

Blauer Brief für die Bundesregierung – noch ein Jahr Zeit zum Nachsitzen

Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln
im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM)
und der WirtschaftsWoche

Autor:

Dr. Benjamin Scharnagel

Köln, 1.9.2008

Inhalt

1	Vorwort von Michael Hüther: Noch ein Jahr bis zur Bundestagswahl – im Rückwärtsgang in den Endspurt	3
2	Zusammenfassung der Ergebnisse	5
3	Arbeitsmarktpolitik	8
4	Sozialpolitik	22
5	Steuer- und Finanzpolitik	24
6	Governance	29

1 Vorwort

Noch ein Jahr bis zur Bundestagswahl – im Rückwärtsgang in den Endspurt

Die zehnte INSM-WiWo-Politikanalyse ist ein blauer Brief für die Bundesregierung

Noch ein Jahr bis zur Bundestagswahl – das sollte eigentlich mehr Tempo in die Politik der Großen Koalition bringen. Schließlich müssten doch beide Partner danach streben, sich durch eine arbeitsplatz- und wachstumsfördernde Politik bei den Wählern zu empfehlen. Noch immer warten 3,2 Millionen Menschen in Deutschland auf ihre Chance zum Einstieg in Arbeit. Die Bundeskanzlerin selbst hat jüngst wiederholt deutlich gemacht, wie wichtig Beschäftigung für den sozialen Aufstieg der Betroffenen ist. Doch die aktuelle Bilanz unserer Dauerstudie im Auftrag von WirtschaftsWoche und Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) zeigt: Die Taten dieser Koalition sind bei weitem nicht so stark wie die Worte ihrer Kanzlerin.

Die Koalition hat stattdessen seit Jahresanfang den Rückwärtsgang eingelegt und damit bedauerlicherweise ihren bereits im Sommer eingeleiteten *Roll Back* fortgesetzt. Und das mitten in einer sehr sensiblen weltwirtschaftlichen Phase, in der wir Abschied von robusten Wachstumsraten nehmen müssen. Damit setzt die Koalition durchaus achtbare Erfolge aus ihrer ersten Halbzeit aufs Spiel.

Die Negativliste der politischen Eigentore wird angeführt durch die Mindestlohnpläne. Diese hat die Große Koalition in jüngster Zeit noch einmal in unseliger Weise verschärft. Die Debatte erinnert mich zuweilen an einen politischen Talentschuppen – vor allem das nun geplante Mitspracherecht aller Bundesländer, was die Höhe des Mindestlohns angeht. Auch nach Art der Tätigkeit und Qualifikation sollen künftig verschiedene Lohnuntergrenzen möglich sein. Damit greift der Staat noch stärker in die verfassungsrechtlich geschützte Tarifautonomie ein. Die Folgen werden wir in der Nürnberger Arbeitslosen-Statistik noch erleben.

Das zweite Eigentor: Völlig ohne Not nimmt die Große Koalition die unter Rot-Grün und Schwarz-Rot durchgesetzte Sanierung der gesetzlichen Rentenversicherung (Riester-Faktor, Nachhaltigkeitsfaktor, Rente mit 67) teilweise zurück: Sie hat zum Sommer dieses Jahres außerplanmäßig die Rente erhöht und wird dies im kommenden Sommer als Wahlgeschenk für die Generation 60 plus noch einmal tun. Das ist ein unseliges Signal aus zwei Gründen:

1. Die schwarz-rote Rentenwillkür verunsichert Investoren, die bei Standortentscheidungen stets auch mit in ihre Bewertung einfließen lassen, wie zuverlässig der politische Rahmen in einem Land ist, wo sie sich mit ihrem Unternehmen niederlassen möchten.
2. Merkels erklärtes Ziel, die Sozialversicherungsbeiträge auf unter 40 Prozent zu senken, rückt mit dieser Entscheidung in noch weitere Ferne. Mit Einführung des Gesundheitsfonds erwarten die Krankenkassen einen markanten Anstieg der Kassenbeiträge, die Pflegebeiträge sind bereits gestiegen. Die Chance auf Entlastung bei den Rentenbeiträgen scheint nun vertan. Und ob die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung wirklich gesenkt werden, steht in den Sternen.

Drei große Ziele hatte sich die Bundesregierung zum Antritt im Herbst 2005 gesetzt: Sie wollte die Lohnzusatzkosten senken – dazu ist bereits alles gesagt! Sie wollte den Haushalt konsolidieren – hier liegt sie ganz gut im Rennen. Sie wollte das Land schließlich von bürokratischen Fesseln befreien – mit dem Normenkontrollrat ist sie auf dem Papier ambitioniert gestartet, doch auch gut zwei Jahre danach gibt es nicht einmal einen verbindlichen Plan zum umfassenden Bürokratieabbau.

Bei zwei von drei Zielen ist allenfalls ein Mangelhaft zu vergeben, bei einem Ziel vielleicht ein Befriedigend. Gesamtnote: Nicht immer Ausreichend – Versetzung gefährdet. Die zehnte INSM-WiWo-Politikanalyse des IW Köln ist ein blauer Brief für die Bundesregierung, Lektüre empfohlen. Noch ist Zeit zum Nachsitzen.

*Professor Dr. Michael Hüther,
Direktor des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW)
Köln, im September 2008*

2 Zusammenfassung der Ergebnisse

Arbeitsmarktpolitik. Das Bundeskabinett hat die Mindestlohnpläne gegenüber dem schwarz-roten Kompromiss vom Sommer des letzten Jahres noch einmal verschärft. So soll nicht nur die Lohnuntergrenze für verschiedene Branchen per Verordnung bestimmt werden. Auch eine Differenzierung nach Qualifikation und Art der Tätigkeit ist möglich, so dass die Festlegung ganzer Lohngitter den Tarifparteien entzogen werden kann. Zudem droht eine weitere Politisierung des Mindestlohn-Verfahrens, da auch die Bundesregierung und die Landesregierung Vorschläge über die Höhe der Lohnuntergrenzen machen können.

Zu weiteren Abstrichen hat eine Reihe kleinerer Gesetzesänderungen geführt: Der erweiterte Kinderzuschlag, das höhere Wohngeld und verschiedene Änderungen für ältere ALG-II-Empfänger sind nicht dazu geeignet, Menschen bessere Einstiegs- oder Aufstiegschancen im Berufsleben zu geben.

Die geplante Öffnung des Arbeitsmarktes für Ausländer dürfte kaum dazu beitragen, Deutschland für Fachkräfte aus Osteuropa und Drittstaaten attraktiver zu machen. So bleibt die Mindestverdienstgrenze trotz Senkung zu hoch. Die verbesserte Aufenthaltsperspektive für Geduldete ist aus integrationspolitischer Sicht lobenswert, das erschließbare Fachkräftepotenzial dürfte aber gering sein. Die bloße Ankündigung, ausländische Abschlüsse leichter anzuerkennen, bleibt unbefriedigend.

Sozialpolitik. Mit der außerplanmäßigen Rentenerhöhung in diesem und im nächsten Jahr belastet die Große Koalition die Beitragszahler erheblich, ohne den Ruhestandlern nennenswerte Zuwächse zu bescheren. Diese Willkür untergräbt die Verlässlichkeit der gesetzlichen Altersvorsorge und steht im Widerspruch zu den früheren Weichenstellungen zur nachhaltigen Stabilisierung der gesetzlichen Rentenversicherung (Riester-Rente, Nachhaltigkeitsfaktor und Rente mit 67). Zudem läuft sie dem Ziel der Bundesregierung zuwider, die Sozialbeiträge dauerhaft unter 40 Prozent zu halten. Dieses Ziel ist auch von anderer Seite gefährdet: Nach der Erhöhung der Pflegebeiträge zur Jahresmitte drohen Anfang 2009 auch die Krankenkassenbeiträge deutlich zu steigen. Die weitere Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung bleibt hingegen ungewiss.

Steuer- und Finanzpolitik. Mit der Vorlage des Bundeshaushalts 2009 hält die Große Koalition an ihrem Konsolidierungskurs fest. Zwar soll der Bundeshaushalt erst ab 2011 – und damit nach Ablauf der Amtszeit der jetzigen Bundesregierung – ausgeglichen sein, und die Nettokreditaufnahme ist mit 10,5 Milliarden Euro im nächsten Jahr zu hoch. Doch der Ausgabenanstieg bleibt moderat. Die Gefahr, dass Union und SPD mit Blick auf die nächste Bundestagswahl zunehmend die Spenderhosen anziehen, scheint vorerst gebannt. Positiv fällt außerdem ins Gewicht, dass die Investitionen des Bundes und die Ausgaben für Forschung und Entwicklung steigen.

Eine weitere Verbesserung bringt der „Wohn-Riester“. Im Rahmen der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge gespartes Kapital kann für den Erwerb von Wohneigentum und zur Tilgung entsprechender Darlehen verwendet werden. Die bisherige Diskriminierung zwischen Geldanlage und Immobilie entfällt, so dass das steuerlich geförderte private Sparen für den Ruhestand attraktiver wird.

Governance. Die Bundesregierung hat ein drittes Mittelstandsentlastungsgesetz beschlossen. Doch wie bereits seine beiden Vorgänger ist auch dieses Sammelsurium an Einzelmaßnahmen nicht der große Wurf. Der systematische Bürokratieabbau lässt weiter auf sich

warten. Weder ist die dafür erforderliche Messung der Bürokratiekosten abgeschlossen noch gibt es ein eindeutiges Reduktionsziel. Zudem fehlt ein verbindlicher Plan mit inhaltlichen und zeitlichen Vorgaben zur Abschaffung überflüssiger Regelungen.

Die IW-Politikanalyse für INSM und WirtschaftsWoche im Überblick

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

¹ Erscheinungsdatum der WirtschaftsWoche

² Durchschnitt der vier Teilindikatoren

³ der erforderlichen Reformen (Referenz: Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Vision Deutschland – Was jetzt zu tun ist, Ein Reformkonzept für die neue Bundesregierung, Köln, 2005)

Ausgangswert (18. September 2005) = 0 Prozent

Werte unter 0: Verschlechterung

Werte über 0: Verbesserung

Die aktuellen Punktwertungen im Einzelnen

Arbeitsmarktpolitik

▪ Novelle des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes und des Mindestarbeitsbedingungengesetzes, hier:	
○ Differenzierung der Mindestentgelte nach Art der Tätigkeit, Qualifikation und Region	
○ Vorschlagsrecht von Bund und Ländern über die Mindestlohnhöhe	-3,9
▪ Aktionsprogramm der Bundesregierung „Beitrag der Migration zur Sicherung der Fachkräftebasis“	0,0
▪ Gesetz zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Absicherung flexibler Arbeitszeitregelungen	0,0
▪ Referentenentwurf: Neuausrichtung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums	0,0
▪ Weitere Änderungen	
○ Ausweitung des Kinderzuschlages	
○ Erhöhung des Wohngeldes	
○ Ausbildungsbonus	
○ „63er-Regelung“	-1,0
	-4,9

Sozialpolitik

▪ Außerplanmäßige Rentenerhöhung	-2,2
	-2,2

Steuer- und Finanzpolitik

▪ „Wohn-Riester“	+0,7
▪ Bundeshaushalt 2009	+1,5
▪ Mitarbeiterkapitalbeteiligung	0,0
▪ Jahressteuergesetz 2009 und Steuerbürokratieabbaugesetz	0,0
	+2,2

Governance

▪ Drittes Mittelstandsentslastungsgesetz	0,0
	0,0

3 Arbeitsmarktpolitik

3.1 Flächendeckende Einführung branchenspezifischer Mindestlöhne

- Entwurf eines Gesetzes über zwingende Arbeitsbedingungen für grenzüberschreitend entsandte und für regelmäßig im Inland beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (Arbeitnehmer-Entsendegesetz – AEntG)

Kabinettsbeschluss: 16.7.2008; geplantes Inkrafttreten: Am Tag nach der Verkündung

- Erstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen

Kabinettsbeschluss: 16.7.2008; geplantes Inkrafttreten: Am Tag nach der Verkündung

Vorbemerkung

Vor über einem Jahr, am 18.6.2007, einigte sich der Koalitionsausschuss von CDU/CSU und SPD darauf, den gesetzlichen Rahmen für die flächendeckende Einführung branchenspezifischer Mindestlöhne zu schaffen:

- Branchen mit einer Tarifbindung von wenigstens 50 Prozent können Lohnuntergrenzen nach dem **Arbeitnehmer-Entsendegesetz** einführen.
- Liegt die Tarifbindung in einem Wirtschaftszweig unter 50 Prozent, kann die Bundesregierung Mindestlöhne nach dem **Mindestarbeitsbedingungengesetz** verordnen.

Mindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz

1. Will eine Branche *erstmal*s einen Tarifvertrag im Rahmen des Entsendegesetzes für allgemeinverbindlich erklären lassen, kann der **Mindestlohn per Verordnung** wirksam werden. Mit dem Antrag befasst sich zunächst der aus jeweils drei Vertretern der Spitzenorganisationen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zusammengesetzte **Tarifausschuss**. Vom Abstimmungsergebnis hängt ab, ob es einen Mindestlohn gibt (vgl. Übersicht nächste Seite); auch wenn die Hälfte oder zwei Drittel des Tarifausschusses gegen die „Erstreckung des Tarifvertrages“ stimmen, kann die Bundesregierung den Tarifvertrag per Verordnung für allgemeinverbindlich erklären.
2. Soll nach Ablauf der Laufzeit eines Mindestlohn-Tarifvertrages ein neuer für allgemeinverbindlich erklärt werden, kann das Bundesarbeitsministerium auf Antrag *einer* Tarifpartei das Verordnungsverfahren in Gang setzen. Der Tarifausschuss wird nicht mehr beteiligt.
3. Existieren in einer Branche **mehrere Tarifverträge**, kann der Ordnungsgeber einen davon für allgemeinverbindlich erklären. Bei der Auswahl hat er die Bedeutung des tarifschließenden Arbeitgeberverbandes und der tarifschließenden Gewerkschaft zu berücksichtigen (Kriterium der Repräsentativität).

Mindestlöhne per Rechtsverordnung nach § 7 Abs. 5 AEntG-E bei erstmaligem Antrag auf Allgemeinverbindlicherklärung

Abstimmungsergebnis im Tarifausschuss (innerhalb von drei Monaten nach Veröffentlichung des Antrags auf Allgemeinverbindlichkeit im Bundesanzeiger)	
Ja-Stimmen : Nein-Stimmen	
0 : 6	kein Mindestlohn
1 : 5	
2 : 4	Mindestlohnverordnung durch die Bundesregierung
3 : 3	
4 : 2	Mindestlohnverordnung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales
5 : 1	
6 : 0	
keine Stellungnahme	

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Mindestlöhne nach dem Mindestarbeitsbedingungengesetz (MiArbG)

Künftig soll ein ständiger **Hauptausschuss** für Mindestarbeitsentgelte darüber entscheiden, ob in einem Wirtschaftszweig ohne Tarifverträge bzw. mit geringer Tarifbindung soziale Verwerfungen vorliegen und Mindestlöhne festgesetzt, geändert oder aufgehoben werden müssen. Die Bundesregierung beruft auf Vorschlag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) den Vorsitzenden und zwei Experten sowie auf Vorschlag der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer jeweils zwei weitere Sachverständige.

Hält der Hauptausschuss unter Berücksichtigung der sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen eine Änderung der Mindestarbeitsentgelte für erforderlich und stimmt das BMAS diesem Votum zu, befassen sich branchenbezogene **Fachausschüsse**, die aus einem Vorsitzenden und drei Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern bestehen, mit der Konkretisierung. Ein Fachausschuss muss darauf achten, dass sein Vorschlag angemessene Arbeitsbedingungen schafft, fairen Wettbewerb für die Unternehmen gewährleistet und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erhält.

Auf Vorschlag des BMAS kann die Bundesregierung die vom Fachausschuss festgesetzten Mindestarbeitsentgelte per Rechtsverordnung erlassen. Sie gelten dann uneingeschränkt für alle Betriebe bzw. in den Regionen und brechen bestehende Tarifverträge.

Die Mindestlohn-Pläne der Großen Koalition sorgten bereits im 8. Update des IW-Politikchecks für eine vorläufige, deutlich-negative Bewertung:

Der Teilindikator „Arbeitsmarktpolitik“ sank damals um 7,8 Punkte.

Das Vorhaben ist aus folgenden Gründen abzulehnen:¹

- Mindestlöhne gefährden Arbeitsplätze;
- Mindestlöhne untergraben die Tarifautonomie;
- Mindestlöhne behindern den Strukturwandel;
- Mindestlöhne verhindern Wettbewerb;
- Mindestlöhne sind kein geeignetes Mittel zur Armutsbekämpfung.

Die jetzt vorliegenden Kabinettsbeschlüsse können diese Kritik nicht entkräften – im Gegenteil, denn die Bundesregierung hat ihre Pläne noch einmal verschärft:

Bewertungsrelevante Änderungen

- Es ist unklar, ob sich die neuen Mindestlohnregeln auf Branchen, Wirtschaftszweige oder Tätigkeiten beziehen.
- Mindestentgelte, die nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz oder nach dem Mindestarbeitsbedingungengesetz für allgemeinverbindlich erklärt werden sollen, können sich nach Art der Tätigkeit, Qualifikation der Arbeitnehmer und Regionen unterscheiden.
- Im Geltungsbereich des MiArbG sollen nicht nur die Spitzenorganisationen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber, sondern auch die Bundesregierung und die Landesregierungen dem Hauptausschuss begründete Vorschläge über die Höhe von Mindestlöhnen machen können.

Bewertung

Der Koalitionsausschuss hatte im vergangenen Jahr beschlossen, die gesetzlichen Weichen für *branchenspezifische* Mindestlöhne zu stellen. Nach den jetzt vorliegenden Kabinettsbeschlüssen ist allerdings nicht eindeutig, worauf sich die neuen Mindestlohnregeln beziehen sollen. So ist im Regierungsentwurf zum Arbeitnehmer-Entsendegesetz die Rede von Branchen. Das Mindestarbeitsbedingungengesetz spricht hingegen von Wirtschaftszweigen. Die Gesetzesbegründung versteht diesen Begriff weit und fasst darunter Gewerbe und Tätigkeiten zusammen. Der Begriff „Branche“ findet sich dort nicht. Komplette Verwirrung dadurch, dass das AEntG sich dem Wortlaut nach bereits seit Ende letzten Jahres nicht mehr nur auf Branchen bezieht: Bei den „Briefdienstleistungen, wenn der Betrieb oder die selbständige Betriebsabteilung überwiegend gewerbs- oder geschäftsmäßig Briefsendungen für Dritte befördert“ (§ 1 Abs. 1 Satz 4 AEntG in der Fassung vom 21.12.2007) handelt es sich nicht um eine Branche, sondern um eine produktspezifische Tätigkeit, die auch noch auf bestimmte Unternehmen eingeschränkt wird. Dennoch heißt es auch im neuen Regierungsentwurf unter der Überschrift „Einbezogene Branchen“ schlicht: „Briefdienstleistungen“ (§ 4 Nr. 3 AEntG-E neu).

Eine abschließende oder justiziable Abgrenzung der Begriffe Branche, Wirtschaftszweig und Tätigkeit gibt es nicht. Zwar setzt der allgemeine Sprachgebrauch Branche und Wirt-

¹ Siehe ausführlich: Scharnagel, Benjamin, 2007, Schwarz-rote Halbzeitbilanz – Reformtief im Konjunkturohoch, Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) und der WirtschaftsWoche, Köln, 4.7.2007, S. 7 ff.

schaftszweig gleich, die Klassifikation des Statistischen Bundesamts kennt aber nur Wirtschaftszweige, keine Branchen. Branchen können sich ihrem Selbstverständnis nach über verschiedene Wirtschaftszweige hinweg bilden (so spricht man von der IT-, M+E- oder Bau-Branche, die sich aus Unternehmen unterschiedlicher Wirtschaftszweige zusammensetzen können). Tätigkeiten sind wiederum den Wirtschaftszweigen bzw. Branchen nicht eindeutig zuordenbar. Vielmehr findet sich eine Vielzahl unterschiedlicher Tätigkeiten in allen Wirtschaftszweigen bzw. Branchen. Die mangelnde Eindeutigkeit dieser zentralen Begriffe erweitert den Anwendungsbereich der gesetzlichen Vorschriften bis hin zur Beliebigkeit und macht sie missbrauchsanfällig. Das Kriterium der Tarifbindung – das Arbeitnehmer-Entsendegesetz setzt eine Tarifbindung der Branche von mindestens 50 Prozent voraus, das Mindestarbeitsbedingungengesetz soll für Wirtschaftszweige (Gewerbe und Tätigkeit) mit einer Tarifbindung von weniger als 50 Prozent gelten – wird dadurch zur Makulatur.²

Die Regierungsentwürfe beschränken sich nicht darauf, dass *eine* einheitliche „branchenspezifische“ Lohnuntergrenze per Verordnung festgesetzt werden kann. Sie sehen vielmehr die Möglichkeit vor, die Mindestarbeitsentgelte nicht nur nach Wirtschaftszweig, sondern auch nach Art der Tätigkeit, Qualifikation und Region zu differenzieren (vgl. § 4 Abs. 4 MiArbG-E und § 5 Nr. 1 AEntG-E). Zwar kann eine regionale Differenzierung (z. B. nach Ost/West) angesichts unterschiedlicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit sinnvoll sein. Eine darüber hinausgehende Berücksichtigung von Qualifikation und Art der Tätigkeit führt allerdings dazu, dass nicht nur die unterste Gehaltsstufe, sondern ganze Lohngitter für allgemeinverbindlich erklärt werden können.³ Einheitliche Lohngitter widersprechen den betrieblichen Bedürfnissen nach flexiblen Lösungen. Sie sind ein noch schwerwiegenderer Eingriff in das Lohngefüge und damit in die Tarifautonomie, als ihn der Mindestlohn ohnehin schon darstellt.

Nach der MiArbG-Novelle können auch die Bundesregierung und die Landesregierungen dem ständigen Hauptausschuss Mindestlohn-Vorschläge unterbreiten (§ 3 Abs. 2 MiArbG-E). Damit droht eine noch stärkere Politisierung der Mindestlöhne. So dominiert das BMAS nicht nur den Hauptausschuss und kann als Zensor über unterschiedliche Tarifverträge auftreten. Das gesamte Mindestlohn-Verfahren wird dadurch der politischen Debatte, den Interessen von Bundesregierung und Landesregierungen und parteipolitischen Forderungen – insbesondere in Wahlkampfzeiten – ausgesetzt. Ständige Diskussionen über die Notwendigkeit bzw. die Höhe von Mindestlöhnen verhindern verlässliche Rahmenbedingungen, verunsichern die Unternehmen und schränken ihre Produktions-, Investitions- und Beschäftigungsneigung ein.

Der Teilindikator „Arbeitsmarktpolitik“ sinkt aufgrund der zusätzlichen Änderungen beim Arbeitnehmer-Entsendegesetz und Mindestarbeitsbedingungengesetz um weitere 4 Punkte.

² Wenn im Folgenden dennoch von „branchenspezifischen“ Mindestlöhnen die Rede ist, dient dies lediglich der Lesbarkeit.

³ Zwar heißt es in der jeweiligen Gesetzesbegründung, dass die Festsetzung oder Erstreckung eines gesamten Lohngitters nicht möglich sei. Diese Aussage steht aber im Widerspruch zu dem für die Bewertung maßgeblichen Wortlaut der Gesetzentwürfe.

3.2 Aktionsprogramm zu Sicherung der Fachkräftebasis

Kabinettsbeschluss: 16.7.2008; geplantes Inkrafttreten: 1.1.2009

Bewertungsrelevante Änderungen

Das Konzept der Bundesregierung nennt sieben zuwanderungspolitische Maßnahmen. Dies sind unter anderem:

- Uneingeschränkter Zugang für ausländische Akademiker (Universitäts- oder Fachhochschulabschluss) aus den neuen EU-Mitgliedstaaten ab 2009; die sog. Vorrangprüfung der Bundesagentur für Arbeit, ob für die Beschäftigung kein inländischer Arbeitnehmer oder kein Arbeitnehmer aus den alten EU-Mitgliedsländern zur Verfügung steht, entfällt.
- Für Akademiker aus der Nicht-EU bleibt die Vorrangprüfung bestehen, ihre Familienangehörigen müssen sich dieser nicht mehr unterziehen.
- Hochqualifizierte ausländische Fachkräfte müssen künftig 63.600 Euro statt bislang 86.400 Euro im Jahr verdienen, um sich unbefristet in Deutschland niederlassen zu dürfen.
- Unter bestimmten Voraussetzungen wird der Zugang zum Arbeitsmarkt für geduldete Ausländer erleichtert, und sie können einen sicheren Aufenthaltstitel (Aufenthaltserteilung für qualifizierte Geduldete zum Zwecke der Beschäftigung) erhalten.
- Die formale Anerkennung ausländischer Abschlüsse soll erleichtert werden.

Ein Teil dieser Maßnahmen wird durch Änderungen des Aufenthaltsgesetzes und der Aufenthaltsverordnung geregelt. Das Bundeskabinett hat den Entwurf eines entsprechenden „Arbeitsmigrationssteuerungsgesetzes“ am 27.8.2008 beschlossen.⁴ Darüber hinaus erforderliche Verordnungen des BMAS stehen noch aus.

Bewertung

Die Bundesregierung bezeichnet ihr Aktionsprogramm „Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland“ als „ambitioniertes Maßnahmenbündel“ und als Beweis ihrer Handlungsfähigkeit. Sie verfolgt damit das Ziel, die Zuwanderung arbeitsmarktadäquat zu steuern, „um Deutschland im internationalen Wettbewerb um hochqualifizierte Fachkräfte zu stärken“.

Bei genauerem Hinsehen erweist sich das Maßnahmenpaket entweder als Mogelpackung oder nur als Trippelschritt in die richtige Richtung:

- Teil der Mogelpackung ist die angekündigte uneingeschränkte Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für osteuropäische Akademiker. Denn die bestehende Beschränkung der Freizügigkeit von Arbeitnehmern aus der EU-8 bzw. aus Bulgarien und Rumänien sollte zum 1.5.2009 bzw. 1.1.2009 ohnehin auslaufen.⁵ Doch die Große Koalition will ab dem nächsten Jahr nur Universitäts- und Fachhochschulabsolventen freien Zugang

⁴ Entwurf eines Gesetzes zur arbeitsmarktadäquaten Steuerung der Zuwanderung Hochqualifizierter und zur Änderung weiterer aufenthaltsrechtlicher Regelungen.

⁵ Zur EU-8 gehören Estland, Lettland, Litauen, Polen, die Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn, die am 1.5.2004 der EU beigetreten sind. Bulgarien und Rumänien wurden erst zum 1.1.2007 EU-Mitglieder.

zum deutschen Arbeitsmarkt gewähren. Nichtakademiker aus der EU-8 sowie Bulgarien und Rumänien sollen hingegen weiterhin nicht in Deutschland ohne Vorrangprüfung arbeiten können. Stattdessen will die Bundesregierung bei der EU beantragen, für diesen Personenkreis die Ausnahme von der Arbeitnehmer-Freizügigkeit um zwei bzw. drei weitere Jahre zu verlängern.⁶ Entsprechend dürften Nichtakademiker aus Bulgarien oder Rumänien frühestens ab Januar 2012, aus den anderen osteuropäischen Mitgliedsländern ab Mai 2011 hier arbeiten.

Zudem kündigt die Bundesregierung an, dass „der Arbeitsmarkt für alle Akademiker und Akademikerinnen [...] aus Drittstaaten geöffnet“ wird. Die dazu aufgeführte Regelung entspricht im Wesentlichen der derzeitigen Rechtslage. Denn für Hochschul- und Fachhochschulabsolventen aus dem Nicht-EU-Ausland bleibt die Vorrangprüfung ebenso erforderlich wie die Prüfung, dass der ausländische Arbeitnehmer nicht zu schlechteren Bedingungen beschäftigt werden soll als ein vergleichbarer deutscher Arbeitnehmer. Die so beschriebene „Öffnung des Arbeitsmarktes“ existiert bereits heute; es handelt sich nicht um eine neue zuwanderungspolitische Maßnahme. Neu ist in diesem Kontext lediglich, dass die Vorrangprüfung bei mitziehenden Familienangehörigen der zugelassenen Drittstaaten-Akademiker entfällt, wenn diese selbst arbeiten möchten.

- Grundsätzlich sinnvoll ist eine Herabsenkung der Mindestverdienstgrenze für Hochqualifizierte. Nach dem zum 1.1.2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz müssen Spezialisten und leitende Angestellte mit besonderer Berufserfahrung wenigstens das Doppelte der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung im Jahr verdienen, um als Hochqualifizierte eine Niederlassungserlaubnis (unbefristeter Aufenthaltstitel) erhalten zu können. Dies entspricht in diesem Jahr einem Gehalt von 86.400 Euro. In den Jahren 2005 und 2006 erhielten insgesamt 1.123 hochqualifizierte Ausländer eine Niederlassungserlaubnis nach dem einschlägigen Paragraphen 19 Aufenthaltsgesetz. 87 Prozent dieser Hochqualifizierten waren bereits vor 2005 in Deutschland ansässig. 151 Niederlassungserlaubnisse wurden an Personen erteilt, die in den Jahren 2005 und 2006 eingereist sind.⁷ Angesichts eines Fachkräftemangels, der sich nach Berechnungen des IW Köln allein bei den Ingenieuren auf 75.000 beläuft, ist dieser dauerhafte Zuzug ausländischer Fachkräfte verschwindend gering.

Zum Jahresanfang 2009 soll diese Einkommensgrenze auf die Höhe der Beitragsbemessungsgrenze (West) der allgemeinen Rentenversicherung – aktuell 63.600 Euro – sinken. Berücksichtigt man allerdings, dass laut Sozioökonomischem Panel Akademiker in Deutschland (über alle Altersgruppen und Bildungsabschlüsse hinweg) durchschnittlich rund 50.500 Euro brutto im Jahr verdienen, stellt die Mindesteinkommensgrenze weiterhin eine zu hohe Hürde zum Eintritt in den deutschen Arbeitsmarkt dar. In den Niederlanden entspricht die Verdienstgrenze von 45.000 Euro Jahreseinkommen eher den Bedürfnissen von Arbeitgebern und interessierten Fachkräften. Ein wesentlich stärkerer Zuzug ausländischer Fachkräfte durch die jetzt angekündigte Senkung ist nicht zu erwarten.

⁶ Hierfür beruft sich die Bundesregierung auf eine zeitlich befristete Ausnahmeregelung, derzufolge die Arbeitnehmer-Freizügigkeit auf höchstens sieben Jahre ab dem Beitritt beschränkt werden kann. Dafür muss sie bei der EU-Kommission geltend machen, dass der deutsche Arbeitsmarkt mit schwerwiegenden Problemen konfrontiert ist. Der maximale Zeitraum der Übergangsregelung ist in drei Phasen eingeteilt (2+3+2 Jahre). Für die EU-8 beginnt ab 1.5.2009 die zweijährige dritte Phase, für Bulgarien und Rumänien ab 1.1.2009 die dreijährige zweite Phase.

⁷ Vgl. Migrationsbericht 2006 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, S. 81f.

- Zu begrüßen ist der Plan, geduldeten Ausländern unter bestimmten Voraussetzungen eine bessere Aufenthaltsperspektive und mit der „Aufenthaltserteilung zum Zwecke der Beschäftigung“ einen sichereren Aufenthaltsstatus zu bieten.⁸ Zielgruppe sind geduldete „Bildungsinländer“ (Ausländer, die bereits einige Jahre in Deutschland leben und hier eine Ausbildung anstreben, absolvieren bzw. abgeschlossen haben) sowie geduldete Akademiker mit einem hier anerkannten ausländischen Hochschulabschluss und geduldete Fachkräfte mit mindestens dreijähriger Berufsausbildung, die hierzulande wenigstens zwei Jahre ihrer Qualifikation entsprechend beschäftigt waren.

Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht dürfte dieses Vorhaben – so erfreulich es für den Einzelnen auch ist – nur einen geringen Beitrag zur Sicherung der Fachkräftebasis leisten. Ende 2007 gab es laut Statistischem Bundesamt knapp 128.000 Geduldete in Deutschland. Die Statistik weist nach Alter, Ausbildung, Erwerbstätigkeit und Erwerbsfähigkeit differenzierte Daten nicht aus. Legt man bei allen Geduldeten dieselbe Altersstruktur zugrunde wie bei jenen, die Regelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten und im erwerbsfähigen Alter sind (15 bis 65 Jahre), ist davon auszugehen, dass gut 97.000 Geduldete (rund 76 Prozent) grundsätzlich von den Neuregelungen profitieren können. Gut die Hälfte davon ist älter als 30 Jahre. Deren Qualifikationsprofil ist allerdings nicht statistisch erfasst. Bedenkt man, dass von allen Zugewanderten und in Deutschland geborenen Ausländern, zu denen auch die Geduldeten zählen, lediglich 4,2 Prozent eine Meister-, Techniker- oder vergleichbare Ausbildung und 14,4 Prozent einen in Deutschland anerkannten Hochschul- oder Fachhochschulabschluss besitzen, liegt es nahe, dass der Anteil der lediglich geduldeten Fachkräfte zu gering ist, um den Facharbeitermangel wirksam zu bekämpfen.

- Hilfreich könnten in diesem Zusammenhang die angekündigten Erleichterungen bei der formalen Anerkennung von ausländischen Abschlüssen sein. So gibt es laut Nationalem Integrationsplan rund eine halbe Million Akademiker in Deutschland, die nicht ihrer Ausbildung entsprechend arbeiten können, weil ihre berufliche Qualifikation hierzulande nicht anerkannt wird. Dies hindert den Einzelnen nicht nur daran, einen seinem Bildungsstand entsprechenden Beruf auszuüben, sondern führt auch zu gesamtwirtschaftlichen Verlusten, weil erhebliche Qualifikationsressourcen ungenutzt bleiben.

Das Anerkennungswesen für im Ausland erworbene Berufs- und Hochschulabschlüsse ist mehr als kompliziert: Das Informationsangebot über die Anerkennungsmöglichkeiten ist schlecht; es mangelt an zentralen Anlaufstellen; die Zuständigkeiten von Bund, Ländern sowie Industrie- und Handelskammern sind unklar; es fehlen nachvollziehbare Standards; gesetzliche Vorgaben zum Anerkennungsverfahren gibt es lediglich für Spätaussiedler, für bestimmte Berufe für EU-Bürger oder aufgrund von wenigen bilateralen zwischenstaatlichen Abkommen.⁹ Verbesserungen in diesem Bereich könnten einen substanziellen Beitrag zur Stärkung der Fachkräftebasis leisten. Doch genau hier schweigt sich die Bundesregierung darüber aus, welche konkreten Maßnahmen zu ergreifen sind und wie die aufgrund des Bildungsföderalismus vielfach zuständigen Bundesländer für eine schnelle, wirksame und unbürokratische Umsetzung gewonnen werden sollen.

⁸ Die Duldung besteht nach § 60a Aufenthaltsgesetz in der vorübergehenden Aussetzung der Abschiebung; geduldete Ausländer sind grundsätzlich zur Ausreise verpflichtet, auf ihre Abschiebung wird aber verzichtet, solange humanitäre, rechtliche oder sonstige Gründe dagegen sprechen.

⁹ Vgl. dazu und zu weiteren Defiziten den 7. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland (Dezember 2007), S. 112ff.

Entgegen der großkoalitionären Euphorie enttäuscht das Aktionsprogramm der Bundesregierung, da es in seiner jetzigen Form keine wesentlichen Fortschritte gegenüber dem Status quo erkennen lässt. Dies betrifft gleichermaßen die Regelungen zur Öffnung des Arbeitsmarktes für Fachkräfte aus den osteuropäischen Beitrittsländern wie aus Drittstaaten. Die Mindestverdienstgrenze bleibt trotz der geplanten Senkung zu hoch. Die verbesserte Aufenthaltsperspektive für Geduldete ist aus integrationspolitischer Sicht lobenswert, das erschließbare Fachkräftenreservoir dürfte aber gering sein. Die bloße Ankündigung, die formale Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse zu erleichtern, bleibt unbefriedigend. Bis auf Weiteres:

Keine Änderung.

3.3 Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente

Referentenentwurf vom 26.5.2008; geplantes Inkrafttreten in wesentlichen Teilen: 1.1.2009

Bereits im Koalitionsvertrag hatten Union und SPD sich darauf verständigt, die unüberschaubare Vielzahl der Förder-Instrumente auf den Prüfstand zu stellen sowie unwirksame und ineffiziente arbeitsmarktpolitische Maßnahmen abzuschaffen. Die grundlegende Neuausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik sollte eigentlich „spätestens im Jahr 2007“ erfolgen. Sie soll sicherstellen, „dass die Mittel der Beitrags- und Steuerzahler künftig so effektiv und effizient wie möglich eingesetzt werden“.

Hinter dieser Zielsetzung bleibt der inzwischen vorliegende Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales weit zurück. Zwar enthält die Vorlage vereinzelt richtige Ansätze – z. B. die Einrichtung von flexiblen Vermittlungsbudgets zur Arbeitsförderung (SGB III) und in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), sog. Experimentiertöpfe zur Erprobung neuer Instrumente oder die Streichung einiger unwirksamer bzw. wenig genutzter Instrumente wie den Einstellungszuschuss bei Neugründungen, der Job-Rotation oder der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für Hartz-IV-Empfänger. Andererseits begründet der Entwurf auch neue Leistungen zulasten der Arbeitslosenversicherung wie den Anspruch auf die Vorbereitung für den nachträglichen Erwerb des Hauptschulabschlusses.

Grundsätzlich kann es sinnvoll sein, Arbeitslosen ohne Schulabschluss zu ermöglichen, den Hauptschulabschluss nachzuholen, sofern diese formale Qualifikation ihren Berufseinstieg fördert. Allerdings sollen nach dem Gesetzentwurf ALG-II-Empfänger diesen Rechtsanspruch gegenüber der Agentur für Arbeit geltend machen können. Dies begründet eine versicherungsfremde Leistung zulasten der Arbeitslosenversicherung. Denn die Grundsicherung für Arbeitsuchende ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die der Bund aus Steuermitteln finanziert. Bereits die Verpflichtung der BA, die Hälfte der Eingliederungskosten für ALG-II-Empfänger zu übernehmen, verwischt diese Trennung und belastet die Beitragszahler mit 5 Milliarden Euro im Jahr. Zu kritisieren ist außerdem, dass der geplante Rechtsanspruch die Bundesländer aus ihrer Verantwortung entlässt, die Zahl der Schulabgänger ohne Abschluss durch geeignete schulpolitische Maßnahmen zu senken. Die Arbeitslosenversicherung müsste für Versäumnisse der Länder eintreten.

Der Referentenentwurf lässt nicht erkennen, inwiefern die Regierung die aktive Arbeitsmarktpolitik grundlegend neu ausrichtet, um ihre Wirksamkeit und die Effizienz des Mit-

teleinsatzes zu stärken. Zu diesem Zweck müsste erst einmal Klarheit darüber bestehen, wie viele arbeitsmarktpolitische Instrumente es überhaupt gibt. Presseberichten zufolge sollen es zwischen 70 und 80 sein, wovon wiederum ein Viertel abgeschafft werden soll. Die Bundesregierung selbst legt sich auf keinen Wert fest und verweist darauf, dass es „für die Zählung der Instrumente bzw. Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik [...] kein, zwischen den unterschiedlichen Akteuren bei der Bundesagentur für Arbeit, der Bundesregierung und der Wissenschaft, gemeinsames festgelegtes Konzept“ gibt.¹⁰ Ebenso beziffert der Referentenentwurf die fiskalischen Effekte aus Einsparungen infolge der geplanten Streichungen und Mehrausgaben aufgrund neuer Leistungen nicht. Statt vermehrt auf Generalklauseln zu setzen, behält das BMAS das Prinzip von Einzelinstrumenten bei, die bis ins Detail geregelt sind. Darüber hinaus betont die Gesetzesnovelle stärker den sozialpolitischen Auftrag der Arbeitsförderung (Nachteilsausgleich für weniger leistungsfähige Arbeitsuchende, Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, Gleichstellung von Männern und Frauen). Dies könnte dazu führen, dass das erfolgreiche Steuerungssystem in der BA, Fördermaßnahmen konsequent nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit einzusetzen, ausgehebelt wird.

Die Union wendet sich gegen die bisher bekannt gewordenen Pläne von Bundesarbeitsminister Olaf Scholz (SPD) und verlangt eine stärkere Bereinigung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums um teure und ineffektive Maßnahmen. Daher kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Referentenentwurf in seiner jetzigen Form vom Bundeskabinett gebilligt wird. Der ursprüngliche Zeitplan sah vor, dass die Bundesregierung am 2.7.2008 die Gesetzesvorlage beschließt. Aus der Antwort der Bundesregierung vom 25.7.2008 auf eine Kleine Anfrage der FDP (BT-Drs. 16/10048) geht hervor, dass die interministerielle Abstimmung noch nicht abgeschlossen ist. Da die Regierungspläne unklar bleiben, ist es für eine Bewertung noch zu früh, und der Referentenentwurf wirkt sich noch nicht auf den Stand dieser Studie aus.

Keine Änderung.

3.4 „Flexi II“: Gesetz zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Absicherung flexibler Arbeitszeitregelungen

Kabinettsbeschluss: 13.8.2008; geplantes Inkrafttreten: 1.1.2009

Bewertungsrelevante Änderungen

- Bei Wertguthaben handelt es sich um eingebrachtes Arbeitsentgelt für späteren (oder vorherigen) Arbeitszeitausgleich (z. B. für Elternzeit, Sabbatical, Vorruhestand u. ä.), das aber nicht der flexiblen Gestaltung der täglichen oder wöchentlichen Arbeitszeit dienen darf. Während der Freistellung besteht das Beschäftigungsverhältnis fort. Die Fälligkeit der Sozialversicherungsbeiträge wird auf den Zeitpunkt der Entnahme verschoben. Reine Arbeitszeitkonten sind keine Wertguthaben (auch nicht Jahresarbeitszeitkonten).
- Einführung einer Pflicht des Arbeitgebers zur jährlichen Mitteilung des Kontostandes

¹⁰ Vgl. dazu die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der FDP zu den „Kosten arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen“, BT-Drs. 16/10048 vom 25.7.2008.

- Vorschrift der „sicheren“ Anlage: Aktienanteil darf 20 Prozent nicht überschreiten; Abweichung durch Tarifvertrag oder Betriebsvereinbarung ist aber zulässig.
- Ausweitung des Insolvenzschutzes: Wertguthaben müssen durch Dritte geführt werden; nicht zulässig sind bilanzielle Rückstellungen oder Vereinbarungen zwischen Konzernunternehmen. Die Deutsche Rentenversicherung prüft den Insolvenzschutz. Die Vereinbarung ist nichtig, wenn diese Prüfung negativ ausfällt. Der Arbeitnehmer hat die Möglichkeit, die Vereinbarung zu kündigen, wenn der Insolvenzschutz fehlt.
- Bei Wechsel des Arbeitgebers ist die Übertragung des Wertguthabens auf neuen Arbeitgeber möglich, wenn dieser zustimmt.
- Das Wertguthaben kann an die Deutsche Rentenversicherung übertragen werden; Verwaltungskosten werden in Abzug gebracht; keine Möglichkeit der Rückübertragung; Mindestguthaben 30.000 Euro.

Bewertung

Das SGB IV fordert die Absicherung von Wertguthaben ein, verzichtet aber auf nähere Vorgaben. Die Ausgestaltung bleibt den Vertragsparteien überlassen. Dies führt nach Auffassung des BMAS dazu, dass häufig überhaupt kein Insolvenzschutz vereinbart wird. Außerdem können Arbeitnehmer ihre Wertguthaben beim Wechsel des Arbeitgebers oder anderen „Störfällen“ nicht mitnehmen.

Unklar bleibt, warum die Insolvenzversicherung grundsätzlich gesetzlich geregelt werden muss. Der Aufbau von Wertguthaben ist das Resultat einer Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Es ist nicht ersichtlich, warum diese über den Vertragsbestandteil der Insolvenzversicherung nicht selbst entscheiden können.

Wenn der Verlust von Wertguthaben im Falle von Insolvenz ein empirisch relevantes Problem ist, dann könnte die Absicht des verbesserten Insolvenzschutzes legitim sein. Dies wird in der Gesetzesbegründung wiederholt behauptet. Den Beweis dafür bleibt der Entwurf aber schuldig. Es wird lediglich auf einen BMAS-Bericht aus dem Jahr 2001 verwiesen. Dies reicht als empirische Begründung nicht aus.

Der Entwurf führt zu einigen neuen bürokratischen Lasten für Unternehmen: Der Arbeitgeber muss jährlich über den Kontostand unterrichten; die Insolvenzversicherung unterliegt strikten Regeln; ggf. erfolgt eine Prüfung durch die Rentenversicherung.

Keine Änderung.

3.5 Weitere arbeitsmarktrelevante Gesetzesänderungen

Die Große Koalition hat in der ersten Jahreshälfte 2008 eine Reihe von kleineren Gesetzesänderungen vorgenommen. So hat sie den so genannten Kinderzuschlag weiterentwickelt, das Wohngeld erhöht, den Ausbildungsbonus eingeführt und ältere Arbeitslose durch die so genannte 63er-Regelung vor höheren Abschlägen von der Rente bei vorzeitigem Ruhestand geschützt. Da diese Maßnahmen entweder zeitlich befristet sind, sich nur an einen relativ kleinen Kreis von Begünstigten richten oder mit vergleichsweise geringem finanziellem Mehraufwand verbunden sind, würden sie jeweils für sich genommen nicht negativ ins

Gewicht fallen. In der Summe aber rechtfertigen die Neuregelungen einen Punktabzug: Sie markieren eine weitere Abkehr von der mit der Agenda 2010 ausgerufenen Devise „Fördern und Fordern“. Sie sind nämlich nicht dazu geeignet, Arbeitslosen dabei zu unterstützen, den (Wieder-)Einstieg ins Berufsleben zu finden. Stattdessen fällt die Bundesregierung in den alten Fehler zurück, Arbeitslosigkeit zu alimentieren, statt auch für schwierige Fälle die Chancen auf eine neue Beschäftigung kontinuierlich zu verbessern.

Der Teilindikator „Arbeitsmarktpolitik“ sinkt durch diese Maßnahmen um 1 Prozentpunkt.

Im Einzelnen:

3.5.1 Weiterentwicklung des Kinderzuschlags

Gesetz zur Änderung des Bundeskindergeldgesetzes

1. Beratung BT: 24.4.2008; 2./3. Beratung BT: 26.6.2008; Inkrafttreten: 1.10.2008

Bewertungsrelevante Änderungen

- Die Mindesthöhe des monatlichen Erwerbseinkommens, ab dem Eltern den Kinderzuschlag von maximal 140 Euro pro Kind und Monat erhalten, wird vereinheitlicht und auf 600 Euro für Alleinerziehende und 900 Euro für Paare gesenkt.
- Bei Erwerbseinkommen zwischen der Mindestgrenze und der von der Familiensituation abhängigen Höchstgrenze sinkt der Kinderzuschlag pro zusätzlich verdientem Euro um 50 Cent statt bisher 70 Cent.

Bewertung

Die im Oktober in Kraft tretende Erweiterung des Kinderzuschlags von maximal 140 Euro pro Kind könnte sich als arbeitsmarktpolitischer Bumerang erweisen. Die Große Koalition will damit weitere rund 50.000 Familien mit insgesamt 120.000 Kindern in die finanzielle Lage versetzen, ihre Erwerbseinkommen nicht mit Hartz IV aufstocken zu müssen. Sie baut damit für einen begrenzten Personenkreis ein großzügigeres Transfersystem jenseits der Grundsicherung für Arbeitsuchende aus. Der Anreiz, durch eigene Initiative die Abhängigkeit von Sozialleistungen zu überwinden, nimmt dadurch ab.

3.5.2 Erhöhung des Wohngeldes

Gesetz zur Neuregelung des Wohngeldrechts und zur Änderung anderer wohnungsrechtlicher Vorschriften

Kabinettsbeschluss: 19.3.2008; 1. Beratung BT: 24.4.2008; 2./3. Beratung BT: 25.4.2008; abschließende Beratung BT nach Vermittlungsverfahren: 27.6.2008; Inkrafttreten: 1.1.2009

Bewertungsrelevante Änderungen

- Das Wohngeld steigt von derzeit durchschnittlich 90 Euro auf 142 Euro im Monat.
- Heizkosten werden pauschal mit 50 Cent pro Quadratmeter berücksichtigt.

Bewertung

Das Wohngeld ist ein steuerfinanzierter Transfer außerhalb der Sozialhilfe bzw. der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Es setzt keine Bedürftigkeitsprüfung voraus, sondern wird auf Antrag gewährt, wenn das Familieneinkommen (abzüglich Steuern, Sozialbeiträgen und Freibeträgen) eine bestimmte Höhe nicht überschreitet. Mit dem Wohngeld soll „angemessenes und familiengerechtes Wohnen“ gesichert werden. Empfänger von ALG II und Sozialhilfe erhalten seit 2005 kein Wohngeld mehr, sondern bekommen die Kosten einer angemessenen Unterkunft komplett erstattet.

Die Erhöhung des Wohngeldes und die neu eingeführte Unterstützung bei den Heizkosten verstärken den Trend zu staatlichen Transfers jenseits der Bedürftigkeit. Auch der Kinderzuschlag zielt ausdrücklich darauf ab, Familien außerhalb der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu halten, und trägt damit zu ihrer Stigmatisierung bei. In die gleiche Richtung zielte der noch unter dem damaligen Bundesarbeits- und -sozialminister Franz Müntefering (SPD) entwickelte Erwerbstätigenzuschuss, der aber über das Konzeptionsstadium nicht mehr hinausgekommen ist. Die Ausweitung dieser Sozialleistungen schwächt Eigenverantwortung und Subsidiarität. Stattdessen steigt die Abhängigkeit der Empfänger von staatlicher Fürsorge.

3.5.3 Ausbildungsbonus

Fünftes Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch – Gesetz zur Verbesserung der Ausbildungschancen förderungsbedürftiger junger Menschen

Kabinettsbeschluss vom 20.2.2008; 1. Beratung BT: 10.4.2008; 2./3. Beratung BT: 5.6.2008; Inkrafttreten: Am Tag nach der Verkündung

Bewertungsrelevante Änderungen

- Arbeitgeber erhalten einen einmaligen Zuschuss für jeden bis Ende 2010 zusätzlich geschaffenen betrieblichen Ausbildungsplatz, der mit einem förderungsbedürftigen Bewerber besetzt wird. Je nach Höhe der Ausbildungsvergütung liegt der Bonus bei 4.000, 5.000 oder 6.000 Euro.

Bewertung

Bei genauerem Hinsehen erweist sich der gut gemeinte Ausbildungsbonus als das Gegenteil von gut. Arbeitgeber, die bis Ende 2010 zusätzliche Lehrstellen mit einem förderungsbedürftigen Bewerber besetzen, können pro Azubi bis zu 6.000 Euro erhalten. Die BA ist verpflichtet, den Bonus zu zahlen, wenn der Bewerber vor Ausbildungsbeginn mindestens ein Jahr lang keine Lehrstelle gefunden hat und erstens über einen Sonder-, Hauptschul- bzw. keinen Schulabschluss verfügt oder bei mittlerem Schulabschluss in Deutsch oder Mathematik höchstens mit ausreichend bewertet wurde oder zweitens lernbeeinträchtigt bzw.

sozial benachteiligt ist. Für den Fall, dass der Bewerber bereits länger als zwei Jahre oder bei mittlerem Schulabschluss mehr als ein Jahr lang erfolglos nach einer betrieblichen Ausbildung gesucht hat, liegt es im Ermessen der Bundesagentur, die Lehrstelle zu subventionieren.

Damit sind die Kriterien so weit gefasst, dass der Zuschuss für nahezu jeden Altbewerber in Frage kommt. Auch Jugendliche, die sich erst bewerben, dann aber zunächst ihren Wehr- oder Zivildienst ableisten oder einen Schulabschluss nachholen, zählen automatisch zur Zielgruppe. Bis 2012 belastet der versicherungsfremde Ausbildungsbonus die Arbeitslosenversicherung – und damit die Beitragszahler – mit insgesamt rund einer halben Milliarde Euro. Wenn überhaupt, müsste der Bund mit Steuermitteln für das von ihm bestellte Programm aufkommen. Stattdessen wäre es besser, bereits in den Schulen für die nötige Ausbildungsreife der Bewerber zu sorgen. Dies fällt in die Kompetenz der Bundesländer. Der Ausbildungsbonus sendet als Reparaturmaßnahme das Signal, dass sie es mit ihrer Verantwortung nicht so ernst nehmen müssen, weil der Bund schon für einen Ausgleich der Bildungsdefizite sorgen wird.

3.5.4 „63er-Regelung“

Siebtens Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze

1. Beratung BT: 14.12.2007; 2./3. Beratung BT: 25.1.2008;
Inkrafttreten: rückwirkend zum 1.1.2008

Bewertungsrelevante Änderungen

- Erwerbsfähige Hilfebedürftige über 58 Jahre sind unverzüglich in Arbeit oder in eine Arbeitsgelegenheit zu vermitteln. Beziehen sie zwölf Monate lang Arbeitslosengeld II (ALG II) und haben keine neue sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gefunden, gelten sie nicht mehr als arbeitslos. Dennoch werden mit ihnen weiter Eingliederungsvereinbarungen abgeschlossen, und sie erhalten weiterhin ALG II.
- Ältere ALG-II-Empfänger sind verpflichtet, mit 63 Jahren vorzeitig und mit entsprechenden Abschlüssen in Rente zu gehen.

Bewertung

Langzeitarbeitslose, die älter als 58 Jahre sind und ein Jahr lang keine neue Stelle gefunden haben, erhalten weiter ALG II, obwohl sie nicht mehr als arbeitslos gelten. Da die Bundesagentur für Arbeit (BA) sie nicht mehr als Arbeit suchend registriert, wird die Arbeitslosenquote geschönt. Statt den Verbleib im oder den Wiedereinstieg in das Berufsleben zu fördern, akkomodiert die Bundesregierung mit der Neuregelung den Ausstieg und widerspricht damit ihrem Ziel, die Erwerbsbeteiligung älterer Menschen zu erhöhen.

Zudem sind alle Hilfebedürftigen verpflichtet, ab einem Alter von 63 Jahren mit Abschlüssen in Rente zu gehen. Die Festsetzung dieser Altersgrenze begünstigt einen kleinen Personenkreis, nämlich Frauen bis einschließlich Geburtsjahrgang 1951 und Schwerbehinderte, die mit 60 Jahren vorzeitig in Rente gehen können, sofern sie die weiteren rentenrechtlichen Zugangsvoraussetzungen, insbesondere die Wartezeiten, erfüllen. Für alle anderen

liegt das Mindestalter für den frühestmöglichen Rentenbezug mit Abschlägen ohnehin bei 63 Jahren. Die Verpflichtung, mit reduzierten Rentenansprüchen in den Ruhestand zu gehen, entspricht dem Grundsatz, dass Fürsorgeleistungen wie die Grundsicherung für Arbeitsuchende nur dann in Anspruch genommen werden dürfen, wenn keine Ansprüche gegenüber anderen Leistungsträgern – dazu zählt die gesetzliche Rentenversicherung – geltend gemacht werden können. Allerdings nimmt sie den Betroffenen die Möglichkeit, in Arbeit vermittelt zu werden und sich dadurch weiter am Erwerbsleben zu beteiligen.

3.6 Fazit

Der Teilindikator „Arbeitsmarktpolitik“ sinkt um 4,9 Zähler von -14,7 auf -19,6 Prozent.

4 Sozialpolitik

4.1 Gesetzliche Rentenversicherung

Außerplanmäßige Rentenerhöhung 2008 und 2009

Gesetz zur Rentenanpassung 2008

1. Beratung BT: 10.4.2008; 2./3. Beratung BT: 8.5.2008; Inkrafttreten: 1.7.2008

Bewertungsrelevante Änderung

- Die gesetzliche Rente steigt zum 1.7.2008 um 1,1 Prozent und zum 1.7.2009 um 2 Prozent statt um 0,46 bzw. 1,4 Prozent.

Bewertung

Nach der verunglückten Gesundheits- und Pflegereform schien die Große Koalition wenigstens bei der gesetzlichen Rentenversicherung nach der Verabschiedung der „Rente mit 67“ auf dem richtigen Wege. Doch dann beschloss sie im Frühjahr, die Rente stärker zu erhöhen, als es sich aus der gesetzlichen Rentenformel ergeben würde. Dazu wurde der sogenannte Riester-Faktor für 2008 und 2009 ausgesetzt. Mit diesem wird der Anstieg der förderungsfähigen privaten Altersvorsorge in der Rentenformel berücksichtigt. Infolge der Aussetzung sind die Renten zum 1.7.2008 um 1,1 statt 0,46 Prozent gestiegen. Zur Jahresmitte 2009 werden sie um 2,0 statt 1,4 Prozent angehoben.

Bis zum Jahr 2013 kostet die außerplanmäßige Rentenerhöhung die Beitragszahler gut 12 Milliarden Euro. Gleichzeitig verzögert sich die ab 2011 vorgesehene stufenweise Senkung des Beitragssatzes von aktuell 19,9 auf 19,1 Prozent. Dieser willkürliche Eingriff in die Rentenformel belastet die Beitragszahler und unterminiert die Verlässlichkeit der umlagefinanzierten gesetzlichen Altersvorsorge. Zudem torpediert er das Regierungsziel, den Gesamtbeitrag nachhaltig auf unter 40 Prozent zu senken. Statt eine Schwankungsrücklage aufzubauen, wurden die derzeitigen Reserven angegriffen. Sollte sich die Konjunktur wieder eintrüben, fehlen Mittel, um Einnahmeausfälle auszugleichen.

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

4.2 Lohnzusatzkosten

Die Bundesregierung hält weiterhin an der Senkung der Sozialversicherungsbeiträge fest. Laut Koalitionsvertrag wollten CDU, CSU und SPD sicherstellen, „dass die Lohnzusatzkosten (Sozialversicherungsbeiträge) dauerhaft unter 40% gesenkt werden“.

Der *dauerhaften* Senkung stehen die am 1.7. 2008 in Kraft getretene Pflegereform und die stufenweise seit dem 1.4.2007 wirksam werdende Gesundheitsreform entgegen. Deren Feuerprobe steht mit der Einführung des Gesundheitsfonds zum 1.1.2009 noch bevor.¹¹

¹¹ Dazu müssen vor Jahresende noch zwei Gesetzesvorhaben abgeschlossen werden, die als Bestandteil der bereits bewerteten Gesundheitsreform die technischen Voraussetzungen für den Start des Gesundheitsfonds schaffen. Dies sind das „Gesetz zur Weiterentwicklung der

Beide Neuregelungen sind nicht geeignet, die angesichts des demografischen Wandels erforderliche Absicherung des Pflege- bzw. Krankheitsrisikos nachhaltig auf eine solide Finanzierungsbasis zu stellen. Statt stärker auf Kapitaldeckung zu setzen und die Finanzierung vom Arbeitsverhältnis loszulösen, hält die Bundesregierung am Umlagesystem und den bisherigen Finanzierungsquellen (Beiträge der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber und der Rentner und in der gesetzlichen Krankenversicherung Steuerzuschüsse) fest. Auch die außerplanmäßige Rentenerhöhung (s. o.) läuft dem Ziel der Senkung und langfristigen Stabilisierung der Beiträge zuwider.

Zudem ist fraglich, ob die *40-Prozent-Marke* weiter unterschritten bleibt. Seit 1.7.2008 liegt der paritätisch finanzierte Gesamtbeitrag bei 39,15 Prozent (Arbeitslosenversicherung: 3,3 Prozent; Rentenversicherung: 19,9 Prozent; Krankenversicherung: durchschnittlich 14,0 Prozent; Pflegeversicherung: 1,95 Prozent). Hinzu kommt für die gesetzlich Krankenversicherten noch ein Sonderbeitrag von 0,9 Prozent und für kinderlose Pflegeversicherte ein Sonderbeitrag von 0,25 Prozent. Der Gesamtsozialversicherungsbeitrag für einen Kinderlosen liegt damit bei 40,3 Prozent (Arbeitnehmeranteil: 20,725 Prozent; Arbeitgeberanteil: 19,575 Prozent).

Bereits heute ist absehbar, dass der Krankenkassenbeitrag zum Jahresanfang 2009 steigen wird. Dafür sprechen höhere Arzneimittelausgaben und Arzthonorare sowie mehr Mittel für die Krankenhausfinanzierung. Zeitungsberichten zufolge gehen die gesetzlichen Krankenkassen von einem Anstieg um bis zu 0,8 Prozentpunkte aus (FAZ, 17.7.2008; Handelsblatt, 25.8.2008). Damit läge der paritätisch finanzierte Gesamtbeitrag bei 39,95 Prozent, der Gesamtsozialversicherungsbeitrag bei 40,85 Prozent.

Union und SPD debattieren noch, ob der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung auf 3,0 Prozent oder noch stärker gesenkt werden soll. Eine Entscheidung darüber soll im Herbst fallen. Eine Senkung wäre ohne Weiteres möglich, wenn die Bundesregierung auf den versicherungsfremden Eingliederungsbeitrag von jährlich 5 Milliarden Euro verzichten würde, den die BA anstelle des Bundes für Hartz-IV-Empfänger aufbringen muss. Dies entspräche einer Entlastung um 0,6 Prozentpunkte. Auch sollte die Große Koalition ihren mit dem Entwurf des Bundeshaushalts 2009 erneut verfolgten Plan wieder verwerfen, der Arbeitslosenversicherung die Finanzierung der Beiträge für Kindererziehungszeiten in Höhe von 290 Millionen Euro aufzubürden.¹² Auch hierbei handelt es sich um eine Leistung, die vom Bund aus Steuermitteln zu tragen ist und nicht von den Beitragszahlern.

Eine Bewertung der Kategorie Lohnzusatzkosten ist derzeit nicht möglich, da die Entwicklung noch zu unsicher ist. Bis auf Weiteres:

Keine Änderung.

4.3 Fazit

Der Teilindikator „Sozialpolitik“ sinkt um 2,2 Zähler -5,1 auf -7,3 Punkte.

Organisationsstrukturen in der gesetzlichen Krankenversicherung“ über die Insolvenzfähigkeit der gesetzlichen Krankenkassen und der morbiditätsorientierte Risikostrukturausgleich.

¹² Diesen Plan verfolgte das Bundesfinanzministerium bereits im letzten Jahr, wurde aber vom Parlament daran gehindert, den Bundeshaushalt auf Kosten der Arbeitslosenversicherung zu entlasten.

5 Steuer- und Finanzpolitik

5.1 Bundeshaushalt 2009 und mittelfristige Finanzplanung

Kabinettsbeschluss vom 2.7.2008; geplantes Inkrafttreten: 1.1.2009

Bewertungsrelevante Änderungen

Im kommenden Jahr will der Bund 288,4 Milliarden Euro ausgeben und damit 5,2 Milliarden Euro mehr als in diesem Jahr. Laut mittelfristiger Finanzplanung sollen die Ausgaben des Bundes bis 2012 auf 300,6 Milliarden Euro steigen. Die Nettokreditaufnahme wird für das nächste Jahr auf 10,5 Milliarden Euro veranschlagt und liegt damit um 1,4 Milliarden Euro unter dem diesjährigen Ansatz. Ab 2011 soll der Bundeshaushalt ohne neue Schulden auskommen. Gegenüber dem Etat 2008 erhöhen sich die Investitionen um 1,2 Milliarden Euro auf 25,9 Milliarden Euro. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums sinken sie wieder auf 25,3 Milliarden Euro.

Bewertung

Nach der aktuellen Haushaltsplanung steigen die Ausgaben des Bundes langsamer als in den Vorjahren: Im kommenden Jahr wachsen die Ausgaben des Bundes um 1,8 Prozent. 2007 lag die Erhöhung mit 3,6 Prozent gegenüber dem Vorjahr noch doppelt so hoch, 2008 belief sie sich sogar auf 4,7 Prozent. Über den gesamten Finanzplanungszeitraum 2009 bis 2012 hinweg wachsen die Ausgaben um jahresdurchschnittlich 1,5 Prozent. Der Ausgabenanstieg liegt damit unter der erwarteten Erhöhung des nominalen Bruttoinlandsproduktes (BIP). Entsprechend geht das Bundesfinanzministerium davon aus, dass der Anteil der Bundesausgaben am BIP von 11,3 Prozent in diesem Jahr auf 11,2 Prozent im nächsten Jahr und auf 10,6 Prozent im Jahr 2012 sinken wird. Dies lässt erwarten, dass die Staatsquote, also die Ausgaben von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen in Relation zum nominalen BIP, im nächsten Jahr und danach weiter rückläufig sein wird.

Auch andere strukturelle Kenngrößen des Bundesetats sind erfreulich. So soll nach Maßgabe der mittelfristigen Finanzplanung die „strukturelle Lücke“ (Nettokreditaufnahme plus Einnahmen aus Kapitalvermögen, insbesondere Privatisierungserlöse) von derzeit 22,6 Milliarden Euro auf 14,8 Milliarden Euro im nächsten Jahr und auf 1,7 Milliarden Euro im Jahr 2012 sinken. Auch der Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben (Zinsausgabenquote) verringert sich von 14,8 Prozent in diesem auf 14,4 Prozent im nächsten Jahr. Demgegenüber steigen die Investitionen gegenüber dem Soll für dieses Jahr um 1,2 Milliarden Euro (plus 4,8 Prozent) auf 25,9 Milliarden Euro. Die Investitionsquote des Bundes steigt von derzeit 8,7 auf 9 Prozent. Zwar geht der Anteil der Investitionen an den Gesamtausgaben des Bundes bis 2012 wieder auf 8,4 Prozent zurück. Gegenüber der alten Finanzplanung liegt das Investitionsvolumen bis 2011 bzw. 2012 aber durchweg um 1,8 Milliarden Euro über der aktuellen Vorausschau. Auch für Forschung und Entwicklung wird der Bund in den kommenden Jahren jeweils 450 Millionen Euro mehr ausgeben. Damit kommt Deutschland dem von der Bundesregierung gesetzten Ziel näher, dass sich die privaten und öffentlichen FuE-Ausgaben ab 2010 auf 3 Prozent des BIP belaufen werden. Im nächsten Jahr wird der Anteil bei 2,8 Prozent liegen.

Der Teilindikator „Steuern und Finanzen“ steigt um 1,5 Punkte.

Ansprechpartner: Carsten Seim, 0221 4981-403 (Projektleiter INSM); Konrad Handschuch, 0211 887-2118 (Redaktion WirtschaftsWoche); Dr. Benjamin Scharnagel, 0221 4981-787 (IW)

5.2 Gesamtstaatlicher Finanzierungssaldo

Der Finanzplanungsrat von Bund und Ländern geht laut einvernehmlichem Beschluss vom 2.7.2008 davon aus, dass sowohl in diesem als auch im nächsten Jahr der gesamtstaatliche Haushalt ausgeglichen sein wird. Bereits im letzten Jahr konnten Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen zusammengenommen eine schwarze Null verbuchen. Dieser Konsolidierungserfolg ließ den Teilindikator „Steuern und Finanzen“ schon in der 8. und 9. Auflage der IW-Politikanalyse deutlich ansteigen. Die Prognosen für 2008 und 2009 bestätigen dies.

Allerdings sind der Bundeshaushalt und die Länderhaushalte neben der Gefahr einer konjunkturellen Eintrübung weiteren Risiken ausgesetzt. So steht die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes über die Abschaffung bzw. Begrenzung der Pendlerpauschale noch aus. Ihre Wiedereinführung würde zu Steuerausfällen von rund 2,5 Milliarden Euro führen. Außerdem hatten die Karlsruher Richter unlängst entschieden, dass die Krankenkassenbeiträge Teil des Existenzminimums sind. Eine Regelung zur steuerlichen Absetzbarkeit könnte den Fiskus ab 2010 13 Milliarden Euro kosten.

Keine Änderung.

5.3 Mitarbeiterkapitalbeteiligungsgesetz

Gesetz zur steuerlichen Förderung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung

Kabinettsbeschluss vom 27.8.2008; geplantes Inkrafttreten: 1.4.2009

Bewertungsrelevante Änderungen

- Bei der Anlage vermögenswirksamer Leistungen in betriebliche oder außerbetriebliche Beteiligungen steigt der Fördersatz von 18 auf 20 Prozent; die Einkommensgrenze für den Erhalt der Arbeitnehmer-Sparzulage wird von 17.900/35.800 Euro auf 20.000/40.000 Euro für Alleinstehende/Verheiratete angehoben.
- Der steuer- und abgabenfreie Zuschuss der Arbeitgeber an die Arbeitnehmer, die Aktien, stille Beteiligungen oder andere Anteile am Unternehmenskapital erwerben, steigt von derzeit 135 auf 360 Euro im Jahr, wenn die Beteiligung bestimmte Bedingungen erfüllt. Die Arbeitnehmer müssen nicht mehr den gleichen Betrag investieren wie das Unternehmen.
- Erwirbt ein Arbeitnehmer Anteile an einem betriebsübergreifenden „Mitarbeiterbeteiligungsfonds“ oder „Mitarbeiterbeteiligungs-Sondervermögen“ (indirekte Beteiligung), wird dies gleichermaßen gefördert. Nach einer Anlaufzeit von zwei Jahren ist der Fonds verpflichtet, 75 Prozent des Vermögens in diejenigen Unternehmen zu investieren, deren Mitarbeiter sich an ihm beteiligen.

Bewertung

Die Bundesregierung verfolgt das Ziel, dass „Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer [...] einen fairen Anteil am Erfolg der Unternehmen erhalten“, und will die Beteiligung der Beschäftigten am Kapital (nicht am Erfolg) der Unternehmen stärker steuerlich begünstigen.

Für förderungswürdig hält sie unter bestimmten Bedingungen Beteiligungen am Kapital des Unternehmens, für das die Beschäftigten arbeiten, oder Beteiligungen an neuen, überbetrieblichen Fonds.

Mit der vorgesehenen Steuer- und Abgabefreiheit und der höheren Arbeitnehmer-Sparzulage begünstigt die Bundesregierung Kapitalbeteiligungen vor anderen, ebenfalls subventionierten Sparformen, ohne deren besondere Vorzugswürdigkeit nachzuweisen. Die attraktivere Förderung kann sich besonders nachteilig auf die aus demografischen Gründen gebotene private Altersvorsorge auswirken, wenn Mittel nicht mehr in die ebenfalls staatlich unterstützte Riester- und Rürup-Rente oder betriebliche Altersvorsorge fließen. Auch Sparformen, für die der Sparerfreibetrag geltend gemacht werden kann, oder Geldanlagen, die keinerlei steuerliche Vergünstigung genießen, werden diskriminiert.

Faktisch wird zudem lediglich ein kleiner Personenkreis auf Kosten aller Steuerzahler von der Neuregelung profitieren. Denn nur bei Kapitalgesellschaften, insbesondere Aktiengesellschaften, sind Kapitalanteile leicht zu veräußern und ihr Wert problemlos zu ermitteln. Deren Mitarbeiter kommen bereits heute vielfach in den Genuss von Belegschaftsaktien; eine zusätzliche staatliche Förderung ist nicht erforderlich. Bereits GmbH-Anteile sind weniger fungibel, und die geplante Neuregelung ändert daran nichts. Die meisten Beschäftigten arbeiten in klein- und mittelständischen Unternehmen, die in überwiegender Mehrheit Personenunternehmen sind. Sie werden weitgehend leer ausgehen, weil die Wertermittlung des Eigenkapitals sehr aufwändig ist und die Unternehmensanteile kaum handelbar sind.

Die geplanten Beteiligungsfonds könnten zwar das so genannte Klumpenrisiko mindern, da sich die Kapitalbeteiligung nicht nur auf das Unternehmen konzentriert, für das man arbeitet. Stattdessen ermöglichen sie – zumindest theoretisch – eine breitere Streuung des Anlagerisikos. Dennoch lösen sie nicht das Problem, dass Arbeitnehmer, die nicht in einer Aktiengesellschaft arbeiten, kaum Zugang zu Kapitalbeteiligungen haben, die staatlich gefördert werden. Zudem haben kleine und mittelständische Unternehmen kaum einen Anreiz, Eigenmittel für den Fonds aufzubringen, da davon lediglich 75 Prozent garantiert an sie zurückfließen.

Statt die Mitarbeiter zu Anteilseignern machen zu wollen, wären Gewinnbeteiligungen der sachgerechte Weg, die Beschäftigten entsprechend der Zielsetzung des Gesetzes stärker am Unternehmenserfolg teilhaben zu lassen. Sie hätten zudem den Vorteil, dass die Arbeitnehmer selbst darüber entscheiden können, ob und in welcher Form sie die ausgeschütteten Beträge sparen oder lieber ausgeben möchten.

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die Vereinbarungen über direkte oder indirekte Kapitalbeteiligungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern freiwillig geschlossen werden. Es gibt also keinen Zwang zur Kapitalbeteiligung der Mitarbeiter durch die Unternehmen. Dies ist zu begrüßen und wird größeren Schaden verhindern. Denn wegen der dargestellten Probleme bei der Wertermittlung des Kapitals von Personenunternehmen und der mangelnden Attraktivität der überbetrieblichen Beteiligungsfonds ist nicht davon auszugehen, dass diese weite Verbreitung finden werden. Auch die Bundesregierung scheint dies anzunehmen, denn sie setzt das Volumen der Steuervergünstigung mit 229 Millionen Euro im Jahr vergleichsweise niedrig an. Aufgrund der geringen fiskalischen Effekte führt das Vorhaben der Bundesregierung trotz der Grundsatzkritik zu keinem Abschlag in der IW-Politikanalyse im Auftrag von INSM und WirtschaftsWoche.

Keine Änderung.

5.4 Jahressteuergesetz 2009 und Steuerbürokratieabbaugesetz

Kabinettsbeschlüsse vom 18.6.2008 bzw. 23.7.2008; geplantes Inkrafttreten jeweils am 1.1.2009

Beide Gesetzentwürfe enthalten eine Vielzahl steuerrechtlicher Detail-Änderungen mit unterschiedlicher Zielsetzung: Sie werden beispielsweise als notwendig und politisch bedeutsam erachtet, sollen der Anpassung des Steuerrechts an EU-Recht und -Rechtsprechung dienen oder das Steuerrecht vereinfachen und Bürokratie abbauen.

Nach dem Jahressteuergesetz soll beispielsweise künftig die steuerliche Anerkennung von Schulgeld je Kind und Jahr auf maximal 3.000 Euro begrenzt werden. Geplant ist zudem, den Vorsteuerabzug bei geschäftlich wie privat genutzten Fahrzeugen auf 50 Prozent zu beschränken. Vorgesehen ist außerdem die Einführung eines „optionalen Faktorverfahrens“ bei der Ehegattenbesteuerung. Danach kann der steuerliche Vorteil der gemeinsamen Veranlagung gleichmäßig auf beide Ehepartner verteilt werden.

Das Steuerbürokratieabbaugesetz regelt u. a. die standardmäßige elektronische Übermittlung von Steuererklärungen der Unternehmen, eine standardisierte und elektronische Übermittlung der Inhalte der Steuerbilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung für Wirtschaftsjahre, die nach dem 31. Dezember 2010 beginnen, oder die Möglichkeit, Außenprüfungen von Finanzverwaltung und Rentenversicherungsträgern zeitgleich durchzuführen.

Einen wesentlichen Beitrag zur Vereinfachung des Steuersystems und zum Bürokratieabbau lassen die Kabinettsbeschlüsse indes nicht erkennen. Denn sie verharren im Kleinklein, statt die Normenflut wirksam einzudämmen. Auch das Entlastungsvolumen des Jahressteuergesetzes 2009 ist mit 220 Millionen Euro bei voller Jahreswirkung gering.

Keine Änderung.

5.5 „Wohn-Riester“

Gesetz zur verbesserten Einbeziehung der selbstgenutzten Wohnimmobilie in die geförderte Altersvorsorge (Eigenheimrentengesetz – EigRentG)

1. Beratung BT: 29.5.2008; 2./3. Beratung BT: 20.6.2008; Inkrafttreten: rückwirkend zum 1.1.2008

Bewertungsrelevante Änderung

- Im Rahmen der „Riester-Rente“ staatlich geförderte Ersparnisse können ganz oder teilweise zum Erwerb, Bau und – bei Beginn der Auszahlungsphase – zur Entschuldung von selbstgenutztem Wohneigentum im Inland ohne Rückzahlung des entnommenen Betrages verwendet werden.
- Die Tilgung von Darlehen für Wohneigentumszwecke kann wie die Altersvorsorge steuerlich gefördert werden.

- Das im Wohneigentum gebundene staatlich geförderte Altersvorsorgekapital wird nachgelagert besteuert.

Bewertung

Mit dem neuen Eigenheimrentengesetz hat die Bundesregierung die selbstgenutzte Wohnimmobilie besser in die staatlich geförderte private Altersvorsorge einbezogen. Im Rahmen der „Riester-Rente“ angespartes Kapital kann jetzt ganz oder teilweise in die eigene Wohnung investiert werden. Dies gilt auch für Altverträge. Vor der Gesetzesnovelle war die Entnahme auf höchstens 50.000 Euro begrenzt und musste bis zum Renteneintritt zinslos zurückgezahlt werden. Auch die zur Tilgung von Darlehen zum Kauf oder Bau eines Eigenheims eingesetzten Mittel können mittlerweile als Altersvorsorgebeiträge steuerlich gefördert werden.

Allerdings enthält der „Wohn-Riester“ auch einige bürokratische Fußangeln. So gelten für die nachgelagerte Besteuerung des in die Immobilie investierten, steuerlich geförderten Kapitals komplizierte Regeln: Während der Ansparphase werden die von der Besteuerung freigestellten Beiträge sowie die Zulagen und Erträge auf einem fiktiven Wohnförderkonto zusammengefasst. Der Gesamtbetrag wird pauschal mit 2 Prozent pro Jahr verzinst. Bei Rentenbeginn gibt es die einmalige Option, 70 Prozent des auf dem Wohnförderkonto erfassten Betrags sofort oder die gesamte Summe über einen Zeitraum von 17 bis 25 Jahren zu versteuern. Dieses Wahlrecht besteht für die anderen staatlich geförderten Anlageprodukte nicht. Zudem wird nur das Eigenheim im Inland staatlich begünstigt. Bei Verkauf einer Riester-geförderten Immobilie und anschließendem Erwerb eines Altersruhesitzes im Ausland muss der Zulagenberechtigte sofort das gesamte in der Wohnimmobilie steuerlich geförderte Kapital versteuern. Das Gleiche gilt, wenn er das Eigentum innerhalb von zwanzig Jahren nach Rentenanstritt veräußert und nicht mehr in einen inländischen Wohnsitz oder eine Geldanlage zur Altersvorsorge investiert.

Insgesamt ist die Erweiterung der Anlageoptionen in der Riester-Rente zu begrüßen, da die bisherige Diskriminierung zwischen Geldanlagen und Immobilienerwerb verringert wird. Zudem stellt das Eigenheim ein wichtiges Vorsorgemotiv dar. Seine bessere Förderung stärkt das private Sparen fürs Alter.

Der Teilindikator „Steuern und Finanzen“ steigt um 0,7 Punkte.

5.6 Fazit

Der Teilindikator „Steuer- und Finanzpolitik“ steigt um 2,2 Punkte von 16,7 auf 18,9 Prozent.

6 Governance

6.1 Drittes Mittelstandsentslastungsgesetz (MEG III)¹³

Kabinettsbeschluss vom 23.7.2008; geplantes Inkrafttreten: je nach Maßnahme am Tag nach der Verkündung, am 1.1.2009 oder zu einem späteren Zeitpunkt

Bewertungsrelevante Änderungen

Der Gesetzentwurf enthält 23 Einzelmaßnahmen. Dazu gehören u. a. Vereinfachungen bei der Handwerkszählung, Erhöhung des Freibetrags bei der Körperschaftsteuer von 3.835 auf 5.000 Euro oder die Einführung einer zweiten Inlandsumsatzschwelle nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

Die Unternehmen sollen um durchschnittlich 75,7 Millionen Euro pro Jahr entlastet werden.

Bewertung

Das dritte Mittelstandsentslastungsgesetz erfüllt wie seine beiden Vorläufer den Anspruch an eine durchgreifende Entbürokratisierung und Deregulierung nicht. Stattdessen schafft die Große Koalition mit dem MEG III lediglich eine Reihe eher unbedeutender Einzelvorschriften ab. Dies mag zwar einzelnen Wirtschaftsbereichen wie der Milchwirtschaft oder der Land- und Fortwirtschaft, dem Reisegewerbe oder der Berufsgruppe der Versteigerer und der Automatenaufsteller Erleichterungen verschaffen. Eine positive Breitenwirkung auf den gesamten Mittelstand geht davon jedoch nicht aus. Dies erkennt man schon daran, dass die jährliche Entlastung auf lediglich 75,7 Millionen Euro veranschlagt wird

Wie bereits ihre Vorgängerinnen scheint auch die jetzige Bundesregierung beim Bürokratieabbau über Aktionsprogramme, Ankündigungen und kleinere Gesetzesänderungen nicht hinauszukommen. Der zunächst ambitioniert gestartete Prozess, mithilfe des Normenkontrollrates und standardisierter Bürokratiekostenmessung überflüssige Regulierung systematisch abzubauen und neue Reglementierungen zu vermeiden, ist erheblich ins Stocken geraten. So kritisiert der Nationale Normenkontrollrat in seinem zweiten Jahresbericht, „dass sich aus dieser Aneinanderreihung von Einzelmaßnahmen noch kein klares und verbindliches Abbaukonzept ergibt – sowohl im Blick auf die Festlegung der beabsichtigten Maßnahmen als auch hinsichtlich des damit verbundenen Zeitplanes“.

Nach wie vor ist die vollständige Quantifizierung der Belastungen der Unternehmen durch gesetzlich auferlegte Informationsverpflichtungen nicht abgeschlossen. Diese ist aber Voraussetzung dafür, dass bis 2011 ein Viertel der aus Informationspflichten resultierenden Verwaltungskosten der Unternehmen abgebaut wird. Auch hier mahnt der Normenkontrollrat: „Sollen die von der Bundesregierung gesetzten Abbauziele – die Hälfte der festgelegten 25 Prozent bereits bis zur Bundestagswahl 2009 – erreicht werden, dann muss ein solches Gesamtkonzept, das die Maßnahmen der einzelnen Ministerien inhaltlich und zeitlich fest-

¹³ Entwurf eines Dritten Gesetzes zum Abbau bürokratischer Hemmnisse in der mittelständischen Wirtschaft

legt, spätestens bis zum Herbst diesen Jahres vorliegen.“ Es ist derzeit nicht erkennbar, dass die Große Koalition dieser Aufforderung nachkommen wird.

Keine Änderung.

6.2 Fazit

Der Teilindikator „Governance“ bleibt unverändert bei 15,5 Prozent.