

Die Jahresbilanz der großen Koalition

Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln
für das „Merkelmeter“ im Auftrag
der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft
und der WirtschaftsWoche

Autor: Dr. Benjamin Scharnagel

Köln, 31.10.2006

Inhalt

1.	Fact Sheet: Zusammenfassung der Ergebnisse	3
2.	Arbeitsmarkt	6
3.	Soziale Sicherung	8
4.	Steuern und Finanzen	12
5.	Governance	17
6.	Übersicht über die wichtigsten gesetzlichen Neuregelungen seit Amtsantritt der großen Koalition	20

1. Fact Sheet: Zusammenfassung der Ergebnisse

Am 11. November 2005 stand der Koalitionsvertrag, am 18. November 2005 wurde er feierlich unterzeichnet. Titel der Vereinbarung zwischen CDU, CSU und SPD: „Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit.“ Ein Jahr danach ist festzustellen, dass es den Partnern in dieser Großen Koalition an Mut zu großen Schritten nach vorn gefehlt hat. Mit ihrer Politik der „kleinen Schritte“ ist die Koalition kaum vorwärts gekommen, die Bedingungen für mehr Beschäftigung und Wachstum in Deutschland zu verbessern.

Das dokumentiert auch das Merkelmeter, eine wissenschaftliche Dauerstudie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW) für die [Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft](#) (INSM) und die [WirtschaftsWoche](#). Fortlaufend wird dabei seit November 2005 die Reformpolitik der Bundesregierung in den Bereichen Arbeitsmarkt, Soziale Sicherung, Steuern und Finanzen sowie Governance auf ihre volkswirtschaftlich erwartbare Wachstums- und Beschäftigungswirkung untersucht. Das [Merkelmeter](#) liegt aktuell bei lediglich 4,6 Prozent und ist seit Ende Juli lediglich um 0,3 Zähler gestiegen. Verantwortlich für diesen leichten Auftrieb ist die Ende Oktober vorgestellte Reform der Erbschaftsteuer (siehe Steuer- und Finanzpolitik).

Die Bundesregierung ist damit noch sehr weit von einem theoretischen Reformoptimum (= 100 Prozent) entfernt, das Wissenschaftler des IW Köln in einem Maßnahmenplan definiert hatten. Dieser müsste aus ökonomischer Sicht bis zum regulären Ende der Legislaturperiode im Herbst 2009 umgesetzt werden, um das Wachstumspotenzial in Deutschland um einen Prozentpunkt und die Beschäftigung um 1 Million zu erhöhen. Auch wenn Deutschlands Wirtschaft in diesem Jahr zum ersten Mal nach langer Stagnation im konjunkturellen Aufwind ist: Es herrschen hierzulande längst noch keine Rahmenbedingungen für ein nachhaltig höheres Wachstum.

In der **Arbeitsmarktpolitik** hat die Bundesregierung bislang im Wesentlichen an Symptomen herumgedoktert. Beispiele dafür sind die jüngsten Änderungen bei der **Grundsicherung für Arbeitsuchende** (z. B. schärfere Sanktionen sowie Job-Sofortangebote für Arbeitsuchende oder die strengere Definition von Bedarfsgemeinschaften). In der Großen Koalition fehlte bisher der Wille, eine grundlegende Reform in Angriff zu nehmen, die die massiven Konstruktionsfehler bei der prinzipiell richtigen Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe beseitigt (insbesondere die unklare Zuständigkeit in den Arbeitsgemeinschaften von Bundesagentur und Kommunen). Der aktuelle Politikbetrieb in Berlin lässt auch daran zweifeln, ob die von der Union für den Herbst 2006 angekündigte „Generalrevision von Hartz IV“ kommen wird.

Stattdessen gibt es Entscheidungen, die das Land unter Wachstumsaspekten nach hinten werfen. Zu nennen ist hier das **Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz** (früher: Antidiskriminierungsgesetz). Dieses Gesetz errichtet neue Hürden auf einem Arbeitsmarkt, der weniger statt mehr arbeitsrechtliche Beschäftigungshindernisse braucht und zum Beispiel beim Kündigungsschutz weiter dereguliert werden muss. Vereinfachung ist auch bei der befristeten Beschäftigung geboten.

Zwar wird zum 1.1.2007 der Beitrag zur **Arbeitslosenversicherung** von 6,5 auf 4,5 Prozent gesenkt. Allerdings geht dies einher mit einer massiven Erhöhung der Mehrwertsteuer. Und: Der Anstieg der Renten- und Krankenkassenbeiträge (siehe Sozialpolitik) wird diese Entlastung unterm Strich sehr schnell wieder kassieren.

Sozialpolitik. Das aktuelle Gesetzesvorhaben zur **Gesundheitsreform** löst auch in seiner am 25. Oktober im Bundeskabinett verabschiedeten Form keines der Kernprobleme der gesetzlichen Krankenversicherung. Der geplante Gesundheitsfonds stellt erstens deren Finanzierung nicht nachhaltig auf solide Beine. Zweitens findet die gebotene Abkoppelung von den Arbeitskosten durch den Fonds nicht statt. Drittens bringt die Reform nicht mehr Wettbewerb zwischen den Leistungsanbietern im Gesundheitswesen. Stattdessen drohen höhere Beiträge und weniger Wettbewerb sowie mehr Bürokratie.

Zudem wird der durchschnittliche allgemeine Beitragssatz zur Gesetzlichen Krankenversicherung 2007 steigen. Statt die GKV-Ausgaben zu senken – etwa durch Einschnitte beim Leistungskatalog oder durch Strukturreformen, die zu mehr Kosteneffizienz führen –, kündigten die Koalitionsspitzen an, dass „der Beitragssatz ab 1. Januar 2007 um etwa 0,5 Prozent steigen“ müsse.

Nach einem Jahr gibt es nun eine Vereinbarung über die geplante Anhebung des gesetzlichen **Renteneintrittsalters** von derzeit 65 auf 67 Jahre ab 2012 bis 2029. Die Richtung stimmt, wenngleich zu kritisieren bleibt, dass das momentan absehbare Tempo der Veränderungen mit den rasanten demographischen Veränderungen in unserem Land kaum Schritt halten wird. Während hier im Detail noch vieles unklar bleibt, ist bereits im Koalitionsvertrag festgelegt, dass der Beitragssatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung von derzeit 19,1 auf 19,9 Prozent erhöht werden soll. Das entsprechende Gesetz lässt allerdings noch auf sich warten.

Steuer- und Finanzpolitik. Die von der Koalition angekündigte **Unternehmenssteuerreform** ist bis dato auch nur in Eckpunkten bekannt. Die tarifliche Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften soll danach von derzeit 38,7 auf 29,2 Prozent gesenkt werden. Allerdings streiten sich die Koalitionsparteien noch darüber, wie sie die Einnahmehausfälle begrenzen beziehungsweise kompensieren können, die sich aus der Senkung der Tarifbelastung ergeben. Grundsätzlich ist eine stärkere Substanzbesteuerung geplant, die vor allem ertragschwache Unternehmen benachteiligt. Ein leichtes Plus bringt nun die geplante Reform der **Erbschaftsteuer**, welche die Unternehmensnachfolge bei Personenunternehmen steuerlich vereinfacht.

Der in diesem Jahr erstmals wieder kräftig wachsenden Wirtschaft hat es die Bundesregierung wesentlich zu verdanken, dass Deutschland das Maastrichtkriterium bei der Nettoneuverschuldung wieder einhalten kann. Dieser konjunkturelle Rückenwind hilft dem Bundesfinanzminister voraussichtlich auch dabei, 2007 erstmals nach fünf Jahren wieder einen verfassungskonformen **Bundshaushalt** vorzulegen, bei dem die Nettokreditaufnahme des Bundes unter seinen Investitionsausgaben liegt. Über Jahre hat sich die Bundesregierung haushaltspolitisch damit beholfen, die Störung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorzuschützen. Die Bürger und Unternehmen zahlen für die Einhaltung dieser Verschuldungsgrenzen aber einen hohen Preis: Darin enthalten sind die Erhöhung der Mehrwertsteuer, der Versicherungssteuer und die Einführung der „Reichensteuer“.

Governance. In ihren Ankündigungen hat die Bundesregierung der Bürokratie den Kampf angesagt. Wesentliche Neuerungen sind dabei die Einrichtung des Nationalen Normenkontrollrates mit Anbindung im Kanzleramt und die Einführung des Standardkostenmodells zur

Bürokratiemessung. Dies sind grundsätzlich richtige Schritte. Bislang fehlen jedoch die klare Zielvorgabe für eine wirklich systematische Entbürokratisierung sowie eine eindeutige Quantifizierung des Ziels. Nach holländischem Vorbild könnte diese wie folgt lauten: Die Bürokratiekosten für Unternehmen müssen innerhalb einer Legislaturperiode um 25 Prozent gesenkt werden.

Etwas klarer hat die erste Stufe der Föderalismusreform die Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern zugeordnet. Allerdings konnten sich Bund und Länder bei der föderalen Neuordnung nur auf einen nationalen Stabilitätspakt einigen, der die Länder erstmals verbindlich mit in die „Haftung“ für die Einhaltung der Maastricht-Kriterien nimmt. Die Reform der Finanzverfassung und des wettbewerbsfeindlichen Länderfinanzausgleichs müssen in einer zweiten Stufe der Föderalismusreform noch folgen. Wenn diese kommt, ist unklar.

Fazit. Nach den ersten zwölf Monaten Großer Koalition kann das Kabinett Merkel-Müntefering nur auf eine vergleichsweise bescheidene Reformbilanz zurückschauen. Viele Schritte sind zudem in sich widersprüchlich, sodass Positives (wie die Föderalismusreform oder die Einrichtung des Normenkontrollrates) durch Negatives (wie die Gesundheitsreform oder die Mehrwertsteuererhöhung) konterkariert wird. Dies spiegelt sich auch im [Merkelmeter](#) wider: In den letzten zwölf Monaten gab es zwar viel Bewegung in den einzelnen Teilindikatoren; die zuletzt positiven Entwicklungen in der Steuer- und Finanzpolitik sowie im Bereich Governance und die negativen Veränderungen in der Sozial- und der Arbeitsmarktpolitik neutralisieren sich aber teilweise gegenseitig. Unterm Strich hat sich das [Merkelmeter](#) daher kaum verbessert.

Übersicht:

Entwicklung des Merkelmeters bis zum Ende des 1. Jahres der Großen Koalition

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

Merkelmeter interaktiv im Internet: www.insm.de , www.insm-merkelmeter.de und www.merkelmeter.de. Mehr zur [Methodik](#) der Studie im Netz.

2. Arbeitsmarkt

2.1 Arbeitslosenversicherung: Entlastung teuer erkauf

Arbeitsmarktpolitisch punkten konnte die Große Koalition vor allem durch ihren Beschluss, den Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung ab dem 1. Januar 2007 von 6,5 auf 4,5 Prozent des beitragspflichtigen Arbeitseinkommens zu senken. Allerdings hat sie dieses im Haushaltsbegleitgesetz 2006 geregelte Vorhaben teuer erkauf, da sie gleichzeitig die Mehrwertsteuer erhöhte. Die erwarteten Steuermehreinnahmen aus (knapp) einem Mehrwertsteuersenkungspunkt werden der Arbeitslosenversicherung zufließen. Damit werden versicherungsfremde Leistungen kompensiert, etwa der so genannte Aussteuerungsbeitrag, den die Bundesagentur an den Bundeshaushalt für jene Arbeitslosen abführen muss, die vom ALG-I- in den ALG-II-Bezug wechseln.

2.2 Grundsicherung für Arbeitsuchende: neue Sanktionen, Probleme beim Hinzuverdienst

Zudem hat Schwarz-Rot einige Regelungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende („Hartz IV“) geändert. Zu den wichtigsten zählt eine Verschärfung der Sanktionen gegen ALG-II-Empfänger, die sich weigern, eine zumutbare Tätigkeit anzutreten, eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen oder die daraus erwachsenden Pflichten zu erfüllen. Ab dem 1.1.2007 wird der Regelsatz für drei Monate um 30 Prozent gesenkt (und, falls gewährt, der Zuschlag komplett gestrichen). Eine wiederholte Pflichtverletzung innerhalb eines Jahres wird mit einer Kürzung des gesamten ALG II – also einschließlich der Leistungen für Unterkunft, Heizung und Mehrbedarfe – um 60 Prozent sanktioniert, bei einem abermaligen Verstoß entfällt der Anspruch komplett für drei Monate. Jugendliche Arbeitssuchende bis 25 Jahre riskieren, ihr ALG II für drei Monate komplett zu verlieren, wenn sie nur zweimal ihren Pflichten nicht nachkommen. Grundsätzlich können diese finanziellen Einbußen dazu führen, dass Arbeitslose eine Stelle annehmen, die auch unter ihren früheren Verdienstmöglichkeiten liegt oder in einem anderen Berufsfeld angesiedelt sind. So könnte sich die Dauer der Arbeitslosigkeit und damit die Abhängigkeit von staatlichen Transfers verkürzen. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass Arbeitslose geeignete Stellenangebote bekommen und die Job-Center Sanktionen bei Fehlverhalten auch durchsetzen.

Bessere Hinzuverdienstmöglichkeiten zum ALG II sollen die Arbeitsaufnahme finanziell attraktiver machen. Mit der zum 1.10.2005 überarbeiteten Neuregelung verfügen Angestellte in Niedriglohnjobs (monatlich 400 bis 800 Euro) insgesamt über ein höheres Einkommen.¹ Allerdings spornt der neue Anrechnungsmodus lediglich dazu an, aus der Arbeitslosigkeit in Teilzeitarbeit zu wechseln. Die Motivation, von dort auf eine Vollzeitstelle zu wechseln, sinkt jedoch. Aus fiskalischer Sicht ist zudem problematisch, dass sich die Einkommensgrenze bis zu der Anspruch auf ALG II besteht, nach oben verschiebt. Damit wächst unter sonst gleichen Bedingungen die Anzahl der Personen, die ALG II beziehen – zu Lasten der öffentlichen Haushalte.

¹ Zusätzlich zu einem Grundfreibetrag von 100 Euro bleiben 20 Prozent des Bruttoeinkommens bis 800 Euro anrechnungsfrei. Darüber hinaus beträgt der Freibetrag 10 Prozent des Bruttoeinkommens bis zu einer Grenze von 1.500 Euro bei Arbeitslosen mit Kindern und 1.200 Euro bei Arbeitslosen ohne Kinder.

Nach wie vor unklar ist, wer für die Arbeitsgemeinschaften (Argen) zuständig ist, in denen die Bundesagentur für Arbeit und die Kommunen die ALG-II-Empfänger gemeinsam betreuen. Eine eindeutige Kompetenzzuweisung zugunsten der Kommunen mit entsprechender finanzieller Kompensation durch den Bund wäre die überlegene Alternative gegenüber der derzeitigen Mischbetreuung. Nicht nur, dass die Kommunen lokale Entscheidungen kompetenter treffen können, sie können auch auf Hilfsangebote wie Kinderbetreuung, Suchtberatung und psychosoziale Betreuung zugreifen.

2.3 Sonstige Änderungen: Neue Probleme durch das „Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz“ und eine verunglückte „Elterngeldregelung“

Zum Ende der Betrachtungsperiode war der Teilindikator „Arbeitsmarkt“ allerdings wieder rückläufig. So markiert das **Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz** einen Rückschritt. Das AGG setzt vier Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft zum Schutz vor Diskriminierung um. Allerdings entschied sich die Bundesregierung nicht nur bei den zivilrechtlichen, sondern auch bei den hier bewertungsrelevanten arbeitsrechtlichen Bestimmungen dazu, über die europäischen Vorgaben deutlich hinauszugehen. Speziell die komplizierteren arbeitsrechtlichen Bestimmungen erhöhen den Bürokratieaufwand und die Rechtsunsicherheit für die Unternehmen und erschweren dadurch Einstellungen.

Abzüge gab es auch für das **Elterngeld**, das zum 1.1.2007 eingeführt wird, da es Fehlanreize für Beschäftigung setzt. Das Elterngeld beträgt grundsätzlich 67 Prozent des Nettoerwerbseinkommens, mindestens jedoch 300 und höchstens 1.800 Euro im Monat, und kann maximal 14 Monate (12 Monate + 2 Partnermonate) bei voller und 28 Monate (24 + 4) bei halber Höhe bezogen werden. Sinnvoll erscheint, besonders Frauen mit dem Elterngeld bei Familiengründung eine stetigere Beteiligung am Arbeitsleben zu ermöglichen. Denn die Entscheidung für ein Kind wird begünstigt, wenn zu Beginn der Elternschaft nicht auf Erwerbseinkommen verzichtet werden muss (Hülkamp/Seyda, 2004). Allerdings erhöht die Verlängerungsoption den Anreiz, eine zweijährige Elternpause zu nehmen und birgt damit die Gefahr in sich, dass berufsspezifische Fähigkeiten verloren gehen. Dies läuft dem Ziel zuwider, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erhöhen und damit die Markteintrittsschranken insbesondere für Mütter zu mildern.

2.4 Fazit

Der Teilindikator „Arbeitsmarkt“ liegt seit dem 5. Merkmeter Ende Juli 2006 unverändert bei 4,8 Prozent.

3. Soziale Sicherung

3.1 Gesetzliche Krankenversicherung: Nach fast einem Jahr gibt es einen Gesetzentwurf, der die Ausgabenprobleme im Gesundheitswesen nicht löst

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Wettbewerbs in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-WSG)

Kabinettsbeschluss vom 25.10.2006; 1. Beratung Bundestag: 27.10.2006; geplantes Inkrafttreten: ab dem 1.4.2007

Die Große Koalition ist mit ihren „Eckpunkten zu einer Gesundheitsreform 2006“ sowie dem am 25. Oktober im Kabinett verabschiedeten Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Wettbewerbs in der GKV (GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz – GKV-WSG) angetreten, „die Finanzierung auf eine langfristig stabilere, gerechtere und beschäftigungsfördernde Basis“ zu stellen. Zentrales Element der Regierungspläne ist die Einführung des so genannten Gesundheitsfonds. Dieser vereint die Beiträge der Mitglieder, der Arbeitgeber und der anderen Sozialversicherungsträger mit einem neuen steuerfinanzierten Bundeszuschuss.

Der Fonds ändert nichts an den bisherigen Finanzierungsquellen der GKV. Zudem ändert er nichts an den demographiebedingten Ausgabensteigerungen, die verursacht werden durch mehr ältere Menschen mit einem höheren Krankheitsrisiko. Stattdessen nimmt der staatliche Einfluss auf das Gesundheitswesen zum Schaden des Versicherungsprinzips zu. Unter anderem damit der Fonds zum 1.1.2009 schuldenfrei starten kann – ursprünglich sollte er Anfang 2008 eingeführt werden –, wird der allgemeine durchschnittliche Kassenbeitragssatz im nächsten Jahr um mindestens 0,5 Prozentpunkte steigen. Die Spitzenverbände der GKV rechnen sogar mit 0,7 Punkten.

Nach den Vorstellungen der Bundesregierung werden alle Versicherten sowie die Arbeitgeber einen einheitlichen Beitragssatz in den Fonds einzahlen. Dieser wird jährlich von der Bundesregierung gesetzlich festgelegt. Aus dem Fonds werden die Versicherungen eine Pauschale pro Patient sowie einen an der Krankheitsstruktur der jeweiligen Krankenkasse ausgerichteten Zuschlag erhalten. Kommen die Krankenkassen mit diesen vom Fonds zugewiesenen Mitteln – diese sollen mindestens 95 Prozent ihrer Ausgaben decken und 100 Prozent zum Starttermin 2009 – nicht aus, so können sie bei den Versicherten einen pauschalen oder prozentual auf das Einkommen bezogenen Zusatzbeitrag erheben. Dieser darf allerdings nicht mehr als 1 Prozent des beitragspflichtigen Einkommens ausmachen. Davon abweichend wird der monatliche Zusatzbeitrag von bis zu 8 Euro ohne vorherige Einkommensprüfung erhoben. Erwirtschaftet eine Kasse Überschüsse, so soll sie diese als Beitragsrückerstattung an die Versicherten ausschütten können.

Bisher bestimmen die Krankenkassen die Beitragssätze selbst. Sie liegen trotz des aktuellen Risikostrukturausgleichs zwischen 11,8 und 14,6 Prozent (Stand: Januar 2006). Die Unterschiede in den Beitragssätzen sind bisher eines der wenigen Elemente für Preiskonkurrenz auf dem gesetzlichen Versicherungsmarkt. Der geplante Einheitsbeitrag macht dieses Preissignal zunichte. Das geplante System aus Zusatzbeiträgen *und* Ausschüttungen deckt zwar die heutige Spanne von Beitragssätzen der unterschiedlichen Kassen in etwa ab. Da Bonifikationen aber nur ex post, also im Nachhinein gewährt werden können, bleibt abzuwarten, ob dieses Preiselement den Wettbewerb tatsächlich anheizen kann.

Weiterer Schwachpunkt der Reform ist der geplante Bundeszuschuss zur GKV, der die bisher beitragsfreie Mitversicherung der Kinder abdecken soll. Im Jahr 2008 soll er sich auf 1,5 und 2009 auf 3 Milliarden Euro belaufen und liegt damit unter dem derzeitigen Zuschuss von 4,2 Milliarden Euro (2006). Dessen Abschaffung hatte die Koalition zur Konsolidierung des Bundesetats erst im Februar 2006 im Haushaltsbegleitgesetz verfügt. Ab 2010 soll der Transfer aus Steuermitteln an die GKV weiter steigen. Dabei ist derzeit weder die Endstufe des Transfervolumens bekannt, noch sind die Finanzierungsquellen in der kommenden Legislaturperiode sichergestellt. Lediglich bis Ende 2009 sind Steuererhöhungen ausgeschlossen, um eventuell auftauchende Finanzierungslücken in diesem neuen System zu schließen. Außerdem soll der „vereinbarte, aufwachsende Steuerzuschuss aus Haushaltsmitteln“ (Eckpunktepapier, 2006, S. 23) nicht nur die Kinderkrankenversicherung finanzieren, sondern auch „unvermeidbare Kostensteigerungen durch den medizinischen Fortschritt und die demographische Entwicklung“ (ebenda) auffangen. Abgesehen davon, dass für diese weiteren Zwecke der geplante Steuerzuschuss zu gering ausfällt, ist aus ordnungspolitischer Sicht zu hinterfragen, ob der Bund die Auswirkungen des medizinischen Fortschritts und der Alterung der Bevölkerung kompensieren soll. Im Umlageverfahren ist der Kostenanstieg systemimmanent und damit nicht versicherungsfremd – sein Ausgleich mithin keine gesamtgesellschaftliche Aufgabe.

Schließlich löst die Reform nicht das Problem steigender Beiträge: Versicherte und Arbeitgeber werden Kostensteigerungen, die über das allgemeine Beitragsaufkommen sowie den Steuerzuschuss hinausgehen und auch nicht über die Miniprämie abgedeckt werden, über höhere Beitragssätze tragen müssen. Wie im jetzigen System werden also weiterhin steigende Ausgaben über Lohnzusatzkosten Arbeit verteuern und das im internationalen Wettbewerb bestehenden Arbeitskostenproblem Deutschlands weiter verschärfen. Eine Trennung der Krankenversicherung vom Arbeitsverhältnis bringt der Gesundheitsreform der Großen Koalition ebenso wenig, wie sie das Finanzierungsproblem der GKV löst.

Daher: Auch mit Vorlage des Gesetzentwurfes ändert sich nichts an der bisherigen Bewertung der Gesundheitsreform im Rahmen des [Merkelmeters](#).

Keine Änderung.

3.2 Gesetzliche Rentenversicherung: Langsam bewegt sich die Koalition in die richtige Richtung

Am 24. Oktober 2006 hat Koalitionsarbeitsgruppe „Rentenversicherung“ eine Vereinbarung „zur Umsetzung der Maßnahmen in der Alterssicherung“ getroffen: Noch in diesem Jahr soll das Gesetz zur Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre einschließlich der Folgeänderungen im Bundestag beraten werden. Damit ist die Große Koalition mit der Umsetzung dieses bereits im Februar 2006 angekündigten (und im Merckelmeter bereits vorläufig bewerteten Vorhabens) einen kleinen Schritt bei der Gesetzgebung weitergekommen. Bis 2029 soll schrittweise das gesetzliche Renteneintrittsalter von derzeit 65 auf 67 Jahre angehoben werden.

Diese Erhöhung trägt dem Umstand Rechnung, dass die Bundesbürger seit Jahrzehnten mit rund 60 Jahren in Rente gehen und gleichzeitig Senioren aufgrund der gestiegenen Lebenserwartung heute sieben Jahre länger Rente beziehen als 1960. Erst in jüngerer Zeit hat sich das effektive Renteneintrittsalter leicht erhöht. Da im Umlageverfahren immer weniger Beitragszahler mehr Rentenempfänger länger finanzieren müssen, steigt der Druck

auf die Beitragssätze. Das Regierungsvorhaben kann diesen mildern und bringt so mehr Generationengerechtigkeit.

Der von der großen Koalition geplante so genannte Nachholfaktor² soll erst ab dem Jahr 2011 greifen. Daher gehen etwaige Rentenerhöhungen in den nächsten Jahren voll zu Lasten der Beitragszahler. Die aufgrund der Niveausicherungsklausel ausgefallenen Rentenerhöhungen in 2005 und 2006 werden also nicht mit dann möglichen Rentenerhöhungen verrechnet. Weil die Rentner bereits in diesem und im letzten Jahr von der Niveausicherungsklausel profitiert haben, geht diese Besserstellung der Ruheständler zulasten der Beitragszahler.

Schließlich sieht die Vereinbarung auch vor, den Beitragssatz auf 19,9 Prozent anzuheben. Eine abschließende Bewertung erfolgt erst, wenn der Gesetzentwurf vorliegt.

Keine Änderung.

3.3 Soziale Pflegeversicherung: Bisher überhaupt kein Reformkonzept vorhanden

Diese Säule der sozialen Sicherung in Deutschland hat die Große Koalition wie ihre rot-grüne Vorgängerin ungeachtet des bestehenden Reformbedarfs bisher vernachlässigt. Das Finanzpolster der sozialen Pflegeversicherung (sPV) aus ihrer Einführungszeit deckt zwar noch die jährlichen Defizite ab. Absehbar ist aber, dass die Beiträge in den nächsten Jahren steigen werden, wenn nicht wie in der GKV und der GRV gegengesteuert wird. Die Pflege-reform steht zwar im schwarz-roten Koalitionsvertrag und sieht neben einer Dynamisierung der Pflegeleistungen auch kapitalgedeckte Finanzierungselemente als Demografiereserve vor. Allerdings gibt es dazu weder weiterführende Eckpunkte noch Detailregelungen. Frühestens nach der Gesundheitsreform ist mit Änderungen bei der sPV zu rechnen.

3.4 Lohnzusatzkosten: Keine nachhaltige Senkung

Durch die Beschlüsse der Großen Koalition gehen im nächsten Jahr die Beiträge zu den Sozialversicherungen um ca. 1 Prozentpunkt zurück (Tabelle 1).

Sollten die gesetzlichen Krankenkassen den allgemeinen Beitragssatz im Durchschnitt um 0,5 Prozentpunkte erhöhen, läge der Beitragssatz bei 39,9 Prozent. Dies entspricht knapp dem im Koalitionsvertrag formulierten Ziel von „unter 40 Prozent“. Allerdings heißt es dort auch, dass die Sozialversicherungsbeiträge „dauerhaft“ unter 40 Prozent gesenkt werden sollten. Nachhaltigkeit lassen die Reformvorschläge zum Gesundheitssystem nicht erkennen.

Nach Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln auf Basis der Beitragseinnahmen der vier Sozialversicherungszweige im Jahr 2005 sinken die Beiträge insgesamt um 6,3 Milliarden Euro³ bzw. 4,3 Milliarden Euro⁴. Arbeitnehmer und Arbeitgeber werden dadurch jeweils um 3,15 Milliarden Euro bzw. 2,15 Milliarden Euro entlastet.

² Siehe dazu: Reformpolitik in Deutschland – Januar/Februar 2006, Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln für das „Merkelmeter“ im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft und der WirtschaftsWoche, Köln, 1. März 2006, S. 15.

³ GKV-Beitrag steigt um 0,5 Prozentpunkte.

⁴ GKV-Beitrag steigt um 0,7 Prozentpunkte.

Tabelle 1: Entwicklung der Beiträge zur Sozialversicherung

	2006	2007
Arbeitslosenversicherung	6,5	4,5
Krankenversicherung*	13,3	13,8 – 14,0**
Rentenversicherung	19,5	19,9
Pflegeversicherung***	1,7	1,7
Gesamtsozialversicherungsbeitrag	41,0	39,9 – 40,1
<p>* Durchschnittlicher allgemeiner Beitragssatz; zuzüglich Sonderbeitrag der Versicherten in Höhe von 0,9 Prozent.</p> <p>** Regierungsannahme: Anstieg um 0,5 Beitragssatzpunkte; Annahme der Krankenkassenverbände: Anstieg um 0,7 Prozentpunkte; für 2008 wird ein Beitragssatz von ca. 15 Prozent vorausgesagt.</p> <p>*** zuzüglich Sonderbeitrag in Höhe von 0,25 Prozent für kinderlose Versicherte.</p>		

Eigene Zusammenstellung.

3.5 Fazit

Der Teilindikator „Soziale Sicherheit“ bleibt unverändert bei 2,2 Prozent.

4. Steuern und Finanzen

4.1 Haushaltspolitik: Maastricht mit konjunkturellem Rückenwind gemeistert, aber der Wille zur nachhaltigen Konsolidierung fehlt

Im Juli 2006 meldete Bundesminister Steinbrück dem ECOFIN-Rat für das kommende Jahr ein gesamtstaatliches Defizit von 2 ½ Prozent. Anlass war das gegen Deutschland eingeleitete (und seit Oktober ausgesetzte) Defizitverfahren. Der Bundeshaushalt soll im Jahr 2007 ohne Inanspruchnahme der konstitutionellen Ausnahmeregelung wieder im Einklang mit der Verfassung stehen. Dank wachsender Steuereinnahmen infolge des besseren Konjunkturverlaufs konnte das Bundesministerium der Finanzen der EU-Kommission bereits für dieses Jahr einen negativen Finanzierungssaldo von 2,6 Prozent des BIP und damit die Einhaltung des Maastrichter Defizitkriteriums anzeigen. Zu Beginn des Jahres ging es noch von -3,3 Prozent aus.

Die niedrigere Neuverschuldung in diesem und im nächsten Jahr trug dazu bei, dass sich der Merkmeter-Indikator für die öffentlichen Finanzen zuletzt verbessert hat. Allerdings ist zu bemängeln, dass Schwarz-Rot die Haushaltslücke im Wesentlichen über Steuererhöhungen und nicht über politisch schwerer durchsetzbare Kürzungen staatlicher Ausgaben verringert hat. Zudem plant die Regierung im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung nicht, einen Etat ohne Neuverschuldung vorzulegen. Die Schuldenlast des Staates dürfte also auch in Zukunft weiter steigen.

4.2 Steuerpolitik: Widersprüchliche Signale und ein verteilungspolitischer Placebo-Effekt

Auch weil die Große Koalition zu Beginn ihrer Amtszeit beschlossen hatte, nicht mehr zu rechtfertigende Subventionen zu beschränken oder abzuschaffen, war der Teilindikator „Steuern und Finanzen“ im Januar 2006 mit einem vergleichsweise hohen Wert von 4,3 Prozent gestartet. Während jedoch einerseits die Verlustverrechnung bei bestimmten Steuerstundungsmodellen und die Eigenheimzulage für Neufälle abgeschafft wurden, verteilt die Bundesregierung andererseits seit Anfang 2006 mittels des „Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Wachstum und Beschäftigung“ neue Steuergeschenke; so können Kinderbetreuungskosten, haushaltsnahe handwerkliche Dienstleistungen sowie Pflege- und Betreuungsleistungen in höherem Maße von der Einkommensteuer abgezogen werden.

Im März und im Juni 2006 stürzte das Merkmeter im Teilbereich Steuern & Finanzen auf Tiefststände von -12,3 beziehungsweise -11,5 Prozent. Hauptanlass: Die im Haushaltsbegleitgesetz 2006 geregelte Anhebung der Versicherungssteuer und des Regelsatzes der Mehrwertsteuer um drei Prozentpunkte auf 19 Prozent zum 1.1.2007. Allein diese beiden Änderungen bringen der Öffentlichen Hand bis 2009 jährliche Steuermehreinnahmen von durchschnittlich gut 23 Milliarden Euro (Tabelle 2). Das Aufkommen aus der Mehrwertsteuererhöhung soll nur zu einem knappen Drittel der Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung dienen. Das restliche Plus fließt direkt in die Etat-Löcher von Bund, Ländern und Gemeinden. Die höheren Verbrauchssteuern verringern das verfügbare Einkommen der Bürger und beeinträchtigen die Binnennachfrage erheblich. Dass die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung sinken, kann diesen negativen Effekt nicht kompensieren.

Außerdem streicht der Staat viele Steuervergünstigungen oder schränkt diese ein. Beispiele sind die Abschaffung der Pendlerpauschale für die ersten 20 Entfernungskilometer und die

annähernde Halbierung des Sparerfreibetrags von 1.370/2.740 Euro (Alleinstehende/Verheiratete) auf 750/1.500 Euro.

Schließlich führt die Große Koalition auch die so genannte **Reichensteuer** ein. Rot-Grün hatte den Spitzensatz der Einkommensteuer auf 42 Prozent gesenkt. Schwarz-Rot will ihn zum Jahresbeginn 2007 wieder auf 45 Prozent steigen lassen. Betroffen sind Einkommen ab 250.000/500.000 Euro (Alleinstehende/Verheiratete). Es handelt sich dabei um ein verteilungspolitisches Placebo, da das Aufkommen aus dieser Steuererhöhung vergleichsweise gering ist. Allerdings kann diese Steuererhöhung ein abschreckendes Signal für Leistungsträger sein.

Tabelle 2: Übersicht über die steuerrechtlichen Änderungen der großen Koalition

	Steuerentlastung (-) / Steuerbelastung (+) in der laufenden Legislaturperiode in Mio. Euro					
	In-Kraft-Treten	2006	2007	2008	2009	2006-2009
Steuererhöhungen						
Steueränderungsgesetz 2007	1.1.2007	0	2.123	4.321	5.596	12.040
Haushaltsbegleitgesetz 2006, davon:	1.1.2007	0	20.850	24.060	24.625	69.535
<i>Mehrwertsteuer</i>		0	19.115	22.410	22.990	64.515
<i>Versicherungsteuer</i>		0	1.735	1.650	1.635	5.020
Gesetz zur Beschränkung der Verlustverrechnung im Zusammenhang mit Steuerstundungsmodellen	1.1.2006	550	1.620	2.135	2.135	6.440
Gesetz zur Eindämmung missbräuchlicher Steuergestaltungen	1.1.2006	255	620	810	815	2.500
Gesetz zum Einstieg in ein steuerliches Sofortprogramm	1.1.2006	90	630	1.065	1.155	2.940
Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage	1.1.2006	223	1.488	2.228	2.970	6.909
Summe		1.118	27.331	34.619	37.296	100.364
Steuervergünstigungen						
Gesetz zur steuerlichen Förderung von Wachstum und Beschäftigung	1.7.2006	-2.810	-5.655	-6.495	-4.685	-19.645
Saldo Steueränderungen		-1.692	21.676	28.124	32.611	80.719

Quelle: BMF, eigene Zusammenstellung.

4.3 Die Unternehmensteuerreform: Bislang nur Eckpunkte mit viel Interpretationsspielraum

Auftrieb (von -11,5 auf -1,1 Prozent) bescherte dem Teilbereich „Steuern und Finanzen“ im 5. Merkmeter die von der Bundesregierung in Eckpunkten vorgestellte Unternehmenssteuerreform. Diese soll die tarifliche Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften zum 1.1.2008 von 38,7 auf 29,2 Prozent senken. Im internationalen Vergleich würde Deutschland damit ins Mittelfeld aufsteigen. Ziel ist zudem die „faktische Rechtsformneutralität“ bei

der Besteuerung von Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen. Insgesamt sollen die Unternehmen um maximal 5 Milliarden Euro im Jahr entlastet werden.

Dies könnte ein positives Signal für in- und ausländische Investoren sein und die Position des Standorts Deutschland im internationalen Vergleich stärken. Allerdings erwägt die Bundesregierung eine stärkere Substanzbesteuerung, um Steuerausfälle zu begrenzen. Die konkrete Ausgestaltung ist noch unklar.⁵ Unternehmen, die keine Gewinne erzielen, profitieren damit nicht von der Tarifsenkung, müssen aber dennoch Steuern auf ertragsunabhängige Elemente zahlen. Ihr Fortbestand wäre bedroht und damit Arbeitsplätze gefährdet. Offen bleibt zudem, ob auch Personenunternehmen entlastet werden. Nach Angaben des BMF zahlen über 90 Prozent der Personengesellschaften weniger als 30 Prozent Steuern auf ihren Gewinn. Daher sieht das Bundesfinanzministerium grundsätzlich keinen Bedarf, diese zu entlasten. Andererseits erwägt es eine niedrigere Besteuerung einbehaltener Gewinne oder eine Erhöhung der Investitionsrücklage. Es bleibt abzuwarten, was davon ins Gesetzbuch kommt. Da das Gesetzgebungsverfahren voraussichtlich erst Mitte 2007 abgeschlossen sein wird, hat die Merkelmeter-Bewertung der Unternehmensteuerreform ausdrücklich vorläufigen Charakter.

Keine Änderung gegenüber der bisherigen Bewertung.

4.4 Weitere noch offene Gesetzesvorhaben im Steuerrecht

4.4.1 Reform der Erbschaftsteuer: Verbesserung für den Mittelstand

Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung der Unternehmensnachfolge

Kabinettsbeschluss vom 25.10.2006; geplantes Inkrafttreten: 1.1.2007 (rückwirkend)

Das Bundeskabinett verabschiedete am 25.10.2006 den „Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung der Unternehmensnachfolge“. Vorgesehen ist, dass die auf das produktiv eingesetzte Vermögen eines Betriebes entfallende Erbschaft- und Schenkungsteuer über einen Zeitraum von zehn Jahren zinslos gestundet wird. Für jedes Jahr der erfolgreichen Fortführung des Betriebes wird ein Zehntel der Steuerschuld erlassen; nach zehn Jahren erfolgreicher Betriebsfortführung entfällt sie komplett.

Gegenüber der ursprünglich geplanten Neuregelung wurden wesentliche Verbesserungen vorgenommen. Der aktuelle Kabinettsentwurf enthält nun folgende positiv zu bewertende Elemente:

- Es sollen nach dem Willen der Bundesregierung nun Betriebsvermögen bis 100.000 Euro generell steuerfrei bleiben. Viele kleine Unternehmen werden dann gar keine Erbschaft- und Schenkungssteuer mehr zahlen müssen.
- Außerdem wird der persönliche Freibetrag in Höhe von 225.000 Euro nicht mehr automatisch durch das Betriebsvermögen aufgezehrt, sodass der Unternehmenserbe nun entscheiden kann, ob er diesen Freibetrag beim produktiven oder nicht produktiven

⁵ Das Eckpunktepapier der Bundesregierung zieht folgende Möglichkeiten in Betracht: die Hinzurechnung aller Zinsen und Zinsanteile bei der Gewerbe- und Körperschaftsteuer, die Begrenzung des Abzugs von Fremdfinanzierungsaufwendungen, die Einführung einer neuen Grundsteuer C für gewerblich genutzte Grundstücke und die Begrenzung des Abzugs von Zinsen auf Gesellschafterdarlehen.

Vermögen einsetzen will. Bisher gab es diese Entscheidungsmöglichkeit in dem Gesetzentwurf nicht. Der persönliche Freibetrag sollte nach den ursprünglichen Plänen sogar ganz entfallen. Diese Neuregelung stellt also eine bedeutende Verbesserung dar.

Kritikwürdig bleibt allerdings die so genannte Arbeitsplatzklausel, auch wenn diese gegenüber früheren Planungen entschärft worden ist: Inzwischen lautet der entscheidende Passus, dass der Betrieb des begünstigten Vermögens „in einem nach dem Gesamtbild der wirtschaftlichen Verhältnisse vergleichbaren Umfang fortgeführt werden“ (§ 28 Abs. 2 Satz 1 neu) muss, um von der Steuererleichterung zu profitieren. Dies bedeutet laut Gesetz, „dass der Betrieb insbesondere nach dem Umsatz, dem Auftragsvolumen, dem Betriebsvermögen und der Anzahl der Arbeitnehmer vergleichbar ist“ (§ 28 Abs. 2 Satz 2 neu). Diese Voraussetzung lehnt sich an eine Regelung im Umwandlungssteuerrecht an (§ 12 Abs. 3 Satz 2 UmwStG). Ursprünglich war geplant, dass die Erbschaftsteuerschuld nur dann erlischt, wenn während der zehn Jahre nach dem Betriebsübergang die Anzahl der Belegschaft überhaupt nicht vermindert wird. Doch auch die etwas weniger streng gefasste Neuregelung ist aus steuersystematischer Sicht zu kritisieren, da sie arbeitsmarktpolitische und steuerrechtliche Gesichtspunkte miteinander vermischt.

Per saldo bringt die Neuregelung für die Unternehmen jedoch Vorteile. Interne Kalkulationen des Bundesfinanzministeriums gehen davon aus, dass diese knapp 450 Millionen Euro p. a. sparen werden.

Das aktuelle Gesetzesvorhaben geht zurück auf eine gemeinsame Initiative der damaligen rot-grünen Bundesregierung und der Union, auf die sich diese beim Job-Gipfel im März 2005 geeinigt hatten. Aufgrund der vorgezogenen Bundestagswahl war es nicht mehr zu ihrer Umsetzung gekommen. Die Reform der Erbschaftssteuer war allerdings mit den Eckpunkten zur Unternehmensteuerreform verbunden.

Laut Koalitionsvertrag sollte die Erbschaftsteuer bereits zum 1.1.2007 reformiert werden. Der Gesetzentwurf hält an diesem Vorhaben fest, indem er ein Wahlrecht für die Begünstigung einräumt (§ 37 Abs. 4) neu. Inwiefern die von der Bundesregierung geplante Neuregelung auch so umgesetzt wird, hängt auch von einem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes ab. Das BVerfG wird voraussichtlich zum Jahresende ein Urteil zur Bewertung des Betriebsvermögens fällen. Das Ergebnis wird maßgeblich die Höhe der Steuerschuld beeinflussen sowie auch die endgültige Ausgestaltung des neuen Gesetzes bestimmen. Daher ist die hier vorgenommene Bewertung vorläufig.

Der Teilindikator „Steuer- und Finanzpolitik“ steigt um 1,5 Punkte.

4.4.2 Abgeltungssteuer: Der Teufel steckt im Detail

Im Rahmen der Unternehmenssteuerreform will die Bundesregierung auch eine Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge einführen. Dabei handelt es sich um eine Quellenbesteuerung der Kapitalerträge, mit deren Erhebung die Steueransprüche des Staates gegenüber dem Steuerpflichtigen definitiv abgegolten sind. Die Bank führt die Steuer direkt an das Finanzamt ab, und der Bürger braucht die Kapitalerträge nicht mehr in der Einkommenssteuererklärung anzugeben. Grundsätzlich ist dieses Vorhaben zu begrüßen, weil es die Kapitalbesteuerung wesentlich vereinfacht. Allerdings könnte es passieren, dass diese an sich gute Idee schlecht umgesetzt wird.

Denn ob die Abgeltungssteuer gegenüber der jetzigen Steuerpraxis auch finanziell für den Steuerzahler vorteilhaft ist, hängt stark davon ab, ob der mit dem Steueränderungsgesetz 2007 auf 750/1.500 Euro (Ledige/Verheiratete) ohnehin bereits gekürzte Freibetrag künftig

komplett entfällt und wie hoch der Steuersatz ausfallen wird. Im Gespräch ist zurzeit ein Steuersatz von 25 Prozent ab 2009. Dieser hätte zur Folge, dass viele Bürger auf ihre Kapitaleinkünfte mehr Steuern zahlen müssen als heute – nämlich jene, deren Grenzbelastung bei der Einkommensteuer, die bisher für die Kapitalertragsteuer maßgeblich ist, unter 25 Prozent liegt.

Außerdem wird die insgesamt zu versteuernde Summe höher sein als heute. Denn nachdem bereits im Steueränderungsgesetz 2007 der Sparerfreibetrag nahezu halbiert worden ist, wird erwogen, das so genannte Halbeinkünfteverfahren abzuschaffen. Danach werden derzeit nur die Hälfte der Dividenden und Gewinne aus Aktienveräußerungen steuerlich angerechnet. Überdies soll die Spekulationsfrist wegfallen. Bisher sind Gewinne auf Wertpapierverkäufen steuerfrei, solange zwischen An- und Verkauf mindestens ein Jahr liegt. Fällt diese Spekulationsfrist weg, werden Gewinne unabhängig vom Zeitpunkt des Verkaufs immer besteuert.

Inwiefern die hier diskutierten Änderungen tatsächlich Gesetzeskraft erlangen werden und ob sich per saldo eine Be- oder Entlastung der Steuerzahler ergeben wird, ist derzeit noch nicht absehbar. Denn ein konkreter Kabinettsbeschluss liegt noch nicht vor. Daher wirkt sich die geplante Abgeltungssteuer bis auf Weiteres nicht auf das Merkelfometer aus.

Keine Änderung.

4.3 Fazit

Der Teilindikator „Steuern und Finanzen“ steigt gegenüber der Bewertung im 5. Merkelfometer von -1,1 auf 0,4 Prozent.

5. Governance

Der Merkmeter-Teilindikator Governance misst Fortschritte zum Beispiel beim Bürokratieabbau und bei der Verwaltungsmodernisierung. Vor allem wegen der ersten Stufe der Föderalismusreform weist dieser Merkmeter-Teilbereich mit 11,1 Prozent seit dem 31. Juli 2006 den höchsten Wert aller vier Reformbereiche auf.

5.1 Föderalismusreform: Der gordische Knoten ist nur teilweise entflochten

In ihrem Koalitionsvertrag hatten sich Union und SPD darauf verständigt, die Kompetenzen von Bund und Ländern zu entflechten. Die erste Stufe der Föderalismusreform ist am 1.9.2006 in Kraft getreten.

Das Gesetz ist im Wesentlichen im 3. Merkmeter vom 27.3.2006 bewertet worden. Die eindeutigere Abgrenzung der Regelungskompetenz zwischen Bund und Ländern fällt grundsätzlich positiv ins Gewicht. Danach soll der Anteil der Bundesgesetze, denen die Länder im Bundesrat zustimmen müssen, von 60 Prozent auf rund 35 Prozent sinken. Das ist als großer Fortschritt auf dem Weg zu werten, politische Blockaden aus dem Weg zu räumen und die Verantwortlichkeit für Politik transparent zu machen.

Die Große Koalition hatte sich vorgenommen, mit der Föderalismusreform die Gesetzgebungskompetenz zwischen Bund, Ländern, Bundestag und Bundesrat sowie Vermittlungsausschuss eindeutig zu regeln.

Dazu schaffte sie unter anderem die Rahmengesetzgebung ab und verteilte die Kompetenzen im Bereich der ausschließlichen und konkurrierenden Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern neu. Die Art und Weise, wie das geschah, ist grundsätzlich zu begrüßen, denn die Koalitionäre richteten sich dabei weitgehend nach dem Subsidiaritätsprinzip. Nach dieser Regel soll immer die unterste staatliche Ebene entscheiden, es sei denn, die nächsthöhere kann die Aufgabe besser erfüllen. Danach erscheint es sinnvoll, dass die Verantwortung für Arbeitsrecht, Kartellrecht oder die Sozialversicherungen an den Bund fällt, denn damit gelten länderunabhängig gleiche Wettbewerbsbedingungen. Im Gegenzug haben die Landesregierungen das Recht, über Ladenschluss, Gaststättenrecht und die Förderung des sozialen Wohnungsbaus zu bestimmen. Auch das ist sinnvoll, denn so können regionale Interessen berücksichtigt werden.

Auch der Anteil der Gesetze, denen der Bundesrat zustimmen muss, soll sinken. Nach der Föderalismusreform bedürfen in Zukunft – sofern das Grundgesetz nicht ausdrücklich anderes vorschreibt oder der Bund ein einheitliches Verwaltungsverfahren fordert – nur noch Bundesgesetze, die für die Länder finanzielle Konsequenzen haben, der Zustimmung der Länderkammer. Fordert der Bund kein einheitliches Vorgehen, dann können die Länder die Umsetzung von Bundesgesetzen in der Verwaltung selbst bestimmen.

Unterm Strich soll die Neuregelung den Mitgliedern des Bundesrates weniger Gelegenheit geben, Projekte aus politischen bzw. parteitaktischen Gründen zu blockieren. Ob die politische Umsetzung der Föderalismusreform diesem Ziel gerecht wird, muss sich in der Praxis noch zeigen.

Allerdings steht der deutlich schwierigere zweite Teil der Föderalismusreform, die Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern noch bevor. Im Rahmen der föderalen Neuordnung konnten sich Bund und Länder zunächst nur auf einen nationalen Stabilitätspakt einigen. Demnach verantworten von nun an Bund *und* Länder, dass das gesamtstaatliche Defizit nicht über die Maastricht-Grenze von 3 Prozent des Bruttoinlandspro-

dukts steigt. Wenn das trotzdem geschieht, zahlen der Bund 65 Prozent und die Länder 35 Prozent der Strafe, die die EU-Kommission im Extremfall verhängen könnte.

Negativ ins Gewicht fiel, dass es im Zuge der Föderalismusreform Ländern möglich ist, zum Beispiel im Umweltrecht von Bundesvorgaben abweichende Regelungen zu treffen. Diese neue Kleinstaaterie bringt Rechtsunsicherheit für Unternehmen und Bürger und ist deshalb negativ zu bewerten.

Glücklicherweise wurde das ursprünglich geplante Kooperationsverbot zwischen Bund und Ländern in der Hochschulbildung nach der parlamentarischen Beratung de jure aufgehoben. Nach dem ursprünglichen Reformentwurf zur Neuordnung der bundesstaatlichen Ordnung hätten Bund und Länder in der Hochschulpolitik nicht mehr zusammenarbeiten dürfen. Bund und Länder sollten nur noch bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen, bei der Förderung von Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung an Hochschulen und bei der Förderung von Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten kooperieren können, sofern die Projekte überregionale Bedeutung haben.

Aufgrund von Nachbesserungen während der parlamentarischen Beratung können Bund und Länder nun bei überregional bedeutsamen Vorhaben der Wissenschaft und Forschung (statt: „der wissenschaftlichen Forschung“) an Hochschulen weiterhin kooperieren. Denn der Ausdruck „Wissenschaft an Hochschulen“ beinhaltet auch die Lehre an Hochschulen. Auf diese Weise könnte der Bund beispielsweise die Lehre an Universitäten dadurch unterstützen, dass er zusätzliche Dozentenstellen (ko-)finanziert. Allerdings zeigt der aktuelle Streit um den Hochschulpakt, dass die in der Verfassung verankerte Einstimmigkeitsregel der Entscheidungsfindung nicht förderlich ist.

Unterm Strich ist die erste Stufe der Föderalismusreform positiv zu bewerten. Offen ist, wann die zweite noch wichtigere Stufe kommt, die die Finanzbeziehungen neu regeln soll.

5.2 Mittelstands-Entlastungsgesetz: Linderung bei einigen Symptomen, aber die ganzheitliche Therapie fehlt noch

Das am 26.8.2006 in Kraft getretene „Erste Gesetz zum Abbau bürokratischer Hemmnisse insbesondere in der mittelständischen Wirtschaft“ ist einer der vielen Versuche zur Bürokratiereduzierung, die bereits der ehemalige Bundeswirtschaftsminister Wolfgang Clement in der letzten Legislaturperiode vorantrieb.

Das Gesetz bringt den Unternehmen allerdings durchaus eine Bürokratieentlastung. Im Einzelnen:

- Kleine und mittelständische Unternehmen werden von Statistikpflichten entlastet. Das ist prinzipiell zu befürworten, da so kleinere Mittelständler (20 bis 49 Beschäftigte) von Berichtspflichten befreit werden. Verloren gehen allerdings beträchtliche unterjährige Informationen zur Entwicklung der Betriebe und ihrer Beschäftigung – je nach Größenstruktur der Branche (das gilt vor allem im Baugewerbe). Auch eine Entlastung von statistischen Berichtspflichten – etwa zur Novellierung des Lohnstatikgesetzes – ist zu begrüßen.
- Zulassungsverfahren im Umwelt- und Chemiebereich werden vereinfacht und beschleunigt. Da das seit langem gefordert wird, ist die Maßnahme als positiver, wenn auch kleiner Schritt zu werten.

Auch wenn die Vorlage zum Mittelstandsentlastungs-Gesetz ein Sammelsurium von Maßnahmen ist, kann es dazu beitragen, die Bürokratieintensität abzubauen.

5.3 Nationaler Normenkontrollrat: Ehrenwerte Initiative nach niederländischem Vorbild, aber die Bewährungsprobe steht erst noch bevor

Mit dem Gesetz zur Einsetzung eines Normenkontrollrates (NKR) richtet sich die Bundesregierung grundsätzlich nach dem niederländischen Vorbild und folgt auch Vorschlägen, die das IW zum Thema gemacht hat.⁶ Der im Bundeskanzleramt angesiedelte Normenkontrollrat hat im September 2006 seine Arbeit aufgenommen. Er setzt sich zusammen aus Experten aus Wirtschaft, Wissenschaft und Politik und soll die Bürokratiekosten neuer Gesetze kontrollieren.

Der Normenkontrollrat misst Bürokratiekosten, die Bürgern und Unternehmen auf Grund von Gesetzen, Rechtsverordnungen, Satzungen oder Verwaltungsvorschriften entstehen. Die Bürokratiekosten sollen mit dem Standardkosten-Modell (SKM) gemessen werden. Berechnet werden diese Kosten, indem man die Zahl der meldepflichtigen Vorgänge sowie ihre Bearbeitungsdauer mit einem Stundensatz multipliziert. Das in den Niederlanden entwickelte SKM misst allerdings nur einen Teil der Bürokratiekosten – nämlich jene, die aus Informationsverpflichtungen der Wirtschaft bestehen.

Die Kritik, im NKR werde Bürokratie mit neuer Bürokratie bekämpft, ist angesichts der schlanken Gestaltung und der niederländischen Erfahrungen (mit 20 Mitarbeitern im Regierungskontrollgremium IPAL und zehn in der Standardkosten-Messungsstelle ACTAL) unbegründet. Die Messung für tausende Gesetze und Vorschriften könnte eher zu langsam vorangehen, da das Sekretariat personell knapp konzipiert ist bzw. im Gesetz eine dem Kontrollrat zuarbeitende Stelle wie ACTAL nicht vorgesehen ist.

An entscheidender Stelle jedoch geht das Gesetz nicht weit genug: Der Normenkontrollrat überprüft nur Gesetzentwürfe der Bundesministerien vor deren Vorlage im Bundeskabinett. Gesetzentwürfe des Bundestages (auch nicht der Regierungsfractionen) und des Bundesrates werden nicht kontrolliert. Weiter sind auch Regierungsvorhaben, die im Zuge der parlamentarischen Beratung noch geändert werden, nicht zur Prüfung vorgesehen. Zudem kann die Bundesregierung den NKR einfach umgehen, indem sie Gesetzesinitiativen über die sie tragenden Fraktionen in den Bundestag einbringt.

Zwar sollen auch alle bestehenden Gesetze in einer „Nullmessung“ nach dem Standardkosten-Modell bewertet werden. Eine Frist für dieses Vorhaben wurde bisher aber nicht festgelegt. Auch fehlt es an einer klaren Zielvorgabe durch die Bundesregierung: Bisher wurde nicht festgelegt, um wie viel Prozent die Bürokratiekosten bis zum (regulären) Ende der Legislaturperiode sinken sollen. Die niederländische Regierung will die Bürokratiekosten bis 2007 mit Hilfe des im Jahr 2002 eingeführten Standardkosten-Modells um 25 Prozent zu senken. Trotz dieser Kritik weist das aber in die richtige Richtung.

5.4 Fazit

Der Teilindikator „Governance“ liegt seit dem 5. Merkelmeter unverändert bei 11,1 Prozent.

⁶ Vgl. Rolf Kroker, Karl Lichtblau, Klaus-Heiner Röhl, Abbau von Bürokratie in Deutschland. Mehr als die Abschaffung von Einzelvorschlägen, IW-Analysen Nr. 3, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Köln, S. 111 ff.; Institut der deutschen Wirtschaft Köln, „Entbürokratisierung als Aufgabe für die neue Legislaturperiode“, Thesenpapier, Pressekonferenz vom 23.1.2006, Berlin.

6. Übersicht über die wichtigsten gesetzlichen Neuregelungen seit Amtsantritt der großen Koalition

6.1 Arbeitsmarkt

Reform der Grundsicherung für Arbeitsuchende⁷

- Anhebung des Regelsatzes in Ostdeutschland auf das Westniveau zum 1.7.2006.
- Engere Definition von Bedarfsgemeinschaften zum 1.7.2006.
- Stärkere Missbrauchsbekämpfung und strengere Sanktionen bei Ablehnung einer zumutbaren Beschäftigung zum 1.8.2006.
- Zusammenführung des Überbrückungsgeldes und des Existenzgründungszuschusses (Ich-AG) zum Gründungszuschuss zum 1.8.2006.

Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz

- Arbeitsrechtlicher und zivilrechtlicher Schutz vor Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse oder ethnischen Zugehörigkeit, der Religion oder Weltanschauung, des Alters, einer Behinderung und der sexuellen Orientierung (zum 18.8.2006).

Haushaltsbegleitgesetz 2006

- Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung von 6,5 auf 4,5 Prozent zum 1.1.2007.

Gesetz zur Einführung des Elterngeldes

- Einführung eines monatlichen Elterngeldes zum 1.1.2007, das 67 Prozent des Nettoerwerbseinkommens entspricht; mindestens 300, höchstens 1.800 Euro, Bezugsdauer: 12 + 2 (Partner-)Monate.
- Verlängerungsoption auf 24 + 4 (Partner-)Monate bei halber Elterngeldhöhe.

6.2 Soziale Sicherung

Arzneimittelversorgungs-Wirtschaftlichkeitsgesetz,⁸ u. a.

- Verbot von Naturalrabatten an Apotheken, Abschlag von 5 Prozent beim Apothekenabgabepreis für generikafähige Arzneimittel.
- keine Erhöhung der Herstellerabgabepreise für alle Arzneimittel für zwei Jahre.

⁷ Die Große Koalition hat die Grundsicherung für Arbeitsuchende („Hartz IV“) mit mehreren Gesetzen geändert: Fünftes Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze, Zweites Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze, Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

⁸ Inkrafttreten am 15.12.2005 bzw. 17.2.2006 bzw. 1.5.2006.

Haushaltsbegleitgesetz 2006

- Pauschale Kürzung des Allgemeinen Bundeszuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung zum 1.7.2006.
- Absenkung zum 1.1.2007 und Streichung zum 1.1.2008 des Bundeszuschusses zur gesetzlichen Krankenversicherung.

Gesetzliche Rentenversicherung⁹

- Erhöhung des Rentenbeitrags von 19,5 auf 19,9 Prozent.

6.3 Steuern und Finanzen

Abbau von Steuervergünstigungen, u. a.¹⁰

- Abschaffung der Eigenheimzulage für Neufälle zum 1.1.2006.
- Beschränkung der Verlustverrechnung von Steuerstundungsmodellen zum 1.1.2006.
- Abschaffung/Beschränkung weiterer Steuervergünstigungen zum 1.1.2006.

Haushaltsbegleitgesetz 2006

- Erhöhung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer von 16 auf 19 Prozent zum 1.1.2007.
- Erhöhung der Versicherungsteuer von 16 auf 19 Prozent zum 1.1.2007.

Mittelstandsentlastungs-Gesetz, u. a.¹¹

- Anhebung der steuerlichen Buchführungspflichtgrenze nach § 141 Absatz 1 Nr. 1 Abgabenordnung von 350.000 auf 500.000 Euro
- Erhöhung des für Kleinbetragsrechnungen nach § 33 Satz 1 Umsatzsteuer-Durchführungsverordnung geltenden Gesamtbetrags von 100 auf 150 Euro
- Überprüfung des Steuerabzugs bei Bauleistungen mit dem Ziel einer Abschaffung der Bauabzugsteuer.

Steueränderungsgesetz 2007, u. a.

- „Reichensteuer“: Erhöhung des Höchststeuersatzes der Einkommensteuer von 42 auf 45 Prozent bei steuerpflichtigen Einkommen von 250.000/500.000 Euro (Alleinstehende/Verheiratete) zum 1.1.2007.
- Abschaffung der Entfernungspauschale zum 1.1.2007; ab dem 21. Entfernungskilometer können Fahrtkosten wie Werbungskosten berücksichtigt werden.
- Senkung des Sparerfreibetrages von 1.370/2.740 Euro auf 750/1.500 Euro (Alleinstehende/Verheiratete) zum 1.1.2007.

⁹ Laut Koalitionsvertrag; einen Gesetzentwurf gibt es noch nicht.

¹⁰ Der Abbau von Steuervergünstigungen zum 1.1.2006 wurde in vier Gesetzen geregelt: Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage, Gesetz zur Beschränkung der Verlustrechnung im Zusammenhang mit Steuerstundungsmodellen, Gesetz zum Einstieg in ein steuerliches Sofortprogramm und Gesetz zur Eindämmung missbräuchlicher Steuergestaltungen.

¹¹ Inkrafttreten am 26.8.2006 bzw. 1.1.2007.

6.4 Governance

Föderalismusreform zum 1.9.2006¹²

- Stärkung der Gesetzgebung von Bund und Ländern
 - durch eine deutlichere Zuordnung der Gesetzgebungskompetenz und
 - Abschaffung der Rahmengesetzgebung.
- Abbau gegenseitiger Blockaden
 - durch Neubestimmung der Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen im Bundesrat.
- Abbau von Mischfinanzierungen.
- Neufassung der Möglichkeiten der Finanzhilfen des Bundes und Bekräftigung der Zusagen aus dem Solidarpakt II für die neuen Länder.
- Stärkung der Europatauglichkeit des Grundgesetzes
 - durch Neuregelung der Außenvertretung,
 - Regelungen zu einem nationalen Stabilitätspakt und über die
 - Verantwortlichkeit für die Einhaltung von supranationalem Recht.

Mittelstandsentlastungs-Gesetz,¹³ u. a.

- Anhebung der Abschneidegrenze in der statistischen Monatsberichterstattung für das Produzierende Gewerbe von 20 auf 50 Beschäftigte / Novellierung Lohnstatistikgesetz zur Entlastung der Wirtschaft / Vereinfachung Hochbaustatistik.
- Heraufsetzung der Schwelle für die Bestellung eines Datenschutzbeauftragten bzw. alternativ für die Meldepflicht über ein automatisiertes Datenverarbeitungsverfahren von 5 auf 10 Mitarbeiter.
- Reduzierung der Anzahl der beteiligten Behörden in Biozidzulassungsverfahren von 7 auf 4 (§ 12j Abs. 2 S. 2 ChemG).

Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates¹⁴

- Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates.
- Einführung des Standardkosten-Modells.

¹² Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes und Föderalismus-Begleitgesetzes.

¹³ Inkrafttreten am 26.8.2006 bzw. 1.1.2007.

¹⁴ Inkrafttreten am 18.8.2006.