

Mehr Mut zum Neuanfang

In der Wirtschafts- und Finanzkrise scheint das Schlimmste ausgestanden zu sein. Nach dem Krisenmanagement steht die neue Bundesregierung nun in wichtigen Bereichen der Wirtschaftspolitik vor grundsätzlichen Herausforderungen. Zu deren Bewältigung werden mittel- bis langfristig angelegte Strategien benötigt, welche marktkonform ausgestaltet sein müssen. Denn selektive Staatseingriffe verfälschen den Wettbewerb und lähmen so Innovationskraft, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung.

Der Kronberger Kreis zeigt Lösungskonzepte für vier Bereiche auf, in denen ein besonders dringender Reformbedarf besteht: die Stärkung der Banken- und Finanzaufsicht, das Steuersystem (in Hinblick auf Einkommen- und Abgeltungsteuer), das Gesundheitswesen (in Hinblick auf Gesundheitspauschalen in der gesetzlichen Krankenversicherung und Altersrückstellungen in der privaten Krankenversicherung) und die Förderung von erneuerbaren Energien. Zusammenfassend lautet die Empfehlung des Kronberger Kreises: Mehr Mut zum Neuanfang!

„Mehr Mut zum Markt“ lautet die Devise des Kronberger Kreises, dem wissenschaftlichen Beirat der Stiftung Marktwirtschaft. Der 1982 gegründete Kronberger Kreis entwickelt ordnungspolitische Reformkonzepte, mit dem Ziel, die freiheitliche Ordnung in Deutschland und Europa weiterzuentwickeln. Den Staat sieht er als Regelsetzer und Schiedsrichter, nicht als Mitspieler und „Übervater“. Mit seinen Konzepten prägt der Kronberger Kreis die wirtschaftspolitische Diskussion mit. Einige Elemente seiner sorgsam abgestimmten Vorschläge finden sich in der Gesetzgebung wieder.

ISBN 3-89015-110-8



Kronberger Kreis

Juergen B. Donges, Johann Eekhoff, Lars P. Feld,
Wernhard Möschel, Manfred J. M. Neumann

Der Kronberger Kreis stellt sich vor:



Prof. Dr. Juergen B. Donges

Universität zu Köln, ehem. Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftspolitik. Mitglied des wissenschaftlichen Beirats verschiedener Forschungsinstitute im In- und Ausland.



Prof. Dr. Johann Eekhoff

Sprecher des Kronberger Kreises, Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, Präsident des Instituts für Mittelstandsforschung Bonn, Staatssekretär a.D.



Prof. Dr. Lars P. Feld

Universität Heidelberg, Gastprofessor am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.



Prof. Dr. Wernhard Möschel

Universität Tübingen, ehem. Vorsitzender der Monopolkommission, ehem. Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft.



Prof. Dr. Manfred J.M. Neumann

Universität Bonn, Präsident der Nordrhein-Westfäl. Akademie der Wissenschaften und der Künste, ehem. Vorsitzender des Wiss. Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft.

Mehr Mut zum Neuanfang

Kronberger Kreis

Juergen B. Donges, Johann Eekhoff, Lars P. Feld,
Wernhard Möschel, Manfred J. M. Neumann

Schriftenreihe der Stiftung Marktwirtschaft
Band 51

Bibliographische Information der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische
Daten sind im Internet über <http://ddb.de> abrufbar.

© 2010

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
Telefax: +49 (0)30 206057-57
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISBN: 3-89015-110-8

Titelfoto: © Laurin Rinder-Fotolia.com

Inhalt	
I. Vorwort	5
II. Banken- und Finanzaufsicht stärken	10
III. Steuerreform	14
1. Einkommensteuer: kalte Progression vermeiden	
2. Abgeltungsteuer korrigieren	
IV. Gesundheitsreform	21
1. Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung durch Gesundheitspauschalen	
2. Altersrückstellungen der privaten Kranken- versicherungen übertragbar gestalten	
V. Erneuerbare Energien ohne Subventionierung	31

I. Vorwort

1. Zu Beginn der neuen Legislaturperiode kann die neue Bundesregierung davon ausgehen, dass das Größte der Finanz- und Wirtschaftskrise ausgestanden ist, aber sie kann nicht erwarten, dass es schnell einen kräftigen Konjunkturaufschwung in Deutschland geben wird. Trotzdem sollte sie zuversichtlich sein. Denn wichtige wirtschaftspolitische Weichen für die Stabilisierung der Finanzmärkte und die Ankerbelung der wirtschaftlichen Aktivität sind in den vergangenen Monaten gestellt worden. Es war von Anbeginn klar, dass die vielfältigen Maßnahmen, die in Deutschland, im übrigen Europa und weltweit ergriffen wurden, um der Krise Herr zu werden, erst allmählich greifen würden. Zu tief saß bei den Unternehmen der Unsicherheitsschock, nachdem wichtige Bankinstitute hierzulande und im Ausland ins Straucheln geraten und eine große amerikanische Investmentbank zusammengebrochen waren. Vertrauen wiederherzustellen, braucht Zeit. Gutes Zureden seitens der politischen Entscheidungsträger hilft wenig. Ein klarer Kurs in der Wirtschaftspolitik, mit einer möglichst geschlossenen und verlässlichen Reformkonzeption, ist besser.

2. Deshalb sollte sich die Bundesregierung den wichtigen Aufgaben zuwenden und sich den zentralen Herausforderungen für unsere Gesellschaft – Globalisierung, Klimaschutz, demographischer Wandel – stellen. Das Krisenmanagement des Jahres 2009 ist kein Ersatz für mittelfristig angelegte Strategien. Diese Strategien sollten marktkonform ausgestaltet werden.

3. Über die Notwendigkeit einer marktkonformen Reformstrategie herrscht in der Bevölkerung verbreitet Skepsis. Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise ist das Vertrauen vieler Menschen in die marktwirtschaftliche Ordnung und in die innovative Kraft des Leistungswettbewerbs, glaubt man demoskopischen Umfragen, verloren gegangen. Viele setzen auf den interventionistischen Staat. Für sie steht außer Zweifel: Der Staat müsse beim Wirtschaften eine Führungsrolle übernehmen (Primat der Politik). Er habe kriselnde Banken und Unternehmen und deren Arbeitsplätze zu retten, seien diese auch noch so unwirtschaftlich. Außerdem solle er dafür sorgen, dass die Gewinnorientierung der Unternehmen begrenzt und ethische Verhaltensweisen gestärkt werden, so als stünde beides unversöhnlich in einem Gegensatz zueinander.

Der starke Staat als Garant der Sozialen Marktwirtschaft

4. Es ist in Erinnerung zu rufen: Im Konzept der Sozialen Marktwirtschaft kommt dem Staat keine Nachtwächterfunktion zu; er gibt als starker Staat die Rahmen-

bedingungen vor, unter denen Märkte überhaupt erst funktionieren können. Dann herrschen Wettbewerbsbedingungen, bei denen Unternehmen keine Monopole, Kartelle oder andersgeartete marktbeherrschende Stellungen zu Lasten Dritter, namentlich der privaten Verbraucher, aufbauen können. Die Unternehmen müssen sich vielmehr mit Innovationen anstrengen, um ihr Angebot mit den Käuferpräferenzen und deren Veränderungen in Einklang zu bringen. So wird die bestmögliche Versorgung der Gesellschaft mit Waren und Dienstleistungen erreicht.

Allerdings kann der Staat nicht alles richten. Er kann und sollte nicht jedes Unternehmen retten, nur weil es groß ist und viele Menschen beschäftigt. Er ist gut beraten, wenn er die Problemlösungskapazität, die im Wettbewerb liegt, sich auswirken lässt, und wenn er akzeptiert, dass es Grenzen für die öffentliche Neuverschuldung gibt, schon mit Rücksicht auf kommende Generationen. Aus Gründen der Fairness dürfen die Bürger nicht mit Steuer- und Abgabenlasten überbeansprucht werden. Die Menschen verstehen, dass nicht alle sozialen Leistungen sakrosankt sein können. Die meisten ahnen, dass sie selber all das viele Gute bezahlen müssen, das der Staat ihnen heute verspricht. Die Selbstverantwortung des Einzelnen ist Ausweis des mündigen Bürgers in der freien Gesellschaft, auf die er mit Recht stolz ist.

Keine selektiven Staatseingriffe

5. Als erstes wäre jetzt zu prüfen, wie lange die weitgehenden Eingriffe des Staates in die Wirtschaft seit Herbst des vergangenen Jahres beibehalten werden sollen. Zahlreiche Unternehmen quer durch alle Wirtschaftsbereiche haben einen Anreiz, als „systemisch bedeutend“ anerkannt zu werden. Sie müssen nur groß genug sein, um gute Chancen zu haben, sich gegenüber der Politik und der Öffentlichkeit diesen Status zu erwirken. Das verspricht Zugang zu den verschiedenen finanziellen Unterstützungsprogrammen des Staates. Die mittleren und kleineren Unternehmen, die in Schwierigkeiten stecken, können hingegen nicht auf staatliche Fürsorge bauen; notfalls müssen sie aufgeben, mit den entsprechenden Arbeitsplatzverlusten als Folge.

Die Bundesregierung muss bedenken, dass durch selektive Interventionen der Wettbewerb massiv verfälscht, die Faktorallokation gravierend verzerrt, die Innovationskraft in der Wirtschaft beeinträchtigt und damit letztlich der Spielraum für das künftige Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung von Arbeitskräften unnötig eingeengt würden, wenn ein angeschlagenes Unternehmen als schutzwürdig angesehen wird, nur weil es einen größeren Bestand an Beschäftigten und viele Zulieferer hat und in einer Schlüsselbranche angesiedelt ist. Die staatliche Protektion, wie auch immer gestaltet (Bürgschaften, Überbrückungskredite, Kapitalbeteiligungen),

verfestigt Produktions- und Beschäftigungsstrukturen. Es fließt Kapital in die geschützten Unternehmen, obwohl es in anderen Verwendungen gesamtwirtschaftlich produktiver eingesetzt werden könnte.

So entsteht die unerwünschte Situation, dass für die Arbeitsplätze, die in den notleidenden Unternehmen zunächst erhalten werden, keine alternativen Arbeitsplätze in anderen Bereichen entstehen. Auf mittlere Sicht ist die staatliche Protektion, wie die Erfahrung lehrt, noch nicht einmal dort wirksam, wo sie angesetzt wurde, weil die jeweiligen Unternehmen sich letztlich nicht vom Tropf des Staates zu lösen vermögen und dann über kurz oder lang doch Insolvenz anmelden müssen. Für die Sicherheit der Arbeitnehmer in ihrer Gesamtheit wäre auf Dauer nichts gewonnen.

6. Wachstumsdynamik geht mit Strukturwandel einher. Dazu gehört auch das Ausscheiden einzelner Unternehmen aus dem Markt, wenn sie sich nicht rechtzeitig auf veränderte Bedingungen einstellen, wie den Wandel der Nachfrage, technische Neuerungen, eine verschärfte Konkurrenz durch ausländische Anbieter oder starke Verschiebungen in den Preisrelationen zwischen den Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital, Energieträger und Umwelt. Der wachstumsbedingte Strukturwandel legt offen, welche Unternehmen mit den herkömmlichen Produktionsweisen und Güterangeboten keine Zukunft haben.

Es ist durchaus möglich, dass einige Branchen von den strukturellen Anpassungszwängen stärker betroffen werden als andere, ein Gesundheitskrampf statt des Gesundheitswachsens dominiert. So war es einst in der Bekleidungsindustrie, der Stahlindustrie und im Schiffsbau, so ist es heute in der Automobilindustrie. Das strukturelle Problem der enormen Überkapazitäten, das die Automobilindustrie in Deutschland und anderenorts belastet, ist nicht dadurch behoben worden, dass aus konjunkturpolitischen Gründen der Absatz kräftig mit Steuergeldern („Abwrackprämie“) gefördert wurde. Die bessere Auslastung der Produktionskapazitäten ist vorübergehend. Die im letzten Jahr geförderte Nachfrage wird alsbald fehlen, weil die Käufer fürs erste ihren Bedarf an einem neuen Fahrzeug gedeckt haben (intertemporaler Verdrängungseffekt). Die betroffenen Unternehmen werden daher um schmerzliche Anpassungen nicht herumkommen, bei denen Werkschließungen und der Abbau von Arbeitsplätzen unausweichlich sein dürften.

7. In diesen Anpassungszwängen spiegelt sich der Zusammenhang von Gewinnchance und Verlustrisiko wider. Dieses Prinzip aufzuweichen ist nicht akzeptabel, schon gar nicht, wenn es sich um misslungene unternehmerische Entscheidungen oder um das Fehlen eines zukunftsträchtigen Geschäftsmodells handelt. Verant-

wortung und Haftung gehören unzertrennlich zusammen. Indem der Staat darauf beharrt, schützt er sich selbst vor gesamtwirtschaftlich schädlichen Verhaltensrisiken (Moral Hazard-Problem). Diese bestehen darin, dass privatwirtschaftliche Lösungen (durch Eigentümer, Hausbanken, Gläubiger) hintangestellt, sowie künftige Unternehmensstrategien im Vertrauen auf den Bail-out weniger sorgfältig geplant und umgesetzt werden. Dies darf nicht sein.

8. Produzierende Unternehmen und Warenhäuser haben keine Systemrelevanz in dem Sinne, dass ohne sie die Volkswirtschaft zusammenbrechen würde. Dies ist der Unterschied zu einer Bank mit national und international diversifizierten Aktiva und Passiva. Ohne Geld und Kredit kann eine moderne, arbeitsteilige Marktwirtschaft nicht funktionieren. Eine Insolvenz notleidender Unternehmen würde nicht zu Versorgungsengpässen bei Autos oder Konsumgütern des täglichen Bedarfs führen. Die Konkurrenz würde die Marktanteile übernehmen. Viele der Beschäftigten der erfolglosen Unternehmen fänden dort einen neuen Arbeitsplatz.

Ordnungspolitische Sündenfälle korrigieren, dringende Reformen anpacken

9. Die Große Koalition hat mehrere Entscheidungen getroffen, die ordnungspolitisch fragwürdig sind und kontraproduktive Wirkungen haben können. Man denke an die Wiedereinführung der Entfernungspauschale für Arbeitnehmer, die Ausweitung der branchenbezogenen gesetzlichen Mindestlöhne, die Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitnehmer, die diskretionären Eingriffe in die Rentenanpassungsformel (Aussetzung des Nachhaltigkeitsfaktors, Verbot von Rentenkürzungen, falls die Arbeitsentgelte sinken), die Neuregelung der Erbschaftsteuer vor allem beim Betriebsvermögen, die Novellierung des Außenwirtschaftsgesetzes hinsichtlich der Kontrolle ausländischer Investitionen u.a. Alle diese Entscheidungen sollten baldmöglichst korrigiert werden (vgl. hierzu Kronberger Kreis, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik und Schriftenreihe der Stiftung Marktwirtschaft).

Dass gegen Ende der vergangenen Legislaturperiode auch noch das Kurzarbeitergeld verlängert wurde (von 18 auf 24 Monate) und dabei die betroffenen Unternehmen unter bestimmten Voraussetzungen und anders als bisher vollständig von den Sozialversicherungsbeiträgen freigestellt werden, ist als eine gutgemeinte Maßnahme zu werten. Vernünftig ist sie dennoch nicht: Die öffentlichen Haushalte werden erneut erheblich belastet, Missbrauch ist dabei nicht ausgeschlossen, und die Arbeitnehmer werden in ein Gefühl der Arbeitsplatzsicherheit versetzt, obwohl es für sie auf Dauer häufig keine reguläre Beschäftigung an der bisherigen Produktionsstätte geben wird. Außerdem werden bei einem 24-monatigen Kurzarbeitergeld faktisch die Leistungsdauer von Arbeitslosengeld I wieder verlängert

(um 12 Monate) und erneut ein Weg zur Frühverrentung von Arbeitnehmern eröffnet. Das ist nicht effizient. Die geltende Regelung zur Kurzarbeit hat den Arbeitsmarkt nicht wirklich entlastet, sondern verdeckte Arbeitslosigkeit an die Stelle von registrierter Arbeitslosigkeit treten lassen. Diese arbeitsmarktpolitische Maßnahme sollte insgesamt schnell revidiert werden. Die Bundesregierung hat zwar die geltende Regelung bis Ende 2010 verlängert, bei gleichzeitiger Verkürzung der Bezugsdauer von Kurzarbeitergeld auf 18 Monate. Dabei sollte es aber nicht bleiben. Die Bezugsdauer von Kurzarbeitergeld sollte wieder 12 Monate betragen, und die Unternehmen, die ein Interesse an diesem Instrument haben, um als Vorsorge für den kommenden Wirtschaftsaufschwung Fachkräfte im Betrieb zu halten, müssen an den Kosten beteiligt werden.

10. Im Folgenden werden vier Bereiche angesprochen, in denen ein besonders dringender Reformbedarf besteht: im Finanzsektor, im Steuersystem, im Gesundheitswesen und bei der Förderung erneuerbarer Energien. Diese Bereiche sind im Koalitionsvertrag thematisiert, aber über die Ausgestaltung der Reformen herrscht noch keine Klarheit.

II. Banken- und Finanzaufsicht stärken

11. Die internationale Finanzmarktkrise ist seit dem Frühjahr im Abklingen, aber es wird noch lange dauern, bis sich die Banken von den hohen Verlusten erholt haben werden, die sie durch umfangreiche und teils waghalsige Engagements in toxischen Wertpapieren aller Art und den anhaltenden rezessionsbedingten Ausfall von Krediten erlitten haben. Es war richtig, dass die Bundesregierung im Oktober 2008 dem damals drohenden Verlust des Vertrauens der Einleger in die Stabilität der Banken mit beruhigenden Erklärungen vorbeugte und mit der Gründung des Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) konstruktive Maßnahmen zur Stabilisierung der deutschen Finanzmärkte ergriff. So konnte der Gefahr eines Zusammenbruchs des deutschen Banken- und Finanzsystems wirksam begegnet werden. Ob die zur Abwicklung toxischer Wertpapierpositionen Mitte 2009 bereitgestellte Bad-Bank-Lösung nicht nur für einzelne Landesbanken, wie beispielsweise die Bayern LB, attraktiv ist, deren hochspekulatives Kredit- und Wertpapiergeschäft mit dem Ausland sich als besonders verlustreich erwiesen hat, sondern auch für private Banken, bleibt abzuwarten.

Insgesamt hat die deutsche Wirtschaftspolitik zur Beruhigung an den Finanzmärkten beigetragen und einer krisenbedingten Kreditklemme entgegengewirkt. Allerdings sind nicht alle Gefahren gebannt. Aufgrund der engen Verflechtung und Einbindung der deutschen Banken in die internationalen Finanzmärkte besteht größtes öffentliches Interesse an einer die Finanzmarktstabilität fördernden Fortentwicklung der bestehenden Regulierung und einer wirksamen Zusammenarbeit der nationalen Aufsichtsbehörden.

Das Problem

12. Die Krise hat gezeigt, dass die Finanzaufsichten in den Ländern Europas wie in den Vereinigten Staaten versagt haben. Zu lange Zeit haben sie dem stürmischen Prozess des internationalen Handels mit komplexen Risiken und extrem kurzfristiger refinanzierter mittel- und langfristiger Kredite in außerbilanziellen Gesellschaften nur zugesehen und die systemischen Gefahren verkannt. Auch hat es bei den nationalen Bankaufsichtsbehörden Europas immer wieder an der Bereitschaft gefehlt, über die Grenzen hinweg eng zusammen zu arbeiten.

In der Europäischen Union (EU) sollen die Aufgaben und die Zusammenarbeit der nationalen Ämter im Rahmen der Einrichtung eines Europäischen Systems für die Finanzaufsicht (ESFS) mit drei europäischen Aufsichtsämtern – für Banken, Versi-

cherungen und Wertpapierdienstleister – neu geordnet werden. Dabei geht es im Wesentlichen darum, Standards für die nationalen Aufsichtsämter zu entwickeln, die weiterhin die Aufgaben der klassischen Bankenaufsicht (mikroprudentielle Aufsicht) wahrnehmen. Umstritten ist, ob die europäischen Aufsichtsämter das Recht haben sollen, unmittelbar in die Märkte einzugreifen. Es ist ungewiss, ob eine Zuständigkeit der EU zur mikroprudentiellen Bankenaufsicht nicht eine Änderung des Lissabon-Vertrages voraussetzt. Es ist ferner das Risiko zu sehen, dass eine einmal installierte Aufsicht sich ölfleckartig ausdehnt. Bankenaufsichtsrechtliche Maßnahmen auf EG-Ebene könnten finanzielle Auswirkungen nach sich ziehen, für welche die Mitgliedstaaten aufzukommen haben. Dies berührt das Budgetrecht nationaler Parlamente. Es ist vorgesehen, dass in solchen Fällen Mitgliedstaaten einen Einspruch beim Rat der EU-Finanzminister einlegen können. Dieser entscheidet mit Mehrheit. Eine Sachfrage wird dann unausweichlich zu einer politischen. Dies muss kein Fortschritt sein.

Von der mikroprudentiellen Aufsicht zu unterscheiden ist die ‚makroprudentielle‘ Aufsicht. Diese befasst sich mit dem Finanzsystem als Ganzem. Dabei geht es darum, systemische Risiken, die in den Finanzmärkten aus makroökonomischen Entwicklungen entstehen können, zu analysieren und zu bewerten. Diese Art der Analyse ist von der Bankenaufsicht bisher nicht wahrgenommen worden, sie ist aber potentiell von großer Bedeutung. Deshalb haben sich die Mitgliedsländer der EU darauf verständigt, zusätzlich zum ESFS einen Europäischen Rat für Systemrisiken (ESRB) einzurichten. Diesem Rat sollen die Aufgaben einer regelmäßigen makroprudentiellen Analyse und gegebenenfalls eines Aussprechens von Empfehlungen übertragen werden.

Der Grundgedanke dieses Vorhabens, den Finanzsektor regelmäßig auf das Aufkommen systemischer Risiken hin zu überprüfen, ist überzeugend. Aber es bedarf dafür keiner neuen komplexen Institution, in der der Präsident und der Vizepräsident der Europäischen Zentralbank (EZB), die Gouverneure der nationalen Notenbanken der 27 EU-Staaten, ein Vertreter der Europäischen Kommission sowie die Direktoren der drei neu zu errichtenden europäischen Aufsichtsämter für Banken, Versicherungen und Wertpapierhandel Sitz und Stimme haben sollen.

Der Vorschlag

13. Die Bundesregierung sollte bei den europäischen Partnern dafür werben, zunächst allein dem Rat der Europäischen Zentralbank die Aufgabe einer regelmäßigen makroprudentiellen Analyse mit dem Schwerpunkt Eurogebiet zu übertragen, für die auf die mikroprudentiellen Erhebungen der nationalen und der drei neuen

europäischen Aufsichtsämter zurückgegriffen werden kann. Ergänzend könnten die Bank of England und andere Notenbanken des ESZB, die den Euro noch nicht übernommen haben, zu entsprechenden Analysen aufgefordert werden. Im Lichte der so zu gewinnenden Erfahrungen könnte zu einem späteren Zeitpunkt immer noch geprüft werden, ob die derzeit intendierte Einrichtung eines besonderen europäischen Risikorats ESRB erforderlich ist.

Dazu passend sollte in Deutschland die Kompetenzverteilung zwischen der Bundesbank und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) neu geordnet und klar abgegrenzt werden. Eine makroprudentielle Analyse der deutschen Finanzmärkte, bei der es in erster Linie um das rechtzeitige Erkennen der Entstehung systemischer Risiken und gegebenenfalls um warnende Hinweise an die Bundesregierung geht, kann nur von der Bundesbank wahrgenommen werden. Entgegen der erklärten Absicht der schwarz-gelben Koalition sollte jedoch die mikroprudentielle Aufsicht nicht ebenfalls in der Bundesbank konzentriert werden, sondern bei der BaFin bleiben.

Die Begründung

14. Es ist weltweit überfällig, dass die mikroprudentielle Aufsicht um eine makroprudentielle Aufsicht ergänzt wird, die die Systemstabilität der Finanzmärkte regelmäßig prüft und gegebenenfalls Warnungen ausspricht. Diese besondere Aufgabe in der EU der EZB anstatt einer neuen zu schaffenden Institution anzuvertrauen, könnte ohne eine Änderung des EG-Vertrags erfolgen. Inhaltlich gesehen wäre die Aufgabenzuweisung schlüssig und von der EZB unschwer zu bewältigen, weil es für eine angemessene Geldpolitik ohnehin einer Analyse all jener makroökonomischen Aspekte bedarf, die auch im Rahmen einer Prüfung des Systemrisikos an den Finanzmärkten von Bedeutung sind. Wenn künftig für diesen Zweck auf die von den nationalen Aufsichtsämtern und dem ESFS erhobenen mikroökonomischen Daten zurückgegriffen werden könnte, wird das vorteilhaft sein.

Allerdings sollte die makroprudentielle Aufgabe der EZB auf die Analyse und gegebenenfalls ein Warnen des Europäischen Rats beschränkt bleiben. Eine institutionelle Einbindung der Mitglieder des EZB-Rats in ein neu zu schaffendes Beschlussorgan wie den Europäischen Risikorat ist abzulehnen. Es darf kein Ansatzpunkt für eine allmähliche Aushöhlung der Unabhängigkeit der EZB geschaffen werden. Tatsächlich bedarf es keines neuen Beschlussorgans. Regelmäßige öffentliche Stellungnahmen des EZB-Rats und gegebenenfalls vertrauliche Hinweise an den Europäischen Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (Ecofin-Rat) sollten ausreichen, um geeignete Korrekturen auf den Weg zu bringen.

15. Entsprechendes gilt für die nationale Ebene. Eine regelmäßige makroprudentielle Analyse und eine entsprechende Beratung der Bundesregierung durch die Bundesbank sind unverzichtbar, wenn es um das rechtzeitige Erkennen systemischer Risiken geht. Dagegen sollte der Bank nicht auch die gesamte mikroprudentielle Bankenaufsicht anvertraut werden. Damit würde ein grundlegender Zielkonflikt angelegt. Als Zentralbank hat die Bundesbank durch ihren Präsidenten dazu beizutragen, dass die Geldpolitik der EZB der Sicherung der Stabilität des Euro verpflichtet bleibt. Als allein verantwortliche Aufsicht über die Banken hätte die Bundesbank andererseits für dauerhafte Finanzmarktstabilität zu sorgen. Der einfachste Weg, dieses zweite Ziel zu erreichen, wäre der, für eine Politik des leichten Geldes einzutreten, die den Banken hinreichende Gewinne ermöglichte, aber auf Dauer zulasten des eigentlichen Zieles der Bewahrung des Geldwerts ginge. Deshalb ist es wichtig, dass die Bundesbank freigehalten wird von einer Verstrickung in Probleme der mikroprudentiellen Bankenaufsicht. Es wäre im wohlverstandenen Interesse nicht nur Deutschlands, sondern aller Mitgliedsländer der EU, dass die Bundesbank ihre große Tradition des Eintretens für eine Geldpolitik der Preisstabilität weiterhin glaubwürdig verfolgen kann. Die Bundesregierung hat die Absicht, die Trennung von Währungspolitik und Bankenaufsicht durch zusätzliche organisatorische Maßnahmen zu gewährleisten („Anstalt in der Anstalt“). Das ist praktisch die Idee einer BaFin innerhalb der Bundesbank. Dann belässt man es besser gleich beim gegenwärtigen Zustand. Der Weg, den Status der Unabhängigkeit der Bundesbank auch im Rahmen der Bankenaufsicht aufrechtzuhalten, ist aus Rechtsgründen verwehrt (keine sogenannten ministerialfreien Räume).

Die mikroprudentielle Aufsicht – von der regelmäßigen Kontrolle der Geschäftstätigkeit der Banken über das diskretionäre Eingreifen im Einzelfall bis hin zu der Frage, ob eine Bank staatlich gestützt oder gar geschlossen werden sollte – kann von einer restrukturierten BaFin wahrgenommen werden. Im Einzelfall mag auch ein sachkundiger Rat der Bundesbank eingeholt werden, sie sollte aber keine Aufsichtsentscheidungen treffen.

Die letzte Verantwortung für den Erhalt des Bankensystems hat die Bundesregierung, die im äußersten Notfall mit Steuermitteln einspringen muss. Für sie handelt das Bundesfinanzministerium und nachgeordnet die weisungsabhängige BaFin, nicht dagegen die regierungsunabhängige Bundesbank, deren Status der Unabhängigkeit aus Gründen der Bewahrung der Geldwertstabilität unbedingt zu erhalten ist.

III. Steuerreform

16. Die größte wirtschaftspolitische Herausforderung in dieser Legislaturperiode dürfte in der Finanzpolitik zu finden sein. Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Große Koalition mit einer stark expansiven Finanzpolitik versucht, die Konjunktur zu stabilisieren. Mit ihrem zweiten Konjunkturprogramm hat sie aber auch eine neue Beschränkung der Staatsverschuldung auf den Weg gebracht, die zuvor in der Föderalismuskommission II zu scheitern drohte. Diese Schuldenregel wird sich deutlich restriktiver auf die Finanzpolitik auswirken als die alten Regeln des Art. 115 GG (a.F.) i.V.m. Art. 109 GG (a.F.). Falls die deutsche Wirtschaft im Jahr 2010 auf einen Wachstumspfad einschwenkt, erzwingt die Schuldenregel bereits ab 2011 einen Konsolidierungskurs, der nur geringe Spielräume für Steuerreformen belässt. Gleichwohl sind Steuerreformen möglich.

17. Steuerreformen sind zudem notwendig. Die vergangene Dekade war durch vielfältige Bemühungen der Bundesregierungen gekennzeichnet, das Steuersystem vernünftiger auszugestalten. Jedoch waren die Reformen der Einkommen- und Körperschaftsteuer nicht von einem eindeutigen Leitbild geprägt. Bei der Einkommensteuer orientierte sich der Gesetzgeber einerseits an der Vorstellung der Tarifenkung bei gleichzeitiger Verbreiterung der Bemessungsgrundlage. So wurde der Spitzensteuersatz von 51 Prozent auf 42 Prozent (zuzüglich Solidarzuschlag und Kirchensteuer) gesenkt und der Grundfreibetrag wurde angehoben. Steuervergünstigungen, wie die Entfernungspauschale oder die Eigenheimzulage, wurden zur Gegenfinanzierung reduziert oder gestrichen. Allerdings nahm die Bundesregierung diese Reformen teilweise wieder zurück. Beispielsweise änderte der Gesetzgeber den Einkommensteuertarif faktisch durch eine sogenannte „Reichensteuer“ für höhere Einkommen (mit Ausnahme der Einkünfte aus Gewerbebetrieb) in Höhe von 45 Prozent (zuzüglich Solidarzuschlag und Kirchensteuer) und führte die Entfernungspauschale auch für die ersten 20 Kilometer erneut ein.

Andererseits bewegte sich die Steuerpolitik in Richtung einer dualen Einkommensteuer skandinavisches Vorbilds. Mit der Einführung der sogenannten Abgeltungsteuer werden Kapitaleinkünfte seit 2009 mit einem niedrigeren Tarif von 25 Prozent besteuert, während alle anderen Einkunftsarten weiterhin der progressiven Einkommensteuer unterliegen.

18. Die deutsche Steuerpolitik leidet unter fehlender Orientierung. Vor allem gelingt es nicht, den Übergang zu einer klaren und vernünftigen Besteuerung der

Einkommen und Gewinne, etwa durch eine konsequente Konsumorientierung der Besteuerung, zu schaffen. Die Verzerrungen im Steuersystem bleiben daher trotz aller Reformbemühungen weiterhin erheblich. Daran ändern auch die steuerlichen Sofortmaßnahmen der neuen Bundesregierung im sogenannten Wachstumsbeschleunigungsgesetz nichts, das sinnvolle und dringend erforderliche Maßnahmen vornehmlich im Bereich der Unternehmensbesteuerung vorsieht. Insbesondere die mittleren Einkommen sind jedoch immer noch zu hoch belastet. Dadurch ist das deutsche Steuersystem in einem zu starken Maße leistungsfeindlich.

1. Einkommensteuer: kalte Progression vermeiden

Das Problem

19. Im gegenwärtigen progressiven Einkommensteuertarif entsteht eine Zunahme der Progression über die Zeit ohne eine explizite Veränderung des Einkommensteuerrechts schon durch das Wachstum der Realeinkommen bei unverändertem Preisniveau. Die Progression nimmt aber auch dann zu, wenn die Einkommen durch Inflation nominal aufgebläht werden, ohne dass die Einkommen der Steuerzahler real steigen. Dieses Problem der „kalten Progression“ verschärft sich, wenn der Tarifverlauf besonders steil ist.

Der Vorschlag

20. Für die Einkommensteuer ist die Verlässlichkeit einer mäßigen Steuerbelastung durch einen automatischen Teuerungsausgleich erreichbar. Dadurch würden die lediglich inflationsbedingten Einkommenssteigerungen regelmäßig so korrigiert, dass die schleichende Erhöhung der Steuerbelastung unterbleibt. Nach dem Leistungsprinzip sollen nur reale Einkommenssteigerungen zu einer höheren Steuerbelastung durch die progressive Einkommensteuer führen.

21. Dennoch wird die Bundesregierung sich auch über eine Rückgabe der durch die kalte Progression entstandenen Inflationsgewinne verständigen müssen. Die starke Progression bei Beziehern mittlerer Einkommen sollte durch eine Tarifreform abgemildert werden.

Die Begründung

22. Die Haushaltslage nach der Bundestagswahl lässt eine Tarifreform bei der Einkommensteuer zunächst unrealistisch erscheinen. Die erwartete Nettoneuverschuldung des öffentlichen Gesamthaushalts in Deutschland beläuft sich in diesem Jahr auf 72 Mrd. Euro und somit etwa 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Im Jahr

2010 wird sie voraussichtlich 125 Mrd. Euro, etwa 6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, betragen.¹ Die neue Schuldenregel für den Bund erfordert eine zügige Konsolidierung, damit der Bundeshaushalt im Jahr 2016 im Rahmen der von der Schuldengrenze erlaubten Nettoneuverschuldung von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (im Konjunkturverlauf) bleibt. Die Länderhaushalte dürfen ab 2020 keine Schulden mehr machen. Nach Berechnungen des Sachverständigenrates ergeben sich aus der neuen Schuldenregel Konsolidierungserfordernisse des Bundes, die im Durchschnitt um jährlich etwa 6 Mrd. Euro ab dem Jahr 2011 bis ins Jahr 2016 ansteigen. Der Konsolidierungsbedarf erhöht sich damit von 6 Mrd. Euro im Jahr 2011 auf 37 Mrd. Euro im Jahr 2016.² Die laufende Legislaturperiode muss somit im Zeichen der Haushaltskonsolidierung stehen. Vorrangig sollten Ausgaben verringert und Steuervergünstigungen gestrichen werden.

Steuerreformen sind dennoch nicht unmöglich geworden, wenn die durch einzelne steuerpolitische Maßnahmen verursachten Mindereinnahmen durch eine Verringerung der Ausgaben oder der Steuersubventionen kompensiert werden. Es ist nicht damit zu rechnen, dass die aus einer geringeren Steuerbelastung resultierenden Wachstumsimpulse die Einnahmeherausfälle aufgrund einer Korrektur des Einkommensteuertarifs vollständig selbst finanzieren. Konjunkturelle Mehreinnahmen müssen zudem aufgrund der Schuldenregel zur Konsolidierung eingesetzt werden.

Ausgabensenkungen lassen sich mittelfristig für viele Politikbereiche, etwa in der Wirtschaftsförderung oder in der Umweltpolitik, vorstellen. Der Bund und die Länder subventionieren in zu hohem Maße durch Beihilfen oder Steuervergünstigungen. Zu den bei den Steuervergünstigungen ansetzenden Maßnahmen gehört auch die Aufhebung des reduzierten Satzes der Umsatzsteuer, die sich somit für eine steuerliche Gegenfinanzierung einer Einkommensteuersenkung anbietet. Der ermäßigte Satz wirkt wie eine kombinierte Besteuerung zum Normalsatz plus eine Subvention für spezielle Güter. Der ermäßigte Steuersatz wird zum einen willkürlich eingeräumt, wie nicht zuletzt die beschlossene Steuervergünstigung für Beherbergungsleistungen belegt. Die Ermäßigung findet zum anderen wesentlich in Form einer unechten Befreiung statt, bei der die in den Vorumsätzen enthaltene Mehrwertsteuer abgezogen

1 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2009/10, Ziffer 257ff., Tabellen 25 und 28, S. 178ff.

2 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2009/10, Ziffer 265ff., Tabelle 27, S. 181ff. Das Bundesfinanzministerium geht sogar von zusätzlichen 10 Mrd. Euro pro Jahr als Konsolidierungserfordernis aus.

werden kann.³ Dadurch treten unklare Preiswirkungen, vor allem aber Verzerrungen auf. In welchem Ausmaß ein Unternehmen hinsichtlich der mit dem reduzierten Satz besteuerten Produkte entlastet wird, hängt vom Anteil der Wertschöpfung der letzten Stufe des Produktionsprozesses am Produktpreis ab.

Der reduzierte Umsatzsteuersatz wird vor allem durch sozialpolitische Zielsetzungen begründet. Demnach sollen Personen mit niedrigem Einkommen, die davon in aller Regel relativ viel für den Konsum einsetzen müssen, entlastet werden. Eine Anhebung des reduzierten Umsatzsteuersatzes von 7 Prozent auf den Normalsatz von 19 Prozent würde Mehreinnahmen von etwa 20 Mrd. Euro bewirken. Zur Finanzierung der sozialpolitischen Zielsetzung sind etwa 2 Mrd. Euro erforderlich. Damit wird deutlich, warum der reduzierte Mehrwertsteuersatz nicht als soziale Regelung angesehen werden kann. Er gilt für Reiche und Arme gleichermaßen und wird zudem für viele Güter und Dienstleistungen gewährt, die in keinem Zusammenhang mit der sozialpolitischen Zielsetzung stehen.

23. Das Erfordernis der Konsolidierung darf nicht dazu führen, dass durch Inflation bedingte, lediglich nominale Einkommenssteigerungen letztlich einer höheren realen Belastung unterliegen. Dies schwächt die Anreize zu arbeiten, zu sparen und Risiken zu übernehmen. Die „kalte Progression“ ist besonders stark im Bereich der mittleren Einkommen, dem sogenannten „Mittelstandsbauch“ der Einkommensteuer. Diesen gilt es abzuflachen. Der Staat gibt den Bürgern damit das zurück, was er ihnen zuvor ohne explizite demokratische Entscheidung durch den Automatismus der Progression weggenommen hat.

Ob dazu die Einführung eines Stufentarifs erforderlich ist, lässt sich bezweifeln. Ein Stufentarif führt zu keiner nennenswerten Vereinfachung, weil die Komplexität der Einkommensteuer vor allem aus der Ermittlung der Bemessungsgrundlage resultiert. Zudem weist der Stufentarif (auch als Stufengrenzsatztarif) an den Sprungstellen deutlich ungünstigere Leistungsanreize als der Formeltarif auf. Die Abflachung der Progression im geltenden Formeltarif ist daher sinnvoller.

3 Beispielsweise kann das Hotelgewerbe diejenigen Vorleistungen, die mit einer Umsatzsteuer von 19 Prozent belastet sind, etwa Handwerksleistungen, in Höhe des entsprechenden Betrages von der eigenen Umsatzsteuerschuld absetzen. Auf die eigenen Umsätze sind jedoch lediglich 7 Prozent Umsatzsteuer zu entrichten. Die deutsche Tourismusbranche, die Beherbergungsleistungen in Deutschland einkauft, darf künftig jedoch nur noch die darauf gezahlten 7 Prozent Umsatzsteuer von den eigenen mit 19 Prozent zu versteuernden Umsätzen absetzen. Inwiefern sich durch die umsatzsteuerliche Vergünstigung der Beherbergungsleistungen Preisnachlässe für die Touristikkonzerne ergeben, hängt von der Marktsituation der beteiligten Unternehmen ab.

Ein Vergleich der durch die kalte Progression verursachten Erhöhung der Steuerbelastung und der seit Bestehen der Bundesrepublik durchgeführten Steuerreformen zeigt, dass diese fast alle die Wirkungen der kalten Progression mit erheblicher Zeitverzögerung lediglich nachträglich ausgeglichen haben. Echte reale Entlastungen brachten diese Reformen nicht. Vor diesem Hintergrund bietet sich eine automatische Indexierung der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer an. Neben der Verwirklichung des Leistungsfähigkeitsprinzips und der Verbesserung der Leistungsanreize spricht für die automatische Anpassung, dass Steuererhöhungen ohne eine demokratische Entscheidung nicht länger möglich sind. Wie die Erfahrungen anderer Länder zeigen, ist eine Indexierung der Einkommensteuer schließlich auch technisch problemlos umsetzbar.

2. Abgeltungsteuer korrigieren

Das Problem

24. Die Abgeltungsteuer ist ein wichtiger Schritt in Richtung einer konsumorientierten Einkommensteuer. Sie steht neben der nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkünften – einer teilweisen Sparbereinigung des Einkommens für bestimmte Formen der Altersvorsorge – und zielt darauf ab, die Verzerrungen auf den Kapitalmärkten zu verringern.

25. In ihrer gegenwärtigen Form verbleiben jedoch gravierende Verzerrungswirkungen. Die Abgeltungsteuer begünstigt das Sparen in verzinslichen Papieren gegenüber dem Erwerb von Aktien. Fremdkapital wird somit gegenüber Eigenkapital deutlich besser gestellt.

Der Vorschlag

26. Die Diskriminierung des Eigenkapitals sollte behoben werden. Eine echte Abgeltungsteuer belastet die Kapitalerträge nur einmal. Die heutige Doppelbelastung des Eigenkapitals durch die Unternehmenssteuern (Körperschaft- und Gewerbesteuer) und die Abgeltungsteuer, einschließlich der Veräußerungsgewinnsteuer, sollte durch eine Abschaffung der Abgeltungsteuer auf ausgeschüttete Unternehmensgewinne und auf Veräußerungsgewinne reduziert werden. Sie würde dadurch auf die Höhe der Belastung des Fremdkapitals herabgestuft. Die Abgeltungsteuer würde nur noch auf die Erträge aus allen anderen Kapitaleinkünften erhoben.

Die Begründung

27. Seit dem 1. Januar 2009 werden private Kapitaleinkünfte nicht mehr mit dem in-

dividuellen Einkommensteuersatz, sondern mit einem einheitlichen Satz von 25 Prozent (zuzüglich Solidarzuschlag und gegebenenfalls Kirchensteuer) besteuert. Liegt der persönliche Steuersatz unter 25 Prozent, kann auf Antrag mit dem niedrigeren Einkommensteuersatz besteuert werden. Diese Regelungen sehen für die meisten Steuerzahler auf den ersten Blick günstig aus. Leider ist dies nicht so einfach.

28. Kapitaleinkünfte sind im Wesentlichen die Erträge aus Wertpapieren, also Zinsen und Dividenden. Dazu gehören aber auch die Veräußerungsgewinne, also die Wertsteigerungen des Kapitalvermögens. Private Immobilienvermögen bleiben hingegen praktisch von der Veräußerungsgewinnsteuer verschont.

29. Die größten Veränderungen durch die Abgeltungsteuer ergeben sich zwischen den Zinseinnahmen und den Erträgen aus Anteilen an Kapitalgesellschaften (insbesondere Dividenden). Die Kontensparer und die Inhaber von verzinslichen Wertpapieren mit einem persönlichen Steuersatz von mehr als 25 Prozent zahlen weniger Steuern. Die Entlastung ist umso größer, je höher der persönliche Steuersatz ist. Die ausgeschütteten Dividenden auf Aktien und anderen Anteilen an Kapitalgesellschaften werden ebenfalls mit der Abgeltungsteuer belastet. Aber die Erträge aus Aktien – also die Gewinne – werden doppelt besteuert, weil sie bereits im Unternehmen der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer unterliegen, so dass die möglichen Dividenden entsprechend verringert werden.

30. Während die Zinsen also deutlich niedriger besteuert werden, sinkt die Steuerlast für Dividendenpapiere bei vergleichsweise hohem Einkommen nur geringfügig. Das liegt daran, dass es sich bei der Steuer auf Dividenden nicht um eine echte Abgeltungsteuer handelt. Der eigentliche Sinn der Abgeltungsteuer besteht darin, Kapitalerträge nur einmal und mit dem gleichen Satz zu besteuern. Tatsächlich werden aber die Gewinne auf Anteile an Kapitalgesellschaften zunächst im Unternehmen und anschließend bei den Anteilseignern besteuert. Dies macht sich vor allem bemerkbar, wenn Aktionäre ihre Aktien verkaufen und der Kurs gestiegen ist. Dann zahlen sie nicht nur Steuern auf die Ausschüttung, sondern auch auf den Veräußerungsgewinn. Beim Kauf von Aktien berücksichtigt der Käufer aber die höhere Belastung durch die Abgeltungsteuer in seiner Zahlungsbereitschaft, so dass sich die Abgeltungsteuer in niedrigeren Kursen niederschlägt. Durch diesen Kapitalisierungseffekt wird der Aktienbesitzer weiter steuerlich benachteiligt.

31. Somit wird das Sparen in verzinslichen Papieren im Vergleich zum Erwerb von Aktien steuerlich erheblich begünstigt. Dieser Effekt wird noch verstärkt durch die

Scheingewinnbesteuerung bei der Kapitalanlage in Aktien: Die Wertsteigerung aufgrund der Inflation ist künftig als Veräußerungsgewinn zu versteuern.

32. Kann sich die neue Bundesregierung nicht zu einer Abschaffung der Abgeltungsteuer auf Dividenden durchringen, so bietet sich eine Möglichkeit an, um die durch die Abgeltungsteuer verursachten Verzerrungen abzuschwächen: eine Verbesserung der Verlustverrechnungsmöglichkeiten. Die Behandlung der Veräußerungsgewinne ist eine wesentliche Quelle der durch die Abgeltungsteuer verursachten Verzerrungen. Verluste aus privaten Kapitalanlagen, die der Abgeltungsteuer unterliegen, können nämlich nur mit Gewinnen aus anderen Kapitalanlagen, nicht aber mit den Einkünften aus anderen Einkunftsarten der Einkommensteuer verrechnet werden. Dabei ist lediglich ein Verlustvortrag, kein Verlustrücktrag erlaubt. Von einem fairen Staat hätte man eigentlich erwarten können, dass er nicht nur 25 Prozent der Gewinne kassiert, sondern auch unmittelbar 25 Prozent der Verluste trägt, wenn die Verrechnung mit anderen Einkünften gestrichen wird. Dies würde einen unbegrenzten Verlustvor- und -rücktrag erfordern. Durch die eingeschränkten Verlustverrechnungsmöglichkeiten ist die Abgeltungsteuer nicht risikoneutral: Der Staat ist stärker an den Chancen als an den Risiken einer Kapitalanlage beteiligt. Daher sollten die Verlustverrechnungsmöglichkeiten großzügig ausgebaut werden, wenn die Abschaffung der Abgeltungsteuer auf Dividenden nicht gelingt.

33. Auch wenn die kommende Legislaturperiode im Zeichen der Konsolidierung stehen muss, lassen sich Steuerreformen durchführen. Die Mindereinnahmen sind durchaus in den Haushalten des Bundes, der Länder und der Gemeinden durch Gegenmaßnahmen auf der Ausgabenseite und durch eine Streichung von Steuervergünstigungen zu kompensieren.

IV. Gesundheitsreform

1. Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung durch Gesundheitspauschalen

Das Problem

34. Die Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) über lohn- und rentenbezogene Beiträge ist ungerecht, weil der Lohn in vielen Fällen weder die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit noch das Risiko der Versicherten widerspiegelt. Bei den einkommensschwachen Versicherten liegt das Problem schon darin, dass die Krankenversicherung verbilligt wird, statt deren selbst erzielt Einkommen so weit aufzustocken, dass sie einen angemessenen Versicherungsschutz bezahlen können.

35. Ein Versicherter mit einem vergleichsweise niedrigen Lohneinkommen zahlt einen geringen Beitrag, auch wenn er erhebliche sonstige Einkünfte erzielt. Ein Versicherter, der ein gleich hohes Gesamteinkommen als Lohn erhält, zahlt einen hohen Beitrag. Er muss den Versicherten mit geringem Lohn und sonstigen Einkünften unterstützen. Die angestrebte Belastung nach der Leistungsfähigkeit der Versicherten wird nicht erreicht. So verringert sich beispielsweise der Beitrag, wenn ein Versicherter mehrere Wohnungen erbt und deshalb seine Arbeitszeit deutlich reduziert. Der Beitrag sinkt, obwohl sich die wirtschaftliche Situation verbessert hat.

36. Arbeitnehmer, die ein Lohneinkommen erzielen, das oberhalb der oberen Versicherungspflichtgrenze der GKV von 4.162,50 Euro monatlich liegt, können sich privat versichern und müssen nicht am Sozialausgleich in der GKV teilnehmen. Versicherte, die unterhalb der unteren GKV-Versicherungspflichtgrenze von 400 Euro liegen, erhalten keinen sozialen Ausgleich innerhalb der GKV, indem sie zu entsprechend niedrigen Beiträgen versichert werden. Sie gehören nicht zu den Pflichtversicherten der GKV. Sie haben grundsätzlich kostendeckende Beiträge zu zahlen, die aber vom Steuerzahler getragen werden.

37. Unbefriedigend ist auch die unentgeltliche Mitversicherung von Ehepartnern und eingetragenen Lebenspartnern. Wenn beide Partner arbeiten und jeder 3.750 Euro verdient, zahlt *jeder* den aktuellen Höchstbeitrag von knapp 560 Euro monatlich. Das kostet den Haushalt insgesamt rund 1.120 Euro. Verdient ein Partner alleine 7.500 Euro und der andere Partner nichts, wird nur ein Beitrag in Höhe von knapp 560 Euro fällig.

Der Vorschlag: Gesundheitspauschale

38. Die Einkommensumverteilung und die soziale Mindestsicherung sind grundsätzlich öffentliche Aufgaben, die allen einkommensschwachen Bürgern zugute kommen und aus allgemeinen Steuern finanziert werden. Deshalb wird vorgeschlagen,

- die GKV von der Umverteilungsaufgabe zu entlasten und statt der lohnabhängigen Beiträge einen Pauschalbetrag von jedem Versicherten zu erheben. Bei unverändertem Beitragsvolumen würden die Gesundheitspauschalen etwa 90 Euro pro Kind und 200 Euro pro Erwachsenen betragen. Soll es bei der unentgeltlichen Versicherung der Kinder bleiben, müsste die Pauschale für die Erwachsenen um gut 20 Euro höher liegen. Die Pauschalen können sich zwischen den Krankenversicherungen unterscheiden;
- über das Steuer- und Transfersystem sicher zu stellen, dass auch die einkommensschwachen Bürger die Gesundheitspauschale zahlen können;
- die Arbeitgeberanteile nicht mehr an den Gesundheitsfonds zu entrichten, sondern den Arbeitnehmern als Lohn ausbezahlen.

In der Koalitionsvereinbarung vom 26. Oktober 2009 ist vorgesehen, die Arbeitnehmerbeiträge auf Pauschalen umzustellen und die Umverteilung insoweit von der GKV auf das Steuer- und Transfersystem zu übertragen. Die Arbeitgeberbeiträge sollen auf dem gegenwärtigen Niveau festgeschrieben werden. Die Gesundheitskosten sollen von den Löhnen entkoppelt werden. Insgesamt entspricht das einer Teilumstellung auf Gesundheitspauschalen, wobei dieser Teil ein höheres Gewicht erhält, wenn die Beitragssätze steigen.

Die Begründung

39. In den allgemeinen Transfersystemen wird die wirtschaftliche und soziale Situation der Bürger systematisch überprüft. Neben dem Lohn Einkommen werden die weiteren Einkünfte, das Vermögen und die Leistungsfähigkeit der Angehörigen berücksichtigt. Damit werden die Fehllenkungen von sozialen Leistungen in der GKV vermieden.

Ein Großteil der sozialen Absicherung von Gesundheitsleistungen ist bereits aus der GKV ausgegliedert und wird durch Steuern finanziert. Die ärmsten Bürger, die ein sehr geringes oder gar kein Einkommen haben, nehmen nicht an dem lohnbezogenen sozialen Ausgleich innerhalb der GKV teil. Für sie entrichten die Agenturen

für Arbeit oder die Kommunen einen monatlichen Beitrag von rund 125 Euro. Die Umverteilung zugunsten dieser rund 8 Mio. Versicherten erfolgt also bereits überwiegend aus Steuergeldern. Einen zusätzlichen Zuschuss brauchen somit bei der Einführung einer Gesundheitspauschale nur solche Versicherten in der GKV, deren lohnabhängiger Beitrag niedriger ist als die neue Gesundheitspauschale – und auch nur dann, wenn sie keine hinreichenden sonstigen Einkünfte haben.

Im Vergleich zur geltenden Regelung wird das Umverteilungsvolumen kleiner. Die Summe aus Steuern und Abgaben verringert sich um einen zweistelligen Milliardenbetrag, ohne die soziale Absicherung abzuschwächen. Die Entlastung der Nettozahler in der GKV fällt erheblich höher aus als die Belastung aufgrund der zusätzlichen Steuern. Der Grund liegt darin, dass die Bedürftigkeit in der GKV nur am Lohn bemessen und deshalb zu hoch eingeschätzt wird – was bei der Bemessung von Transferzahlungen nicht mehr der Fall ist.

Die Vorteile der Gesundheitspauschale

Mit der Einführung der Gesundheitspauschale ist eine Reihe von positiven Wirkungen verbunden:

- Mit einer Gesundheitspauschale werden die Probleme der beitragsfreien Mitversicherung von Partnern behoben. Die Umverteilung wird konsequent aus der Versicherung herausgenommen und – soweit erforderlich – auf den Staat übertragen.
- Für Versicherte, deren Lohn Einkommen die Versicherungspflichtgrenze in der GKV überschreitet, entfällt der Anreiz, in eine private Krankenversicherung zu wechseln, um sich der Umverteilung zu entziehen.
- Die Beitragsbemessungsgrenzen werden für die Arbeitnehmer überflüssig, da pauschale Beiträge gezahlt werden, die sich allenfalls zwischen den Versicherungen aber nicht nach dem Lohn unterscheiden. Der Risikostrukturausgleich wird auf einen Bruchteil schrumpfen. Die Gesundheitspauschalen können wieder unmittelbar an die jeweilige Versicherung fließen.
- Ein großer Vorteil der Gesundheitspauschale gegenüber lohn- und einkommensabhängigen Beiträgen liegt darin, dass von ihr keine negativen Beschäftigungsanreize ausgehen. Lohnbezogene Beiträge wirken wie eine proportionale (zusätzliche) Lohnsteuer, da die Beiträge mit dem Lohn steigen, obwohl die Leistungen gleich bleiben.

- Die pauschalen Beitragseinnahmen sind nicht konjunkturabhängig, weil sie nicht mit der Anzahl der Beschäftigten und der Höhe der Löhne schwanken.

Einwände gegen die Gesundheitspauschale

Zu den Wirkungen der Umstellung gibt es sehr unterschiedliche Vermutungen und Erwartungen, wie die öffentliche Diskussion unmittelbar nach der Verabschiedung der Koalitionsvereinbarungen gezeigt hat. Selbstverständlich fehlt es dabei nicht an einseitigen Interpretationen und Behauptungen. Deshalb ist es notwendig, auf einige Erwartungen und Besorgnisse einzugehen.

1. Einwand: Schon die Umstellung der Arbeitnehmerbeiträge auf Gesundheitspauschalen ist nicht finanzierbar. Sie kostet den Steuerzahler zusätzlich 15 Mrd. Euro.⁴

Diese Aussage ist irreführend. Innerhalb der GKV mit einem gesamten Einnahmenvolumen von 157 Mrd. Euro werden 44 bis 45 Mrd. Euro von Versicherten mit hohen Löhnen zu Versicherten mit niedrigen Löhnen umverteilt. Wenn lediglich die Beiträge der Arbeitnehmer in Pauschalen umgewandelt und für Einkommensschwache durch steuerfinanzierte Zuschüsse verringert werden, sinkt das Umverteilungsvolumen innerhalb der GKV um gut die Hälfte also um 23 bis 24 Mrd. Euro. Um diesen Betrag werden die Versicherten mit vergleichsweise hohen Löhnen *entlastet*. Da die unberechtigte Umverteilung zugunsten von Versicherten mit anderen Einkünften, Vermögen usw. wegfällt, sind im steuerfinanzierten Transfersystem nicht knapp 24 Mrd. Euro, sondern nur rund 16 Mrd. Euro erforderlich. Das heißt: Die Gesamtbelastung aus Steuern und Abgaben (Beiträgen) geht um etwa 8 Mrd. Euro zurück. Die Abgabenlast wird auf jeden Fall *sinken*.

2. Einwand: Für die Versicherten wird es teurer.

Das trifft nicht zu. Die Versicherten insgesamt werden nicht nur durch die eingesparten ungerechtfertigten Umverteilungszahlungen entlastet, sondern auch weil die übrigen Steuerzahler sich an den Umverteilungslasten beteiligen. Zu den einzelnen Gruppen lässt sich feststellen, dass die GKV-Versicherten mit vergleichsweise hohen Löhnen deutlich weniger zahlen werden. Für die einkommensschwächsten, nämlich die Bezieher von Arbeitslosengeld II und Sozialhilfe, ändert sich nichts. Für diese Gruppen trägt der Steuerzahler heute schon die Beiträge zur GKV. Verlierer werden die Versicherten sein, die vergleichsweise niedrige Löhne beziehen und deshalb einen impliziten Zuschuss von den anderen Versicherten erhalten, die aber über bisher nicht berücksichtigte Einkommen oder Vermögen verfügen oder leis-

⁴ So z.B. IGES-Institut für Gesundheits- und Gesellschaftsforschung im Handelsblatt vom 10. November 2009.

tungsfähige Angehörige haben. Diese Versicherten tragen die Kosten der Umstellung. Genau diese Gruppe ist aber auch nicht oder zumindest nicht im bisherigen Umfang unterstützungswürdig. Sie verliert ungerechtfertigte Zahlungen, die zum Teil von Versicherten mit geringerer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit aufgebracht werden.

3. Einwand: Es kommt zu einer Entsolidarisierung, weil die Arbeitgeberbeiträge eingefroren werden und künftige Beitragssteigerungen in vollem Umfang von den Arbeitnehmern getragen werden müssen.

Das wird nicht der Fall sein. Für die Unternehmer kommt es darauf an, wie hoch die Gesamtkosten der Beschäftigung eines Arbeitnehmers sind. Dazu gehören auch die Beiträge, die sie für den Arbeitnehmer an eine Versicherung überweisen. Die Arbeitgeber könnten den Arbeitgeberanteil an die Arbeitnehmer auszahlen, so dass diese in der Lage wären, den gesamten Versicherungsbeitrag zu zahlen. Das gilt auch für die Zukunft. Anders gewendet: Wenn der Beitrag zur GKV in den nächsten Jahren steigt, werden die Arbeitgeber nicht daran vorbeikommen, den Zusatzbetrag bei der nächsten Lohnanpassung zu berücksichtigen oder Arbeitsplätze abzubauen. Und umgekehrt: Je weniger sie an die Versicherung zahlen müssen, umso höher kann der ausgezahlte Lohn sein.

4. Einwand: Es ist zu befürchten, dass in dem neuen System noch mehr junge, gesunde und gut verdienende Menschen in die private Krankenversicherung wechseln.

Hierzu gibt es die Gegenthese, dass die relativ geringen Pauschalen von 100 bis 120 Euro monatlich gegenüber den bisherigen Arbeitnehmerbeiträgen bis zu 280 Euro für potentielle Privatversicherte sehr attraktiv sein werden, so dass die privaten Versicherungen Schwierigkeiten haben werden, neue Mitglieder zu bekommen. Tendenziell wird eher die zweite Wirkung eintreten, denn die besonders gut verdienenden GKV-Versicherten brauchen innerhalb der GKV keine Umverteilungslasten mehr zu tragen. Die niedrigen Pauschalen in der GKV dürfen allerdings nicht mit den Beiträgen der PKV verglichen werden, denn die Arbeitgeber zahlen regelmäßig einen Zuschuss zur privaten Versicherung, weil sie keinen Arbeitgeberbeitrag an die Versicherung entrichten müssen.

5. Einwand: Eine Umstellung der GKV-Beiträge auf Gesundheitspauschalen ist auf jeden Fall für die nächsten Jahre auszuschließen, weil das Steuersystem nicht stärker belastet werden kann.

Selbst wenn man nicht die gesamten Abgaben, sondern nur die Steuern in den Blick nimmt, lässt sich die Umstellung verwirklichen. Der Steuerzuschuss zur GKV soll im Jahr 2010 knapp 16 Mrd. Euro betragen und sich in den Folgejahren auf

14 Mrd. Euro einpendeln. Außerdem besteht noch eine Forderung aus einem Bundesdarlehen an die GKV aus dem Jahr 2009 in Höhe von 2,3 Mrd. Euro. Diese Leistungen der Steuerzahler können alle eingestellt bzw. zurückgefordert werden, so dass hinreichende Mittel für den Sozialausgleich verfügbar wären, ohne zusätzliche Steuereinnahmen zu benötigen. Das Einstellen der steuerfinanzierten Zuschüsse an die GKV ist schon damit zu rechtfertigen, dass es immer noch bei einer Nettoentlastung der gesetzlich Versicherten in Höhe der ungerechtfertigten Umverteilungszahlungen bliebe. Gleichzeitig würde ein zweites Strukturproblem gelöst. Die Übernahme von Beitragszahlungen für die Kinder in der GKV ist keine familienpolitische Leistung, die vom Steuerzahler zu tragen ist.⁵ Der dafür vorgesehene Betrag von 14 Mrd. Euro jährlich kann gestrichen werden. Bei unentgeltlicher Versicherung der Kinder müssen die Erwachsenen selbstverständlich höhere Beiträge zahlen. Dieses bestehende Verfahren ist – ohne staatliche Zuschüsse – sinnvoll, weil Eltern mit mehreren Kindern weniger belastet werden und die Kinder im Erwachsenenalter die Beiträge gleichsam nachentrichten. Da dieses Verfahren etabliert ist, wäre es unklug es aufzugeben. Jedenfalls gibt es keinen Anlass, die erwachsenen Versicherten, gleichgültig ob Eltern oder Nichteltern, mit Steuergeldern zu entlasten.

Die Bürgerversicherung ist keine Alternative

40. Als Alternative zur Gesundheitspauschale und damit zur Konzentration der Umverteilung im Steuer- und Transfersystem wird von manchen Seiten die Bürgerversicherung gesehen. Nach diesem Konzept sollen alle Einkunftsarten zur Bemessung des Versicherungsbeitrags herangezogen werden. Es wird beispielsweise daran gedacht, das steuerpflichtige Einkommen zugrunde zu legen. Ungeklärt ist, ob alle Freibeträge, Abschreibungen usw. unverändert übernommen werden sollen. Auf jeden Fall bleibt es aber bei einer speziellen Umverteilung der Versicherungsbeiträge statt der gesamten Einkommen.

41. Sollen die Umverteilung *innerhalb* der GKV gerechter gestaltet und alle Bürger einbezogen werden, müssen die Bedürftigkeit und die Leistungsfähigkeit *aller Versicherten*, d. h. aller 82 Mio. Bürger geprüft werden. Dabei wären grundsätzlich die gleichen Merkmale zu berücksichtigen wie in der Sozialhilfe und beim Arbeitslosengeld II. Die umfassende Überprüfung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist erforderlich, weil die Beiträge nach dem jeweiligen wirtschaftlichen und sozialen Status bemessen werden sollen. Da die Versicherungspflichtgrenzen aufgehoben würden, müssten neben den Versicherten mit hohem Einkommen auch die Bürger

⁵ Hinzu kommt, dass den Versicherten in der PKV diese Leistung vorenthalten wird.

in den Sozialausgleich einbezogen werden, die zu wenig verdienen, um in der GKV pflichtversichert sein zu können. Für diesen Teil der Bürger, die heute schon soziale Hilfen erhalten, müsste innerhalb der Bürgerversicherung ein paralleles System der Bedürftigkeitsprüfung in der GKV aufgebaut werden.

42. Der mit einer Bürgerversicherung verbundene Aufwand für zwei parallele Umverteilungssysteme wäre nicht zu vertreten. Es ist wesentlich einfacher, das bestehende allgemeine Sozialsystem so auszugestalten, dass es jedem Bürger möglich ist, die Gesundheitsprämie für eine angemessene Krankenversicherung zu zahlen.

Die Umverteilung in einer Bürgerversicherung würde auch deshalb unbefriedigend bleiben, weil es aus verfassungsrechtlichen Gründen eine obere Beitragsbemessungsgrenze geben muss. Zwischen dem Beitrag und der wirtschaftlichen Leistung muss ein Zusammenhang bestehen, andernfalls würde es sich um eine Steuer handeln, die nur vom Staat erhoben werden darf.

2. Altersrückstellungen der privaten Krankenversicherungen übertragbar gestalten

Das Problem

43. In der privaten Krankenversicherung (PKV) werden Altersrückstellungen gebildet, mit denen der Anstieg der Versicherungsprämien im Alter gedämpft wird. Die Altersrückstellungen werden nicht für die einzelnen Versicherten ausgewiesen, sondern jeweils für ein Kollektiv von Versicherten. Wenn ein Versicherter zu einer anderen Versicherung wechselt, darf ihm nach geltendem Recht keine Altersrückstellung mitgegeben werden, weder eine durchschnittliche noch eine individuelle.⁶ Bei der Aufnahme in einer anderen Versicherung ist mit zunehmendem Alter und verschlechtertem Gesundheitszustand eine höhere Prämie zu zahlen. Ein Wechsel ohne nennenswerte Erhöhung der Prämie ist deshalb nur für junge und gesunde Versicherte möglich.

44. Diese bestehende Regelung behindert nicht nur die Wahl- und Wechselmöglichkeiten von Versicherten, insbesondere der älteren und gesundheitlich vorbelasteten. Sie schränkt auch den Wettbewerb um Versicherte ein und beeinträchtigt sinnvolle Spezialisierungen und Innovationen der Versicherungen. Es ist beispiels-

⁶ Die neu eingeführten Regelungen im Basistarif und für Neuversicherte fallen zahlenmäßig noch nicht ins Gewicht.

weise kaum möglich, einen Schwerpunkt bei einzelnen Leistungen zu setzen und dafür Versicherte aus anderen Versicherungen anzuwerben. Die Verteilung der Versicherten auf die verschiedenen Versicherungen kann nur schwer den veränderten Bedürfnissen der Versicherten sowie den veränderten Angeboten der Versicherungen angepasst werden.

Gerechtfertigt wird das Zurückbehalten der Altersrückstellungen – genauer: der durchschnittlichen Altersrückstellungen – mit der Gefahr, dass junge und gesunde Versicherte abwandern und zu hohe Rückstellungen mitnehmen. Die verbleibenden Altersrückstellungen würden dann für die übrigen Mitglieder des Kollektivs nicht ausreichen, so dass die Prämien erhöht werden müssten oder die Versicherung in die Zahlungsunfähigkeit getrieben würde.

Der Vorschlag

45. Um die Wechsel- und Wahlmöglichkeiten der Versicherten auszuweiten sowie den Wettbewerb zwischen den privaten Versicherungen zu erleichtern, sollten individuelle Altersrückstellungen ausgewiesen und übertragen werden können. Diese Rückstellungen bemessen sich am Risiko des Versicherten. Sie entsprechen den erwarteten künftigen Gesundheitsaufwendungen abzüglich der erwarteten Prämienzahlungen.

Auf diesen Vorschlag hatten sich die Regierungsparteien in der vergangenen Legislaturperiode bereits im Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 geeinigt. Allerdings war damals die Unsicherheit noch groß, ob überhaupt individuelle Altersrückstellungen berechnet werden können. In der jüngsten Koalitionsvereinbarung findet sich nur der allgemeine Hinweis: „Wettbewerb der Krankenversicherungen wirkt als ordnendes Prinzip mit den Zielen der Vielfalt, der Effizienz und der Qualität der Versorgung.“ Ein wirksamer Wettbewerb zwischen den privaten Krankenversicherungen setzt voraus, dass die Versicherten wechseln und risikoorientierte Altersrückstellungen mitnehmen können.

Die Begründung

46. Die Altersrückstellungen sollen das Defizit zwischen den künftigen Gesundheitsaufwendungen für einen Versicherten und den erwarteten Prämien ausgleichen. Die vorhandenen Altersrückstellungen in den privaten Krankenversicherungen haben zwar ebenfalls diesen Zweck, allerdings für die gesamte Kohorte.

47. Die Bedingungen für einen Wechsel der Versicherung sollen durch freiwillige Vereinbarungen festgelegt werden können. Das lässt sich an einem Beispiel erläutern.

Es sei unterstellt, dass die abgebende Versicherung die notwendige Altersrückstellung für einen Versicherten auf 50.000 Euro geschätzt und auch gebildet hat, während die aufnehmende Versicherung die erforderliche Altersrückstellung bei unveränderter Prämie auf 45.000 Euro schätzt. Verständigen sich die beiden Versicherungen auf eine übertragbare Altersrückstellung zwischen 45.000 und 50.000 Euro, können beide einen Vorteil erzielen. Solange die abgebende Versicherung nur etwas weniger mitgibt als 50.000 Euro, ist es für sie vorteilhaft, das Risiko abzugeben. Umgekehrt ist es für die aufnehmende Versicherung sinnvoll, das Risiko zu übernehmen, wenn sie etwas mehr als 45.000 Euro erhält. Liegt der Betrag deutlich darüber, kann sie sogar mit verringerten Prämien um entsprechende Versicherte werben.

48. Wird in einem anderen Fall davon ausgegangen, dass die aufnehmende Versicherung die erforderliche Altersrückstellung höher einschätzt als die abgebende, also beispielsweise auf 55.000 Euro, kommt es in aller Regel nicht zu einer Einigung zwischen den Versicherungen. Will der Versicherte trotzdem wechseln, muss er eine Prämienhöhung hinnehmen, deren Barwert in der Größenordnung von gut 5.000 Euro liegt. Nur dann erhält die aufnehmende Versicherung den geforderten Betrag von 55.000 Euro. Gegenüber der gegenwärtigen Situation ist das für den Versicherten allerdings eine große Verbesserung, denn im geltenden System müsste er die vollen 55.000 Euro über eine erhöhte Prämie selbst finanzieren.

49. Um solche Vereinbarungen zwischen privaten Versicherern und ihren Versicherten zu ermöglichen, ist die Übertragung individueller Altersrückstellungen zuzulassen. Dann werden die privaten Versicherungen die vorhandenen Altersrückstellungen individualisieren und weitgehend mitgeben.

Als Ergebnis kann festgehalten werden:

- Individuelle Altersrückstellungen zu berechnen, wird von den Fachleuten inzwischen als eine lösbare Aufgabe angesehen. Die Versicherungen werden die möglichen Krankheitsverläufe ihrer Versicherten und damit die erforderlichen individuellen Altersrückstellungen sehr sorgfältig ermitteln. Für einen funktionsfähigen Wettbewerb ist es nicht erforderlich, dass die Versicherungen die individuellen Altersrückstellungen perfekt schätzen. Selbst wenn alle Versicherungen die künftigen Kostenverläufe nur grob schätzen können, werden die Wechselmöglichkeiten verbessert und der Wettbewerb gestärkt.
- Die Versicherungen haben einen starken Anreiz, sich zum Vorteil der Versicherten über bessere Behandlungsmethoden zu informieren, komparative Vorteile in der Behandlung von Versicherten zu nutzen sowie mit Kostenvorteilen, Zusatz-

angeboten und Qualitätsverbesserungen am Markt zu werben, weil die Bestandsversicherten leichter wechseln können.

- Die Versicherungen werden ihren Mitgliedern kräftige Anreize geben, die Gesundheitsvorsorge zu verstärken, um die späteren Aufwendungen zu verringern und mit geringen Beiträgen für die Altersrückstellungen auszukommen.
- Die Übertragung individueller Altersrückstellungen ermöglicht es den Versicherten, zu dem Versicherer zu wechseln, der ein Leistungspaket anbietet, das auf ihre speziellen Bedingungen und Bedürfnisse zugeschnitten ist.
- Die Zurechnung der Altersrückstellungen auf den einzelnen Versicherten macht eindeutig klar, dass es sich um privates Kapital handelt, das der Absicherung individueller Risiken dient. Angemessene (risikoäquivalente) Altersrückstellungen bewahren die künftigen Generationen vor Ansprüchen der jeweils älteren Generation.

V. Erneuerbare Energien ohne Subventionierung

Das Problem

50. Die Subvention der Erzeugung erneuerbarer Energie ist mit hohen Kosten verbunden. Die Wirkung auf die Emission von Treibhausgasen, insbesondere auf den CO₂-Ausstoß und damit auf den Klimaschutz ist vernachlässigbar. Die Subvention der Energieerzeugung führt tendenziell zu einer Erhöhung des Energieangebots und zu einem Mehrverbrauch. Ein Großteil der Subventionen wird am Bundeshaushalt vorbei gewährt und durch Aufschläge auf den Strompreis den Bürgern angelastet. Die Sonderabgaben auf den Stromverbrauch sind eine fragwürdige Form der Finanzierung, die der laufenden Kontrolle durch den Bundestag entzogen ist.

Hinzu kommen die vielfältigen Vorschriften zur Verringerung des Energieverbrauchs in Gebäuden. Sie sind nicht nur überflüssig. Sie belasten die Nutzer auch mit unnötig hohen Kosten, erfordern den Einsatz von Kontrolleuren in privaten und öffentlichen Gebäuden und müssen mit Bußgeldern und anderen Sanktionen durchgesetzt werden.

Der Vorschlag

51. Die Subventionen für die Erzeugung erneuerbarer Energie werden auf ein Minimum reduziert. Das Erneuerbare-Energien-Gesetz, das Erneuerbare-Energien-Wärme-Gesetz, die Energieeinsparverordnung und die Heizkostenverordnung sind grundsätzlich überflüssig. Diese Gesetze aufzuheben stößt auf europarechtliche Grenzen, die aber auf Dauer nicht hingenommen werden müssen. Die angestrebte Verringerung der Emission von Treibhausgasen wird durch die Versteigerung einer begrenzten Menge von Emissionsrechten sicher gestellt. Das bestehende Zertifikatesystem wird konsequent auf alle wichtigen Emittenten ausgedehnt. Solange Deutschland eine Vorreiterrolle in der Klimaschutzpolitik einnehmen will, muss darauf geachtet werden, dass die Produktion der international handelbaren Güter nicht spürbar stärker belastet wird als in anderen Ländern.

Die Begründung

52. Das Klimaschutzziel der G8-Staaten, nämlich die Begrenzung der Erderwärmung um maximal zwei Grad Celsius, ist nur erreichbar, wenn die effizientesten Maßnahmen eingesetzt werden, um den Ausstoß von Treibhausgasen zu verringern. Der wirksamste und gleichzeitig effizienteste Weg, dies zu erreichen, ist die Veränderung der relativen Preise. Wenn sich die Kosten der Emissionen im Preissystem niederschlagen, werden die Unternehmen und Haushalte reagieren und den Ver-

brauch der Güter verringern, deren Produktion oder Verbrauch mit starken Emissionen verbunden ist. Genau das wird erreicht, wenn Emissionsrechte erworben und bezahlt werden müssen.

Sobald alle wichtigen Emittenten von Treibhausgasen erfasst sind und Zertifikate für die Emissionen erwerben müssen, werden die gesamten Förderinstrumente für die Erzeugung erneuerbarer Energien überflüssig. Die Preise für Energie, deren Erzeugung mit erheblichen Emissionen verbunden ist, werden steigen, weil die Kosten für den Erwerb der Zertifikate berücksichtigt werden müssen. Dadurch verbessern sich die Wettbewerbsbedingungen für die Energiearten, die mit geringen oder ohne Emissionen erzeugt werden. Mit dem Zertifikatesystem werden die externen Kosten internalisiert. Das entspricht dem Verursacherprinzip.

Die Versteigerung von Emissionsrechten hat den positiven Nebeneffekt, dass dem Staat Einnahmen zufließen, die nicht mit einer Verzerrung der Produktions- oder Konsumstruktur verbunden sind. Im Gegenteil: Es handelt sich um allokatonsverbessernde Abgaben. Insgesamt wird durch den Abbau von Subventionen und die Ausweitung der Abgaben auf Emissionen ein Beitrag zur Sanierung der öffentlichen Haushalte geleistet.

53. Die Subvention energiesparender oder emissionsarmer Produktionsprozesse hat nicht nur den Nachteil, dass öffentliche Mittel verschwendet werden. Ein zusätzlicher Nachteil besteht in willkürlichen Verzerrungen des Preissystems. Es ist praktisch unmöglich, die gleiche Preisstruktur zu erreichen wie im Falle der Internalisierung externer Effekte. Prinzipiell müssten alle Aktivitäten subventioniert werden, die keine Emissionen verursachen, um eine relative Verteuerung der Güter zu erreichen, deren Erzeugung und Konsum mit negativen externen Effekten verbunden sind.

54. Das undurchschaubare und unverständliche Gesetzes- und Ordnungsnetz zur Verringerung des Energieverbrauchs einschließlich der Kontroll- und Sanktionsregelungen kann entfallen, weil damit keine zusätzlichen Klimaschutzwirkungen erreicht werden. Die bestehenden Regelungen haben ohnehin den Nachteil, dass sie sich auf den Energieverbrauch und nicht auf die Emission von Treibhausgasen beziehen. Außerdem schränken sie die Wahlmöglichkeiten der Bürger stark ein, so dass unnötig hohe Kosten entstehen. So zielen die meisten Vorschriften einseitig auf die Wärmedämmung und damit auf Einsparmöglichkeiten durch eine bessere Isolierung der Außenhaut von Gebäuden. Anreize für alternative Einsparmöglichkeiten

wie die Wahl einer kleineren Wohnung, eine konsequente Drosselung der Heizleistung während der Nacht und der Abwesenheitszeiten, niedrige Temperaturen in Nebenräumen oder auch in den hauptsächlich genutzten Räumen gibt es – im Gegensatz zum System der Anlastung von Emissionskosten über das Preissystem – nicht. Hinzu kommt die Ineffizienz der Regulierungen aufgrund der Konzentration auf den Energieverbrauch ohne Rücksicht darauf, welche Emissionen mit der Verwendung unterschiedlicher Energiearten verbunden sind. Diese Ineffizienzen müssen möglichst schnell behoben werden, wenn das Klimaschutzziel erreicht werden soll.

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in dieser Schriftenreihe

- | | | | |
|----|--|----|--|
| 50 | Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitsloser (2009) | 25 | Unity and Diversity in Europe – An Argument for Less Harmonisation and Centralisation (1992) |
| 49 | Für einen wirksamen Klimaschutz (2009) | 25 | Unité et Diversité en Europe – Pour moins d'Harmonisation et de Centralisation (1992) |
| 48 | Staatsfonds: Muss Deutschland sich schützen? (2008) | 24 | Zur Wirtschaftsreform in Osteuropa (1992) |
| 47 | Unternehmensmitbestimmung ohne Zwang (2007) | 23 | Reform der öffentlichen Verwaltung (1991) |
| 46 | Erbschaftsteuer: Behutsam anpassen (2007) | 22 | Wirtschaftspolitik für das geeinte Deutschland (1990) |
| 45 | Dienstleistungsmärkte in Europa weiter öffnen (2007) | 21 | Soziale Marktwirtschaft in der DDR – Reform der Wohnungswirtschaft (1990) |
| 44 | Den Subventionsabbau umfassend voranbringen (2006) | 20 | Soziale Marktwirtschaft in der DDR – Währungsordnung und Investitionsbedingungen (1990) |
| 43 | Den Stabilitäts- und Wachstumspakt härten (2005) | 19 | Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen (1989) |
| 42 | Tragfähige Pflegeversicherung (2005) | 18 | Reform der Unternehmensbesteuerung (1989) |
| 41 | Flexibler Kündigungsschutz am Arbeitsmarkt (2004) | 17 | Mehr Markt in der Energiewirtschaft (1988) |
| 40 | Gute Gemeindesteuern (2003) | 16 | Das soziale Netz reißt (1988) |
| 39 | Mehr Eigenverantwortung und Wettbewerb im Gesundheitswesen (2002) | 15 | Mehr Markt in der Telekommunikation (1987) |
| 38 | Privatisierung von Landesbanken und Sparkassen (2001) | 14 | Reform der Alterssicherung (1987) |
| 37 | Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen (2000) | 13 | Mehr Markt im Gesundheitswesen (1987) |
| 36 | Die föderative Ordnung in Not – Zur Reform des Finanzausgleichs (2000) | 12 | Mehr Mut zum Markt – Konkrete Problemlösungen (1986) |
| 35 | Arbeitszeiten und soziale Sicherung flexibler gestalten (1999) | 11 | Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen (1986) |
| 34 | Die Aufgaben – Wirtschaftspolitische Orientierung für die kommenden Jahre (1998) | 10 | Mehr Markt im Arbeitsrecht (1986) |
| 33 | Osterweiterung der Europäischen Union (1998) | 9 | Mehr Markt für den Mittelstand (1985) |
| 33 | Eastern Enlargement of the European Union (1998) | 8 | Für eine Neue Agrarordnung – Kurskorrektur für Europas Agrarpolitik (1984) |
| 32 | Globalisierter Wettbewerb (1998) | 7 | Mehr Markt in der Wohnungswirtschaft (1984) |
| 31 | A social Union for Europe? (1997) | 6 | Die Wende – Eine Bestandsaufnahme der deutschen Wirtschaftspolitik (1984) |
| 31 | Sozialunion für Europa? (1996) | 5 | Arbeitslosigkeit – Woher sie kommt und wie man sie beheben kann (1984) |
| 30 | Steuerreform für Arbeitsplätze und Umwelt (1996) | 4 | Mehr Markt im Verkehr (1984) |
| 29 | Einwanderungspolitik – Möglichkeiten und Grenzen (1994) | 3 | Mehr Beteiligungskapital (1983) |
| 28 | Mehr Langfristdenken in Gesellschaft und Politik (1994) | 2 | Vorschläge zu einer „Kleinen Steuerreform“ (1983) |
| 27 | Zur Reform der Hochschulen (1993) | 1 | Mehr Mut zum Markt (1983) |
| 26 | Privatisierung auch im Westen (1993) | | |
| 25 | Einheit und Vielfalt in Europa – Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung (1992) | | |

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in der Reihe „Argumente zu Marktwirtschaft und Politik“

- 106 Lehren der Finanzmarktkrise (2009)
- 104 Irrwege in der Sozialpolitik (2008)
- 102 Gegen die Neubelebung der Entfernungspauschale (2008)
- 96 Wider die Aushöhlung der Welthandelsordnung – Für mehr Regeldisziplin (2006)
- 63 Ökologische Steuerreform: Zu viele Illusionen (1999)
- 54 Gegen eine Mehrwertsteuererhöhung zur Senkung der Sozialabgaben (1997)
- 52 Arbeitslosigkeit und Lohnpolitik – Die Tarifautonomie in der Bewährungsprobe (1995)
- 43 Wirtschaftspolitik im geeinten Deutschland: Der Kronberger Kreis zu Kernfragen der Integration (1992)
- 17 Die Reform des Gemeindesteuersystems (1988)
- 3 §116 Arbeitsförderungsgesetz: Es geht um die Neutralität des Staates (1986)