

Reformpolitik in Deutschland – Die Halbjahresbilanz 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, 29.5.2006

Inhalt

1.	Zusammenfassung der Ergebnisse	3
2.	Arbeitsmarkt	5
3.	Soziale Sicherung	10
4.	Steuern und Finanzen	11
5.	Governance	18

1. Zusammenfassung der Ergebnisse

Mit ihrer Regierungserklärung vom 29. März 2006 läutete Bundeskanzlerin Angela Merkel die „zweite Etappe“ der Großen Koalition ein. In dieser soll ein Acht-Punkte-Programm umgesetzt werden mit dem Ziel, mehr Arbeitsplätze entstehen zu lassen. Auf den gesetzgeberischen Weg hat Schwarz-Rot davon bislang lediglich die Föderalismusreform und den Bürokratieabbau gebracht. Für ihren Schwerpunkt „Forschung und Innovation“ legte die Bundesregierung im Zuge der Haushaltsplanung zudem den Grundstein, um in jedem Jahr 1,5 Mrd. Euro mehr für Forschung und Entwicklung bereitzustellen.

In der Familienpolitik hat die Große Koalition nach zähem Ringen einen Kompromiss über die Eckpunkte des Elterngeldes gefunden; ein entsprechender Gesetzentwurf steht allerdings noch aus. Weiterhin unklar bleibt, wie sie die versprochene Betreuung für unter dreijährige Kinder verbessern will. Das „Energiekonzept bis zum Jahr 2020“ hat auch nach dem „Energiegipfel“ vom 3. April 2006 noch keine Konturen angenommen. Ebenso stehen die für den Arbeitsmarkt angekündigten Änderungen beim Kündigungsschutz und eine Stärkung des Niedriglohnssektors – etwa mithilfe von Kombilohnmodellen – noch aus; mit einem Gesetzentwurf dazu ist frühestens im Herbst dieses Jahres zu rechnen. Die im Koalitionsvertrag formulierten Pläne zur Einführung einer zweijährigen Probezeit anstelle der derzeit geltenden Möglichkeit, Beschäftigungsverhältnisse ohne sachliche Begründung auf zwei Jahre zu befristen, scheinen auf Eis gelegt worden zu sein. Verbindliche Aussagen fehlen schließlich immer noch zu den wichtigsten großkoalitionären Vorhaben: Gesundheitsreform und Unternehmenssteuerreform.

Dementsprechend fällt die Reformbilanz nach einem guten halben Jahr Regierungsarbeit verhalten aus. Noch steht die Große Koalition nicht für den großen Wurf, obgleich sie der Wähler mit einem entsprechenden Mandat ausgestattet hat und sie in Bundestag und Bundesrat über die gestalterischen Mehrheiten verfügt.

Gemessen an den für ein deutliches Plus an Beschäftigung und Wachstum erforderlichen Veränderungen der politischen Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt, in der Sozialen Sicherung, auf dem Politikfeld der Steuern und Finanzen sowie bei der Organisation und Effizienz staatlichen Handelns (Governance) hat Schwarz-Rot noch eine weite Wegstrecke vor sich. Dies verdeutlicht der Gesamtwert des aktuellen Merkelmeters, der sich als arithmetisches Mittel der vier Einzelbewertungen (Zielerreichungsgrade) ergibt:

Arbeitsmarkt	6,8 Prozent
Soziale Sicherung	11,7 Prozent
Steuern und Finanzen	-11,5 Prozent
Governance	10,0 Prozent
Merkelmeter	4,3 Prozent

Übersicht

Datum ¹	Arbeitsmarkt	Soziale Sicherung	Steuern und Finanzen	Governance	Merkelmeter
Werte in Prozent ²					
12.1.2006	-1,0	0,7	4,7	0,0	1,1
6.3.2006	7,8	8,8	-15,3	0,0	0,3
27.3.2006	7,8	8,8	-12,3	6,7	2,8
5.6.2006	6,8	11,7	-11,5	10,0	4,3

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

Von den erforderlichen Reformen hat die Regierung Merkel bislang erst gut 4 Prozent umgesetzt. Dabei hat sie in den einzelnen Teilbereichen unterschiedlich gut gepunktet:

- In der **Sozialpolitik** ist die Große Koalition ein gutes Zehntel der Wegstrecke vorgekommen. Allerdings kann sie sich bislang nur mit Vorschusslorbeeren schmücken. Denn dieser Wert beruht im Wesentlichen auf den Ankündigungen zur Erhöhung des Renteneintrittsalters und zur Einführung des Nachholfaktors. Auch profitiert die Bundesregierung davon, dass die Bundesagentur für Arbeit aus eigener Kraft ihren Teil zur Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung leisten kann.

Ansonsten hat sich bei genauem Hinsehen seit drei Monaten nichts Wesentliches mehr getan. Union und SPD sind sich weiterhin uneins darüber, wie die Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung neu aufgestellt werden soll und wie mehr Wettbewerb in den Gesundheitssektor einziehen kann. Eckpunkte dazu sollen noch vor der parlamentarischen Sommerpause vorliegen. Die soziale Pflegeversicherung, die angesichts des absehbaren Anstiegs der Beitragssätze ebenfalls reformiert werden muss, scheint auf der politischen Bühne in Vergessenheit geraten zu sein.
- **Governance.** Beim Bürokratieabbau und der Föderalismusreform schneidet die Bundesregierung ebenfalls vergleichsweise gut ab. Allerdings droht mit der Neuordnung der föderalen Ordnung Kleinstaaterei im Bildungswesen und im Umweltrecht.
- **Arbeitsmarkt.** Bis auf verschiedene Änderungen bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende hat Schwarz-Rot auf diesem Politikfeld noch nicht viel bewirkt. Einen Rückschritt markiert das geplante „Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz“, mit dem die Bundesregierung die Anti-Diskriminierungsrichtlinien der EU umsetzen will.
- Schlusslicht bildet – wie schon unter der rot-grünen Vorgängerregierung – die **Steuer- und Finanzpolitik.** Denn hier setzt die Bundesregierung hauptsächlich auf Einnahmenerhöhung und nicht auf Ausgabensenkung, um ihren Haushalt zu konsolidieren. Gleichzeitig verteilt sie mit ihrem „25-Milliarden-Euro-Sofortprogramm für Wachstum und Beschäftigung“ neue Subventionen. Klarheit über die strukturellen Veränderungen bei der Unternehmensbesteuerung gibt es jedoch immer noch nicht.

2. Arbeitsmarkt

2.1 Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeit-suchende

Kabinettsbeschluss vom 3.5.2006; 1. Beratung BT: 11.5.2006; BT-Drs. 16/1410
2./3. Beratung: 1.6.2006 (lt. Tagesordnung des Deutschen Bundestages)
geplantes In-Kraft-Treten: 1.8.2006 (im Wesentlichen)

Bewertungsrelevante Änderungen

Der Gesetzentwurf enthält mehr als 50 Änderungen zur Grundsicherung für Arbeit-suchende (SGB II). Diese sollen dazu dienen,

- o Eingliederungen und das Leistungsrecht zu verbessern,
- o Leistungsmissbrauch zu vermeiden und
- o die Verwaltungspraxis zu verbessern.

Außerdem enthält das „Fortentwicklungsgesetz“ Folgeänderungen bei der Arbeitsförderung (SGB III) und rechtstechnische bzw. redaktionelle Änderungen.

Bewertungsrelevant sind lediglich jene Neuregelungen, die eine größere finanzielle Bedeutung haben und entweder das Gros der Leistungsbezieher betreffen oder darauf abzielen, die Verwaltung der Bundesagentur für Arbeit und der Arbeitsgemeinschaften zu verbessern. Dazu zählen im Wesentlichen:

- o die Umkehr der Beweislast, ob eine eheähnliche bzw. partnerschaftsähnliche Gemein-schaft vorliegt,
- o ein automatisierter Datenabgleich zwischen Behörden (z. B. um verschwiegenes Ver-mögen des Antragstellers aufzudecken),
- o Außen- und Prüfdienste zur Aufdeckung von Leistungsmissbrauch,
- o Sofortangebote an Antragsteller zur Aufnahme von Beschäftigung oder Qualifizierung und
- o flexiblere Handhabung der Sanktionsmöglichkeiten und strengere Sanktionen bei wie-derholter Pflichtverletzung.

Bewertung

Angesichts der unerwartet hohen und weiter steigenden Kosten für das Arbeitslosengeld II, die vor allem den Bundeshaushalt belasten, ist das Anliegen der Bundesregierung ver-ständlich, die Grundsicherung für Arbeit-suchende weniger missbrauchsanfällig zu machen und so den Ausgabenanstieg einzudämmen. Die genannten Maßnahmen erscheinen grundsätzlich dazu geeignet, dieses Ziel zu erreichen.

Insbesondere die neuen Sofortangebote (Arbeitsangebote, Arbeitsgelegenheiten, Qualifizie-rungen) können dazu dienen, die Arbeitsbereitschaft der Betroffenen zu überprüfen. Sollte sich erweisen, dass ein Antragsteller nicht zur Arbeit bereit ist, kann er folgerichtig auch nicht als Arbeit suchend gelten. Allerdings ist in der Praxis darauf zu achten, dass es sich bei den Qualifizierungsangeboten um geeignete Maßnahmen handelt, deren Effektivität in

Evaluationen nachgewiesen wurde. Denn mit Scheinangeboten oder Qualifizierungsmaßnahmen, die am Bedarf des Arbeitsuchenden vorbeigehen, wird das eigentliche Ziel, Menschen wieder in Lohn und Brot zu bringen, nicht erreicht.

Außerdem ist nicht verständlich, warum das neue Sofortangebot nur für erwerbsfähige Personen eingeführt werden soll, die erstmals einen Antrag auf ALG II stellen. Personen, die innerhalb der letzten zwei Jahre Leistungen aus der Grundsicherung (SGB II) oder der Arbeitsförderung (SGB III) erhalten haben, müssen sich diesem „Work-Test“ nicht unterziehen. Dabei wäre gerade dies eine Möglichkeit, den Bestand nach Missbrauch zu durchforschen.

Die Bundesregierung möchte zudem die Sanktionen verschärfen, die ein ALG II-Empfänger riskiert, wenn er wiederholt eine seiner Pflichten nach § 31 Abs. 1 SGB II verletzt.¹ Bei erstmaligem Verstoß wird der Regelsatz für drei Monate um 30 Prozent gekürzt. Eine erneute Pflichtverletzung innerhalb eines Jahres erhöht den Kürzungssatz um weitere 30 Prozent. Um insgesamt 60 Prozent wird dann nicht mehr nur der Regelsatz, sondern das gesamte ALG II (also auch die Leistungen für Unterkunft, Heizung und Mehrbedarfe) drei Monate lang abgesenkt. Diese stärkere Sanktionsmöglichkeit könnte die Bereitschaft der Transferempfänger erhöhen, eine ihnen angebotene Stelle/Arbeitsgelegenheit anzunehmen bzw. der Eingliederungsvereinbarung entsprechend bei der Arbeitsuche mitzuwirken. In diesem Falle wäre es aber Erfolg versprechender, die Sanktionsmöglichkeiten konsequent anzuwenden, die das Gesetz jetzt schon bereit hält, statt das Instrumentarium der Höhe nach zu verschärfen, nicht aber dafür zu sorgen, dass es überhaupt angewendet wird.

Insgesamt offenbart das von der Bundesregierung vorgelegte SGB II-Fortentwicklungsgesetz dreierlei:

- Das Ziel der geplanten Änderungen besteht weniger in der Verbesserung der Vermittlungschancen der Arbeitsuchenden in den Arbeitsmarkt, sondern in Kosteneinsparungen.
- Die prinzipiell richtige Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende weist massive Konstruktionsmängel aus. Diese offenbaren sich in der Missbrauchsanfälligkeit des Systems, den Schwierigkeiten in der praktischen Umsetzung und den steigenden Kosten.
- Die Große Koalition ist nicht in der Lage, das Transfersystem grundlegend zu überarbeiten. Stattdessen doktert sie an den Symptomen herum, ohne die Ursachen zu beseitigen.

Die positiven Wirkungen des Gesetzesvorhabens auf die Beschäftigungssituation dürften daher begrenzt sein. Entsprechend verzeichnet das Merkmeter nur ein leichtes Plus:

Der Teilindikator „Arbeitsmarkt“ steigt durch die geplante SGB-II-Novelle um 1,0 Prozentpunkt.

¹ Dies gilt für jene Fälle, in denen er trotz Belehrung über die Rechtsfolgen keine ihm angebotene Eingliederungsvereinbarung abschließt, seinen dort festgelegten Pflichten (insbesondere seinen Eigenbemühungen) nicht nachkommt, eine zumutbare Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheit nicht aufnimmt oder fortführt.

2.2 Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung europäischer Richtlinien zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung

(vormals: Anti-Diskriminierungsgesetz)

Kabinettsbeschluss vom 10.5.2006; geplantes In-Kraft-Treten: 1.8.2006

Der Gesetzentwurf, dessen wesentlicher Bestandteil das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz ist, dient der Umsetzung von vier Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft zum Schutz vor Diskriminierung. Deutschland ist mit der Kodifizierung in nationales Recht bereits in erheblichen Verzug geraten, so dass Vertragsstrafen der Europäischen Union drohen.

Bewertungsrelevante Änderungen

Mit dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG, vormals: Anti-Diskriminierungsgesetz, ADG) sollen Menschen vor Benachteiligungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse oder ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, des Alters, einer Behinderung oder der sexuellen Identität geschützt werden. Für den Anwendungsbereich Beschäftigung und Beruf schreiben die EG-Gleichbehandlungsrichtlinien dem Gesetzgeber diese sieben Diskriminierungsmerkmale vor. Insofern geht das Gesetzesvorhaben im Arbeitsrecht nicht über die EU-Vorgaben hinaus.² Dies gilt jedoch nicht für die folgenden arbeitsrechtlichen Änderungen, die der Gesetzentwurf enthält:

- Der Arbeitgeber muss nach § 12 Abs. 2 AGG-E vorbeugende Maßnahmen zum Schutz vor Diskriminierung, insbesondere im Rahmen der beruflichen Aus- und Fortbildung, ergreifen.
- Zusätzlich zum Anspruch auf Schadenersatz bzw. Entschädigung hat der Arbeitnehmer ein Leistungsverweigerungsrecht, wenn der Arbeitgeber „keine oder offensichtlich ungeeignete Maßnahmen zur Unterbindung einer Belästigung oder sexuellen Belästigung am Arbeitsplatz“ ergreift (§ 14 AGG).
- Betriebsräte und Gewerkschaften erhalten nach § 17 Abs. 2 AGG-E bei Verstoß des Arbeitgebers gegen die Vorschriften des AGG zum Schutz der Beschäftigten vor Benachteiligung ein Klagerecht.
- Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes wird – anders als von der EU vorgesehen – nicht nur für Benachteiligungen aus Gründen der Rasse oder ethnischen Herkunft und des Geschlechts, sondern auch für Diskriminierungsfälle aufgrund der anderen Merkmale zuständig sein (§ 25 Absatz 1 AGG-E).

Bewertung

Das Ziel der Bundesregierung, willkürliche Benachteiligungen bestimmter Personengruppen im Arbeitsleben zu unterbinden, ist ausdrücklich zu begrüßen. Neu ist dieser Gedanke allerdings nicht. Denn das Grundgesetz verbietet jetzt schon jede Benachteiligung von Personen aufgrund ihres Geschlechts, ihres Glaubens oder anderer persönlicher Merkmale zumindest mittelbar im privatrechtlichen Bereich. Auch das Betriebsverfassungsgesetz zählt

² Anders verhält es sich für das Zivilrecht. Dort sieht die EU lediglich das Geschlecht und die Rasse oder ethnische Herkunft als geschütztes Merkmal vor.

bereits alle potenziellen Diskriminierungsgründe des AGG auf und fordert sowohl von den Arbeitnehmern als auch den Arbeitgebern ein diskriminierungsfreies Umfeld. Insofern ist der jetzt vorliegende Gesetzentwurf überflüssig. Da Deutschland aber zur Umsetzung der EU-Richtlinien verpflichtet ist, muss der Gesetzgeber tätig werden. Die Bundesrepublik befindet sich erheblich im Verzug mit der Umsetzung von drei der vier Antidiskriminierungsrichtlinien; besonderer Handlungsdruck ergibt sich daraus, dass die EU bereits ein Sanktionsverfahren gegen Deutschland beim Europäischen Gerichtshof eingeleitet hat.

Sollte das AGG wie geplant in Kraft treten, bedeutet dies mehr Kosten, Bürokratie und Unsicherheit für die Unternehmen. Ihnen entstehen zusätzliche Restrukturierungs-, Schulungs- und Verwaltungskosten, weil sie ihre Verfahren und Strukturen anpassen und die Umsetzung der Maßnahmen dokumentieren müssen. Dies erhöht den Bürokratieaufwand erheblich – entgegen den verschiedenen, auch jüngsten Initiativen der Bundesregierung zum Bürokratieabbau.³

Unklare Rechtsbegriffe, die erst durch Richterrecht ausgefüllt werden müssen, und drohende Entschädigungszahlungen führen zudem zu einem unkalkulierbaren Prozessrisiko und hohem Vergleichsdruck für die Arbeitgeber. Eine nicht unwesentliche Folge davon ist ein weiterer Schutz der Arbeitsplatzbesitzer (Insider) gegenüber den Arbeitslosen bzw. Bewerbern (Outsider), da die Fluktuation erschwert (weil potenziell verteuert) wird.

Das AGG enthält wie bereits sein Vorgänger, das ADG, ein Klagerecht für Betriebsräte und Gewerkschaften gegen den Arbeitgeber, welches keine der zugrunde liegenden Richtlinien der EU vorsieht. Die Möglichkeit des Betriebsrates (bzw. der Gewerkschaften), den Arbeitgeber durch das Arbeitsgericht dazu zu zwingen, Maßnahmen zu unterlassen, die er für diskriminierend hält, erweitert dessen Arbeit mit weiteren allgemeinpolitischen Aufgaben. Dies könnte dazu beitragen, die vertrauensvolle Zusammenarbeit von Arbeitgeber und Betriebsrat zu stören. Die im internationalen Vergleich guten Arbeitsbeziehungen würden darunter leiden, ohne dass sichergestellt wäre, dass Diskriminierung tatsächlich verhindert würde.

Darüber hinaus macht das AGG das bestehende Arbeitsrecht noch komplizierter. Schon heute regeln unterschiedliche Gesetze (z. B. das Bürgerliche Gesetzbuch, das Teilzeit- und Befristungsgesetz oder das Beschäftigungsschutzgesetz) verschiedene Fragen der unzulässigen Diskriminierung im Arbeitsleben. Die Chance wird vertan, mit der Umsetzung der EU-Richtlinien ein einheitliches Arbeitsgesetzbuch zu schaffen, das die bestehenden Regeln vereinfacht, praktikabel und justiziabel macht, die Vielzahl unterschiedlicher Schwellenwerte aufeinander abstimmt und die rechtsgeschäftliche Privatautonomie im Arbeitsrecht stärker betont.

Zudem ist unklar, ob die bestehenden Regelungen des deutschen Arbeitsrechts im Einklang mit den Antidiskriminierungsrichtlinien der EU bzw. dem geplanten AGG stehen. So hatte am 22. November 2005 der Europäische Gerichtshof entschieden, dass die mit den Hartz-Reformen eingeführte unbegrenzte sachgrundlose Befristungsmöglichkeit des Arbeitsvertrages für Arbeitnehmer ab dem 52. Lebensjahr nicht mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist. Vor allem sah der EuGH einen Verstoß gegen die so genannte Rahmen-Richtlinie (2000/78/EG), welche mit dem AGG jetzt umgesetzt werden soll. Es ist nicht erkennbar, inwiefern bei der Konzeption des AGG auf die Widerspruchsfreiheit mit bestehenden Gesetzen geachtet wurde.

³ Siehe dazu auch Kapitel 5 in diesem Gutachten.

Die europäischen Antidiskriminierungsrichtlinien entsprechen der anglo-amerikanischen Rechtstradition. So kann beispielsweise das vergleichsweise strenge Antidiskriminierungsgesetz in den USA als Korrektiv für den dort fehlenden Kündigungsschutz aufgefasst werden. Dort und im Vereinigten Königreich haben die Vorschriften zu vielen Arbeitsgerichtsprozessen geführt. Kommt das AGG ohne Einbindung in das bestehende Arbeitsrecht hinzu, drohen in Deutschland zusätzliche Verfahren und weitere Unwägbarkeiten für alle Betroffenen. Eine Verunsicherung der Unternehmen verschlechtert jedoch die Bedingungen für mehr Beschäftigung.

Der Teilindikator „Arbeitsmarkt“ sinkt durch den Entwurf eines Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes um 2 Prozentpunkte.

2.3 Fazit

Der Entwurf des **SGB-II-Fortentwicklungsgesetzes** lässt den Teilindikator „Arbeitsmarkt“ um 1 Zähler **steigen**.

Das geplante **Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz** führt zu einem **Rückgang** von 2 Prozentpunkten.

Per Saldo sinkt der Indikator für den Arbeitsmarkt im 4. Merkelmeter um 1 Prozentpunkt von 7,8 auf 6,8 Prozent.

3. Soziale Sicherung

Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung

Der Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2006 beinhaltet die Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung von 6,5 auf 4,5 Prozent zum 1.1.2007. Darauf soll ein Prozentpunkt aus der Erhöhung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer von 16 auf 19 Prozent verwendet werden. Den anderen Prozentpunkt soll die Bundesagentur für Arbeit (BA) nach den Vorgaben der Bundesregierung selbst zur Senkung beitragen.

Bewertungsrelevante Änderung / Bewertung

Die BA hatte zu Beginn dieses Jahres noch bezweifelt, ob sie dazu in der Lage sein würde. Daher berücksichtigte das 2. Merkelmeter lediglich eine Entlastung bei den Lohnzusatzkosten um einen halben Prozentpunkt, die durch den Gesetzentwurf abgedeckt war.⁴

Mit der Vorlage ihres Finanzberichts für das erste Quartal hat die BA indes die Zuversicht verbreitet, „einen ganzen Prozentpunkt der vorgesehenen Beitragssatzsenkung aus eigener Kraft zu finanzieren.“⁵ Dies wirkt sich nun positiv auf die Bewertung der Regierungspolitik aus, da das Regierungsvorhaben erfüllt wird, den Beitrag zur Arbeitslosenversicherung um insgesamt 2 Prozentpunkte zu senken. Aufgrund dieses Signals ist davon auszugehen, dass die Lohnzusatzkosten um weitere rund 4 Mrd. Euro im kommenden Jahr sinken und somit die Beschäftigungs- und Investitionsanreize steigen werden.

Der Teilindikator „Soziale Sicherung“ steigt um 2,9 Punkte.

Insgesamt liegt der Teilindikator „Soziale Sicherung“ jetzt bei 11,7 Prozent (zuletzt: 8,8 Prozent).

⁴ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Reformpolitik in Deutschland – Januar/Februar 2006, S. 19.

⁵ Vgl. BA-Pressemitteilung Nr. 22 vom 12. Mai 2006, „BA-Finanzvorstand Becker: Überschuss 2006 fällt voraussichtlich höher aus als erwartet.“

4. Steuern und Finanzen

4.1 Entwurf eines Steueränderungsgesetzes 2007

Kabinettsbeschluss vom 3.5.2006, 1. Beratung BT: 19.5.2006
geplantes In-Kraft-Treten: 1.1.2007

Bewertungsrelevante Änderungen

- „**Reichensteuer**“: Der Spitzensteuersatz soll von 42 auf 45 Prozent ab einem zu versteuernden Privateinkommen von 250.000/500.000 Euro (Alleinstehende/Verheiratete) steigen. Gewinneinkünfte (Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb oder selbstständiger Arbeit) sind davon (zunächst) nicht betroffen. Denn für sie soll es im Veranlagungszeitraum 2007 einen so genannten Entlastungsbetrag in Höhe von 3 Prozent geben. Ab 2008 gilt der neue Tarifverlauf für alle Einkommensarten; die Bundesregierung beabsichtigt laut Gesetzentwurf, die Gewinneinkünfte im Rahmen der geplanten Unternehmenssteuerreform anderweitig zu entlasten.
- Die verkehrsmittelunabhängige **Entfernungspauschale** wird gestrichen. Zurzeit können Pendler ihre Aufwendungen noch pauschal mit 30 Cent pro Kilometer **als** Betriebsausgaben bzw. Werbungskosten bei der Einkommensteuererklärung geltend machen.

Eine Härtefallregelung soll es für die so genannten Fernpendler geben, die mehr als 20 Kilometer von ihrer Arbeitsstätte entfernt wohnen. Sie können künftig ihre Fahrtkosten ab dem 21. Entfernungskilometer pauschal mit 30 Cent **wie** Werbungskosten beim zu versteuernden Einkommen berücksichtigen.

Nutzer des Öffentlichen Personennahverkehrs haben künftig nicht mehr die Möglichkeit, ihre tatsächlichen Kosten für Bus- und Bahntickets (z. B. Monatstickets) von der Steuer abzusetzen. Gleichermaßen können Autofahrer die Reparaturkosten nach einem selbst verschuldeten Unfall auf dem Weg von oder zur Arbeit nicht mehr steuerlich geltend machen.

- Der **Sparerfreibetrag** sinkt von derzeit von 1.370 Euro/2.740 Euro (Alleinstehende/Verheiratete) auf 750 Euro/1.500 Euro.
- Die Altersgrenze für die Gewährung von **Kindergeld/Kinderfreibetrag** wird schrittweise von 27 auf 25 Jahre gesenkt. Für Kinder, die 1982 geboren wurden, kann die Förderung noch bis zur Vollendung des 26. Lebensjahrs beansprucht werden. Ab dem Geburtsjahrgang 1983 liegt die Altersgrenze bei 25 Jahren.
- Künftig sind Aufwendungen für das häusliche **Arbeitszimmer** bis zu einer Höhe von 1.250 Euro im Jahr nur noch dann als Betriebsausgaben oder Werbungskosten absetzbar, wenn das Arbeitszimmer den Mittelpunkt der gesamten beruflichen Tätigkeit bildet. Bislang war es möglich, die Kosten für das Arbeitszimmer bereits dann einkommensmindernd berücksichtigen zu lassen, wenn es für mehr als die Hälfte der beruflichen Tätigkeit genutzt wurde.
- Die **Bergmannsprämie** wird stufenweise bis 2008 abgeschafft. Derzeit erhält ein Bergarbeiter steuerfrei 5 Euro für jede volle, unter Tage verbrachte Schicht. Die Zuwendung wird dem Arbeitnehmer aus der Lohnsteuer ausgezahlt, die der Arbeitgeber für ihn auf

das Arbeitsentgelt abführt. Im nächsten Jahr soll die Prämie auf 2,5 Euro halbiert werden, bevor sie ab 2008 komplett entfällt.

Das Bundesfinanzministerium (BMF) rechnet mit zusätzlichen Steuereinnahmen für Bund, Länder und Gemeinden in Höhe von insgesamt gut 2,1 Mrd. im nächsten Jahr. Bereits 2008 verdoppelt sich das Steuerplus auf 4,3 Mrd. Euro und soll bis 2010 auf über 5,4 Mrd. Euro steigen.

Bewertung

- **„Reichensteuer“**. Die Mehreinnahmen des Fiskus aus der geplanten Anhebung des Höchststeuersatzes auf 45 Prozent für Spitzenverdiener und dem auf 2007 befristeten Entlastungsbetrag für Gewinneinkünfte liegen im kommenden Jahr bei knapp 130 Mio. Euro. Angesichts dieser Höhe ist man geneigt, die derzeitige Aufgeregtheit in der Debatte als „viel Lärm um Nichts“ abzutun. Bei genauerem Hinsehen erweist sich das Vorhaben „Reichensteuer“ jedoch als steuerpolitischer Fehlschuss:

Die höheren Steuersätze sind in qualitativer Hinsicht ein negatives Signal für Leistungsträger und Investoren aus dem In- und Ausland. Die Bundesregierung beruft sich bei der Maßnahme auf das Leistungsfähigkeitsprinzip. Danach soll derjenige höhere Steuern entrichten, der ein höheres Einkommen erzielt. Aufgrund der Progression zahlt bereits heute das oberste Zehntel der Steuerzahler über 54 Prozent des gesamten Aufkommens der Einkommensteuer. Damit hat die „Reichensteuer“ lediglich eine verteilungspolitische Alibifunktion.

Zudem gibt es verfassungsrechtliche Bedenken, ob sie mit dem Gleichheitsgrundsatz vereinbar ist. Inwiefern die jetzt gefundene Regelung, zunächst alle Einkünfte über 250.000 bzw. 500.000 Euro mit 45 Prozent zu besteuern, bei Gewinneinkünften aber sofort wieder einen Abschlag von 3 Prozentpunkten zuzulassen, einer höchstrichterlichen Überprüfung in Karlsruhe standhält, ist zumindest fraglich. Zudem wird das Steuerrecht durch diese Regelung komplizierter.⁶

In- und ausländischen Investoren stellt die Bundesregierung mit der nur auf das kommende Jahr beschränkten Möglichkeit, Gewinneinkünfte von der „Reichensteuer“ auszunehmen, zudem einen ungedeckten Wechsel auf ihr künftiges Handeln aus. Denn der Gesetzentwurf sieht vor, dass ab 2008 auch die Gewinneinkünfte dem höheren Spitzensteuersatz von 45 Prozent unterliegen, wenn das zu versteuernde Gesamteinkommen über 250.000 bzw. 500.000 Euro liegt. Die zusätzliche jährliche Steuerbelastung läge dann bei 1,3 Mrd. Euro (und damit zehnmal höher als im kommenden Jahr).

Eine Entlastung der Gewinneinkünfte soll anderweitig im Rahmen der geplanten Unternehmenssteuerreform erfolgen. Dabei ist derzeit weder bekannt, wie dies geschehen soll, noch ob die Unternehmensbesteuerung tatsächlich zum 1.1.2008 neu geordnet werden wird. Außerdem schließt das BMF bislang eine nennenswerte Nettoentlastung der Unternehmen aus und hat nur angekündigt, die Besteuerung rechtsformneutral sowie einfacher und transparenter zu gestalten. Insgesamt wird die Unternehmenssteuerreform durch die Einführung der „Reichensteuer“ zusätzlich erschwert.

⁶ Auch das Einziehen einer zusätzlichen Steuerstufe verstößt gegen die Systematik des linear-progressiven Steuertarifs. Die Einkommensgrenze von 250.000/500.000 Euro ist zudem willkürlich gewählt.

Falls die Unternehmenssteuerreform später in Kraft treten sollte, will die Bundesregierung „durch ein geeignetes Gesetzgebungsverfahren die Verlängerung der Tarifbegrenzung bei den Gewinneinkünften“⁷ sicherstellen. Wie weit diese Selbstbindung trägt, ist angesichts der Vorbehalte innerhalb der SPD-Bundestagsfraktion gegenüber der für das nächste Jahr geplanten Ausnahmeregelung unklar.

Der Teilindikator „Steuern und Finanzen“ sinkt durch die geplante Einführung einer „Reichensteuer“ um 2,2 Prozentpunkte.

- **Pendlerpauschale, Sparerfreibetrag, Kindergeld/Kinderfreibetrag, Arbeitszimmer und Bergmannsprämie.** Der Entwurf zum Steueränderungsgesetz 2007 streicht bzw. kürzt im großen Umfang Steuervergünstigungen bzw. beim Kindergeld direkte Transfers. Grundsätzlich ist es zu begrüßen, wenn die Öffentliche Hand Subventionen streicht, Transferzahlungen überprüft und ihre konsumtiven Ausgaben senkt. Dies gilt sowohl mit Blick auf die angespannte Lage der Öffentlichen Haushalte als auch wegen der negativen Allokationswirkungen von Steuervergünstigungen. Diese kommen nämlich nur einem ausgewählten Kreis von Branchen, Unternehmen oder privaten Haushalten zugute und diskriminieren automatisch die Nichtbegünstigten.

Einmal gewährt, haben Steuervergünstigungen die Tendenz, sich zu verfestigen. Niemand nimmt sie mehr als Subvention wahr, was vor allem dann Schwierigkeiten bereitet, wenn sie wieder eingesammelt werden sollen. Außerdem haben sie den Nachteil, dass sich ihre Höhe von vornherein schlecht abschätzen lässt. Denn sie hängt davon ab, ob und wie stark die Steuerzahler von ihnen Gebrauch machen und wie der Steuertarif ausgestaltet ist. Daher ist mit Steuervergünstigungen immer ein gewisses Haushaltsrisiko verbunden.

Während die Kürzungen beim Kindergeld/Kinderfreibetrag, die Einschränkungen beim Arbeitszimmer und die Abschaffung der Bergmannsprämie sachgerecht sind, ergeben die Änderungen bei der Pendlerpauschale und die Senkung des Sparerfreibetrages kein ganz so eindeutiges Bild. Denn während der Subventionsabbau in quantitativer Hinsicht positiv bewertet wird, gibt es in qualitativer Hinsicht auch Abstriche:⁸

Zwar ist die Entscheidung des BMF grundsätzlich zu begrüßen, mit Blick auf die **Entfernungspauschale** das so genannte Werkstorprinzip einzuführen. Demzufolge beginnt die Arbeit erst am Arbeitsplatz; Aufwendungen, die für Fahrten zwischen Arbeitsplatz und Zuhause entstehen, gehören in die Privatsphäre und sind daher nicht vom Staat steuerlich zu begünstigen. Denn es lässt sich nicht klar voneinander trennen,

⁷ Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 10.5.2006, S. 1 f.

⁸ Ob es sich bei der Möglichkeit, Aufwendungen für Fahrten zum Arbeitsplatz steuermindernd geltend zu machen, überhaupt um eine Subvention handelt, ist strittig: Das Institut für Weltwirtschaft in Kiel zählt die Pendlerpauschale eindeutig zu den Subventionen (vgl. Boss, Alfred; Rosenschon, Astrid, Kieler Subventionsbericht, Grundlagen, Ergebnisse, Schlussfolgerungen, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 423, Institut für Weltwirtschaft Kiel, Februar 2006, S. 12). Auch eine Zusatzliste in den Koch-Steinbrück-Vorschlägen zum Subventionsabbau nennt die Entfernungspauschale. Der 20. Subventionsbericht der Bundesregierung listet sie einerseits nicht eigens als Steuervergünstigung auf (S. 9). Andererseits bezeichnet er ihre Abschaffung aber als Subventionsabbau (S. 30, 32). Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung schreibt, dass „die Frage, ob Fahrtkosten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte [...] einkommensteuerlich abzugsfähig sein sollen, aus ökonomischer Sicht nicht eindeutig beantwortet werden“ kann, bezeichnet die Entfernungspauschale aber als „plausiblen Kompromiss [...], den es im Kern zu erhalten gilt“ (siehe Jahresgutachten 2003/04, Ziffer 496).

welcher Teil der Kosten beruflich veranlasst ist (Wahl des Arbeitsplatzes) und welcher Teil zur privaten Lebensführung gehört (Wahl des Wohnorts).

Allerdings erscheint die jetzt getroffene Regelung willkürlich. Zum einen ist nicht zu begründen, warum bestimmte Personen – nämlich Fernpendler ab dem 21. Entfernungskilometer – ihre Aufwendungen pauschal geltend machen können, für diese also nicht das Werkstorprinzip gilt.⁹ Auch lässt sich nicht rechtfertigen, warum die Ausnahmeregelung erst nach 20 km, und nicht schon nach 15, erst nach 25 km oder bei einer ganz anderen Entfernung gilt.

Zum anderen ist der Eingriff auch steuersystematisch bedenklich: Entweder handelt es sich bei den Aufwendungen für die Fahrten zwischen Zuhause und Arbeitsplatz um Werbungskosten – dann müssten alle Arbeitnehmer sie steuerlich geltend machen können. Oder es handelt sich nicht um Werbungskosten – dann sollte die Vergünstigung komplett gestrichen werden. Entsprechend melden sich auch verfassungsrechtliche Bedenken, ob die Neuregelung dem Gleichheitsgrundsatz und dem Leistungsfähigkeitsprinzip genügt. So könnte das Nettoprinzip, nach dem sich das zu versteuernde Einkommen ergibt als Differenz von Einnahmen und Ausgaben (Erbwerbsausgaben, d. h. beruflich bzw. betrieblich veranlasste Ausgaben), durchbrochen bzw. nicht einheitlich angewendet werden.¹⁰

Die Fast-Halbierung des **Sparerfreibetrages** belastet die vom Staat an anderer Stelle gewollte und auch geförderte Kapitalbildung in der Bevölkerung. Außerdem steigen die Dokumentations- und Nachweispflichten bei der Steuererklärung, wenn die Kapitaleinkünfte über dem künftig niedrigeren Freibetrag liegen. Dies verstößt gegen das erklärte Ziel der Steuerpolitik, die Besteuerung zu vereinfachen.

Da der (positive) quantitative Effekt die (negative) qualitative Kritik überlagert, steigt per Saldo der Indikator für die Steuer- und Finanzpolitik durch den Abbau der Steuervergünstigungen um 1,5 Zähler.

Insgesamt lässt das Steueränderungsgesetz 2007 den Teilindikator „Steuern und Finanzen“ um 0,7 Prozentpunkte sinken.

⁹ Die Begünstigung liegt künftig bei schätzungsweise 2,5 Mrd. Euro im Jahr, wenn man davon ausgeht, dass die Pendlerpauschale den Fiskus derzeit rund 5 Mrd. Euro kostet und ihm die jetzt geplante Änderung um 2,5 Mrd. Euro entlastet. Ein ähnlicher Einspareffekt hätte sich auch realisieren lassen, wenn der Fiskus die Entfernungspauschale für alle Pendler auf 15 Cent/Kilometer halbiert hätte. Damit hätte er sich den Vorwurf der Willkür und einen neuen Ausnahmetatbestand im Steuerrecht erspart.

¹⁰ Auch sprachlich muss der Gesetzgeber einige Verrenkungen vornehmen, um die Härtefallregelung zu begründen: Aufwendungen ab dem 21. Kilometer gelten künftig nicht mehr **als** Werbungskosten, können aber **wie** Werbungskosten abgezogen werden. Um den semantischen Unterschied deutlich zu machen, heißt es in der Gesetzesbegründung: „Aus dem Wort ‚wie‘ wird ersichtlich, dass es sich bei der Entfernungspauschale [...] nicht mehr um Werbungskosten handelt, sie aber technisch als solche zu behandeln sind.“ Nicht nur dem Rheinländer, der die Pendlerpauschale bislang im Zweifelsfalle „als wie“ Werbungskosten genutzt hat, dürfte diese Sprachregelung Kopfzerbrechen bereiten.

4.2 Allgemeine Anmerkung zum Steueränderungsgesetz 2007 und zur Steuerpolitik der Großen Koalition

Nach Berechnungen des BMF beschert der Abbau der Steuervergünstigungen Bund, Ländern und Gemeinden ein Einnahmenplus von 4,1 Mrd. Euro (volle Jahreswirkung). Dieser Betrag liegt deutlich über dem veranschlagten Aufkommen aus der „Reichensteuer“ von 1,3 Mrd. Euro (volle Jahreswirkung und ohne Entlastungsbetrag). Dabei begründet die Bundesregierung den höheren Spitzensteuersatz für hohe Einkommen gerade damit, „dass starke Schultern mehr tragen können als schwache.“ Gleichzeitig belastet sie die breite Masse der vermeintlich schwachen Schultern aber wesentlich stärker. In diesem Licht kann die „Reichensteuer“ nicht einmal mehr als Symbol für eine gerechtere Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip herhalten, auf das sich die Bundesregierung bei ihrer Begründung beruft.

Statt die Mehreinnahmen aus den vorgestellten Änderungen im Einkommensteuerrecht in die öffentlichen Haushalte fließen zu lassen, wäre es sinnvoller gewesen, die Steuersätze über den gesamten Tarifverlauf zu senken und so die Steuerzahler bei der verbreiterten Bemessungsgrundlage schadlos zu halten. Dies wäre ein vertrauensbildendes Signal der Bundesregierung an die Bevölkerung. Denn im Zuge der Etatplanung für das kommende Jahr hat die Bundesregierung mit der Erhöhung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer von 16 auf 19 Prozent und der Versicherungsteuer auf ebenfalls 19 Prozent ohnehin schon die größte Steuererhöhung seit Bestehen der Bundesrepublik beschlossen. Entsprechend sank der Teilindikator „Steuern und Finanzen“ im 2. Merkmeter um 17 Prozentpunkte.¹¹

Außerdem sind mit dem „Gesetz zum Einstieg in ein steuerliches Sofortprogramm“ und dem „Gesetz zur Eindämmung missbräuchlicher Steuergestaltungen“ schon zum 1.1.2006 viele Ausnahmeregelungen gestrichen worden. Zusammen mit der Abschaffung der Eigenheimzulage für Neufälle und der Beschränkung der Verlustverrechnung bei Steuerstundungsmodellen spülen diese Maßnahmen im nächsten Jahr 27,1 Mrd. Euro in die öffentlichen Kassen. Davon entfallen knapp 17,6 Mrd. Euro auf den Bund; in den nächsten drei Jahren belaufen sich die Steuernehreinnahmen für die Gebietskörperschaften auf gut 98,1 Mrd. Euro (Bund: 62 Mrd. Euro).¹²

Bundesregierung, aber auch die Länder und Gemeinden sollten nicht weiter an der Steuer-schraube drehen, sondern sich stärker auf die Ausgabenseite konzentrieren. Hier bieten sich sowohl die konsumtiven Ausgabenposten als auch die Finanzhilfen an. Laut 20. Subventionsbericht gewährt der Bund in diesem Jahr Finanzhilfen in Höhe von 6 Mrd. Euro; noch spendabler zeigen sich die Länder, die im letzten Jahr knapp 10 Mrd. Euro verteilten und durch entsprechende Kürzungen ihre Haushalte konsolidieren könnten.¹³ Bei den Gemeinden beliefen sich die Finanzhilfen auf 1,4 Mrd. Euro (2005). Doch Bund, Länder und Gemeinden sind eine systematische Analyse des Kürzungspotenzials auf der Ausgabensei-

¹¹ Siehe ausführlich zur Kritik und Bewertung dieses Maßnahmenpakets: Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Reformpolitik in Deutschland – Januar/Februar 2006, S. 24 f. Die Erhöhung der Mehrwertsteuer und der Versicherungsteuer hat der deutsche Bundestag am 19.5.2006 nach 2./3. Beratung des Haushaltsbegleitgesetzes 2006 mit der Stimmenmehrheit von Unions- und SPD-Fraktion beschlossen.

¹² Vgl. zu den genannten Änderungen im Steuerrecht: Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Reformpolitik in Deutschland – November/Dezember 2005, S. 20 ff. Die Zahlen ergeben sich aus Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln auf Basis der in den Gesetzentwürfen aufgeführten Planzahlen des BMF.

¹³ Vgl. hierzu Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2003 bis 2006 (20. Subventionsbericht), BT-Drs. 16/1020 vom 22.3.2006.

te ihrer Haushalte bislang schuldig geblieben. Um ihre strukturellen Defizite zu mindern, wählen sie stattdessen den politisch bequemeren Weg und erhöhen die Einnahmen.

Die jüngste Steuerschätzung sollte die Bundesregierung zum Anlass nehmen, ihre gesamten Steuerpläne noch einmal zu überdenken. Denn Bund, Länder und Gemeinden können allein in diesem Jahr 8,1 Mrd. Euro Mehreinnahmen erwarten. Auch in den kommenden Jahren werden die Steuerquellen aufgrund der besseren Konjunktur kräftiger sprudeln. Dies schafft Raum für Entlastungen. So könnte die Mehrwertsteuererhöhung auf 2 Punkte des Regelsatzes begrenzt werden. Die Einnahmen daraus sollten komplett in die Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung fließen. Denkbar wäre aber auch, den Solidaritätszuschlag abzubauen und somit Bürger und Unternehmen bei den direkten Steuern zu entlasten. Die Erhöhung der Versicherungssteuer auf 19 Prozent gehört ebenfalls auf den Prüfstand.

Keine Änderung.

4.3 Entwurf eines Ersten Gesetzes zum Abbau bürokratischer Hemmnisse insbesondere für die mittelständische Wirtschaft (Mittelstandsentlastungs-Gesetz)

Kabinettsbeschluss vom 25.4.2006, 1. Beratung BT: 11.5.2006, BT-Drs. 16/1407
geplantes In-Kraft-Treten: am Tag nach der Verkündung bzw. am 1.1.2007

Bewertungsrelevante Änderungen

An dieser Stelle werden nur die steuerrechtlichen Neuregelungen des Mittelstandsentlastungs-Gesetzes aufgeführt. Weitere Maßnahmen und eine ausführliche Kommentierung finden sich im Kapitel 5.1.

- 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.

Bewertung

Die Heraufsetzung der Grenze für die steuerliche Buchführungspflicht und der höhere Kleinbetrag sind zu befürworten. Die Anhebung der Buchführungspflichtgrenze für Unternehmen, die nicht verpflichtet sind, nach dem Handelsrecht eine Bilanz aufzustellen, setzt den mit dem Kleinunternehmerförderungs-Gesetz eingeschlagenen Weg fort. Rückwirkend zum 1. Januar 2003 wurde die Betragsgrenze für die Buchführungspflicht bereits von 260.000 auf 350.000 Euro angehoben.¹⁴ Die Bundesregierung setzt nun um, was das Institut der deutschen Wirtschaft Köln schon damals vorgeschlagen hatte.¹⁵

¹⁴ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Reformbarometer Februar 2002, S. 15 f.

¹⁵ Siehe ausführlich: 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. 51 f.

Die Bauabzugsteuer ist ein mit hohen bürokratischen Belastungen verbundenes Instrument zur Eindämmung der Schwarzarbeit am Bau. Beim Finanzamt müssen Freistellungsbescheinigungen zur Vorlage beim Auftraggeber eingeholt werden, andernfalls ist ein 15-prozentiger Steuerabzug auf die Rechnung vorzunehmen. Die Abgrenzung der Leistungen, die der Bauabzugsteuer unterliegen von solchen, die dies nicht tun, führt immer wieder zu Problemen. In der Bauindustrie gibt es aber auch Befürworter der Bauabzugsteuer. Trotzdem sind Schritte zu ihrer Abschaffung unter dem Gesichtspunkt der Steuervereinfachung und des Bürokratieabbaus positiv zu werten.

Der Teilindikator „Steuern und Finanzen“ steigt durch diese Maßnahmen des Mittelstands-Entlastungsgesetzes um 1,5 Zähler.

4.4 Fazit

Das **Steueränderungsgesetz 2007** lässt den Teilindikator „Steuern und Finanzen“ um 0,7 Zähler **sinken**.

Die steuerrechtlichen Änderungen des **Mittelstandsentlastungs-Gesetzes erhöhen** ihn um 1,5 Zähler.

Per Saldo steigt der Teilindikator „Steuern und Finanzen“ im 4. Merkelmeter um 0,8 Prozentpunkte von -12,3 auf -11,5 Prozent.

Trotz dieser leichten Verbesserung steht die Steuer- und Finanzpolitik weiterhin deutlich schlechter dar als zu Beginn der Legislaturperiode und ist weit davon entfernt, einen positiven Beitrag zu mehr Beschäftigung und Wachstum in Deutschland zu leisten.

5. Governance

5.1 Entwurf eines Ersten Gesetzes zum Abbau bürokratischer Hemmnisse insbesondere für die mittelständische Wirtschaft (Mittelstandsentlastungs-Gesetz, MEG)

Kabinettsbeschluss vom 25.4.2006, 1. Beratung BT: 11.5.2006, BT-Drs. 16/1407
geplantes In-Kraft-Treten: am Tag nach der Verkündung bzw. am 1.1.2007

Bewertungsrelevante Änderungen

- 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).

Weitere Elemente des MEG – wie die Vereinfachung der Formulare für die Deklaration von Altholz – scheinen für die Mehrheit der mittelständischen Unternehmen eher von geringerer Relevanz zu sein und werden daher nicht gesondert kommentiert. Auch die im Eckpunkte-katalog der Bundesregierung aufgeführten „weiteren Maßnahmen“ zum Bürokratieabbau wurden hier nicht mit bewertet, da sie nicht Bestandteil des MEG-E sind.

Bewertung

Mit dem Entwurf eines Mittelstandsentlastungsgesetzes folgt die Große Koalition vom Prinzip her der Sammlung von Einzelvorschlägen zur Reduzierung der Bürokratie, wie sie bereits der ehemalige Bundeswirtschaftsminister Wolfgang Clement in der letzten Legislaturperiode betrieben hat. Ausgehend von einem ursprünglich für einige Modellregionen vorgesehenen Maßnahmenkatalog wurde im Jahr 2004 ein 54-Punkte-Programm entwickelt, das bis April 2005 auf 75 Einzelvorhaben zur Verringerung der administrativen Lasten für Unternehmen und Bürger aufgestockt wurde.

Doch die Maßnahmen lassen keinen systematischen Bezug zu einer Gesamtkonzeption erkennen. Zu den bis Mitte 2005 abgeschlossenen 29 Vorhaben gehören so unterschiedliche Dinge wie die Erlaubnis, Arzneimittel im Internet zu vertreiben, oder ein „Verwaltungsdatenverwendungsgesetz“, das die rechtliche Basis dafür schafft, in der Statistik die von Behörden erhobenen administrativen Daten zu nutzen, um auf monatliche bzw. vierteljährliche Direkterhebungen in Handwerk, Handel, Gastgewerbe und weiteren Dienstleistungsbereichen (z. B. Verkehr, Nachrichtenübermittlung) verzichten zu können.

In den vergangenen beiden Legislaturperioden hat der Bund 796 neue Gesetze verabschiedet, nur 194 sind entfallen. Die Zahl der neuen Regelungen überstieg bei weitem die der wegfallenden Gesetze und Verordnungen deutlich. Die Ursache hierfür dürfte in der Herangehensweise zu suchen sein: Das Sammeln von Einzelmaßnahmen kann keine nachhaltige Verbesserung bringen, da sie im politischen Prozess „untergehen“. Gefordert ist

stattdessen eine systematische Vorgehensweise, die den konsequenten Abbau bestehender Regulierungen und die Entstehung neuer Gesetze als zwei Seiten derselben Medaille begreift. Dieser Kritikpunkt gilt prinzipiell auch für das neue Mittelstandsentlastungs-Gesetz.

Inhaltlich kann das Mittelstandsentlastungs-Gesetz (MEG) als Fortführung des „Kleinunternehmensfortführungs-Gesetzes“ (Small Business Act) der rot-grünen Regierung aufgefasst werden. Das MEG firmierte im Koalitionsvertrag von Union und SPD noch als „small company act“.

Trotz der Kritik an der fehlenden Systematik enthält der Gesetzentwurf durchaus Verbesserungen für die Unternehmen. Im Einzelnen:

- Die Entlastung der KMU von Statistikpflichten gehört zu den seit längerem bestehenden Forderungen aus der Wirtschaft. Die Anhebung ist daher prinzipiell zu befürworten, da sie kleinere Mittelständler (20 bis 49 Beschäftigte) von Berichtspflichten befreit. Erkauft wird diese Entlastung allerdings durch einen Verlust an unterjährigen Informationen zur Entwicklung der Betriebe und ihrer Beschäftigung, der in manchen Branchen (vor allem im Baugewerbe) aufgrund der Größenstruktur beträchtlich ist. Weitere Entlastungen bei statistischen Berichtspflichten wie bei der Novellierung Lohnstatikgesetz sind ebenfalls zu begrüßen.
- Der Bundesrat hat in einer Gesetzesinitiative eine Heraufsetzung der Schwelle auf 20 Mitarbeiter vorgeschlagen. Insofern springt die Bundesregierung mit einer Heraufsetzung auf zehn Beschäftigte etwas kurz und verschenkt Entlastungspotenziale, geht aber in die richtige Richtung.
- Die Vereinfachung und Beschleunigung von Zulassungsverfahren im Umwelt- und Chemiebereich wird seit langem gefordert. Die Maßnahme ist daher als positiver, wenn auch kleiner Schritt zu werten.

Auch wenn es sich bei dem Mittelstandsentlastungs-Gesetz nicht um „den großen Wurf“ handelt und die Vorlage ein Sammelsurium von Maßnahmen ist, kann es dazu beitragen, die Bürokratieintensität abzubauen. Daher:

Der Teilindikator „Governance“ erhöht sich durch das Gesetzesvorhaben zum Bürokratieabbau um 1,1 Prozentpunkte.

5.2 Entwurf eines Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates und „Programm Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“

Kabinettsbeschluss vom 25.4.2006, 1. Beratung BT: 11.5.2006, BT-Drs. 16/1406;¹⁶
2./3. Beratung: 1.6.2006 (lt. Tagesordnung des Deutschen Bundestages)
geplantes In-Kraft-Treten: am Tag nach der Verkündung

Problembeschreibung

Für eine systematische Entbürokratisierung müssen bestehende Gesetze und Entwürfe neuer Gesetzesvorhaben gleichermaßen einer Überprüfung unterzogen werden. Eine effiziente und bürokratiearme Gesetzgebung entlastet Bürger und Unternehmen und macht Ressourcen für andere Verwendungen frei. Die Erfahrungen mit den Initiativen zum Bürokratieabbau der Vergangenheit haben jedoch gelehrt, dass die Sammlung von Einzelvor-

¹⁶ Das „Programm Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ ist nicht Bestandteil des Gesetzentwurfes.

schlagen keine nachhaltige Entlastung bringen kann. Denn ihre Wirkung wird durch neue Gesetzesvorhaben überkompensiert, und nicht selten „versanden“ die wichtigsten Vorschläge im politischen Prozess.

Zu einer systematischen Herangehensweise gehören daher eine wirksame Gesetzesfolgenabschätzung für neue Vorhaben, eine Gesetzesrevision für bestehende Gesetze und die Institutionalisierung der Entbürokratisierung durch ein hochrangig angesiedeltes, aber unabhängiges Kontrollgremium.¹⁷

Die Forderung nach der Einsetzung einer unabhängigen Stelle zur Überprüfung von Gesetzesvorlagen und bestehender Gesetze stützt sich auf internationale Vorbilder; positive Erfahrungen gibt es z. B. in den Niederlanden, im Vereinigten Königreich und in den USA. Gleiches gilt für die Forderung nach einer standardisierten Bürokratiekostenmessung, auf deren Basis Maßnahmen zur Verringerung der Belastungen „informiert“ getroffen werden können. Vorbild sind hier ebenfalls die Niederlande. Inzwischen haben Dänemark, Norwegen, Ungarn, Polen und das Vereinigte Königreich das Verfahren übernommen oder stehen kurz davor.

Bewertungsrelevante Änderungen

- Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates
- Einführung des Standardkosten-Modells

Nach niederländischem Vorbild beschränkt sich die Messung der zu reduzierenden Bürokratie nach dem **Standardkostenmodell** auf Informations- und Erhebungskosten.

Das Konzept der Bundesregierung erschließt sich erst, wenn man den Gesetzentwurf und das „Programm Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ zusammen betrachtet. Denn nach den Vorstellungen ist der Normenkontrollrat nur einer von fünf Akteuren, die bei dem geplanten Bürokratieabbau nach niederländischem Vorbild eine Rolle spielen. Dabei handelt es sich um den Nationalen Normenkontrollrat, den Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau, die Koordinatorin für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung, die Bundesministerien sowie die Bundesregierung.

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR)

- ist ein unabhängiges Kontroll- und Beratungsgremium der Bundesregierung, angesiedelt beim Bundeskanzleramt (§1 Abs. 1),¹⁸
- unterstützt die Bundesregierung, die Bürokratiekosten zu verringern (§ 1 Abs. 2),
- überprüft als unabhängiges Kontroll- und Beratungsgremium die Einhaltung der Grundsätze der Standardisierten Bürokratiekostenmessung (§ 4 Abs. 1 Satz 1),
- „überprüft die Gesetzesentwürfe der Bundesministerien vor deren Vorlage an das Bundeskabinett“ (§ 4 Abs. 2), Grundlage für die Prüfung bilden die von den Ressorts ermittelten Bürokratiekosten,

¹⁷ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, „Entbürokratisierung als Aufgabe für die neue Legislaturperiode“, Thesenpapier, Pressekonferenz vom 23.1.2006, Berlin.

¹⁸ Das niederländische Pendant zum NKR ist der unabhängige „Rat zur Vermeidung administrativer Lasten“ (ACTAL); laut Gesetzentwurf wird die Unabhängigkeit des NKR durch die organisatorische Zuordnung beim Bundeskanzleramt nicht berührt.

- entscheidet selbst darüber, welche Gesetzentwürfe der Bundesregierung er prüft,
- unterbreitet der Bundesregierung (nicht bindende) Verbesserungsvorschläge.
- Seine Aufgabe liegt nicht in der Durchführung der standardisierten Bürokratiekostenmessung,
- er hat keine Mitentscheidungsbefugnis bei der Gesetzgebung.

Der **Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau** (interministerielle Steuerungsgruppe)¹⁹

- besteht aus den beamteten Staatssekretären der Bundesministerien,
- leitet die einzelnen Ministerien an, die standardisierte Bürokratiekostenmessung durchzuführen,
- stellt Einheitlichkeit des Verfahrens und einheitliche Umsetzung sicher,
- soll zu „einem frühestmöglichen Zeitpunkt“, spätestens im Rahmen der Ressortabstimmung, an der Gesetzgebung beteiligt werden,
- schlägt der Bundesregierung auf Basis der Bürokratiekostenmessung/Nullmessung Maßnahmen zur Verringerung der Bürokratiekosten vor.

Die **Koordinatorin für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung**

- ist beim Bundeskanzleramt angesiedelt,
- hat den Vorsitz des Staatssekretärsausschusses,
- steuert mit dem Staatssekretärsausschuss den Gesamtprozess zur Einführung der Bürokratiekostenmessung.

Die **Bundesministerien**

- führen die standardisierte Bürokratiekostenmessung durch.
- Jedes Ressort überprüft eigenständig seinen Normbestand. Prüfungsgegenstand sind (zunächst) die Informationspflichten der Wirtschaft.²⁰ Daraufhin wird mithilfe des Standardkosten-Modells die Nullmessung durchgeführt.

Die **Bundesregierung**

- legt Zielmarken für den Abbau der Bürokratiekosten fest,
- berichtet fortlaufend über die Einhaltung der Zielmarken.

¹⁹ vgl. hierzu und im Folgenden: „Programm Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“, Kabinettsbeschluss vom 25.4.2006. Der Staatssekretärsausschuss übt im Wesentlichen jene Funktion aus, die in den Niederlanden die Organisationseinheit IPAL („Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten“) erfüllt.

²⁰ Später sollen auch die Informationspflichten der Bürger und der Verwaltung überprüft werden.

Bewertung

Mit dem Gesetz zur Einsetzung eines Normenkontrollrates richtet sich die Bundesregierung grundsätzlich nach dem niederländischen Vorbild und folgt auch Vorschlägen, die das IW zum Thema gemacht hat.²¹

Der gelegentlich vorgebrachte Kritikpunkt, hier werde Bürokratie mit neuer Bürokratie bekämpft, ist vor dem Hintergrund der schlanken Gestaltung des NKR und der niederländischen Erfahrungen (mit 20 Mitarbeitern im Regierungs-Kontrollgremium IPAL und zehn in der Standardkosten-Messungsstelle ACTAL) unbegründet. Es steht im Gegenteil eher zu befürchten, dass die Messung für tausende Gesetze und Vorschriften zu langsam vorangeht, da eine zu geringe Personalausstattung des Sekretariats besteht bzw. im Gesetz keine Schaffung einer dem Kontrollrat zuarbeitenden Stelle wie ACTAL erwähnt wird.

Etwas unklar bleibt, wie das Sekretariat des NKR personell und finanziell ausgestattet wird. Die Bürokratiemessung nach dem Standardkostenmodell erfordert einen nicht geringen Aufwand; bei Einhaltung eines einheitlichen Erfassungsstandards dürfte diese Arbeit auch nicht allein oder überwiegend durch die Vergabe externer Gutachten zu erledigen sein.

Die Einschränkung, nach dem Standardkosten-Modell lediglich die Informations- und Erhebungskosten zu schätzen und die materiellen Kosten der Gesetzesbefolgung außen vor zu lassen, mutet zunächst problematisch an. Schließlich gehen von vielen Gesetzen hohe Befolgungskosten aus, die nicht selten den mit dem Gesetz verbundenen Nutzen zu überschreiten drohen.

Doch handelt es sich hierbei um eine notwendige Beschränkung, um das Verfahren aus der politischen Kontroverse um Regulierungsinhalte herauszuhalten. In den Niederlanden tragen alle im Parlament vertretenen Parteien die Reduktion der Bürokratie nach dem Standardkostenmodell mit, so dass davon ausgegangen wird, eine 25-prozentige Reduktion in der laufenden Legislaturperiode zu erreichen. Der Einsatz für eine Deregulierung (inhaltliche Entbürokratisierung) muss unabhängig von der systematischen Reduktion der Belastungen mithilfe des Standardkostenmodells auf politischer Ebene geleistet werden.

An entscheidender Stelle springt der Gesetzentwurf wesentlich zu kurz: Der Normenkontrollrat überprüft nur die Gesetzentwürfe der Bundesministerien vor deren Vorlage an das Bundeskabinett. Nicht Gegenstand der Prüfung sind Gesetzentwürfe des Bundestages (auch nicht der Regierungsfractionen) und des Bundesrates (hier wären jene relevant, die eine parlamentarische Mehrheit finden könnten). Im Falle von Entwürfen der Regierungsfractionen ist dies umso erstaunlicher, als oftmals die Bundesministerien eine Formulierungshilfe vorbereiten.

Ebenso wenig scheinen Änderungen eines Regierungsvorhabens prüfungsrelevant, die im Zuge der parlamentarischen Beratung vorgenommen werden (infolge von Beschlüssen der Parlamentsausschüsse, nach Anhörungen, zwischen 1. und 2./3. Beratung). Auch die Selbstbindung der Bundesregierung, ihre eigenen Vorhaben vom Normenkontrollrat prüfen zu lassen, ist bei genauerem Hinsehen schwach. Denn sie kann ihre Gesetzesinitiativen immer über die Fraktionen in den Bundestag einbringen und damit den NKR umgehen.

Grundsätzlich plant die Bundesregierung, eine Bestandsaufnahme der bestehenden Gesetze und eine „Nullmessung“ nach dem Standardkosten-Modell vorzunehmen. Allerdings fehlt

²¹ 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.

noch die wesentliche Festlegung, bis wann dies geschehen soll. Ebenso wenig hat die Bundesregierung bislang erklärt, um wie viel Prozent die Bürokratiekosten bis zum (regulären) Ende der Legislaturperiode sinken sollen. In den Niederlanden hat sich die Regierung verpflichtet, die Bürokratiekosten bis 2007 mit Hilfe des im Jahr 2002 eingeführten Standardkosten-Modells um 25 Prozent zu senken. Laut Zeitungsberichten will die Bundesregierung die Abbauziele und den Zeitraum erst in einem zweiten Schritt festlegen.²² Einen entsprechenden Hinweis enthalten aber weder der Gesetzentwurf noch das „Programm Bürokratieabbau“.

Im jetzigen Stadium besteht die Gefahr, dass der Nationale Normenkontrollrat nicht die in ihn gesetzten Erwartungen erfüllen kann. Das Vorhaben würde an Glaubwürdigkeit gewinnen, wenn die Bundesregierung schon jetzt ihre Abbauziele konkretisieren würde. Außerdem sollte sich der Prüfauftrag des NKR auch auf die Gesetzentwürfe der Regierungsfraktionen und des Bundesrates erstrecken.

Dennoch geht die Bundesregierung mit ihrem Plan in die richtige Richtung. Nicht zu unterschätzen ist die disziplinierende Wirkung, die von dem öffentlichen Rechtfertigungsdruck ausgeht, sollte sie Ratschläge des NKR nicht berücksichtigen oder eigene Vorhaben als Fraktionsentwürfe in die parlamentarische Beratung bringen, um ihn auszuhebeln.

Der Teilindikator Governance steigt um 2,2 Prozentpunkte.

5.3 Fazit

Das **Mittelstandentlastungs-Gesetz** (Entwurf) lässt den Teilindikator „Governance“ um 1,1 Punkte **steigen**.

Der Entwurf des Gesetzes über die Einrichtung eines **Nationalen Kontrollrates erhöht** den Teilindikator um 2,2 Zähler.

Insgesamt steigt der Teilindikator „Governance“ für das 4. Merkelmeter um 3,3 Prozentpunkte von 6,7 auf 10,0 Prozent.

²² Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 96 vom 26.4.2006, S. 14.