



# Deutschland im Zwischenhoch

## Eine Reformagenda für die Große Koalition

17. September 2007

**Deutschlands Volkswirtschaft hat das Tal der Tränen überwunden.** Die Standortqualität hat sich verbessert, die Exportwirtschaft brummt, neue Arbeitsplätze entstehen. Eine längerfristige Dynamik ist jedoch keinesfalls gesichert, gravierende Wachstumshemmnisse bleiben bestehen.

**Der Großen Koalition fehlt die Durchschlagskraft in der Wirtschafts- und Sozialpolitik.** Die Regierungspolitik hat zwar den Aufschwung unterstützt, aber wenig für die Stärkung der Wachstumskräfte unternommen. Bei einer Delle in der Weltkonjunktur stünden die positiven Trends wieder auf der Kippe.

**Geringere Haushaltsdefizite überdecken das Zaudern in der Sozialpolitik.** Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte macht Fortschritte, aber die Umorientierung zu höherer Qualität und neuen Finanzierungsstrukturen steckt noch in den Anfängen. Eine härtere Schuldenregel für den Gesamtstaat ist das wichtigste, sinnvolle Ziel der Föderalismusreform. Die Reformen der Unternehmen- und Kapitalertragsteuern wurden nur halbherzig angegangen; der Steuerstandort bleibt eine Baustelle. In der Sozialpolitik gelang allein in der Rentenversicherung eine wichtige Reform, und die Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung ist lobenswert. Angedachte neue Transfers, etwa für Geringverdiener, gefährden die Haushaltskonsolidierung.

**Die Große Koalition wird vor allem in der Energie- und Umweltpolitik strukturelle Reformen auf den Weg bringen.** Zwar bleibt die Politik auch weiterhin eine umfassende nationale Energiestrategie schuldig, aber ein Maßnahmenbündel wird den Energieverbrauch und die Kohlendioxidemissionen langfristig erheblich drosseln. Die Regierung hat kürzlich ein integriertes Energie- und Umweltprogramm beschlossen. In diesem Programm stehen Energieeinsparung, Energieeffizienz und klimagünstige Energien im Vordergrund. Eine fortgesetzte Nutzung der Kernenergie würde die Erreichung der energiepolitischen Ziele deutlich erleichtern.

**Eine teurere Umwelt sollte ein weiterer Grund für eine Entlastung bei Steuern und Abgaben sein.** Die mit dem Klimaschutz verbundenen Mehrbelastungen für Bürger und Unternehmen sollten ein weiteres Argument sein, die Belastung mit Steuern und Abgaben in anderen Bereichen im Falle einer weiterhin guten Konjunkturentwicklung sukzessive zu senken.

www.  
dbresearch.de

#### Autoren

Barbara Böttcher  
+49 69 910-31787  
barbara.boettcher@db.com

Klaus Deutsch  
+49 30 3407-3682  
klaus.deutsch@db.com

#### Editor

Dieter Bräuning

#### Publikationsassistentz

Martina Ebling, Sabine Berger

Deutsche Bank Research  
Frankfurt am Main  
Deutschland  
**Internet:** www.dbresearch.de  
**E-Mail:** marketing.dbr@db.com  
**Fax:** +49 69 910-31877

#### DB Research Management

Norbert Walter

„Wir müssen alles daran setzen, die Grundlagen für den Aufschwung zu stärken.“ (Bundeskanzlerin Merkel)

## 1. Standort D: Auf dem Aufstiegsplatz?

Die deutsche Wirtschaft verzeichnet seit 2006 Wachstumsraten, wie man sie das letzte Mal in den Jahren 1998-2000 gesehen hat. 2006 legte das BIP um 2,9% zu. Auch für das laufende Jahr erwarten wir rund 2 ½% reales Wachstum. Nach den Jahren der Stagnation ist dies erfreulich – von 2001 bis 2005 wuchs die Wirtschaft nur um ein halbes Prozent pro Jahr.

Endlich ist die Belebung auch auf dem Arbeitsmarkt zu beobachten. Die Arbeitslosenquote sank nach einem Höhepunkt 2005 bei 11,7% der zivilen abhängigen Erwerbspersonen bis zum August 2007 auf 8,8% und damit auf den niedrigsten Stand seit 1993; seit Februar liegt die Arbeitslosigkeit (saisonbereinigt) erstmals seit längerer Zeit auch wieder unter dem EU-Durchschnitt.

Augenfällig ist der Aufschwung vor allem im Außenhandel. Der Export entwickelt sich weiterhin sehr dynamisch, allein im letzten Jahr stiegen die deutschen Ausfuhren um real 12 ½%, für 2007 dürfte die Zunahme „nur“ noch gut 7% betragen. Inzwischen hat die wirtschaftliche Erholung auch die Binnenwirtschaft erreicht, und selbst der private Konsum erwacht aus seinem annähernd fünfjährigen Koma. Der Patient steht jedoch noch nicht wieder auf festen Beinen.

Ausländische Medien konstatieren bei der vormaligen „lame duck“ Europas sogar ein zweites Wirtschaftswunder. Mit einem Wunder hat diese erfreuliche Entwicklung, die Deutschland auch eine deutlich bessere Platzierung in den internationalen Standortrankings und in der Beurteilung durch internationale Organisationen wie der OECD oder dem IWF gebracht hat, aber nichts zu tun. Sie steht vielmehr am Ende einer schwierigen, nicht zuletzt wiedervereinigungsbedingten Anpassungskrise der deutschen Volkswirtschaft, der zeitverzögert positiven Wirkungen der noch unter der vorherigen Regierung eingeleiteten Strukturreformen in der Steuer- und Arbeitsmarktpolitik (u.a. Senkung der Einkommens- und Unternehmensteuerbelastung, Arbeitsmarktreformen, Flexibilisierung der Arbeitsbedingungen) und vor allem einer konsequenten Restrukturierung im Unternehmenssektor. Eine leicht prozyklische Finanzpolitik im Jahr 2006 kommt hinzu.

Der Aufschwung wurde jedoch in erster Linie von der Weltnachfrage nach deutschen Investitionsgütern getrieben. Die Erfolgsklassiker haben erneut den Aufschwung gestemmt. Die deutschen Unternehmen haben sich in vielen Fällen in den vergangenen Jahren strategisch neu ausgerichtet, neue Produktions- und Absatzmärkte erschlossen und die Kosten gesenkt. Während in der Eurozone die Lohnstückkosten zwischen 2000 und 2006 um knapp 10% stiegen, stagnierten sie in Deutschland dank zurückhaltender Lohnpolitik, einer Ausweitung der Arbeitszeiten und flexiblerem Arbeitseinsatz.

Zur verbesserten preislichen Wettbewerbsfähigkeit kommt eine wiedergewonnene technologische Stärke. Deutschland weist unter den EU-15 mit 65% den höchsten Anteil innovativer Unternehmen in der Industrie auf. Zudem trifft die breite Palette hochwertiger und innovativer deutscher Investitionsgüter in besonderem Maße die Nachfrage der im wirtschaftlichen Aufholprozess befindlichen, mithin wachstumsstarken Schwellenländer. Insgesamt hat es Deutschland damit geschafft, seinen Weltmarktanteil als einziges großes Indust-

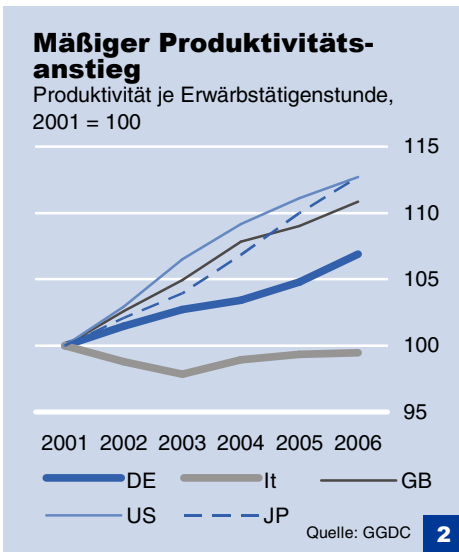
### Wachstumsaussichten für Deutschland

% gg. Vj.

	05	06	07	08
BIP	0,8	2,9	2,5	2,0
Priv. Verbrauch	-0,1	1,0	0,2	2,0
Staatsausgaben	0,5	0,9	1,9	2,0
Investitionen	0,9	6,5	4,4	0,5
Ausrüstungen	6,0	8,3	9,3	4,7
Bau	-3,1	4,3	0,6	-3,5
Exporte	7,1	12,5	7,2	5,0
Importe	6,7	11,2	5,3	4,5

1

### Preisliche und technologische Wettbewerbsfähigkeit gestiegen



rieland zu halten. Der Anteil der Exporte am deutschen BIP liegt inzwischen bei 45%; 2000 waren es mehr als 10 Prozentpunkte weniger.

Gleichwohl kann der Lebensstandard der Bevölkerung in Deutschland nicht allein an der Außenwirtschaft genesen<sup>1</sup>, da gravierende Wachstums- und Leistungsdefizite der deutschen Volkswirtschaft fortbestehen. So ist z.B. die Produktivität je Erwerbstätigenstunde seit 2000 nur durch das gute Jahr 2006 um durchschnittlich 1,5% p.a. gestiegen (zuvor nur 1,2% p.a.); dies liegt auch allein an den überdurchschnittlichen Zuwächsen in der Industrie (+2,8% p.a.) und in wenigen Dienstleistungsbereichen wie Handel, Gastgewerbe und Verkehr (+1,8% p.a.), während ansonsten der Kriechgang oder gar Rückschritt vorherrscht.<sup>2</sup> Auch im Vergleich mit den größten Industrieländern schnitt Deutschland schlecht ab. Während die Stundenproduktivität in der Gesamtwirtschaft zwischen 2001 und 2006 in Frankreich (+9%), Japan (+13%), den USA (+13%) und dem Vereinigten Königreich (+11%) satt wuchs, nahm der Wert in Deutschland nur um knapp sieben Prozent zu; Italien verzeichnete einen Rückgang, Kanada lief ebenfalls schwach (+5%). Dies zeigt nur, dass eine Schwalbe noch lange keinen Sommer macht. Insbesondere die gravierenden Probleme im Bildungswesen (Humankapital!) und bei der Ausrichtung von Arbeits-, Güter- und Dienstleistungsmärkten am Wettbewerb geben weiterhin Anlass zur Sorge über die Tragfähigkeit des Wachstums und den Umfang des Strukturwandels.

Welche Rolle hat der wirtschaftspolitische Kurs der Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD für den Aufschwung, für die Verbesserung der Standortattraktivität und für die Stärkung der Wachstumskräfte gespielt? Welcher Handlungsbedarf besteht für die zweite Hälfte der Legislaturperiode, um dem vor der Sommerpause von der Bundeskanzlerin geäußerten Ziel, „...den wirtschaftlichen Aufschwung abzusichern...“ zu genügen, und wie stehen die Chancen, dass die erforderlichen politischen Entscheidungen auch getroffen werden?

## 2. Wirtschaftspolitik: Ritt auf der Welle

### Nur wenige Kompromisslinien für Langfristreformen

Die Wirtschaftspolitik der deutschen Bundesregierung in den ersten beiden Regierungsjahren der Großen Koalition folgt keiner eindeutigen Richtschnur. Vielmehr wird im Koalitionsvertrag vom November 2005 eine lange Reihe von Hausaufgaben in allen Politikfeldern aufgelistet. Die Wähler gaben keiner der beiden Parteien ein klares Reformmandat, und die Koalitionäre sahen selbst für ein Programm mittlerer Reichweite nur wenige tragfähige Kompromisslinien. Im Ergebnis einigte man sich auf vergleichsweise bescheidene Vorhaben. Das Regierungsprogramm ist somit weder sozialdemokratisch noch konservativ und kann entsprechend die Erwartungen der jeweiligen Wählerschaft kaum erfüllen. Zeitgeschichtler werden sich – vom gegenwärtigen Stand aus betrachtet – wohl schwer tun, überzeugende schlagende Überschriften für ihre Studien zur Wirtschaftspolitik dieser Koalition zu finden. Angesichts der heraufziehenden Landtagswahlkämpfe sowie der Positionierung für den Bundestagswahlkampf ist kaum noch mit einer programmatischen Schärfung der Regierungstätigkeit zu rechnen.

<sup>1</sup> Siehe Posen (2007).

<sup>2</sup> Angaben nach Statistisches Bundesamt. Internationale Angabe nach Groningen (2007), auf Basis des USD in 2006.

Kennzeichnend für die Programmatik und für die tatsächliche Regierungspolitik ist bislang, dass beide Parteien fast durchgehend auf leichte Prioritätenänderungen und graduelle Anpassungsmaßnahmen innerhalb der jeweiligen Politikfelder setzen. Die anfänglich gehegte Vermutung, die Große Koalition werde die in der Bundespolitik sehr seltene Situation satter Mehrheiten im Bundestag wie im Bundesrat dazu nutzen, wichtige Strukturreformen anzugehen, konnte bislang nicht bestätigt werden. Es sieht auch für die zweite Hälfte der Legislaturperiode nicht danach aus. Der Vorgängerregierung von Kanzler Schröder gelang es trotz fehlender Mehrheit im Bundesrat in den meisten Jahren besser, solche Strukturreformen auf den Weg zu bringen.

### **Weitreichende Reformen in vielen Feldern notwendig**

Deutschland braucht jedoch weitreichende Reformen in vielen Feldern. Konjunkturell ist die Zeit noch günstig, aber eine Abschwächung der Weltwirtschaft zeichnet sich bereits deutlich ab. Die demografische Schonzeit dürfte ab Mitte des nächsten Jahrzehnts dem Ende entgegengehen, der Fachkräftemangel gewinnt schon jetzt zunehmend an Brisanz, und die wirtschaftspolitischen Hausaufgaben sind keinesfalls erledigt.<sup>3</sup>

Angesichts der fortbestehenden wachstumspolitischen Probleme sind die Ambitionen der Großen Koalition zu gering. Die Anfänge in der Bildungspolitik sind kaum zu erkennen.<sup>4</sup> Auch in der Steuerpolitik sind die erforderlichen grundlegenden Weichenstellungen nicht getroffen worden. Die Liberalisierung stark geschützter (Wirtschafts-)Bereiche steht nicht einmal auf der Tagesordnung, und auf europäischer Ebene hat sich die vorherige Regierung als Bremser bei der Öffnung der Dienstleistungsmärkte (Dienstleistungsrichtlinie) erwiesen.<sup>5</sup> Auch bleiben die Hausaufgaben in der Sozialpolitik schwer.

### **Regierungsmotto heißt: „sanieren, reformieren und investieren“**

Stattdessen verfolgt die Große Koalition eine Politik, die sich vorrangig auf die Haushaltskonsolidierung konzentriert und sich als einzige strukturell weitreichende Reform nun die Energie- und Klimapolitik vorgenommen hat. Die regierungsoffizielle Linie lautet, dass die Regierung „sanieren, reformieren und investieren“ wolle. Und in der Tat sind die größten Fortschritte in der Haushaltskonsolidierung („Sanieren“) dank der guten konjunkturellen Entwicklung, der stark angestiegenen Ertragssteuern und der massiven Erhöhung von Umsatz- und Versicherungssteuer – bei nur mäßiger Entlastung bei den Abgaben – zu verspüren.

Zudem wurden auch die öffentlichen Investitionen im Verkehrswesen und die Forschungsausgaben erhöht. Auf die zeitlich bis 2007 begrenzten Investitionsanreize für die privaten Unternehmen sowie die Wohnungswirtschaft („Investieren“) hätte zwar angesichts des Investitionsaufschwungs verzichtet werden sollen, sie haben jedoch durch Vorzieheffekte zur guten Entwicklung beigetragen.

### **Reformmeiher hält sich in engen Grenzen**

Der Eifer beim „Reformieren“ hält sich dagegen in engen Grenzen. Die Regierung hat zwar einige Neuerungen auf den Weg gebracht, aber nur zwei begrenzte Reformvorhaben reichen über den Tag hinaus: die schrittweise Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters im Zeitraum von 2012 bis 2029 („Rente mit 67“) und die Reform der Unternehmensteuer in Verbindung mit der Einführung einer Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge (s.u.).

<sup>3</sup> Siehe Walter, Deutsch (2004).

<sup>4</sup> Siehe Sachverständigenrat (2005), Kapitel III.2 und IdW (2006).

<sup>5</sup> Siehe Deutsch, Frank, Gornig (2005).

### 3. Wirtschafts- und Finanzpolitik

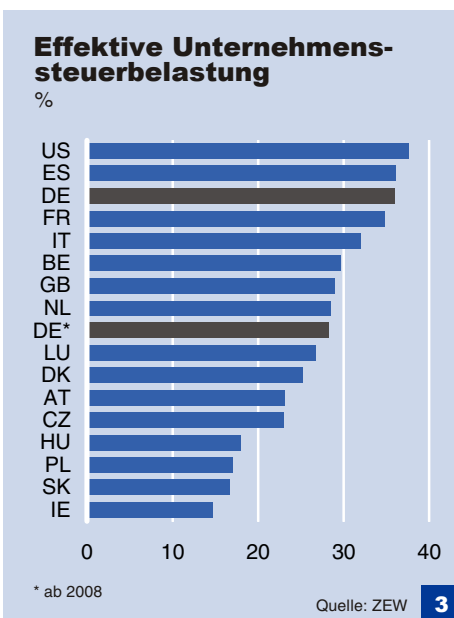
#### 1. Steuerpolitik

Mit der Unternehmensteuerreform gewinnt der deutsche Investitionsstandort an Wettbewerbsfähigkeit. Dennoch bleiben nachteilige Regelungen bestehen – z.B. die mangelnde Europatauglichkeit vieler Gesetze oder die wenig attraktive Gruppenbesteuerung –, die behandelt werden sollten, damit Deutschland auch für Holdings attraktiver wird. Die Umsetzung des Konzepts einer Abgeltungssteuer bleibt weit hinter den Zielen zurück. Bei der Erbschaftsteuer zeichnet sich dagegen eine vernünftige Reform ab. Die deutlich gestiegenen Steuereinnahmen erfordern auch eine Überprüfung der Einkommensteuerbelastung. Im Interesse von Unternehmen und Bürgern muss zudem auf eine transparentere und berechenbarere Steuergesetzgebung hingewirkt werden.

Die Absenkung der Steuerbelastung für Unternehmen auf knapp unter 30% (einschl. Gewerbesteuer) wird die Situation für die Kapitalgesellschaften verbessern. In welchem Umfang die Unternehmen tatsächlich entlastet werden, muss sich noch zeigen, da die verschiedenen Maßnahmen zur Gegenfinanzierung in ihrer Wirkung nur schwer vorherzusehen sind. Das Ziel einer steuerlichen Gleichstellung von Personen- und Kapitalgesellschaften dürfte trotz Entlastungselementen wie der Thesaurierungsbegünstigung oder dem Investitionsabzugsbetrag vermutlich nicht erreicht werden – was u.a. an der so genannten Reichensteuer liegt (erhöhter Einkommenssteuersatz von 45% für Einkommen über EUR 250.000) sowie den Detailregelungen der Abgeltungssteuer.

Zum 1.1.2009 wird eine definitive Abgeltungssteuer mit einem einheitlichen Satz von 25% (plus Solidaritätszuschlag und Kirchensteuer 28%) auf alle Zinserträge, Dividenden und Veräußerungsgewinne aus Wertpapieren eingeführt. Dies ist grundsätzlich positiv, allerdings dürften die erhofften positiven Effekte – Steuervereinfachung, Stärkung des Finanzplatzes Deutschland für private und institutionelle Anleger – größtenteils verpuffen. Der Abgeltungssteuersatz ist zu hoch. Von der verbreiterten Bemessungsgrundlage sind vor allem Kursgewinne – insbesondere bei Aktien – betroffen, die bisher nach Ablauf der Spekulationsfrist steuerfrei waren. Dies läuft den Zielen zuwider, das Aktiensparen bei Privatanlegern zu fördern und die Attraktivität von Aktienanlagen für die Altersvorsorge zu erhöhen (Ausnahme: Fondssparpläne im Rahmen der Riester-Rente). Zudem wird das Halbeinkünfteverfahren abgeschafft, so dass es zu einer Doppelbelastung des privaten Anlegers durch die Körperschaftsteuer bzw. Gewerbesteuer und die Abgeltungssteuer kommt, sich mithin die steuerliche Belastung von Eigenkapital gegenüber Fremdkapital sogar noch weiter erhöht. Auch wenn die Aussichten dafür derzeit gering sind: Es wäre wünschenswert, dass hier noch nachgebessert wird.

Für die Erbschaftsteuer hat die Bundesregierung für den Herbst einen Gesetzesvorschlag angekündigt, der dann rückwirkend zum 1.1.2007 in Kraft treten soll. Eine vollständige Abschaffung der Erbschaftsteuer wie in Schweden ist aufgrund von verteilungspolitischen Vorbehalten und auch fiskalischen Interessen der Bundesländer nicht mehrheitsfähig. Politische Vorgabe jeder Reform ist die Sicherstellung des bestehenden Aufkommens (knapp EUR 4 Mrd. in 2006). Eine Neuregelung könnte auf eine einheitliche und marktnahe Bewertung der Vermögensteile bei niedrigen, progressiv steigen-





**Noch Handlungsbedarf bei der Steuerpolitik**

den Steuersätzen und hohen Freibeträgen innerhalb der Familie hinauslaufen. Der bereits vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vorgelegte Entwurf zur Erleichterung der Unternehmensnachfolge, der ein so genanntes Abschmelzmodell favorisierte, ist in seiner jetzigen Form nicht mehr umsetzbar. Um Liquiditätsprobleme im Zuge der Unternehmensnachfolge zu verhindern, wird eine auf 10 Jahre angelegte zinslose Stundung auf das Betriebsvermögen (bei Wegfall der Trennung zwischen produktivem und unproduktivem Betriebsvermögen) diskutiert.

Neben diesen konkreten Vorhaben besteht überall dort noch weiterer Handlungsbedarf, wo steuerliche Regelungen die Internationalisierung deutscher Unternehmen erschweren. Dazu gehört die mangelnde Europatauglichkeit vieler Gesetze, namentlich des Außensteuergesetzes. Auch die Konkretisierung der Besteuerung bei Funktionsverlagerungen, die im Rahmen der Unternehmensteuerreform zur Gegenfinanzierung vorgesehen ist, dürfte auf europarechtliche Probleme stoßen. Zu wünschen wäre zudem eine attraktive Gruppenbesteuerung nach österreichischem Modell. Die Überprüfung des steuerlichen Rahmens schließt vor dem Hintergrund deutlich steigender Steuereinnahmen – nach Schätzungen des BMF plus 25% bis 2011 – aber auch die Einkommensteuer ein. Der zur Dauerabgabe mutierte Solidaritätszuschlag, höhere Grundfreibeträge oder eine „Seitwärtsverschiebung“ des Steuertarifs wären Ansatzpunkte, um die im Zuge der kalten Progression weiter gestiegene Steuerbelastung der Bürger noch in dieser Legislaturperiode zu verringern.

**2. Haushaltskonsolidierung nachhaltig gestalten**

*Trotz konjunkturell und steuerlich bedingter Konsolidierungsschritte sind die Hausaufgaben noch nicht erledigt. Um nicht nur die Neuverschuldung, sondern auch den Schuldenstand wieder in Einklang mit dem Maastrichter Vertrag zu bringen, muss die Konsolidierung auf Bundes-, aber auch auf Landesebene sowie in den sozialen Sicherungssystemen noch einige Jahre lang und auch konsequenter ausgabenseitig fortgesetzt werden. Zudem sollte die Finanzpolitik zukünftig stärker entlang qualitativer Kriterien für den Mitteleinsatz wie für die Zielerreichung der Politik gesteuert werden; die Voraussetzungen dazu werden derzeit geschaffen.<sup>6</sup>*

**Eckdaten des Finanzplans des Bundes**

Mrd. EUR

	Soll 2007	Soll 2008	FP* 2009	FP 2010	FP 2011
Ausgaben / Einnahmen	270,5	283,2	285,5	288,5	289,7
(Veränderung, %)	+3,6	+4,7	+0,8	+1,1	+0,4
Steuereinnahmen	220,5	237,1	247,9	252,6	260,3
Nettokredit- aufnahme	19,6	12,9	10,5	6,0	0

\*Finanzplanung

Quelle: BMF

4

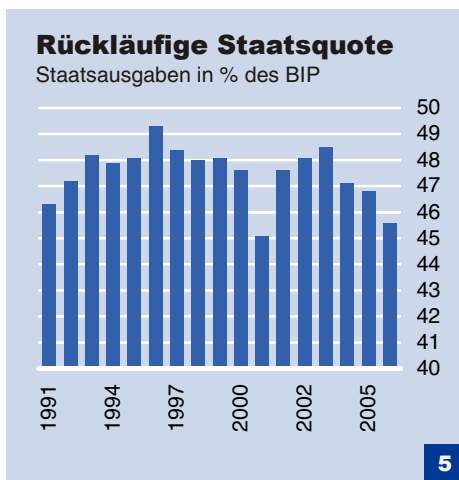
**Konsolidierung vor allem über die Einnahmenseite**

Die Große Koalition hat mit einer vor allem auf der Einnahmenseite wirksamen Konsolidierungspolitik die Neuverschuldung des Bundes bereits deutlich reduzieren können und strebt eine Rückführung der

<sup>6</sup> Siehe Böttcher et al. (2007).

**Budgetausgleich zügig anstreben**

Nettokreditaufnahme auf Null im Jahr 2011 an. In den Jahren bis 2011 soll der Haushalt laut Finanzplanung um jahresdurchschnittlich 1,7% wachsen, was der geschätzten Potenzialwachstumsrate entspräche. In 2007 und 2008 steigen die Ausgaben überdurchschnittlich mit 3,6% bzw. 4,7%, wobei der überwiegende Teil der Steigerungen durch Sonderfaktoren und Einmaleffekte (z.B. steigender Umsatzsteueranteil als Zuschuss an die BA; Aufbau des steuerfinanzierten GKV-Zuschusses; Erziehungsgeld) begründbar ist. Das gesamtstaatliche Defizit soll 2010 auf Null zurückgeführt werden, könnte aber auch schon im kommenden Jahr diesen Wert erreichen; noch 2005 hatte Deutschland mit einem Defizit in Höhe von 3,2% des BIP über dem Referenzwert der finanzpolitischen Maastrichtkriterien gelegen, dieses aber 2006 auf 1,6% halbieren können. Für 2007 wird seitens der Europäischen Kommission nur noch 0,6% erwartet (2008: 0,3%), wobei das strukturelle Defizit sogar auf unter ein Prozent des BIP fallen könnte.<sup>7</sup> Mit dieser finanzpolitischen Leitlinie könnte auch der Schuldenstand bei entsprechend hohem tatsächlichem Wachstum schrittweise von zuletzt 67,9% (2005 und 2006) wieder um einige Prozentpunkte in Richtung des Referenzwerts von 60 Prozent zurückgeführt werden. Nur ein nachdrücklicher Schuldenabbau würde auch die Zinsbelastungen der öffentlichen Hand senken, die mit EUR 64 Mrd. in 2006 zu Buche schlagen. Im Bundeshaushalt 2008 sind nach bisheriger Kenntnis fast 7% mehr für Zinsausgaben eingeplant – trotz sinkender Nettokreditaufnahme. Dies verdeutlicht, dass die Konsolidierung noch nicht ein Thema der Vergangenheit ist, sondern eine dringliche Gegenwartsaufgabe bleibt.



Zudem kommt es bei der Konsolidierung zunehmend darauf an, die Qualität der staatlichen Ausgaben und Einnahmen weiter zu erhöhen, u.a. die Investitionstätigkeit auf dem seit Regierungsbeginn leicht erhöhten Niveau zu halten. Mittelfristig sollten nicht nur die Steuerstruktur und -effizienz, sondern auch die Ausgabenstrukturen stärker an Wachstums- und Nachhaltigkeitszielen orientiert werden. Die dank der restriktiven Ausgabenleitlinien und der guten Konjunktur erreichte Rückführung der Staatsquote (2006: 45,6%) auf ein Niveau, das seit 1991 immer überschritten worden war, ist begrüßenswert, kann aber Anstrengungen für strukturelle Verbesserungen nicht ersetzen. Die bereits erfolgte Haushaltsumschichtung zugunsten von Bildung, Forschung und Technologie weist hier den Weg, reicht aber u.a. angesichts der dramatischen Defizite im Qualifikationsniveau der Bevölkerung, v.a. der jüngeren Generation, bei weitem nicht aus.

**3. Föderale Finanzbeziehungen – eine Herkules-Aufgabe**

*Die Föderalismuskommission sollte eine bessere Zuordnung von Aufgaben und Finanzierung bei den einzelnen Gebietskörperschaften, einen anreizorientierten Länderfinanzausgleich und eine wirksame Schuldenregel für die öffentlichen Haushalte schaffen.*

Seit dem 1. September 2006 ist die Föderalismusreform, die die Zuständigkeiten von Bund und Ländern regeln soll, in Kraft. Ein Ziel war es, die Zahl der im Bundesrat zustimmungspflichtigen Gesetze (tax. Quote von rd. 50%) zu reduzieren. Wegen der Großen Koalition, in der die politischen Konflikte in der Regel in anderen Runden als dem Bundesrat ausgetragen werden, lässt sich der Erfolg der Reform in dieser Hinsicht nur schwer bemessen. Die uneinheitlichen

<sup>7</sup> So die Europäische Kommission (2007).

### Kommission zur Föderalismusreform II

32 Mitglieder	<u>Vorsitz</u> MP Oettinger (CDU) FV Struck (SPD)
<u>16 Bund</u> 5 Bundesregierung 8 Regierungskoalition 3 Opposition	16 Bundesrat 16 Ministerpräsidenten
Vertreter aus Landtagen und den Kommunen (ohne Stimmrecht)	

Quelle: DB Research **6**

Regeln um den Nichtraucherschutz, der sich auf einem bundesweiten Rauchverbot gründet, aber länderspezifisch geregelt wird, lassen nichts Gutes ahnen. Auch die Bildungspolitik – eines der Kernthemen der Großen Koalition – wirft Fragen auf: Bildung ist zwar prinzipiell seit der Föderalismusreform I Ländersache, bei der Finanzierung von Hochschulen, der Kinderbetreuung oder auch der Debatte um das Zentralabitur treten aber erneute die alten Kompetenzfragen auf.

Der zweite Reformschritt „Föderale Finanzbeziehungen“ ist der ökonomisch weitaus bedeutsamere. Die am 8. März 2007 konstituierte „Föderalismuskommission II“ unter Vorsitz von Günther Oettinger (Ministerpräsident von Baden-Württemberg) und Dr. Peter Struck (Fraktionsvorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion) muss anspruchsvolle, konflikträchtige Aufgaben lösen. Die Finanzthemen – vor allem die Finanzbeziehungen von Bund und Ländern und die Verschuldung der öffentlichen Haushalte – werden weitaus schwieriger zu bearbeiten sein. Konfliktlinien sind vor allem zwischen armen und reichen Bundesländern zu erwarten. Zumindest sollte es zu kleineren Reformen im Hinblick auf die Zuordnung von bestimmten Steuern zu Gebietskörperschaften kommen – etwa bei einer Reform der Kfz-Steuer.

### Grundfragen der Föderalismusreform II

	Finanzthemen			Verwaltungsthemen
<b>Thema</b>	Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern	Länderfinanz- ausgleich	Verschuldung öffentlicher Haushalte	Aufgabenkritik und Verbesserung der Wahrnehmung der öffentlichen Finanzen
<b>Problem</b>	Mischfinanzierungen und Gemeinschaftsaufgaben verwischen die politischen Zuständigkeiten	Finanzkraft der Länder stark nivelliert; Fehlanreize durch Bundesergänzungszuweisungen	Konsolidierung aller öffentlichen Haushalte nicht zwingend, keine einheitlichen Standards	Ineffiziente Verwaltungsabläufe in Bereichen wie Arbeits-, Steuer- und Fernstraßenverwaltung
<b>Diskutierte Lösungen</b>	Tausch von Steuerarten (z.B. Versicherungssteuer, KFZ-Steuer, Mineralölsteuer) und zentralisierte Steuer-eintreibung durch den Bund	Altschuldenüber- nahme für arme Länder; Zusam- menschluss von Ländern	Schuldenverbot, Schuldenbremse, Sanktionen für verschuldete Länder	Standardisierung von Prozessen, Harmonisierung von IT-Verfahren, Entflechtung von Verwaltungsaufgaben, verbesserte Zusammenarbeit von Bund und Ländern, Zusammenschluss von Ländern

Quelle: DB Research **7**

Darüber hinaus sind neue Wege für die Koordinierung von Bund und Ländern in der Haushaltskonsolidierung in der Diskussion, die die Orientierung am Artikel 115 Grundgesetz ablösen sollen. Ein generelles Schuldenverbot wird nicht durchsetzbar sein, jedoch wird man nur mit wirksamen Schuldenregeln und konsequenten Finanzstandards eine erfolgreiche Reform machen können. Der Weg scheint in Richtung einer Schuldengrenze mit dem Ziel eines über den Konjunkturzyklus ausgeglichenen Haushalts zu weisen. Vom finanziellen Umfang her spielt es kaum eine Rolle, ob man sich an die Nettoinvestitionen oder an das BIP anlehnt. Ersteres könnte als Anlehnung an den alten Art. 115 gesehen werden – allerdings mit der Schwäche, dass die Politik diesen Nettoinvestitionsbegriff nach ihren Maßstäben (um-)definieren wird. Politökonomisch günstiger wäre eine Regelung, die Kredite des Gesamtetats auf maximal ein



halbes Prozent des BIP zu begrenzen. Sanktionsregeln wären bei einem (Konjunktur-)Ausgleichskonto wegen der Tilgungsverpflichtungen vorerst kaum notwendig. Ohne Sanktionsregelungen wird man dauerhaft wohl nicht auskommen. Auch eine Reform der Haushaltsverhandlungen sollte mittelfristig weiter vorangetrieben werden, mit dem Ziel, die qualitative Steuerung des Einsatzes öffentlicher Mittel zu stärken.

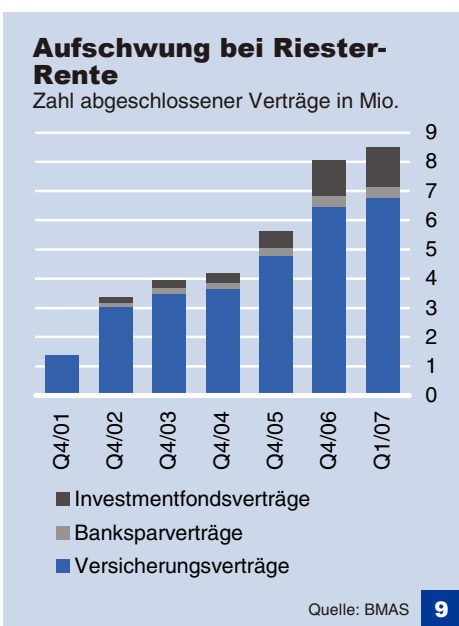
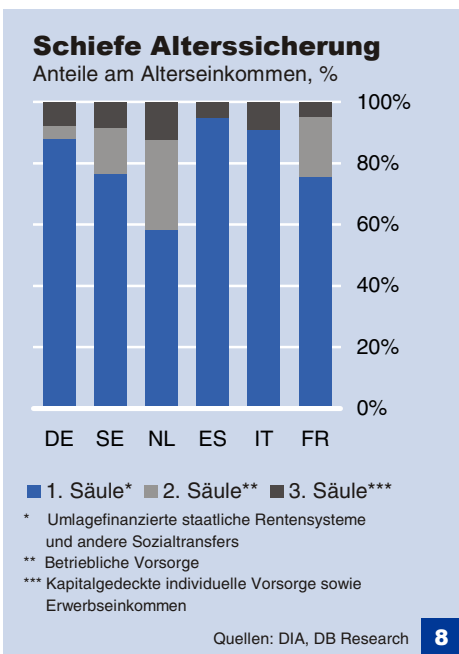
## 4. Sozialpolitik

### 1. Altersvorsorge: Zukunftsaufgabe angenommen

*Aus heutiger Sicht sind die Rentenfinanzen weitgehend saniert. Angesichts der demografischen Entwicklung sollte der bereits eingeschlagene Weg einer stärker kapitalmarktorientierten, privaten Altersvorsorge aber konsequent weitergegangen werden. Die weitere Förderung der Betriebsrenten ist hier eine sinnvolle Entscheidung. Mit der Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre wird der längeren Lebenserwartung vorerst Rechnung getragen; dieser Teilerfolg darf nicht durch eine Vielzahl von Ausnahmeregelungen gefährdet werden.*

In den letzten Jahren sind wichtige Weichen gestellt worden, um das umlagefinanzierte staatliche Rentensystem demografiefest zu machen. Die verschiedenen Elemente (demografischer Faktor, Abschläge bei Frühverrentung), das faktische Rentenalter im gesetzlichen Altersvorsorgesystem zu erhöhen, zeigen inzwischen Wirkung. Während Männer noch vor einer Dekade mit 62,1 Jahren in Rente gingen, liegt das Alter heute bei 63,3 Jahren (Frauen 62,4 bzw. 63,2 Jahre). Die von der Großen Koalition beschlossene Verschiebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre ist vernünftig und sollte nicht durch besondere zielgruppenspezifische Ausnahmeregelungen, beispielsweise alte/neue Frühverrentungspolitik, verwässert werden. Es ist zu erwarten, dass die verschiedenen Maßnahmen zukünftig einen weiteren Anstieg des faktischen Rentenalters nach sich ziehen. Da manche Experten von einem steileren Anstieg der Lebenserwartung ausgehen, könnte auf mittlere Sicht aber eine weitere Anpassung des Renteneinstiegsalters notwendig sein.

Politische Flankierung gab es auch, um die individuelle und betriebliche Altersvorsorge als alternative Pfeiler und zum Ausgleich der Kürzungen in der gesetzlichen Rentenversicherung zu stärken. Allerdings ist dies angesichts der gegenwärtigen Verteilung der Alterseinkommen noch ein weiter Weg, auch wenn die staatlich geförderte Vorsorge in jüngerer Zeit einen beträchtlichen Aufschwung erlebt hat. Derzeit erreicht der Deckungsgrad der privaten Altersvorsorge bei der Riester-Rente neun Millionen Beschäftigte, dazu kommen 17 Mio. Anspruchsberechtigte für eine betriebliche Altersvorsorge. Die Entscheidung der Bundesregierung, die auf sechs Jahre befristete Sozialabgabenfreiheit bei Einzahlungen in die betriebliche Altersvorsorge nun über 2008 hinaus unbefristet – entsprechend der Steuerbefreiung – fortzusetzen, ist ein erfreulicher Schritt. Die damit für die Sozialkassen verbundenen Kosten von rd. EUR 2,5 Mrd. p.a. dürften verkräftbar sein. Zu begrüßen ist es auch, dass die Erträge im Rahmen von Riester-Fondssparplänen von der 2009 einzuführenden Abgeltungssteuer verschont bleiben, der Aufbau von Vorsorgekapital also nicht bestraft wird. Allerdings sollte man beobachten, ob die Bereitschaft, privat vorzusorgen, in notwendigem Maße zunimmt. Andernfalls könnte man überlegen, ob man für die betriebliche Altersvorsorge eine Opt-out-Lösung einführt



und auch Selbständigen eine verpflichtende Mindestvorsorge vorschreibt, um möglicher Altersarmut vorzubeugen.

## 2. Gesundheit und Pflege: Augen zu und durch

*Die demografische Entwicklung, v.a. die kontinuierlich steigende Lebenserwartung, erfordert auch bei der Gesundheit eine stärkere Eigenvorsorge und mehr private Kapitalbildung, um eine nachhaltige Finanzierung sicherzustellen. Die Gesundheitsreform verfehlt dieses Ziel völlig. Auch bei der Pflegeversicherung wurde mit der Entscheidung, einzig den Beitragssatz zu erhöhen, die Chance zur notwendigen finanziellen Neuausrichtung vertan. Das gesundheitspolitische Feld muss von der nächsten Bundesregierung erneut beackert werden.*

### Freiheitlichere Ausrichtung des Gesundheitswesens und...

Die 2006 auf den Weg gebrachte Reform der Gesundheitspolitik bleibt weit hinter dem zurück, was für eine wettbewerbslichere und freiheitlichere Ausrichtung des Gesundheitswesens erforderlich gewesen wäre. Die halbherzigen Veränderungen auf den verschiedenen Stufen des Systems werden Verteilungskonflikte zwischen den jeweils beteiligten Gruppen (z.B. Hausärzte-Fachärzte) verstärken, die Steuerungsdefizite aber nicht wirklich beseitigen. Das gilt auch für die wenig konsequente Öffnung der Vertragsbeziehungen zwischen Krankenkassen und Leistungserbringern, die nun durch Kollektivverträge des gemeinsamen, neu errichteten GKV-Spitzenverbandes ersetzt werden.

### ... dessen nachhaltige Finanzierung noch nicht erreicht

Auch das selbst gesteckte Ziel der Großen Koalition, eine nachhaltige Finanzierung auf die Beine zu stellen, wurde nicht erfüllt. Die Anhebung des Beitragssatzes um 0,5%-Punkte und schrittweise steigende Bundeszuschüsse helfen nur kurzfristig. Der Gesundheitsfonds, der zum 1.1.2009 kommen soll, weist in seiner Ausgestaltung gravierende Mängel auf. Mit dem Festhalten am lohnbezogenen Beitragssystem wurde zudem die Chance vertan, mit der Abkopplung der Gesundheitskosten vom Lohn die Lohnnebenkosten dauerhaft zu senken und dem Arbeitsmarkt damit zusätzliche Wachstumsimpulse zu geben. Angesichts der offensichtlichen Gegensätzlichkeit der gesundheitspolitischen Konzepte beider Koalitionspartner und der fehlenden Einigungskraft wäre es von vorneherein sachdienlicher gewesen, wenn man sich auf kleinere Veränderungen im bestehenden System beschränkt hätte, um nach 2009 – bei gegebenenfalls veränderten Mehrheiten – eine vernünftige, konsistente Reform auf den Weg zu bringen.<sup>8</sup>

### Auch Pflegeversicherung nicht demografiefest

Auch bei der Pflegeversicherung geht die Große Koalition den einfachen Weg zu Lasten Dritter, d.h. späterer Generationen: Sie weitet die Leistungen der Pflegeversicherung aus und bürdet den Beitragszahlern neue Kosten auf (Beitragssatz +0,25%-Punkte ab 1.1.2008), die aber schon bald nicht mehr ausreichen dürften, die dauerhaften und durch die Dynamisierung stetig wachsenden gesetzlichen Ansprüche einer alternden Gesellschaft zu finanzieren. Beitragssätze von 4% und mehr sind nicht auszuschließen. Noch wäre ein Wechsel des Systems leichter möglich als in der Krankenversicherung. Für die Pflegeversicherung wäre die beste Reformoption ein eigenes, risikoorientiertes Prämienmodell.

## 3. Arbeitsmarktreformen: Wann, wenn nicht jetzt?

*Die jüngste erfreuliche Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt ist v.a. konjunkturell bedingt, befördert durch längerfristig angelegte Strukturereformen und eine Deregulierung „von unten“, d.h. Flexibilisierung*

<sup>8</sup> Siehe Bräuninger (2006).

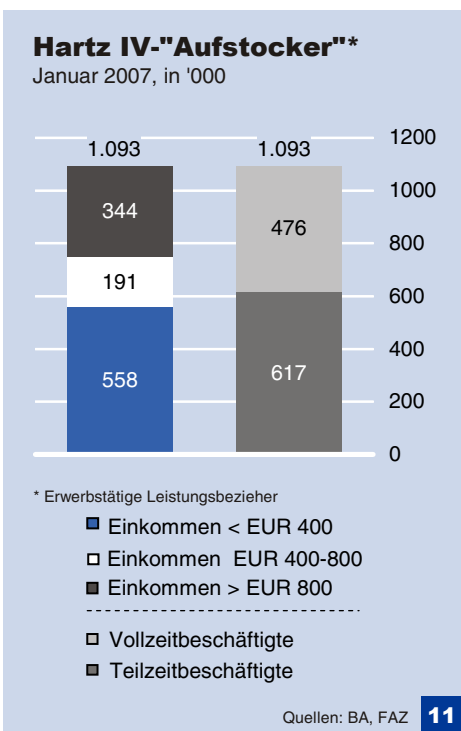
der Arbeitskonditionen auf betrieblicher Ebene. Die Große Koalition hat mit der Ausdehnung des Entsendegesetzes eher Signale in die andere Richtung gesetzt. Der Aufschwung bietet prinzipiell die Chance für weiterreichende Reformen. Anpassungen bei Hartz IV und die weitere Senkung der Lohnnebenkosten sind zu bewerkstelligen. Verfehlt wäre es, die Architektur von Hartz IV durch neue ergänzende Sozialleistungen weiter zu belasten. Ein möglichst zügiger Abbau der Mobilitätshemmnisse gegenüber Osteuropa und eine rationale Einwanderungspolitik könnten zur Minderung des Fachkräftemangels beitragen und dem Arbeitsmarkt neue Impulse vermitteln.



Am deutschen Arbeitsmarkt brechen die Verkrustungen langsam auf. Bei der Arbeitszeit ist eine Trendwende zu beobachten, die Teilzeitquote erreicht inzwischen 25,5%, die Erwerbsquote der Frauen liegt mit 63,9% nun über dem OECD-Schnitt, und auch die Erwerbstätigenrate der Älteren ist gestiegen (von 39% in 1998 auf 48,5% in 2006). Zudem haben liberalere Regelungen für die Zeitarbeit die Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt verbessert. Auch Hartz IV dürfte inzwischen die Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme stärken.

Arbeitsmarktpolitisch gesehen profitiert die Große Koalition jedoch von Strukturreformen der Vorgängerregierung. Eigene Entschlüsse wie die Ausweitung des Entsendegesetzes, das den Einstieg in Mindestlohnregelungen ermöglicht, sind eher kritisch zu sehen. Vereinbarungen aus dem Koalitionsvertrag zur Weiterentwicklung des Kündigungsschutzes wurden dagegen nicht aufgegriffen.

Die hohen Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit (BA) sollten für eine deutliche Entlastung der Beitragszahler genutzt werden. Die hohen Lohnnebenkosten bleiben ein gravierendes Beschäftigungshemmnis gerade im Niedriglohnssektor. Rechnerisch ließe sich der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung von 4,2% auf 3,2% senken. Die Bundesregierung hat bislang aber nur den kleinen Beitragsschritt hin zu 3,9 % verbindlich angekündigt, will aber die Möglichkeit einer weitergehenden Absenkung noch prüfen. Eine Absenkung auf 3,5% wäre schon dann möglich, wenn die BA nicht höhere Zahlungen an den Bundeshaushalt leisten müsste. Die Bundesregierung hat jedoch beschlossen, der BA die Hälfte der Kosten der Förderung Langzeitarbeitsloser anzulasten. Die Beteiligung an den Förderkosten gilt als „Gegenleistung“ der BA für die Abschaffung des Aussteuerungsbetrages, den die BA bislang beim Übergang Arbeitsloser zu Hartz IV entrichten musste. Allerdings bleibt bei dieser Gegenbuchung unter dem Strich eine Belastung von EUR rd. 3 Mrd. für die BA. Eine Überprüfung des gesamten Instrumentariums der aktiven Arbeitsmarktpolitik steht ebenfalls noch aus.



Die Bundesregierung plant zudem weitere Maßnahmen zur Förderung des Niedriglohnssektors. Dies sollte allerdings im Rahmen von Hartz IV organisiert werden. Die Tatsache, dass knapp 0,5 Mio. Personen als so genannte „Aufstocker“ Arbeitslosengeld II beziehen, obwohl sie eine Vollzeittätigkeit ausüben, rechtfertigt keine neuen Leistungsgesetze wie den angedachten „Erwerbstätigenzuschuss“. Ein solches Vorhaben wäre ein verfehelter Schritt zurück in die Zeit vor der Hartz IV-Reform, mit der aus Effizienz- und Kostengründen zu Recht eine Grundsicherung aus einem Guss angestrebt wurde. Auch die finanziellen Belastungen der öffentlichen Hand durch solch einen Zuschuss wären je nach Ausgestaltung wohl beträchtlich. Problematisch ist auch die debattierte Erhöhung des Kinderzuschlages. Sie würde den aus dem Zuschlag resultierenden „Lock-in-Effekt“ noch verstärken. (Der Effekt beschreibt das Prob-

lem, dass sich vermehrte Arbeitsanstrengungen ab einer bestimmten Einkommensgrenze – brutto rd. EUR 2000 pro Monat – nicht lohnen, weil der Zuschlag dann entfällt.) Ergebnis wäre nicht weniger, sondern mehr Abhängigkeit der Alleinerziehenden und Familien von staatlicher Hilfe. Die Lösung der Anreizproblematik durch ein bei steigendem Einkommen nur allmähliches Abschmelzen des Zuschlages würde das Vorhaben sehr kostspielig machen. Selbst eine vierköpfige Familie mit einem Alleinverdiener mit einem Einkommen in Höhe des durchschnittlichen Bruttoeinkommens der Arbeitnehmer (rd. EUR 2.700 pro Monat) hätte dann u.U. noch Anspruch auf einen (geringen) Zuschlag. Mit der Umsetzung der beiden Vorschläge liefe die Koalition Gefahr, Ausgabenverpflichtungen festzuschreiben, die über die gegenwärtige Phase kräftig steigender Steuereinnahmen hinaus nur schwer finanzierbar wären.

#### Optimierung von Hartz IV und...

In seiner jetzigen Ausgestaltung ist Hartz IV freilich ungewollt zu einem Förderprogramm für 400-Euro-Jobs geworden, weil darüber liegende Verdienste mit drastischen Abzügen bestraft werden. Das mindert die Anreize, auch höherwertige Arbeitsplätze anzunehmen. Deshalb sollten der Grundfreibetrag abgeschafft und die Komponenten des „Forderns“ im niedrigen Einkommensbereich verstärkt werden. Zielführende Vorschläge dazu – etwa vom Sachverständigenrat, dem Ifo-Institut oder der Hessischen Landesregierung – liegen auf dem Tisch.<sup>9</sup>

#### ... Beseitigung des Fachkräftemangels gebührt Priorität

Während die Beschäftigung Geringqualifizierter weiterhin eine große Herausforderung bleibt, herrscht bei den Fachkräften, insbesondere bei Ingenieuren und Forschungspersonal, ein Mangel. Die Bundesregierung wird daher den Zugang für Fachkräfte aus den 12 neuen EU-Ländern erleichtern und die Bleibechancen für ausländische Absolventen deutscher Universitäten verbessern. Um dem zunehmend auch demografisch bedingten Fachkräftemangel wirksam entgegenzutreten, bedarf es darüber hinaus einer rationalen, an längerfristigen Erfordernissen des Arbeitsmarktes orientierten Einwanderungspolitik, so wie sie in anderen Ländern lange bewährt ist. Die Abschottung des Arbeitsmarktes gegenüber Osteuropa sollte zumindest nicht über 2009 hinaus verlängert werden.

#### Familienpolitische Akzente mit Augenmaß

Bei dem sowohl arbeitsmarkt-, als auch familien- und bevölkerungspolitisch wichtigen Thema der Vereinbarkeit von Familie und Beruf hat die Bundesregierung Ansätze und Initiativen ihrer Vorgängerin weitergeführt, aber etwa mit dem Elterngeld auch eigene Akzente gesetzt. Darüber hinaus dürfte ein gesellschaftlicher Mentalitätswandel angestoßen worden sein. So willkommen finanzielle Hilfen für junge Familien jedoch sein mögen, so muss allerdings auch die Familienpolitik die strikte Nebenbedingung der Haushaltskonsolidierung beachten.

## 5. Andere Politikfelder

### 1. Weichenstellungen in der Energie- und Klimapolitik

*Die Große Koalition bereitet weitreichende Weichenstellungen in der Energie- und Umweltpolitik vor, die mittelfristig den Energieverbrauch drosseln, klimaschädliche Emissionen stark mindern und die Energieversorgung in Richtung erneuerbare Energien umstellen werden. Vorrangig werden zunächst Energieverbraucher und Immo-*

<sup>9</sup> Siehe Mauer (2006).

## Energie- und klimapolitisches Zieldreieck

### Wesentliche Punkte für ein integriertes Energie- und Klimaprogramm

Verdoppelung des Anteils von Strom aus Kraft-Wärme-Kopplung auf 25% bis 2020.

Steigerung des Anteils regenerativer Energien an der Stromproduktion von 12% 2006 auf 25 bis 30% bis 2020.

Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Wärmeverbrauch von 6% 2006 auf 14% bis 2020.

Nachweis der technischen, umweltverträglichen und wirtschaftlichen Machbarkeit der CO<sub>2</sub>-armen Kraftwerkstechnologien.

Förderprogramme für Klimaschutz und Energieeffizienz außerhalb von Gebäuden.

Förderung energieeffizienter Produkte durch Festlegung von Standards für Geräte (z.B. Ökodesign).

Weiterentwicklung und Verstetigung des bestehenden Gebäudesanierungsprogramms für die energetische Sanierung von Wohnhäusern.

Anreize zur Minderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen des Verkehrs. Die Bundesregierung will sich für die wettbewerbsneutrale Einbeziehung des Flug- und Schiffsverkehrs in den Emissionshandel einsetzen.

Reduktion der Emissionen der extrem klimaschädlichen fluorierten Treibhausgase, die ein bis zu 20.000mal höheres Treibhauspotenzial haben als CO<sub>2</sub>.

*bilieneigentümer belastet, während die Versorger erst in mittlerer Frist stärker einbezogen werden.*

Deutschlands Energie- und Klimapolitik folgt offiziell dem Zieldreieck einer preiswerten, sicheren und umweltfreundlichen Energieversorgung. Trotz einer relativ günstigen Energieeffizienz weist Deutschland als verkehrsintensiver Flächenstaat mit großem Kohleanteil ein absolut hohes Emissionsniveau auf. Auch greift der Staat bereits stark über Steuern, Subventionen und das Ordnungsrecht in den Energiemarkt ein und verteuert den Verbrauch. Zudem gibt es insbesondere im Strommarkt kaum Wettbewerb und ein enges Oligopol. Und nicht zuletzt bereiten außenpolitische Entwicklungen Sorge über die zukünftige Versorgung mit Öl und Gas.

Die Energie- und Klimapolitik dürfte sich zur ernsthaftesten Reformbaustelle der Großen Koalition entwickeln. Das integrierte Energie- und Klimaprogramm der Regierung (siehe Kasten am Rand) wird mittelfristig einen veränderten Umgang mit Energie herbeiführen und einen Beitrag zur Reduzierung der globalen Klimaprobleme leisten. Dies ist v.a. mit anfänglichen Belastungen für die privaten Haushalte, den Wohnungs- und den Verkehrssektor verbunden und wird Preiseffekte auf den Märkten auslösen. Die Energieversorger werden heute schon durch Einschränkung der Netzentgelte tangiert. Künftig dürften sie sowohl im Zuge der wettbewerbsspolitischen Neuordnung der Netze im Rahmen der EU-Politik als auch bei der überfälligen Erhöhung der nicht mehr kostenfrei zuzuteilenden Emissionsrechte sukzessive härter einbezogen werden.

Die Bundesregierung hat mit einer Bestandsaufnahme der Energieversorgung, einer externen Prognose<sup>10</sup> und drei „Energiegipfeln“ Vorarbeiten für eine integrierte Energie- und Klimapolitik unternommen. In den ersten beiden Jahren der Legislaturperiode wurden indes kaum konkrete Entscheidungen getroffen. Beschlossen ist allerdings – auf Initiative der EU – das Zuteilungsgesetz 2012, mit dem das EU-Emissionshandelssystem für die Jahre 2008-2012 umgesetzt wird. Die Emissionen sollen von 2008 an um 21% sinken; lediglich knapp 10% der Rechte werden versteigert.<sup>11</sup> Auch die Braunkohle-Kraftwerke sind nicht von harten Anpassungen verschont worden.

Die Bundesregierung strebt eine Absenkung der Emissionen um 40% bis 2020 (zu 1990) an. Energie soll zukünftig erheblich effizienter genutzt werden (3% p.a. Einsparung statt bislang rund 1,5% p.a. seit 1990), und der Beitrag erneuerbarer Energien (v.a. Windkraft, Bioenergien) zum Primärenergieverbrauch soll in 14 Jahren fast verdreifacht werden (nahezu 6% in 2006). So sollen insbesondere der Energieverbrauch im Wärmesektor (Gebäude) drastisch reduziert, die Kraft-Wärme-Kopplung stärker gefördert, die Geräteeffizienz durch Standardsetzung erhöht und der Verkehrssektor durch zahlreiche Maßnahmen (u.a. die Umstellung der Kfz-Steuer von Hubraum auf Emissionen) energieeffizienter gestaltet werden. Zudem soll der Einsatz erneuerbarer Energien im Gebäudebereich und bei den Kraftstoffen durch Pflichtanteile stärker gefördert<sup>12</sup> und erhöht werden. Offen ist noch, wie die Flottenverbrauchsziele für die Automobilindustrie im Einzelnen EU-weit festgesetzt werden. Klar ist aber, dass das Ziel der Emissionsminderung auf 120 g CO<sub>2</sub>/km bzw. 130 g/km bei Anrechnung von u.a. Biokraftstoffen erreicht werden soll. Das Ziel der Energieersparnis von 3% gilt als sehr ehrgeizig,

<sup>10</sup> BMWi/BMU (2006) sowie Prognos/EWI (2007).

<sup>11</sup> Ausführlich hierzu Heymann (2007).

<sup>12</sup> Siehe Auer (2005).



**Höherer Wettbewerb im Strommarkt  
vonnöten**

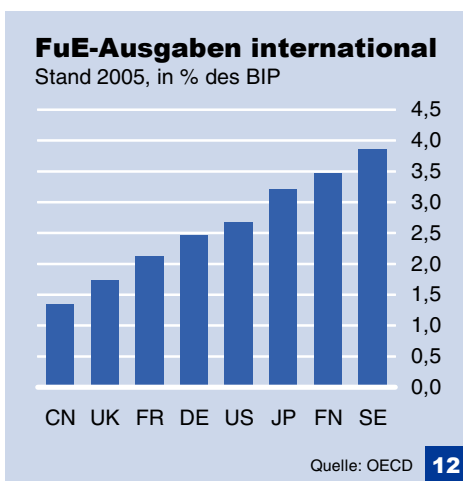
**Sparsamerer Umgang mit Energie und  
Umwelt – ein Kernthema**

daher würde eine Lockerung des Maßnahmenpakets die Umsetzung gefährden.

Viele strittige Fragen des zukünftigen Energiemix, insbesondere in der Stromerzeugung, wurden nicht gelöst. Die Kanzlerin hat die Koalitionsvereinbarung zur Fortführung des Ausstiegs aus der Kernenergienutzung bestätigt. Dies macht es nicht leichter, die Ziele verbesserter Energieeffizienz und geringerer Energieimportabhängigkeit zu erreichen. An Gewicht dürften die erneuerbaren Energien und Erdgas gewinnen, während Erdöl, Kernkraft, Braun- und Steinkohle relativ an Bedeutung verlieren werden. Es muss als offen gelten, ob die Förderprogramme des Bundes und der EU zur Schaffung „sauberer“ Kohlekraftwerke tatsächlich technologisch und wirtschaftlich erfolgreich sein werden. Im Rahmen einer ambitionierten Klimastrategie dürfte die Kohlenutzung künftig schwieriger werden.

Klar ist dagegen, dass die Schaffung von höherem Wettbewerb durch nationale Regulierung und EU-weite Maßnahmen im Strommarkt vonnöten ist, wobei die Bundesregierung sich im EU-Rahmen dem Vorhaben der Europäischen Kommission zur vollständigen Trennung von Produktion und Netz bei den Energieversorgern entgegengestellt hat und Mischlösungen favorisiert.<sup>13</sup>

Aufgrund der in vielen wichtigen Punkten nicht langfristig festgelegten Rahmenbedingungen für die Klimapolitik und die Energiewirtschaft verzögert sich insbesondere die Erneuerung des Kraftwerksparks. Mittelfristig sind Angebotsengpässe und weitere Preissteigerungen von Energieträgern nicht auszuschließen. Langfristig trägt die Politik das Risiko einer erheblichen Verfehlung der selbstgesetzten Ziele für die Minderung der Kohlendioxidemissionen, sollten wichtige Bausteine der Strategie nicht wie geplant Einsparungen herbeiführen. Angesichts des „größten Marktversagens in der Geschichte der Menschheit“ (Stern-Bericht) liegt es auf der Hand, dass Bürger und Wirtschaft sich auf einen sparsameren Umgang mit Energie und Umwelt einstellen müssen. Die Große Koalition hat sich dieser Wahrheit geöffnet und ist bereit, die Bürger an dieser Stelle anfangs entsprechend zu belasten, um die Umstellung voranzutreiben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Bürger und Unternehmen durch massive Energieeinsparungen mittelfristig deutlich weniger Kosten aufwenden werden. Nach Berechnungen des Umweltbundesamtes könnten Industrie, Gewerbe und private Haushalte bei effizienterem Umgang mit Strom jährlich Euro 9,6 Mrd. einsparen. Ferner profitieren die deutschen Technologieanbieter, die weltweit zur Spitze ihrer Branche zählen, von steigenden Investitionen in moderne Energietechniken.



**2. Bildungs- und Forschungspolitik: Die PS auf die Straße bringen**

*Die Bildungs- und Forschungspolitik der Bundesregierung ist im Licht der EU-Lissabon-Ziele und der fortlaufend mäßigen Ergebnisse der PISA-Studien zu sehen. Ein erhöhter Ressourceneinsatz von öffentlichen Institutionen und Privaten ist erforderlich. Die Koordination der Forschungspolitik innerhalb der Regierung kann ebenfalls noch verbessert werden.*

Durch das gute Wirtschaftswachstum in jüngerer Zeit ist das Ziel, 3% FuE-Ausgaben am BIP zu erreichen, wieder in etwas weitere Ferne gerückt. Derzeit rangiert Deutschland im internationalen Vergleich mit etwa 2,5% zwar im oberen Drittel; Staat und Wirtschaft

<sup>13</sup> Siehe zur EU-Energiepolitik Auer (2007).

**Regulatorisches Umfeld für Innovationen noch verbesserungsfähig**

sind aber zu einem Drittel bzw. zwei Dritteln an dieser Kennzahl beteiligt. Die öffentliche Hand muss also entweder deutlich mehr Geld für FuE in die Hand nehmen oder die Rahmenbedingungen für die Privatwirtschaft verbessern. Steuerliche Regelungen wie die Zinsschranke oder die Begrenzung der interperiodischen Verlustverrechnung, die es gerade stark fremdfinanzierten, jungen Unternehmen erschwert zu investieren, deuten hier in die falsche Richtung.

Bei der Betrachtung der Einzelpläne des Bundeshaushalts fällt die Konzentration auf Umwelt- und Klimaprojekte ins Auge. Dem BMBF stehen in 2008 für Klima- und Umwelttechnik satte 16% mehr zur Verfügung. Für den Herbst ist in Anlehnung an die High-tech-Strategie die Vorstellung einer High-tech-Strategie zum Klimaschutz geplant. Insgesamt erhöht sich der Haushalt des BMBF um knapp 8%; die Ausgaben des BMWi wachsen unterproportional zum Gesamtetat.

Erfreulich ist die Straffung der Mittelstandsprogramme auf den Titel „Technologieförderung Mittelstand“ (2008: rd. 253 Mio. Euro). Insgesamt konzentriert sich das BMWi auf Mittelstandsfragen, so auch im Energiebereich, wo im Rahmen eines 10-Punkte-Programms eine Energieberatung für KMU vorgesehen ist. Aus dem 20. Subventionsbericht der Bundesregierung lässt sich aber ablesen, dass – trotz des Ziels, Zukunftstechnologien und -branchen zu fördern – die größten Kostenblöcke weiterhin auf Steinkohleförderung, Agrarstruktur und Wohnungsbau entfallen.

Die in der Tendenz adäquate Ausrichtung der sachmittelorientierten FuE-Politik muss jedoch durch flankierende Maßnahmen zur Förderung der Innovationsfähigkeit der Privatwirtschaft begleitet werden: im Bereich Klima/Umwelt sind regulatorische Erleichterungen für die Grüne Gentechnik vorstellbar, das Stiftungswesen ist in Deutschland verhältnismäßig schwach entwickelt, eine Öffnung der Arbeitsmärkte für Fachkräfte und internationale Spezialisten sollte einfacher gestaltet werden. Insgesamt muss die Verknüpfung von Grundlagenforschung zu angewandter Forschung in Deutschland noch verbessert werden – die Entwicklung und Vermarktung des Fax und des mp3-Players oder auch die Fehlentwicklungen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) sind mahnende Beispiele.

**Strukturelle Hemmnisse für den ÖPP-Markt**

<b>Vertraglich</b>	Geringe Standardisierung Kompliziertes Vergaberecht
<b>Steuerlich</b>	Umsatzsteuerliche Gleichbehandlung Finanzierungsneutralität im Steuerrecht
<b>Finanzmarkt</b>	ÖPP als eigenständige Assetklasse

13

**3. Finanzmarktpolitik**

*Die Stärkung des Finanzplatzes Deutschland muss konsequent vorangetrieben werden. Die Große Koalition sollte zügig die Rahmenbedingungen für Öffentlich-Private Partnerschaften und Private Equity verbessern, die Finanzaufsicht stärken, die EU-Richtlinie über den Zahlungsverkehr fristgemäß umsetzen und die öffentlichen Zahlungsgewohnheiten entsprechend umstellen.*

**Inländische Initiativen**

**Öffentlich-private Partnerschaften** zur Finanzierung öffentlicher Infrastrukturprojekte haben bisher in Deutschland eine nur geringe Bedeutung. Die Einrichtung von PPP-Taskforces auf Landes- und Bundesebene zeigt die Bedeutung, die die Politik dem Thema seit geraumer Zeit beimisst. Gerade auf kommunaler Ebene<sup>14</sup> zeigen sich erste Erfolge, die jedoch noch weit unter dem Potenzial liegen. Die Bundesregierung hat sich vorgenommen, den ÖPP-Anteil an öffentlichen Sachinvestitionen von gegenwärtig 2-4% auf ein inter-

<sup>14</sup> Hier zeigt sich die Besonderheit föderaler Systeme: Rund zwei Drittel aller öffentlichen Investitionen werden auf der unteren Ebene durchgeführt, so dass zentrale Vorgaben nicht zwingend zum Ziel führen müssen.

### Weitere gesetzliche Flankierung von ÖPP-Projekten notwendig

national vergleichbares Niveau von 15% anzuheben; dies entspräche einem Betrag von etwa EUR 5 Mrd. p.a. Dadurch könnten die beträchtlichen Effizienzvorteile, die potentiell mit ÖPP-Projekten verbunden sind (Synergie zwischen Bau und Unterhalt, bessere Verteilung der Risiken, Innovation), realisiert werden. Die Initiative Finanzstandort Deutschland (IFD) unterstützt die Förderung von ÖPP-Projekten durch die Gründung einer privatwirtschaftlich organisierten Beratungsgesellschaft, der „Partnerschaften Deutschland GmbH“ (PDG), die die öffentlichen Aufgabenträger bei ÖPP-Projekten unterstützen soll. Eine weitere gesetzliche Flankierung ist jedoch notwendig.

Durch das ÖPP-Beschleunigungsgesetz wurde eine erste Basis gelegt, die vornehmlich Fragen der Standardisierung im Vertragswerk und des Wirtschaftlichkeitsvergleichs behandelte. Mit dem derzeit im Parlamentsprozess befindlichen ÖPP-Vereinfachungsgesetz<sup>15</sup> wird dieser Weg weiter verfolgt. Besonderes Augenmerk sollte dabei die Prüfung der umsatzsteuerlichen Behandlung von ÖPP-Methode zu herkömmlicher Herstellungsmethode der öffentlichen Hand sowie eine offenere Definition von ÖPP als eigenständige Assetklasse erhalten.<sup>16</sup> Es ist zu erwarten, dass mit der Einführung der Doppik (bis 2011) auf Länder- und kommunaler Ebene die Akzeptanz von ÖPP weiter steigen wird. Steigende Projektzahlen sollten weitere Standardisierungsvorteile und eine Verbesserung des Wirtschaftlichkeitsvergleichs bringen. Die Politik sollte diesen Prozess unterstützen – etwa durch eine Privatisierung der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft als konkretes Projekt, die Beweislastumkehr beim Wirtschaftlichkeitsvergleich und die Einbettung in ein finanzierungsneutrales Steuersystem.

### Konkurrenzfähige Rahmenbedingungen für Private Equity fehlen

**Private Equity-Gesetz:** Deutschland liegt bei Private Equity Investitionen nur im Mittelfeld: Sie entsprachen 2006 nur 0,31% des BIP (rd. EUR 7,2 Mrd.) – der europäische Schnitt liegt bei 0,56% des BIP. Zudem wurden mehr als die Hälfte aller in Deutschland getätigten Private Equity-Investitionen von Fonds mit Sitz im Ausland durchgeführt. Dies zeigt, dass Deutschland konkurrenzfähige Rahmenbedingungen fehlen, die im Rahmen eines neuen Private Equity-Gesetzes geschaffen werden sollten. Die bisher vorliegenden Ansätze deuten allerdings darauf hin, dass dieses Ziel verfehlt wird. Nötig ist insbesondere eine Besteuerung auf Ebene der Anleger, nicht der Fonds. Darüber hinaus sollte darauf verzichtet werden, verschiedene Formen von Private Equity-Investitionen (z.B. Venture Capital vs. Buy-out) zu unterscheiden, da eine solche Unterscheidung weder praktikabel noch sinnvoll ist.

**Aufsichtsmodernisierungsgesetz:** Aufbauend auf der Evaluierung der Arbeit der BaFin durch die Finanzindustrie bereitet die Bundesregierung gegenwärtig Gesetzesänderungen bezüglich der Arbeit und des Aufbaus der Finanzaufsicht in Deutschland vor. Aus Sicht der Finanzindustrie sollte es dabei oberstes Ziel sein, die Reputation und Handlungsfähigkeit der Finanzaufsicht und insbesondere ihrer Leitung zu erhalten sowie die Zusammenarbeit zwischen BaFin und Bundesbank zu optimieren. Darüber hinaus sollten aufsichtsfremde Kosten aus der Finanzierung der BaFin durch die Kreditwirtschaft

<sup>15</sup> Hierbei handelt es sich um konkrete Fragestellungen wie Krankenhausfinanzierung, Sozialhilfegesetz, Fernstraßenprivatisierungsgesetz und Investmentgesetz.

<sup>16</sup> Für den Kapitalmarkt bringt eine Begrenzung auf risikoarme Perioden von ÖPPs (idR in der Betreiberphase) kaum Mehrwert. Komplizierte Regeln sind die Folge. Auch sollte es für den Emittenten möglich sein, die Rückgabe der Fondsanteile temporär auszuschließen. Zudem müssen die Bewertungsregeln klar normiert werden.

separiert werden und die Haftungsverantwortung der BaFin für Fehlverhalten ihrer Mitarbeiter gesetzlich geregelt werden.

### **EU-weite Vorhaben**

Während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft wurden Änderungen an den einschlägigen EU-Richtlinien ausgehandelt, die die Verfahrensregeln und aufsichtlichen Bewertungskriterien beim Erwerb von Kreditinstitutionen regeln. Ziel dieser Änderungen ist es, innerhalb der EU den Missbrauch des Finanzaufsichtsrechts zum Zwecke der Protektion nationaler Märkte zu verhindern. Die Umsetzung dieser Richtlinienänderungen in nationales Recht sollte unproblematisch sein.

### **Umsetzung der EU-Richtlinie zum Zahlungsverkehr**

Zeitlich kritisch ist die Umsetzung der Zahlungsverkehrs-Richtlinie (Payment Services Directive, PSD) in deutsches Recht; gemäß der EU-Vorgaben haben die Mitgliedstaaten dafür Zeit bis zum 1. November 2009. Da die Umsetzung der PSD die Voraussetzung dafür ist, dass die Banken die neuen SEPA Lastschriftverfahren anbieten können, ist eine fristgerechte Umsetzung der PSD von zentraler Bedeutung. Über die Gesetzgebung hinaus steht die öffentliche Hand in der Pflicht, durch Umstellung ihres Zahlungsverkehrs auf die SEPA-Formate dafür zu sorgen, dass in naher Zukunft eine kritische Masse von SEPA-Zahlungen erreicht wird. Die dafür erforderlichen Investitionen müssen auf Ebene aller Gebietskörperschaften und öffentlichen Institutionen, einschließlich der Sozialversicherungsträger, budgetiert werden.

Darüber hinaus stehen in den nächsten Monaten auf EU-Ebene mehrere Initiativen an, darunter die Überprüfung des Lamfalussy-Prozesses für die EU-Gesetzgebung, die Integration der Hypothekmärkte, die Verbraucherkredit-Richtlinie sowie neue rechtliche Rahmenbedingungen für Investmentfonds und Versicherungen.

**Überprüfung des Lamfalussy Prozesses:** Zum Jahresende 2007 wird mit der Vorlage des Abschlussberichts der Inter-Institutional Monitoring Group (IIMG) ein Meilenstein für die Überprüfung des Lamfalussy Verfahrens gesetzt. Auf der Basis dieses und anderer Berichte werden die drei EU-Institutionen darüber entscheiden, ob und ggf. wie das Verfahren verändert wird. Während es sich abzuzeichnen scheint, dass es bzgl. der Stufen 1 und 2 (Gesetzgebungsprozess) und Stufe 4 (Überwachung durch die EU-Kommission) allenfalls zu marginalen Änderungen kommen dürfte, besteht aus Sicht insbesondere der europäischen Finanzindustrie substantieller Handlungsbedarf zu Gunsten einer effektiveren und effizienteren Gestaltung von Stufe 3 (Konvergenz des Handelns der Aufsichtsbehörden) (vgl. Speyer / Walter 2007 und EFR 2007). Deutschland hat hierbei die Schlüsselrolle, in der EU Aufsichtsstrukturen zu schaffen, die den Realitäten und dem Ziel eines integrierten EU-Finanzbinnenmarkts entsprechen.

**Hypothekenmarktintegration:** Voraussichtlich zum Jahresende wird die EU-Kommission ein Weißbuch mit Vorschlägen zur Integration der EU Hypothekmärkte vorlegen. Seitens der Bundesregierung sollten in dem nachfolgenden Politikprozess zwei Interessen im Vordergrund stehen: Zum einen die Integration der europäischen Hypothekmärkte voranzutreiben, so dass Verbraucher und deutsche Banken von einer Zunahme des grenzüberschreitenden Geschäftes profitieren können; das geeignete Mittel ist hierfür eine stärkere Integration der Sekundärmärkte (vgl. Schäfer 2006). Zum anderen muss sichergestellt werden, dass existierende, von den Verbrauchern geschätzte Finanzierungsformen zwar durch neue Produktvarianten ergänzt, nicht jedoch durch Änderung der Regulierung beschädigt werden. Dies gilt insbesondere für den langfristigen Festzinskredit; Voraussetzung dafür ist u.a., dass das ggw. in Deutschland existierende System der Vorfälligkeitsentschädigung unverändert bleibt.

**Verbraucherkredit-Richtlinie:** Nachdem der Rat im Mai d.J. einen Kompromiss zur Verbraucherkredit-Richtlinie verabschiedet hat, befindet sich der Richtlinienentwurf gegenwärtig zur zweiten Lesung im Europäischen Parlament. Der Entwurf bedarf aus Sicht der Finanzwirtschaft noch einer substantiellen Verbesserung, da er zum einen das Ziel verfehlt, das grenzüberschreitende Geschäft in diesem Geschäftsfeld zu erleichtern, zum anderen sogar das bestehende nationale Geschäft aus Sicht von Verbrauchern und Anbietern teurer und weniger attraktiv machen würde. Sollte sich auf europäischer Ebene keine substantielle Verbesserung mehr erreichen lassen, muss nachfolgend zumindest auf nationaler Ebene der verbleibende Spielraum genutzt werden, um Verschlechterungen zu vermeiden.

**Investmentfonds (OGAW-Richtlinie):** Im November 2006 hat die EU-Kommission in einem Weißbuch Vorschläge zur Überarbeitung des Rechtsrahmens für Investmentfonds vorgelegt. Die Kommission strebt insbesondere eine Vereinfachung der grenzüberschreitenden Zulassung von Investmentfonds, die Erleichterung von grenzüberschreitenden Fondsfusionen und die Überarbeitung des vereinfachten Verkaufsprospekts an. In Reaktion auf das Weißbuch erarbeitet das Europäische Parlament gegenwärtig in einem Initiativbericht eigene Vorschläge zur Überarbeitung der OGAW-Richtlinie. Es wird erwartet, dass die Empfehlungen des Parlaments über die Vorschläge der

Kommission hinausgehen werden und Handlungsbedarf in den Bereichen Privatplatzierungsregime, Dach-Hedgefonds und Einbeziehung von Immobilienfonds in die OGAW-Richtlinie identifizieren wird. Aus politischer Sicht wäre ein zweistufiges Vorgehen sinnvoll: In 2008 sollten zunächst die Vorschläge der Kommission angenommen werden, während die weiterreichenden Vorschläge des Parlaments die Grundlage für die politische Agenda der nächsten fünf Jahre bilden sollten.

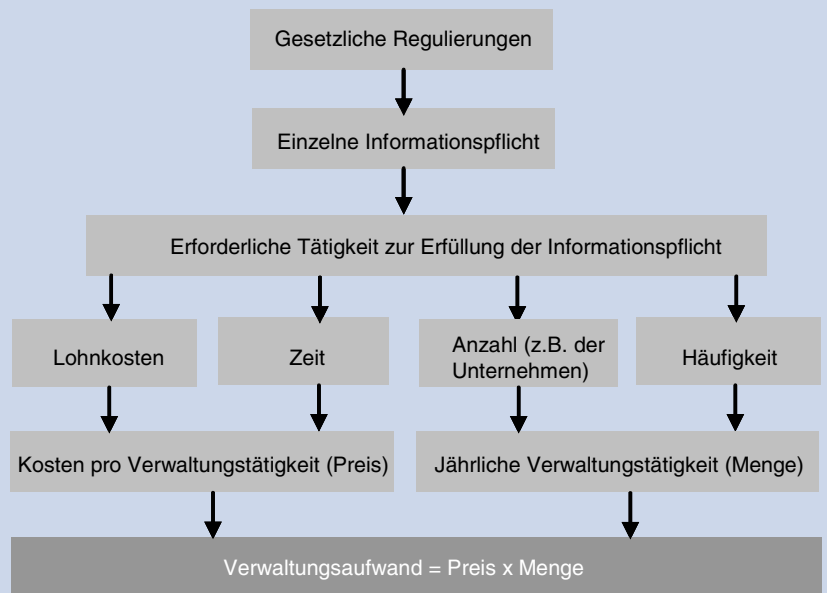
**Solvency II:** Vor kurzem hat die EU Kommission einen Richtlinienentwurf für neue Solvabilitätsregeln für die europäische Versicherungswirtschaft vorgelegt. Das neue Regelwerk orientiert sich dabei an der Struktur des neuen Eigenkapitalstandards für die Banken („Basel II“) und wird ebenso wie dort auch in der Versicherungswirtschaft eine stärker risikoorientierte Eigenmittelausstattung etablieren. Erweiterte Vorschriften zum Risikomanagement und zur Erhöhung der Marktdisziplin ergänzen die Eigenkapitalregeln als zweite und dritte Säule des neuen Regelwerks. Geplant ist seitens der EU Kommission auch eine Etablierung des *lead supervisor*-Regimes für Versicherungsunternehmen. Sollte sich die Kommission mit diesem Vorschlag durchsetzen, wäre mit Blick auf die Wettbewerbsneutralität zwischen den Finanzsektoren ein zusätzliches Argument für die Etablierung dieses Regimes auch für Banken gegeben.

#### 4. Bürokratieabbau: Lediglich erste Schritte

*Die Implementierung des Normenkontrollrates und die Anwendung des Standardkosten-Modells weisen in die richtige Richtung. Jedoch sollte der Prüfungsauftrag um eine Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) erweitert werden – insbesondere müssen die Gremien, die mit dem Bürokratieabbau beauftragt sind, eine noch stärkere Stellung im politischen Entscheidungsprozess haben.*

Die Bundesregierung hat sich das Ziel gesetzt, die Bürokratiebelastung in Deutschland nachhaltig zu reduzieren (Regierungsprogramm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“). Dabei dient der Normenkontrollrat (NKR) als unabhängiges Kontroll- und Beratungsgremium für neue Gesetze, deren Bürokratiekosten (Informationspflichten) mit dem Standardkosten-Modell (SKM) geprüft werden.

##### Funktionsweise des Standardkostenmodells



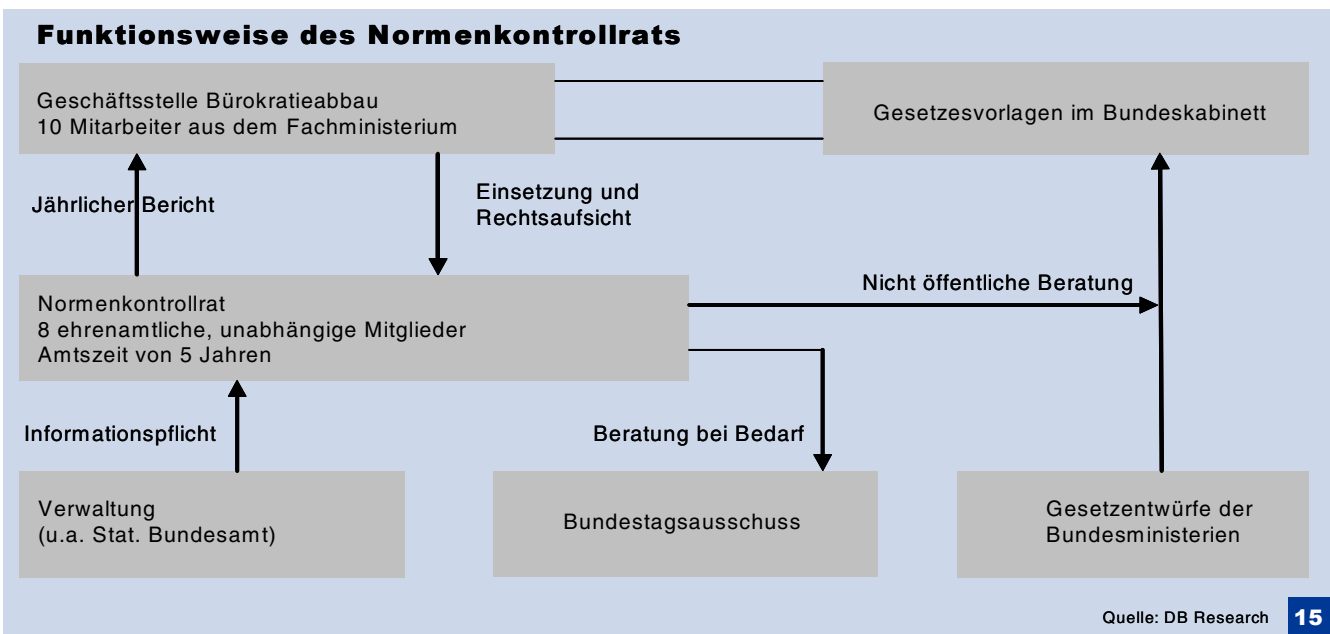
Quelle: Bundeskanzleramt 14

Im August 2006 trat das Gesetz zur Einsetzung des Nationalen Normenkontrollrats (NKR) als Bestandteil des Regierungsprogramms Bürokratieabbau in Kraft. In einem ersten Schritt wurden bis zum Jahresende 2006 von allen Bundesministerien sämtliche Informationspflichten, die aus Bundes- und EG-Recht resultieren, erfasst. Zu diesen Informationspflichten zählen knapp 11.000 staatliche Informationspflichten für die Wirtschaft, die Pflichten zu Anträ-



**Bürokratiekostenabbau zügig vorantreiben**

gen, Formularen, Statistiken o.ä. oder Dokumentationen gegenüber staatlichen Stellen umfassen. Seit Dezember 2006 haben die Bundesministerien die voraussichtlichen bürokratischen Belastungen aus Informationspflichten der jeweiligen Gesetzesentwürfe nach dem SKM zu ermitteln und in einem Vorblatt anzugeben.<sup>17</sup> Zur Konkretisierung ihres Programms hat die Bundesregierung im Februar 2007 in einem Kabinettsbeschluss ein Abbauziel festgelegt, wonach Bürokratiekosten bis 2011 um 25% gesenkt werden sollen. Die Maßnahmen des Programms werden durch zwei Mittelstandsentlastungsgesetze, die sich im Wesentlichen auf die Reduzierung von Informationspflichten beziehen, flankiert. Für die kommenden Monate sind weitere Gesetze in dieser Richtung zu erwarten.



**Mandat des NKR auf Gesetzesfolgenabschätzung ausdehnen**

Die institutionelle Einbindung des NKR in den Gesetzgebungsprozess und die systematische Messung der Bürokratiekosten mit dem SKM sind insgesamt positiv zu bewerten. Sie bilden eine wichtige Voraussetzung für einen erfolgreichen Bürokratieabbau. Zentraler Schwachpunkt der Arbeit des Normenkontrollrats ist jedoch der fehlende Prüfungsauftrag für Gesetzesinitiativen, die aus dem Deutschen Bundestag kommen (ca. 30% aller Gesetzesinitiativen).

Ob der politische Wille, diese Lücke zu schließen, nach einer Testphase des Normenkontrollrats stark genug sein wird, darf zumindest bezweifelt werden. Ferner kann an dem Arbeitsauftrag des NKR kritisiert werden, dass der Prüfungsauftrag zu eng gefasst ist und bürokratische Lasten, die nicht aus Informationspflichten resultieren, außer Acht bleiben. Mittelfristig sollte die Bundesregierung das Mandat des NKR auf die Prüfung von Gesetzesfolgenabschätzungen ausdehnen.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Der NKR hat bis zum 1. Juni 2007 135 Gesetzes- und Verordnungsentwürfe geprüft, die zusammen 253 Informationspflichten enthalten. Die Prüftätigkeit des NKR hat dazu geführt, dass insgesamt 66 Informationspflichten geändert und 45 aufgehoben wurden, während 142 neue Informationspflichten vom Gesetzgeber verabschiedet wurden. Insgesamt konnte so der Gesamtbestand an Bürokratiekosten durch die Arbeit des NKR um netto EUR 227 Mio. reduziert werden. Siehe Brok/Dieckmann (2007).

<sup>18</sup> Eine Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) geht über die Reichweite einer Bürokratiekostenmessung (Informationspflichten) deutlich hinaus: In einer umfassenden

**Unterschiedliche Ansätze für mehr Kapitalbeteiligung**

**5. Verschiedenes**

**Investivlöhne**

Die Regierungsparteien wollen die Beteiligungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer am Kapitalvermögen verbessern. Damit soll die Bindung der Mitarbeiter an ihr Unternehmen gestärkt und gleichzeitig der Tatsache Rechnung getragen werden, dass Gewinne und Kapitaleinkommen in den letzten Jahren deutlich stärker gestiegen sind als Lohneinkommen. In der Tat ist in Deutschland die Kapitalbeteiligung der Mitarbeiter unterentwickelt, u.a. weil Beteiligungen in den Ländern leichter zu gestalten sind, in denen Kapitalgesellschaften die ganz überwiegende Rechtsform in der Unternehmenslandschaft darstellen. Während sich die Koalitionsparteien über das Ziel einig sind, schlagen sie derzeit noch unterschiedliche Wege vor: Die SPD verfolgt mit dem „Deutschlandfonds“, der als deutschlandweite Kapitalsammelstelle für Mitarbeiterbeteiligung dienen soll, eine überbetriebliche Lösung, die zwar eine breite Abdeckung auch von Nicht-Kapitalgesellschaften ermöglicht, eine Bindungswirkung der Arbeitnehmer mit ihrem Unternehmen aber nicht erreicht. Die CDU/CSU schlägt dagegen mit den „Betrieblichen Bündnissen für Soziale Kapitalpartnerschaften“ ein konsistentes, liberales Regelwerk zur Stärkung der bestehenden Beteiligungsmodelle vor, bei dem allerdings das Problem der Risikokonzentration auf Seiten der Mitarbeiter ungelöst bleibt und auch nur ein geringer Anteil der Arbeitnehmer (schätzungsweise 15%) erreicht wird.

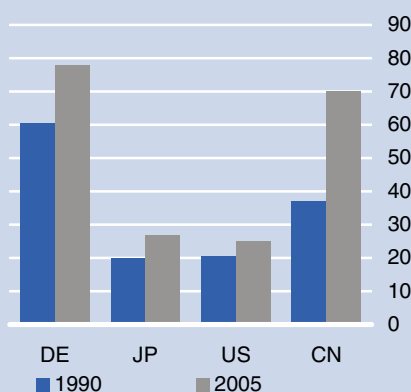
**Mitarbeiterbeteiligung: Geringer Umfang**

Betriebsgröße nach Beschäftigten	Gewinnbeteil.			Kapitalbeteil.		
	Total	West	Ost	Total	West	Ost
	- % -					
1 bis 49	8	8	8	2	2	1
50 bis 249	23	24	20	3	3	3
250 bis 499	28	30	22	4	5	-
500 +	34	36	21	7	8	-

Quelle: IAB-Betriebspanel 2005 **16**

**Realer Offenheitsgrad**

Exporte + Importe, in % des BIP



Quellen: IWF, WTO, Deutsche Bundesbank **17**

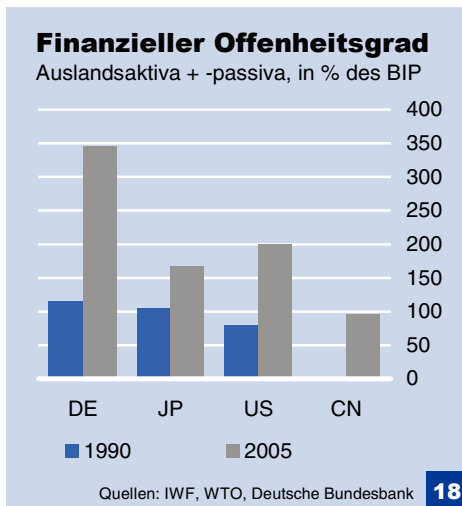
Ein geeigneter Weg für den politischen Kompromiss könnten konsequent privatwirtschaftlich ausgerichtete Branchenfonds sein, die eine attraktive Rendite bei breiterer Risikostreuung bieten und auch eine werbende Mitwirkung der Tarifparteien ermöglichen, die ja die vorgesehene Entgeltumwandlung arrangieren müssen. Die Bindungswirkung ist im Vergleich zu einer direkten Beteiligung natürlich geringer, die Intention wird aber immerhin deutlich.

**Stärkere Regulierung von Auslandsinvestoren?**

Mögliche wachstumsbremsende Rückwirkungen auf den Investitionsstandort müssen auch beim politischen Tätigwerden in einem weiteren Feld mitbedacht werden, nämlich bei der Frage nach dem Umgang mit ausländischen Staatsfonds, die inzwischen über ein erhebliches Investitionsvolumen verfügen.<sup>19</sup> Deutschland gehört zu den wenigen großen Industrieländern, die keine systematische Kontrolle, wie gesetzliche Genehmigungsvorbehalte (Ausnahme Rüs-

GFA wird angestrebt, alle Auswirkungen einer Regulierung zu quantifizieren, indem daraus potentiell resultierende Kosten und Nutzen mit der Kapitalwertmethode auf ihren Gegenwartswert abgezinst werden und damit der Nettonutzen einer Regulierung berechnet wird.

<sup>19</sup> Siehe Kern (2007).



### Internationale Transparenz-Regeln sinnvoll

tungssektor) bei ausländischen Investitionen kennen. Der Offenheitsgrad der deutschen Volkswirtschaft hat zu einer vergleichsweise intensiven Verflechtung mit dem Ausland bei Handel und Finanzanlagen geführt. Damit ist Deutschland bisher nicht schlecht gefahren – im Gegenteil. Das zuletzt wieder gestiegene Interesse ausländischer Investoren am deutschen Standort (Direktinvestitionen aus dem Ausland in 2006 EUR 35 Mrd. nach knapp 17 Mrd. p.a. im Durchschnitt 2003-2005) hat die Neuausrichtung deutscher Unternehmen gerade auch aus dem Mittelstand unterstützt und für zusätzliche Wachstumsimpulse gesorgt. Die in der öffentlichen Diskussion gemachte Unterscheidung zwischen gutem und schlechtem Kapital ist daher wenig zielführend. Dies gilt nicht zuletzt auch deshalb, weil die Einschätzung, dass ausländisches Staatskapital weniger Renditeziele als eine strategische Investitionspolitik verfolgt, nach bisheriger Erfahrung und im Regelfall nicht zutreffend ist. Befürchtungen vor monopolartigen Strukturen ist schließlich entgegenzuhalten, dass auch Auslandsinvestoren den – deutschen und europäischen – Wettbewerbsregeln unterliegen und durch die jeweiligen Wettbewerbsbehörden zu regelkonformem Verhalten veranlasst werden können.

Aus den genannten Gründen sollte die Bundesregierung ihre bisherige liberale Haltung weiter verfolgen und nur behutsame Änderungen im Außenwirtschaftsgesetz vornehmen. Allgemeine Formulierungen zu den industriepolitischen Interessen Deutschlands sind gegenüber einer namentlichen Nennung so genannter Schlüsselindustrien zu bevorzugen, auch eine generelle Meldepflicht von Unternehmensübernahmen ab einem gewissen Schwellenwert oder die Einrichtung eines Interventionsfonds sollten sorgfältig überlegt werden. Die von der Bundesregierung angedachte Initiative, auf internationaler Ebene auf eine Verständigung über Transparenzregeln für staatlich kontrollierte Fonds zu drängen, ist sinnvoll. Diese Fonds agieren weltweit und viele Regierungen sehen deren Investitionsverhalten zunehmend kritisch. Internationale Transparenzregelungen könnten verhindern, dass aus dieser Situation eine neue Protektionismusspirale erwächst, an deren Ende Wohlstandsverluste für alle stehen. Eine gemeinsame europäische Position zu diesem Fragenkomplex ist wünschenswert, scheint angesichts der doch sehr unterschiedlichen Haltungen der Mitgliedsländer aber eher schwierig – zumindest auf kürzere Sicht.<sup>20</sup> Größerer Druck seitens der EU zur Einhaltung von Reziprozität wäre aber vermutlich ein Weg, auf den sich alle einigen könnten.

## 6. Aufgaben und Ausblick

### Deutschland auf gutem Weg

Deutschland ist auf einem guten Weg. Allerdings wurde der Großen Koalition das Regieren in der ersten Hälfte ihrer Legislaturperiode dadurch erleichtert, dass die deutsche Wirtschaft von starken Impulsen eines dynamischen weltwirtschaftlichen Umfelds profitieren konnte und damit auch manche strukturelle Schwachstelle überdeckt wurde. Dies ist für die kommenden Jahre nicht mehr verlässlich gegeben. Die Risiken nehmen zu. Dazu kommt: Das eigene Reformtempo ist letztlich immer nur relativ im Verhältnis zu anderen Staaten zu sehen. Andere „Wettbewerber“ – seien es Industrie- oder Schwellenländer – bewegen sich ebenfalls, teilweise mit höherem Tempo.

<sup>20</sup> Ausführlich hierzu Wruuck 2006.

**Gute Ausgangslage für Reformen nutzen**

Deshalb ist es so wichtig, dass die Politik die derzeit noch gute Ausgangslage nutzt, um weitere Reformen anzustoßen und die selbsttragenden Wachstumskräfte zu stärken. Die größte politische und ökonomische Dividende ist auf dem Arbeitsmarkt und bei der Bildung zu erwarten. Anpassungen bei Hartz IV und eine merkliche Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung sind Maßnahmen, die kurzfristig auf den Weg gebracht werden können. Gleichzeitig gilt bei der Arbeitsmarktpolitik angesichts der politischen Gemengelage aber, dass es gegebenenfalls besser ist, nichts zu tun als das Falsche (Beispiel Mindestlöhne). Eine ähnliche Aussage gilt für die Gesundheitspolitik einschließlich der Pflege, wo der Politik wohl die Kraft für notwendige Weichenstellungen fehlt. Anstrengungen in der Bildung müssen sich vor allem auf die Jungen (Grundschulen) und Älteren (Weiterbildung) konzentrieren. Die Einigung auf neue Schuldenregeln und eine stärkere Qualitätssteuerung der Staatsausgaben würden einen höchst erfreulichen Paradigmenwechsel in der Finanzpolitik einläuten, der auf einen effizienteren und wachstumssteigernden Einsatz öffentlicher Mittel hinauslaufen und weniger Altlasten für künftige Generationen bedeuten würde. „Eine Koalition der neuen Möglichkeiten“ – so die Bundeskanzlerin in ihrer Regierungserklärung 2005 – sollte aber gerade auch in der Föderalismusfrage weiter reichende Schritte wagen.

**Schlüssige Wachstumsstrategien wünschenswert**

Die größte Gefahr droht den mittelfristigen Wachstumsperspektiven durch eine unterschwellige Strömung in Politik und Gesellschaft – einem verfehlten Verlangen nach mehr Staat. Während die Gesellschaft – Bürger und Unternehmen – im Zeitalter der Globalisierung Schutzwünsche an die Politik richten, ist diese mehr als bisher geneigt, diesen auch entgegen zu kommen. Umfragen zeigen, dass Themen wie soziale Gerechtigkeit und Verteilungsaspekte an Bedeutung gewinnen und Lösungsangebote vom Staat erwartet werden. Von schlüssigen Wachstums- und Verteilungsstrategien sind die deutschen Parteien jedoch noch weit entfernt.

Barbara Böttcher (+49 69 910-31787, barbara.boettcher@db.com)  
Klaus Deutsch (+49 30 3407-3682, klaus.deutsch@db.com)<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Die Autoren danken ihren Kollegen für folgende Beiträge: Sascha Brok zu Föderalismus, Bildung, Bürokratieabbau; Bernhard Speyer zum Thema Finanzmarktpolitik; Frank Zipfel zum Thema Steuern.

## Weiterführende Literatur

- Auer, Josef (2007a). EU-Energiepolitik. Höchste Zeit zu handeln. DB Research. EU-Monitor 44. Frankfurt am Main.
- Auer, Josef (2007b). Technologie macht Kohle fit für die Zeit nach dem Öl. DB Research. Aktuelle Themen 375. Frankfurt am Main.
- Auer, Josef (2005). Bioenergie für die Zeit nach dem Öl. DB Research. Aktuelle Themen 327. Frankfurt am Main.
- BMWi/BMU (2006). Energieversorgung für Deutschland. Statusbericht für den Energiegipfel am 3. April 2006.
- Becker, Werner, Barbara Böttcher, Sascha Brok, Klaus Deutsch und Frank Zipfel (2007). Wege zur qualitativen Haushaltskonsolidierung. DB Research. Erscheint demnächst in der Reihe Aktuelle Themen.
- Bräuninger, Dieter (2006). Gesundheitspolitik: Ohne Marktorientierung kein nachhaltiger Reformersfolg. DB Research. Aktuelle Themen 348. Frankfurt am Main.
- Brok, Sascha und Raimar Dieckmann (2007). „Better Regulation“ in Deutschland und der EU. DB Research. EU-Monitor 47. Frankfurt am Main.
- Deutsch, Klaus G., B. Frank und M. Gornig (2005). The EU Services Directive: Nightmare or Opportunity? Implications for Transatlantic Relations. Washington, DC. AICGS Policy Report No. 25.
- European Financial Services Roundtable (2007). Monitoring Progress in EU Prudential Supervision. Brüssel (i.E.).
- Europäische Kommission (2007). Frühjahrsprognose. Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen. Brüssel.
- Groningen (2007). The Conference Board and Groningen Growth and Development Centre. Total Economy Database. January 2007. <http://www.ggdc.net>
- Herzig, Norbert (2007). Auswirkungen der Unternehmensteuerreform auf Projektgesellschaften. Wissenschaftliches Privatgutachten für den Hauptverband der Deutschen Bauindustrie. Verfügbar unter: [http://www.bundestag.de/ausschuesse/a07/anhoerungen/056/stellungnahmen/35-hauptverb\\_\\_d\\_\\_dt\\_\\_bauind.pdf](http://www.bundestag.de/ausschuesse/a07/anhoerungen/056/stellungnahmen/35-hauptverb__d__dt__bauind.pdf)
- Heymann, Eric (2007). EU-Emissionshandel: Verteilungskämpfe werden härter. DB Research. Aktuelle Themen 377. Frankfurt am Main.
- Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.) (2006). Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland. Eine bildungsökonomische Reformagenda. Deutscher Instituts-Verlag. Köln.
- Kern, Steffen (2007). Sovereign wealth funds on the rise, DB Research. Current Issues. Frankfurt am Main.
- Mauer, Urban (2006). Kombilohn – Was es für den Erfolg braucht. Chancen für den Arbeitsmarkt nutzen. DB Research. Aktuelle Themen 366. Frankfurt am Main.
- Posen, Adam S. (2007). Exportweltmeister – na und? Bessere Ziele für die deutsche Außenwirtschaftspolitik. In Ronald Schettkat, Jochem Langkau (Hg.). Aufschwung für Deutschland. S. 165-194. Dietz Verlag. Bonn.
- Prognos AG, Energiewirtschaftliches Institut an der Universität zu Köln (2007). Endbericht, Energieszenarien für den Energiegipfel 2007. Basel, Köln.



- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004). Jahresgutachten 2004/05: Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland. Stuttgart.
- Schäfer, Stefan (2006). Integration der Hypothekarkreditmärkte. It's the funding, commissioner! DB Research. EU-Monitor 38, Frankfurt am Main.
- Speyer, Bernhard und Norbert Walter (2007). Towards a new structure for EU financial supervision. DB Research. EU Monitor 48. Frankfurt am Main.
- Walter, Norbert und Klaus Günter Deutsch, Hg. (2004). Mehr Wachstum für Deutschland. Die Reformagenda, Frankfurt am Main. Campus.
- Wruuck, Patricia (2006). Wirtschaftspatriotismus – neue Spielart der Industriepolitik? DB Research. EU Monitor 35. Frankfurt am Main.

© Copyright 2007. Deutsche Bank AG, DB Research, D-60262 Frankfurt am Main, Deutschland. Alle Rechte vorbehalten. Bei Zitaten wird um Quellenangabe „Deutsche Bank Research“ gebeten.

Die vorstehenden Angaben stellen keine Anlage-, Rechts- oder Steuerberatung dar. Alle Meinungsäußerungen geben die aktuelle Einschätzung des Verfassers wieder, die nicht notwendigerweise der Meinung der Deutsche Bank AG oder ihrer assoziierten Unternehmen entspricht. Alle Meinungen können ohne vorherige Ankündigung geändert werden. Die Meinungen können von Einschätzungen abweichen, die in anderen von der Deutsche Bank veröffentlichten Dokumenten, einschließlich Research-Veröffentlichungen, vertreten werden. Die vorstehenden Angaben werden nur zu Informationszwecken und ohne vertragliche oder sonstige Verpflichtung zur Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit, Vollständigkeit oder Angemessenheit der vorstehenden Angaben oder Einschätzungen wird keine Gewähr übernommen.

In Deutschland wird dieser Bericht von Deutsche Bank AG Frankfurt genehmigt und/oder verbreitet, die über eine Erlaubnis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht verfügt. Im Vereinigten Königreich wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG London, Mitglied der London Stock Exchange, genehmigt und/oder verbreitet, die in Bezug auf Anlagegeschäfte im Vereinigten Königreich der Aufsicht der Financial Services Authority unterliegt. In Hongkong wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Hong Kong Branch, in Korea durch Deutsche Securities Korea Co. und in Singapur durch Deutsche Bank AG, Singapore Branch, verbreitet. In Japan wird dieser Bericht durch Deutsche Securities Limited, Tokyo Branch, genehmigt und/oder verbreitet. In Australien sollten Privatkunden eine Kopie der betreffenden Produktinformation (Product Disclosure Statement oder PDS) zu jeglichem in diesem Bericht erwähnten Finanzinstrument beziehen und dieses PDS berücksichtigen, bevor sie eine Anlageentscheidung treffen.

Druck: HST Offsetdruck Schadt & Tetzlaff GbR, Dieburg