

Vision Deutschland – Was jetzt zu tun ist

Ein Reformkonzept
für die neue
Bundesregierung

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Gustav-Heinemann-Ufer 84–88
50968 Köln
www.iwkoeln.de

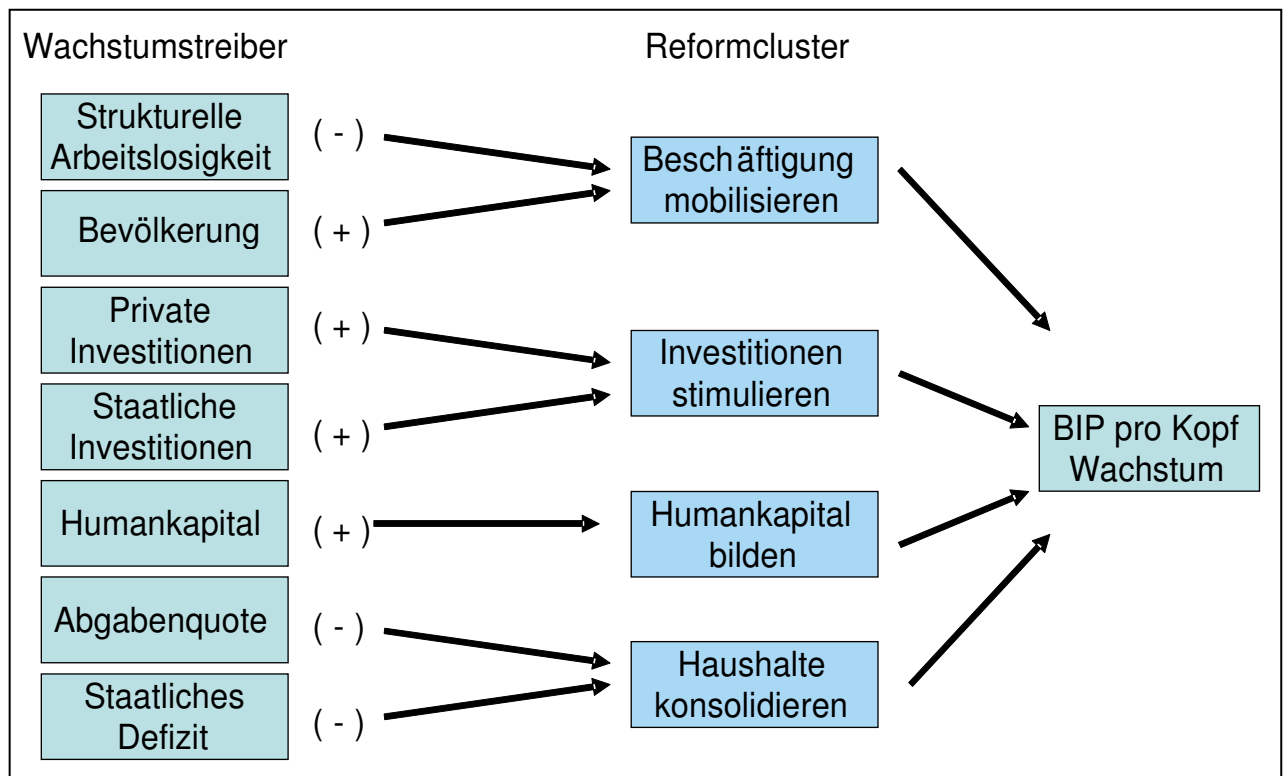
1	Einleitung	3
2	Übersicht	5
3	Initialzündung	6
	Beitrag zur Arbeitslosenversicherung senken, Solidaritätszuschlag abschaffen, Mehrwertsteuer erhöhen	7
	Unternehmenssteuern senken	9
	Beschäftigungsaufbau erleichtern	11
4	Beschäftigung mobilisieren	13
4.1	100-Tage-Programm	13
	Lohnnebenkosten senken	14
	Hartz IV weiterentwickeln	21
	Wettbewerb in der GKV und SPV intensivieren	22
4.2	1000-Tage-Programm	25
	Soziale Sicherung reformieren	26
	Arbeits- und Tarifrecht modernisieren	34
	Familienpolitik beschäftigungsorientiert gestalten	40
5	Investitionen stimulieren	41
5.1	100-Tage-Programm	41
	Bürokratieabbau einleiten	42
	Wirtschaftsförderung Ost neu ausrichten	44
5.2	1000-Tage-Programm	45
	Bürokratie umfassend abbauen	46
	Steuersystem grundlegend reformieren	48
	Aufbau Ost neu gestalten	50
6	Humankapital bilden	52
6.1	100-Tage-Programm	52
	Ganztagsschulen weiter ausbauen	53

6.2 1000-Tage-Programm	54
Bildungschancen im frühkindlichen und Schulbereich stärken	55
Berufsausbildung flexibilisieren	59
Studienfinanzierung effizienter gestalten	61
7 Haushalte konsolidieren	63
7.1 100-Tage-Programm	63
Haushaltssicherungsgesetz verabschieden und Finanzhilfen abbauen	64
7.2 1000-Tage-Programm	66
Staatstätigkeiten reduzieren und Aufgabenwahrnehmung effizienter gestalten	67
8 Schrittfolge	70
9 Finanzierungstableau	72

1 Einleitung

Deutschland ist seit über zehn Jahren auf einem unerfreulich niedrigen Wachstumspfad. Dies ist kein Naturgesetz, sondern Folge von falscher Wirtschaftspolitik und zu späten sowie zögerlichen Reformen.

In einem Wachstumsmodell zeigte der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 2002/2003, dass im Wesentlichen die Veränderungen von sieben Wachstumstreibern das Wirtschaftswachstum bestimmen. Diese sieben Wachstumstreiber lassen sich zu vier Reformclustern zusammenfassen.¹



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

Neben den Belastungen durch Arbeitskosten führen eine ausufernde Bürokratie und ein ineffizientes Steuersystem zu einem Rückgang der Investitionsquote in den letzten Jahren. Die Investitionen konnten damit zu keinen nennenswerten Wachstumseffekten beitragen. Ziel der Reformen muss es daher sein, Investitionen zu stimulieren, indem Bürokratie abgebaut und ein effizientes, leistungsgerechtes Steuersystem geschaffen wird.

¹ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Vision Deutschland. Der Wohlstand hat Zukunft, Köln 2005.

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

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

Das nachfolgende Reformkonzept orientiert sich an den folgenden Leitlinien:

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

Auf instrumenteller Ebene bedeutet dies u. a.:

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

Das Reformkonzept gliedert sich in drei aufeinander aufbauende Teile: „Initialzündung“, „100-Tage-Programm“ und „1000-Tage-Programm“. Diese zeitliche Abfolge ergibt sich aus der politischen Umsetzbarkeit und der ökonomischen Wirksamkeit der vorgestellten Reformen. Um unmittelbar nach der Bundestagswahl das Vertrauen in den wirtschaftspolitischen Kurswechsel zu fördern, Aufbruchstimmung zu erzeugen und die Reformbereitschaft der Bevölkerung zu stärken, bedarf es einer positiven und leicht umsetzbaren Initialzündung für Beschäftigung und Wachstum zum 1.1.2006.

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

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

2 Übersicht

	Beschäftigung mobilisieren	Investitionen stimulieren	Humankapital bilden	Haushalte konsolidieren
Initialzündung	<ul style="list-style-type: none"> • Beitrag zur Arbeitslosenversicherung senken • Beschäftigungsaufbau erleichtern 	<ul style="list-style-type: none"> • Solidaritätszuschlag abschaffen • Mehrwertsteuer erhöhen • Unternehmenssteuern senken 		
100-Tage-Programm	<ul style="list-style-type: none"> • Lohnnebenkosten senken • Hartz IV weiterentwickeln • Wettbewerb in der GKV und SPV intensivieren 	<ul style="list-style-type: none"> • Bürokratieabbau einleiten • Wirtschaftsförderung Ost neu ausrichten 	<ul style="list-style-type: none"> • Ganztagschulen weiter ausbauen 	<ul style="list-style-type: none"> • Haushaltsicherungsgesetz verabschieden • Finanzhilfen abbauen
1000-Tage-Programm	<ul style="list-style-type: none"> • Soziale Sicherung reformieren • Arbeits- und Tarifrecht modernisieren • Familienpolitik beschäftigungsorientiert gestalten 	<ul style="list-style-type: none"> • Bürokratie umfassend abbauen • Steuersystem grundlegend reformieren • Aufbau Ost neu gestalten 	<ul style="list-style-type: none"> • Bildungschancen im frühkindlichen und Schulbereich stärken • Berufsausbildung flexibilisieren • Studienfinanzierung effizienter gestalten 	<ul style="list-style-type: none"> • Staatszuständigkeiten reduzieren • Aufgabewahrnehmung effizienter gestalten

3 Initialzündung: Beschäftigung mobilisieren *und* Investitionen stimulieren

- Beitrag zur Arbeitslosenversicherung senken, Solidaritätszuschlag abschaffen, Mehrwertsteuer erhöhen
- Unternehmenssteuern senken
- Beschäftigungsaufbau erleichtern

Beitrag zur Arbeitslosenversicherung senken, Solidaritätszuschlag abschaffen und Mehrwertsteuer erhöhen

Problem

- Die Sozialbeiträge sind mit rund 41 Prozent zu hoch. Sie belasten den Faktor Arbeit.
- Das deutsche Steuersystem ist intransparent, leistungs- und investitionshemmend; die nominalen Steuersätze sind zu hoch.
- Die Einkommensentstehung wird relativ zu stark, die Einkommensverwendung (Konsum) relativ zu wenig besteuert.

Reformvorschlag

- Dreisprung:
 - Beitrag zur Arbeitslosenversicherung senken *und*
 - Solidaritätszuschlag abschaffen *und*
 - Mehrwertsteuer erhöhen

Detaillierte Maßnahmen

- Der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung (ALV) wird um 1 Prozentpunkt von heute 6,5 auf 5,5 Prozent des beitragspflichtigen Einkommens reduziert (zum 1.1.2006).
- Der Solidaritätszuschlag in Höhe von 5,5 Prozent auf die Einkommen- und Körperschaftsteuerschuld wird abgeschafft (zum 1.1.2006).
- Der Normalsatz der Mehrwertsteuer wird um 2 Prozentpunkte von 16 auf 18 Prozent erhöht (zum 1.1.2006); der ermäßigte Mehrwertsteuersatz bleibt unverändert bei 7 Prozent.

Finanzielle Auswirkungen

- Senkung des Beitrags zur ALV: - 7,5 Mrd. Euro
 - Entlastung der Arbeitnehmer: 3,25 Mrd. Euro
 - Entlastung der Unternehmen: 3,25 Mrd. Euro
- Abschaffung des Solidaritätszuschlags: - 10 Mrd. Euro
 - Mindereinnahmen allein des Bundes
 - Entlastung der Arbeitnehmer und Unternehmen
- Erhöhung der Mehrwertsteuer: + 17 Mrd. Euro
 - Mehreinnahmen für Bund und Länder (s. u.)

Hintergrund/ökonomische Begründung

Das Gesamtpaket ist kein Nullsummenspiel, sondern sendet wichtige gesamtwirtschaftliche Signale aus:

- Niedrigere Lohnnebenkosten verbessern die Anreize für neue Arbeitsplätze und mehr beschäftigungsintensive Investitionen.
- Die Abschaffung des Solidaritätszuschlags senkt die nominale und die effektive Steuerbelastung der Einkommen. Die Besteuerung wird kurzfristig vereinfacht, ohne den Weg für eine grundlegende Steuerreform (1000-Tage-Programm) zu verbauen.
- Eine relativ stärkere Besteuerung des Konsums im Vergleich zur Einkommensentstehung macht die Steuerstruktur wachstumsfreundlicher.

Verbindung zu anderen Politikbereichen

- Mit Blick auf die nach wie vor schlechte wirtschaftliche und strukturelle Lage in Ostdeutschland kann die Abschaffung des Solidaritätszuschlags politisch missverstanden werden als Vernachlässigung des Ostens. Mit Verweis auf den Reformpunkt „Aufbau Ost neu ausrichten“ (1000-Tage-Programm, Haushalte konsolidieren) kann diesem Vorwurf begegnet werden.
- Das zusätzliche Steueraufkommen aus der Mehrwertsteuererhöhung ist vollständig zur Senkung des ALV-Beitrages um 1 Prozentpunkt zu nutzen und nicht zur (teilweisen) Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Deshalb wird diese Maßnahme auch unter dem Signet „Investitionen stimulieren“ und nicht „Haushalte konsolidieren“ aufgeführt (Investitionsstimulierung ergibt sich durch den *shift* von direkter zu indirekter Besteuerung).
- Aus technischer Sicht dient die Mehrwertsteuererhöhung dazu, den versicherungsfremden **Aussteuerungsbetrag** der Bundesagentur für Arbeit an den Bund **abzuschaffen**. Paragraph 45 Absatz 2 SGB II ist entsprechend zu ändern/streichen. Der Aussteuerungsbetrag in Höhe von rund 6 Milliarden Euro wurde mit dem Vierten Gesetz über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV“) eingeführt und ist als Pauschale fällig für jene Arbeitslose, die aus dem ALG-I-Bezug in den ALG-II-Bezug wechseln (d. h. für diejenigen, die die BA nicht rechtzeitig vermitteln konnte und somit langzeitarbeitslos geworden sind).
- Der Bund ist an der Mehrwertsteuer nur rund zur Hälfte beteiligt (zzgl./abzgl. Festbeträgen liegt sein Aufkommensanteil derzeit bei rund 54 Prozent). Die Länder müssten der Änderung der Verteilung des Mehrwertsteueraufkommens zugunsten eines höheren Bundesanteils zustimmen.

Es ist sicherzustellen, dass die Mehreinnahmen aus der Mehrwertsteuererhöhung in vollem Umfang dem Bund zufließen, der auch die Belastungen komplett zu tragen hat. Bei der Anhebung der Mehrwertsteuer zum 1.4.1998 zur Finanzierung des Bundeszuschusses zur Gesetzlichen Rentenversicherung ist schon einmal so verfahren worden. Der Solidaritätszuschlag ist eine reine Bundessteuer, d. h. seine Abschaffung bedarf nicht der Zustimmung des Bundesrates.

- Gerechtigkeitsdebatte:
 - Haushalte mit niedrigem Einkommen, die den größten Teil ihres Einkommens für den Konsum ausgeben, könnten relativ stärker belastet werden. Aufgrund der Tatsache, dass bestimmte Verwendungen steuerfrei sind (z. B. Miete) und der Grundbedarf unverändert mit 7 Prozent besteuert wird, ist die angeblich unsoziale Regressivwirkung der Mehrwertsteuer stark zu relativieren. In weiten Einkommensbereichen ist die Wirkung proportional.
 - Haushalte, die nicht von einer Senkung des Beitrags zur ALV profitieren (Selbstständige, Beamte, Arbeitslose und Rentner), haben zusätzliche Belastungen zu tragen.

Unternehmenssteuern senken

Problem

- Standort D fällt durch die EU-Osterweiterung im internationalen Steuerwettbewerb zurück. Die Höhe der Besteuerung ist neben den Arbeitskosten ein wichtiger Standortfaktor.
- Die tarifliche Unternehmensteuerbelastung der Kapitalgesellschaften beträgt in Deutschland derzeit 38,6 Prozent – in den neuen EU-Mitgliedsstaaten liegt sie bei durchschnittlich knapp 20 Prozent.
- Bei den personengebundenen, überwiegend mittelständischen Unternehmen liegt die tarifliche Belastung der Gewinne mit 45,7 Prozent sogar noch höher.
- Mitverantwortlich für die im internationalen Vergleich hohe Unternehmensteuerbelastung ist die Gewerbesteuer – sie hat sich bisher allen durchgreifenden Reformversuchen widersetzt.
- Für mittelständische Unternehmen ergeben sich im Rahmen der Unternehmensnachfolge Liquiditätsgpässe durch die Erbschaftsteuer – sie beläuft sich bei hohen betrieblichen Vermögen von mehr als 25,5 Mio. Euro auf 30 Prozent und erschwert so den Generationswechsel in den Unternehmen.
- Beim Job-Gipfel im März 2003 hatten sich SPD/Grüne und CDU/CSU auf die Senkung der Körperschaftsteuersätze und Entlastungen bei der Erbschaftsteuer zum 1.1.2006 bereits geeinigt. Aufgrund des vorgezogenen Bundestagswahlkampfes wurden diese Beschlüsse nicht mehr umgesetzt.

Reformvorschlag

Verbesserung der steuerlichen Standortbedingungen und Erleichterung der Unternehmensnachfolge – sinnvolle Elemente der steuerpolitischen Beschlüsse des Job-Gipfels umsetzen

Detaillierte Maßnahmen

- Absenkung des Körperschaftsteuersatzes von 25 auf 19 Prozent
 - Aufkommenswirkung brutto: -5,3 Mrd. Euro (Steuermindereinnahmen)
 - netto (nach Rückverlagerung von Steueraufkommen nach Deutschland): -3,1 Mrd. Euro
- Erweiterung der Anrechnung der Gewerbesteuer bei Personenunternehmen durch Anhebung des Anrechnungsfaktors auf die Einkommensteuerschuld von 1,8 auf 2,0. Dadurch wird bis zu einem Hebesatz von 379 Prozent die zu zahlende Gewerbesteuer durch die Anrechnung bei der Einkommensteuer voll kompensiert.
 - Aufkommenswirkung: -0,5 Mrd. Euro (Steuermindereinnahmen)
- Abschaffung von Abschreibungsmodellen (z. B. Medienfonds) und Halbierung der Übungsleiterpauschale
 - Aufkommen +3,5 Mrd. Euro (Steuermehrereinnahmen)
- Erleichterung der Unternehmensnachfolge. Zunächst durch Stundung von jeweils 10 Prozent der Erbschaft- und Schenkungsteuer auf produktiv eingesetztes Vermögen über einen Zeitraum von 10 Jahren. Bei weiterer Fortführung des Unternehmens folgt der Erlass der Steuer.
 - Aufkommen: -0,5 Mrd. Euro (nur Bundesländer, Gegenfinanzierung dort)

Finanzielle Auswirkungen

- Die Senkung des Körperschaftsteuersatzes beeinflusst die Haushalte von Bund und Ländern, die Gegenfinanzierungsmaßnahmen betreffen auch die Gemeinden. Durch die vorgeschlagene Gegenfinanzierung ist die Steuersatzänderung aufkommensneutral.
- Das Gesetz zur Sicherung der Unternehmensnachfolge hat ein Finanzierungsvolumen von 450 Mio. Euro. Es betrifft nur die Länderfinanzen.
- Die Kommunen sind von der Reform stark begünstigt. Ohne weitere Änderungen erhalten sie ein jährliches Mehraufkommen von bis zu 1,7 Mrd. Euro, da sie von den Gegenfinanzierungsmaßnahmen profitieren, ohne von den Entlastungen betroffen zu sein.

Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit

- Durch die Senkung der Körperschaftsteuer sinkt der tarifliche Grenzsteuersatz auf einbehaltene Gewinne von Kapitalgesellschaften von 38,6 Prozent auf 33,4 Prozent. Zusammen mit der Senkung des Solidaritätszuschlages liegt die tarifliche Grenzsteuerbelastung dann bei 32,5 Prozent.
- Deutschland verliert damit im EU-Vergleich die alleinige „Spitzenposition“ und rückt ins obere Mittelfeld.
- Das Bundesfinanzministerium erwartet dadurch eine Rückverlagerung von Gewinnen nach Deutschland und ein daraus resultierendes zusätzliches Steueraufkommen von mehr als 2 Mrd. Euro.
- Die geplante Abschaffung der Steuerstundungsmodelle erhöht die Effizienz des deutschen Steuersystems. Steuerparadoxa, durch welche die Rangfolge von Nettorenditen im Vergleich zu den Bruttorenditen verschoben wird, nehmen ab.

Auswirkungen auf den Mittelstand

- Mit der Anhebung des Anrechnungsfaktors der Gewerbesteuer sinkt die Grenzbelastung von Personenunternehmen von 45,7 auf 44,8 Prozent.
- Es verbleibt eine leichte Mehrbelastung gegenüber den übrigen einkommensteuerpflichtigen Einkunftsarten. Diese werden in der Spitze mit 44,3 Prozent belastet.
- Die Stundung der Erbschaftsteuer bei der Unternehmensnachfolge mit 10 Prozent p. a. für 10 Jahre führt zu einem vollständigen Erlass der Erbschaftsteuer bei Unternehmensfortführung. Dies sichert die Liquidität und die Handlungsfähigkeit des Unternehmens.

Hintergrund/ökonomische Begründung

- Die nach Berechnungen des SVR und auch des ZEW im Vergleich zu den Mitkonkurrenten auf den Weltmärkten überhöhte Steuerbelastung stellt ein echtes Standorthandicap auf den Weltmärkten dar. Neben den Arbeitskosten ist die Höhe wie auch Struktur der Steuerbelastung ein wichtiger Standortfaktor. Die Verringerung der tariflichen Belastung würde ceteris paribus zu einer Erhöhung der Nettogewinne und damit Verbesserung der Liquidität führen.
- Für die personengebundenen Unternehmen ist die Beseitigung der Liquiditätsengpässe durch die Stundung bzw. Abschmelzung der Erbschaftsteuer ein wichtiges Anliegen. Im Kontext mit der verbesserten, d. h. höheren Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuerschuld würde sich damit auch der Liquiditätsstatus der kleinen und mittleren Unternehmen verbessern. Dies ist vor dem Hintergrund der „Basel-II“-Diskussion über die nach Einschätzung vieler Unternehmen restriktivere Kreditvergabepraxis durch die Banken ein wichtiger Punkt.

Beschäftigungsaufbau erleichtern

Problem

- Globalisierung, Strukturwandel und technischer Fortschritt erhöhen die Volatilität im betrieblichen Umfeld und destabilisieren die Erwartungen über die zukünftige Nachfrage auf Seiten der Unternehmen. In vielen Betrieben ist die mittel- bis langfristige Entwicklung bei den Auftragseingängen nicht antizipierbar, so dass bei einem kurzfristig entstehenden Personalbedarf befristet eingestellt wird. Eine maximal dreimalige Verlängerung des befristeten Arbeitsverhältnisses ist nach dem Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG) im Regelfall ohne sachlichen Grund lediglich innerhalb eines Zeitraumes von zwei Jahren möglich (Paragraph 14 Abs. 2 Satz 1 TzBfG). Ist die Auftragslage nach Ablauf der Zweijahresfrist weiterhin ungesichert, ist eine befristete Weiterbeschäftigung rechtlich nicht zulässig.

Ausnahmen gelten lediglich für Existenzgründer (sachgrundlose Befristung bis zu vier Jahren zulässig, Paragraph 14 Abs. 2a TzBfG) und bei der Einstellung älterer Arbeitnehmer ab 52 bzw. 58 Jahre (unbegrenzte Befristungsmöglichkeit, Paragraph 14 Abs. 3 TzBfG).

- Eine Befristung eines Arbeitsvertrages ohne Vorliegen eines sachlichen Grundes ist nach Maßgabe Paragraph 14 Abs. 2 Satz 2 TzBfG nicht möglich, wenn bereits vorher mit dem gleichen Arbeitgeber ein befristetes oder unbefristetes Beschäftigungsverhältnis bestanden hat.

Reformvorschlag

- Ausdehnung der freizügigen Befristungsregel
- Aufhebung des Vorbeschäftigungsverbot

Detaillierte Maßnahmen

- Ausdehnung der derzeitigen Befristungsregel für Arbeitnehmer, die älter als 52 Jahre sind (Paragraph 14 Abs. 3 TzBfG), auf alle befristeten Beschäftigungsverhältnisse.
- Streichung von Paragraph 14 Abs. 2 Satz 2 des Teilzeit- und Befristungsgesetzes (Vorbeschäftigungsverbot)

Finanzielle/ökonomische Auswirkungen

- Keine fiskalischen Auswirkungen
- Zusätzlicher Beschäftigungsaufbau bei unsicherer Auftragslage in der Zukunft
- Erhalt von betriebsspezifischem Humankapital bei Weiterbeschäftigung über den Zeitraum von zwei Jahren hinaus

Hintergrund/ökonomische Begründung

- Eine Ausdehnung der freizügigen Befristungsregel auf alle neuen Beschäftigungsverhältnisse ermöglicht eine schnelle Absenkung der Weiterbeschäftigungshürde und umgeht damit eine Anhebung der anderenfalls entstehenden quasi-fixen Beschäftigungskosten durch das In-Kraft-Treten des Kündigungsschutzes bei einer unbefristeten Weiterbeschäftigung.

- Bisher ist es den Betrieben in der Regel nicht möglich, mit einem Arbeitnehmer einen sachgrundlos befristeten Arbeitsvertrag abzuschließen, wenn dieser für denselben Arbeitgeber schon vorher einmal befristet oder unbefristet gearbeitet hat. Dies führt dazu, dass Arbeitnehmer, die nach Ablauf ihres Vertrages bei ihrem Arbeitgeber weiter arbeiten wollen oder sich später wieder bewerben, nicht (erneut) befristet eingestellt werden können, sofern nicht ein Sachgrund dies erlaubt. Arbeitssuchende werden dadurch um Einstellungschancen, Arbeitnehmer um die Möglichkeit zur Weiterbeschäftigung gebracht. Unternehmen in Branchen mit stark schwankender Auftragslage können wiederum ihren Personaleinsatz nicht flexibel planen. Zudem werden sie gezwungen, jahrelang Daten von ehemaligen Mitarbeitern aufzubewahren, um wiederholte Einstellungen zu vermeiden.

Eine Lockerung des Befristungsverbotes bei Vorbeschäftigung war bereits beim Job-Gipfel verabredet worden, ist allerdings nicht mehr verabschiedet worden.

4 Beschäftigung mobilisieren

4.1 100-Tage-Programm

- Lohnnebenkosten senken
- Hartz IV weiterentwickeln
- Wettbewerb in der Gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung intensivieren

Arbeitslosenversicherung

Problem

- Ausgaben der Bundesagentur in 2004 West (Ost): 37,9 (16,6) Mrd. Euro
- Bundeszuschuss 2004: 6,2 Mrd. Euro, für 2005 geplant: 5 Mrd. Euro
- Ausgaben für Arbeitslosenhilfe in 2004 West (Ost): 11,0 (7,7) Mrd. Euro

Reformvorschlag

- Kürzung von Lohnersatzleistungen
- Kürzungen bei aktiver Arbeitsmarktpolitik

Detaillierte Maßnahmen

- Verringerung der Bezugsdauer auf einheitlich 12 Monate für alle Bezieher von ALG I unabhängig von Beitragsdauer oder Alter des Versicherten
- Abschaffung des „Arbeitslosengeldes unter erleichterten Voraussetzungen“ (Paragraph 428 SGB III) sowie der Altersteilzeit
- Abschaffung der Personal-Service-Agenturen (PSA) und Überprüfung der Ich-AGs nach Vorliegen der Evaluationsergebnisse
- Weitere Rückführung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)
- Trennung der Finanzierung und Bereitstellung eines Dienstleistungsangebots für die Vermittlung von Arbeitslosen durch die Ausgabe von Gutscheinen

Finanzielle Auswirkung

- Die Nettoentlastung beträgt ab 2006 jährlich rund 2,5 Mrd. Euro (darin sind die Entlastung der BA und die Belastung des Bundes miteinander verrechnet).

Hintergrund/ökonomische Begründung

- Die Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen ist eine wesentliche Determinante für die Übergangswahrscheinlichkeit von Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit. Eine lange Bezugsdauer erhöht den Anspruchslohn und verlängert die Dauer der Arbeitslosigkeit. Sie leistet somit der Langzeitarbeitslosigkeit Vorschub. Eine nach Alter oder Versicherungsdauer gestaffelte Leistungsdauer ist auch unter versicherungsökonomischen Gesichtspunkten falsch. Die Arbeitslosenversicherung versichert ein laufendes Risiko. Es handelt sich nicht um einen Sparvertrag, in dem Beitragszahlungen Vermögensansprüche begründen.
- Maßnahmen, die einen gleitenden Übergang von Arbeitslosigkeit in Altersrente erleichtern, mindern die Anreize für Ältere, im Falle der Arbeitslosigkeit eine neue Stelle zu suchen und dafür auch Konzessionen in Kauf zu nehmen. In der Folge sind die Arbeitslosigkeit Älterer und die finanzielle Belastung der Sozialversicherungen hoch.

- Beide Maßnahmen produzieren in hohem Umfang Mitnahmeeffekte. Die Ich-AG konkurriert mit dem Überbrückungsgeld als alternativer Form der Existenzgründungsförderung. Die PSA sind eine Konkurrenz zu gewerblicher Zeitarbeit.
- Die Verbreitung von ABM ist zwar deutlich eingeschränkt worden, doch noch immer werden dafür über 1,5 Mrd. Euro ausgegeben, obwohl die Wirkungsforschung diesem Instrument keine oder sogar negative Effekte für die Eingliederungsperspektiven bescheinigt.
- Die Vermittlungsprärogative der Arbeitsagenturen ist nicht zu begründen, weil die Arbeitsvermittlung kein öffentliches Gut ist. Die Integration von Arbeitslosen kann angesichts der Betreuungssituation Vermittler/Arbeitslose durch die Berücksichtigung gewerblicher Arbeitsvermittlungen verbessert werden. Die unbefriedigende Bilanz der Vermittlungsgutscheine ist kein grundsätzlicher Einwand gegen das Instrument, weil sie zu zögerlich ausgegeben wurden, die Einlösung nach dem „Windhundverfahren“ erfolgte (keine Exklusivität der Vermittlung eines einzelnen Arbeitslosen) und die Gutscheine mit einem zu geringen Wert ausgestattet waren.

Rentenversicherung

Problem

- Mit steigender Lebenserwartung verlängert sich bei unveränderter Regelaltersgrenze und/oder bei unverändert frühem Rentenzugangsalter aufgrund der Vorruhestandsmöglichkeiten der Rentenbezug, nicht aber die Beitragsphase.
- Im Umlageverfahren verschlechtert sich durch beide Effekte die Beitragszahler-Rentner-Relation, der Beitragssatz muss steigen.

Reformvorschlag

- Anheben der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre
- Vorruhestand verteuern und subventionierte Altersteilzeit abschaffen

Detaillierte Maßnahmen

- Schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze von derzeit 65 auf 67 Jahre
 - binnen einer Legislaturperiode (als Ausgleich für die Fehlentwicklung der vergangenen Dekaden)
- Anschließend Fortschreiben der Regelaltersgrenze mit weiter steigender Lebenserwartung
 - Ziel: konstantes Verhältnis von Beitragszeiten (Eckrentner) zu durchschnittlicher Rentenbezugsdauer für Mitglieder unterschiedlicher Kohorten
 - 1. Schritt: Anpassen der Eckrentnerdefinition mit Anhebung der Regelaltersgrenze auf 47 Versicherungsjahre mit Durchschnittsverdiensten
 - 2. Schritt: Anpassung der Eckrentnerdefinition für Rentenzugang, Aufteilung „zusätzlicher“ Lebenserwartung entsprechend dem bisherigen Verhältnis von Eckrentner-Biographie zu durchschnittlicher Restlebenserwartung
- Anhebung der Abschläge bei vorzeitigem Rentenbezug von 3,6 auf 6,0 Prozent pro Jahr vorzeitigem Bezugs
 - für den Rentenzugang, aber ohne Vertrauensschutz und Übergangsregeln, weil der Vertrauensschutz der potenziellen Neurentner nicht höher gewertet werden darf als das Schutzinteresse der zahlenmäßig gewichtigeren Beitragszahler.
- Keine Neuzulassungen subventionierter Altersteilzeit
 - Das ursprünglich bis zum 1.1.2009 geplante Auslaufen der subventionierten Altersteilzeit hat eine Nachlaufphase von bis zu fünf Jahren, die angesichts der Kosten für die Beitrags- und Steuerzahler nicht zu rechtfertigen ist.
- Ergebnisgleiche Übertragung der Rentenreform auf die Beamtenversorgung
 - Steigerungssatz reduzieren; maximales relatives Versorgungsniveau weiter zurückführen; Demographiefaktor einfügen (das entsprechende „Versorgungsnachhaltigkeitsgesetz“ ist vor der Neuwahl des Bundestages nicht mehr verabschiedet worden; eine neue Bundesregierung muss diese Maßnahme wieder aufgreifen)

Finanzielle/ökonomische Auswirkungen

- Nach Ablauf von zum Beispiel vier Jahren würde eine Altersgrenze von 67 Jahren (bei gleichzeitiger Anhebung des Vorruhestandskorridors) bedeuten
 - knapp 800.000 weniger Altersrenten (Stand: Rentenzugang 2003)
 - knapp 4,3 Milliarden Euro weniger Rentenausgaben (Stand: Rentenzugang 2003)
 - 0,5 Prozentpunkte Beitragssatzsenkung (ohne Einnahmeeffekte durch beitragspflichtige Beschäftigung älterer Menschen)
- Quantifizierung der Auswirkungen eines aus individueller Sicht verteuerten Vorruhestands nicht möglich

Hintergrund/ökonomische Begründung

- Über alle Rentenarten schwankt das Rentenzugangsalter seit über 4 Dekaden in einem sehr engen Korridor um die 60 Jahre.
- Durch die steigende Lebenserwartung werden die zusätzlich gewonnenen Lebensjahre überwiegend im Ruhestand verbracht.
- Gegenüber 1960 hat sich die durchschnittliche Rentenbezugsdauer um 7 Jahre erhöht.
- Im Umlageverfahren müssen damit alljährlich 7 Rentnerjahrgänge mehr versorgt werden als noch 1960.
- Zusätzliche Rentnerjahrgänge erhöhen die Rentenlast und verschlechtern das Beitragszahler-Rentner-Verhältnis.
- Die Steuer- und Abgabefreiheit sowohl der gesetzlichen Zuschüsse durch die BA als auch der freiwilligen Zuschüsse durch die Unternehmen führt im Zuge der bisherigen Altersteilzeitregelung zu ungerechtfertigten Einnahmeausfällen bei den Sozialversicherungen und belastet die übrigen Beitrags- und Steuerzahler.
- Sofern es um die individuellen Arbeitszeitwünsche geht, stehen Teilzeitbeschäftigungsoptionen zur Verfügung, eine zusätzliche Subventionierung durch die übrigen Beitragszahler ist nicht gerechtfertigt.
- Die Abschläge/Zuschläge für den vorzeitigen/späteren Rentenbezug sind so lange nachzujustieren, bis das durchschnittliche Zugangsalter für Altersrenten der (neuen) Regelaltersgrenze entspricht.

Verbindung zu anderen Politikbereichen

- Rückkoppelungseffekte ergeben sich mit der Arbeitslosenversicherung bzw. der Absicherung mit Arbeitslosengeld II, wenn die Personen bis 67 den Erwerbspersonen zugerechnet werden, der Arbeitsmarkt aber nicht hinreichend flexibel reagiert, um das zusätzliche Arbeitsangebot aufzunehmen.
- Nachwirkung bestehender Altersteilzeitvereinbarungen bis zu 5 Jahren

Krankenversicherung

Problem

- Altschuldenbestand zum 1.1.2005 von voraussichtlich mindestens 4 Milliarden Euro
- Steuerungseffekte durch GKV-Modernisierungsgesetz wahrscheinlich nicht ausreichend, um Ausgabenanstieg zu bremsen

Reformvorschlag

- Zwingende Vorschrift zur Schuldentilgung in 2006
- Leistungskatalog reduzieren
- Kostenverantwortung der Versicherten stärken

Detaillierte Maßnahmen

- Gesetzliche Kassen müssen für 2006 einen ausgeglichenen und schuldenfreien Haushalt finanzieren.
 - Mit dem Vorziehen der Beitragsfälligkeit fließen den Kassen in 2006 einmalig 6,7 Milliarden Euro Zusatzeinnahmen zu.
- Auslagerung der zahnmedizinischen Versorgung, der ambulanten Kuren (sofern sie nicht der Rehabilitation dienen) und der Haushalts- und Betriebshilfen aus dem gesetzlichen Leistungskatalog
 - Zahnmedizinische Versorgung kann nach dem schweizerischen Vorbild in privater Eigenverantwortung abgesichert werden.
 - Ambulante Kuren, die der Erholung und nicht der Rehabilitation dienen, gehören nicht in den gesetzlichen Mindestleistungskatalog.
 - Betriebs- und Haushaltshilfen sind durch private Vorsorge zu ersetzen und bestenfalls über die Sozialhilfe bei Bedürftigkeit zu gewähren.
- Kostenverantwortung der Versicherten stärken
 - Ausweitung der Praxisgebühr für jeden Arztbesuch
 - Anhebung der Zumutbarkeitsgrenze für Zuzahlungen von 2 auf 3 Prozent des Bruttoeinkommens pro Jahr

Finanzielle/ökonomische Auswirkungen

- Auslagerung der zahnmedizinischen Versorgung in die private Vorsorge, Entlastung um 11,3 Milliarden Euro oder 1,15 Beitragssatzpunkte
- Abschaffung des Sonderbeitrags für Versicherte in Höhe von 0,9 Prozentpunkten
- Auslagerung ambulanter Kuren und Betriebs- und Haushaltshilfe, Entlastung um geschätzt gut 1 Milliarde Euro oder mindestens 0,1 Beitragssatzpunkte
- Senkung des Beitragssatzes durch einmaligen Einnahmenüberschuss (nach Schuldentilgung) in 2006 in Höhe von 0,25 Prozentpunkten

- Mehreinnahmen durch höhere Zuzahlungen (lt. BDA-Schätzung) von 3 Milliarden Euro pro Jahr, Entlastung um 0,3 Beitragssatzpunkte.
- Durchschnittlicher Beitragssatz sinkt auf 12,4 Prozent.

Hintergrund/ökonomische Begründung

- Mindestsicherungspflichtig sind nur solche Leistungen, bei denen der Gemeinschaft der Steuerzahler ohne Versicherungspflicht Trittbrettfahrerverhalten drohen würde, falls Leistungsfähige im Vertrauen auf die aus humanitären Motiven gewährte Hilfe auf eigene Versicherungen verzichten. Maßgeblich sind also die Leistungen, für die eine Gesellschaft bei Bedürftigkeit aus Steuermitteln eintreten würde.
 - Betriebs- und Haushaltshilfen wären demnach über die vorübergehende Hilfe zum Lebensunterhalt im Rahmen der Sozialhilfe zu gewähren – nach Prüfung der übrigen Einkommen und Vermögen.
 - Ambulante Kuren, sofern sie nicht der Rehabilitation dienen, werden durch die Gesellschaft im Zweifel nicht gewährt.
 - Bei der zahnmedizinischen Versorgung ist dieser Zusammenhang zwar nicht zwingend. Aber nach derzeitigem Stand der zahnmedizinischen Kunst ist a) eine Trennung reiner Schmerzbehandlung und kosmetischer Behandlung, die nicht unter die Mindestversicherungspflicht fällt, nur schwer möglich, und b) ist der Gesundheitszustand maßgeblich durch die Pflege bestimmt und fällt deshalb in die Eigenverantwortung, nicht aber in eine solidarische Versicherung.
- Zuzahlungsverpflichtungen liegen zum Beispiel in den skandinavischen Ländern deutlich über dem deutschen Niveau (12 bis 29 Euro je Arztbesuch in Schweden), obwohl das Gesundheitssystem wesentlich stärker dem Fürsorgegedanken verhaftet ist. Das Beispiel zeigt, dass sich Solidarität und Eigen- bzw. Kostenverantwortung nicht ausschließen.

Verbindung zu anderen Politikbereichen

- Ggf. Mehrbelastungen in der Sozialhilfe durch Betriebs- und Haushaltshilfe, wobei die Mehrbelastungen deutlich geringer ausfallen dürften, weil die Hilfe erst nach Bedürftigkeitsprüfung gewährt würde.

Pflegeversicherung

Problem

- Steigende Pflegeversicherungsausgaben bei stabiler demographischer Situation und trotz nominal konstanter Pflegesätze
- Defiziterwartung für die nächsten Jahre zwischen 800 Mio. und 1 Mrd. Euro pro Jahr, zu korrigieren um die Einnahmen aus dem Sonderbeitrag für Kinderlose
- Beitragssatzstabilisierung nur durch Aufzehren der Reserve, ab 2007 oder 2008 droht ein Unterschreiten der gesetzlichen Mindestreserve und in der Folge ein Anheben des Beitragssatzes.

Reformvorschlag

- Pauschalierung der Pflegesätze für stationäre Versorgung in der Pflegestufe I und II auf das Niveau der ambulanten Versorgung
- Umsetzen des Bundesverfassungsgerichtsurteils

Detaillierte Maßnahmen

- Pauschalierung der Pflegesätze laut Rürup-Kommission auf:
400 Euro in Stufe I; 1.000 Euro in Stufe II; 1.500 Euro in Stufe III
- Staffelung des Pflegeversicherungsbeitrags nach der individuellen Kinderzahl

Finanzielle/ökonomische Auswirkungen

- Quantifizierung nicht möglich

Hintergrund/ökonomische Begründung

- Tendenz zur stationären Pflege: Anstieg der Pflegefälle von 1997 bis 2004 insgesamt um knapp 16 Prozent, aber:
 - in der stationären Pflege Anstieg um 36 Prozent, davon allein in Stufe I um 54 und in Stufe II um 36 Prozent.
- Bundesverfassungsgerichtsurteil: Aus der Anerkennung der Kindererziehung als konstitutiver Beitrag für die umlagefinanzierte Pflegeversicherung folgt zwingend, dass die Leistung kinderreicher Eltern einen höheren Stellenwert haben muss als die kinderarmer Eltern. Soll eine Differenzierung über die monetäre Beitragsbelastung erfolgen, muss deshalb der lohn- und rentenabhängige Beitrag nach der Anzahl der eigenen Kinder differenzieren.

Verbindung zu anderen Politikbereichen

- Belastungen für die Sozialhilfe können aus der Reduktion der Pflegesätze resultieren, sofern keine eigenen Einkommen, Vermögen oder familiäre Hilfen bestehen. Dann erfolgt die Unterstützung aber grundsätzlich sachgerecht nach der Leistungsfähigkeit respektive bei Bedürftigkeit, und eine pauschale Privilegierung älterer Versicherter entfällt.

Hartz IV weiterentwickeln

Problem

- Es gibt nach wie vor ausgeprägte Anreizfallen für ALG-II-Bezieher.
- Die Anreizfalle für ALG-II-Bezieher wird durch 1-Euro-Jobs und Mini-Jobs deutlich akzentuiert.
- Die Anreizfalle gilt besonders bei ALG-II-Beziehern mit Kindern.

Reformvorschlag

- Stärkung der monetären Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung

Detaillierte Maßnahmen

- Abschaffung von Paragraph 24 Sozialgesetzbuch II (Befristeter Zuschlag zum Arbeitslosengeld II)
- Abschaffung von Paragraph 6a Bundeskindergeldgesetz (Kindergeldzuschlag)
- Beschränkung der Arbeitsgelegenheiten nach Paragraph 16 (3) SGB II („1-Euro-Jobs“)

Finanzielle Auswirkungen

- Einsparvolumen nicht quantifizierbar

Hintergrund/ökonomische Begründung

- Der befristete Zuschlag zum Arbeitslosengeld II wird Arbeitslosen gewährt, die aus dem Arbeitslosengeld I in das Arbeitslosengeld II wechseln. Er beträgt $\frac{2}{3}$ des Unterschieds beider Leistungen, ist aber an Höchstgrenzen gekoppelt und auf ein Jahr befristet. Durch eine verfehlte Konstruktion des Zuschlags verursacht er eine Anreizfalle. Arbeitslosengeld-II-Empfänger, die ihr Erwerbseinkommen so weit steigern, dass kein Anspruch mehr auf ALG II besteht, verlieren auch den Anspruch auf den Zuschlag. Je nach Haushaltsgröße kann damit eine Erhöhung des Bruttoeinkommens zu einer Minderung des verfügbaren Einkommens von mehreren Hundert Euro führen.
- Der Kindergeldzuschlag soll es Geringverdienern in einem bestimmten Einkommensbereich ermöglichen, ohne Arbeitslosengeld II auszukommen. Die Regelung tauscht jedoch nur einen Transfer für einen anderen aus. Darüber hinaus verursacht sie eine Anreizfalle sowie übermäßigen Verwaltungsaufwand bei den Kindergeldkassen.
- Eine Verbesserung der Eingliederungsaussichten ist durch die 1-Euro-Jobs nicht zu erwarten. Dies legen Erfahrungen mit anderen Formen öffentlich geförderter Beschäftigung (ABM) nahe. Zudem besteht immer das latente Risiko der Verdrängung regulärer Beschäftigung. Geeignet sind sie allenfalls als Test der Arbeitsbereitschaft. Insofern sollte eine Beschränkung des Angebots der Arbeitsgelegenheiten auf Arbeitslose erfolgen, bei denen die Arbeitsbereitschaft in Frage steht.

Wettbewerb in der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung intensivieren

Gesetzliche Krankenversicherung

Problem

- Gesetzliche Krankenversicherung leidet unter überproportionalem Ausgabenwachstum. Pro-Kopf-Ausgaben sind seit der Wiedervereinigung bis 2004 trotz Kostendämpfungsmaßnahmen und Leistungseinschränkungen durchschnittlich um 0,8 Prozentpunkte pro Jahr stärker gestiegen als die beitragspflichtigen Einkommen pro Kopf. (Die wiederum haben sich immer noch etwas dynamischer entwickelt als das Volkseinkommen je Einwohner.)
- Neben der mangelnden Kostenverantwortung der Versicherten sind vor allem Wettbewerbsdefizite auf den Versicherungs- und Leistungsmärkten für diese Fehlentwicklung verantwortlich.

Reformvorschlag

- Wettbewerb zwischen Leistungsanbietern ermöglichen
- Wettbewerb zwischen Versicherungsunternehmen intensivieren

Detaillierte Maßnahmen

- auf den Leistungsmärkten:
 - Freie Vertragsgestaltung zwischen Leistungsanbietern und gesetzlichen Krankenkassen
 - Aufhebung der künstlichen Trennung zwischen ambulanter und stationärer Versorgung
 - Zulassung von konkurrierenden Vertretungen der Ärzteschaft in der Honorarverhandlung mit einzelnen Kassen
 - Rückführung der hoheitlichen Krankenhausbedarfsplanung
 - Übergang zur monistischen Finanzierung der Krankenhausinfrastruktur
 - Beschleunigter Übergang auf das Fallpauschalensystem innerhalb des Krankenhausesektors und Aufhebung der Budgetierung bei freier Verhandlung des Basispreises zwischen Träger und Kasse
- auf den Versicherungsmärkten:
 - Überführung der gemeinsamen Selbstverwaltung in privatrechtliche Krankenversicherungsgesellschaften
 - Sicherstellungsauftrag auf die Krankenkassen überführen und diese der Versicherungsaufsicht und Wettbewerbsaufsicht unterstellen
 - Zulassen von unterschiedlichen Versicherungstarifen (bei gleichem Mindestleistungskatalog), die je nach freier oder gebundener Arztwahl zu unterschiedlichen Konditionen ausgestaltet werden können (aber: im Rahmen der Mindestversicherungspflicht einheitliche Zuzahlungs- und Selbstbehaltregelungen)

- Rückführung des Risikostrukturausgleichs, weil Kontrahierungszwang und Diskriminierungsverbot bereits eine Risikodifferenzierung verhindern und ein zusätzlicher Finanzausgleich Wettbewerbsanreize reduziert

Finanzielle/ökonomische Auswirkungen

- Quantifizierung nicht möglich
- Verhaltensanpassungen erst im Verlaufe einiger Jahre

Hintergrund/ökonomische Begründung

- Wettbewerb auf Versicherungs- und Leistungsmärkten steht nicht im Widerspruch zum Prinzip der solidarischen Absicherung.
- Nach Vertragspartnern differenzierte Leistungstarife eröffnen erst die Möglichkeit zu einem effizienzsteigernden Qualitäts- und Kostenwettbewerb.
- Verhalten unter Wettbewerbsbedingungen erfordert Zeit zur Anpassung, weil sowohl im Krankenversicherungsbereich Management-Know-how gelernt und entwickelt werden muss, als auch im Bereich der Leistungsanbieter neue Organisationsstrukturen ausgebildet werden müssen.
- Solange die Finanzierung beitragsbezogen erfolgt, sind temporäre Unschärfen bei einem ohnehin nicht treffsicheren Einkommensausgleich nicht auszuschließen. Sie dürften aber angesichts der erhofften Effizienzgewinne einerseits und angesichts einer ohnehin nicht nachvollziehbaren, wenig treffsicheren Einkommensumverteilung vorübergehend in Kauf genommen werden, wenn am Ende der Umstieg auf eine Prämienfinanzierung steht. Erst die schafft die notwendige Kostentransparenz auf Versicherungsmärkten und damit die Voraussetzung, den Wettbewerb vollends zugunsten der Prämienzahler zur Entfaltung zu bringen.

Soziale Pflegeversicherung

Problem

- Sachleistungsprinzip verschleiert die Leistungskosten und nimmt den Pflegebedürftigen die Kostenverantwortung bei der Nachfrage nach Pflegeleistungen.

Reformvorschlag

- Umstellen vom Sachleistungsbezug auf Pflegebudgets mit individueller Kostenverantwortung

Verabschiedung im Rahmen des 100-Tage-Programms, In-Kraft-Treten zum Beispiel zum 1.1.2007, um den Akteuren die Möglichkeit einzuräumen, sich auf veränderte Rahmenbedingungen einzustellen, ohne dass die pflegerische Versorgung leidet.

Detaillierte Maßnahmen

- Auszahlen der Pflegesätze bei Pflegebedürftigkeit (analog zum Gutscheinmodell)

Finanzielle/ökonomische Auswirkungen

- Quantifizierung nicht möglich

Hintergrund/ökonomische Begründung

- Konkurrenzdruck zwischen Leistungsanbietern wird erhöht, weil Kostentransparenz herrscht; langfristiger Wettbewerbsdruck zur Verbesserung von Qualität und Wettbewerb.
- Stärkung des Subsidiaritätsprinzips zugunsten familiärer Pflege

4.2 1000-Tage-Programm

- Soziale Sicherung reformieren
- Arbeitsrecht modernisieren
- Familienpolitik beschäftigungsorientiert gestalten

Rentenversicherungsbeitrag dauerhaft stabilisieren

Problem

- Niedrige Geburtenraten seit den siebziger Jahren und die Alterung der geburtenstarken Jahrgänge führen zu einem dauerhaft verschlechterten Beitragszahler-Rentner-Verhältnis.
- Niedrige durchschnittliche Geburtenraten resultieren vor allem aus einem steigenden Anteil kinderloser Bürger, während bei einem schwindenden Anteil an Familien unverändert für Nachwuchs gesorgt wird.

Reformvorschlag

- Umlagefinanzierter Rentenanspruch nach der Kinderzahl
- Kinderlose und Ein-Kind-Eltern sollten stärker privat vorsorgen.

Detaillierte Maßnahmen

- Schrittweiser Wechsel auf eine beitragsfinanzierte Rente nach Kinderzahl
- Beitragseinnahmen im Umlageverfahren werden entsprechend dem Anteil steuerfinanzierter Erziehungsaufwendungen wie bisher nach Maßgabe der Beitragszahlungen während des Erwerbslebens ausgezahlt und entsprechend des Anteils individuell zu tragender Erziehungsaufwendungen nach der eigenen Kinderzahl.
- Der bisher steuerfinanzierte Zuschuss zur Anrechnung von Kindererziehungszeiten wird über einen langfristigen Übergangszeitraum abgebaut und entfällt schließlich ganz.
- Entsprechende Absenkung des Versorgungsniveaus für Kinderlose und Ein-Kind-Eltern, die nicht für ausreichend Nachwuchs gesorgt haben, um im Alter durch nachwachsende Beitragszahler ersetzt zu werden.
- Obligatorium zu privater Vorsorge für Kinderlose und Ein-Kind-Eltern mindestens bis zum Erreichen der Sozialhilfe-Schwelle.
- Wegfall der staatlichen Förderung ergänzender privater Vorsorge

Finanzielle/ökonomische Auswirkungen

- Umstellung auf kinderbezogene Rente erfolgt über 25-jährigen Anpassungszeitraum, zum Umstellungszeitpunkt bezüglich der Beitragseinnahmen aufkommensneutral.
- Langfristige Entlastung des Bundeshaushalts um die steuerfinanzierten Beiträge zur Anrechnung von Kindererziehungszeiten (derzeit p. a. rund 12 Milliarden Euro). Diese Entlastung tritt aber erst nach der schrittweisen Überführung des Systems vollständig ein. Bei einer Übergangsfrist von zum Beispiel 25 Jahren, während der ein kinderbezogener Rentenanspruch schrittweise von Jahrgang zu Jahrgang auf Kosten der bisher ausschließlich beitragsabhängig definierten Ansprüche eingeführt wird, wäre im ersten Jahre eine Entlastung des Bundeshaushalts von rund einer halben Milliarde Euro gegenüber dem Status quo anzusetzen.

Hintergrund/ökonomische Begründung

- Umlagefinanzierte Rentenversicherung kann nur in konsequenter Auslegung als Drei-Generationenvertrag dauerhaft finanziert werden. Neben dem Beitrag zur Versorgung der Eltern- und Großelterngeneration gehört deshalb die Investition in den Nachwuchs als zwingend zu berücksichtigender zweiter Beitrag dazu.
- Die Geburtenrate ist von 2 Kindern je Frau des Jahrgangs 1940 auf 1,65 Kinder je Frau des Jahrgangs 1965 zurückgegangen.
- Damit verschlechtert sich das Beitragszahler-Rentner-Verhältnis bei ansonsten unveränderten Rahmenbedingungen von heute 58 Rentnern je 100 Beitragszahler auf 1:1 im Jahr 2030.
- Trotz sinkenden Versorgungsniveaus steigen die Beitragssätze, zukünftige Beitragszahler-Generationen werden stärker belastet als ihre Eltern und Großeltern.
- Aber während beim Jahrgang 1940 noch ein Neuntel der Frauen kinderlos geblieben ist, wird es beim Neuzugang 2030 bereits ein Drittel sein.
- Nach einer Studie des Kieler Instituts für Weltwirtschaft werden 45 Prozent der Kindererziehungskosten aus Steuermitteln finanziert, also von Kinderlosen und Eltern; 55 Prozent des Aufwands, der notwendig ist, um für zukünftige Beitragszahler zu sorgen, werden von den Eltern privat getragen.
- Mit einem kinderbezogenen Rentenanteil aus Beitragsmitteln wird das Umlageverfahren demographie-unabhängiger, weil im Idealfall nur in dem Maß Rentenansprüche entstehen, wie zuvor in die Fortführung der umlagefinanzierten Rente, sprich: in den beitragszahlenden Nachwuchs investiert wurde.

Krankenversicherungsbeiträge vom Faktor Arbeit abkoppeln

Problem

- Lohnbezogene Beitragsfinanzierung verschleiert Kosten der Krankenversicherung und verhindert effizienzsteigernden Wettbewerb.
- Beitragsfinanzierung führt zu unkontrollierbaren und nicht treffsicheren Einkommensumverteilungen aufgrund eines von anderen Transfersystemen abweichenden Einkommensbegriffs und belastet die Finanzierung entsprechend der Mitnahmeeffekte, die sich zwangsläufig bei einer sich verändernden Einkommensstruktur der Haushalte ergeben.

Reformvorschlag

- Umstieg auf eine Gesundheitsprämie in der gesetzlichen Krankenversicherung
- Ergänzender Einkommensausgleich über das Steuer-Transfer-System
- Übertragbarkeit der Altersrückstellungen in der privaten Krankenversicherung

Detaillierte Maßnahmen

- Abschaffen der lohnsteuerähnlichen Beitragsfinanzierung
- Einfrieren und Auszahlen des Arbeitgeberbeitrags mit dem Bruttolohn, Versteuerung zum individuellen Einkommenssteuersatz
- Finanzierung der Ausgaben über Gesundheitsprämien für alle bisherigen GKV-Versicherten, die je Erwachsenen erhoben werden und unabhängig vom individuellen Risiko für jeden Versicherungsnehmer eines Tarifs einheitlich sind
- Auslagerung der Einkommensumverteilung in das treffsichere Steuer-Transfer-System, ggf. auch die Kosten einer beitragsfreien Absicherung des Nachwuchses
- Übertragbarkeit der Altersrückstellungen bei einem Versicherungswechsel (z. B. durch eine Trennung von Vorsorgesparen einerseits und der Versicherung des altersabhängigen Erkrankungsrisikos andererseits)

Finanzielle/ökonomische Auswirkungen

- Einkommensumverteilung über das Steuer-Transfer-System belastet den Bundeshaushalt mit zusätzlichen Ausgaben gegenüber Status quo.
- Das Umverteilungsvolumen wird bestimmt durch a) die Höhe der Leistungsausgaben im Jahr der Einführung und b) durch die Festlegung einer zum Beispiel prozentualen Höchstgrenze, bis zu der die Haushaltseinkommen maximal mit Gesundheitsprämien belastet werden dürfen.
- Je höher diese Zumutbarkeitsgrenze – etwa im Vorgriff auf die zu erwartenden, demographisch bedingten Ausgabensteigerungen – angesetzt wird, desto niedriger ist das Umverteilungsvolumen, das es im Rahmen eines reformierten Steuersystems zu finanzieren gilt.

Hintergrund/ökonomische Begründung

- Prämien schaffen Kostentransparenz für alle GKV-Versicherten und mobilisieren bei entsprechendem Wettbewerb die Nachfrage von über 70 Millionen Versicherungsnehmern, während bei einkommensabhängiger Finanzierung aller Voraussicht nach vor allem die Besserverdienenden angesprochen werden.
- Einkommensausgleich erfolgt treffsicher nach einheitlichem Einkommensbegriff und bezieht privat Krankenversicherte mit ein, ohne deren kapitalgedeckte Anwartschaften zu tangieren.
- Die Finanzierung demographisch bedingt steigender Ausgaben wird von dem Beschäftigungsverhältnis abgekoppelt, umgekehrt wird die Finanzierung der Gesundheitsausgaben unabhängig von der Arbeitsmarktentwicklung.
- Die Prämienfinanzierung reduziert die demographisch bedingte Finanzierungslast durch den Wegfall der pauschalen Beitragsprivilegierung der Rentner.
- Die Übertragbarkeit von Altersrückstellungen in der privaten Krankenversicherung hilft, Lock-in-Effekte zu überwinden und damit Wettbewerbshemmnisse auf dem PKV-Markt zu überwinden. Damit kann auch dort der Wettbewerb intensiviert werden und ein Referenzmodell für eine wettbewerblich verfasste und kapitalgedeckte GKV entwickelt werden.

Pflegeversicherungsbeiträge vom Faktor Arbeit abkoppeln

Problem

- Demographischer Wandel führt zu steigenden Pflegefallzahlen, für deren Finanzierung vor allem junge, immer dünner besetzte Jahrgänge aufkommen müssen.
- Neben der fortgesetzt intergenerativen Lastenverschiebung im Umlageverfahren haben die heute noch lebenden Rentner-Jahrgänge von der Einführung der SPV 1995 profitiert, ohne über das gesamte Leben vergleichbar hohe Beiträge geleistet zu haben wie nachwachsende Generationen. Dieser Einführungsgewinn kann aber nur noch für einen begrenzten Zeitraum verursachergerecht zurückgeführt werden.

Reformvorschlag

- Umstieg auf die kapitalgedeckte Pflegevorsorge

Detaillierte Maßnahmen

- Umstieg auf das Modell der kapitalgedeckten Pflegevorsorge mit idealtypisch lebenslang konstanten Prämien ohne Risikodifferenzierung
- Zum Umstellungszeitpunkt nach dem Einstiegsalter differenzierte Prämien
- Einfrieren und Auszahlen des bisherigen Arbeitgeberanteils mit dem Bruttolohn, Versteuerung durch den Arbeitnehmer
- Beendigung des Umlageverfahrens
- Obergrenze für die Prämie je Versicherten und Monat (zum Beispiel 50 Euro), Vertrauensschutz für aktuell Pflegebedürftige (steuerfinanzierter Zuschuss zu Pflegekosten), Abschmelzen des Zuschusses durch den Steuerzahler, je später der Pflegefall nach der Umstellung eintritt.
- Darüber hinausgehende Hilfe auf Kosten der Steuerzahler nur nach dem Bedürftigkeitsprinzip; eigene Einkommen, Vermögen und familiäre Hilfe haben Vorrang.

Finanzielle/ökonomische Auswirkungen

- Finanzielle Belastung des Haushalts in Abhängigkeit von:
 - Höhe der maximal zu zahlenden Prämie
 - Ausgestaltung des Vertrauensschutzes für bereits Pflegebedürftige und solche, die erst nach der Umstellung pflegebedürftig werden.
 - Dynamisierung der Pflegesätze
- Belastung langsam absinkend, bis nach Übergangsfrist die Kosten des Vertrauensschutzes zunächst durch die Mehreinnahmen aus der Versteuerung des mit dem Bruttolohn ausgezahlten Arbeitgeberbeitrages vollständig gedeckt sind. Nach Auslaufen des Vertrauensschutzes Überschuss in Höhe dieser zusätzlichen Steuereinnahmen.

Hintergrund/ökonomische Begründung

- Auch bei unveränderten individuellen Pflegewahrscheinlichkeiten führt die Bevölkerungsalterung zu einer Erhöhung der Pflegezahlen von derzeit knapp 2 Millionen auf 4,2 Millionen im Jahr 2040.
- Beitragssatzprojektionen reichen bei unveränderten Leistungssätzen über die 5-Prozent-Marke bis 2050; die Rürup-Kommission rechnete bis 2030 mit einem Beitragssatz von mindestens 2,6 Prozent.
- Aufgrund der Bevölkerungsalterung müssen die nachwachsenden Beitragszahler deutlich größere Lasten schultern als die Eltern- und Großelterngeneration (die Nachhaltigkeitslücke wird auf bis zu 1,4 Billionen Euro geschätzt).

Arbeitslosenunterstützung reformieren

Problem

- Das Kernproblem des deutschen Arbeitsmarktes ist die fehlende Beschäftigung für Geringqualifizierte.
- Hartz IV löst nicht das Problem fehlender Arbeitsanreize für Geringqualifizierte.
- Der Leistungskatalog der BA geht über den Kernauftrag einer Versicherung deutlich hinaus.
- Die Verzahnung mit der Sozial- und Steuerpolitik funktioniert nicht.
- Die bisherige Arbeitsteilung in der Arbeitsmarktpolitik verstößt gegen das föderale Assignment, wonach die Aufgabenerledigung dort zu erfolgen hat, wo das Eigeninteresse an der Problemlösung am größten ist.

Reformvorschlag

- Einstieg in ein integriertes Steuer-/Transfer-System
- Kommunale Zuständigkeit für ALG-II-Bezieher

Detaillierte Maßnahmen

- Abschaffung der Mini- und Midi-Jobs für Transferempfänger
- Abschaffung der Fürsorgeleistungen ALG II und Sozialhilfe
- Einführung einer Steuergutschrift für jeden Haushalt, dessen Einkommen unterhalb der Besteuerungsgrenze liegt. Die Steuergutschrift erfolgt im Rahmen der Steuererklärung und beruht auf einer Einkommensprüfung, daraus folgt:
 - die Pauschalierung von Regelleistungen und Kosten der Unterkunft
- Verpflichtung zur Annahme jedes Arbeitsangebots für nicht erwerbstätige Hilfeempfänger; Systematische Überprüfung der Arbeitsangebotseffekte.
- Zuweisung der Zuständigkeit (Durchführungs-/Entscheidungs-/Regelungskompetenz sowie Finanzverantwortung) an die Kommunen
- Kommunale Verantwortung für die JobCenter
- Übertragung der in den Arbeitsgemeinschaften von Arbeitsagenturen und Kommunen (ARGEn) gebundenen BA-Mitarbeiter auf die Kommunen
- Finanzierungsleistung vom Bund an die Kommunen

Finanzielle Auswirkungen

- Einsparungen nicht quantifizierbar

Hintergrund/ökonomische Begründung

- Dezentralisierung ermöglicht Ausnutzung/Information ökonomischer Gegebenheiten vor Ort (größere Arbeitsmarktnähe bei Problemgruppen), bisheriges Optionsmodell bzw. Mischmodell erleich-

tert strategisches Verhalten der Kommunen (Entscheidung für oder gegen Zuständigkeit aus rein budgetären Erwägungen) und erhält Verschiebebahnhöfe.

- Die Grenzsteuersätze bleiben auch bei Einführung einer Negativsteuer im unteren Einkommensbereich hoch, weil das faktische Existenzminimum nicht abgesenkt wird und kein finanzieller Spielraum zur Erhöhung des steuerlichen Grundfreibetrags gesehen wird.
- Die Zusammenfassung von Fürsorgeleistungen für Arbeitslose im ALG II war ein Schritt in die richtige Richtung. Noch bestehen aber zahlreiche Überlappungen mit anderen Steuer- und Transferatbeständen. Diese sind sukzessive zu beseitigen.

Betriebliche Bündnisse für Arbeit auf sichere Rechtsgrundlage stellen

Problem

- Ca. 60 Prozent aller betrieblichen Bündnisse für Arbeit, mit denen Arbeitsplätze und damit die Einkommensbasis der Mitarbeiter bewahrt werden, sind aus (formal-)rechtlicher Perspektive bedenklich.
- Nach Maßgabe des Bundesarbeitsgerichts ist bei der Interpretation des Günstigkeitsprinzips (Paragraph 4 Abs. 3 Tarifvertragsgesetz) kein Sachgruppenvergleich zwischen Arbeitsplatzsicherheit und Lohnhöhe bzw. Arbeitszeit zulässig („Äpfel und Birnen“). Juristische Interpretation widerspricht ökonomischer Ratio.

Reformvorschlag

- Klarstellung des Günstigkeitsprinzips

Detaillierte Maßnahmen

- Im Paragraph 4 Abs. 3 TVG ist ein Zusatz einzufügen, welcher eine abweichende Vereinbarung vom Flächentarifvertrag zwischen Arbeitgeber und dem einzelnen Arbeitnehmer auch ohne Zustimmung der Tarifpartner als günstig einstuft, wenn der Betriebsrat z. B. in Form einer betrieblichen Regelungsabrede seine Zustimmung signalisiert und dadurch Beschäftigung gesichert und neue Arbeitsplätze geschaffen werden.

Finanzielle/ökonomische Auswirkungen

- Keine fiskalischen Effekte
- Stärkung der Tarifautonomie, weil Beteiligte vor Ort entscheiden können, wann sie eine Regelung für günstiger erachten.
- Friedensfunktion des Flächentarifvertrags wird erhalten. Einem „Häuserkampf“ und der Beschädigung der nach Maßgabe des BetrVG vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Betriebsrat und Geschäftsführung wird vorgebeugt.
- Erhalt und Sicherung akut gefährdeter Arbeitsplätze

Hintergrund/ökonomische Begründung

- Flächentarifvertragsabschlüsse können einzelne Unternehmen überfordern. Die strikte Einhaltung der Bestimmungen kann einzelne Arbeitsplätze und im Extremfall sogar den Gesamtbestand des Unternehmens gefährden.
- Die abnehmende Lohnspanne und die negative Lohndrift sind ein Signal dafür, dass der Spielraum der Unternehmen zunehmend eingeschränkt ist, durch eine Rückführung betrieblicher Zusatzvergütungskomponenten auf nicht erwartete, kurzfristig eintretende Rückgänge bei den Auftragseingängen zu reagieren.
- Eine Öffnung des Flächentarifvertrags über das Günstigkeitsprinzip erlaubt ohne zeitliche Verzögerung eine Anpassung von Arbeitszeiten und Löhnen an die Bedingungen, welche sich durch Veränderungen im betrieblichen Umfeld ergeben. Diese Anpassungsbedingungen sind von Unternehmen zu Unternehmen unterschiedlich.

- Ein Tarifvorbehalt impliziert eine Veröffentlichungspflicht einer unter Umständen nur kurzfristigen betrieblichen Notlage mit entsprechenden Konsequenzen bei Lieferanten, Kunden und Kapitalgebern, deren Reaktionen (z.B. verschlechterte Bezugsbedingungen) die Wettbewerbsfähigkeit des Betriebes zusätzlich gefährden, obwohl die langfristigen unternehmerischen Aussichten unter veränderten Rahmenbedingungen günstig sind.
- Die Öffnung des Flächentarifvertrags wird mittel- bis langfristig eine moderate Lohnentwicklung fördern und die momentan rigide und komprimierte Lohnstruktur inter- und intrasektoral auffächern.

Mitbestimmung reformieren

Problem

- Durch die Anwendung der gesetzlichen Regelungen in der betrieblichen und unternehmerischen Mitbestimmung entstehen den Unternehmen/Betrieben erhebliche Kosten, welche in den vergangenen Jahren noch einmal gestiegen sind.
- Überfrachtung der betrieblichen Mitbestimmung mit gesellschaftspolitischen Aufgaben.
- Überbetonung des Besitzstandsschutzes durch das Betriebsverfassungsgesetz behindert Anpassungsflexibilität der Betriebe und Mitarbeiter.
- Einflussnahme externer Gewerkschaftsfunktionäre in Aufsichtsräten stellt betriebliche Erwägungen unter verbandspolitischen Vorbehalt.

Reformvorschlag

- Neuordnung des Kostenmanagements der betrieblichen Mitbestimmung
- Inhaltliche Reform der betrieblichen Mitbestimmung
- Reform der unternehmerischen Mitbestimmung

Detaillierte Maßnahmen

- Betriebliche Mitbestimmung/Betriebsverfassungsgesetz reformieren
 - Vereinheitlichung und Erhöhung der verschiedenen Schwellenwerte im BetrVG und Zulässigkeit des Abbedingens gesetzlicher Mindestvorschriften auf Basis gemeinsamer Vereinbarungen zwischen Arbeitnehmern und Geschäftsführung
 - In Unternehmen mit Aufsichtsrat können in den einzelnen Betrieben Belegschaften und Geschäftsleitungen auf die Einrichtung eines Wirtschaftsausschusses auf Basis einer gemeinsamen Vereinbarung verzichten (Paragraph 106 BetrVG).
 - Beteiligung der Belegschaft an den Kosten der betrieblichen Mitbestimmung in Höhe eines noch festzusetzenden Promille-Anteils an der Lohn- und Gehaltssumme
 - Erfordernis einer Mindestwahlbeteiligung zur Gültigkeit der Betriebsratswahlen und Ausweitung des vereinfachten Wahlverfahrens
 - Befreiung von gesellschaftlichen Aufgaben (u. a. betrieblicher Umweltschutz, Gleichstellung)
 - Ersatzlose Streichung des Paragraphen 92a, 2 (schriftliche Begründungspflicht der Geschäftsführung bei Initiativrecht des Betriebsrats)
 - Ersatzlose Streichung des Paragraphen 97, 2 (Weiterbildungsanspruch)
- Unternehmerische Mitbestimmung modernisieren
 - Einführung des BDA/BDI-Optionsmodells der unternehmerischen Mitbestimmung (Vereinbarung zwischen Verhandlungsführern der Arbeitnehmer und der Unternehmensleitung (Mandat durch Hauptversammlung) über Wahl des Aufsichtsgremiums (AR nach Mitbestimmungsgesetz 1976, in Anlehnung an Drittelbeteiligungsgesetz oder Konsultationsmodell)
 - Zulässigkeit vereinfachter Wahlverfahren in der unternehmerischen Mitbestimmung (z.B. in Form der Briefwahl bzw. Online-Wahl)

- Beschränkung der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat auf Belegschaftsangehörige

Finanzielle/ökonomische Auswirkungen

- Kostenbelastung der Betriebe durch Anwendung der gesetzlich regulierten Mitbestimmung sinkt. Betriebsratsarbeit wird effizient (Ressourcen schonend) organisiert.
- Keine fiskalischen Kosteneffekte
- Stärkung der Kooperationsbereitschaft bei Management und Betriebsrat. Reduzierung der innerbetrieblichen Bürokratie. Dezentrale Wissenspotenziale werden erschlossen, die Entscheidungsgeschwindigkeit wird erhöht und die Anpassungsflexibilität verbessert.

Hintergrund/ökonomische Begründung

- Die Einrichtung von Betriebsräten und alternativen Formen der Arbeitnehmerpartizipation können in erheblichem Umfang die Wertschöpfung in einem Unternehmen steigern. Die hohen Kosten der Mitbestimmung und die Gefahr, dass einst ausgehandelte Besitzstände durch die Mitbestimmungsrechte zementiert werden, können die Erträge auf der Unternehmensseite senken und die Anpassungsfähigkeit der Unternehmen behindern. Die Folge sind eine abnehmende Investitionsbereitschaft und eingetrübte Beschäftigungsperspektiven. Eine Kostenbeteiligung und vom Gesetz abweichende Abreden begünstigen unternehmerisches Denken auf Arbeitnehmerseite zum beiderseitigen Wohl.
- Vor dem Hintergrund des derzeitigen BetrVG besteht die Gefahr, dass Teilgruppen von Arbeitnehmern gegen das Interesse der Mehrheit in der Belegschaft Betriebsratswahlen initiieren, um als gewählte Vertreter Partikularinteressen zu verfolgen.
- Die Wahrung gesellschaftspolitischer Aufgaben im Rahmen des BetrVG birgt die Gefahr von ineffizienten Koppelgeschäften bei mitbestimmungspflichtigen unternehmerischen Entscheidungen. Zudem tragen die Unternehmen die Kosten für die Wahrung und Ausübung hoheitlicher Aufgaben.
- Besitzstandswahrende Regelungen gefährden die Anpassungsflexibilität der Betriebe. Eine verpflichtende Weiterbildung von Reorganisationsmaßnahmen betroffener Arbeitnehmer ist nicht kosteneffizient und senkt zudem die Anpassungsbereitschaft bei betrieblichen Bündnissen für Arbeit.
- Die hohen Kosten der unternehmerischen Mitbestimmung sind ein Standortnachteil für deutsche Unternehmen, wobei heimische und ausländische Unternehmen mit Standort in Deutschland durch das EuGH-Urteil ungleich behandelt werden. Dies führt darüber hinaus zu Wettbewerbsnachteilen bei der Suche nach Fusionspartnern im Ausland.
- Externe Arbeitnehmervertreter sind keine Stakeholder.

Kündigungsschutz reformieren

Problem

- Globalisierung, Strukturwandel und technischer Fortschritt erhöhen die Volatilität im betrieblichen Umfeld und destabilisieren die Erwartungen über die zukünftige Nachfrage auf Seiten der Unternehmen. Unternehmen sind darauf angewiesen, auf nicht antizipierte Änderungen bei den Auftragseingängen Beschäftigungsanpassungen vornehmen zu können, damit Wettbewerbs- und Lieferfähigkeit erhalten bleiben. Ein umfangreicher Kündigungsschutz steht diesen betrieblichen Flexibilisierungsanforderungen im Wege, indem er die quasi-fixen Beschäftigungskosten erhöht. Der Beschäftigungsaufbau wird durch den Kündigungsschutz verlangsamt, der Abbau ohnehin nicht wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze nicht aufgehalten.
- Die Bereitschaft der Unternehmen zur Einstellung neuer Mitarbeiter wird insbesondere durch die Unsicherheit der Rechtsprechung im Fall von Kündigungen erhöht. Gerichtliche Verhandlungen über die Rechtmäßigkeit von (betriebsbedingt notwendigen) Kündigungen degenerieren zu einem nicht kalkulierbaren Abfindungshandel. Vor allem kleine und mittlere Betriebe werden durch die hieraus entstehenden Gerichtskosten abgeschreckt.
- Im Rahmen von betrieblichen Bündnissen für Arbeit ist die Anpassungsbereitschaft von Mitarbeitern gefährdet, welche durch die Kriterien der Sozialauswahl besonders geschützt werden.

Reformvorschlag

- Lockerung des Kündigungsschutzes

Detaillierte Maßnahmen

- Festlegung einer gesetzlichen optionalen Abfindungsregel
 - Verzicht auf geltende Kündigungsschutzbestimmungen durch Unternehmen und Arbeitnehmer bei Abschluss des Arbeitsvertrages
 - Orientierung der Mindesthöhe der gesetzlichen Abfindungsregel an Maßgaben des Paragraphen 622 BGB über die Dauer gesetzlicher Kündigungsfristen (Staffelung nach Dauer der Betriebszugehörigkeit):
 - nach 2-jähriger Betriebszugehörigkeit: 1 Monatsgehalt
 - nach 5-jähriger Betriebszugehörigkeit: 2 Monatsgehälter
 - nach 8-jähriger Betriebszugehörigkeit: 3 Monatsgehälter
 - nach 10-jähriger Betriebszugehörigkeit: 4 Monatsgehälter
 - nach 12-jähriger Betriebszugehörigkeit: 5 Monatsgehälter
 - nach 15-jähriger Betriebszugehörigkeit: 6 Monatsgehälter
 - nach 20-jähriger Betriebszugehörigkeit: 7 Monatsgehälter
- Anhebung des Schwellenwertes für den Geltungsbereich des Kündigungsschutzes auf 20 Mitarbeiter und Umstellung von der Kopf- auf die Arbeitsvolumenrechnung
- Erfordert die weitere Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage in einem Unternehmen trotz eines betrieblichen Bündnisses und einer expliziten Beschäftigungszusage in der Folge eine Anpassung der Beschäftigung, kann das Unternehmen jene Mitarbeiter bevorzugt entlassen, welche dem be-

trieblichen Bündnis und damit den Maßnahmen zur Sicherung der Arbeitsplätze im Betrieb nicht zugestimmt haben (Positivdiskriminierung). Dies gilt selbst dann, wenn diese Mitarbeiter bspw. aufgrund ihres Alters oder der Dauer ihrer Betriebszugehörigkeit einem faktisch höheren Kündigungsschutz aufgrund der Sozialauswahlkriterien unterliegen.

Finanzielle/ökonomische Auswirkungen

- Keine direkten fiskalischen Effekte; auf mittlere Sicht sinkende Trennungskosten

Hintergrund/ökonomische Begründung

- Durch die Wahl einer Abfindung bei Neueinstellung werden die Kosten einer vorzeitigen Auflösung des Arbeitsverhältnisses durch eine betriebsbedingte Kündigung für das Unternehmen bereits vor Beginn des Beschäftigungsverhältnisses kalkulierbar. Zugleich sinken durch den Wegfall von gerichtlichen Auseinandersetzungen über die Rechtmäßigkeit einer betriebsbedingten Kündigung die Gerichts- und Verwaltungskosten der öffentlichen Hand.

Die Koppelung der optionalen Abfindungsregel an die Dauer der Betriebszugehörigkeit gewährleistet, dass ein Arbeitnehmer bei Kündigung für seine während der Betriebszugehörigkeit erfolgten Investitionen in betriebsspezifisches Humankapital entschädigt wird. Der Investitionsanreiz des Beschäftigten bleibt erhalten, wenn der potenzielle Einkommensverlust im Fall einer Kündigung durch die Abfindung kompensiert wird. Gleichzeitig erhöht sich auch die Einstellungsbereitschaft beim Arbeitgeber, weil die steigende Wertschöpfung des Mitarbeiters mit zunehmendem betriebsspezifischem Humankapital die Wahrscheinlichkeit einer Kündigung absenkt.

- Eine Anhebung des Schwellenwertes entlastet Kleinunternehmen von möglichen Gerichts- und Entlassungskosten. Die Einstellungsbereitschaft wird erhöht. In Kleinunternehmen bilden Arbeitnehmer weniger betriebsspezifisches Humankapital, welches sie in einem anderen Betrieb nicht mehr anwenden können. Deshalb sind Einkommenseinbußen, welche bei einem erzwungenen Wechsel zu einem anderen Arbeitgeber durch die Entwertung des betriebsspezifischen Humankapitals entstehen können, hier nicht zu erwarten.
- Das potentielle Außer-Kraft-Setzen der Sozialauswahlkriterien für nicht zustimmende Mitarbeiter zu einem betrieblichen Bündnis für Arbeit erhöht die Bereitschaft, Arbeitszeit und Löhne an die wirtschaftlichen Bedingungen des Betriebes anzupassen. Dies gilt vor allem für jene Beschäftigten, deren Produktivität durch die Veränderungen im wirtschaftlichen Umfeld am stärksten negativ betroffen ist, welche aber durch die Sozialauswahlkriterien am meisten vor einem Arbeitsplatzverlust geschützt werden. Dadurch werden Betriebe darauf verzichten können, auf Kosten der Allgemeinheit ältere Beschäftigte durch Altersteilzeit- und Frühverrentungsprogramme freizusetzen. Im Unterschied zur Optionsregel erfasst diese Regelung auch die bereits existierenden Beschäftigungsverhältnisse.

Verbindung zu anderen Politikbereichen

- Verbindung zum Tarifrecht (Günstigkeitsprinzip)
- Positivdiskriminierung rechtlich verankern

Familienpolitik beschäftigungsorientiert gestalten

Problem

- Angebot an Betreuungsplätzen ist augenblicklich nicht ausreichend, insbesondere für Kinder unter drei Jahren.
- Die relativ kurzen Öffnungszeiten in vielen Kindertageseinrichtungen erlauben oftmals noch nicht die Aufnahme einer Halbtagsbeschäftigung durch den betreuenden Elternteil.

Reformvorschlag

- Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung
- Ausbau des Ehegatten- zum Familiensplitting

Detaillierte Maßnahmen

- Rechtsanspruch auf einen Platz in einer Kindertageseinrichtung sollte bundesweit auf das Alter von 12 Monaten vorverlegt werden.
- Verkürzung der Elternzeit auf 12 Monate.
- Systematische Nutzung von Gutscheinen, um nicht zwischen „institutioneller“ und „ambulanter“ Betreuung zu diskriminieren
- Einkommensabhängige Beteiligung der Eltern am Gutscheinwert
- Neugewichtung der Splittingfaktoren unter Berücksichtigung der Kinder

Finanzielle/ökonomische Auswirkungen

- Um den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz erfüllen zu können, würden – bei einer Kindergartenpflicht ab dem Alter von vier Jahren (siehe Stärkung der frühkindlichen Bildung) – für den Staat etwa 5,7 Milliarden Euro an zusätzlichen Kosten anfallen und für Privatpersonen (Elternbeiträge) 2,1 Milliarden Euro. Durch Effizienzgewinne eines Gutscheinsystems und durch mehr erwerbstätige Frauen, die zum Steueraufkommen beitragen können, dürften die tatsächlichen Kosten für den Staat deutlich geringer sein.

Hintergrund/ökonomische Begründung

- Eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die damit einhergehende Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Frauen schafft positive externe Effekte (höheres Steueraufkommen, Erhöhung der Geburtenzahlen und damit Verminderung des Geburtenrückgangs).
- Verkürzung der Elternzeit und Ausbau der Betreuungsmöglichkeiten schafft Anreize für junge Mütter, möglichst schnell nach der Geburt wieder auf ihren Arbeitsplatz zurückzukehren. Positive Humankapitaleffekte durch bessere Vereinbarkeit (das Humankapital der Frauen kann besser genutzt werden und Investitionen in das Humankapital der Frau lohnen sich eher, wenn Frauen möglichst schnell nach einer Geburt wieder in den Arbeitsmarkt einsteigen).
- Es bestehen negative Anreize für den Zweitverdiener, eine bezahlte Arbeit anzunehmen oder auszuweiten; eine Senkung der Grenzsteuerbelastung für den Zweitverdiener erhöht dessen Arbeitsanreize, indem sie zusätzliche Arbeit lohnender macht.

5 Investitionen stimulieren

5.1 100-Tage-Programm

- Bürokratieabbau einleiten
- Wirtschaftsförderung Ost neu ausrichten

Bürokratieabbau einleiten

Problem

- Bürokratie belastet vor allem kleine und mittelständische Unternehmen:
 - 46 Mrd. Euro pro Jahr
 - In den letzten Jahren sind die Belastungen weiter gestiegen.
 - 4.361 Euro je Mitarbeiter und Jahr in Betrieben mit 1-9 Beschäftigten, 354 Euro in Betrieben mit 500 und mehr Mitarbeitern
- Wachsende Zahl von Gesetzen und Verordnungen
- In Deutschland muss ein Existenzgründer 9 Vorgänge (Anträge, Genehmigungen und Verfahren) durchlaufen und es vergehen durchschnittlich 45 Tage bis zur Gründung, in Australien dauert es nur zwei Tage und beansprucht nur 2 Vorgänge (GmbH; Ltd. Company).

Reformvorschlag

- Bürokratieabbau durch effizientere Verfahren und Generalisierungen

Detaillierte Maßnahmen

- Befristungen (Sunset Clauses): Verordnungen prinzipiell befristen (Umkehr der Beweislast)
- Feste Fristen bei Genehmigungsverfahren: Zweistufiges Verfahren (z. B. Prüfung der Vollständigkeit der Unterlagen innerhalb einer ersten festen Frist; Bescheid muss dann innerhalb einer zweiten Frist erfolgen, sonst automatisch genehmigt).
- Gesetzesfolgenabschätzung: Einrichtung eines Parlamentsausschusses „Bürokratieabbau“ (Kostenabschätzungen von neuen Gesetzen und Verordnungen für die Wirtschaft)
- Vereinheitlichungen: Einführung des Zuflussprinzips anstelle des Entstehungsprinzips im Sozialversicherungsrecht (Abgaben sollen dann erhoben werden, wenn die Einkommen tatsächlich gezahlt werden – wie im Steuerrecht –, und nicht schon, wenn der Einkommensanspruch entsteht).

Finanzielle Auswirkungen

- Die Staatsausgaben sinken, weil die Effizienz der öffentlichen Verwaltung steigt.
- Bürokratieabbau gehört zu jenen Maßnahmen, die den Staat kein Geld kosten, aber sehr schnell Wachstumseffekte erzeugen, weil sie insbesondere mittelständische Unternehmen entlasten.

Hintergrund/ökonomische Begründung

- Bürokratie erzeugt vermeidbare einzel- und gesamtwirtschaftliche Kosten.
 - Einzelwirtschaftlich: Im Unternehmen werden Ressourcen gebunden, die an anderer Stelle eine produktive Leistung für den Betrieb erbringen könnten (Folge: Rendite ist geringer)
 - Gesamtwirtschaftlich: Bürokratie behindert den Strukturwandel, stellt eine Innovations- und Investitionsbremse dar (Folge: wirtschaftliches Wachstum ist geringer).

- Die EU-Kommission schätzt die Kosten, die Unternehmen durch die Erfüllung von Vorschriften entstehen, auf 4 bis 6 Prozent des BIP und das Einsparpotenzial auf 50 Mrd. Euro.
- Davon entfallen auf Deutschland ca. 15 Mrd. Euro vermeidbare Kosten (eigene Schätzung).

Wirtschaftsförderung Ost neu ausrichten

Problem

- Die Wirtschaftsförderung, insbesondere die Regionalförderung, kann voraussichtlich nach dem Auslaufen des derzeitigen Paktes der EU-Strukturfonds in der momentanen Form nicht fortgesetzt werden. Den neuen Ländern drohen Mittelkürzungen und der Verlust der flächendeckenden Höchstförderintensität.
- Die Beihilfenkontrolle der EU sieht zukünftig vor, dass nur Regionen förderfähig sind, die ein BIP je Einwohner von weniger als 75 Prozent des EU-25-Durchschnittes haben. Teile der neuen Länder würden dadurch aus der Förderung herausfallen. Außerdem will die EU die Förderbudgets absenken.

Reformvorschlag

- Wirtschaftsförderung Ost neu ausrichten

Detaillierte Maßnahmen

- Die Investitionsförderung muss in den neuen Ländern grundsätzlich fortgeführt werden.
- Dabei ist der Investitionsbegriff zu erweitern (Humankapital). Die Förderung soll in eine Sockelförderung mit Rechtsanspruch und eine Zusatzförderung mit Ermessensspielraum aufgeteilt werden.
- Den Ländern soll weitgehend Freiheit bei der Mittelvergabe eingeräumt werden.
- Die neuen Länder sollten bis 2019 EU-Fördergebiet bleiben und mit Fördersätzen unter den Höchstgrenzen Investitionen und wirtschaftsnahe Infrastruktur weiter fördern dürfen. Die Förderbudgets sollen bis 2019 auf dem bisherigen Niveau verbleiben können. Allerdings müssen die neuen Länder die zusätzlichen Mittel selbst finanzieren.
- Das Förderkonzept ist so anzupassen, dass die EU-Strukturfonds in einen Nettofonds überführt werden können.

Finanzielle Auswirkungen

- Keine Mehrausgaben

Hintergrund/ökonomische Begründung

- Die Vorschläge zur Wirtschaftsförderung sind pragmatisch und erkennen an, dass die neuen Länder noch nicht ohne Subventionen auskommen.

Verbindung zu anderen Politikbereichen

- Die Weiterführung der Wirtschaftsförderung bis 2019 widerspricht dem Ziel des Subventionsabbaus.
- Die Finanzierung und Organisation der Förderung der neuen Länder muss in das Gesamtkonzept des IW zur Reform der EU-Strukturfonds eingebunden werden, das die Einführung eines Nettofonds vorsieht.

5.2 1000-Tage-Programm

- Bürokratie umfassend abbauen
- Steuersystem grundlegend reformieren
- Aufbau Ost neu gestalten

Bürokratie umfassend abbauen

Problem

siehe 100-Tage-Programm, Bürokratieabbau einleiten

Reformvorschlag

- Bürokratieabbau durch effizientere Verfahren und Generalisierungen
- Bürokratieabbau durch Schaffung von Anreizen und Wettbewerb
- Öffentliches Dienstrecht/Rechnungswesen reformieren

Detaillierte Maßnahmen

- **Bürokratieabbau durch effizientere Verfahren und Generalisierungen**
 - Abbau von Doppelbürokratie: Mehrfachzuständigkeiten abschaffen (z. B. Prüfungen von Anlagen in Betrieben erfolgen von der Gewerbeaufsicht, dem Umweltamt, dem Landratsamt, dem Wasserwirtschaftsamt, der Berufsgenossenschaft, dem TÜV und Versicherungen) – Umsetzung 2006/2007
 - Vergaberecht vereinfachen: Konsequenz von vergabefremden Kriterien befreien (z. B. keine Koppelung der Vergabe an Gleichstellungsaufgaben, Tariftreue, Teilzeit, Frauenerwerbsbeteiligung etc.) – Umsetzung bis 2008
 - Pauschalierungen: Wo immer dies sinnvoll ist (z. B. im Steuerrecht, bei Fahrtkosten für Dienstreisen, Deputate, Dienstwagenregelungen, Besteuerung von Kapitalerträgen (Abgeltungssteuer); konsequente Durchforstung des gesamten Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialrechts nach Pauschalierungsmöglichkeiten – Umsetzung bis 2009, teilweise gekoppelt an die Steuerreform
 - Umverteilung: Streichung aller sozialen Kriterien in Gesetzen und Verordnungen, die nicht primär der Einkommensumverteilung dienen und Organisation der sozialen Umverteilung über das Steuer-Transfer-System – Umsetzung bis 2009, gekoppelt an die Weiterentwicklung von Hartz IV und die Reform der Sozialen Sicherung
- **Bürokratieabbau durch Schaffung von Anreizen und Wettbewerb**
 - Privatisierung: Entstaatlichung durch Privatisierung vorantreiben; auch Genehmigungs- und Überwachungstätigkeiten, die heute noch hoheitlich durchgeführt werden; Begriff der Daseinsvorsorge im Sinne des Subsidiaritätsprinzips eng auslegen (private Lösungen haben Vorrang, wenn nicht eindeutig nachgewiesen wird, dass der Staat es besser kann) – Umsetzung 2006/2007/2008/2009
 - Leistungsorientierte Entlohnung und Beförderungssystem im öffentlichen Dienst: ersetzt teilweise aufwendige Kontrollverfahren und fördert Leistungsorientierung – Umsetzung in 2007

- **Öffentliches Dienstrecht/Rechnungswesen reformieren**

- Flexibilisierung des öffentlichen Dienstrechts: Auflösung des Tarifverbundes der Länder; Reduzierung des Berufsbeamtentums auf eindeutig hoheitliche Bereiche (z. B. Polizei und Justiz)
- Öffentliches Rechnungswesen: Konsequenz von der Kameralistik auf eine aussagefähige Kosten-Leistungs-Rechnung umstellen

Finanzielle/ökonomische Auswirkungen

- Die Staatsausgaben sinken, weil die Effizienz der öffentlichen Verwaltung steigt.
- Bürokratieabbau gehört zu jenen Maßnahmen, die den Staat kein Geld kosten, aber sehr schnell Wachstumseffekte erzeugen, weil sie insbesondere mittelständische Unternehmen entlasten.
- Eine Reform des öffentlichen Dienstrechts und des öffentlichen Rechnungswesens erschließt Effizienzspielräume. Die öffentliche Verwaltung wird schlanker und/oder leistungsfähiger. Ausgaben werden stärker nach wirtschaftlichen Kriterien getätigt. Quantifizieren lässt sich das dadurch erreichbare Einsparvolumen kaum.

Hintergrund/ökonomische Begründung

Siehe 100-Tage-Programm, Bürokratieabbau einleiten

Gemeindefinanzen reformieren

Problem

- Die Gewerbesteuer ist als Gewinnsteuer eine schlechte Steuer, insbesondere zur Finanzierung der Kommunen. Sie lässt sich als Nutzungsentgelt für die kommunale Infrastruktur nicht mehr rechtfertigen.
- Die Gewerbesteuer ist für die Unternehmen eine schlechte Steuer, weil sie kompliziert ist und zu im Ausland untypischen Zusatzbelastungen führt. Sie ist als deutsches Unikum ein Hemmnis für ausländische Direktinvestitionen.
- Die Mehrheit der Personenunternehmen zahlt effektiv keine Gewerbesteuer. Dies liegt an der Kombination aus Betriebsausgabenabzug der Gewerbesteuer bei der Einkommensteuer und der pauschalen Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuerschuld. Die bürokratischen Lasten der Steuererklärung haben sie jedoch zu tragen.

Reformvorschlag

- Belastungs- und für die Kommunen aufkommensneutrale Gemeindefinanzreform

Detaillierte Maßnahmen

- Die Kommunen erhalten anstelle der bisherigen Gewerbesteuer ein Zuschlagsrecht auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer und können die Höhe des Zuschlags in eigener Regie festsetzen; die kommunale Finanzautonomie bleibt gewahrt.
- Senkung des bundeseinheitlichen Einkommen- und Körperschaftsteuertarifs zur Vermeidung einer Mehrbelastung der privaten Haushalte und Unternehmen infolge des kommunalen Zuschlags.

Finanzielle/ökonomische Auswirkungen

- Die Reform der Kommunalfinanzen ist zum Zeitpunkt der Umstellung aufkommensneutral. Bund und Länder haben per Saldo Mindereinnahmen von rund 3 Mrd. Euro. Die Personenunternehmen werden entsprechend entlastet, da die bisher praktizierte Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuerschuld sie nur unzureichend von der Gewerbesteuer befreit hat. Wie sich die zukünftigen Belastungen entwickeln, hängt von der Gestaltung der Zuschläge der Gemeinden ab.

Hintergrund/ökonomische Begründung

- Grundsätzlich weisen gewinnabhängige Steuern eine höhere Volatilität auf als konsum- oder lohnabhängige Steuern. Bei der Gewerbesteuer wird versucht, dies durch ertragsunabhängige Elemente (z. B. Dauerschuldzinsen) zu kompensieren. Dadurch wird die Gewerbesteuer kompliziert und kann zu Steuerzahlungen in Verlustjahren führen.
- Die Gewerbesteuer ist vom Ursprung her keine Ertragsteuer (abgeschaffte Komponenten: Lohnsummensteuer, Gewerbekapitalsteuer) und deshalb nicht in allen Doppelbesteuerungsabkommen gegen die ausländische Ertragsteuer anrechenbar, z. B. nicht in den USA.
- Die kommunalen Investitionen betragen 2004 (nach VGR) 16,8 Mrd. Euro, das Aufkommen der Gewerbesteuer (nach Finanzstatistik) liegt bei 28,4 Mrd. Euro. Folglich ist die Äquivalenz zwischen Steuerzahlung und Investitionsausgaben verloren gegangen.

Unternehmens- und Einkommensbesteuerung reformieren

Problem

- Deutschland braucht eine grundlegende Unternehmensteuerreform.
- Die Steuerbelastung der Unternehmen ist im internationalen Vergleich zu hoch und muss auf ein wettbewerbsfähiges Niveau gesenkt werden.
- Die Reaktionsfähigkeit auf weitere Anforderungen des internationalen Steuerwettbewerbs muss erleichtert werden.
- Das deutsche Steuersystem ist ineffizient. Denn die Unternehmensbesteuerung ist nicht neutral und greift deshalb in Investitions- und Finanzierungsentscheidungen ein.

Reformvorschlag

- Realisierung einer rechtsformneutralen Unternehmensbesteuerung
- Vereinfachung der Einkommensbesteuerung

Detaillierte Maßnahmen

- Einführung eines linearen Steuersatzes auf alle unternehmerischen Einkünfte. Die Gesamtbelastung inklusive kommunalem Zuschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer soll bei rund 30 Prozent liegen.
- Einführung eines Stufentarifs auf Arbeitseinkünfte in Höhe von 15, 25 und 35 Prozent (inklusive Kommunalzuschlag). Der Spitzensteuersatz greift ab einem steuerpflichtigen Einkommen von 40.000/80.000 Euro (Ledige/Verheiratete).
- Die Finanzierung der Absenkung des Einkommensteuertarifs erfolgt durch einen umfassenden Abbau von Steuervergünstigungen.

Finanzielle/ökonomische Auswirkungen

- Durch die Besteuerung aller unternehmerischen Einkünfte mit einem einheitlichen Satz ist dieses Konzept rechtsformneutral.
- Die Einkommensteuerreform erfolgt aufkommensneutral durch eine entsprechende Verbreiterung der Bemessungsgrundlage. Die degressive Abschreibung von Ausrüstungsinvestitionen bleibt erhalten, da diese keine Subvention darstellt.
- In dieses Konzept lässt sich gut die Reform der Gemeindefinanzen integrieren.

Hintergrund/ökonomische Begründung

- Die Reform der Unternehmensbesteuerung senkt die tarifliche Steuerlast der Unternehmen auf ein international wettbewerbsfähiges Niveau.
- Der Stufentarif und die Beseitigung steuerlicher Ausnahmen in der Einkommensteuer machen das System transparenter und einfacher.
- Insgesamt erhöht sich die Effizienz des Steuersystems. Zugleich sinken die „compliance costs“.

Aufbau Ost neu gestalten

Problem

- Der Ost-West-Konvergenzprozess macht zwar Fortschritte, ist aber zu langsam. Das BIP je Einwohner ist von 66 Prozent des Westniveaus im Jahr 2000 auf 67,2 Prozent (2004) angestiegen. Dahinter stecken aber vor allem Einwohnerverluste in den neuen Ländern (einschl. Berlin). Real ist das BIP in Ostdeutschland (einschl. Berlin) zwischen 2000 und 2004 nur um 0,6 Prozent gestiegen (West: 2,7 Prozent).
- Der Konvergenzprozess ist insgesamt eine Erfolgsstory. Die Konvergenzrate liegt im Durchschnitt der Jahre seit der Wiedervereinigung mehr als doppelt so hoch als international üblich. Trotzdem gibt es erhebliche Lücken beim Kapitalstock, bei der Produktivität, bei Exporten, der Steuerkraft und im Bereich der Forschung und Entwicklung.
- Die neuen Länder haben Haushaltsprobleme. Die Zinssteuer- und Schuldenquoten sind höher als in den westdeutschen Ländern. Mit Ausnahme Sachsens kommen die Ost-Länder einer Haushaltsnotlage gefährlich nahe.
- Die neuen Länder haben insgesamt zu wenig Eigenständigkeit und Entscheidungsspielräume. Sie können ihren Aufbau zu wenig selbst gestalten und können aufgrund des Finanzverbundes und des exzessiven Finanzausgleichs die Früchte ihrer eigenen Erfolge nicht behalten. Isoliertes Wachstum eines Landes nützt dem Land wenig. Wäre beispielsweise Mecklenburg-Vorpommern zwischen 1998 und 2003 um 2 Prozentpunkte stärker gewachsen, wären von 545 Millionen Euro Steuermehreinnahmen vor Finanzausgleich nur 145 Euro endgültig in die Kassen des Landes geflossen.
- Die Unterstützung der neuen Länder ist im Solidarpakt II bis 2019 geregelt. Er besteht aus drei Teilen: neuer Länderfinanzausgleich (ab 2005), Sonder-Bundesergänzungszuweisungen (so genannte Korb-1-Mittel) in Höhe von 105 Mrd. Euro und zusätzliche Bundesleistungen (Korb-2-Mittel) in Höhe von 51 Mrd. Euro.

Reformmaßnahmen

- Hilfen für den Aufbau Ost anreizkompatibel gestalten

Detaillierte Maßnahmen

- Die Korb-2-Mittel sollen regelgebunden in den neuen Ländern verteilt werden. Zwei Maßnahmen:
 - Erhöhung der Anteile der neuen Länder am Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer um jeweils 7,5 Prozentpunkte. Den neuen Ländern sollen diese Steuermehreinnahmen finanzausgleichsfrei zufließen. Geschätzte Kosten: 33 Mrd. Euro.
 - Ersetzung des Steuerausfalls der Gemeinden, wenn diese während der 15-jährigen Laufzeit ihre Gewerbesteuerhebesätze einmal für 5 Jahre absenken. Personengesellschaften, die ihre Gewerbesteuerzahlungen mit der Einkommensteuer verrechnen können, sollen ihre Gewerbesteuerzahlungen auf Basis der alten Hebesätze steuermindernd geltend machen können.
- Die restlichen Mittel des Korbes 2 können im Rahmen spezifischer Programme oder zur Kofinanzierung von Infrastrukturmaßnahmen verwendet werden.

- Dieser Mechanismus sollte auch auf den Korb 1 des Solidarpaktes II übertragen werden. Die im Finanzausgleichsgesetz festgeschriebenen Mittel für jedes Land sollten durch höhere (finanzausgleichsfreie) Anteile am Steueraufkommen ersetzt werden.
- Im Gegenzug müssen die neuen Länder die Durchführungs- und Finanzierungsverantwortung für die Bereiche alleine übernehmen, die sonst im Korb 2 durch den Bund mitfinanziert werden. Dazu gehören insbesondere die Wirtschaftsförderung und der Infrastrukturausbau.
- Erfolgskontrolle: Mit jedem Land wird eine Zielschuldenstandsquote (Schulden zu BIP) vereinbart. Wird diese überschritten, werden die Mittel gekürzt und die Steuereinnahmen zur Zwangsschuldentilgung verwendet.

Finanzielle Auswirkungen

- Keine Mehrausgaben, weil die Initiative aus den Korb-2-Mitteln des Solidarpaktes II finanziert wird.

Hintergrund/ökonomische Begründung

- Das IW-Konzept zum Aufbau Ost würde erfolgreiche Politik belohnen und damit Anreize für eine effizientere Mittelverwendung setzen. Das würde einen fundamentalen Wechsel bedeuten: Geld wird nicht mehr nach Bedürftigkeit, sondern nach Erfolg verteilt.
- Gleichzeitig könnten indirekt die hohen Grenzbelastungen im Finanzausgleich reduziert werden.
- Das Gesamtkonzept (Mittelverteilung nach Erfolg bei gleichzeitiger Erweiterung von Kompetenzen) bedeutet einen Wechsel weg vom deutschen Ausgleichsföderalismus und hin zu mehr Wettbewerbsföderalismus.
- Die Vorschläge zur Wirtschaftsförderung sind pragmatisch und erkennen an, dass die neuen Länder noch nicht ohne Subventionen auskommen.

Verbindung zu anderen Politikbereichen

- Der Vorschlag kann nur im Rahmen einer grundlegenden Föderalismusreform umgesetzt werden.
- Kompetenzverlagerungen und vor allem die (finanzausgleichsfreie) Erhöhung der Steueranteile der neuen Länder könnte auf Verfassungsprobleme stoßen.
- Widerstand wird es bei dem Vorschlag geben, verbindlich Schuldenstandsquoten festzulegen und die Mittel zu kürzen, wenn diese überschritten sind. Eine solche Lösung sieht die deutsche Finanzverfassung derzeit nicht vor.
- Die neuen Länder selbst müssen davon überzeugt werden, dass erfolgsorientierte Aufbauhilfen besser sind als fixierte Zahlungen oder Kofinanzierungen durch den Bund.
- Das Programm muss wegen vorgeschlagener Änderungen der Bund-Länder-Kompetenzen mit anderen Bereichen (z. B. Bildung/Hochschule) abgestimmt werden, die ebenfalls eine Föderalismusreform vorschlagen.
- Die Finanzierung und Organisation der Förderung der neuen Länder muss in das Gesamtkonzept des IW zur Reform der EU-Strukturfonds eingebunden werden, das die Einführung eines Nettofonds vorsieht.

6 Humankapital bilden

6.1 100-Tage-Programm

- Ganztagschulen weiter ausbauen

Ganztagsschulen weiter ausbauen

Problem

- Startchancengerechtigkeit augenblicklich nicht gegeben; Bildungschancen hängen zu stark vom sozioökonomischen Status und der Bildungsbiographie der Eltern ab (Selektionseffekte).
- Bildungszeiten insgesamt sehr lang; Absolventenalter sehr hoch; Bildungszeiten sollten intensiver genutzt werden, um einen früheren Abschluss zu ermöglichen.

Reformvorschlag

- Das Investitionsprogramm des Bundes zur Förderung von Ganztagsschulen um 4 Jahre verlängern.

Detaillierte Maßnahmen

- Die Länder bekommen für vier weitere Jahre Zuschüsse des Bundes für Investitionen in Ganztagsschulen.

Finanzielle/ökonomische Auswirkungen

- Das Programm führt zu jährlichen Zuschüssen des Bundes für Infrastrukturmaßnahmen des Staates in Höhe von rund 1 Mrd. Euro. Diese Ausgaben sind aber bereits im Staatsbudget enthalten, so dass die Staatsausgaben durch eine Weiterführung nicht erhöht werden.

Hintergrund/ökonomische Begründung

- Durch Ganztagsschulen kann eine doppelte Dividende erreicht werden. Zum einen verbessert sich die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, zum anderen können insbesondere Kinder aus bildungsfernen Schichten auch nachmittags gezielter gefördert werden. Für die Entwicklung der Kinder ist es wichtig, dass diese auch nachmittags in einer förderlichen Umgebung aufwachsen. In den Schulen können dabei gezielt vorhandene Schwächen der Schüler verringert und Stärken unterstützt werden. Durch Ganztagsschulen ist es darüber hinaus möglich, die Schulzeiten gemessen in Jahren zu verringern (Abi nach 12 Jahren), ohne das Unterrichtsvolumen reduzieren zu müssen. Dieses ist insbesondere vor dem Hintergrund des demographischen Wandels sehr wichtig, um zusätzliches Humankapital für den Standort Deutschland generieren zu können.
- Bei der Finanzierung der Infrastrukturkosten kann der Bund unterstützend wirken. Sinnvoll ist es daher, das bestehende Programm der Vorgängerregierung um weitere 4 Jahre zu verlängern. Hierdurch können Anreize zum Ausbau der Ganztagsschulinfrastruktur bei den Ländern seitens des Bundes gestärkt werden.

6.2 1000-Tage-Programm

- Bildungschancen im frühkindlichen und Schulbereich stärken
- Berufsausbildung flexibilisieren
- Studienfinanzierung effizienter gestalten

Frühkindliche Förderung stärken

Problem

- Startchancengerechtigkeit augenblicklich nicht gegeben; Bildungschancen hängen zu stark vom sozioökonomischen Status und der Bildungsbiographie der Eltern ab (Selektionseffekte)
- Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung werden als Fürsorgeleistung betrachtet.

Reformvorschlag

- Verpflichtender Besuch eines Kindergartens für alle Kinder
- Stärkung des Bildungsauftrags im Kindergarten/Erhöhung der Qualität

Detaillierte Maßnahmen

- Verpflichtender Besuch eines Kindergartens für alle Kinder
 - Verpflichtender Besuch ab dem Alter von 4 Jahren; im Alter von 5 Jahren sollte die Einschulung möglich sein; Kinder, die mit 5 Jahren noch nicht schulreif sind, werden weiterhin im Elementarbereich gefördert.
 - Eltern bekommen freie Wahl der Einrichtung / Trägerpluralität bleibt erhalten.
 - Elternbeiträge werden für den verpflichtenden Kindergartenbesuch abgeschafft.
- Stärkung des Bildungsauftrags im Kindergarten / Erhöhung der Qualität
 - Frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE) wird nicht länger als Fürsorgeleistung, sondern als erste Stufe des Bildungsprozesses betrachtet.
 - Es werden bundesweit geltende Mindestkompetenzen festgelegt, die die Bundesländer in Bildungsplänen konkretisieren können.
 - Das Personal in Kindergärten wird eine höhere Qualifikation aufweisen, entsprechend steigt in staatlichen Kindergärten die Entlohnung von etwa BAT VIa auf BAT IVa.
 - Alle Kinder werden individuell gefördert; dazu ist eine Lernstandsdiagnostik erforderlich; Kinder mit besonderem Förderbedarf (z. B. hinsichtlich der Sprachkompetenz) werden besonders gefördert.
 - Zertifizierung und Evaluierungsmaßnahmen werden eingeführt.

Finanzielle Auswirkungen

- Die öffentlichen Haushalte werden per Saldo mit 2,8 Mrd. Euro belastet.
- Die privaten Haushalte mit kleinen Kindern werden um etwa 2,4 Mrd. Euro entlastet.

Hintergrund/ökonomische Begründung

- Unterschiede in den Leistungsständen der Kinder bei Schuleintritt könnten vermindert werden.
- Je früher mit der Förderung von Kindern begonnen wird, desto besser und kostengünstiger lassen sich individuelle Stärken ausbauen und Schwächen beheben.

- Teilweise sehr heterogene Bildungspläne in den einzelnen Bundesländern garantieren nicht die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und auch keine Chancengleichheit.
- Ebenso existieren augenblicklich teilweise erhebliche Qualitätsunterschiede zwischen einzelnen Einrichtungen.
- Im europäischen Vergleich findet die Ausbildung der Beschäftigten für die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in Deutschland auf einem relativ geringen Niveau statt.

Verbindung zu anderen Politikbereichen

- Unter Berücksichtigung von Artikel 6 des Grundgesetzes, der die elterlichen Rechte und Pflichten an der Erziehung der Kinder garantiert, wird den Eltern die Entscheidung, ob ihr Kind eine Kindertageseinrichtung besuchen soll, bislang frei gestellt; Kindergartenpflicht müsste ähnlich wie Schulpflicht begründet werden.
- Kompetenzverschiebung Bund – Länder

Bildungschancen im Schulbereich stärken

Problem

- Die Steuerung der Schulen erfolgt zurzeit inputorientiert. Der Bildungserfolg wird nicht systematisch gemessen und steht damit nicht im Mittelpunkt der Steuerung.
- Das Bildungssystem ist sehr selektiv und sortiert schwache Schüler nach unten aus, ohne sie systematisch zu fördern.
- Schulabsolventen ohne Abschluss und solche, die nicht ausbildungsreif sind, verursachen hohe Kosten in der Nachqualifizierung und in Warteschleifen. Diese Folgekosten, die sich aus dem Versagen der Länder ergeben, belasten dann den Bund.

Reformvorschlag

- Bildungsföderalismus neu ordnen
- Bildungszeiten effizienter nutzen

Detaillierte Maßnahmen

- Bildungsföderalismus neu ordnen
 - Es werden bundeseinheitliche Mindeststandards eingeführt.
 - Der Bund finanziert Institutionen und Instrumente zur Entwicklung, Koordination, Evaluation und Kontrolle (Monitoring) von Standards. Ausbau des Instituts zur Qualitätssicherung im Bildungswesen (IQB).
 - Der Bund zahlt Förderpauschale an Länder aufgrund besonderer Bedarfe zur gezielten und individuellen Förderung von Schülern aus sozioökonomisch schwierigem Umfeld.
 - Die Länder haften dafür, dass die Schüler die Mindeststandards erreichen. Förderpauschalen müssen bei mangelnden Ergebnissen zurückgezahlt werden.
- Bildungszeiten neu ordnen
 - Einschulung ab dem 5. Lebensjahr ermöglichen
 - Abitur nach 12 Schuljahren
 - Verlängerung der Primarstufe auf 6 Schuljahre und damit spätere Aufteilung auf ein mehrgliedriges Schulsystem

Finanzielle/ökonomische Auswirkungen

- Nach Ergebnissen von PISA dürften etwa 20 Prozent der Schüler einen besonderen Förderbedarf aufweisen. Teilt der Bund den betroffenen Schulen 500 Euro pro Schüler zu, so würde sich die Summe auf etwa 1,4 Mrd. Euro belaufen.
- Reduzierung der teuren Warteschleifen und Nachqualifizierungsmaßnahmen (zurzeit über 3 Mrd. Euro jährlich), die jedoch erst zeitverzögert einsetzen.
- Reduzierung der Wiederholerquoten, was zu verbesserten Schüler-Lehrer-Relationen und kürzeren Bildungszeiten führt.

Hintergrund/ökonomische Begründung

- Die gegenwärtige Situation führt dazu, dass Kinder aus bildungsfernen Schichten einen sehr geringen Schulerfolg aufweisen und ihre Bildungspotenziale nicht abrufen können. Der Staat sollte hier stärker als bisher fördernd eingreifen. Eine Verlängerung der gemeinsamen Beschulung in der Primarstufe bietet dabei insbesondere den Kindern aus bildungsfernen Schichten die Möglichkeit, stärker aufzuholen und ihre Chancen zu verbessern.
- Die Einschulung im Alter von fünf Jahren dient dazu, die Bildungszeiten effizienter zu nutzen.
- Durch Bildungsstandards und mehr Autonomie von Schulen ist es möglich, einen Qualitätswettbewerb zwischen den Schulen zu initiieren. Schulen mit Problemen, die vor allem auch aus der sozioökonomischen Zusammensetzung resultieren können, sollten dabei speziell gefördert werden.
- Aus bildungsökonomischer Sicht ist es sinnvoll, die finanzielle Unterstützung pro Schüler nach dem Bedarf an pädagogischem Input zu variieren. Bei Kindern aus bildungsfernen Schichten besteht hierbei häufig ein besonderer Förderungsbedarf, um alle jungen Menschen mit dem Ziel eines Mindeststandards in den Schulen zu qualifizieren. Der Mindeststandard orientiert sich dabei an der Ausbildungsreife von Schulabsolventen, die bundeseinheitlich in den Standards zu definieren ist.

Verbindung zu anderen Politikbereichen

- Föderalismusreform; Grundgesetz sieht Hoheit bei Ländern; Lösung über Staatsverträge denkbar; KMK wäre andere Alternative.

Berufsausbildung flexibilisieren

Problem

- Die betriebliche Ausbildung ist inhaltlich und finanziell stark reglementiert, so dass viele Betriebe nicht genügend Freiräume haben und dadurch Ausbildungspotenzial und Chancen für junge Menschen ungenutzt bleiben.

Reformvorschlag

- Rahmen für betriebliche Ausbildung flexibilisieren

Detaillierte Maßnahmen

- Ausbildungsvergütungen flexibilisieren, um ein höheres Ausbildungsangebot zu ermöglichen
 - Hierzu müssen der überproportionale Anstieg der Ausbildungsvergütungen gestoppt sowie verstärkt Öffnungsklauseln in Tarifverträgen für deren Absenkung bei Steigerung des Ausbildungsangebots genutzt werden.
 - Zugleich wäre Paragraph 17 Berufsbildungsgesetz (BBiG) zu flexibilisieren, der die Angemessenheit von Ausbildungsvergütungen regelt.
- Übernahmeverpflichtungen reduzieren
 - Zur Schaffung von mehr Ausbildungsplätzen kann auch eine Lockerung der in zahlreichen Branchen tarifvertraglich festgelegten Pflicht zur Übernahme der ausgebildeten Fachkräfte beitragen. Gerade kleinere Betriebe werden durch diesen Zeithorizont von der Ausbildung abgeschreckt. Hierauf wäre von Seiten der Politik aus hinzuwirken.
- Rückzahlungsklauseln ermöglichen
 - Zur Absicherung betrieblicher Ausbildungsinvestitionen wären im Ausbildungsvertrag vereinbarte Rückzahlungsklauseln ein geeignetes Instrument, um die betriebliche Ausbildungsbeurteilung zu erhöhen. Denn rund 10 Prozent der Ausbildungsabsolventen verlassen ihren Ausbildungsbetrieb trotz Übernahmeangebot, wovon kleine Betriebe besonders stark betroffen sind. Eine anteilige Übernahme der Nettoausbildungskosten würde im Fall der für den Betrieb unfreiwilligen Abwanderung der von ihm ausgebildeten Absolventen fällig. Hierzu wäre Paragraph 12 BBiG zu liberalisieren.
- Ausbildungsordnungen künftig flexibler gestalten
 - Die Ausbildungsordnungen sind zu entschlacken und auf die notwendigen Mindestanforderungen zu beschränken. Weniger komplexe Vorgaben schaffen mehr betriebsspezifische, zeitliche und individuelle Freiräume in der Ausbildung.
 - Der Bund soll sich weiterhin dafür einsetzen, dass mehr zweijährige Ausbildungsberufe geschaffen und modernisiert werden, um darüber leistungsschwächere Jugendliche erfolgreich zu einem ersten Berufsabschluss zu führen. Zweijährige Berufe bieten zudem auch Perspektiven für leistungsstärkere Jugendliche, wenn entsprechende Berufsbilder geschaffen werden.
- Ausbildungspakt fortführen
 - Der Ausbildungspakt hat sich bewährt und bietet gerade für leistungsschwächere Schulabgänger mit den Einstiegsqualifizierungen ein neues betriebsnahes Instrument der praxisnahen Berufsvorbereitung. Dies sollte auch die Fortführung der Programme zur Förderung von Aus-

bildungsverbänden beinhalten. Der Bundesregierung sollte daher eine Fortsetzung und Weiterentwicklung des Ausbildungspakts anstreben.

Finanzielle Auswirkungen

- Die Maßnahmen würden zu einem höheren Ausbildungsangebot und damit zu einer verbesserten Integration junger Menschen in Ausbildung und Beschäftigung beitragen und damit die öffentlichen Haushalte im Bereich außerbetrieblicher, schulischer und berufsvorbereitender Maßnahmen entlasten. Insofern ist hier mittelfristig mit Einsparpotenzialen zu rechnen.

Hintergrund

- Derzeit liegt die Ausbildungsvergütung über den produktiven Erträgen der Auszubildenden, so dass Nettokosten beim Betrieb verbleiben. Zugleich sind in der Vergangenheit die Ausbildungsvergütungen stärker gestiegen als die Fachkräftelöhne, an denen sie sich orientieren sollten. Ausbildungsordnungen sind zunehmend komplexer und anspruchsvoller geworden, so dass immer weniger Betriebe in der Lage sind, alle geforderten Inhalte abzudecken. Zugleich sind durch den Strukturwandel und die anhaltend schwierige wirtschaftliche Lage Ausbildungsstellen für leistungsschwächere Jugendliche verloren gegangen wie etwa im Handwerk, das traditionell für Schulabgänger ohne oder mit Hauptschulabschluss die erste Anlaufstelle bildet.
- Ausbildung lediglich Teil umfangreicher Tarifpakete im Rahmen tarifautonomer Verhandlungen und damit Verhandlungsmasse; Widerstand gegen Einfrieren oder Absenken von Ausbildungsvergütungen ist zu erwarten.

Studienfinanzierung effizienter gestalten

Problem

- Unterfinanzierung des Hochschulbereichs und im internationalen Vergleich geringer privater Finanzierungsanteil
- Geringe Studierneigung von jungen Menschen mit Hochschulberechtigung aus sozial schwachen Haushalten wegen Risiko- und Verschuldungsaversion

Reformvorschlag

- Studiengebühren einführen
- Gezielte Stipendien und Studienkredite anstelle von BAföG und Kindergeld

Detaillierte Maßnahmen

- Studiengebühren einführen
 - Eine Studiengebühr von 2.500 Euro pro Studierenden und Jahr wird eingeführt.
 - Die zusätzlichen finanziellen Mittel verbleiben bei den Hochschulen.
- Stipendien und Studienkredite anstelle von Bafög und Kindergeld
 - Abschaffung BAföG
 - Abschaffung Kindergeld für über 19-jährige studierende Bildungsteilnehmer
 - Einführung Stipendiensystem (10.000 Euro p. a.), welches sich insbesondere auch an Studierende aus sozial schwachen Verhältnissen richtet.
 - Ausfallbürgschaften und Zinssubventionen im Kreditsystem, welches ein Volumen von etwa 8 Mrd. Euro generieren soll.

Finanzielle/ökonomische Auswirkungen

- Ziel ist ein Studienfinanzierungsvolumen von 12 Mrd. Euro. Davon sollten zwei Drittel als marktnah verzinsten Kredite unter Beteiligung des privaten Kapitalmarktes vergeben werden. Ein Drittel soll Studienbewerbern aus sozial schwachen Familien für Stipendien zur Verfügung stehen.
- Keine Mehrbelastung des Staates
- Die Studiengebühren der privaten Haushalte führen zu Mehreinnahmen der Hochschulen von etwa 5 Mrd. Euro und verbessern die finanziellen Ressourcen der Hochschulen um etwa ein Drittel bis 50 Prozent.
- Zusammen mit der Entlastung bei der frühkindlichen Förderung steigt die Belastung der Haushalte um etwa 2,5 Mrd. Euro an. Dies ist aufgrund der hohen privaten Rendite insbesondere bei der Hochschulausbildung gerechtfertigt – im Gegenzug steigt dort die Qualität deutlich an.

Hintergrund/ökonomische Begründung

- Gegenwärtig ist die Hochschule im internationalen Vergleich nur durchschnittlich ausgestattet. Zur Verbesserung der Lehrsituation sollten die Hochschulen mehr Ressourcen erhalten, insbesondere

da die Studierenden- und Absolventenzahlen in Zukunft gesteigert werden sollten. Eine Finanzierung der Hochschulen durch Studiengebühren ist dabei unerlässlich.

- Um die Bildungsreserven der Kinder aus sozial benachteiligten Schichten zu verbessern, sollte gleichzeitig die Unterstützung des Staates zielgenauer erfolgen. Hierzu sollten das BAföG und das Kindergeld für über 19-jährige Bildungsteilnehmer abgeschafft werden. An die Stelle sollte ein Stipendiensystem treten, was neben Hochbegabten insbesondere Jugendliche mit Hochschulreife aus sozial schwächeren Schichten unterstützen sollte. Daneben soll ein Studienkreditsystem aufgebaut werden, welches der Staat durch Ausfallbürgschaften und Zinssubventionen unterstützt. Ziel sollte es sein, dass die Studierenden weniger als bisher ihren Lebensunterhalt durch Jobs bestreiten, sondern ihre Zeit – ökonomisch effizienter – vermehrt für das Studium einsetzen. Aus den durch kürzere Studienzeiten gesteigerten Lebenseinkommen lassen sich die Zinsbelastungen der Kredite sowie die Tilgung leichter bestreiten. Der Staat profitiert bei kürzeren Studienzeiten und steigenden Akademikerquoten vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und des damit einhergehenden Fachkräftemangels von steigender Produktion und steigenden Steuereinnahmen.
- Kindergeldabschaffung der über 19-jährigen Bildungsteilnehmer unter Umständen rechtlich problematisch. Es muss geprüft werden, ob dadurch die gesetzliche Verpflichtung der Eltern zur Finanzierung einer Ausbildung beeinträchtigt wird.

7 Haushalte konsolidieren

7.1 100-Tage-Programm

- Haushaltssicherungsgesetz verabschieden und Finanzhilfen abbauen

Haushaltssicherungsgesetz verabschieden und Finanzhilfen abbauen

Problem

- Das Staatsdefizit liegt im Jahr 2005 zum vierten Mal in Folge über 3 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Alle aktuellen Haushaltsplanungen gehen davon aus, dass auch in 2006 das Staatsdefizit die 3-Prozent-Grenze erneut reißen wird.
- Auch das zweite Maastricht-Kriterium wird verfehlt: Der Staatsschuldenstand liegt bei 66 Prozent, Tendenz steigend.
- Bei der Erstellung des regulären Haushalts 2006 können Rechtsansprüche Dritter an den Staat (z. B. aufgrund von Sozialleistungsgesetzen) nicht reduziert werden. Auch Gesetze, die im Bundesrat zustimmungspflichtig sind, können ebenfalls durch ein Haushaltsgesetz nicht geändert werden. Dazu bedarf es eines korrigierenden Gesetzgebungsverfahrens in Form eines Haushaltsbegleit- bzw. -sicherungsgesetzes.
- Ohne ein Haushaltssicherungsgesetz besteht deshalb keine realistische Chance, die öffentlichen Haushalte schnell auf einen nachhaltigen Sparkurs zu bringen.

Reformvorschläge

- Einsparungen im Haushaltsvollzug
- Subventionsabbau (Finanzhilfen)
- Einsparungen im öffentlichen Dienst

Detaillierte Maßnahmen

- Einsparungen im Haushaltsvollzug
 - Globale Minderausgabe von 5 Prozent (Ausnahme: Forschungs-, Bildungs- und Investitionsausgaben)
- Subventionsabbau
 - Finanzhilfen: lineare Kürzung der Finanzhilfen des Bundes (Gesamtvolumen 2004: 7 Mrd. Euro laut 19. Subventionsbericht) im Umfang von jeweils 10 Prozent des Ausgangswertes. Nach 10 Jahren sind die Finanzhilfen komplett abgebaut.
 - Abschaffung der Eigenheimzulage für Neufälle
- Einsparungen im öffentlichen Dienst
 - Nullrunde bei Löhnen und Gehältern bei Bund, Ländern und Gemeinden
 - Keine Anpassung der Versorgungsbezüge

Hintergrund/ökonomische Begründung

- Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ist ein unverzichtbarer Schritt zur Wachstumsbeschleunigung (Vision D).
- Um glaubwürdig zu sein, muss sie an der Ausgabenseite des Haushalts ansetzen. Dann dominieren die positiven nicht-keynesianischen die negativen keynesianischen Effekte einer Haushaltskonsolidierung.

- Ein Haushaltssicherungsgesetz ist das geeignete Instrument, um den politischen Konsolidierungswillen unmissverständlich zu verdeutlichen und die Glaubwürdigkeit zu untermauern.
- In der bundesdeutschen Vergangenheit wurde ein Kurswechsel in der Finanzpolitik immer durch ein solches Gesetz eingeleitet.
- Aus systematischer Sicht handelt es sich bei der Eigenheimzulage um eine Finanzhilfe von Bund, Ländern und Gemeinden, auch wenn sie im Subventionsbericht als Steuervergünstigung geführt wird, da sie von der veranlagten Einkommensteuer abgezogen und dadurch innerhalb der Gebietskörperschaften verrechnet wird. Nach ihrer Abschaffung ist das Mehraufkommen zunächst gering und steigt erst im Laufe der Jahre an. Nach acht Jahren wäre die Eigenheimzulage komplett abgebaut. Die sukzessiv steigenden Einsparungen können zunächst zur Haushaltskonsolidierung und gegebenenfalls später auch zur teilweisen Finanzierung anderer Vorhaben (Steuerreform, Gesundheitsreform) genutzt werden, sofern dies die Haushaltslage dann zulässt.

Laut 19. Subventionsbericht lag das Volumen der Eigenheimzulage im Jahr 2004 inklusive Kinderzulage bei gut 11 Mrd. Euro, davon hatte der Bund knapp 5 Mrd. Euro zu tragen. Mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2004 wurde die Eigenheimzulage für Neufälle zum 1. Januar 2004 bereits um 30 Prozent gekürzt. Würde die Eigenheimzulage für Neufälle zum 1. Januar 2006 komplett abgeschafft, so könnten die Einsparungen der Gebietskörperschaften schätzungsweise von zunächst 0,2 Mrd. Euro im nächsten auf schließlich knapp 6 Mrd. Euro im Jahr 2013 ansteigen (vgl. dazu den Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 12. Juli 2004 zur finanziellen Unterstützung der Innovationsoffensive durch Abschaffung der Eigenheimzulage).

- Nullrunden im öffentlichen Dienst sind für die Arbeiter und Angestellten ungleich schwerer durchzusetzen (Tarifverhandlungen mit Verdi) als für die Beamten und ehemaligen Beamten (Pensionäre) – deshalb ist voller Erfolg ungewiss.

7.2 1000-Tage-Programm

- Staatszuständigkeiten reduzieren und Aufgabenwahrnehmung effizienter gestalten

Staatszuständigkeiten reduzieren und Aufgabenwahrnehmung effizienter gestalten**Problem**

- Die Staatsquote ist mit 46,9 Prozent immer noch sehr hoch.
- Konsumtive Staatsausgaben haben investive Staatsausgaben verdrängt.
- Die Vielfalt der Staatsaufgaben verhindert nachhaltige Konsolidierung.
- Die Zuordnung der Kompetenzen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ist undurchsichtig; bei unterschiedlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat können sich die beiden Parlamentskammern wegen der Vielzahl der zustimmungsbedürftigen Gesetze gegenseitig blockieren. Dies lähmt den Reformprozess und verwischt Verantwortlichkeiten.
- Problematisch sind auch die Gemeinschaftsaufgaben (Artikel 91a und 91b Grundgesetz) und die fehlende Steuerhoheit der Länder.

Reformvorschlag

- Einfrieren der Haushalte der Gebietskörperschaften
- Nationaler Stabilitätspakt
- Privatisierung
- Abbau aller Subventionen
- Föderalismusreform

Detaillierte Maßnahmen

- Ab 2006 werden die Ausgaben der öffentlichen Haushalte real eingefroren, bis sie keine strukturellen Defizite mehr aufweisen.
 - Forschung, Bildung und Investitionen sollen von dieser Maßnahme ausgenommen werden. Dies hat zur Folge, dass die Ausgaben im konsumtiven Bereich real sinken müssen. Dadurch verbessert sich die Struktur der öffentlichen Haushalte zugunsten der investiven Ausgaben.
- Nationaler Stabilitätspakt
 - Die Haushalte von Bund und Ländern müssen wieder verfassungskonform werden.
 - Das Maastrichter 3-Prozent-Defizitkriterium ist wieder einzuhalten.
 - Verbindliche Aufteilung von zulässigem Defizit und Schuldenstand auf Bund, Länder und Gemeinden
 - Festlegung konkreter Konsolidierungsziele für die einzelnen Gebietskörperschaftsebenen
 - Aufteilung möglicher Strafen durch die EU bei Überschreiten der Maastricht-Kriterien, verbunden mit einem nationalen Sanktionsmechanismus
- Privatisierung
 - Privatisierung bei Bund, Ländern und Gemeinden
 - Subsidiaritätsprinzip streng formulieren: Privatisierungspflicht für staatliche Aufgaben, wo die Privatwirtschaft zumindest gleich gute Ergebnisse erwarten lässt (Beweislastumkehr).

- Public-Private-Partnership Vorrang einräumen: insbesondere im Bereich des Infrastrukturausbaus
- Abbau aller Subventionen
 - Abbau der Finanzhilfen im Rahmen der Haushaltskonsolidierung, Beginn im 100-Tage-Programm
 - Abbau der Steuervergünstigungen im Rahmen der grundlegenden Steuerreform, siehe 1000-Tage-Programm, Investitionen stimulieren
- Föderalismusreform
 - Ein grundlegendes Konzept muss das IW in den nächsten Monaten erst noch entwickeln. Mit der Reform des Föderalismus ist der Länderfinanzausgleich neu zu ordnen und Steuerwettbewerb einzuführen.
 - Vorläufig: Konsensfähige Ergebnisse der im Dezember 2004 gescheiterten Föderalismuskommission bis 2007 umsetzen, u. a.:
 - Tausch von Steuerquellen: Die derzeit den Ländern zustehende Kraftfahrzeugsteuer sollte auf den Bund übergehen. Dieser hätte den Ländern die in etwa aufkommensgleiche Versicherungssteuer überlassen. (Vorteil: Alle den Verkehr betreffenden Steuern und Gebühren (Mineralölsteuer, Autobahnmaut, Kfz-Steuer) wären dann beim Bund, Kfz-Steuer und Mineralölsteuer könnten zusammengefasst werden → Steuervereinfachung).
 - Nationaler Stabilitätspakt (s. o.)
 - Beamtenbesoldung: Die Zuständigkeit für Laufbahnen, Besoldung und Versorgung sollte für Landesbeamten auf die Länder übergehen. Nur die Statusrechte und -pflichten sollten beim Bund bleiben.
 - Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierung: Einigkeit herrschte darüber, die Mischfinanzierung durch die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 Grundgesetz) zu verringern. Auch die Gemeindeverkehrsfinanzierung und die Wohnungsbauförderung sollten allein auf die Länder übertragen werden.
 - Bund und Länder waren sich einig, die Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen nicht mehr an die Folgen für die Landesverwaltungen zu koppeln, sondern lediglich an die Kostenfolgen für die Länder. Dies hätte nach Kommissionsangaben den Anteil der Zustimmungsgesetze auf etwa 30 Prozent halbiert und damit den Gesetzgebungsprozess beschleunigt.

Finanzielle Auswirkungen

- Privatisierung führt zu Entlastungen der öffentlichen Haushalte, wobei die Höhe schwer abschätzbar ist; aber die Summe dürfte kumuliert über einige Jahre einen hohen zweistelligen Milliardenbetrag erreichen.

Hintergrund/ökonomische Begründung

- Ein Rückzug des Staates durch Ausgabensenkung und Privatisierung aus dem Wirtschaftsprozess stärkt den privaten Sektor und damit die Kontrolle durch den Markt. Dies erhöht die Effizienz der Volkswirtschaft.
- Public-Private-Partnership beschleunigt die Umsetzung von Infrastrukturinvestitionen, was Wachstumsimpulse gibt.

- Die Föderalismuskommission hatte sich im Grundsatz schon auf einen **nationalen Stabilitätspakt** geeinigt. Der EU-Stabilitätspakt zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin sollte mit dem Verweis auf eine entsprechende, noch zu findende bundesgesetzliche Regelung erstmals im Grundgesetz berücksichtigt werden. Nach den Eckpunkten für ein solches zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz hätten sich Bund und Länder dazu verpflichten müssen, bei Verstößen Deutschlands gegen die Kriterien des Stabilitätspaktes die Strafzahlungen an die EU gemeinsam zu leisten. Der Bund hätte davon 65 Prozent und die Länder 35 Prozent zahlen müssen. Der Länderanteil hätte zu 65 Prozent von den Ländern mit einem zu hohen Haushaltsdefizit getragen werden müssen. Die restlichen 35 Prozent wären nach Einwohnerstärke auf alle Länder verteilt worden.

Verbindung zu anderen Politikbereichen

- Die Rückführung der Zuständigkeiten bzw. Aufgaben des Staates ist eine Querschnittsaufgabe. Sie manifestiert sich nicht nur in den hier explizit aufgeführten Maßnahmen im Rahmen der Haushaltskonsolidierung. Vielmehr findet eine Revision der Staatsaufgaben im Sinne des Subsidiaritätsprinzips und der Stärkung der Verantwortung des Einzelnen auch in den anderen Politikbereichen statt: Nicht nur Privatisierung und Subventionsabbau, sondern auch der Bürokratieabbau, der Umbau der sozialen Sicherungssysteme und der Arbeitsmarktpolitik tragen dazu bei, dass sich der Staat zurückzieht und dem Einzelnen wieder mehr Entscheidungsspielräume lässt.

8 Schrittfolge

Alle Maßnahmen der „Initialzündung“ und das Haushaltssicherungsgesetz müssen zum 1.1.2006 in Kraft treten.

Die Maßnahmen des 100-Tage-Programms treten im Laufe des Jahres 2006 oder zum 1.1.2007 in Kraft.

Bis auf die Fortführung des Bürokratieabbaus und der Haushaltskonsolidierung treten alle Vorhaben des 1000-Tage-Programms in den Jahren 2007 bis 2009 in Kraft. Sie müssen aber so früh wie möglich beschlossen werden, um das Vertrauen von Bürgern und Unternehmen in den Reformkurs zu stärken und ihre Erwartungen zu stabilisieren. Dies schafft die Grundlage für die Entstehung der Reformdividenden.

Jahr des In-Kraft-Tretens	Beschäftigung mobilisieren	Investitionen stimulieren	Humankapital bilden	Haushalte konsolidieren
Initialzündung zum 1.1.2006				
	<ul style="list-style-type: none"> Beitrag zur Arbeitslosenversicherung senken, Solidaritätszuschlag abschaffen, Mehrwertsteuer erhöhen Beschäftigungsaufbau erleichtern 	<ul style="list-style-type: none"> Unternehmenssteuern senken 		
100-Tage-Programm				
2006	<ul style="list-style-type: none"> Lohnnebenkosten senken Hartz IV weiterentwickeln Wettbewerb in der GKV und SPV intensivieren 	<ul style="list-style-type: none"> Bürokratieabbau einleiten Wirtschaftsförderung Ost neu ausrichten 	<ul style="list-style-type: none"> Ganztagsschulen weiter ausbauen 	Haushaltssicherungsgesetz zum 1.1.2006 verabschieden
1000-Tage-Programm				
2006		<ul style="list-style-type: none"> Doppelbürokratien abbauen Privatisierung vorantreiben 	<ul style="list-style-type: none"> Berufsausbildung flexibilisieren 	<ul style="list-style-type: none"> Subventionen gemäß Konsolidierungsbedarf (Finanzhilfen)

				<p>und zur Gegenfinanzierung der Steuerreform (Steuervergünstigungen) abbauen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maastrichter Defizit-Kriterium wieder einhalten
2007	<ul style="list-style-type: none"> • Bezugsdauer des ALG I auf generell 12 Monate verringern • Zuständigkeit für ALG-II-Empfänger vollständig auf die Kommunen übertragen • Arbeits- und Tarifrecht modernisieren 	<ul style="list-style-type: none"> • Entlohnung im öffentlichen Dienst leistungsorientiert gestalten • Steuersystem grundlegend reformieren 	<ul style="list-style-type: none"> • Studienfinanzierung effizienter gestalten 	<ul style="list-style-type: none"> • Unstrittige Ergebnisse der Föderalismuskommission umsetzen
2008	<ul style="list-style-type: none"> • Integriertes Steuer-Transfer-System einführen • Familienpolitik beschäftigungsorientiert gestalten 	<ul style="list-style-type: none"> • Vergaberecht vereinfachen • Aufbau Ost neu gestalten 	<ul style="list-style-type: none"> • Bildungschancen im frühkindlichen und Schulbereich stärken 	<ul style="list-style-type: none"> • Föderalismus grundlegend reformieren
2009	<ul style="list-style-type: none"> • Rentenversicherung dauerhaft stabilisieren • Gesundheitsprämie in die GKV einführen • Private Pflegevorsorge einführen 			↓

9 Finanzierungstableau

Belastung (-) / Entlastung (+) der öffentlichen Haushalte

	2006	2007	2008	2009
	in Mrd. Euro			
Beschäftigung mobilisieren	-3,0	-3,0	-8,7	-42,9
Investitionen stimulieren	0	-3,0	-3,0	-3,0
Humankapital bilden	0	-1,4	-2,8	-4,2
Haushalte konsolidieren	+14,3	+19,7	+25,5	+31,9
Summe <i>(ohne Beschäftigungs- und Wachstumseffekte)</i>	+11,3	+12,3	+11,0	-18,2
nachrichtlich:	in Prozent			
Defizitquote*	2,7	2,4	2,1	3,0
dafür erforderliche Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes**	1,0	1,2	1,4	1,6
Beitragssätze zu den Sozialversicherungen***	39,1	39,0	38,9	35,2

* Finanzierungssaldo des Staates in Prozent des Bruttoinlandsproduktes

** Erforderlicher Wachstumspfad des realen Bruttoinlandsproduktes, um auch im Jahr 2009 eine Defizitquote von 3 Prozent nicht zu überschreiten.

*** Gesamtbeitrag zur Arbeitslosen-, Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung im Jahr 2005: 41,9 Prozent

Ist die Berechnung realistisch?

Zur Finanzierung des IW-Reformpaketes wird eine Wachstumsrate von durchschnittlich 1,3 Prozent in der kommenden Legislaturperiode benötigt. Die Studie „Vision Deutschland“ zeigt, dass in Schweden und dem Vereinigten Königreich durch Reformen erhebliche Verbesserungen der Beschäftigung, der privaten und staatlichen Investitionen, des Humankapitals und der Staatsfinanzen erreicht werden konnten. Überträgt man die Reformenerfolge dieser Länder bei diesen Indikatoren auf die deutschen Ausgangswerte, so ergibt sich auf Basis eines ökonometrischen Modells des Sachverständigenrates aus dem Jahresgutachten 2002/03 für Deutschland eine durchschnittliche Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsproduktes in der kommenden Legislaturperiode zwischen 1,8 und 2,0 Prozent. Gegenüber dem Break-even-Wachstum bedeutet jeder Zehntelprozentpunkt zusätzlichen Wachstums eine Reduzierung der Defizitquote in etwa gleicher Größenordnung. Würde also das höhere Wachstum erreicht, beliefe sich die Defizitquote im Jahr 2009 auf 2,3 bis 2,5 Prozent. Die Reformagenda lässt sich somit Maastricht-kompatibel umsetzen. Die obigen Angaben basieren zudem auf einer konservativen Schätzung, da die positiven Beschäftigungseffekte weder im Finanzierungstableau noch bei der Entwicklung der Beitragssätze zu den Sozialversicherungen berücksichtigt wurden. Konjunkturelle

Effekte werden ausgeblendet, da ein Modell zur Projektion mittel- bis langfristiger Wachstumspfade verwendet wird.

Was wird finanziert?

Zur Beschäftigungsstimulierung entstehen bis zum Jahr 2008 vor allem dadurch Mehrausgaben, dass höhere Aufwendungen für die Ganztagsbetreuung zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu finanzieren sind. Im Jahr 2009 folgt dann ein großer Betrag zur Umstellung der Krankenversicherung auf eine Gesundheitsprämie und zur Finanzierung des Vertrauensschutzes nach Umstellung der sozialen Pflegeversicherung auf eine kapitalgedeckte Eigenvorsorge. Beim Blick auf das Finanzierungstableau ist zu berücksichtigen, dass es sich im Bereich der Krankenversicherung um einen Systemwechsel handelt, der die Gesundheitskosten teilweise vom Faktor Arbeit entkoppelt und den Sozialausgleich in das Steuersystem verlagert. Das auftretende Finanzierungsdefizit im Jahr 2009 findet daher seine Entsprechung im starken Rückgang der nachrichtlich ausgewiesenen Beitragssätze zur Sozialversicherung.

Im Reformcluster „Investitionen stimulieren“ werden die öffentlichen Haushalte ab dem Jahr 2007 infolge der Reform der Kommunal финанzen um rund 3 Mrd. Euro belastet. Die Unternehmen werden entsprechend entlastet. Die steuerliche Strukturreform verbessert die Investitionsbedingungen überdies durch einfache Tarife, eine niedrigere Grenzbelastung bei verbreiterter Bemessungsgrundlage und eine höhere Effizienz des Steuersystems. Eine Nettoentlastung der Bürger erfolgt im Zuge der teilweisen Umfinanzierung der Sozialversicherungsbeiträge durch Steuermittel (Gesundheitsprämie und sozialer Ausgleich) und nicht im Rahmen der Einkommensteuerreform. Zudem verbessert der umfassende Bürokratieabbau die Investitionsbedingungen.

Die Stärkung der Humankapitalbildung führt zu zusätzlichen Kosten für den Staat vor allem durch einen langfristig angelegten Ausbau der frühkindlichen Förderung bei Freistellung der Kindergartenbeiträge (Kindergartenpflicht ab einem Alter von vier Jahren) sowie durch zusätzliche Mittel für Schulen mit einem hohen Anteil lernschwacher Schüler. Dies dient vor allem der Erhöhung der Bildungschancen von Kindern aus sozial schwachen Familien.

Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte umfasst die Kürzung der Finanzhilfen, das Auslaufen der Eigenheimzulage, die Fortsetzung des Personalabbaus im öffentlichen Dienst und insgesamt eine strenge Ausgabendisziplin bei allen Gebietskörperschaften.