

Rolle Rückwärts in Berlin

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

Autor:

Dr. Benjamin Scharnagel

Köln, 5.12.2007

Inhalt

1	Zusammenfassung der Ergebnisse	3
2	Arbeitsmarktpolitik	7
3	Sozialpolitik	13
4	Steuer- und Finanzpolitik	15
5	Governance	21

1 Zusammenfassung der Ergebnisse

„Wir müssen die Grundlagen des Aufschwungs stärken, um mehr Menschen eine Chance zu geben, die sie allemal verdienen.“ Dies erklärte Bundeskanzlerin Angela Merkel am 28.11.2007 in der Generaldebatte zum Bundeshaushalt 2008. Die Große Koalition lobt die Erfolge der vergangenen Reformagenda, verweist auf die Reformdividende und feiert die positive Entwicklung am Arbeitsmarkt. Gleichzeitig segnet sie aber eine Vielzahl ausgaben-trächtiger und wettbewerbsfeindlicher Regelungen ab, die nicht dazu geeignet sind, den Aufschwung zu stärken, sondern genau das Gegenteil bewirken. Die Liste der jüngsten Fehlentscheidungen ist lang:

- neue umfangreiche arbeitsmarktpolitische Zuschussprogramme („Job-Perspektive“, „Job-Bonus“, „Qualifizierungskombi“, „Kommunal-Kombi“), die allenfalls bedingt geeignet sind, Arbeitslose wieder in eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt zu bringen;
- die Verlängerung der Auszahlungsdauer des Arbeitslosengeldes I für ältere Versicherte, die Langzeitarbeitslosigkeit fördert;
- die Belastung der Arbeitslosenversicherung und damit der Beitragszahler durch versicherungsfremde Leistungen zur Entlastung des Bundeshaushaltes,
- Einführung branchenspezifischer Mindestlöhne und das Plazet zum Mindestlohn im Postgewerbe.

Das schwarz-rote Regierungsbündnis hat bereits im Sommer eine reformpolitische Rolle Rückwärts vollzogen. Bis dahin befand es sich mit seiner „Politik der kleinen Schritte“ noch auf recht gutem Wege: Grundsätzlich richtige Weichenstellungen wie die schrittweise Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters, die Föderalismusreform oder die weitere Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung überwogen Fehlentscheidungen wie die Gesundheitsreform, steigende Beiträge zur Rentenversicherung oder die Verwässerung der „Rente mit 67“. Im Juni 2007 brachten dann zwei grundlegende Beschlüsse die Große Koalition ins reformpolitische Straucheln: Dabei handelt es sich um das Bemühen um die flächendeckende Einführung branchenspezifischer Mindestlöhne und die Pflegereform, die mit höheren Beitragssätzen starten soll und die Leistungspalette ausweitet, ohne Zukunftsvorsorge zu betreiben (vgl.8. Auflage der IW-Politikanalyse). Das für 2007 zu erwartende gesamtstaatliche Nulldefizit zählt zu den wenigen guten Nachrichten in letzter Zeit.

Die Wirtschaftspolitik in Deutschland scheint sich derzeit auf dem Aufschwung auszuruhen. Dies ist auch jenseits der Grenzen, zum Beispiel in Österreich und der Schweiz, zu beobachten.¹ Die im Vergleich zu den Vorjahren komfortablere Lage darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass im intensiver werdenden Standortwettbewerb bestehende Vorteile rasch schwinden, wenn die Rahmenbedingungen nicht kontinuierlich überdacht und verbessert werden. Andernfalls sind nicht nur negative Auswirkungen auf die Beschäftigungs- und Wirtschaftsentwicklung zu erwarten. Auch Verteilungskämpfe zwischen den Generationen werden an Brisanz gewinnen.

¹ Vgl. hierzu und im Folgenden: Scharnagel, Benjamin/Mahlich, Jörg/Beck, Alex, 2007, [Das D A CH-Reformbarometer](#), Reformpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Ausgabe 2007, Köln, Wien, Zürich.

Doch die gute Ausgangslage bleibt nicht nur ungenutzt; sie verleitet vielmehr zu Status-quo-Denken und einem nur zögerlichen Anpacken von Reformen. Dabei kann Deutschland auf Reformenerfolge in der jüngeren Vergangenheit verweisen. So verdeutlicht die Reformdividende in Form eines höheren Trendwachstums und mehr Beschäftigung, dass sich die Anstrengungen der Vergangenheit gelohnt haben. Nicht nur die Restrukturierung der Unternehmen und die moderaten Lohnabschlüsse haben dazu beigetragen, dass die Wirtschaft wieder stärker wächst. Auch die Politik kann sich rund ein Drittel der Wachstumsbeschleunigung zurechnen – vor allem die Reformenerfolge der Agenda 2010 haben das Wachstumspotenzial gesteigert.² Dies ist von den jüngsten Entscheidungen der Bundesregierung nicht mehr zu erwarten. Im Einzelnen:

Arbeitsmarktpolitik. Mit der längeren Bezugsdauer für das Arbeitslosengeld I vollzieht die Große Koalition eine weitere Rolle Rückwärts. Die Politik verkauft die längere Auszahlung für ältere Arbeitlose von bis zu 24 Monaten zwar als Beitrag zu mehr sozialer Gerechtigkeit. Sie wird aber tatsächlich das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit verschärfen und zu weniger Chancen- und Partizipationsgerechtigkeit führen. Das Gleiche gilt für den „Kommunal-Kombi“, eine Lohnsubvention für gemeinnützige Arbeit in Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit, der zum Jahresanfang 2008 eingeführt werden soll. Damit wird Beschäftigung außerhalb des ersten Arbeitsmarktes gefördert, ohne dass die Chancen der Teilnehmer auf Wiedereingliederung dadurch steigen werden.

Die Einigung der Großen Koalition, mit dem neu vorgelegten Tarifvertrag für Postdienstleistungen zum 1.1.2008 flächendeckend Mindestlöhne in der Postbranche einzuführen, greift die aktuelle Politikanalyse nicht auf. Denn dieses Regierungshandeln findet im Rahmen des ohnehin schon deutlich negativ bewerteten Beschlusses statt, das Arbeitnehmer-Entsendegesetz auf andere Branchen auszudehnen und das Mindestarbeitsbedingungs-gesetz zu novellieren (vgl. 8. Update dieser Dauerstudie).

Einziger Lichtblick ist die familienpolitische Entscheidung, die Kleinkinderbetreuung bis zum Jahr 2013 auszubauen. Dies erhöht die Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Sozialpolitik. Das Bundeskabinett hat den Gesetzentwurf zur Reform der sozialen Pflegeversicherung verabschiedet. Gegenüber den bereits im in der 8. Ausgabe des Politikchecks berücksichtigten Eckpunkten haben sich keine bewertungsrelevanten Änderungen ergeben. Leichten Auftrieb hat der Teilindikator durch die zum 1.1.2008 beschlossene Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung auf 3,3 Prozent erfahren. Dies erhöht die verfügbaren Einkommen der Arbeitnehmer und senkt die Arbeitskosten.

Steuer- und Finanzpolitik. Nach langem Hin und Her hat die Bundesregierung die Reform der Erbschaftsteuer auf den Weg gebracht. Die steuerliche Förderung der Unternehmensnachfolge steht dabei nicht mehr im Vordergrund. Sie ist nur möglich, wenn strenge Fortführungsregeln befolgt werden. Statt verfassungskonforme neue Bewertungsregeln zu finden, wäre es sinnvoller gewesen, die Erbschaftsteuer ab 2009 auslaufen zu lassen. Die Amtskollegen der Großen Koalition in Österreich werden genau dies tun, nachdem sich die Regierungsparteien SPÖ und ÖVP nicht auf eine gemeinsame Neuregelung verständigen konnten. Alternativ hätten sich die Bundesländer – etwa im Rahmen der Föderalismusreform II – darauf einigen können, die Erbschaftsteuer alleine zu erheben bzw. darauf zu verzichten.

² Grömling, Michael/Plünnecke, Axel/Scharnagel, Benjamin, 2007, Was trägt die Politik zum Aufschwung in Deutschland bei?, in: IW-Trends, Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 34. Jg., 3/2007, S. 43–57.

Denn nur ihnen steht das Aufkommen zu. Dies wäre ein Beitrag zu mehr Steuerwettbewerb in Deutschland.

Positive Nachrichten gibt es allein aus finanzpolitischer Sicht: Erstmals seit 1989 nimmt der Gesamtstaat in diesem Jahr keine neuen Schulden mehr auf. Getrübt wird dies allerdings dadurch, dass der Bundeshaushalt weiterhin defizitär ist und erst 2011 eine schwarze Null schreiben soll.

Governance. In diesem Politikfeld liegen keine neuen Beschlüsse vor.

Die IW-Politikanalyse im Überblick

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

▪ Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I	-5,9
▪ Einführung des „Kommunal-Kombi“	-2,9
▪ Ausbau der Kleinkinderbetreuung	<u>+3,9</u>
	-4,9

Sozialpolitik

▪ Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung auf 3,3 Prozent	<u>+1,5</u>
	+1,5

Steuer- und Finanzpolitik

▪ gesamtstaatlicher Finanzierungssaldo 2007	+3,7
▪ Reform der Erbschaftsteuer	-3,0
▪ Jahressteuergesetz 2008	<u>-1,5</u>
	-0,8

Governance

Keine Änderung.

2 Arbeitsmarktpolitik

2.1 Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I

Beschluss des Koalitionsausschusses: 12.11.2007

2./3. Lesung des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze: 16.11.2007

Inkrafttreten: 1.1.2008

Bewertungsrelevante Änderung

- Die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I (ALG I) soll ab dem 1.1.2008 folgendermaßen geändert werden:
 - 50- bis 54-Jährige erhalten bis zu 15 Monate lang ALG I, wenn sie innerhalb der letzten fünf Jahre vor Leistungsbezug mindestens 30 Monate Beiträge an die Arbeitslosenversicherung gezahlt haben;
 - 55- bis 57-Jährige erhalten bis zu 18 Monate lang ALG I bei einer (Mindest-) Vorversicherungszeit von 36 Monaten innerhalb der letzten fünf Jahre;
 - über 58-Jährige erhalten maximal 18 Monate lang ALG I bei einer (Mindest-) Vorversicherungszeit von 48 Monaten innerhalb der letzten fünf Jahre.

Derzeit beträgt die Auszahlungsdauer für Arbeitslose, die über 55 Jahre alt sind, einheitlich 18 Monate. Ansonsten liegt sie bei 12 Monaten.

- Arbeitslose, die einen Anspruch auf länger ausgezahltes ALG I haben, sollen zunächst einen so genannten Eingliederungsgutschein erhalten. Dieser ist entweder verbunden mit einem konkreten Arbeitsplatzangebot oder mit dem Auftrag, sich um eine neue Stelle zu bemühen.
- Der Eingliederungsbeitrag, den die Bundesagentur für Arbeit (BA) ab dem kommenden Jahr anstelle des Aussteuerungsbetrags an den Bundeshaushalt abführen muss, soll um 270 Millionen Euro niedriger ausfallen als bisher geplant.

Bewertung

Der deutsche Bundestag hat dem längeren Arbeitslosengeldbezug und der Einführung von Eingliederungsscheinen für ältere Arbeitslose mit der Beschlussempfehlung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung über die Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung und der Ablösung des Aussteuerungsbetrags (1,95 Milliarden Euro in diesem Jahr) durch den Eingliederungsbeitrag (4,73 Milliarden Euro im Jahr 2008) zugestimmt.³ Das entsprechende Bundesgesetz zur längeren ALG I-Bezugsdauer, das noch nicht existiert, soll „schnellstmöglich in Kraft treten in Absprache mit der Bundesagentur für Arbeit“.⁴

Mit dem längeren ALG I-Bezug für ältere Arbeitslose macht die Große Koalition eine wirkungsvolle Reform ihrer rot-grünen Vorgängerin teilweise rückgängig: Im Rahmen der

³ Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze, BT-Drs. 16/6741.

⁴ Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss), BT-Drs. 16/7151 (neu), S. 7.

Agenda 2010 wurde mit dem „Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt“ die maximale Bezugsdauer auf 12 Monate für arbeitslose Versicherte bis 55 Jahre und auf 18 Monate für über 55-jährige zurückgefahren. Zuvor war es von 1997 bis 2006 für ältere Arbeitslose möglich, bis zu 32 lang Monate ALG I zu beziehen.⁵ Die längere Bezugsdauer ist eine versicherungsfremde Leistung. Denn sie ist mit dem Charakter der Arbeitslosenversicherung nicht kompatibel. Diese ist nämlich – anders als die Rentenversicherung, in der Anwartschaften auf die Altersvorsorge erworben werden – kein Sparvertrag. Vielmehr handelt es sich wie bei der Krankenversicherung um eine Risikoversicherung. Der Versicherungsschutz besteht unabhängig davon, ob der Schadensfall tatsächlich eintritt oder nicht.

Darüber hinaus ist die Verlängerung des ALG I-Bezugs schädlich, da sie der Langzeitarbeitslosigkeit Vorschub leistet. Die Dauer der Arbeitslosigkeit wird nicht nur von der Höhe des monatlichen Lohnersatzes bestimmt, sondern noch stärker von der Auszahlungsdauer. Je länger diese ist, umso größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass der Arbeitslose ohne Beschäftigung bleibt, weil der Anreiz sinkt, sich schneller um eine neue Anstellung zu bemühen. Daran werden auch die neuen Eingliederungsgutscheine nichts ändern, die mit 500 Millionen Euro gefördert werden sollen. Die konkrete Ausgestaltung dieses neuen arbeitsmarktpolitischen Instruments ist noch unklar und kann deshalb noch nicht bewertet werden. Allerdings ist unklar, warum es diese überhaupt geben soll, da laut SGB III die Vermittlung in Arbeit ohnehin Vorrang hat vor Einkommensersatzleistungen. Presseberichten zufolge beinhaltet der Eingliederungsgutschein auch einen Lohnkostenzuschuss – damit würde abermals eine neue Entgeltsubvention eingeführt (s. Abschnitt 2.2).

Überdies konterkariert die Neuregelung alle Bemühungen, ältere Arbeitnehmer länger im Berufsleben zu halten. Denn sie begünstigt die Frühverrentung. Es wird damit auch den Unternehmen wieder leichter gemacht, ältere Arbeitnehmer zu entlassen und ggf. mit hohen Abfindungen einen gleitenden Übergang vom Berufsleben über die Arbeitslosigkeit in den Ruhestand zu ermöglichen. Dabei ist es – insbesondere auch im Hinblick auf die von der Bundesregierung eingeführte „Rente mit 67“ – erforderlich, die Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmer zu erhöhen. Die längere Bezugsdauer verschlechtert die Bedingungen für mehr Beschäftigung sowohl von der Angebotsseite (Arbeitnehmer) als auch von der Nachfrageseite (Unternehmen).

In finanzieller Hinsicht rechnet sich die Bundesregierung die Verlängerung schön. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit liegen die Mehrkosten im kommenden Jahr zwischen 1,1 und knapp 3 Milliarden Euro. Im Gesetzentwurf werden lediglich 800 Millionen angesetzt, da gegenüber den Berechnungsannahmen der BA eine andere Altersstaffelung beschlossen wurde. Zudem muss die BA einen um 270 Millionen Euro verminderten Eingliederungsbeitrag abführen, da der Bund entsprechend weniger für das ALG II im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende aufwenden muss und diese Einsparung an die BA wei-

⁵ Bis 1985 betrug die maximale Bezugsdauer unabhängig vom Alter lediglich 12 Monate. Sie wurde seitdem mehrmals – primär aus fiskalischen Gründen – erhöht. Damals wies die Arbeitslosenversicherung Überschüsse aus, der Bundeshaushalt, aus dem die damalige Arbeitslosenhilfe für Langzeitarbeitslose bezahlt wurde, war hingegen defizitär. Anstelle den Beitragssatz zu senken und damit die Versicherten zu entlasten, verlängerte die Kohl-Regierung die Bezugsdauer, um einen Teil seiner finanziellen Verpflichtungen an die damalige Bundesanstalt für Arbeit abzugeben und eigene Haushaltslöcher zu schließen. Die Große Koalition verfolgt heute dieselbe Strategie und saniert den Bundesetat auf Kosten der BA, indem sie gesamtgesellschaftliche Aufgaben, die der Bund aus Steuermitteln zu finanzieren hat, der Arbeitslosenversicherung anlastet.

terleitet.⁶ Nach dieser Rechnung kostet die BA die verlängerte Bezugsdauer „lediglich“ gut 0,5 Milliarden Euro.

Bei den so kalkulierten finanziellen Auswirkungen fließt allerdings nicht mit ein, dass die Betroffenen ihr Verhalten ändern und länger arbeitslos bleiben, was zu deutlich höheren Kosten führt. Ebenso unberücksichtigt bleiben jene Kosten, die durch den Wissensverlust der Arbeitslosen infolge der längeren Beschäftigungslosigkeit entstehen und mithilfe von Qualifizierung erst wieder hergestellt werden müssen. Auch könnte sich die längere ALG I-Bezugsdauer für den Bund als Bumerang in finanzieller Hinsicht auswirken, wenn die während der Versicherungszeit nicht vermittelten Arbeitslosen in den ALG II-Transfer rutschen, aufgrund ihrer langen Arbeitslosigkeit (noch) schwerer vermittelbar sind und dadurch die Ausgaben für die Grundsicherung steigen.

Schließlich ist zu bedenken, dass die Bundesregierung den Arbeitslosengeldbezug ohne Not in einer Zeit ausdehnt, zu der Beschäftigung auf- und Arbeitslosigkeit abgebaut wird. Die derzeitige Beschäftigungssituation, die sich nicht nur aufgrund des konjunkturellen Aufschwungs, sondern auch wegen struktureller Veränderungen deutlich verbessert hat, erleichtert es Arbeitslosen, eine neue Stelle zu finden. Flacht die derzeit gute Konjunktur jedoch wieder ab, so wird mit einer gewissen Verzögerung auch die Arbeitslosigkeit wieder steigen. Verringert man die Anreize zur Arbeitsaufnahme durch die ALG I-Verlängerung, verschlechtern sich auch die strukturellen Beschäftigungsbedingungen. Mehr und länger beschäftigungslose Menschen führen wiederum dazu, dass mehr für den Lohnersatz ausgegeben werden muss. Im Abschwung müssen dann die Beiträge erhöht werden, um den längeren ALG I-Bezug zu finanzieren. Infolgedessen steigende Lohnzusatzkosten verschlechtern die Beschäftigungsbedingungen weiter. Insofern ist die Entscheidung, die Bezugsdauer des ALG I auszudehnen, kurzfristig und nicht nachhaltig.

Der Teilindikator „Arbeitsmarktpolitik“ sinkt um 5,9 Punkte.

2.2 Bundesprogramm „Kommunal-Kombi“

Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses vom 12.11.2007 zum Haushaltsgesetz 2008 (BT-Drs. 16/6411);

3. Lesung BT zum Haushaltsgesetz 2008: 30.11.2007; Inkrafttreten: 1.1.2008

Bewertungsrelevante Änderung

- Die Bundesregierung legt ein neues Zuschussprogramm auf, mit dem sie ab dem kommenden Jahr Langzeitarbeitslose in Regionen mit einer Arbeitslosenquote von über 15 Prozent in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bringen will. Förderfähig sind Arbeitsplätze, die zusätzlich und im öffentlichen Interesse der Kommunen liegen.
- Mit dem Bundesprogramm sollen Kommunen oder gemeinwohlorientierte Unternehmen für jeden Geförderten einen Zuschuss von 50 Prozent des Bruttolohns erhalten, maxi-

⁶ Dafür trägt der Bund ab 2008 allerdings nicht mehr wie bisher die Beiträge für Kindererziehungszeiten. Die BA erhält dadurch im nächsten Jahr 290 Millionen Euro weniger und muss dafür selbst aufkommen. Von der Entlastung beim versicherungsfremden Eingliederungsbeitrag bleibt also durch versicherungsfremde Belastungen durch den Wegfall der Beiträge des Bundes für die Kindererziehungszeiten nichts übrig.

mal 500 Euro im Monat. Insgesamt sollen 100.000 Arbeitsplätze gefördert werden. Die Förderhöchstdauer beträgt drei Jahre.

- Nach den Plänen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales soll der Kommunal-Kombi von Bund und Kommunen (ggf. auch von den Ländern) finanziert werden. Der Bund leistet einen Zuschuss von insgesamt 1,7 Milliarden Euro und stellt weitere 300 Millionen Euro aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds zur Verfügung. Voraussetzung für das Programm ist die Ko-Finanzierung von Kommunen bzw. Bundesländern. Diese wird derzeit noch verhandelt.

Bewertung

Mit dem Kommunal-Kombi setzt die Große Koalition auf eine weitere milliardenschwere Lohnsubvention, um Beschäftigung außerhalb des regulären Arbeitsmarktes zu fördern. Sie verfolgt sie damit keinen konsistenten Förderansatz. Stattdessen reiht sie eine Maßnahme an die nächste: Bereits seit Oktober dieses Jahres gibt es einen ausgeweiteten Eingliederungszuschuss für Arbeitslose ab 50 Jahren, den Beschäftigungszuschuss („Jobperspektive“) für schwer vermittelbare Arbeitslose ab 18 Jahren sowie den „Job-Bonus“ und den „Qualifizierungskombi“ für junge Arbeitslose bis 25 Jahre. Überspitzt formuliert, gibt es jetzt – zumindest theoretisch – staatliche Beschäftigungsförderung vom Berufseinstieg bis zur Rente.

Noch auf der Meseberger Kabinettsklausur im August dieses Jahres wiederholte die Bundesregierung das bereits im Koalitionsvertrag formulierte Ziel, die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik durch Straffung und Präzisierung in diesem Jahr neu auszurichten. Dies ist bisher nicht geschehen. Vielmehr gibt es mittlerweile eine Vielzahl weiterer Zuschussprogramme, die alle unkoordiniert nebeneinander stehen und deren Adressatenkreis sich teilweise überschneidet. Sie blähen das ohnehin schon unübersichtliche Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf und sind von zweifelhafter Wirkung.

Das Innovativste an den diversen Zuschüssen sind ihre Namen. Genau genommen handelt es sich aber um Etikettenschwindel, denn diese Programme sind vom Grundsatz her nichts anderes als Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), die sich in der Vergangenheit als ineffizient und ineffektiv erwiesen haben und deren Einsatz zu Recht stark eingeschränkt wurde. Die Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt gelingt im seltensten Fall. Stattdessen verschlechtern sich die Beschäftigungschancen der Geförderten. Denn diese werden in arbeitsmarktfernen Maßnahmen „geparkt“ und nicht auf reguläre Beschäftigung vorbereitet. Der Kommunal-Kombi fördert jedoch diese Illusion – und später ist die Enttäuschung der Programmteilnehmer umso größer, wenn sie nach Auslaufen der Maßnahme „trotzdem“ keinen neuen Arbeitsplatz finden.

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

2.3 Ausbau der Kleinkinderbetreuung

Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Kinderbetreuungsausbau“ (2./3. Lesung 25.10.2007), Nachtragshaushalt 2007 (2./3. Lesung: 27.11.2007) und Bundeshaushalt 2008 (3. Lesung: 30.11.2007)

Bewertungsrelevante Maßnahme

- Das Betreuungsangebot für Kinder unter drei Jahren soll so ausgebaut werden, dass es bis 2013 für 35 Prozent der unter Dreijährigen einen Krippenplatz gibt. Insgesamt sollen rund 750.000 Plätze geschaffen werden und damit 300.000 mehr als nach dem unter der rot-grünen Vorgängerregierung beschlossenen Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) bis 2010 vorgesehen sind. Zu diesem Zweck richtet die Bundesregierung noch in diesem Jahr ein kapitalverzehrendes Sondervermögen von 2,15 Milliarden Euro ein, um Länder und Gemeinden beim Ausbau der Tagesstätten zu unterstützen. Außerdem will sich der Bund bis 2013 mit 1,85 Milliarden Euro an den Betriebsausgaben beteiligen. Danach gibt es einen jährlichen Betriebskostenzuschuss von 770 Millionen Euro.
- Im Achten Buch Sozialgesetzbuch soll ein Rechtsanspruch auf ein Betreuungsangebot für alle Kinder bis zum vollendeten dritten Lebensjahr ab dem Kindergartenjahr 2013/2014 eingeführt werden. Bis zum Ende dieses Jahres soll eine entsprechende Kabinettsvorlage geben.
- Außerdem soll es für Eltern, die ihre unter dreijährigen Kinder nicht in einer Einrichtung betreuen lassen wollen, eine monatliche Zahlung (z. B. Betreuungsgeld) geben.

Bewertung

Durch den Ausbau der Krippeninfrastruktur und durch ein steigendes Angebot an Tagespflege wird es möglich, den Erwerbswünschen junger Mütter und Väter besser zu entsprechen. Dadurch kann das vorhandene Humankapital effektiver am Arbeitsmarkt eingesetzt werden. Fällt ein Ehepartner während der Kindererziehungszeiten aus, so wird im ersten Schritt weniger Humankapital am Arbeitsmarkt angeboten – das Einkommen des Haushalts sinkt.

Neben dem so gemessenen Humankapitalverlust ist ein zweiter Aspekt von Relevanz: Durch die wegen der Kindererziehung reduzierte Erwerbsphase sinken die Einkommenspotenziale in der Zukunft. Eine Unterbrechung der Humankapitalbildung führt zu Abschreibungen auf den bisher akkumulierten Bestand an Erfahrungswissen. Bereits angesammeltes Humanvermögen veraltet durch den technischen Fortschritt und Innovationen im Arbeitsprozess. Zum zweiten findet während der Nichterwerbsphase weniger Weiterbildung statt.⁷ Im Ergebnis führen Erwerbsunterbrechungen von mehr als einem Jahr später zu deutlichen Lohneinbußen. Eine Verkürzung der beruflichen Auszeit auf ein Jahr kann damit zum Erhalt wichtiger Qualifikationen am Arbeitsmarkt dienen.

Dieses ist besonders vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und der damit verbundenen Fachkräfteengpässe von hoher Bedeutung. Bereits heute führt ein leichtes Anziehen der Konjunktur zu erheblichem Fachkräftemangel, der mit Wertschöpfungsverlusten in Milliardenhöhe verbunden ist. In Zukunft dürften sich diese Probleme auf viele Bereiche der Volkswirtschaft ausdehnen und auch Berufe mit einem hohen Frauenanteil erreichen.

Auch aus bildungspolitischer Sicht ist der Ausbau der frühkindlichen Infrastruktur zu begrüßen. So gibt es Untersuchungen, die zeigen, dass mit steigender Besuchsdauer in institutioneller frühkindlichen Bildungs- und Betreuungseinrichtungen der Bildungverlauf eines

⁷ Mincer und Polachek (1974) zeigen diesen Effekt auf die Lohnkurve von amerikanischen Frauen. Beblo und Wolf (2002) schätzen die Abschreibungsrate auf das Humankapital durch Erwerbsunterbrechungen mit SOEP-Daten.

Kindes gefördert wird. Dies gilt vor allem für die Besuchsdauer von etwa einem halben Tag. Im Bereich der Betreuung von Kindern unter drei Jahren gibt es Hinweise, dass hier vor allem Kinder aus bildungsfernen Schichten profitieren können.

Der Einsatz des Bundes im Rahmen des Ausbaus der Kinderbetreuung ist zu begrüßen. Aus Sicht einer einzelnen Kommune besteht ansonsten das Problem, dass die hohen Aufwendungen für den Ausbau der Kinderbetreuung zwar zu hohen Erträgen in Form von Steuermehreinkommen und vermiedenen Nachqualifizierungskosten führen, die Erträge jedoch aufgrund der föderalen Verflechtungen und Ausgleichsmechanismen bei anderen wirtschaftlichen Akteuren wie dem Bund, den Sozialversicherungen und anderen Bundesländern und Kommunen ankommen. Dadurch kann aus ökonomischer Sicht eine Situation mit suboptimalen Investitionen einzelnen Kommunen entstehen. Durch die Kofinanzierung aus einem Bundestopf kann dieses Investitionsanreizproblem geheilt werden.

Insgesamt ist der geplante Ausbau der Kleinkinderbetreuung positiv zu bewerten, da sich dadurch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erhöht.

Der Teilindikator „Arbeitsmarktpolitik“ steigt um 3,9 Punkte.

2.6 Fazit

Der Teilindikator „Arbeitsmarktpolitik“ sinkt um 4,9 Zähler von -9,8 auf -14,7 Prozent.

3 Sozialpolitik

Lohnzusatzkosten: Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung

Sechstes Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze 2./3. Beratung BT: 16.11.2007; Inkrafttreten: 1.1.2008

Bewertungsrelevante Maßnahme

- Der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung sinkt von derzeit 4,2 auf 3,3 Prozent des versicherungspflichtigen Einkommens zum 1.1.2008

Bewertung

Bereits im Sommer hatte das Bundeskabinett im brandenburgischen Meseberg beschlossen, den Beitragssatz von derzeit 4,2 auf 3,9 Prozent zu senken. Der entsprechende Gesetzentwurf wurde am 24.10.2007 erstmals im Bundestag beraten. Mittlerweile hat das Parlament infolge eines Verhandlungsergebnisses des Koalitionsausschusses vom 12.11.2007 beschlossen, den Beitragssatz sogar auf 3,3 Prozent herabzusetzen. Dies führt dazu, dass der paritätisch finanzierte Gesamtsozialversicherungsbeitrag von derzeit rund 39,7 auf 38,8 Prozent zum Jahresanfang 2008 sinken wird (siehe Tabelle). Allerdings wird er zur Jahresmitte voraussichtlich wieder auf 39,05 Prozent steigen, da dann der (Regel-)Beitragssatz zur sozialen Pflegeversicherung im Zuge der Pflegereform von 1,7 auf 1,95 Prozent angehoben werden soll.

Entwicklung der Beiträge zur Sozialversicherung

	2006	2007	2008	
			ab 1.1.2008	ab 1.7.2008
Arbeitslosenversicherung	6,5	4,2	3,3	3,3
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	38,8	39,05
* 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.

Der niedrigere Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung zahlt sich sowohl für die Arbeitnehmer als auch für die Arbeitgeber aus: Die Nettoeinkommen steigen und die Arbeitsko-

sten sinken um jeweils gut 3,5 Milliarden Euro. Niedrigere Arbeitskosten wirken sich positiv auf die Nachfrage der Unternehmen nach Beschäftigten aus.

Das aktuelle Ausgabe der INSM-WiWo-Politikanalyse des IW Köln berücksichtigt allein die Senkung um weitere 0,6 Prozentpunkte auf 3,3 Prozent aus; die Herabsetzung von 4,2 auf 3,9 Prozent wurde bereits im 8. Politikcheck (S. 23) bewertet – damals kompensierte diese die gleichzeitig vom Bundeskabinett beschlossene Anhebung des Pflegebeitrags.

Der Teilindikator „Sozialpolitik“ steigt um 1,5 Prozentpunkte.

3.3 Fazit

Der Teilindikator „Sozialpolitik“ steigt um 1,5 Zähler von -6,6 auf -5,1 Prozent.

4 Steuer- und Finanzpolitik

4.1 Reform der Erbschaftsteuer

Eckpunkte der Arbeitsgruppe Koch/Steinbrück zur Reform der Erbschaftsteuer, 5.11.2007; Referentenentwurf zur Reform des Erbschaftsteuer- und Bewertungsrecht, 20.11.2007; Kabinettsbeschluss voraussichtlich am 12.12.2007

Bewertungsrelevante Änderungen

- Vergrößerung der erbschaftsteuerrechtlichen Bemessungsgrundlage durch Bewertung aller Vermögensarten nach Verkehrswerten bzw. Ausrichtung am „gemeinen Wert“;
- Steuerbegünstigte Vererbung eines Unternehmens bei zehnjähriger Sicherung von Arbeitsplätzen und fünfzehnjähriger Betriebsfortführung durch den Erben; Wahlrecht, die Steuervergünstigung rückwirkend zum 1.1.2007 in Anspruch nehmen zu können;
- Anhebung der Freibeträge, insbesondere für enge Verwandte und eingetragene Lebenspartner; Anhebung der Steuertarifstufen, vor allem im unteren Bereich. Die Steuersätze in der Steuerklasse I bleiben unverändert, in den Steuerklassen II und III sind die Steuersätze durch die Einführung eines zweistufigen Tarifs bis auf zwei Ausnahmen höher als nach bisheriger Rechtslage.

Die nachfolgende Beurteilung stützt sich auf den Referentenentwurf vom 20.11.2007; dieser enthält keine Aussagen über die finanziellen Be- und Entlastungswirkungen. Zudem fehlen Konkretisierungen zum neuen Bewertungsrecht. Diese sollen durch Rechtsverordnung festgelegt werden. Da das Bewertungsrecht wesentliche Grundlage für die Erbschaftsteuer ist, kann die anschließende Bewertung nur vorläufigen Charakter haben.

Bewertung

Die Reform der Erbschaftssteuer blickt bereits auf eine mehrjährige Geschichte zurück:

Das Bundesverfassungsgericht erklärte am 7.11.2006 die bisherige Erhebung der Erbschaftsteuer mit einheitlichen Steuersätzen und unterschiedlichen Wertansätzen für die Vermögensgegenstände für unvereinbar mit dem Grundgesetz. Es verpflichtete den Gesetzgeber, bis Ende 2008 eine Neuregelung zu treffen; andernfalls müsse die Erbschaftsteuer wegfallen.

Doch schon unter Rot-Grün stand die Neufassung des Erbrechts auf der politischen Tagesordnung. Im März 2005 hatten sich die damaligen Regierungsparteien und die Union auf dem Job-Gipfel darauf geeinigt, die Unternehmensnachfolge durch Stundung und Erlass der Erbschaftsteuer zu erleichtern. Nachdem dieses Vorhaben aufgrund des vorgezogenen Bundestagswahlkampfes nicht mehr umgesetzt worden war, vereinbarte das neue schwarz-rote Bündnis eine entsprechende Regelung bereits im Koalitionsvertrag vom November 2005. Erst Ende Oktober 2006 beschloss das Bundeskabinett den entsprechenden „Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung der Unternehmensnachfolge“. Dieses Gesetz gelang jedoch nie in den Bundestag. Stattdessen bekräftigten die Regierungsfaktionen ihr Vorhaben lediglich in einem parlamentarischen Entschließungsantrag zur Unternehmensteuerreform 2008, ohne konkrete Änderungen zu beschließen. Es wurde lediglich festgelegt, dass das Aufkommen aus der Erbschaftsteuer, das allein den Bundesländern zusteht, nicht sinken

dürfe. Eine zwischenzeitlich eingerichtete Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter Leitung von Bundesfinanzminister Peer Steinbrück (SPD) und dem hessischen Ministerpräsidenten Roland Koch (CDU) legte Anfang November dieses Jahres schließlich Eckpunkte vor, auf dem der jetzige Gesetzentwurf basiert.

Entgegen der ursprünglichen politischen Intention steht die steuerliche Akkomodierung der Unternehmensnachfolge nicht mehr klar im Vordergrund. Dies bringt bereits der neue Gesetzestitel „Gesetz zur Reform des Erbschaftsteuer- und Bewertungsrechts“ zum Ausdruck. Der Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, eine verfassungskonforme Bewertung aller Vermögensklassen zu gewährleisten und „durchschnittliche“ Vermögen durch höhere Freibeträge im engeren Familienkreis von der Erbschaftsteuer zu befreien.⁸ Gleichzeitig soll das Aufkommen aus der Erbschaftsteuer gegenüber dem Status quo nicht sinken. Folglich werden größere Vermögen und Vermögensübertragungen stärker besteuert.

Die Neuregelungen zum Betriebsübergang im Erb- und Schenkungsfall sind komplizierter geworden als das ursprüngliche Abschmelzmodell, demzufolge die Steuerschuld gestundet und nach zehn Jahren der erfolgreichen Unternehmensfortführung komplett entfallen sollte. Der aktuelle Gesetzentwurf legt fest, dass nur unter bestimmten Voraussetzungen auf 85 Prozent des Betriebsvermögens keine Erbschaft- bzw. Schenkungsteuer gezahlt werden muss. Die restlichen 15 Prozent müssen nach Berücksichtigung eines gleitenden Abzugsbetrags in Höhe von 150.000 Euro sofort komplett versteuert werden. Die maximale erbschaftsteuerliche Belastung dieses Teils des Betriebsvermögens liegt bei rund 4,5 Prozent.

Die „begünstigende Verschonung“ für die restlichen 85 Prozent des Betriebsvermögens besteht darin, dass die Erbschaftsteuer zinslos gestundet und pro Jahr ein Zehntel erlassen wird, sofern folgende Bedingungen erfüllt werden:

- Das Betriebsvermögen darf nicht zu mehr als der Hälfte aus Verwaltungsvermögen bestehen („Begünstigungsausnahme“). Ansonsten gibt es keine begünstigende Verschonung („alles oder nichts“).

Zum Verwaltungsvermögen zählt der Gesetzentwurf u. a. vermietete Grundstücke und Bauten, Wertpapiere im Streubesitz, Anteile an Kapitalgesellschaften, wenn sie weniger als ein Viertel des Nennkapitals ausmachen, Anteile an in Drittstaaten (Nicht-EU/-EWR) gelegenen Gesellschaften, sofern deren Verwaltungsvermögen mehr als 50 Prozent beträgt, und Kunstgegenstände.

- Beträgt das Verwaltungsvermögen weniger als die Hälfte des Betriebsvermögens, werden davon nur jene Anteile verschont, die bereits zwei Jahre vor dem Besteuerungszeitpunkt zum Betriebsvermögen gezahlt haben („Vorverhaftungsregelung“).
- Der Erbe muss das Unternehmen 15 Jahre nach Erwerb fortführen („Behaltensfrist“). Er darf es also nicht verkaufen oder aufgeben. Ansonsten entfällt der Verschonungsabschlag mit Wirkung für die Vergangenheit. Ein Teilverkauf ist nur zulässig, sofern der Erlös im betrieblichen Interesse reinvestiert wird. Auch Kapitalentnahmen dürfen eine bestimmte Höhe in den 15 Jahren Haltefrist nicht überschreiten („Überentnahmeregelung“).
- Die Lohnsumme darf in den zehn Jahren nach dem Erbschaftsfall in keinem Jahr geringer ausfallen als 70 Prozent der durchschnittlichen Lohnsumme der fünf Jahre vor dem

⁸ Die Reform betrifft sowohl die Erbschaft- als auch die Schenkungsteuer. Der Einfachheit halber ist im Folgenden nur vom Erbe die Rede. Erbe bzw. Schenkung werden steuerrechtlich auch als Erwerb bezeichnet.

Unternehmensübergang („Fortführungsklausel“).⁹ Sollte in einem Wirtschaftsjahr die Lohnsumme niedriger sein, entfällt der Erlass von einem Zehntel der Erbschaftsteuer-schuld. Zudem wird die Steuer rückwirkend aufgrund der dadurch höheren Bemessungsgrundlage neu festgesetzt.

Die in Aussicht gestellte Reform der Erbschaftsteuer bleibt deutlich hinter den ursprünglichen Plänen der Großen Koalition zurück. Zwar wurde die unsystematische und ökonomisch unsinnige Unterscheidung zwischen produktivem und unproduktivem Vermögen aufgegeben. Stattdessen wird aber zwischen nicht begünstigungsfähigem Betriebsvermögen (15 Prozent) und begünstigungsfähigem Betriebsvermögen (85 Prozent) sowie Verwaltungsvermögen differenziert. 85 Prozent des Betriebsvermögens werden nur dann begünstigt, wenn der Anteil des Verwaltungsvermögens weniger als die Hälfte des Betriebsvermögens ausmacht. Das Verwaltungsvermögen bzw. seine Bestandteile zählen unter dieser Bedingung auch nur dann zum Betriebsvermögen, wenn sie vor dem Erbfall zwei Jahre zum Unternehmen gehörten. Damit wird weiterhin zwischen „gutem“ Vermögen, das begünstigt werden darf, und „schlechtem“ Vermögen, das fallweise voll versteuert werden muss, diskriminiert – lediglich die Bezeichnung hat sich gegenüber dem ersten Gesetzesvorhaben geändert.

Zudem ist der Steuererlass an strenge Auflagen gebunden. Diese betreffen in erster Linie die Regelung, dass zehn Jahre lang 70 Prozent der Lohnsumme nicht unterschritten werden dürfen, und die sogenannte fünfzehnjährige Behaltensfrist.¹⁰ Die Zeiträume dieser Fortführungsregelungen sind sehr lang, und es ist unklar, warum sie von unterschiedlicher Dauer sind; eine ökonomische Begründung für ihre Festlegung auf zehn bzw. 15 Jahre gibt es nicht.

Die Fortführungsregeln verursachen wegen der erforderlichen umfangreichen Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten erheblichen bürokratischen Aufwand. Sie schreiben den Status quo fest und greifen damit stark in die unternehmerische Freiheit der Erben ein:

- In einem sich ständig ändernden wirtschaftlichen Umfeld kann es keine langfristige Beschäftigungsgarantie geben. Es ist nicht absehbar, ob das Unternehmen weiterhin mit seinen Produkten am Markt erfolgreich sein wird oder nicht. Auch konjunkturell bedingter Auftragsrückgang kann Entlassungen erforderlich machen. Erfolgt beispielsweise der Unternehmensübergang während einer Aufschwungphase, in der hohe Gehälter gezahlt und viele Mitarbeiter eingestellt werden, ist die Lohnsumme hoch. Müssen in einer späteren Rezession Gehälter gekürzt und/oder Mitarbeiter entlassen werden, kann die Lohnsumme unter die vom Gesetz geforderte Marke von 70 Prozent sinken. Dies hätte dann zur Folge, dass für das entsprechende Jahr doch Erbschaftsteuer gezahlt werden muss. Dies vorausschauend, könnte ein Unternehmen darauf verzichten, Aufträge, die mit umfangreichen Neueinstellungen verbunden wären, anzunehmen, damit bei absehbarer Schenkung oder Vererbung die Lohnsumme nicht zu hoch ausfällt.
- Auch die „Behaltensfrist“ von 15 Jahren ist sehr restriktiv. Um den Steuernachlass nicht zu gefährden, muss der Eigentümer das Kapital in dem Unternehmen belassen, auch wenn es in einer anderen Verwendung einen höheren Gewinn bringen könnte. Dieser Lock-in-Effekt behindert die effiziente Allokation des eingesetzten Kapitals. Er wird auch nicht durch die vorgesehene Reinvestitionsklausel gemildert, derzufolge die Verscho-

⁹ In den Folgejahren wird die Lohnsumme mit dem Tariflohnindex des Statistischen Bundesamtes oder ggf. mit einem branchenbezogenen Tariflohnindex fortgeschrieben.

¹⁰ Bei Betrieben der Land- und Forstwirtschaft gilt ein Zeitraum von 20 Jahren.

nung nicht wegfällt, wenn zeitnah im selben Umfang wieder im selben Unternehmen investiert wird. Der Verzicht auf profitablere Investitionsalternativen außerhalb des Betriebs hemmt Wachstum und Beschäftigung. Gleichzeitig könnte es für das Unternehmen vorteilhaft sein, wenn es komplett oder in Teilen an einen anderen Investor verkauft werden würde. Dieser könnte mit eigenen Ideen und Konzepten das Unternehmen neu aufstellen, die Position des Unternehmens am Markt und damit Beschäftigung sichern. Auch diesen strukturellen Veränderungen schiebt der Gesetzgeber – wissentlich oder unwissentlich – einen steuerlichen Riegel vor.

Verstößt ein Unternehmen gegen die verschiedenen Fortführungsregeln, so kann sich die Steuerbelastung für das Betriebsvermögen gegenüber der jetzigen Rechtslage sogar erhöhen. Infolge der langen Fristen von zehn bzw. 15 Jahren und allen Unvorhersehbarkeiten, die damit verbunden sind, ist es nicht realistisch, dass ein Unternehmen die Fortführungsregeln durchgehend einhalten kann. Aber nur dann profitiert es von der Steuerstundung und dem Steuererlass. Die restriktiven Bedingungen, an die die steuerliche Verschonung des Betriebsvermögens gebunden ist, weckt Zweifel, ob eine Entlastung der Unternehmen bei der Erbschaftsteuer überhaupt noch politisch gewollt ist.

Der Teilindikator „Steuer- und Finanzpolitik“ sinkt um 3,0 Punkte

4.2 Gesamtstaatlicher Finanzierungssaldo 2007

Steuerschätzung vom 6./7.11.2007; Beschluss des Finanzplanungsrates von Bund und Ländern vom 14.11.2007, Nachtragshaushalt 2007 (2./3. Beratung: 27.11.2007)

Bewertungsrelevante Änderung

- Das Bundesfinanzministerium beziffert die gesamtstaatliche Nettoneuverschuldung von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen auf 0 Prozent des Bruttoinlandsproduktes.

Bewertung

Die große Koalition profitiert weiterhin davon, dass sich der Aufschwung seit 2006 auch als deutliches Einnahmenplus bei Steuern und Sozialbeiträgen bemerkbar macht. Das Staatsdefizit belief sich im letzten Jahr auf 1,7 Prozent des BIP und wird für 2007 inzwischen auf 0 Prozent geschätzt. 2005 lag es mit 3,2 Prozent zum vierten Mal in Folge noch über dem zulässigen Wert des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes.

Die Nettoneuverschuldung des Bundes beträgt infolge des Nachtragshaushaltes 2007 in diesem Jahr 14,4 Milliarden Euro und ist damit um 5,2 Milliarden Euro niedriger als im ursprünglichen Ansatz für dieses Jahr. Nach der jüngsten Steuerschätzung Anfang November 2007 kann der Fiskus gegenüber der Steuerschätzung vom Mai mit weiteren 4,6 Milliarden Euro rechnen. Insgesamt werden die Steuereinnahmen dieses Jahr mit 538,9 Milliarden Euro angesetzt. Für das nächste Jahr prognostizieren die Steuerschätzer allerdings nur ein Steuerplus von 0,3 Milliarden Euro. Dies liegt im Wesentlichen an den Steuerausfällen im Zuge der Unternehmensteuerreform, die zum 1.1.2008 in Kraft treten wird.

Aber nicht nur das Konjunkturplus, sondern auch massive Steuererhöhungen, die die Bundesregierung unmittelbar nach Amtsantritt beschlossen hatte,¹¹ haben dazu beigetragen, dass das gesamtstaatliche Defizit von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen deutlich gesunken ist und für die nächsten Jahre sogar Überschüsse erwartet werden.

Die Konsolidierung erfolgte nicht nur über die Einnahmeseite des Budgets. Die Staatsausgaben sind in der Vergangenheit deutlich langsamer gestiegen als das nominale BIP. Allerdings ging dies zu einem großen Teil auf Kosten der öffentlichen Investitionen. Seit 2002 ist die Staatsquote von 48,1 Prozent auf voraussichtlich 43,9 Prozent in diesem Jahr gesunken.¹²

Dennoch zeigt sich die Große Koalition bei der Haushaltskonsolidierung wenig ehrgeizig: 2008 nimmt der Bund bei Gesamtausgaben von 283,2 Milliarden Euro erneut 11,9 Milliarden Euro neue Schulden auf, zunächst waren sogar 12,9 Milliarden Euro veranschlagt. Einen ausgeglichenen Bundeshaushalt soll es laut mittelfristiger Finanzplanung erst 2011 geben – und dies, obwohl der Bund stärker vom konjunkturellen Einnahmeplus profitiert als Länder und Kommunen. Diese und die Sozialversicherungshaushalte verzeichnen jeweils insgesamt positive Finanzierungssalden; der Bund hingegen hinkt bei der Konsolidierung hinterher und macht weiter neue Schulden. Die Kehrseite der momentan guten Einnahmelage besteht zudem darin, dass die Sparanstrengungen nachzulassen drohen und stattdessen neue, dauerhaft wirksame Ausgaben beschlossen werden. Diese im Abschwung wieder abzubauen, wird gegen die Widerstände der Begünstigten politisch nur schwer durchsetzbar sein – mit der Folge, dass die Verschuldung dann wieder ansteigt, wenn nicht an anderer Stelle gespart werden würde.

Dieser grundsätzlichen Kritik zum Trotz wird das aktuelle Nulldefizit positiv bewertet. Denn der Abbau der Neuverschuldung wirkt sich günstig auf die Struktur der öffentlichen Haushalte aus: Der Schuldenstand erhöht sich weniger stark und die Zinsausgaben sinken unter sonst gleichen Bedingungen. Dies erweitert den Handlungsspielraum der öffentlichen Hand. Außerdem zeigt sich, dass die Politik nicht nur neuen Ausgabenwünschen und Begehrlichkeiten nachgegeben, sondern einen großen Teil der Steuermehreinnahmen zum Defizitabbau genutzt hat.

Der Teilindikator „Steuer- und Finanzpolitik“ steigt um 3,7 Punkte.

¹¹ Erinnert sei hier an die Abschaffung der Eigenheimzulage für Neufälle, die Beschränkung der Verlustverrechnung bei bestimmten Steuerstundungsmodellen (vgl. 1. IW-Politikanalyse, S. 24 ff.), die Einführung der „Reichensteuer“, die Abschaffung der Pendlerpauschale und anderer Steuervergünstigungen (vgl. 4. INSM-WiWo-Politikanalyse des IW Köln, S. 11 ff.) sowie die Erhöhung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer und der Versicherungssteuer von 16 auf 19 Prozent (vgl. 2. IW-Politikanalyse, S. 25).

¹² Vgl. IW Köln – Arbeitsgruppe Konjunktur, 2007, Wechsel der Antriebskräfte bei breiterem Risikoumfeld, IW-Konjunkturprognose – Herbst 2007, in: IW-Trends, Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Jg. 34, Heft 3/3007, S. 59-87.

4.3 Jahressteuergesetz 2008

2./3. Beratung Bundestag: 8.11.2007; abschließende Beratung Bundesrat:
30.11.2007; Inkrafttreten: 1.1.2008

Bewertungsrelevante Maßnahme

Das Jahressteuergesetz 2008 enthält eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen. Im Folgenden ist lediglich eine Neufassung in der Abgabenordnung bewertungsrelevant, mit deren Hilfe der Missbrauch rechtlicher Gestaltungsmöglichkeiten im Steuerrecht eingedämmt werden soll.

Bewertung

Die Novellierung des Paragraphen 42 der Abgabeordnung (AO) sieht eine Umkehr der Beweislast vor. Bisher musste die Finanzverwaltung einem Steuerpflichtigen nachweisen, dass er den Gestaltungsspielraum des Steuerrechts überschreitet und zu wenig Steuern zahlt. Dies soll künftig anders sein. Wenn ein Unternehmen eine ungewöhnliche, aber legale Gestaltung wählt und dadurch einen Steuervorteil erlangt, muss es nachweisen, dass es dafür auch Gründe gibt, die nicht mit der Höhe seiner Steuer zu tun haben, also z. B. betriebswirtschaftliche Gründe.

Dadurch wird das Steuerrecht wesentlich komplizierter. Denn das Gesetz präzisiert nicht, was eine ungewöhnliche Gestaltung genau ausmacht. Die Finanzbeamten können aber nicht mit der Vielzahl aller branchentypischen Gegebenheiten vertraut sein, und es besteht die Gefahr, dass ungewöhnliche Gestaltungen vermutet werden, wo tatsächlich keine Vorliegen. Das steuerpflichtige Unternehmen muss dann unter Umständen mit hohem Aufwand das Gegenteil nachweisen. Dies dürfte zu einer hohen Anzahl von Verfahren bei den Finanzgerichten führen, die sehr zeit- und kostenaufwendig sein können. Wird die Vollstreckung des umstrittenen Steuerbescheids nicht ausgesetzt, sinkt die Liquidität des betroffenen Unternehmens zusätzlich.

Statt zu versuchen, eine solche Beweislastumkehr einzuführen, sollte der Gesetzgeber darauf achten, dass die Steuergesetze so wenig Interpretationsspielräume und Lücken wie möglich beinhalten.

Der Indikator „Steuer- und Finanzpolitik“ sinkt um 1,5 Zähler.

4.4 Fazit

Der Teilindikator „Steuer- und Finanzpolitik“ sinkt um 0,8 Prozentpunkte von 17,5 auf 16,7 Prozent.

5 Governance

Die Bundesregierung hat den Aktionsplan zum Bürokratieabbau nach Vorlage der Nullmessung durch den Normenkontrollrat noch nicht erarbeitet; damit ist erst im Frühjahr des nächsten Jahres zu rechnen.

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