinkinder erhalten dann auch einen Rechtsanspruch auf Betreuung. Die verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtert die Erwerbstätigkeit junger Eltern; ihre Fähigkeiten und Qualifikationen können am Arbeitsmarkt besser genutzt werden.

Mit dem Beschluss, die **Bezugsdauer des ALG I** zu verlängern, machte die Große Koalition die noch von der rot-grünen Vorgängerin beschlossene und erst ab 2005 wirksame Kürzung auf höchstens zwölf Monate für Versicherte bis 55 Jahre und 18 Monate für über 55-Jährige rückgängig: Seit 1.1.2008 erhalten ältere Arbeitslose ab 57 Jahren wieder bis zu 24 Monate lang ALG I. Diese Verlängerung schmälert den Anreiz für ältere Arbeitslose, sich um eine neue Beschäftigung zu bemühen, und belastet die Beitragszahler. Zudem wird das mit der „Rente mit 67“ verfolgte Ziel konterkariert, älteren Arbeitnehmern ein längeres Berufsleben bzw. einen leichteren Wiedereinstieg zu ermöglichen.

Mit verschiedenen nacheinander aufgelegten **Zuschussprogrammen** wird auch das Ziel der Hartz-Reformen konterkariert, (Langzeit-)Arbeitslose rasch in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln. Stattdessen finanzieren die Steuer- und Beitragszahler Beschäftigungsverhältnisse für junge

⁴ Allerdings stiegen die Beitragssätze zur gesetzlichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung. Per Saldo sind die paritätisch finanzierten Sozialversicherungsbeiträge seit Antritt der Großen Koalition lediglich von 41,0 auf 38,65 Prozent (ab Juli 2009) gesunken.

Arbeitslose mit „Job-Bonus“ und „Qualifizierungskombi“ sowie für Langzeitarbeitslose über die „Job-Perspektive“ und den „Kommunal-Kombi“. Wie bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in den 1990er Jahren ist nicht auszuschließen, dass sich die Arbeitsmarktchancen der Programmteilnehmer größtenteils verschlechtern werden.

Den schwerwiegendsten Eingriff in die Arbeitsmarktordnung stellen jedoch die Gesetze zur weiteren **Einführung branchenspezifischer Mindestlöhne** dar. Nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz sind Mindestlöhne in Branchen mit einer Tarifbindung von wenigstens 50 Prozent, nach dem novellierten Mindestarbeitsbedingungengesetz bei einer Tarifbindung von weniger als der Hälfte der Arbeitnehmer möglich. Neben dem Baugewerbe sowie den im Dezember 2007 einbezogenen Briefdienstleistungen wurden mittlerweile auch die Altenpflege und die Abfallwirtschaft, das Wach- und Sicherheitsgewerbe sowie Großwäschereien, Weiterbildung und Bergbau-Spezialarbeiten in das Entsendegesetz aufgenommen. Grundsätzlich können nicht nur regional- und branchenverschiedene Mindestentgelte festgelegt, sondern diese auch nach Qualifikation und Art der Tätigkeit differenziert werden. Gesetzlich protegierte Mindestlöhne und Lohngitter greifen massiv in die verfassungsrechtlich geschützte Tarifautonomie ein und entlassen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände aus ihrer Verantwortung, sich auf beschäftigungssichernde Löhne zu einigen. Da künftig auch Bundesregierung und Landesregierungen ein Vorschlagsrecht für Lohnuntergrenzen haben, steigt die politische Einflussnahme. Wie bereits im Post-Gewerbe geschehen, können wegen zu hoher Mindestentgelte Arbeitnehmer entlassen und Konkurrenzunternehmen aus dem Markt gedrängt werden.

3.2 Sozialpolitik

Allein in der Rentenpolitik machte die Große Koalition zunächst deutliche Fortschritte. Mit der schrittweisen **Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre** im Zeitraum 2012 bis 2029 und der Modifizierung der Schutzklausel, aufgrund derer ausgebliebene Rentenkürzungen ab dem Jahr 2011 mit dann möglichen Rentenerhöhungen verrechnet werden sollen, setzte sie die letzten rentenpolitischen Empfehlungen der Rürup-Kommission „Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme“ um.⁵ Allerdings verstößt die mit der „Rente mit 67“ eingeführte Ausnahme, weiterhin mit 65 Jahren abschlagsfrei in den Ruhestand gehen zu können, wenn man zuvor 45 Jahre lang in die Versicherung eingezahlt hat, zulasten der Beitragszahler gegen das Versicherungsprinzip.

Zudem beschloss die Große Koalition noch im Frühjahr 2008, als es bereits erste Signale für eine wirtschaftliche Abkühlung gab, die Altersbezüge stärker zu erhöhen, als nach dem gesetzlichen Regelmechanismus vorgesehen. Die **außerplanmäßige Rentenerhöhung** zum Juli 2008 und Juli 2009 kostet bis zum Jahr 2013 gut 12 Milliarden Euro und belastet die Beitragszahler. Angesichts dessen und der schlechteren Wirtschaftslage bezweifelt inzwischen auch Arbeits- und Sozialminister Olaf Scholz (SPD), dass der Beitragssatz – wie ursprünglich vorgesehen – in den nächsten Jahren von 19,9 auf 19,1 sinken Prozent wird. Dem steht auch entgegen, dass die Bundesregierung im Mai 2009 der bisherigen Logik der dynamischen Rente zum Trotz entschieden hat, dass gesetzliche Renten nicht mehr gekürzt werden dürfen, wenn die durchschnittlichen Bruttogehälter sinken. Dieser Fall könnte im nächsten Jahr aufgrund von Kurzarbeit und steigender Arbeitslosigkeit eintreten. Zum Ende der Legislaturperiode unterminiert die schwarz-rote Rentenpolitik die

⁵ In diesem Sinne hatte die Schröder-Regierung in der letzten Legislaturperiode bereits den Nachhaltigkeitsfaktor in die Rentenformel eingeführt und versicherungsfremde Leistungen reduziert.

Verlässlichkeit der umlagefinanzierten gesetzlichen Altersvorsorge und konterkariert die vorherigen Schritte zu ihrer nachhaltigen Stabilisierung.

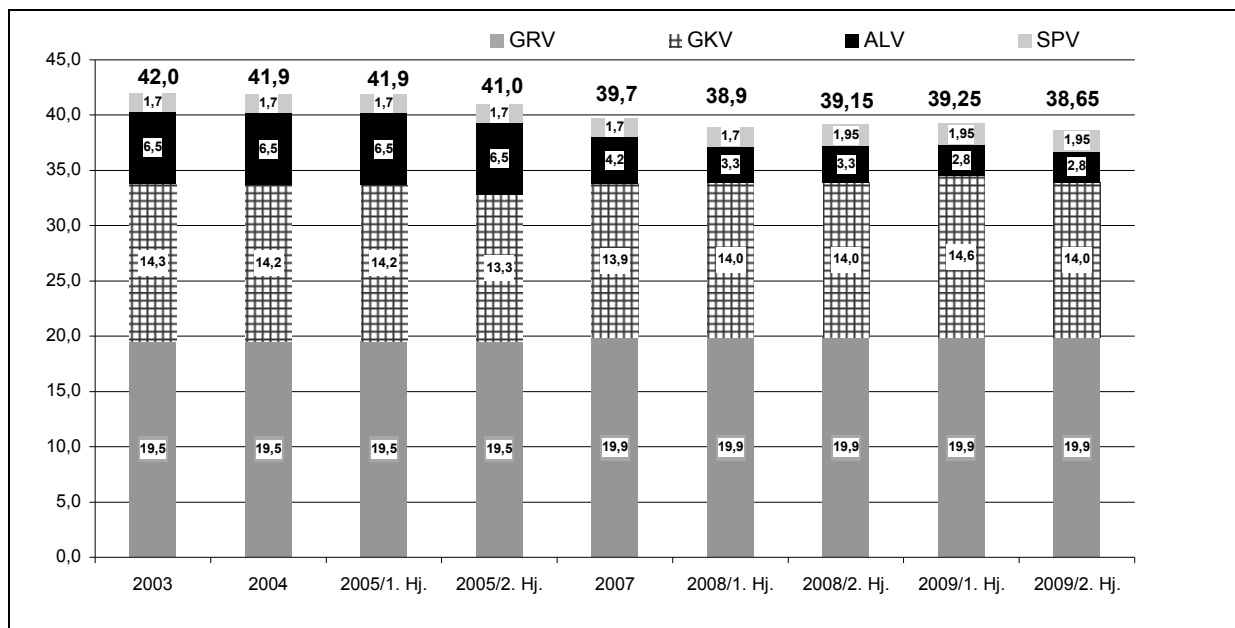
Wie es schon Rot-Grün schaffte es auch Schwarz-Rot nicht, die gesetzliche Krankenversicherung auf eine langfristig tragfähige Finanzierungsbasis zu stellen. Die schwarz-rote **Gesundheitsreform 2007**, deren Herzstück in der Einführung des Gesundheitsfonds zum 1. Januar 2009 besteht, erreicht keines der angestrebten Ziele: Weder werden die Beiträge nachhaltig gesenkt, noch steht der Gesundheitsfonds für eine solide, demografiefeste Finanzierung. Stattdessen führt die Zusammenführung von Beitragseinnahmen der Krankenkassen und anwachsenden Steuerzuschüssen aus dem Bundeshaushalt zu intransparenten Finanzierungsströmen. Außerdem schwächt der neue Einheitsbeitrag anstelle unterschiedlicher Krankenkassenbeiträge den Preiswettbewerb. Ob die Möglichkeit der Krankenkassen, Zuschläge zu erheben oder Abschläge zu gewähren, diesen Nachteil kompensieren und für mehr Qualität und Effizienz im Gesundheitswesen sorgen kann, bleibt abzuwarten.

Bei der **Reform der sozialen Pflegeversicherung** wurde ebenfalls versäumt, diesen erst 1995 eingeführten Zweig der sozialen Sicherung nachhaltig zu stärken. Die Pflegereform der Großen Koalition hat – im Widerspruch zum Koalitionsvertrag – nicht auf Kapitaldeckung gesetzt und damit für eine Demografiereserve gesorgt, sondern lediglich dazu geführt, dass seit Juli 2008 der (reguläre) Beitragssatz um 0,25 Prozentpunkte auf 1,95 Prozent gestiegen ist. Zudem wurde der Leistungskatalog um die Pflege Demenzkranker ausgeweitet. Außerdem soll die Leistungsvergütung schrittweise an die Preisentwicklung angepasst werden, um den Realwertverlust der vergangenen Jahre zu kompensieren. Auch wenn die beiden letztgenannten Maßnahmen sinnvoll sind, weil sie Lücken in der Pflegeversorgung schließen, bleibt unterm Strich die mangelnde finanzielle Tragfähigkeit der Reform. Denn wie in der gesetzlichen Krankenversicherung müssen auch in der sozialen Pflegeversicherung in Zukunft immer weniger Einzahler für immer mehr Leistungsempfänger aufkommen. Dadurch werden die Beitragssätze steigen. Das vergrößerte Leistungsspektrum verschärft dieses Problem noch zusätzlich.

Vor diesem Hintergrund ist es nur ein schwacher Trost, dass es der Großen Koalition gelungen ist, wenigstens zeitweise den paritätisch finanzierten **Gesamtsozialversicherungsbeitrag** auf unter 40 Prozent zu senken (Abbildung 3). Dies entlastet sowohl die Arbeitnehmer, die dadurch über ein höheres Einkommen verfügen können, als auch die Arbeitgeber, deren Lohnzusatzkosten geringer ausfallen. Allerdings sind die kurzfristige Senkung der gesetzlichen Krankenkassenbeiträge durch höhere Steuerzuschüsse an die GKV und die Stabilisierung des Beitrags zur Arbeitsförderung im Rahmen des zweiten Konjunkturpakets teure Wechsel auf die Zukunft. Die dafür aufgenommenen neuen Schulden des Bundes und Darlehen an die Bundesagentur für Arbeit müssen später über höhere Steuern und Beiträge wieder abbezahlt werden.

Abbildung 3

Entwicklung der paritätisch finanzierten Sozialversicherungsbeiträge seit 2003 In Prozent des versicherungspflichtigen Einkommens



Quelle: Eigene Zusammenstellung

3.3 Steuer- und Finanzpolitik

Die Große Koalition profitierte über weite Strecken davon, dass sich seit 2006 der Aufschwung positiv auf die Steuereinnahmen und das Beitragsaufkommen der Sozialversicherungen ausgewirkt hat. Doch nicht nur das Konjunkturplus, sondern auch **massive Steuererhöhungen** zu Beginn der schwarz-roten Amtszeit haben dazu beigetragen, dass die gesamtstaatliche Defizitquote bis 2008 auf nahezu null gesunken ist. Allein die Erhöhung des Regelsatzes der **Mehrwertsteuer** sowie der **Versicherungsteuer** von 16 auf 19 Prozent und die „**Reichensteuer**“ (Anhebung des Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer von 42 auf 45 Prozent für Einkommen ab 250.000/500.000 Euro für Alleinstehende/Verheiratete), die allesamt Anfang 2007 in Kraft traten, spülten zulasten der Verbraucher und Einkommensbezieher rund 25 Milliarden Euro mehr in die öffentlichen Kassen. Die Abschaffung der Eigenheimzulage für Neufälle, die Einschränkung der Verlustverrechnung bei bestimmten Steuerstundungsmodellen und die **Streichung einer Vielzahl von Steuervergünstigungen** trugen ebenfalls zur Etatsanierung bei.⁶ Andererseits lud die Große Koalition der öffentlichen Hand neue Lasten auf, indem sie mehrfach die Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten, haushaltsnahen Dienstleistungen oder Handwerksleistungen ausweitete. Diese **neuen Steuervergünstigungen** höhlen die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer zugunsten weniger Nutznießer aus und verhindern eine breitere Entlastung aller Steuerzahler.

Neben der Haushaltskonsolidierung bis Ende 2008 hat – allerdings mit einigen gravierenden Abstrichen – auch die **Unternehmenssteuerreform** die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ver-

⁶ Mit der Abschaffung der Pendlerpauschale erlitt die Große Koalition allerdings Schiffbruch: Das Bundesverfassungsgericht stufte es als grundgesetzwidrig ein, dass die Wegekosten zur Arbeit seit 2007 nur noch ab dem 21. Entfernungskilometer wie Werbungskosten bei der Einkommensteuer geltend gemacht werden konnten. Der Fiskus muss die Mehreinnahmen der Jahre 2007 und 2008 in Höhe von jeweils 2,5 Milliarden Euro den Steuerzahlern erstatten.

bessert. Denn die nominalen Steuersätze sind für einbehaltene Gewinne von Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen von 38,7 beziehungsweise in der Spitze 45,7 Prozent auf einheitlich 29,8 Prozent gesunken.⁷ Doch für die Nettoentlastung von rund 5 Milliarden Euro (volle Jahreswirkung) müssen die Unternehmen einen hohen Preis zahlen: Die Einschränkung der Sofortabschreibung für geringwertige Güter und die Abschaffung der degressiven Abschreibung auf bewegliche Güter des Anlagevermögens entziehen den Unternehmen Liquidität.⁸ Zudem verschärfen die Zinsschranke, derzufolge der Zinsaufwand unter bestimmten Bedingungen nicht mehr voll abzugsfähig ist, und die Ausweitung der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer um ertragsunabhängige Elemente die Substanzbesteuerung.

Keine Erleichterung verschafft die **Reform der Erbschaft- und Schenkungsteuer**. Zwar profitieren Ehegatten, eingetragene Lebenspartner, Kinder und Enkel von höheren Freibeträgen. Entferntere Verwandte haben hingegen durch eine höhere Besteuerung das Nachsehen. Zudem wird die steuerrechtliche Behandlung der Unternehmensnachfolge wesentlich komplizierter. Der volle oder teilweise Erlass der Erbschaftsteuer auf das Betriebsvermögen ist nämlich an strenge Haltefristen, Fortführungsklauseln und weitere Bedingungen gebunden. Angesichts eines Aufkommens von rund 4 Milliarden Euro handelt es sich bei der Erbschaftsteuer um eine Bagatelsteuer, die in der Administration sowohl für den Fiskus als auch für die Erben teuer ist. Es wäre sinnvoller gewesen, sie komplett abzuschaffen, wie dies beispielsweise Schweden, Luxemburg und Österreich getan haben. Alternativ hätte im Rahmen der Föderalismusreform II die Regelungskompetenz für die Erbschaftsteuer den Ländern übertragen werden können. Denn diesen steht ohnehin das Aufkommen alleine zu. Sie hätten dann jeweils für sich über Abschaffung oder Gestaltung entscheiden können.

Positive steuerpolitische Impulse setzten zuletzt die Beschlüsse zur vollständigen **Absetzbarkeit von Vorsorgeaufwendungen** für die Kranken- und Pflegeversicherung bei der Einkommensteuer ab 2010 sowie **Änderungen bei der Einkommensteuer** im Rahmen des zweiten Konjunkturpakets. Sie entlasten die Steuerzahler um gut 9 Milliarden Euro beziehungsweise knapp 7,5 Milliarden Euro pro Jahr. Rückwirkend zum 1. Januar 2009 sank der Eingangssteuersatz von 15 auf 14 Prozent, der Grundfreibetrag wird in zwei Stufen von 7.664 auf 8.004 Euro und die Tarifeckwerte um 400 Euro in 2009 und 330 Euro in 2010 erhöht. Zwar gelingt es der Großen Koalition mit diesen Tarifänderungen nicht, den sogenannten Mittelstandsbauch zu beseitigen und die leistungsfeindliche Progression im unteren Einkommensbereich abzuschwächen. Doch die Erhöhung der Tarifeckwerte trägt dazu bei, die kalte Progression abzumildern. Die Steuerzahler erhalten einen Teil dessen zurück, was ihnen zuvor mit den ansteigenden (Grenz-)Steuersätzen an realer Kaufkraft entzogen wurde.

Langfristig dürfte die im Rahmen der **Föderalismusreform II** eingeführte **Schuldenbremse** die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte vorantreiben. Unter dem Eindruck der rezessionsbedingt ausufernden Neuverschuldung haben sich Bund und Länder auf folgende Punkte geeinigt: Ab 2016 darf der Bund nur noch ein strukturelles Defizit von 0,35 Prozent des nominalen BIP – derzeit rund 8 Milliarden Euro – ausweisen; die Länder dürfen ab 2020 gar keine strukturellen Haushaltslücken mehr haben. Konjunkturelle Defizite müssen im Aufschwung wieder ausgeglichen werden. Ansonsten sind neue Schulden nur noch bei Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen zulässig und nach einem verbindlichen Tilgungsplan wieder ab-

⁷ Unterstellt wird ein Gewerbesteuer-Hebesatz von 400.

⁸ Indem die Bundesregierung im Rahmen des Konjunkturpakets II auf zwei Jahre befristet die Möglichkeit zur degressiven Abschreibung zu einem Satz von 25 Prozent wieder einführt, wird deutlich, dass sie sich des investitionsfördernden Effekts der degressiven AfA durchaus bewusst ist.

zubauen. Ein nationaler Stabilitätsrat soll als Frühwarnsystem darüber wachen, dass die öffentlichen Haushalte solide finanziert sind, und gegebenenfalls Sanierungspläne beschließen.

3.4 Governance

Die Große Koalition hat einige wegweisende Entscheidungen im Bereich der staatlichen Selbstorganisation getroffen. Mit der Einrichtung des **Normenkontrollrates**, der Berechnung der Kosten von Informationspflichten auf Basis des Standardkostenmodells und der „Nullmessung“ der Bürokratiekosten des Normenbestands wurde der Grundstein für die systematische Erfassung und den zielgerichteten Abbau von Bürokratie gelegt.

Der Normenkontrollrat zieht eine grundsätzlich positive Zwischenbilanz und sieht den Start zum **Bürokratieabbau** als gelungen an. So hat die Bundesregierung ihr selbstgestecktes Ziel erreicht, bis Ende 2009 durch Vereinfachung und Streichung gesetzlicher Vorgaben die Wirtschaft um rund 6 Milliarden Euro an jährlichen Kosten zu entlasten. Allerdings mahnt der Normenkontrollrat auch für die Zukunft konsequentes Handeln an. Ein Konzept zum weiteren Bürokratieabbau bis Ende 2011, wenn insgesamt ein Viertel der jährlichen Bürokratiekosten in Höhe von 47,6 Milliarden Euro gestrichen sein soll, fehlt nämlich. Zudem vermisst er das klare Bekenntnis der Bundesregierung zum „Nettoziel“. Dies bedeutet, dass auch die seit Beginn des Regierungsprogramms neu geschaffenen bürokratischen Belastungen berücksichtigt werden müssen. Nur so sei es möglich, abschließend zu beurteilen, ob die Bundesregierung ihr Abbauziel erreichen wird.

Weniger erfolgreich als die Vermeidung neuer Bürokratie im laufenden Gesetzgebungsprozess oder breitenwirksamer Veränderungen wie die jüngste **Bilanzrechtsreform** sind die **drei Mittelstandsentslastungsgesetze** gewesen. Diese folgten der – schon in der Vergangenheit oft geübten, aber wenig fruchtbaren – Praxis, Einzelregelungen zu streichen. Dabei kann der Bürokratieabbau gerade in Zeiten knapper Kassen dazu beitragen, wirtschaftliche Dynamik zu entfalten, ohne die öffentlichen Haushalte zu belasten. Denn Bürokratie erzeugt vermeidbare Kosten auf der einzelwirtschaftlichen und der gesamtwirtschaftlichen Ebene: Im Unternehmen werden unnötigerweise Ressourcen gebunden, die an anderer Stelle produktiver eingesetzt werden könnten. Außerdem ist die Bürokratie eine Investitions- und Innovationsbremse und behindert deshalb den Strukturwandel.

Mit zwei Föderalismusreformen hat die Große Koalition das bundesstaatliche Gefüge zu Beginn und zum Ende der Legislaturperiode in bedeutender Weise reformiert: Während die **Föderalismusreform I** vor allem die Kompetenzen zwischen Bund und Ländern neu ordnete, die Rahmengesetzgebung des Bundes abschaffte, die Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen im Bundesrat reduzierte und die Mischfinanzierung abbaute, regelt die **Föderalismusreform II** einen Teil der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern neu. Im Wesentlichen geht es dabei um die Einführung der Schuldenbremse für Bund und Länder, über den Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichene Bundes- und Landeshaushalte und die Installation eines Nationalen Stabilitätsrates von Bund und Ländern, der frühzeitig auf Schieflagen in den öffentlichen Haushalten hinweisen soll.⁹

Nicht gelungen ist es hingegen der Großen Koalition, die Steuerautonomie der Länder zu stärken und die Grenzabschöpfungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs zu senken. Die Chance, mit der Föderalismusreform II auch den Länderfinanzausgleich neu zu regeln, hat die Große Koa-

⁹ Siehe ausführlich ab S. 21 dieser Studie.

lition vertan. Damit bleibt dieses Thema auf der politischen Agenda, da die derzeitige Regelung und der korrespondieren Solidarpakt II im Jahr 2019 auslaufen.

4 Die jüngsten politischen Weichenstellungen

4.1 Die aktuellen Punktwertungen im Einzelnen

Arbeitsmarktpolitik

- | | |
|--|------------|
| ▪ Befristete Verlängerung des maximalen Kurzarbeitergeld-Bezuges auf 24 Monate, Erlass der Arbeitgeber-Sozialversicherungsbeiträge ab dem 7. Monat | 0,0 |
| | <u>0,0</u> |

Sozialpolitik

- | | |
|--------------------|-------------|
| ▪ „Rentengarantie“ | -2,2 |
| | <u>-2,2</u> |

Steuer- und Finanzpolitik

- | | |
|--|------------|
| ▪ Föderalismusreform II: | |
| ○ Schuldenbremse | 8,9 |
| ○ Verbot von Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung (Verbot von „Schattenhaushalten“) | 1,5 |
| ▪ Zweiter Nachtragsaushalt und gesamtstaatliches Defizit 2009 | -6,7 |
| ▪ Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung | 1,5 |
| ▪ Steuerhinterziehungsbekämpfungsgesetz | 1,5 |
| | <u>6,7</u> |

Governance

- | | |
|---|------------|
| ▪ Föderalismusreform II: | |
| ○ Nationaler Stabilitätsrat | 2,2 |
| ○ IT-Zusammenarbeit und Benchmarking von Bund und Ländern | 2,2 |
| ○ Bundeskompetenz für die Versicherungsteuer | 1,1 |
| ▪ Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz | 2,2 |
| | <u>7,7</u> |

4.2 Arbeitsmarktpolitik

4.2.1 Verlängerung und Vereinfachung der Kurzarbeit

Erste Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Bezugsfrist für das Kurzarbeitergeld vom 29.5.2009

Drittes Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze¹⁰

1. Beratung BT: 3.4.2009; 2./3. Beratung BT: 19.6.2009;
abschließende Beratung BR: 10.7.2009; Inkrafttreten: zu verschiedenen Zeitpunkten

Bewertungsrelevante Änderungen

- Die maximale **Bezugsfrist** für das Kurzarbeitergeld wird bei Arbeitnehmern, deren Anspruch auf Kurzarbeitergeld bis zum 31.12.2009 entsteht, von 18 auf 24 Monate verlängert.
- Für ab dem 1.1.2009 durchgeführte Kurzarbeit muss das Unternehmen ab dem 7. Monat des Bezugs von Kurzarbeitergeld keinen **Arbeitgeber-Beitrag zur Sozialversicherung** zahlen. Für die Berechnung des Sechs-Monats-Zeitraumes ist es ausreichend, dass in mindestens einem Betrieb des Arbeitgebers kurzgearbeitet wurde.

Bewertung

In der aktuellen Rezession kann die Kurzarbeit ein probates Mittel sein, damit Unternehmen in vorübergehenden auftragsschwachen Zeiten ihre Beschäftigten halten können und nicht entlassen müssen. Betriebsspezifisches Humankapital geht nicht absatzbedingt verloren. Gleichzeitig schützt sie die Arbeitnehmer vor sofortiger Arbeitslosigkeit.

Allerdings ist das Kurzarbeitergeld als Überbrückung für einen Arbeitsausfall von absehbarer Dauer konzipiert. Bei einer Bezugsdauer von zwei Jahren ist diese kurzfristige „Absehbarkeit“ nicht mehr gegeben. Darüber hinaus ist fraglich, ob die Unternehmen überhaupt Kurzarbeit so lange in Anspruch nehmen können bzw. wenn sie es täten, ob sie nach Ablauf der Höchstdauer ihre Arbeitnehmer dann auch wieder regulär beschäftigen würden und schließlich nicht doch entlassen müssten. Die Kurzarbeiter könnten sich in falscher Sicherheit wiegen und sich weiter an das Unternehmen binden, statt sich um einen neuen Arbeitsplatz zu bemühen. Außerdem verlängert sich mit der befristeten Ausdehnung der faktische Höchstbezug von Unterstützung aus der Arbeitslosenversicherung deutlich auf 36 bzw. 48 Monate (für ältere Arbeitnehmer). Es ist nicht auszuschließen, dass die in der Krise sinnvolle Überbrückungsfunktion der Kurzarbeit und die damit einhergehende Verlängerung von Lohnersatzleistungen den negativen Nebeneffekt haben, die Langzeitarbeitslosigkeit zu erhöhen und die Frühverrentung wiederzubeleben.

Der Erlass der Arbeitgeberbeiträge zu den Sozialversicherungen ab dem 7. Monat ohne Weiterbildungsverpflichtung kann für die betroffenen Unternehmen hilfreich sein. Mehr Flexibilität bedeutet für diese auch, dass nur in einem Betrieb die Sechs-Monats-Frist abgelaufen sein muss, um sich auch für andere Unternehmensteile von Sozialversicherungsbeiträgen befreien zu lassen.

¹⁰ Das Gesetz wurde später umbenannt in Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch, zur Errichtung einer Versorgungsausgleichskasse und zur Änderung anderer Gesetze.

Allerdings erhöht die Leistungsausweitung die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung.¹¹ Da sie sich über Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer finanziert, werden diese belastet. Derzeit ist zwar nicht geplant, die Beitragssätze zur Arbeitsförderung zu erhöhen – sie sind zum Jahresanfang und befristet bis Ende 2010 ja erst von 3,3 auf 2,8 Prozent gesenkt worden. Und in diesem Jahr soll die Bundesagentur für Arbeit (BA) die Mehrausgaben noch aus ihrer allgemeinen Rücklagen finanzieren. Doch bereits im nächsten Jahr muss der Bund nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen der BA für den Bereich der Arbeitslosenversicherung zusätzlich 20 Milliarden Euro zuschießen – vor allem aufgrund der bereits erwähnten Beitragssatzsenkung sowie der konjunkturbedingt höheren Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit (höhere Ausgaben und wegbrechende Einnahmen).

Der Bund will die entsprechenden Liquiditätshilfen lediglich stunden. Mit anderen Worten: Die Arbeitslosenversicherung muss das Darlehen aus dem Bundeshaushalt wieder zurückzahlen. Damit droht der Beitragssatz in Zukunft zu steigen. Da dessen Ausmaß derzeit nicht quantifiziert werden kann, führt die Abwägung der qualitativen Pro- und Contra-Argumente zu einem neutralen Bewertungsergebnis.

Keine Änderung.

4.2.2 Fazit

Der Teilindikator „Arbeitsmarktpolitik“ bleibt unverändert bei -17,6 Prozent.

¹¹ Leider beziffert der Gesetzentwurf den zu erwartenden Mehraufwand nicht.

4.3 Sozialpolitik

4.3.1 „Rentengarantie“

Drittes Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze¹²

1. Beratung BT: 3.4.2009; 2./3. Beratung BT: 19.6.2009;
abschließende Beratung BR: 10.7.2009

Bewertungsrelevante Änderungen

- Der **Rentenwert** darf nicht gekürzt werden, wenn die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer sinken.
- Für den **Bundeszuschuss** zu den Ausgaben der allgemeinen Rentenversicherung gilt dies nicht: Er ändert sich weiterhin entsprechend der Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer.

Bewertung

Im Frühjahr 2006 boxte die Große Koalition – auch gegen Widerstände in den eigenen Reihen – die „Rente mit 67“ durch. Damals lautete die Begründung: Da die Leistungsempfänger immer älter werden, wird die Dauer des Rentenbezugs immer länger. Ohne die schrittweise Erhöhung des Renteneintrittsalters zwischen 2012 und 2029 von 65 auf 67 Jahre ist eine nachhaltige Finanzierung der Rentenkasse nicht zu gewährleisten. Kombiniert mit der Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors im Jahr 2005 schien die Verheißung des ehemaligen Arbeitsministers Norbert Blüm (CDU) „die Rente ist sicher“ das erste Mal seit langer Zeit der Realität wenigstens etwas näher.

Doch die jetzt beschlossene „Rentengarantie“, dass gesetzliche Renten nicht mehr gekürzt werden dürfen, wenn die durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter sinken, verstößt gegen die bisherige Logik der dynamischen Rente. Danach sollten die Rentner von Gehaltssteigerungen der Arbeitnehmer ebenso profitieren wie Einbußen hinnehmen müssen, wenn die Gehälter auf breiter Front schrumpfen. Letzteres könnte im nächsten Jahr aufgrund von steigender Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit passieren – sofern die Frühjahrsprognose führender Wirtschaftsforschungsinstitute für die Bundesregierung zutrifft, dass die Bruttolöhne und -gehälter je Beschäftigten in diesem Jahr um 2,3 Prozent sinken.¹³ Die Regierung sah sich daraufhin zum Handeln gezwungen, obwohl sie selbst noch von einem Anstieg von 1 Prozent ausging.

Im Wahlkampf 2009 scheinen die Argumente von 2006 in Vergessenheit geraten zu sein. Noch im Frühjahr 2008, als es bereits erste Signale für eine wirtschaftliche Abkühlung gab, beschloss Schwarz-Rot mit der Aussetzung des Riesterfaktors, die Altersbezüge stärker zu erhöhen, als nach dem gesetzlichen Regelmechanismus vorgesehen. Leittragende sind die Beitragszahler, da sich die stufenweise Absenkung des Rentenbeitrags von derzeit 19,9 Prozent auf 19,1 Prozent verzögern sollte.

¹² Das Gesetz wurde später umbenannt in Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch, zur Errichtung einer Versorgungsausgleichskasse und zur Änderung anderer Gesetze.

¹³ Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, Im Sog der Weltrezession, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2009, Essen, S. 95.

Diese Entlastung könnte mit der „Rentengarantie“ auf den Sankt-Nimmerleins-Tag verschoben werden. Formal sollen die Kosten einer ausbleibenden Rentenkürzung zwar die Rentner selbst finanzieren, indem ihre zukünftigen Rentenanpassungen halbiert werden. Diese potenziellen Erhöhungen sind aber zum Teil bereits verplant, weil die bislang ausgelassenen Rentenkürzungen aufgrund des Nachhaltigkeitsfaktors nachzuholen sind. Und selbst wenn sich aufgrund der Lohnentwicklung ein ausreichend großer Spielraum ergäbe, lässt das aktuelle Regierungshandeln bezweifeln, dass die Rentner tatsächlich mehrere Nullrunden durchstehen sollen – spätestens in vier Jahren gibt es die nächste Bundestagswahl.

De facto ist also davon auszugehen, dass für den Fall des Falles die Beitragszahler für die von der Regierung ausgesprochene Rentengarantie aufkommen müssen. Doch nicht nur das. Denn der Bund darf im Fall einer negativen Lohnentwicklung weiterhin seine Zuschüsse an die gesetzliche Rentenversicherung kürzen. Der einschlägige Paragraph 213 SGB VI wurde nämlich nicht entsprechend geändert. Hier lässt es der Gesetzgeber an Konsequenz mangeln.

Sollten die Löhne in diesem Jahr entsprechend der Gemeinschaftsdiagnose zurückgehen, könnte die Zuwendung aus dem Bundeshaushalt an die Rentenkasse im nächsten Jahr um 1,3 Milliarden Euro sinken. Dabei dienen die Bundeszuschüsse der Deckung versicherungsfremder Leistungen, die als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe erachtet werden und daher aus Steuermitteln finanziert werden müssen (z. B. die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten, der Ausgleich für Zeiten in der Rentenversicherung ohne Beitragsleistung oder Leistungen, die sich aus der deutschen Wiedervereinigung ergeben). Da der Rentenwert aber nicht abgesenkt werden darf, müssen die Beitragszahler auch für den Fehlbetrag aufkommen, der dadurch entsteht, dass der Bund seine Zuwendungen kürzen darf. Das Versicherungsprinzip würde damit weiter unterwandert.

Da zum jetzigen Zeitpunkt nicht klar ist, ob und um wie viel die durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter tatsächlich sinken werden und ob und um wie viel infolgedessen auch der Bund sein Zuschüsse kürzt, lassen sich die zusätzliche Belastung der Beitragszahler bzw. die Auswirkungen auf die Beitragssätze nicht quantifizieren. Allerdings fällt negativ ins Gewicht, dass die jüngste Manipulation an der Rentenformel die Verlässlichkeit der umlagefinanzierten gesetzlichen Altersvorsorge unterminiert und damit die vorherigen Teilerfolge ihrer nachhaltigen Stabilisierung konterkariert.

Der Teilindikator „Sozialpolitik“ sinkt um 2,2 Prozentpunkte.

4.3.2 Fazit

Der Teilindikator „Sozialpolitik“ sinkt um 2,2 Zähler von -5,8 Prozent auf -8,0 Prozent.

4.4 Steuer- und Finanzpolitik

4.4.1 Föderalismusreform II¹⁴

1. Beratung BT: 27.3.2009; 2./3. Beratung BT: 29.5.2009;
abschließende Beratung BR: 12.6.2009; Inkrafttreten: am Tag nach der Verkündung

Bewertungsrelevante Änderungen

- Grundsätzlich gilt, dass die Haushalte von Bund und Ländern bei konjunktureller Normalage ohne Einnahmen aus Krediten auskommen müssen. Einnahmen und Ausgaben sind um finanzielle Transaktionen zu bereinigen.¹⁵ Die Bundesländer dürfen **keine strukturellen Defizite** mehr machen; der Bundeshaushalt erfüllt den Verfassungsgrundsatz auch dann noch, wenn sich sein strukturelles Defizit auf bis zu 0,35 Prozent des nominalen Bruttoinlandsproduktes (BIP) beläuft.
- **Abweichungen** sind von dem Verschuldungsverbot nur in folgenden Fällen möglich:
 - zur **Stabilisierung der Konjunkturlage**, aber nur symmetrisch im Auf- und Abschwung, d. h. konjunkturelle Defizite und konjunkturelle Überschüsse sollen sich „in etwa“ ausgleichen. Seine Abweichungen von der Normallage muss der Bund auf einem Kontrollkonto erfassen; liegen die kumulierten Defizite über 1,5 Prozent des BIP, hat der Bund diese „konjunkturgerecht“ zurückzuführen;
 - im Falle von **Naturkatastrophen** oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen. Für diese Kreditaufnahmen muss der Bund zeitgleich mit einfacher Mehrheit des Bundestages einen Tilgungsplan beschließen
 - **Sondervermögen** mit eigener Kreditemächtigung, die vor dem 31.12.2010 bestanden, bleiben unberührt (dies betrifft beispielsweise den Investitions- und Tilgungsfonds, der für das Konjunkturpaket II aufgelegt worden ist).
- Die Föderalismusreform tritt grundsätzlich ab dem Haushaltsjahr 2011 in Kraft. Allerdings gelten folgende **Übergangsregelungen**:
 - Der **Bund** soll ab 2011 sein strukturelles Defizit in gleichmäßigen Schritten zurückführen. Bis 2016 muss es auf maximal 0,35 Prozent des BIP gesunken sein.
 - Die **Länder** haben bis 2020 Zeit, bis sie ihre strukturelle Neuverschuldung auf 0 gesenkt haben.
 - Fünf Bundesländer erhalten von 2011 bis 2019 **Konsolidierungshilfen** in Höhe von jährlich insgesamt 800 Millionen Euro, die hälftig von Bund und Ländern getragen werden, von den Ländern aus deren Umsatzsteueranteil. Dabei handelt es sich um Berlin (80 Millionen Euro), Bremen (300 Millionen Euro), Saarland (260 Millionen Euro), Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein (je 80 Millionen Euro).Die Empfängerländer müssen ihre strukturellen Finanzierungsdefizite in Zehntelschritten vom Ausgangswert bis Ende 2020 abbauen. Stellt der Stabilitätsrat (s. u.) fest, dass ein Land in einem Jahr seine Konsolidierungsverpflichtung nicht einhält, wird ihm die Konsolidierungshilfe für dieses Jahr gestrichen.

¹⁴ ... Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d); Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform.

¹⁵ Dies bedeutet beispielsweise, dass einmalige Privatisierungserlöse auf der Einnahmenseite herauszurechnen sind.

- Sonstiges:
 - Ab dem Jahr 2011 dürfen **keine Sondervermögen** mit eigener Kreditermächtigung außerhalb des Bundeshaushaltes (vulgo: Schattenhaushalte) mehr eingerichtet werden.
 - Bund und Länder richten einen gemeinsamen **Stabilitätsrat** ein, der ihre Haushalte fortlaufend überwachen soll. Der Stabilitätsrat ist mit folgenden Kompetenzen ausgestattet: Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage (und Entwicklung des entsprechenden Verfahrens); Aufstellung und Durchführung von Sanierungsprogrammen zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (und Entwicklung der dazu erforderlichen Grundsätze); Veröffentlichung seiner Beschlüsse.

Bewertung

Eigentlich hat Deutschland bereits zwei Schuldenbremsen. Die ältere steht im Grundgesetz: Gemäß Artikel 115 dürfen die Einnahmen aus Krediten die Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Einzige Ausnahme ist die Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Vergleichbare Regelungen gibt es in den Landesverfassungen. Die jüngere Schuldenbremse wurde von der Europäischen Währungsunion ins Leben gerufen: Das jährliche Haushaltsdefizit des Staates darf 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten. Aber auch hier gibt es Ausnahmen für Rezessionszeiten.

Doch beide Begrenzungen konnten nicht verhindern, dass die Staatsverschuldung seit den 1970er Jahren ständig gestiegen ist bzw. in den Jahren 2002 bis 2005 vier Mal in Folge gegen das Maastricht-Kriterium verstoßen wurde. Daher ist die jetzt im Grundgesetz verankerte Einsicht, dass es einer Schuldenbremse bedarf, um die nachfolgenden Generationen nicht übermäßig zu belasten, genauso wichtig wie die technische Ausgestaltung der Grenzen. Die Schuldenbremse verbietet der öffentlichen Hand die Kreditaufnahme nicht gänzlich. Vielmehr zeigt sie Bund und Ländern deutlicher als bisher die Grenzen auf. In guten Zeiten muss sparsam gewirtschaftet werden. Denn in schlechten Zeiten findet die Politik immer Gründe, mit denen sie Ausnahmen rechtfertigen kann.

Dauerhaft defizitäre öffentliche Haushalte belasten das Produktionspotenzial. Deshalb ist nach der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise eine baldige Rückkehr zu ausgeglichenen öffentlichen Haushalten geboten. Zudem hängt die Wirksamkeit von Konjunkturprogrammen auch davon ab, wie glaubwürdig kommuniziert wird, nach Überwindung der Krise die Verschuldung wieder zurückzuführen. Eine Verfassungsänderung, die einer Zweidrittel-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat bedarf und auch nur wieder mit einer Zweidrittel-Mehrheit in beiden Kammern zurückgenommen werden kann, ist das glaubwürdigste Signal, dass die Bundespolitik aussenden kann. Auch die Bundesländer haben sich zur entsprechenden Änderung ihrer Verfassungen verpflichtet.

Die neue Schuldenregel sieht im Grundsatz vor, dass Bund und Länder in normalen konjunkturellen Zeiten ohne Kreditfinanzierung auskommen müssen. Allein dem Bund ist eine auf 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts begrenzte jährliche Neuverschuldung erlaubt. Sie ist vorgesehen „... für solche Maßnahmen, die nicht nur der dauerhaften Stärkung von Wachstum und nachhaltiger Entwicklung dienen, sondern insbesondere künftigen Generationen zugute kommen...“ (Deutscher Bundestag, 2009). Anders als bisher ist die (strukturelle) Neuverschuldung des Bundes nicht an eine bestimmte Ausgabenkategorie gebunden und damit variabel, sondern jetzt fix auf 0,35 Prozent des BIP beschränkt. Auch die neue Schuldengrenze sieht eine Ausnahmeregel vor. Diese ist allerdings enger als bisher gefasst und soll „die Handlungsfähigkeit des Staates im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen ... gewährleisten“ (Deutscher Bundestag, 2009). Zudem muss der Bund bei Inan-

spruchnahme der Ausnahmeregel gleichzeitig einen Tilgungsplan beschließen, was den Druck und die Verbindlichkeit zu einer baldigen Rückkehr zu ausgeglichenen Haushalten erhöht.

Wichtig ist auch die Streichung des bisherigen Artikels 115 Abs. 2 GG, der Ausnahmeregeln für Sondervermögen beinhaltet. Ab 2011 ist es nicht mehr möglich, über Sondervermögen mit eigenständiger Kreditermächtigung – wie jüngst beispielsweise der Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung oder der Investitions- und Tilgungsfonds zur Finanzierung des Konjunkturpaketes II – außerhalb des Bundeshaushaltes die Grenzen der erlaubten Verschuldung zu verschleiern und zu umgehen. Das Verbot der Sondervermögen ist ein Beitrag zu mehr Transparenz in der öffentlichen Finanzwirtschaft.

Auch künftig ist es Bund und Ländern möglich, das Budget über den Konjunkturzyklus hinweg atmen zu lassen. Die neue Schuldenregel erlaubt also das Wirksamwerden von automatischen Stabilisatoren. Dies ist grundsätzlich vernünftig, denn ohne diese Möglichkeit müssten die Haushalte prozyklisch ausgerichtet werden: Im Abschwung müssten Ausgaben gekürzt oder Einnahmen erhöht, im Aufschwung entsprechend Ausgaben gesteigert oder Einnahmen gesenkt werden, um stets einen ausgeglichenen Haushalt zu garantieren. Unter stabilitätspolitischen Gesichtspunkten wäre dies kontraproduktiv. Um die Gefahr einer asymmetrischen Fiskalpolitik – Verschuldung im Abschwung, aber keine vollständige Konsolidierung im Aufschwung – zu reduzieren, sieht die neue Schuldenregel ein Kontrollkonto vor, auf dem die konjunkturellen Defizite festgehalten werden. Im Aufschwung sind entsprechende Überschüsse zu erwirtschaften, um den Kontostand mindestens wieder auszugleichen.

Die neue Schuldengrenze greift nicht sofort, sondern sieht längere Übergangsfristen vor. So werden die finanzschwachen Bundesländer Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Berlin und Bremen vom Bund und den anderen Ländern in den Jahren 2011 bis 2019 mit Konsolidierungshilfen von insgesamt 800 Millionen Euro pro Jahr unterstützt. Der Bund muss erstmals 2016 seine strukturelle Neuverschuldung auf dann maximal 0,35 Prozent reduzieren, die Länder haben sogar Zeit bis 2020, um zur Finanzierung ihrer Haushalte ganz ohne laufende Kreditaufnahme auszukommen.

Diese Übergangsregel wurde als wenig ehrgeizig kritisiert. Ein Vergleich mit der als erfolgreich geltenden Konsolidierungsperiode 1982 bis 1989 zeigt jedoch, dass diese Übergangsregelung Bund und Ländern angesichts des in 2009 und 2010 erreichten Defizits enorme haushaltspolitische Anstrengungen abverlangen wird.¹⁶ Nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen müsste der Bund seine strukturelle Neuverschuldung, die für das Jahr 2010 auf 1,6 Prozent des BIP geschätzt wird, bis 2013 auf 1,0 Prozent und bis 2016 auf 0,35 Prozent senken.

Die Einhaltung der Übergangsregel ist somit keine schwache Budgetrestriktion. Allerdings birgt sie auch Gefahren in sich, da Gebietskörperschaften versuchen könnten, den strengen Konsolidierungsdruck dadurch zu reduzieren, dass sie doch wieder öffentliche Investitionen kürzen, weil dies gegenüber einem strikten Sparkurs bei Konsumausgaben und Transferleistungen politisch einfacher umzusetzen ist. Zudem ist nicht auszuschließen, dass Bund und Länder versuchen werden, die Konsolidierung auch über Steuer- und Beitragserhöhungen anzugehen. Sowohl die Kürzung von Investitionen als auch die Erhöhung von Steuern und Abgaben würden zentrale Wachstumstreiber schwächen.

¹⁶ Vgl. Klös, Hans-Peter / Kroker, Rolf, 2009, Haushaltskonsolidierung und Investitionsstimulierung, in: Agenda 20 D, Wege zu mehr Wachstum und Verteilungseffizienz, Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Köln, S. 252 ff.

Zum jetzigen Zeitpunkt sind diese möglichen wachstums- und beschäftigungspolitisch kontraproduktiven Konsolidierungsstrategien nicht bewertungsrelevant. Vielmehr gilt es anzuerkennen, dass sich der Bund eine vergleichsweise strenge und nur mit Zweidrittel-Mehrheit revidierbare Regelbindung zur Vermeidung übermäßiger Haushaltsdefizite gegeben hat. Die Bundesländer haben nach ihrer Zustimmung zur Grundgesetzänderung im Bundesrat noch die Pflicht, die Schuldenbremse in ihren Verfassungen zu verankern.

Der Teilindikator „Steuer- und Finanzpolitik“ steigt um 10,4 Punkte.

4.4.2 Zweiter Nachtragshaushalt 2009¹⁷ und gesamtstaatliche Neuverschuldung

1. Beratung BT: 19.6.2009; 2./3. Beratung BT: 2.7.2009; abschließende Beratung BR: 10.7.2009; Inkrafttreten: rückwirkend zum 1.1.2009

Bewertungsrelevante Änderungen

- Der zweite Nachtragshaushalt 2009 sieht eine Nettoneuverschuldung des Bundes von 49,1 Milliarden Euro vor. Die Investitionen liegen bei 32,8 Milliarden Euro.
- Laut Prognose der EU-Kommission von April 2009 beläuft sich das gesamtstaatliche Defizit von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungshaushalten in diesem Jahr auf 3,9 Prozent des nominalen BIP. Auch das Bundesfinanzministerium geht davon aus, dass das Maastricht-Defizit in diesem Jahr bei rund 4 Prozent liegen wird.

Bewertung

Die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise hinterlässt immer deutlichere Spuren in den öffentlichen Haushalten. Ende des letzten Jahres ging das Bundesministerium der Finanzen (BMF) noch davon aus, dass das Haushaltsdefizit 2009 bei 18,5 Milliarden Euro liegen würde. Im Januar 2009 legte er dann einen ersten Nachtragshaushalt vor, der die Nettokreditaufnahme noch auf 36,9 Milliarden Euro bezifferte. Inzwischen klafft in diesem Jahr eine Lücke von 49 Milliarden Euro im Bundeshaushalt.

Doch auch dieser Betrag spiegelt das Ausmaß der Neuverschuldung nur unvollständig wider. Denn mit dem Sondervermögen Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) und dem Investitions- und Tilgungsfonds (ITF) hat der Bund im letzten und diesem Jahr zwei Sondervermögen außerhalb des Bundeshaushalts eingerichtet, die über eine eigene Kreditermächtigung von 20 bzw. 25,5 Milliarden Euro (inklusive der Ende Juni verabschiedeten Aufstockung der Mittel für die Abwrack- bzw. Umweltprämie um 3,5 Milliarden Euro und für Zinsausgaben in Höhe von 0,7 Milliarden Euro) verfügen. Zwar lässt sich die Gesamtneuverschuldung des Bundes schwer abschätzen, da die Kreditermächtigungen von SoFFin und ITF überjährig sind und die Kreditaufnahme vom tatsächlichen Mittelabfluss abhängt. Das BMF geht allerdings davon aus, dass die Neuverschuldung in diesem Jahr „weit über 50 Milliarden Euro liegen dürften und für das nächste Jahr [...] ein Volumen von 100 Milliarden Euro zumindest nicht unrealistisch [erscheint].“

¹⁷ Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2009.

Die Europäische Kommission und auch das BMF gehen von einer gesamtstaatlichen Nettoneuverschuldung von rund 4 Prozent des nominalen BIP in diesem Jahr aus. Die verschlechterte Lage der öffentlichen Haushalte zieht eine negative Bewertung nach sich:

Der Teilindikator „Steuer- und Finanzpolitik“ sinkt um 6,7 Punkte.

Hinweis: Ende Juni 2009 legte das Kabinett Merkel-Steinmeier den Entwurf des Bundeshaushaltes 2010 vor. Dieser beziffert die Nettokreditaufnahme des Bundes mit 86,1 Milliarden Euro (ohne Sondervermögen) bei einem Investitionsvolumen in Höhe von 48,6 Milliarden Euro. Am 27.9.2009 wird ein neuer Bundestag gewählt. Dieser beschließt zu Beginn der 17. Wahlperiode unter anderen Mehrheitsverhältnissen den Bundeshaushalt 2010. Zudem könnte die neue Bundesregierung das Haushaltspaket noch einmal aufschneiden, um eigene Akzente zu setzen. Auch ein Kassensturz und eine darauf fußende Etatsanierung sind für die Zeit nach dem Urnengang nicht auszuschließen. Auch wenn davon auszugehen ist, dass die Nettoneuverschuldung des Bundes im nächsten Jahr erheblich steigen wird, kann das Ausmaß angesichts der unsicheren gesamtwirtschaftlichen Lage zum jetzigen Zeitpunkt nicht verlässlich abgeschätzt werden. Daher wird der Etatentwurf 2010 in dieser Schlussbilanz der Großen Koalition nicht mehr bewertet.

4.4.3 Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung¹⁸

1. Beratung BT: 19.3.2009; 2./3. Beratung BT: 19.6.2009; abschließende Beratung BR: 10.7.2009; Inkrafttreten: im Wesentlichen zum 1.1.2010

Bewertungsrelevante Änderungen

- **Entlastung der Arbeitnehmer bzw. Kranken- und Pflegeversicherten:** Das Entlastungsvolumen durch die Abzugsfähigkeit der Beiträge zur Kranken- und Pflegevollversicherung ab dem Jahr 2010 liegt bei 9,5 Milliarden statt 8,1 Milliarden Euro (volle Jahreswirkung).
- **Entlastung der Unternehmen:**
 - Die Umsatzgrenze für die Ist-Versteuerung wird ab 1.7.2009 befristet bis zum 31.12.2011 in den alten Bundesländern auf 500.000 Euro angehoben; in den neuen Bundesländern gilt die erhöhte Umsatzgrenze von 500.000 Euro ebenfalls bis Ende 2011. Die Sonderregelung wäre eigentlich Ende 2010 abgelaufen.
 - Befristet auf die Jahre 2008 und 2009 steigt die Freigrenze bei der Zinsschranke von 1 auf 3 Millionen Euro.
 - Ebenfalls befristet auf die Jahre 2008 und 2009 wird eine allgemeine Sanierungsklausel bei der Verlustabzugsbeschränkung nach Paragraph 8c Körperschaftsteuergesetz eingeführt.

Bewertung

Die vollständige Absetzbarkeit der Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung (nach dem sozialrechtlichen Leistungskatalog) von der Einkommensteuer entlastet die Bürgerinnen und Bürger um 9,5 Milliarden Euro (volle Jahreswirkung). Damit ist das Entlastungsvolumen um 1,4 Milliarden Euro höher als im Gesetzentwurf.

¹⁸ Gesetz zur verbesserten steuerlichen Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen.

Leicht positiv wirken sich außerdem die – allerdings nur befristet geltenden – Neuerungen im Bereich der Unternehmensbesteuerung aus, die zwar mit der Steuersenkung für die Kranken- und Pflegeversicherten nichts zu tun haben, aber angesichts der Rezession noch an das „Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung“ angehängt wurden: Mit der Lockerung der Zinsschranke und dem wieder möglichen unbeschränkten Verlustabzug in Sanierungsfällen mildert die Bundesregierung übergangsweise investitionsfeindliche Verschärfungen ab, die sie erst im Rahmen der Unternehmensteuerreform 2008 eingeführt hat.

Stärker als die damit verbundenen Steuererleichterungen von jeweils 955 Millionen Euro (volle Jahreswirkung) in den Jahren 2009 und 2010 wiegt der politisch-symbolische Gehalt dieser Maßnahmen, da die Große Koalition umstrittene Änderungen bei der Unternehmensbesteuerung teilweise zurücknimmt. So lautet die Gesetzesbegründung zur Anhebung der Freigrenze bei der Zinsschranke: „Die zeitlich befristete Erhöhung der Freigrenze [...] dient der Entlastung und der Stärkung von mittelständischen Unternehmen und stellt sicher, dass die Zinsschranke bei diesen Unternehmen auch während der Konjunkturkrise nicht zu Nichtabziehbarkeit von Zinsaufwendungen führt.“ Damit macht sich die Große Koalition die bereits ihrer Unternehmensteuerreform 2007 vorgebrachte Kritik zu eigen, dass die höhere Besteuerung von ertragsunabhängigen Elementen die Unternehmenssubstanz gefährdet.

Die befristete Anhebung der Umsatzgrenze für die Ist-Besteuerung auf 500.000 Euro in Westdeutschland und die Verlängerung dieser in Ostdeutschland bereits seit Langem erfolgreichen Praxis bis Ende 2011 stellt für kleine Unternehmen ebenfalls eine erhebliche Liquiditätshilfe dar. Es handelt sich dabei nicht um eine Subvention, sondern lediglich um eine zeitliche Verschiebung der Steuerlast: Laut Finanzierungstableau müssen die in diesem Jahr bzw. nächstem Jahr eingesparten Steuern von insgesamt 1,95 Milliarden Euro in den Folgejahren an den Fiskus wieder abgeführt werden.

Der Teilindikator „Steuer- und Finanzpolitik“ steigt um 1,5 Punkte.

4.4.4 Steuerhinterziehungsbekämpfungsgesetz

1. Beratung BT: 28.5.2009; 2./3. Beratung BT: 3.7.2009;
abschließende Beratung BR: 10.7.2009; Inkrafttreten: 1.8.2009

Bewertungsrelevante Änderungen

- Unterhalten steuerpflichtige Privatpersonen oder Unternehmen Geschäftsbeziehungen zu Partnern in sogenannten Steueroasen, verweigern diese Staaten die Herausgabe von Informationen an die deutschen Finanzbehörden und kommt der Steuerpflichtige strengeren Mitwirkungs- und Nachweispflichten nicht nach, so kann die Anwendung bestimmter steuerlicher Regeln eingeschränkt werden (z. B. der Abzug von Betriebsausgaben oder Werbungskosten, Entlastungen von der Kapitalertragsteuer oder Abzugsteuer oder die Inanspruchnahme der Abgeltungsteuer bzw. des Teileinkünfteverfahrens). Die Einzelheiten – u. a. auch, welche Länder betroffen sind – sollen in einer gesonderten Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf, geregelt werden.
- Bei Kapitalanlagen im Ausland haben natürliche Personen höhere Mitwirkungs- und Aufbewahrungspflichten.
- Die Prüfungsrechte der Finanzbehörden werden ab 2010 erweitert.

Bewertung

Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass die Bundesregierung versucht, Steuerhinterziehung weiter zu erschweren. Denn die bewusste Täuschung des Fiskus und die unzureichende Ahndung grenzüberschreitender Delikte senkt die Steuermoral und kann zu großen Steuerausfällen führen. Jene Steuerpflichtigen, die korrekt ihr Einkommen versteuern, werden dadurch benachteiligt. Daher ist die Bekämpfung der Steuerhinterziehung ein Beitrag zu mehr Steuergerechtigkeit. Aus der Wirtschaft wurde zu Recht Kritik an der hohen Eingriffsintensität des Gesetzes laut. Zunächst ging der Entwurf sogar von einem Generalverdacht der Hinterziehung gegen jeden Steuerpflichtigen mit Geschäftsbeziehung in einer „Steuerose“ aus. Dies sind Staaten, mit denen kein Informationsaustausch nach den Standards der OECD möglich ist. Hier ist zu hinterfragen, warum der Steuerpflichtige dafür gerade stehen muss, wenn es dem Staat bislang nicht gelungen ist, entsprechende Kooperationsabkommen zu schließen. Bedenklich sind weiterhin die mögliche Einschränkung der Kapitalsverkehrsfreiheit und die Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe, die das Gesetz enthält. Diese sollen erst im Rahmen einer Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf, präzisiert werden.

Der Gesetzgeber steht vor einem Dilemma: Einerseits liegt es in seinem und im Interesse der Bürger, steuerlich gleiche Sachverhalte auch gleich zu behandeln. Außerdem möchte er nicht auf die ihm entgangenen Einnahmen verzichten. Solange es einzelnen Steuerpflichtigen zulasten der Gemeinschaft möglich ist, durch Schlupflöcher der Besteuerung zu entgehen, kann der Fiskus diese Ziele nicht erreichen. Bislang haben manche Staaten – allen voran viele Offshore-Zentren, aber auch die USA und das Vereinigte Königreich – mit niedrigeren Regulierungsstandards Steuerhinterziehung begünstigt.¹⁹ Andererseits muss der Eingriff in die Freiheitsrechte verhältnismäßig sein. Es darf im konkreten Fall nicht zur Kriminalisierung unbescholtener Bürger kommen.

Vielmehr geht es darum, dass der Staat einen Ordnungsrahmen schafft, der das eigennützige Verhalten der Akteure so leitet, dass es den Interessen der Gesellschaft möglichst gut dient. Im nationalen Kontext haben die Regierung bzw. das Parlament die Möglichkeit, alleine solche Regeln zu bestimmen. Im internationalen Kontext gibt es hingegen keinen Souverän, der den Rechtsrahmen für grenzüberschreitende Transaktionen festlegen könnte. Hier sind die Staaten auf die Kooperationswilligkeit der anderen angewiesen.

Im Kampf gegen Steueroasen hat man einigermaßen gute Erfahrungen mit „schwarzen“ oder „grauen Listen“.²⁰ Die Benennung und Bloßstellung nichtkooperierender Staaten kann diese zur Zusammenarbeit bringen. Am 21.10.2008 stimmten sich 17 OECD-Mitgliedstaaten auf Maßnahmen zur Durchsetzung von Transparenz und effektivem Auskunftsaustausch ab. Auf einer Konferenz in Berlin gelang es auch Ende Juni, Belgien, Liechtenstein, Luxemburg, Österreich und die Schweiz zu mehr Kooperation zu bewegen. Inzwischen verhandeln die Schweiz und Deutschland auch über ein Doppelbesteuerungsabkommen; Deutschland und Liechtenstein haben am 10.7.2009 ein Abkommen über den Informationsaustausch in Steuersachen paraphiert.

Das Steuerhinterziehungsbekämpfungsgesetz diene dabei auch als Druckmittel. Die vorgesehenen strengeren Nachweis- und Mitwirkungspflichten bzw. die Sanktionen für den Fall, dass der Steuerpflichtige diesen nicht nachkommt, greifen nur dann, wenn sich ein Land nicht kooperativ verhält. Je mehr dies tun, desto geringer ist der Anwendungsbereich des Gesetzes. Insofern ist

¹⁹ Vgl. Matthes, Jürgen, 2009, Die Rolle des Staates in einer neuen Weltwirtschaftsordnung, Eine ordnungspolitische Rückbesinnung, IW-Positionen Nr. 38, Köln, S. 36.

²⁰ Vgl. ebenda, S. 29.

der Einfluss dieses Regierungsvorhabens auf die internationale Zusammenarbeit bei der Steuerhinterziehung positiv zu bewerten. Sollte allerdings die noch ausstehende Rechtsverordnung über das Ziel hinausgehen und eine grundlegende Verschärfung mit sich bringen, ist diese Beurteilung zu revidieren.²¹

Der Teilindikator „Steuer- und Finanzpolitik“ steigt um 1,5 Punkte.

4.4.4 Fazit

Der Teilindikator „Steuer- und Finanzpolitik“ steigt um 6,7 von 26,2 auf 32,9 Prozent.

²¹ Das Bundeskabinett hat den „Regierungsentwurf für eine Steuerhinterziehungsverordnung“ am 5.8.2009 vorgelegt. Eine Liste der nicht kooperierenden Staaten (Steuerparadiese), die in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen, enthält die Verordnungsvorlage noch nicht. Sie soll im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie beschlossen werden. Zudem bedarf die Verordnung der Zustimmung des Bundesrates. Inwiefern die Regelung vor der Bundestagswahl noch zustande kommt, ist derzeit nicht absehbar. Daher kann ihr Inhalt noch nicht bewertet werden.

4.5 Governance

4.5.1 Föderalismusreform II²²

1. Beratung BT: 27.3.2009; 2./3. Beratung BT: 29.5.2009;
abschließende Beratung BR: 12.6.2009; Inkrafttreten: 1.1.2011

Bewertungsrelevante Änderungen

- Bund und Länder richten einen gemeinsamen Stabilitätsrat mit dem Ziel ein, Haushaltsnotlagen zu vermeiden.
- Bund und Länder können im Bereich der Informationstechnologie (Planung, Errichtung und Betrieb von IT-Systemen; Vereinbarung gemeinsamer Standards und Sicherheitsanforderungen) enger zusammenarbeiten. Außerdem können sie Leistungsvergleiche zwischen Landesverwaltungen, innerhalb der Bundesverwaltung und zwischen Bundes- und Landesbehörden durchführen.
- Die Verwaltungskompetenz für die Versicherungsteuer wird auf den Bund übertragen.

Bewertung

Der **Stabilitätsrat** soll als Frühwarnsystem für den Bund und die Länder fungieren. Zu seinen Aufgaben gehört, die aktuelle Lage und Entwicklung der Haushalte von Bund und Ländern zu überwachen, drohende Haushaltsnotlagen frühzeitig zu erkennen und mit dem Bund oder dem Land Sanierungsprogramme zu vereinbaren. Ein solches Sanierungsprogramm erstreckt sich grundsätzlich über einen Zeitraum von fünf Jahren und gibt den schrittweisen Defizitabbau sowie geeignete Sanierungsmaßnahmen vor.

Die Einrichtung des Stabilitätsrates trägt dazu bei, die Verbindlichkeit der Schuldenbremse zu erhöhen. Er kann die Handlungsträger für die Lage der öffentlichen Haushalte sensibilisieren und hat zugleich eine präventive Funktion. Auch die Vorgabe von Sanierungsschritten dient der Disziplinierung.

Allerdings verfügt der Stabilitätsrat nur über wenige Instrumente, mit denen er Bund oder Länder sanktionieren kann, sollten diese die vereinbarten Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung unzureichend umsetzen. Er kann den „Delinquenten“ lediglich zur verstärkten Haushaltssanierung auffordern, ein Jahr später die Umsetzung der notwendigen Konsolidierungsschritte überprüfen und bei negativem Befund die betroffene Gebietskörperschaft erneut auffordern, „die Bemühungen um eine Haushaltssanierung zu verstärken.“ Darüber hinaus zeigt das Gesetz keine weiteren Sanktionen auf für den Fall, dass gegen die Schuldenbremse verstoßen wird – etwa Strafzahlungen, wie man sie vom EU-Defizitverfahren kennt.

Trotz dieses Mankos sollte die Einrichtung des neuen Bund-Länder-Gremiums nicht unterschätzt werden: Regelmäßiges Monitoring und Bekanntmachen der Beratungsergebnisse sorgt für Öffentlichkeit und mehr Transparenz. Solches „Blaming and Shaming“ setzt Abweichler unter erheblichen Rechtfertigungsdruck in den eigenen Reihen und in der Öffentlichkeit. Diese Art der sozialen Kontrolle kann wiederum disziplinierend wirken.

(+2,2 Punkte)

²² ... Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) und Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform.

IT-Zusammenarbeit und Leistungsvergleiche. Der elektronische Datenaustausch und der Einsatz informationstechnischer Systeme werden immer wichtiger für eine moderne Verwaltung. Ein reibungsloser Datentransfer sorgt für schnellen Informationsaustausch und senkt die Transaktionskosten. In der Verwaltungsrealität scheitern diese Vorteile moderner Kommunikation vielfach an dem Nebeneinander unterschiedlicher Software und Datenbanksysteme. Im schlechtesten Fall können 16 unterschiedliche Landesstandards und ein davon wiederum verschiedener Bundesstandard nebeneinander existieren. Denn derzeit kann jede Gebietskörperschaft grundsätzlich ihr eigenes System „stricken“.

Die Gestaltung und Entwicklung von IT-Systemen ist in der Regel langfristig angelegt. Anschaffung und Betrieb sind kostenintensiv. Hat sich eine Gebietskörperschaft einmal auf einen Softwarestandard festgelegt, ist die Entscheidung aufgrund der hohen Anschaffungskosten für einen längeren Zeitraum faktisch irreversibel. Bei hoheitlichen Aufgaben, die nicht nur das jeweilige Bundesland bzw. den Bund alleine betreffen, sondern über die jeweiligen Grenzen hinausgehen, verhindern Kompatibilitätsprobleme eine effiziente Zusammenarbeit. Das Nebeneinander verschiedener Insellösungen verursacht regelmäßig Probleme an den Schnittstellen. Auch die Abstimmungsprozesse über gemeinsame Standards können sich bisher über Jahre hinziehen. Dies verhindert die angesichts des raschen technologischen Wandels erforderliche Flexibilität. Aus diesen Gründen ist es zu begrüßen, dass sich Bund und Länder auf eine engere Zusammenarbeit und Abstimmung im Bereich der IT-Systeme geeinigt haben. Dies trägt dazu bei, die öffentliche Verwaltung zu modernisieren.

Mit der Föderalismusreform II hat eine weitere wegweisende Änderung Eingang in das Grundgesetz gefunden, die in der Öffentlichkeit bislang wenig beachtet worden ist: Es gibt nun eine verfassungsrechtliche Grundlage für freiwillige Vergleichsstudien von Bund und Ländern, um die Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen zu messen und zu fördern. Die Ergebnisse können veröffentlicht werden.

Leistungsvergleiche bzw. Benchmarking sind ein wirksames Instrument, um die Effektivität und Effizienz staatlichen Handelns zu messen und zu steigern. „Denn sie machen Leistungen, Qualität und Kosten der Verwaltung transparent, setzen damit einen Wettbewerb um innovative Lösungen in Gang und sorgen für einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess in der Verwaltung.“²³ Doch bislang sind sie in Deutschland – anders als beispielsweise in angelsächsischen Verwaltungskulturen – kaum verbreitet.

Führt man sich die positiven Auswirkungen der von der OECD durchgeführten PISA-Studien vor Augen, wird noch deutlicher, warum Vergleichsstudien nicht nur sinnvoll, sondern in einem föderalen Staat geradezu geboten sind. Die PISA-Studien haben eine stark im Ideologischen erstarrte bildungspolitische Diskussion versachlicht und bisweilen verkrustete Strukturen aufgebrochen. Die Kultusministerkonferenz selbst hat sich bislang damit schwer getan, systematische Studien durchzuführen, um die Qualität der Bildungssysteme der Bundesländer miteinander zu vergleichen und daraus Handlungsempfehlungen abzuleiten.

Die Grundgesetzänderung kann auf diesem Feld, aber auch in vielen anderen Bereichen dem Wettbewerbsföderalismus einen wirkungsvollen Schub geben. Es kommt aber darauf an, dass Bund und Länder von diesem Instrument auch Gebrauch machen.

(+2,2 Punkte)

²³ Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, Bundestagsdrucksache 16/12410 vom 26.3.2009, S. 12.

Bundeskompentenz für die Verwaltung der Versicherungsteuer

Die Versicherungsteuer ist mit einem Jahresaufkommen in Höhe von 10,5 Milliarden Euro eine wichtige spezielle Verbrauchsteuer, die allein dem Bund zufließt. Sie machte zuletzt besonders von sich reden, als die Große Koalition sie zusammen mit dem Regelsatz der Umsatzsteuer zum 1.1.2007 um drei Prozentpunkte auf 19 Prozent heraufsetzte.

Bislang verwalten die Länder die Versicherungsteuer im Auftrag des Bundes. Die Ansiedelung ihrer Verwaltung beim Bund trägt dazu bei, die Kompetenzen zwischen Bund und Ländern zu entflechten. Damit liegen Ertrags-, Regelungs- und Verwaltungskompetenz in einer Hand beim Bund.

(+1,1 Punkte)

Der Teilindikator „Governance“ steigt aufgrund verschiedener Maßnahmen im Rahmen der Föderalismusreform II um 5,5 Punkte.

4.5.2 Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz

1. Beratung BT: 25.9.2008; 2./3. Beratung BT: 26.3.2009; abschließende Beratung BR: 3.4.2009; Inkrafttreten: 26.5.2009

Bewertungsrelevante Änderungen

- Einzelkaufleute mit bis zu 500.000 Euro Umsatz und 50.000 Euro Gewinn im Geschäftsjahr müssen nicht mehr die handelsrechtlichen Vorschriften zu Buchführung, Inventur und Bilanzierung befolgen.
- Künftig gelten etwas höhere Größenklassen, die für die Informationspflichten von kleineren und mittleren Kapitalgesellschaften maßgeblich sind (von den Kriterien muss eine Kapitalgesellschaft mindestens zwei erfüllen, um zu der entsprechenden Größenklasse zu gehören):

Tabelle 2: Größenklassen nach Paragraph 267 HGB vor und nach der Reform

Größenklasse	Maximale Bilanzsumme in Millionen Euro		Maximaler Umsatzerlös in Millionen Euro		Arbeitnehmer
	neu	bisher	neu	bisher	
Klein	4,84	4,015	9,68	8,03	50
Mittelgroß	19,25	16,06	38,5	32,12	250
Eigene Zusammenstellung					

Bewertung

Der Staat bürdet den Unternehmen pro Jahr Kosten aufgrund von Informationspflichten in Höhe von rund 47,6 Milliarden Euro auf. Die national veranlassten Bürokratiekosten für die Wirtschaft belaufen sich auf 22,5 Milliarden Euro; auf europäischen und internationalen Vorgaben beruhende Bürokratiekosten machen noch einmal 25,1 Milliarden Euro aus.

Die Bundesregierung hatte sich das Ziel gesetzt, bis 2011 den Bearbeitungsaufwand um ein Viertel bzw. rund 12 Milliarde Euro zu reduzieren; bis 2009 sollen es die Hälfte davon bzw. 6 Milliar-

den Euro sein. Nach Auffassung des Normenkontrollrates (NKR) hat die Bundesregierung diese Zwischentappe erreicht. Allerdings kritisiert er in seinem jüngsten Gutachten, dass zur zweiten „Halbzeit“ weitgehend unklar ist, wie das fehlende Abbauvolumen von rund 5 Mrd. Euro erreicht werden soll. Es liege nämlich kein Gesamtkonzept zur Erfüllung der zweiten Hälfte des 25-Prozent-Ziels vor. Sollten die erforderlichen Arbeiten nach der Bundestagswahl nicht umgehend angegangen werden, ist mit erheblichen Verzögerungen bei der Umsetzung des Regierungsprogramms zu rechnen.²⁴ Dazu gehört auch ein ausdrückliches Bekenntnis der Bundesregierung zum Nettoziel, wie es der NKR wiederholt – und bislang vergeblich – angemahnt hat.²⁵

Mit dem Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz, das u. a. Vereinfachungen in der Buchführung und Erleichterungen bei den Informationspflichten vorsieht, werden nach Angaben des Normenkontrollrates auf Basis von Berechnungen des Statistischen Bundesamtes vor allem kleine und mittlere Unternehmen um etwa 2,5 Milliarden Euro im Jahr netto entlastet. Die Unternehmen können die bislang an den bürokratischen Aufwand gebundenen Ressourcen für produktive Zwecke einsetzen.

Das Teilindikator Governance steigt um 2,2 Zähler.

6.2 Fazit

Der Teilindikator „Governance“ steigt um 7,7 Punkte von 16,6 auf 24,3 Prozent.

²⁴ Vgl. Normenkontrollrat, 2009, Zwischenbilanz: Gut gestartet, Erwartungen erfüllen!, Jahresbericht 2009 des Nationalen Normenkontrollrates, Berlin, S. 25.

²⁵ Vgl. ebenda, S. 62