

Schwarz-rote Halbzeitbilanz: Reformtief im Konjunkturhoch

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

Autor:
Dr. Benjamin Scharnagel

Köln, 4.7.2007

Inhalt

1	Zusammenfassung der Ergebnisse	2
2	Arbeitsmarktpolitik	7
3	Sozialpolitik	20
4	Steuer- und Finanzpolitik	24
5	Governance	31

1 Zusammenfassung der Ergebnisse

Deutschland befindet sich in einem Konjunkturhoch: In diesem Jahr wird das Bruttoinlandsprodukt (BIP) real um 2,5 Prozent wachsen. Auch für das nächste Jahr prognostiziert das Institut der deutschen Wirtschaft Köln ein preisbereinigtes Plus von 2,2 Prozent.

Die Arbeitslosigkeit ist erneut gesunken und lag Ende Juni 2007 bei 3,7 Millionen. Dies entspricht einer Arbeitslosenquote von 8,8 Prozent. Vor einem Jahr registrierte die Bundesagentur für Arbeit noch 712.000 Arbeitsuchende mehr. Gleichzeitig steigt die Beschäftigung: Im Mai 2007 gab es knapp 39,5 Millionen Erwerbstätige – 458.000 mehr als im Vorjahr. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung hat binnen Jahresfrist um knapp 600.000 auf nunmehr 26,7 Millionen zugelegt.

Auch der Fiskus profitiert von dieser Entwicklung: Die Steuerquellen sprudeln kräftiger als erwartet. Infolgedessen machen Bund, Länder und Gemeinden weniger neue Schulden. Das gesamtstaatliche Defizit liegt in diesem Jahr voraussichtlich bei 0,5 Prozent des BIP – vor zwei Jahren belief es sich noch auf 3,2 Prozent und riss damit klar die Maastricht-Latte von 3,0 Prozent.

Die Bundesregierung sollte diese guten Zeiten entschlossen dazu nutzen, den Aufschwung für Deutschland zu erhalten. Doch die jüngsten Entscheidungen der großen Koalition laufen diesem Ziel zuwider. Denn die Rahmenbedingungen für Beschäftigung und Wachstum drohen sich vor allem durch zwei aktuelle Regierungsvorhaben zu verschlechtern:

- die geplante Einführung von Mindestlöhnen in Deutschland und
- die in ihren Grundzügen skizzierte Reform der Pflegeversicherung, die die Zukunftsprobleme der Pflege in einer alternden Gesellschaft nicht löst.

Der Gesamtwert ist im zweiten Quartal 2007 von 6,9 auf aktuell 4,1 Zähler gesunken. Diesen Rückgang ist vor allem auf die jüngsten Fehlentscheidungen in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zurückzuführen. Im Bereich „Steuer- und Finanzpolitik“ punktet die Bundesregierung hauptsächlich durch Verbesserungen beim gesamtstaatlichen Defizit, die zum großen Teil von der guten Konjunktur getragen werden. Im Einzelnen:

Arbeitsmarktpolitik. Mitte Juni haben sich Union und SPD im Koalitionsausschuss auf die flächendeckende Einführung branchenspezifischer Mindestlöhne geeinigt. Dies wollen sie über die Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes und die Aktualisierung des Mindestarbeitsbedingungsgesetzes erreichen. Das Entsendegesetz wurde 1996 von der Regierung Kohl eingeführt. Es schreibt Firmen aus dem Ausland, die in Deutschland tätig sind oder Mitarbeiter nach Deutschland entsenden, vor, dass sie die hierzulande geltenden Tarifvereinbarungen einhalten müssen. De facto werden dadurch Mindestlöhne für das Baugewerbe und seit 1. Juli 2007 auch für das Gebäudereinigerhandwerk vorgeschrieben. Nun sollen weitere Branchen einbezogen werden, die mindestens zur Hälfte tarifgebunden sind. Für die übrigen Wirtschaftszweige sollen Mindestlöhne über das Mindestarbeitsbedingungsgesetz ermöglicht werden. Dieses Gesetz gibt es bereits seit 1952; es wurde jedoch bisher nie angewendet.

Unabhängig davon, auf welcher dieser beiden Gesetzesgrundlagen branchenspezifische Mindestlöhne kommen werden: Sie werden Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich kosten und den Strukturwandel behindern. Zudem mischt sich der Staat in die Lohnfindung ein und unterhöhlt damit die Tarifautonomie. Mehr Bürokratie ist eine weitere absehbare Folge.

Kostspieliger Aktionismus sind zudem der beschlossene Beschäftigungszuschuss für schwer vermittelbare Langzeitarbeitslose sowie die Qualifizierungs- und Eingliederungszuschüsse für junge Arbeitnehmer. Über den Beschäftigungszuschuss sollen dauerhaft 100.000 sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze auf dem „sozialen Arbeitsmarkt“ geschaffen werden. Dies geschieht auf Kosten der Steuerzahler. Die Chancen der Geförderten, einen regulären Job zu finden, verbessern sich dadurch nicht – im Gegenteil, wie die Erfahrungen mit den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) vor allem in den 90er Jahren gezeigt haben. Stattdessen kommt es zu Mitnahme- und Verdrängungseffekten.

Aus den Beitragsgeldern der Arbeitslosenversicherung will sich der Fiskus ab 2008 insgesamt 5 Milliarden Euro abzweigen. Das soll zur Hälfte die Eingliederungskosten für ALG-II-Empfänger und der Verwaltungskosten in der Grundsicherung für Arbeitsuchende finanzieren. Eine Versicherung gegen Arbeitslosigkeit darf aber nicht für Staatsaufgaben zweckentfremdet werden. Ohne den Griff der öffentlichen Hand in die Kasse der Versicherten könnte der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung um 0,4 Prozentpunkte sinken. Dies würde das verfügbare Einkommen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erhöhen und die Arbeitskosten für die Unternehmen senken.

Sozialpolitik. Zum 1. Juli 2008 will Schwarz-Rot eine Reform der sozialen Pflegeversicherung in Kraft treten lassen. Die Pflegesätze sollen dabei zunächst stufenweise erhöht werden und ab 2015 an die Preisentwicklung angepasst werden. Die Leistungen werden zudem auf Demenzerkrankte und Alzheimerpatienten ausgeweitet. Dadurch sind massive Beitragssatzsteigerungen vorprogrammiert. Bereits zum 1. Juli 2008 soll der Beitrag um 0,25 Prozentpunkte auf 1,95 Prozent steigen.

Die große Koalition pumpt mit dieser „Reform“ lediglich mehr Geld in ein Umlagesystem, das aufgrund der gesellschaftlichen Alterung nicht zukunftsfähig ist. Zur erforderlichen Umstellung auf eine kapitalgedeckte Absicherung des Pflegerisikos fehlt ihr der Mut.

Steuer- und Finanzpolitik. Hier profitiert die Bundesregierung erneut davon, dass das gesamtstaatliche Defizit weiter sinkt. In diesem Jahr liegt es voraussichtlich nur noch bei 0,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Dennoch wird der Bund auch im nächsten Jahr wieder neue Schulden aufnehmen. Die Nettokreditaufnahme geht zwar deutlich zurück – allerdings hätte der Bund bereits 2008 den Haushaltsausgleich nahezu erreichen können. Denn die Steuerquellen sprudeln weitaus kräftiger als bisher erwartet.

Governance. Das Bundeskabinett hat Ende Juni ein neues GmbH-Recht beschlossen. Unter anderem soll das Mindeststammkapital von bisher 25.000 auf 10.000 Euro gesenkt werden. Zudem sollen Musterverträge Gründern künftig den Gang zum Notar ersparen. Das Gesetz soll in der ersten Hälfte 2008 in Kraft treten und wird voraussichtlich die Gründung von GmbHs erleichtern und beschleunigen.

Die IW-Politikanalyse im Überblick

Datum ¹	Arbeitsmarkt	Soziale Sicherung	Steuern und Finanzen	Governance	Gesamtwert ²
	Werte in Prozent ³				
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

▪ Erweiterung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes und Novellierung des Mindestarbeitsbedingungsgesetzes	-7,8
▪ Bundeshaushalt 2008: Eingliederungsbeitrag statt Aussteuerungsbetrag der BA	-4,9
▪ Beschäftigungszuschüsse für schwer vermittelbare Langzeitarbeitslose	-2,9
▪ Eingliederungs- und Qualifizierungszuschüsse für junge Arbeitnehmer	<u>0,0</u>
	-15,6

Sozialpolitik

▪ Reform der Pflegeversicherung	<u>-5,8</u>
	-5,8

Steuer- und Finanzpolitik

▪ Bundeshaushalt 2008	0,0
▪ Gesamtstaatlicher Finanzierungssaldo 2007	+8,9
▪ Letzte Änderungen bei der Unternehmensteuerreform 2008	+1,5
▪ Letzte Änderungen bei der Abgeltungsteuer	-0,7
▪ Rücknahme der Reform der Erbschaftsteuer	<u>-1,5</u>
	+8,2

Governance

▪ Modernisierung des GmbH-Rechts	<u>+2,2</u>
	+2,2

2 Arbeitsmarktpolitik

2.1 Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes und Modernisierung des Mindestarbeitsbedingungsgesetzes

Beschluss des Koalitionsausschusses vom 18.6.2007

Bewertungsrelevante Änderungen

- Das **Arbeitnehmer-Entsendegesetz** soll auf alle Branchen ausgeweitet werden, die mindestens zur Hälfte tarifgebunden sind. Alle entsprechenden Wirtschaftszweige, deren Tarifparteien mit einem bundesweiten Tarifvertrag bis zum 31.3.2008 einen gemeinsamen Antrag gestellt haben, werden aufgrund des dann eingeleiteten Gesetzgebungsverfahrens in seinen Geltungsbereich aufgenommen; auch spätere Aufnahmen sind möglich. Infolgedessen können Mindestlohntarifverträge für alle in- und ausländischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer für allgemeinverbindlich erklärt werden.

Darüber hinaus ist ein **Mindestlohn-Verordnungsverfahren** vorgesehen für jene Fälle, in denen im Rahmen des Entsendegesetzes erstmals ein Antrag auf Allgemeinverbindlichkeit gestellt wird, der Tarifausschuss aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern aber innerhalb der vorgesehenen 3-Monats-Frist zu keinem gemeinsamen Votum kommt. Dies soll auch für Pattsituationen oder eine knappe Ablehnung (2 : 4) der Allgemeinverbindlicherklärung gelten. Dann legt das Bundeskabinett auf Vorschlag des Bundesarbeits- und -sozialministeriums (BMAS) einen Mindestlohn per Verordnung fest.

Existieren konkurrierende Tarifverträge in einer Branche, so soll es **gesetzliche Kriterien** dafür geben, welcher der Tarifverträge auf dem Verordnungsweg für allgemeinverbindlich erklärt wird.

- Das bestehende **Mindestarbeitsbedingungsgesetz** soll zu einem „Gesetz für Mindestlöhne für bestimmte Bereiche“ ausgebaut werden. Gibt es in einem Wirtschaftszweig oder in Regionen keinen Tarifvertrag oder liegt die Tarifbindung unter 50 Prozent, soll ein „Hauptausschuss“ aus sechs unabhängigen Experten und einem unparteiischen Vorsitzenden darüber entscheiden, ob es eines Mindestlohns bedarf. Wenn ja, bestimmt ein branchenspezifischer, paritätisch besetzter „Fachausschuss“ unter unparteiischem Vorsitz seine Höhe.

Das Bundeskabinett kann auf Vorschlag des BMAS per Verordnung diesen Mindestlohn vorschreiben. Er gilt dann uneingeschränkt für die Betriebe jener Branchen, die keinen Tarifvertrag haben. Existiert ein Tarifvertrag, der jedoch nur wenige Unternehmen in einer Branche oder Region erfasst, wird nach noch festzulegenden gesetzlichen Kriterien entschieden, ob der Tariflohn oder der Mindestlohn gilt (**Vorrangentscheidung**).

Bewertung

Die Einigung im Koalitionsausschuss, weitere Branchen in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz aufzunehmen und das Mindestarbeitsbedingungsgesetz zu einem Gesetz für Mindestlöhne auszubauen, lässt viele Fragen offen. Allerdings lassen sich aus den Eckpunkten bereits negative Folgen für die Beschäftigung und die Tarifautonomie ableiten. Die

nachstehende Bewertung hat nur vorläufigen Charakter und kann sich im Lichte der ausformulierten Gesetzentwürfe noch ändern:

Bislang galt das **Entsendegesetz** von 1996 für das Bauhaupt- und -nebgewerbe (Abbruch- und Abwrackgewerbe, Dachdecker-, Maler- und Lackierhandwerk) sowie im Bereich der Seeschiffahrtsassistenten.¹ Eine unlängst verabschiedete Gesetzesnovelle schließt Letztere wieder aus, während sich der Anwendungsbereich seit dem 1.7.2007 auch auf das Gebäudereinigerhandwerk mit seinen rund 850.000 Beschäftigten erstreckt.

Das „Gesetz über die Festsetzung von **Mindestarbeitsbedingungen**“, MiArbG, gibt es bereits seit 1952. Dennoch ist es in den zurückliegenden 55 Jahren nie angewendet worden. Danach können Mindestanforderungen an Entgelte und andere Arbeitsbedingungen staatlicherseits festgesetzt werden, sofern

- es in einer Branche oder für eine Beschäftigungsart keine Gewerkschaften oder Arbeitgebervereinigungen gibt bzw. diese nur eine Minderheit der Arbeitnehmer oder Arbeitgeber vertreten,
- es erforderlich erscheint, Mindestarbeitsbedingungen festzulegen, um die „notwendigen sozialen und wirtschaftlichen Bedürfnisse der Arbeitnehmer“ zu befriedigen, und
- Gehälter sowie andere Arbeitsbedingungen nicht durch einen für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrag geregelt sind (vgl. § 1 MiArbG).

Die Novellierung beider Gesetze ermöglicht erstmals deutschlandweit gesetzlich festgelegte, branchenspezifische Mindestlöhne. Mindestlöhne sind weder dazu geeignet, die **Arbeitslosigkeit** zu bekämpfen, noch können sie allen derzeit im Niedriglohnbereich Beschäftigten ein auskömmliches **Arbeitseinkommen** garantieren.

Theoretisch kann ein Mindestlohn gleich, niedriger oder höher als der Marktlohn sein.² Die ersten beiden Fälle sind unproblematisch, da jeweils ein Gehalt über oder gleich dem Mindestentgelt gezahlt wird und alle Arbeitnehmer, die ihre Arbeitsleistung zu diesem Gehalt anbieten, auch von den Arbeitgebern eingestellt werden. Beschäftigung geht dadurch nicht verloren. Politisch sind solche Mindestlöhne irrelevant.

Ein Mindestlohn hingegen, der über dem Marktlohn liegt, führt automatisch dazu, dass die Arbeitsnachfrage sinkt. Entsprechend verlieren jene Arbeitnehmer ihre Beschäftigung, deren Wertschöpfung unterhalb des Mindestlohns liegt. Infolgedessen verschlechtert sich auch ihre Einkommensposition, da sie lediglich die niedriger bemessenen Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung bzw. staatliche Transfers erhalten.

Mindestlöhne verbauen zudem Erwerbslosen mit niedrigerer Produktivität die Rückkehr auf den Arbeitsmarkt. Auch ihre Einkommenssituation verbessert sich nicht, da sie unverändert auf öffentliche Zuwendungen angewiesen sind. Mindestlöhne verschärfen damit das drängende Problem der strukturellen Arbeitslosigkeit. Gerade Geringqualifizierte, die ohnehin schon besonders von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind, hindert eine gesetzlich bzw. tariflich fixierte Lohnuntergrenze daran, wieder einen Arbeitsplatz zu finden.

¹ Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen vom 26. Februar 1996, BGBl I, 1996, 227. Das Entsendegesetz wurde 1996 unter dem damals amtierenden Bundeskanzler Helmut Kohl (CDU) verabschiedet. Es schreibt Firmen aus dem Ausland, die in Deutschland tätig sind oder Mitarbeiter nach Deutschland entsenden, vor, dass sie die hierzulande geltenden Tarifvereinbarungen einhalten müssen.

² Die Existenz nicht marktgerechter Tariflöhne wird hier der Einfachheit halber nicht thematisiert.

Nach Berechnungen des ifo Dresden und des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) würden bei einem Mindestlohn von 7,50 Euro pro Stunde bis zu 621.000 Menschen ihren Arbeitsplatz verlieren. Andererseits würde sich die Kaufkraft von ca. 1,7 Millionen Personen um knapp 1,8 Milliarden Euro erhöhen. Dieser finanzielle Vorteil einer Mehrheit geht aber auf Kosten jener, die arbeitslos werden. Die höhere Arbeitslosigkeit erzeugt wiederum Mehrausgaben und Einnahmeausfälle bei den Sozialkassen und beim Fiskus, die von der Allgemeinheit zu tragen sind. Diese Gerechtigkeitsprobleme blenden die Protagonisten von Mindestlöhnen regelmäßig aus.

Ohnehin steht der Vorwurf „Arm trotz Arbeit“ auf tönernen Füßen. Nach Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) arbeiten zwar 11 Prozent aller Beschäftigten für weniger als 7,50 Euro die Stunde. Allerdings sind die meisten Kleinverdiener nicht allein auf dieses Einkommen angewiesen. Vielfach handelt es sich um Personen, die noch etwas hinzuverdienen wollen. Auch Berechnungen des IW Köln stützen die Aussage, dass nur vier Prozent der Arbeitnehmer mit einem Stundenlohn von weniger als 7,50 Euro in einem Haushalt leben, der über keine weiteren Erwerbseinkommen, keine staatlichen Zuschüsse oder andere Einkommensquellen verfügt.

Mindestlöhne, die von Branche zu Branche variieren, wirken sich negativ auf den **Strukturwandel** aus. Denn weniger qualifizierte Arbeitnehmer aus einer Branche mit vergleichsweise hohem Mindestlohn werden (zunächst) kaum bereit sein, in einen Wirtschaftszweig mit niedrigerem Mindestlohniveau zu wechseln.

Auch Fälle von „**Billiglohnkonkurrenz**“, die immer wieder in den Medien für Schlagzeilen sorgen – wie beispielsweise als Selbstständige auftretende Fliesenleger oder Schlachter aus den osteuropäischen EU-Beitrittsländern – ist durch die erweiterte Geltung des Arbeitnehmerentendegesetzes und strengeren Mindestarbeitsbedingungen nicht beizukommen. Denn die Mindestlöhne gelten nur für abhängig Beschäftigte aus dem In- und Ausland. Als Selbstständige sind diese Erwerbstätigen daran jedoch nicht gebunden, sondern handeln den Preis selbst aus, den sie für ihre Leistung in Rechnung stellen. Auch gibt es zahlreiche Umgehungsmöglichkeiten, die kaum kontrollierbar sind, aber einen hohen bürokratischen Kontrollaufwand nach sich ziehen.

Aus ordnungspolitischer Sicht ist die Lohnpolitik das falsche Instrument zur Durchsetzung einkommens- bzw. sozialpolitischer Ziele. Der Lohn richtet sich nach der Leistung des Arbeitnehmers. Bei geringer Qualifikation bzw. Produktivität fällt das Arbeitseinkommen entsprechend niedrig aus. Widerspricht das erzielte Markteinkommen den gesellschaftspolitischen Verteilungszielen, so ist eine Ergänzung des Gehalts über staatliche Transfers möglich, die aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden. Hierzu bieten sich Steuergutschriften nach dem Vorbild des Earned Income Tax Credit (EITC) in den USA an. In Deutschland geht man einen etwas anderen Weg. Mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende gibt es flächendeckende Kombi-Einkommen, die über dem gesellschaftlich verabredeten Existenzminimum liegen.

Abgesehen von ihrer beschäftigungs- und einkommenspolitischen Untauglichkeit bedrohen die avisierten Neuregelungen auch erheblich die grundgesetzlich garantierte **Tarifautonomie**. Bislang ist die Lohnfindung Aufgabe der Tarifvertragsparteien bzw. das Ergebnis bilateraler Verhandlungen zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Zwar gibt der Staat auch nach Inkrafttreten der geplanten Maßnahmen die Gehälter weiterhin nicht vor. Sein Einfluss

auf die Definition branchenspezifischer Lohnuntergrenzen und damit indirekt auch auf das gesamte Gehaltsgefüge steigt aber deutlich. Dabei ist es unerheblich, dass nach dem Votum der entsprechenden Ausschüsse künftig das Bundeskabinett per Verordnung über die Höhe des Mindestlohns entscheiden soll und nicht mehr der Bundesarbeitsminister alleine.

Je nach Ausprägung der Tarifbindung einer Branche sollen unterschiedliche Verfahrensregeln gelten. Sie sind mit erheblichem bürokratischen Aufwand verbunden und machen das Arbeitsrecht wesentlich komplizierter:

1. Sind mindestens die Hälfte der Arbeitnehmer einer Branche tariflich gebunden, wird der tarifliche Mindestlohn nach dem **Arbeitnehmer-Entsendegesetz** festgelegt.

- Bei einem bundesweit geltenden Tarifvertrag mit einer Bindung von mindestens 50 Prozent kann ein Wirtschaftszweig auf Antrag der Tarifvertragsparteien in das Entsendegesetz aufgenommen werden, um einen branchenspezifischen Mindestlohn zu vereinbaren. Dieser wird dann für allgemeinverbindlich erklärt.³ Er gilt also auch für jene Arbeitgeber und ihre Beschäftigten, die den Tarifvertrag nicht unterzeichnet haben. Damit wird ihnen das Recht auf negative Koalitionsfreiheit verwehrt.

Zudem kann die Aussicht auf die Allgemeinverbindlicherklärung die beteiligten Tarifparteien dazu verleiten, sich auf zu hohe Lohnuntergrenzen zu einigen. Dies würde dann zu Lasten Dritter gehen, nämlich zu Lasten jener Unternehmen und ihrer Mitarbeiter, die bisher nicht der Tarifbindung unterliegen und durch den Mindestlohn übervorteilt werden. Außerdem entlässt eine solche Regelung die Tarifparteien aus ihrer Verantwortung, für beschäftigungssichernde Löhne zu sorgen. Entsprechende Fehlentwicklungen muss dann die Arbeitsmarktpolitik mithilfe der Arbeitsförderung und der Grundsicherung für Arbeitsuchende kompensieren.

- Auch das geplante **Mindestlohn-Verordnungsverfahren** beschneidet Arbeitnehmer und Arbeitgeber in ihrer Freiheit. Es wird dann eingeleitet, wenn der Tarifausschuss kein fristgerechtes Votum abgibt, aufgrund eines Patts keine Einigung erzielt oder eine Allgemeinverbindlicherklärung knapp ablehnt. Dann entscheidet das Bundeskabinett auf Vorschlag des BMAS per Verordnung über den Mindestlohn. Zu Durchführung und Kriterien dieses Verfahrens hat sich der Koalitionsausschuss nicht geäußert. Sicher ist jedoch, dass auf diese Weise Mindestlöhne direkt staatlich festgelegt werden und die Tarifparteien außen vor sind.
- Existieren mehrere Tarifverträge, wählt das Bundesarbeitsministerium bzw. das Bundeskabinett jenen tariflichen Mindestlohn aus, der einem noch zu erstellenden gesetzlichen Kriterienkatalog am ehesten entspricht. Dieser gilt dann auch für Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die dem anderen Tarifvertrag angehören. Ihre positive Koalitionsfreiheit wird dadurch beschnitten. Außerdem macht sich der Verordnungsgeber zum Richter darüber, welcher Tarif besser ist.

[Nachrichtlich: In Branchen, die zu mindestens 50 Prozent tarifgebunden sind, über einen bundesweiten Tarifvertrag verfügen, aber nicht in das Entsendegesetz aufgenommen werden wollen, ist weiterhin eine Allgemeinverbindlicherklärung nach § 5 TVG möglich.]

³ Die Eckpunkte des Koalitionsausschuss präzisieren nicht, ob auf diese Weise nur die tarifliche Lohnuntergrenze oder der gesamte Tarifvertrag für allgemeinverbindlich erklärt werden soll. Sollte Letzteres der Fall sein, würden für jede Gehaltsstufe Mindestlöhne ausgehandelt. Die hier vorgenommenen Bewertung unterstellt, dass lediglich die Lohnuntergrenze für die niedrigste Tarifstufe allgemeinverbindlich erklärt werden kann.

2. Sind nur „eine Minderheit der Arbeitnehmer oder Arbeitgeber“ in einer Branche tariflich gebunden oder gibt es gar keinen Tarifvertrag, werden branchenspezifische Mindestlöhne aufgrund des **Mindestarbeitsbedingungsgesetzes** festgelegt.
- In dem skizzierten „tariflosen“ Zustand, der ansonsten noch nicht näher definiert ist, sollen künftig ein ständiger Hauptausschuss und branchenspezifische Fachausschüsse anstelle von Arbeitnehmern und Arbeitgebern bzw. ihren Vertretern über die Höhe des Mindestlohnes entscheiden. Auch wenn der Koalitionsausschuss wiederum offen gelassen hat, wie dies funktioniert, setzt dies die negative Koalitionsfreiheit abermals außer Kraft. Denn es wird das Recht verwehrt, sich nicht auf einen Tarifvertrag einigen zu können oder zu wollen. Zudem ist völlig unklar, wie die „sechs unabhängigen Experten“ des Hauptausschusses ohne Wissensanmaßung in der Lage sein sollen, „umfassend die ökonomischen und sozialen Auswirkungen von Mindestarbeitsbedingungen einzuschätzen“.
 - Bisher enthält das „Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen“ einen absoluten Tarifvorrang. Demzufolge gehen alle Tarifbestimmungen den Mindestarbeitsbedingungen vor. Dies soll mit der Novelle abgeschafft werden. Der Koalitionsausschuss äußert sich dazu folgendermaßen: „Für die Konkurrenz: zu bestehenden Tarifverträgen werden durch Gesetz Kriterien für eine **Vorrangentscheidung** vorgegeben, die einen an den Sachgründen des Gesetzeszwecks ausgerichtete Entscheidung sicherstellen.“

Im Klartext bedeutet dies (wohl), dass auch für den Fall, dass sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer per Tarifvertrag bereits auf eine Lohnuntergrenze geeinigt haben, diese per Verordnung wieder ausgehebelt werden kann. Ein solches Lohndiktat verstößt gegen die positive Koalitionsfreiheit.

Die vorgesehene flächendeckende Einführung branchenspezifischer Mindestlöhne per staatlicher Verordnung – sei es über die Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes oder die Neufassung des Mindestarbeitsbedingungsgesetzes – erreicht keines der von ihren Befürwortern proklamierten Ziele: Es lässt sich damit weder die Arbeitslosigkeit bekämpfen noch sinnvoll das Einkommen der Haushalte verbessern. Indem sich der Staat in die Lohngestaltung einschaltet, droht die Tarifautonomie zur Makulatur zu werden. Außerdem werden die Tarifpartner aus ihrer Verantwortung entlassen, sich auf beschäftigungssichernde Löhne zu einigen. Mindestlöhne, die von Branche zu Branche unterschiedlich hoch sind, behindern den Strukturwandel. Schließlich wird das Arbeits- und Tarifrrecht wesentlich komplizierter und bürokratischer.

Der Teilindikator „Arbeitsmarktpolitik“ sinkt um 7,8 Punkte.

2.2 Entwurf des Bundeshaushalts 2008, hier: Eingliederungsbeitrag statt Aussteuerungsbetrag

Kabinettsbeschluss: 4.7.2007; geplantes Inkrafttreten: 1.1.2008

Bewertungsrelevante Änderung

- Die Bundesagentur für Arbeit (BA) wird gesetzlich verpflichtet, sich ab 2008 zur Hälfte an den Eingliederungskosten und den Verwaltungskosten in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) zu beteiligen. Dieser neue Eingliederungsbeitrag belastet die BA mit 5 Milliarden Euro im Jahr.
- Der Aussteuerungsbetrag der BA an den Bundeshaushalt wird abgeschafft.

Bewertung

Unter der Überschrift „Faire Lastenverteilung bei der Arbeitsmarktpolitik“ will die Bundesregierung die Bundesagentur für Arbeit gesetzlich dazu verpflichten, die Hälfte der Eingliederungs- und Verwaltungskosten zu tragen, die im Rahmen der Grundsicherung für Arbeit zur Förderung von ALG-II-Empfängern entstehen. Insgesamt werden dadurch die Arbeitslosenversicherung und damit die Beitragszahler um 5 Milliarden Euro belastet. Damit müssen sie für gut 14 Prozent der Ausgaben für die Grundsicherung für Arbeitsuchende aufkommen, für die im Haushaltsentwurf 2008 insgesamt 35 Milliarden Euro vorgesehen sind.

Dieses Vorgehen ist rein fiskalisch begründet, bar jeder ordnungspolitischen Logik und – um in der Diktion der Bundesregierung zu bleiben – „unfair“. Die große Koalition will den Bundeshaushalt auf Kosten der Arbeitslosenversicherung sanieren, indem sie dieser versicherungsfremde Leistungen aufbürdet. In der Grundsicherung für Arbeitsuchende wurden zum 1.1.2005 die Arbeitslosen- und die Sozialhilfe zusammengeführt. Die Wiedereingliederung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger ist danach eine gesamtstaatliche Aufgabe, die aus Steuermitteln zu finanzieren ist. Nun sollen stattdessen Teile dieser Ausgaben durch die Versichertengemeinschaft gedeckt werden.⁴

Die Begründung der Bundesregierung dazu ist fadenscheinig. Sie argumentiert zum einen, dass der mit Hartz IV eingeführte Aussteuerungsbetrag nicht in der Lage ist „eine angemessene Lastenverteilung zwischen Bund und BA sicherzustellen.“ Der Aussteuerungsbetrag ist eine Strafzahlung der BA an den Bundeshaushalt für all' jene ALG-I-Bezieher, die sie nicht rechtzeitig wieder in Arbeit vermitteln konnte und die daher ALG II beziehen müssen. Er ist als Anreizinstrument gedacht, dass die Bundesagentur für Arbeit ihre Vermittlungsaktivität auf die Kurzarbeitslosen konzentriert, damit nicht mehr Menschen langzeitarbeitslos werden und dadurch die Sockelarbeitslosigkeit steigt.

Im Vertrauen auf die Wirksamkeit ihrer Weichenstellungen ging die Bundesregierung im „Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz IV) konsequenterweise davon aus, dass der Aussteuerungsbetrag in den Jahren nach seiner Einführung sinken würde. Anscheinend ist die Bundesagentur bei der Vermittlung im derzeitigen positiven Beschäftigungsumfeld erfolgreicher gewesen, als es der großen Koalition jetzt in fiskali-

⁴ Erschwerend kommt hinzu, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ein Zuschussprogramm nach dem anderen auflegt (siehe Abschnitt 2.3 und 2.4). Dafür sollen offenkundig andere zur Kasse gebeten werden.

schers Hinsicht lieb ist. Denn statt der ursprünglichen einkalkulierten rund 6,2 Milliarden Euro für den Aussteuerungsbetrag hat die BA zuletzt nur noch 3,3 Milliarden Euro an den Fiskus abgeführt. Durch den neuen Eingliederungsbeitrag will sie sich das Einnahmenminus zurückholen. Dies geht auf Kosten der Beitragszahler, die eigentlich um 0,4 Prozentpunkte entlastet werden müssten.

Zum anderen sticht auch das vorgetragene Argument nicht, dass die Arbeitslosenversicherung noch zu Zeiten der Arbeitslosen- und Sozialhilfe Eingliederungs- und Verwaltungsleistungen für Langzeitarbeitslose erbracht hat. Denn schon damals handelte es sich dabei um gesamtgesellschaftliche Aufgaben, deren Übernahme durch die damalige Bundesanstalt für Arbeit versicherungsfremd war. Dadurch, dass damals schon etwas Falsches getan wurde, wird das jetzige Vorgehen nicht richtiger. Mit dem Eingliederungsbeitrag wird nun einer der wesentlichen Fortschritte der Hartz IV-Reform, nämlich die Entflechtung der finanziellen Ströme und die Verbesserung der Konnexität, wieder zunichte gemacht. Die Reformpolitik kommt nicht voran, sondern macht hier deutliche Rückschritte.

Der formale Wegfall des – verfassungsrechtlich ohnehin fraglichen – Aussteuerungsbetrags fällt nicht positiv ins Gewicht. Denn die mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2006 festgelegte „Weiterleitung des Aufkommens eines Mehrwertsteuerpunktes“ hat die Bundesagentur für den Aussteuerungsbetrag bereits in materieller Hinsicht kompensiert.⁵ Die Bundesregierung holt sich nun einen Teil der Zusatzeinnahmen aus einem Prozentpunkt der Mehrwertsteuererhöhung wieder zurück. Über den Eingliederungsbeitrag hat sie zudem den Vorteil, dass sie sein Aufkommen nicht mit den Bundesländern und Kommunen teilen muss.

Der Teilindikator „Arbeitsmarktpolitik“ sinkt um 4,9 Prozentpunkte.

⁵ Vgl. 2. IW-Politikanalyse für INSM und WiWo, S. 8

2.3 Beschäftigungszuschuss für Langzeitarbeitslose mit mehreren Vermittlungshemmnissen

Zweites Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch

Kabinettsbeschluss: 13.6.2007; 1. Beratung BT: 21.6.2007;

2./3. Beratung BT: 6.7.2007; geplantes Inkrafttreten: 1.10.2007

Bewertungsrelevante Änderung

Den neuen **Beschäftigungszuschuss** können Arbeitgeber erhalten, die schwer vermittelbare Langzeitarbeitslose einstellen, sofern:

- der Erwerbsfähige älter als 18 Jahre und
- bereits länger als 12 Monate arbeitslos ist,
- seine Vermittlung durch zwei weitere, personenbezogene Merkmale gehemmt wird (laut Gesetzesbegründung können dies beispielsweise Alter, fehlende berufliche oder schulische Qualifikation oder gesundheitliche Probleme sein);
- die Vermittlungs- und Eingliederungsbemühungen über einen vorhergehenden Zeitraum von mindestens sechs Monaten erfolglos waren und
- in den kommenden zwei Jahren nicht zu erwarten ist, dass der Arbeitslose eine Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt finden wird.

Liegen diese Voraussetzungen vor, trägt der Bund in Abhängigkeit der Leistungsfähigkeit des Arbeitslosen bis zu 75 Prozent des Bruttoarbeitsentgelts (einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung). Außerdem können eine monatliche Pauschale von maximal 200 Euro für Qualifizierung und in besonders begründeten Fällen einmalige Sonderzuweisungen an den Arbeitgeber für den Aufbau förderfähiger Beschäftigungsmöglichkeiten gewährt werden.

Der Zuschuss wird zunächst bis zu 24 Monate lang gezahlt, kann danach aber unbefristet gewährt werden, wenn der Arbeitsvermittler davon ausgeht, dass der Beschäftigte in den nächsten zwei Jahren keine ungeforderte Anstellung auf dem regulären Arbeitsmarkt finden wird. Der Transfer ist pro Verlängerung um 10 Prozent gegenüber der bisherigen Höhe zu kürzen.

Insgesamt sollen 100.000 erwerbsfähige Hilfebedürftige gefördert werden, die bisher auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II angewiesen sind. Der Beschäftigungszuschuss wird zum 1.10.2007 ohne zeitliche Befristung eingeführt. Er soll in den Jahren 2008 bis 2010 wissenschaftlich evaluiert werden; über die Ergebnisse hat das Bundesarbeitsministerium den Deutschen Bundestag bis Ende 2011 zu unterrichten.

Bewertung

Union und SPD hatten sich im Koalitionsvertrag noch darauf geeinigt, das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium auf seine Wirksamkeit hin zu überprüfen und ineffektive Maßnahmen abzuschaffen. Dieses Versprechen hat das Regierungsbündnis bisher ebenso wenig eingelöst wie die angekündigte grundlegende Neuausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik „spätestens im Jahr 2007“. Die dafür eingesetzte „Arbeitsgruppe Arbeitsmarkt“, die Ende

April ihren Abschlussbericht vorgelegt hat, konnte sich auf keine entsprechenden Änderungen einigen.

Stattdessen führt die große Koalition mit dem „Beschäftigungszuschuss“ für schwer vermittelbare Langzeitarbeitslose sowie dem „Qualifizierungszuschuss“ und dem „Eingliederungszuschuss“ für jüngere Arbeitslose (siehe unten, Abschnitt 2.3) zeitgleich drei neue Lohnsubventionen ein. Bereits die unlängst verlängerte Entgeltsicherung und Weiterbildungsförderung sowie der aufgestockte Eingliederungszuschuss für ältere Arbeitnehmer blähen den Instrumentenkasten der Bundesagentur für Arbeit auf. Die Politik setzt nun abermals auf Rezepte, die sich schon in der Vergangenheit vielfach als untauglich erwiesen haben.

Mit dem Beschäftigungszuschuss für besonders schwer vermittelbare Langzeitarbeitslose wird ein „dritter“ oder „sozialer Arbeitsmarkt“ auf Kosten der Steuerzahler geschaffen. 100.000 Personen sollen dort eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erhalten. Die Koalitionspolitiker haben inzwischen den noch im Gesetzentwurf formulierten Grundsatz aufgegeben, dass der „Wechsel von einer geförderten in eine ungeforderte Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt [...] vorrangiges Ziel [bleibt]“. Stattdessen bezweckt die große Koalition jetzt, „diesen Menschen [den schwer vermittelbaren Langzeitarbeitslosen ab 18 Jahren] eine dauerhafte Perspektive außerhalb des Transferbezugs zu bieten.“

Dieses Vorgehen ist aus mehreren Gründen nicht nachvollziehbar:

- Erstens verschlechtern sich faktisch die Chancen der Langzeitarbeitslosen, da sie in marktfernen Maßnahmen „geparkt“ werden. – Es ist ohnehin schwer nachvollziehbar, warum ALG-II-Empfängern eine schlechte Eingliederungsprognose für den ersten Arbeitsmarkt ausgestellt wird, diese dann aber auf einer bezuschussten Stelle Vollzeit arbeiten können sollen.
- Zweitens macht der Beschäftigungszuschuss Langzeitarbeitslose von staatlichen Transfers nicht unabhängig. Im Gegenteil: Anstelle der Grundsicherung für Arbeitsuchende, die direkt an den Arbeitsuchenden ausgezahlt wird, gibt es nun einen staatlichen Lohnkostenzuschuss an den Arbeitgeber, der damit den vormals Arbeitslosen bezahlt. Beide Male handelt es sich um staatliche Transfers. Da die Förderung außerdem nach zwei Jahren unbefristet gewährt werden kann, wird ein dauerhaftes Abhängigkeitsverhältnis geschaffen.
- Drittens wendet sich die große Koalition mit diesem Beschluss von dem Grundsatz „Fördern und Fordern“ ab, wie ihn die rot-grüne Vorgängerregierung mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende verankert hat. Bestimmte Personengruppen werden durch Beschäftigungszuschüsse von vornherein davon ausgeschlossen, von den Arbeitsgemeinschaften in reguläre Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt vermittelt zu werden.
- Viertens ist es künftig für einen Langzeitarbeitslosen finanziell deutlich attraktiver, als schwer vermittelbar eingestuft zu werden und dann auf dem subventionierten dritten Arbeitsmarkt beschäftigt zu werden. Weil das mittels Beschäftigungszuschuss geförderte Einkommen deutlich über dem Regelsatz des ALG II und den Kostenzuschuss für Unterkunft und Heizung liegt, lohnt es sich eher als schwer vermittelbar eingestuft zu werden, als gegen die eigenen Defizite anzugehen, die zur schweren Vermittelbarkeit führen.

Der Beschäftigungszuschuss erscheint als Wiedergänger der in den 90er Jahren populären Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM).⁶ Sie dienten der Politik als willkommenes Instrument, die Arbeitslosenstatistik zu schönen, da die Geförderten nicht mehr als Arbeitsuchende registriert wurden. ABM sind in der Regel ineffizient und teuer. Nach ihrem Ablauf werden die Menschen regelmäßig wieder arbeitslos und ihre Aussichten auf reguläre Beschäftigung schwinden weiter. Bereits nach heutiger Rechtslage können ALG-II-Empfänger durch ABM unterstützt werden (§ 16 Abs. 1 Satz 2 SGB II und §§ 16 260 ff. SGB III). Daher ist nicht verständlich, warum unter dem Etikett „Beschäftigungszuschuss“ großzügig ein neuer Fördertopf aufgemacht wird, der als ABM grundsätzlich bereits existiert.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Arbeitsgelegenheiten („Ein-Euro-Jobs“) – eine weitere bereits vorhandene Fördermöglichkeit für ALG-II-Empfänger – müssen zusätzlich sein. Danach dürfen sie bestehende Arbeitsplätze nicht verdrängen.⁷ Bereits heute lässt sich dies nur schwer kontrollieren: Fälle, in denen ABM-Träger zu Wirtschaftsunternehmen in Konkurrenz treten, waren und sind nicht untypisch. Für den Beschäftigungszuschuss gilt das Kriterium der Zusätzlichkeit nur bis zum Jahresende 2009.⁸ Infolgedessen drohen noch stärkere Wettbewerbsverzerrungen zwischen geförderter und ungeförderter Beschäftigung.

Die Bundesregierung konterkariert mit ihrer neuen Zuschusspraxis Beschlüsse aus dem „Dritten Gesetz über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz III), welche die Vermittlungspraxis in den Arbeitsagenturen bzw. Arbeitsgemeinschaften zum 1.1.2004 vereinfacht haben. Statt in diesem Sinne die Eingliederungszuschüsse weiter zu bündeln, soll es nun weitere Lohnsubventionen geben, die sich teilweise an dieselbe Zielgruppe richten: So kann – in Abhängigkeit vom Einzelfall – für ältere Langzeitarbeitslose sowohl der neue „Beschäftigungszuschuss“ als auch der „Eingliederungszuschuss für ältere Arbeitnehmer“ gezahlt werden. Auch ABM und Ein-Euro-Jobs stehen ihnen offen. Unterschiede liegen in der Förderhöhe und -dauer, nicht aber im Förderziel.

Überdies rückt die Bundesregierung von der bisherigen Devise ab, auf die Festlegung bestimmter Zielgruppen zu verzichten. Denn sie differenziert wieder stärker nach unterschiedlichen Adressaten. Dies erschwert einstellungswilligen Unternehmen den Überblick über die Förderwege und steht damit dem arbeitsmarktpolitischen Ziel entgegen, die Eingliederungsquote und die Reichweite aktiver Maßnahmen zu erhöhen. Überschneidungen und Unübersichtlichkeit mindern die Effektivität und auch die Effizienz der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Der Beschäftigungszuschuss ist ein Beispiel für kostspieligen Aktionismus. Er löst nicht das Problem schwerer Vermittlungshemmnisse, sondern verdeckt es unter Aufwendung zusätzlicher Finanzmittel. Dies nutzt der Bundesregierung, die sich kurzfristig niedrigerer Arbeits-

⁶ ABM sind weiterhin ein Instrument der Arbeitsförderung nach dem SGB III. Allerdings kamen sie in den letzten Jahren wegen erwiesener Untauglichkeit weniger zum Einsatz: 2006 gab es jahresdurchschnittlich knapp 44.000 Teilnehmer einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme, zehn Jahre zuvor waren es mit knapp 262.000 rund sechsmal so viele. Dafür übten 2006 im Jahresdurchschnitt gut 290.000 Menschen einen Ein-Euro-Job aus.

⁷ Die Legaldefinition nach § 261 Abs. 3 SGB III lautet: „Arbeiten sind zusätzlich, wenn sie ohne die Förderung nicht, nicht in diesem Umfang oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden. Arbeiten, die auf Grund einer rechtlichen Verpflichtung durchzuführen sind oder die üblicherweise von juristischen Personen des öffentlichen Rechts durchgeführt werden, sind nur förderungsfähig, wenn sie ohne die Förderung voraussichtlich erst nach zwei Jahren durchgeführt werden.“

⁸ Siehe dazu § 70 neu SGB II und die entsprechende Gesetzesbegründung.

losenzahlen rühmen kann – allerdings auf Kosten der Betroffenen, deren Chancen auf reguläre Beschäftigung weiter schwinden.

Der Teilindikator „Arbeitsmarktpolitik“ sinkt um 2,9 Prozentpunkte.

2.4 Qualifizierungs- und Eingliederungszuschuss für junge Arbeitnehmer

Viertes Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch

Kabinettsbeschluss: 13.6.2007; 1. Beratung BT: 21.6.2007; 2./3. Beratung BT: 6.7.2007; geplantes Inkrafttreten: 1.10.2007

Bewertungsrelevante Änderungen

- **Qualifizierungszuschuss („Qualifizierungs-Kombi“):** Arbeitgeber können einen monatlichen Lohnkostenzuschuss von maximal 500 Euro für die Einstellung jüngerer Arbeitnehmer erhalten. Dafür müssen die folgenden Voraussetzungen erfüllt sein:
 - Der einzustellende Arbeitnehmer ist jünger als 25 Jahre,
 - war vorher mindestens sechs Monate arbeitslos und
 - hat keinen Berufsabschluss.
 - Er muss während der Förderdauer (maximal 12 Monate) betrieblich qualifiziert werden.

Der Qualifizierungszuschuss beträgt 50 Prozent des berücksichtigungsfähigen Bruttolohns, das auf monatlich 1000 Euro begrenzt ist. Davon sind mindestens 15 Prozentpunkte zweckgebunden für die Qualifizierung des jüngeren Arbeitnehmers zu verwenden.

- **Eingliederungszuschuss („Job-Bonus“):** Für Arbeitnehmer unter 25 Jahre, die trotz eines Berufsabschlusses vor der Einstellung mindestens sechs Monate arbeitslos waren, werden die Lohnkosten zu mindestens einem Viertel und höchstens zur Hälfte des berücksichtigungsfähigen Bruttoarbeitsentgelts (maximal 1000 Euro im Monat) höchstens zwölf Monate lang bezuschusst.

Knapp 50.000 junge ALG-I- und ALG-II-Empfänger sollen von den beiden Ermessungsleistungen profitieren. Beide Zuschüsse werden zum 1.10.2007 eingeführt und sind befristet bis Ende 2010.

Bewertung

Alle Arbeitslosen, die Leistungen aus der Arbeitsförderung (SGB III) oder der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) erhalten, können bereits heute über den normalen Eingliederungszuschuss gefördert werden (§ 217 Abs. 1 SGB III und § 16 Abs. 1 Satz 2 SGB II). Daher ist es unverständlich, warum die Bundesregierung für Arbeitslose unter 25 Jahren mit dem Qualifizierungs-Kombi und dem Job-Bonus befristet zwei neue Förderprogramme auflegt. Sowohl in der Förderhöhe (maximal 50 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts) als auch in der Förderdauer (längstens ein Jahr) unterscheiden sich die beiden Zuschüsse nicht von den normalen Eingliederungszuschüssen. Lediglich die Qualifizie-

rungskomponente im erstgenannten und die Mindestförderhöhe von 25 Prozent in beiden Zuschüssen sind neu.

Ähnlich wie mit dem Eingliederungszuschuss für ältere Arbeitnehmer, der mit dem „Gesetz zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen“ erst unlängst eingeführt worden ist, leitet die Bundesregierung auch mit diesen neuen Lohnkostensubventionen alten Wein in neue Schläuche. Dadurch demonstriert sie Tatkraft, die sich bei genauerem Hinsehen als Aktionismus erweist. Anstatt die bisherigen Arbeitsmarktreformen ungestört wirken zu lassen und konsequent auf Fördern und Fordern zu setzen, legt sie immer neue Zuschussprogramme auf. Diese finanziert sie entweder versicherungsfremd aus den Beitragsmitteln der Bundesagentur für Arbeit oder aus dem Steueraufkommen. Beides ist schon deshalb überflüssig, weil derzeit die Arbeitslosigkeit deutlich sinkt und auch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sowie die allgemeine Erwerbstätigkeit steigen. Die große Koalition scheint dem Aufschwung am Arbeitsmarkt nicht zu trauen, obwohl sie ihn in anderen Zusammenhängen als „ihren“ Aufschwung feiert.

Gegen das Grundproblem, dass es überhaupt so viele junge Arbeitslose ohne Berufsabschluss gibt, unternimmt die Bundesregierung hingegen nichts Neues. Im Bereich der beruflichen Bildung ist der Bund selbst der Hauptverantwortliche; die schulische Bildung obliegt aufgrund der föderalen Kompetenzverteilung hingegen den Bundesländern. Anstatt diese und sich selbst in die Pflicht zu nehmen, versucht die Bundesregierung die Versäumnisse in der Bildung mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten zu reparieren. Dies kann allenfalls notdürftig gelingen. Denn das Bildungssystem entlässt regelmäßig viele neue Abgänger ohne Schul- bzw. Berufsabschluss auf den Arbeitsmarkt.

Qualifizierungs-Kombi und Job-Bonus ließen sich für eine begrenzte Zeit rechtfertigen, wenn dadurch der Bestand an unqualifizierten jungen Arbeitslosen eine Arbeit finden und gleichzeitig Bund und Länder durch die Bildungspolitik dafür sorgen würden, dass deutlich weniger Menschen ohne Schul- bzw. Berufsabschluss auf den Arbeitsmarkt kommen. Doch anstelle dieses bildungspolitischen Kraftakts wählt die Bundesregierung mit den neuen Zuschüssen den politisch bequemeren Weg. Beim Qualifizierungsbonus kommt hinzu, dass Art, Organisation und Ergebnis der Qualifizierung bislang nicht konkretisiert sind.

Da die beiden Zuschussprogramme nur eine kurze Laufzeit haben und ihrem Charakter nach nicht neu sind sowie der zusätzliche Finanzierungsaufwand unterhalb der Bewertungsschwelle liegt, wirkt sich die Einführung des Qualifizierungs-Kombi und des Job-Bonus trotz der vorgetragenen Kritik nicht negativ auf die IW-Politikanalyse aus.

Der Teilindikator „Arbeitsmarktpolitik“ ändert sich nicht.

2.5 Ausbildungsbonus

Antrag von der Bundestagsfraktionen CDU/CSU „Junge Menschen fördern – Ausbildung schaffen und Qualifizierung sichern“, BT-Drucksache 16/5730 vom 20.06.2007

Union und SPD wollen „diejenigen Unternehmen, die über den Durchschnitts-Bedarf ausbilden, [...] eine Vergünstigung in Form einer Reduzierung der Arbeitgeberbeiträge zur Ar-

beitslosenversicherung“ gewähren. Dieses Ziel haben sie in einem gemeinsamen Entschließungsantrag formuliert und im Bundestag mit ihrer Mehrheit verabschiedet.

Bisher handelt es sich bei diesem Plan lediglich um eine Absichtserklärung der beiden Bundestagsfraktionen. Der Vorschlag ist weder konkret ausformuliert noch quantifiziert. Genauso ungewiss ist, ob es dazu einen Gesetzentwurf geben wird.

Dennoch ist bereits jetzt anzumerken, dass ein Erlass des Arbeitgeberbeitrags zur Arbeitslosenversicherung für bestimmte Ausbildungsbetriebe der falsche Weg ist, um allgemein die Ausbildungsbereitschaft von Unternehmen zu erhöhen. Zwar sinken dadurch für den begünstigten Arbeitgeber die Kosten eines Lehrlings. Die Entlastung des einen führt aber zur Belastung anderer: Denn die übrigen Beitragszahler – Arbeitnehmer und unterdurchschnittlich ausbildende Arbeitgeber – müssten den Rabatt subventionieren. Der Ausbildungsbonus höhlt also das Versicherungsprinzip aus.

Auch ist völlig unklar, wie der „Durchschnitts-Bedarf“ bestimmt werden soll. Seine Festlegung wäre auch sehr bürokratisch, wenn man versucht, ihn nach Branchen, Regionen, Betriebsgrößen etc. angemessen zu definieren.

Losgelöst von der konkreten Ausgestaltung besteht praktisch kein Unterschied zwischen dem Ausbildungsbonus und der in der Vergangenheit vielfach gescholtenen Ausbildungsplatzabgabe: Aus dem Aufkommen der Ausbildungsplatzabgabe werden jene Unternehmen gefördert, die überdurchschnittlich ausbilden. Gezahlt wird sie von Betrieben, die weniger als der Durchschnitt ausbilden. Auch den Ausbildungsbonus erhalten jene Unternehmen, die stärker ausbilden; getragen wird sie von allen Unternehmen und Arbeitnehmern. Beide Instrumente sind damit in ihrer Wirkung sehr ähnlich, nur: Ausbildungsbonus klingt schöner.

Während sich in der Politik mehr und mehr die Erkenntnis durchsetzt, dass Ausnahmen und Vergünstigungen im Steuerrecht das System ungerecht und intransparent machen, wird nun erwogen, im Rahmen der Beitragsfinanzierung einen weiteren Ausnahmetatbestand einzuführen, der den Zielen der Arbeitslosenversicherung zuwider läuft. Auch dass mit dem (versicherungsfremden) Beitragsbonus für die Einstellung älterer Arbeitsloser bereits eine ähnliche Ausnahme existiert, legitimiert diesen Rabatt nicht. Ansonsten ließe sich jede neue Subvention mit dem Verweis auf bestehende rechtfertigen.

Sollte die Politik in der Ausbildungsförderung ein gesamtgesellschaftliches Anliegen sehen, wäre diese aus dem Steueraufkommen zu finanzieren – allerdings wäre zuerst zu klären, warum das Bildungssystem nicht in der Lage ist, für ausreichende Ausbildungsreife zu sorgen. Dies ist jedoch nicht Aufgabe der Beitragszahler. Vielmehr wecken die aktuellen Milliarden-Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit Begehrlichkeiten, um schnell zu handeln und vermeintlich Gutes zu tun. Die Mittel stehen jedoch den Beitragszahlern zu und sind von der Bundesagentur für Arbeit nach entsprechender Auffüllung der Rücklagen an diese in Form von Beitragssenkungen zurückzugeben. Sie dürfen nicht für politische Zwecke außerhalb der Arbeitslosenversicherung missbraucht werden.

Keine Änderung.

2.6 Fazit

Der Teilindikator „Arbeitsmarkt“ sinkt um 15,6 Zähler von 5,8 auf -9,8 Prozent.

3 Soziale Sicherung

3.1 Eckpunkte zur Reform der sozialen Pflegeversicherung (sPV)

Beschluss des Koalitionsausschusses vom 18.6.2007

Bewertungsrelevante Änderungen

Leistungsseite:

- Erhöhung der Pflegesätze in drei Stufen 2008/2010/2012,
- ab 2015 Anpassung der Pflegesätze an die Preisentwicklung,
- Ausweitung des Leistungskatalogs auf Demenzkranke und Verbesserungen für Alzheimer-Patienten sowie
- Einführung eines Anspruchs auf eine 6-monatige Pflegezeit.

Finanzierungsseite:

- Erhöhung des Pflegebeitrags um 0,25 Prozentpunkte auf 1,95 Prozent zum 1.7.2008.

Nachrichtlich:

- Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung um 0,3 Prozentpunkte auf 3,9 Prozent zum 1.1.2008.

Keine Einigung zu folgenden Punkten, die im Koalitionsvertrag explizit vorgesehen waren:

- Ergänzung des Umlageverfahrens durch kapitalgedeckte Elemente („Demographie-Reserve“) und
- Einführung eines Finanzausgleichs zwischen sozialer und privater Pflegeversicherung.

Bewertung

Wie schon bei der im April 2007 in Kraft getretenen „Gesundheitsreform 2007“ wird es auch durch die „Reform zur nachhaltigen Weiterentwicklung der Pflegeversicherung“ für die Versicherten zunächst einmal teurer. Denn der Beitragssatz soll zu Beginn der zweiten Jahreshälfte 2008 von 1,7 auf 1,95 Prozent angehoben werden.⁹ Mit den Mehreinnahmen sollen der Kreis der Anspruchsberechtigten erweitert und die Pflegesätze in den einzelnen Pflegestufen finanziell aufgestockt werden. Die Beschlüsse des Koalitionsausschusses sind in mehrfacher Hinsicht zu kritisieren:¹⁰

- Die Ausgaben werden zusätzlich steigen,

⁹ Für kinderlose Pflegeversicherte (ab Jahrgang 1940 und älter als 23 Jahre) kommt noch der 2005 eingeführte Aufschlag von einem Viertelprozentpunkt hinzu.

¹⁰ Analog zu den Mindestlohn-Beschlüssen ist die anschließende Bewertung vorläufig und kann sich bei Vorliegen des Gesetzentwurfes und im Laufe des parlamentarischen Verfahrens noch ändern.

- die finanziellen Lasten verschieben sich weiter zu Ungunsten der jungen Beitragszahler,
- das Prinzip der sozialen Pflegeversicherung als Teilkaskoversicherung wird ausgehöhlt.

Ausgabenanstieg. Ohne die vorgesehene Anpassung der Pflegeleistungen an die Preisentwicklung erhöhen die neuen Leistungsansprüche zugunsten altersdementer und an Alzheimer erkrankter Personen sowie die stufenweise Anpassung der Pflegesätze die jährlichen Ausgaben bis zum Jahr 2030 um rund 3 Milliarden Euro. Mit der Dynamisierung der Pflegesätze ab 2015 steigt der Mehraufwand bis 2030 zusätzlich um 9,2 Milliarden Euro pro Jahr.¹¹ Dabei lassen die Angaben des Bundesministeriums für Gesundheit nicht erkennen, mit welchen Annahmen die demographische Entwicklung in die Berechnungen einfließt.

Bereits vor der Reform haben zahlreiche Experten prognostiziert, dass sich die Zahl der Pflegefälle bis zur Mitte des Jahrtausends gegenüber heute auf 4 Millionen verdoppeln wird. Die Einbeziehung weiterer Personengruppen in den Kreis der Anspruchsberechtigten wird diese Entwicklung beschleunigen. Mit steigenden Pflegefallzahlen verschärfen sich automatisch die Finanzierungserfordernisse.

Außerdem bleibt der schon heute zu beobachtende Trend zur teureren Heimunterbringung erhalten. Neben der langfristigen Tendenz zur Auflösung des Familienverbandes sind dafür vor allem ökonomische Fehlanreize verantwortlich. Denn die Heimunterbringung wird in den beiden unteren Pflegestufen höher entgolten als die häusliche Versorgung. So hat allein zwischen 2000 und 2006 die Zahl der Pflegebedürftigen um 146.000 Personen bzw. 8 Prozent zugelegt. Während in der ambulanten Pflege der Zuwachs nur bei 49.000 lag, gab es in der stationären Betreuung 97.480 Fälle mehr – zum überwiegenden Teil in den beiden unteren Pflegestufen.

Ein Teil des Anstiegs bei der Heimpflege ließe sich durch die Beseitigung systematischer Fehlanreize verhindern. So hatte bereits die Rürup-Kommission vorgeschlagen, die Sätze für die stationäre und ambulante Pflege in den ersten beiden Stufen in etwa auf dem Niveau der häuslichen Versorgung zu vereinheitlichen. Trotz Bekenntnis der großen Koalition zur Stärkung der Betreuung daheim und trotz der Einführung des Rechtsanspruchs für Arbeitnehmer auf eine unbezahlte 6-monatige Pflegezeit werden die Unterschiede aber nicht ausgeglichen. Zwar werden die ambulanten Pflegesätze stufenweise stärker erhöht als die stationären, so dass die Spanne zwischen beiden etwas geringer wird. Der grundsätzliche finanzielle Anreiz zur Heimunterbringung in den Pflegestufen I und II bleibt aber bestehen.

Gleichfalls verpasst Schwarz-Rot die Chance, für mehr Wettbewerb in der Pflegebranche zu sorgen. Mit Gutscheinen oder einem Pflegebudget könnten sich die Betroffenen oder deren Angehörige bei unterschiedlichen Anbietern Betreuungsleistungen einkaufen. Dies würde die Anbieter unter Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsdruck setzen. Pflegebudgets fristen aber weiterhin ihr Dasein in Modellprojekten. Dies reicht nicht für mehr Effizienz auf dem Pflegemarkt.

Fazit: Der für die Zukunft ohnehin zu erwartende Ausgabenanstieg gewinnt durch die Anhebung der Pflegesätze und die Ausweitung des Berechtigtenkreises zusätzlich an Dynamik.

¹¹ Das Bundesministerium für Gesundheit geht bei seiner Prognose von einer jährlichen Preissteigerungsrate von 1,5 Prozent aus.

Intergenerativer Lastverschiebung. Die Beschlüsse zur Pflegeversicherung sind nicht nur in finanzieller Hinsicht fragwürdig. Zusätzliche Brisanz erhalten sie mit Blick auf das Generationenverhältnis zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern. Das Pflegerisiko steigt typischerweise erst im hohen Alter signifikant an. Mit dem demographischen Wandel erhöhen sich aber nicht nur die Zahl der Anspruchsberechtigten und die Aufwendungen insgesamt. Auch die Zahl der erwerbstätigen Beitragszahler geht zurück. Im Umlageverfahren müssen diese also immer größere Anteile der Aufwendungen für ältere Pflegebedürftige schultern. Und mit weiteren Leistungsansprüchen und großzügigen Anpassungen der Pflegesätze wird diese intergenerative Lastverschiebung zusätzlich verstärkt.

Zudem können ältere Versicherte gegenüber den jetzt jungen Beitragszahlern weitere Einführungsgewinne für sich verbuchen, wie sie bereits nach dem Start der umlagefinanzierten sPV im Jahr 1995 verteilt wurden. Denn sie profitieren sofort von der Leistungsaufstockung, obwohl sie erst seit 1995 Beiträge entrichten. Die junge Generation muss hingegen für ähnliche Ansprüche lebenslang einzahlen.

Einen Ausweg aus diesem Dilemma bietet nur der sofortige und vollständige Umstieg auf das Kapitaldeckungsverfahren. Aber auch zu einem politisch leichter durchsetzbaren, langfristigen Übergang auf eine ergänzende Kapitaldeckung fehlt der großen Koalition die Kraft. Dabei hatte sie noch mit der schrittweisen Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre gezeigt, dass sie auch zu unpopulären, aber notwendigen Entscheidungen in der Lage ist. Der zwischenzeitlich diskutierte „Pflege-Riester“ führt hingegen in die Irre. Denn die grundlegende Fehlkonstruktion des Systems hätte er nicht beseitigt.

Versicherungsprinzip. Gänzlich in Vergessenheit geraten ist der Umstand, dass die soziale Pflegeversicherung lediglich als Teilkaskoversicherung zur Entlastung der Sozialhilfe konzipiert worden war und allein von den Arbeitnehmern getragen werden sollte.

Der Teilkasko-Charakter wird dadurch verwässert, dass weitere Risiken von der sPV abgedeckt werden sollen. Diese Kollektivierung senkt den Anreiz, zusätzlich privat vorzusorgen.

Um die Arbeitskosten nicht zu belasten, wurde bei Einführung der sPV vor zwölf Jahren der Buß- und Betttag als arbeitsfreier Feiertag gestrichen.¹² Nach einer Expertise des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung reichte diese Maßnahme schon damals nur aus, um etwa drei Viertel des Mehraufwandes zu kompensieren.

Aufgrund der jetzt geplanten Leistungsausweitung und Beitragserhöhung müsste eigentlich die Kompensation der Arbeitgeber wieder auf die Agenda. Hier böte sich z. B. die Streichung eines weiteren Feiertages an, der regelmäßig auf einen Werktag fällt. Alternativ könnten die Arbeitnehmer den Mehraufwand über einen Zusatzbeitrag alleine tragen – analog zum Sonderbeitrag der Versicherten an die Krankenkassen oder zum Extra-Obolus der Kinderlosen an die Pflegeversicherung. Dies hätte das Tor für ambitioniertere Reformansätze geöffnet: etwa eine pauschale, einkommensunabhängige Zusatzprämie, über die womöglich ein Teil der Leistungsansprüche auch kapitalgedeckt hätte finanziert werden können.

¹² Lediglich in Sachsen ist dieser Feiertag noch arbeitsfrei. Dafür kommen dort die Arbeitnehmer alleine für den Pflegebeitrag auf.

Die Bundesregierung beweist keinen Mut zu einer strukturellen und finanziellen Neuordnung der sozialen Pflegeversicherung. Stattdessen pumpt sie lediglich mehr Geld in das System. Dabei besteht kein Zweifel mehr daran, dass das bestehende Umlageverfahren infolge der Alterung der Gesellschaft nicht zukunftsfähig ist. Schon wenn alles beim Alten bleibt: Beitragssatz-Prognosen von 5 Prozent für das Jahr 2050 sind keine Utopie. Aufgrund des vergrößerten Leistungsspektrums wird dieser Anstieg eher noch höher ausfallen.

Die gleichzeitige Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung hat sachlich nichts mit der Pflegeversicherung zu tun. Sie sorgt nur kurzfristig dafür, dass der Gesamtsozialversicherungsbeitrag nicht steigt. Von Weitsicht zeugt dieses Vorgehen ohnehin nicht: Trübt sich die Konjunktur wieder ein, so werden mit steigender Zahl der Arbeitslosen auch die Beiträge wieder angehoben. Dann aber werden sich die höheren Abgaben in der Pflegeversicherung als zusätzliche Hypothek für die Beschäftigungschancen erweisen.

Der Teilindikator „Sozialpolitik“ sinkt um 5,8 Punkte.

3.2 Lohnzusatzkosten

Ab Juli 2008 soll der (Regel-)Beitrag zur sozialen Pflegeversicherung um 0,25 Prozentpunkte steigen. Er liegt dann bei 1,95 Prozent des beitragspflichtigen Arbeitsentgelts.

Bereits zum 1.1.2008 will die Bundesregierung den Beitrag zur Arbeitslosenversicherung um 0,3 Prozentpunkte auf dann 3,9 Prozent senken.

Entwicklung der Beiträge zur Sozialversicherung

	2006	2007	2008	
			ab 1.1.2008	ab 1.7.2008
Arbeitslosenversicherung	6,5	4,2	3,9	3,9
Krankenversicherung*	13,3	13,9	13,9	13,9
Rentenversicherung	19,5	19,9	19,9	19,9
Pflegeversicherung**	1,7	1,7	1,7	1,95
Gesamtsozialversicherungsbeitrag	41,0	39,7	39,4	39,65
* Durchschnittlicher allgemeiner Beitragssatz; zuzüglich Sonderbeitrag der Versicherten in Höhe von 0,9 Prozent.				
** zuzüglich Sonderbeitrag in Höhe von 0,25 Prozent für kinderlose Versicherte.				

Eigene Zusammenstellung.

Unter der Annahme, dass die Beiträge zur gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung unverändert bleiben, sinken die Sozialversicherungsbeiträge nur unwesentlich von 39,7 auf 39,65 Prozent. Der zwischenzeitlich niedrigere Stand im ersten Halbjahr 2008 ist nicht bewertungsrelevant.

Keine Änderung.

3.3 Fazit

Der Teilindikator „Soziale Sicherung“ sinkt um 5,8 Zähler von -0,8 auf -6,6 Prozent.

4 Steuer- und Finanzpolitik

4.1 Entwurf des Bundeshaushalts 2008 und mittelfristige Finanzplanung

Kabinettsbeschluss vom 4.7.2007

Bewertungsrelevante Änderungen

Der Entwurf des Bundeshaushalts sieht für das kommende Jahr Ausgaben in Höhe von 283,2 Milliarden Euro vor. In der mittelfristigen Finanzplanung sollen die Ausgaben des Bundes bis 2011 auf 289,7 Milliarden Euro steigen. Die Nettokreditaufnahme soll im nächsten Jahr 12,9 Milliarden Euro betragen. 2011 will der Bund erstmals seit 1969 wieder ohne zusätzliche Schulden auskommen. Seine Investitionsausgaben sollen 2008 von diesjährig 24 auf 24,3 Milliarden Euro steigen, dann aber bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums auf 23,7 Milliarden Euro sinken.

Bewertung

Die Ausgaben des Bundes liegen laut Haushaltsansatz im nächsten Jahr um 13,3 Milliarden Euro über dem Soll für 2007. Den Anstieg um 4,7 Prozent hat die große Koalition aber nur zum Teil selbst zu verantworten. Denn bei gut 6 Milliarden Euro handelt es sich um eine Altlast der rot-grünen Vorgängerregierung. 2005 hatte der Bund Forderungen der Postbeamtenversorgungskasse gegen die Deutsche Post und die Deutsche Telekom verkauft. Durch den Forderungsverkauf musste er in den Jahren 2005 bis 2007 keine Zuschüsse an die Pensionskasse leisten. Ab 2008 setzt die Zahlungsverpflichtung aber wieder in vollem Umfang ein.

Über den gesamten Finanzplanungszeitraum verschlechtert sich die Struktur des Haushalts zu Ungunsten der Investitionen. Denn ihr Anteil an den Gesamtausgaben des Bundes sinkt von 8,6 auf 8,2 Prozent. In diesem Jahr liegt er noch bei 8,9 Prozent. Absolut betrachtet ist die Situation jedoch nicht ganz so dramatisch. Gegenüber dem Soll für 2007 steigen die Investitionen zunächst von 24 auf 24,3 Milliarden Euro; 2009 und 2010 liegen sie jeweils bei 24,1 Milliarden Euro und erst 2011 mit 23,7 Milliarden Euro unter dem heutigen Niveau. Dennoch bleibt festzuhalten, dass die Bundesregierung die bessere Kassenlage nicht dazu nutzt, ihren Investitionsanteil deutlich zu erhöhen.

Auch in quantitativer Hinsicht hätte der Haushaltsentwurf ehrgeiziger sein können. Im Mai dieses Jahres haben die Steuerschätzer für 2008 ungeplante Steuernehreinnahmen von 20,5 Milliarden Euro für den Bund prognostiziert. Der letzte Finanzplan bezifferte die Nettokreditaufnahme für 2008 noch auf 21,3 Milliarden Euro. Vor diesem Hintergrund hätte das Bundesministerium der Finanzen für das nächste Jahr einen nahezu ausgeglichenen Haushalt vorlegen können – sogar unter Berücksichtigung der Einnahmeausfälle aus der jetzt beschlossenen Unternehmensteuerreform. Die nun geplante Nettokreditaufnahme von 12,9 Milliarden Euro ist unbefriedigend.

Dem Bundesfinanzminister ist aber zugute zu halten, dass der Bundesetat nicht ausgesprochen prozyklisch ist und er die zusätzlichen Ausgabenwünsche seiner Kabinettskollegen weitgehend im Zaum halten konnte.

Der Teilindikator „Steuer- und Finanzpolitik“ ändert sich nicht.

4.2 Gesamtstaatlicher Finanzierungssaldo 2007

Bewertungsrelevante Änderung

Das Bundesfinanzministerium beziffert die gesamtstaatliche Neuverschuldung für das Jahr 2007 auf 0,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes.

Bewertung

Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen machen zusammengenommen in diesem Jahr mit 0,5 Prozent des BIP deutlich weniger neue Schulden als vom Bundesfinanzministerium bisher angenommen. Im letzten Jahr lag der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo noch bei -1,7 Prozent, im Frühjahr 2007 meldete das Bundesfinanzministerium im Rahmen des Deutschen Stabilitätsprogramms ein Defizit von 1,2 Prozent des BIP an die EU-Kommission. Dieser Wert wird nun noch einmal deutlich unterschritten. Dies wirkt sich positiv auf den Teilindikator „Steuer- und Finanzpolitik“ aus.

Die EU-Kommission hat inzwischen auch formal das Defizitverfahren gegen Deutschland endgültig eingestellt. Es wurde eingeleitet, weil in den Jahren 2002 bis 2005 die gesamtstaatliche Nettoneuverschuldung jeweils über dem zulässigen Referenzwert von 3,0 Prozent des BIP lag.

Mit dem Abbau der Altschulden wollen sich Bund und Länder aber noch etwas Zeit lassen. Dabei verstößt Deutschland auch hier gegen die Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Demzufolge darf der Schuldenstand höchstens 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts ausmachen. Deutschland übersteigt diesen Wert um rund 6 Prozentpunkte. Erst für 2010 stellen die Länder- und der Bundesfinanzminister in Aussicht, per Saldo ohne neue Schulden auszukommen. Der Bund will sich sogar noch ein Jahr länger Zeit lassen: Er rechnet erst 2011 mit einem ausgeglichenen Haushalt.

Der Teilindikator „Steuer- und Finanzpolitik“ steigt um 8,9 Prozentpunkte.

4.3 Unternehmensteuerreformgesetz 2008

Kabinettsbeschluss (Eckpunkte): 12.7.2006; Referentenentwurf: 5.2.2007;
Kabinettsbeschluss (Gesetzentwurf): 14.3.2007; 1. Beratung BT: 30.3.2007;
2./3. Beratung BT: 25.5.2007

geplantes Inkrafttreten: 1.1.2008; Abgeltungsteuer: 1.1.2009

Bewertungsrelevante Änderungen

Der **Entwurf eines Unternehmensteuerreformgesetzes 2008** ist bereits ausführlich in der 7. Auflage der IW-Politikanalyse für die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) und die WirtschaftsWoche bewertet worden. Nach der Zustimmung des Bundesrates am 6.7.2007 tritt die Reform Anfang des nächsten Jahres in Kraft. Nachfolgend werden allein jene Änderungen aufgeführt, die der Gesetzentwurf im Zuge der parlamentarischen Beratung noch erfahren hat:

I. Besteuerung ertragsunabhängiger Elemente

- **Zinsschranke.** Nach dem ursprünglichen Entwurf sollte der sofortige Zinsabzug jenseits der Freigrenze von 1 Million Euro nur noch in Höhe von 30 Prozent des Gewinns vor Steuern und Zinsen (Ebit) zugelassen werden. Als Bezugsgröße für den abziehbaren Saldo aus Zinsausgaben und möglichen Zinseinnahmen gilt nun der Gewinn vor Steuern, Zinsen und Abschreibungen (Ebitda). Freigrenze und Fluchtklausel (die Zinsschranke greift nicht, wenn die Fremdkapitalquote des geprüften Unternehmens nicht schlechter als die des Konzerns ist) werden unverändert eingeführt.
- **Gewerbsteuer**
 - Entgegen der bisherigen Planung sind geschäftsübliche Boni und Skonti nicht mehr Teil der Bemessungsgrundlage.
 - Der Finanzierungsanteil von Mieten, Pachten und Leasingraten bei beweglichen Gütern des Anlagevermögens wird pauschal auf 20 Prozent festgesetzt und nicht wie zunächst geplant auf 25 Prozent. Ein Viertel der so ermittelten Finanzierungsanteile werden der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer zugeschlagen.
 - Die gewerbesteuerliche Mindestbeteiligungsgrenze bei Streubesitzdividenden wird von 10 auf 15 Prozent angehoben.

II. Abgeltungsteuer

- **Veräußerungsverluste.** Verluste aus der Veräußerung von Aktien können nur mit Gewinnen aus Aktiengeschäften verrechnet werden. Zunächst war vorgesehen, die Veräußerungsverluste mit allen anderen Kapitaleinkünften verrechnen zu können.

III. Sonstige Änderungen

- **Geringwertige Wirtschaftsgüter.** Die Betragsgrenze für den Sofortabzug für geringwertige Wirtschaftsgüter wird von 410 Euro auf 150 Euro [und nicht auf 100 Euro (Gesetzentwurf zur 1. Beratung im Bundestag) bzw. 60 Euro (Referentenentwurf)] gesenkt. Für abnutzbare bewegliche Güter des Anlagevermögens, die nach Vorsteuerabzug mehr als 150 Euro und weniger als 1000 Euro wert sind, ist ein Sammelposten zu bilden, der über fünf Jahre linear abzuschreiben ist.
- **Investitionsabzugsbetrag und Sonderabschreibung.** Die Betriebsvermögensgrenze, bis zu der Gewerbebetriebe den neuen Investitionsabzugsbetrag (40 Prozent der voraussichtlichen Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten) bzw. die Sonderabschreibung in Anspruch nehmen können, ist mit 235.000 Euro etwas höher als mit 210.000 Euro zunächst vorgeschlagen. Für land- und forstwirtschaftliche Betrieb liegt das Größenmerkmal bei einem Wirtschaftswert (ursprünglich geplant: Einheitswert) von 125.000 Euro. Die Unternehmen haben drei statt nur zwei (Wirtschafts-)Jahre Zeit, den Investitionsabzugsbetrag zu nutzen.

Bewertung

Mit Blick auf die Nettoentlastung der Unternehmen ändert sich durch die verschiedenen Detailänderungen die bisherige Bewertung der Unternehmensteuerreform nicht. Denn per Saldo lassen sie die Steuerausfälle für den Fiskus gegenüber dem Regierungsentwurf nur leicht um 25 Millionen Euro auf 4,99 Milliarden Euro bei voller Jahreswirkung sinken.

Allerdings wirken sich die modifizierte Zinsschranke und die eingeschränkte Verlustverrechnung bei der Abgeltungsteuer die bisherige Bewertung der Unternehmensteuerreform (vgl. 7. IW-Politikanalyse) auf die Wachstumsfreundlichkeit und die Vereinfachung des Steuersystems aus. Der leicht erhöhte Ansatz für geringwertige Wirtschaftsgüter und die etwas großzügiger gefassten Voraussetzungen für die Inanspruchnahme des Investitionsabzugsbetrags sowie der Sonderabschreibung sind zwar zu begrüßen. Allerdings fallen sie nicht so stark ins Gewicht, dass sie den Teilindikator „Steuern und Finanzen“ anheben.

- Die Lockerung der **Zinsschranke** ist eine Verbesserung gegenüber dem ursprünglichen Plan. Denn dadurch bleibt ein größerer Teil der Zinskosten sofort steuerlich abzugsfähig. Davon profitieren Unternehmen, die investieren.

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

Dennoch bleibt festzuhalten, dass die grundsätzlich mit der Zinsschranke verbundene stärkere Einbeziehung von Zinskosten in die Bemessungsgrundlage von Einkommen- und Körperschaftsteuer aus systematischer Sicht falsch ist. Die Besteuerung von Kosten verstößt gegen das Nettoprinzip und damit auch gegen das Leistungsfähigkeitsprinzip.

Betroffen von der Neuregelung sind Unternehmen, deren Saldo aus Zinszahlungen und Zinseinnahmen jenseits der Freigrenze von 1 Million Euro mehr als 30 Prozent des Gewinns vor Steuern, Zinsen und Abschreibungen ausmacht. Doch kein Unternehmen kann sich sicher sein, dass es nicht vielleicht doch einmal über diese Grenze rutscht und dann plötzlich mehr Steuern zahlen muss. Flaut die Konjunktur ab, sinken die Gewinne; der Anteil der Zinsen am Gewinn steigt dadurch automatisch – und Firmen, die vorher nicht hinzurechnungspflichtig waren, müssen unter Umständen auf ihre gezahlten Zinsen Steuern zahlen, sofern sie nicht die Escape-Klausel nutzen können.

- Bei der **Abgeltungsteuer** müssen gegenüber der bisherigen Beurteilung Abstriche gemacht werden. Trotz steuersystematischer Bedenken – Kapitaleinkünfte werden künftig proportional besteuert, die übrigen Einkommensarten weiterhin progressiv; die synthetische Einkommensbesteuerung wird aufgegeben – spricht für eine Abgeltungsteuer aus pragmatischer Sicht, dass sie – bei entsprechend niedrigem Steuersatz – die Steuerflucht einzudämmen hilft, die Kapitalbesteuerung vereinfacht und die Steuerzahler entlastet.

Diesen Pro-Argumenten wird der Gesetzesbeschluss weit weniger gerecht als der ursprüngliche Entwurf. Denn mit den geänderten Vorschriften zu Verrechnung von Gewinnen und Verlusten bei Aktiengeschäften geht ein erheblicher Teil der Steuervereinfachung verloren.

Der Teilindikator „Steuer- und Finanzpolitik“ sinkt um 0,7 Prozentpunkte.

Per Saldo steigt der Teilindikator „Steuern und Finanzen“ durch die letzten Änderungen beim Unternehmensteuerreformgesetz 2008 leicht um 0,8 Prozentpunkte.

4.4 Reform der Erbschaftsteuer

Kabinettsbeschluss: 25.10.2006; Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 7.11.2006

ursprünglich geplantes Inkrafttreten: rückwirkend zum 1.1.2007

Bewertungsrelevante Änderung

- Die von CDU/CSU und SPD bereits eingeleitete steuerliche Erleichterung der Unternehmensnachfolge im Erbschaftsfall liegt auf Eis.

Bewertung

Die Union und SPD hatten sich im Koalitionsvertrag darauf geeinigt, die **Unternehmensnachfolge im Erbschaftsfall** steuerlich zu begünstigen. Daraufhin verabschiedete das Bundeskabinett am 25.10.2006 den „Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung der Unternehmensnachfolge“. Demzufolge soll die auf das produktiv eingesetzte Betriebsvermögen fällige Erbschaftsteuer zunächst über einen Zeitraum von zehn Jahren zinslos gestundet werden. Pro Jahr erfolgreicher Betriebsfortführung soll ein Zehntel der Steuerschuld entfallen. Der Gesetzentwurf sah vor, die Begünstigung rückwirkend zum 1.1.2007 in Anspruch nehmen zu können.

Mittlerweile mehren sich jedoch erhebliche Zweifel, ob sich die Regierungspläne durchsetzen lassen. Sie basieren nämlich auf dem bestehenden Erbrecht, das das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 7.11.2006 für verfassungswidrig erklärt. Die Erhebung der Erbschaftsteuer knüpft nämlich an Werte an, die je nach Vermögensart unterschiedlich ermittelt werden. Demzufolge werden Betriebsvermögen und Immobilien niedriger bewertet als Kapitalvermögen. Dies verstößt gegen den Gleichheitssatz. Der Gesetzgeber hat bis zum 31.12.2008 Zeit, die Erbschaftsteuer neu zu fassen. Bis dahin darf nach dem bisherigen Recht verfahren werden.

Seit dem Karlsruher Beschluss hat die Bundesregierung das Gesetzgebungsverfahren nicht mehr vorangetrieben. Eine parlamentarische Beratung fand bislang nicht statt. Das Bundesfinanzministerium sieht jetzt die Länder am Zuge, über den Bundesrat einen gemeinsamen Gesetzentwurf zur grundgesetzkonformen Neuregelung vorzulegen, da die Erbschaftsteuer vollständig den Ländern zusteht. Diese beharren auf das Engagement der Bundesregierung, da sie bislang an ihrem Abschmelzmodell festhält. Inzwischen wurde eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von Bundesfinanzminister Peer Steinbrück (SPD) und dem hessischen Ministerpräsidenten Roland Koch (CDU) eingesetzt. Mit Eckpunkten zur Neufassung der Erbschaftsteuer ist frühestens im Herbst dieses Jahres zu rechnen.

Ob und inwiefern es dabei zur der ohnehin nicht unumstrittenen erbschaftsteuerrechtlichen Erleichterung der Unternehmensnachfolge kommen wird, ist indes unklar. Zwar halten die Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und SPD in einem Entschließungsantrag vom 23.5.2007 an diesem Vorhaben fest.¹³ Allerdings sagen sie nicht, wie sie die erbrechtliche

¹³ Siehe Deutscher Bundestag, Drucksache 16/5480.

Begünstigung des Betriebsvermögens mit der Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vereinbaren wollen.

Politikvorschläge fließen dann in diese Studie ein, wenn davon auszugehen ist, dass sie auch gesetzeswirksam werden. Diese Voraussetzung erfüllt der Kabinettsbeschluss zur Erleichterung der Unternehmensnachfolge nicht mehr. Daher wird seine bisherige Bewertung (vgl. 6. Update der IW-Politikanalyse für INSM und WiWo) wieder zurückgenommen.

Der Teilindikator „Steuer- und Finanzpolitik“ sinkt um 1,5 Prozentpunkte.

4.5 Fazit

Der Teilindikator „Steuern und Finanzen“ erhöht sich gegenüber der Bewertung im 7. Merklemeter um 8,2 Prozentpunkte von 9,3 auf 17,5 Prozent.

5 Governance

5.1 Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des GmbH-Rechts und zur Bekämpfung von Missbräuchen (MoMiG): Gründungen leichter gemacht

Kabinettsbeschluss vom 22.5.2007; geplantes Inkrafttreten: 1. Hälfte 2008

Bewertungsrelevante Änderungen

- Das Mindeststammkapital für Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) wird von bisher 25.000 Euro auf 10.000 Euro herabgesetzt.
- Zur Erleichterung einer GmbH-Gründung dient die neue haftungsbeschränkte Unternehmergesellschaft (UG). Hierzu ist keine Mindesteinlage für das Stammkapital erforderlich. Allerdings muss daraufhin jährlich ein Viertel des Gewinn angespart werden, bis die vorgeschriebene Eigenkapitaleinlage von mindestens 10.000 Euro aufgefüllt ist. Die UG (haftungsbeschränkt) kann dann in eine „normale“ GmbH umgewandelt werden.
- GmbH-Standardgründungen können per Mustervertrag erfolgen. Wird dieser genutzt, ist die notarielle Beurkundung nicht erforderlich. Es reicht die öffentliche Beglaubigung der Unterschriften.
- Der Eintrag in das Handelsregister kann auch dann vorgenommen werden, wenn die staatliche Genehmigung für den Gewerbebetrieb noch nicht vorliegt.

Bewertung

Mit der Novellierung des GmbH-Gesetzes setzt die Bundesregierung ein Vorhaben des Koalitionsvertrages um. Das Ziel, die Gründung von GmbHs zu erleichtern, ist zu begrüßen. Denn hierzulande braucht man laut einer Studie der Weltbank („Doing Business“, 2006) durchschnittlich 24 Tage und neun Vorgänge (Anträge, Genehmigungen und Verfahren), bis eine GmbH ihre Geschäftstätigkeit aufnehmen darf.

Die Senkung des Mindeststammkapitals auf 10.000 Euro und die erleichterte GmbH-Gründung über die Unternehmergesellschaft ohne Mindeststammkapital setzen die finanzielle Hemmschwelle für Existenzgründer und Personenunternehmer herab, die Rechtsform der GmbH zu wählen. Mustervertrag für Standardfälle und das Gründungs-Set helfen, die Gründungsdauer zu verkürzen. Auch die Möglichkeit, den Eintrag im seit 1.1.2007 elektronisch geführten Handelsregister unabhängig von der Zulassung zum Gewerbebetrieb vornehmen zu können, trägt dazu bei, die zeitlichen Gründungsbarrieren abzubauen. Zwar sinkt dadurch nicht die Anzahl der „Vorgänge“, aber ihre Bedingtheit wird aufgehoben. Durch den Verzicht auf die notarielle Beurkundung werden die elektronischen Bar-Gründungen mithilfe der gesetzlichen Musterformulare ebenfalls weniger kosten- und zeitintensiv.

Der Teilindikator „Governance“ steigt um 2,2 Zähler.

5.2 Fazit

Der Teilindikator „Governance“ erhöht sich gegenüber der 7. IW-Politikanalyse für WiWo und INSM um 2,2 Zähler von 13,3 auf 15,5 Prozent.