

Reformpolitik in Deutschland – Berliner Babysteps und Chancen für 2008

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, 5.3.2007

Inhalt

1	Zusammenfassung der Ergebnisse	3
2	Arbeitsmarkt	7
3	Soziale Sicherung	11
4	Steuern und Finanzen	16
5	Governance	31

1 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die gut laufende Konjunktur hat der Bundesregierung in der jüngsten Zeit lauter frohe Botschaften beschert:

- Die registrierte Arbeitslosigkeit lag im Februar 2007 bei 4,2 Millionen. Gegenüber dem Vorjahr gab es 826.000 Arbeitslose weniger. Die Arbeitslosenquote ging auf 10,1 Prozent zurück und ist damit um 2,1 Prozentpunkte niedriger als vor einem Jahr.
Gleichzeitig haben immer mehr Menschen einen Arbeitsplatz: Die Zahl der Erwerbstätigen ist im Januar 2007 auf knapp 38,93 Millionen (+543.000 gegenüber dem Vorjahr) gestiegen. Im Dezember 2006 waren knapp 27 Millionen Menschen sozialversicherungspflichtig beschäftigt – 452.000 mehr als im Vorjahr. Dies freut nicht nur die Bundesregierung, sondern auch die Sozialkassen, die höhere Einnahmen verbuchen können.
- Die Steuerquellen sprudeln kräftiger. Der Fiskus kann laut Steuerschätzung in diesem Jahr aufgrund der besseren konjunkturellen Lage über 20 Milliarden Euro mehr verfügen als ursprünglich erwartet. Die höhere Mehrwertsteuer wird nicht – wie noch vor einem Jahr befürchtet – die Konjunktur abwürgen.
- Bereits 2006 konnte Deutschland erstmals seit fünf Jahren wieder das Maastrichter 3-Prozent-Defizitkriterium einhalten: Das Statistische Bundesamt meldete ein gesamtstaatliches Finanzierungsdefizit von 1,7 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Zu Beginn des Jahres 2006 ging die Bundesregierung noch von einem deutlichen Verstoß gegen den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt aus und begründete damit die Mehrwertsteuererhöhung.
- Nach vorläufigen Berechnungen des Statistischen Bundesamtes 2006 lag das reale Bruttoinlandsprodukt um 2,7 Prozent über dem Vorjahresniveau – damit ist das Wirtschaftswachstum so hoch wie seit sechs Jahren nicht mehr.

Die guten Nachrichten vom Arbeitsmarkt und vom Staatshaushalt sind auf den derzeitigen Konjunkturaufschwung zurückzuführen. Sie dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass Deutschland weiterhin eine Reihe hausgemachter Probleme zu lösen hat, um dauerhaft mehr Beschäftigung und Wachstum zu ermöglichen. Dazu zählen der inflexible Arbeitsmarkt und die hohe Langzeitarbeitslosigkeit, die weiterhin hohen Beiträge zu den Sozialversicherungen, das ineffiziente und unübersichtliche Steuersystem sowie die strukturellen Haushaltsdefizite von Bund, Ländern und Gemeinden. Überdies fordern auch die Globalisierung, die Alterung der Gesellschaft und der Strukturwandel Antworten von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, um den Wohlstand für die Zukunft zu sichern.

Die große Koalition befindet sich jetzt in der komfortablen Lage, aus einer Position der Stärke handeln und den konjunkturellen Auftrieb für weitere Strukturveränderungen nutzen zu können. Über diesen Vorteil verfügte die rot-grüne Vorgängerregierung nicht. Die derzeitige Situation verdeutlicht, dass sich die Reformen der Agenda 2010 und die dreistufige Steuerreform von 2001 bis 2005 gelohnt haben. Denn sie stärken die Dynamik des Konjunkturaufschwungs.

Auf diesen Erfolg kann sich die Bundesregierung berufen, wenn sie der Bevölkerung weitere Reformen „zumuten“ will. Entscheidend dabei ist, dass diese dazu beitragen, die Bedingungen für Beschäftigung und Wachstum zu verbessern. Nicht mehr zumutbar sind hingegen Weichenstellungen wie die Gesundheitsreform, die eindeutig in die falsche Richtung führen (siehe [5. Merkelmeter](#), S. 9 ff.).

Seit November 2006 hat das schwarz-rote Regierungsbündnis per Saldo in drei der vier betrachteten Politikbereiche zugelegt:

Arbeitsmarkt. Das vom Bundestag verabschiedete „Gesetz zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen“ enthält sowohl positive als auch negative Elemente. Ein Fortschritt ist in den gelockerten Bedingungen zu sehen, unter denen über 52-Jährige künftig ohne Angabe von Sachgründen befristet beschäftigt werden können. Kontraproduktiv ist hingegen die Ausweitung bestehender Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik wie die Entgeltsicherung oder die Eingliederungszuschüsse für ältere Arbeitnehmer, da sich diese bereits in der Vergangenheit als weitgehend nutzlos erwiesen haben.

Im Bereich der **Sozialen Sicherung** hat es Rückschritte gegeben: Das Gesetz zur schrittweisen Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre beinhaltet eine großzügige Ausnahmeregelung. Sofern Arbeitnehmer 45 Versicherungsjahre nachweisen, können sie weiterhin abschlagsfrei mit 65 Jahren in Rente gehen. Diese neue versicherungsfremde Leistung geht zulasten der jungen Generation und kostet rund ein Drittel der mit der „Rente mit 67“ eigentlich möglichen Entlastung beim Beitragssatz. Sinnvoll ist zwar der Plan, ausgebliebene Rentenkürzungen dann nachzuholen, wenn es wieder Erhöhungsspielraum gibt. Diese Reparaturmaßnahme wurde erforderlich, weil aufgrund einer Schutzklausel, die ein Absinken des aktuellen Rentenwerts verbietet, Riester- und Nachhaltigkeitsfaktor nicht richtig wirken konnten. Allerdings ist zu bemängeln, dass die „modifizierte Schutzklausel“ erst frühestens ab 2011 angewendet werden soll.

Bei den Sozialversicherungsbeiträgen gab es ebenfalls Bewegung: Der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung ist zum 1.1.2007 um 0,4 Prozentpunkte auf 19,9 Prozent gestiegen. An die Arbeitslosenversicherung müssen Arbeitnehmer und Arbeitgeber hingegen mit 4,2 Prozent 0,3 Prozentpunkte weniger abführen als ursprünglich geplant. Insgesamt liegt der paritätisch finanzierte Beitragssatz bei 39,7 Prozent. Allerdings kommen für die Arbeitnehmer noch der GKV-Sonderbeitrag von 0,9 Prozent sowie für jüngere Kinderlose ein Zuschlag zur Pflegeversicherung von 0,25 Prozentpunkten hinzu. Außerdem ist angesichts der Dynamik der Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung mit weiter steigenden Beiträgen zu rechnen.

Steuern und Finanzen. Für Auftrieb sorgen trotz aller Kritik im Detail die Pläne zur Unternehmensteuerreform. Die Belastung von Unternehmensgewinnen sinkt auf unter 30 Prozent. Dies stärkt den Standort Deutschland im internationalen Wettbewerb. Auch erreicht die Bundesregierung ihr Ziel, die Gewinne von Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen annähernd gleich zu besteuern. Kontraproduktiv erweisen sich hingegen vor allem die geplante Besteuerung von Funktionsverlagerungen, die Zinsschranke und die Abschaffung der degressiven Afa. Diese Änderungen behindern Investitionen und damit den Aufbau von Beschäftigung.

Erneut Rückenwind erhält die Bundesregierung von der Konjunktur: Aufgrund der deutlichen Steuermehreinnahmen und dem Überschuss der Sozialversicherungen liegt der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo 2006 bei -1,7 Prozent des BIP. Positiv hat sich auf den Teilindikator „Steuer und Finanzen“ zudem ausgewirkt, dass Schwarz-Rot im Rahmen der Hightech-Strategie von 2007 bis 2009 insgesamt 6 Milliarden Euro mehr für Forschung und Entwicklung ausgeben will. Dies verbessert die Struktur des Bundesetats.

Schließlich konnte die Bundesregierung auch im Bereich **Governance** ein wenig punkten. Grund dafür ist das so genannte Planfeststellungsbeschleunigungsgesetz, das die Planung von Infrastrukturprojekten in den Bereichen Verkehr und Energie erleichtern soll. Im Wesentlichen überträgt es das einfachere Planungsrecht, das nach der Wiedervereinigung auf die neuen Bundesländer beschränkt war, auf ganz Deutschland. Enttäuschend ist hingegen das von der Bundesregierung als „Leuchtturmprojekt“ angekündigte zweite Mittelstandsentlastungsgesetz. Es leistet nur einen vernachlässigbar geringen Beitrag zum Bürokratieabbau.

Das Merkelmeter im Überblick

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

¹ Erscheinungsdatum der WirtschaftsWoche
² Durchschnitt der vier Teilindikatoren
³ der erforderlichen Reformen (Referenz: Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Vision Deutschland – Was jetzt zu tun ist, Ein Reformkonzept für die neue Bundesregierung, Köln, 2005)
Ausgangswert (18. September 2005) = 0 Prozent
Werte unter 0: Verschlechterung
Werte über 0: Verbesserung

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

Die aktuellen Punktwertungen im Einzelnen

Arbeitsmarkt

- Ausweitung von Entgeltsicherung, Eingliederungszuschuss und Weiterbildungsförderung in den Betrieben für ältere Menschen -1,0
- Erleichterung der befristeten Beschäftigung für Arbeitnehmer ab 52 Jahren +2,0
- +1,0**

Soziale Sicherung

- Abschlagsfreie „Rente mit 65“ nach 45 Versicherungsjahren -2,2
- Anhebung des Rentenbeitrags von 19,5 auf 19,9 Prozent -1,5
- Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung auf 4,2 Prozent +0,7
- 3,0**

Steuern und Finanzen

- Unternehmensteuerreform
 - Höhere Nettoentlastung der Unternehmen +3,0
 - Thesaurierungsbegünstigung +1,5
 - Keine einheitliche Bemessungsgrundlage von Gewerbesteuer und Körperschaftsteuer durch deutliche Ausweitung der Besteuerung ertragsunabhängiger Elemente (Verbesserung gegenüber den bereits bewerteten Eckpunkten) +5,9
 - Zinsschranke -3,0
 - Besteuerung von Funktionsverlagerungen -3,7
 - Abschaffung der degressiven AfA -1,5
 - Begrenzung der Sofortabschreibung für geringwertige Wirtschaftsgüter -0,7
 - Verschärfung der Mantelkaufregelung -1,5
 - Neuregelung der Gewerbesteuer +0,7
- Abgeltungsteuer +1,5
- Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements -0,7
- 6 Milliarden Euro mehr für Forschung und Entwicklung bis Ende 2009 +1,5
- Gesamtstaatliches Defizit von 1,7 Prozent des BIP +5,9
- +8,9**

Governance

- schnellere Planungsverfahren +2,2
- 2. Mittelstandsentlastungsgesetz 0,0
- +2,2**

2 Arbeitsmarkt

2.1 Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen

Kabinettsbeschluss vom 30.11.2006, 1. Beratung BT: 14.12.2006, 2./3. Beratung BT: 9.3.2007; abschließende Beratung BR: 30.3.2007 (voraussichtlich)

Bewertungsrelevante Änderungen

- Neufassung der Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer,
- Neugestaltung des Eingliederungszuschusses für ältere Arbeitnehmer,
- Ausweitung der Weiterbildungsförderung in Betrieben und
- europarechtskonforme Neuregelung der befristeten Beschäftigung von Arbeitnehmern ab dem 52. Lebensjahr.

Bewertung

- **Entgeltsicherung, Eingliederungszuschuss und Weiterbildungsförderung in Betrieben für ältere Arbeitnehmer**

Grundsätzlich sind diese Instrumente schon heute Bestandteil der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Bundesagentur für Arbeit (BA). Insofern enthält das Gesetzesvorhaben, das Bestandteil der „Initiative 50plus“ der Bundesregierung ist, nichts Neues. Lediglich die Ausgestaltung dieser Instrumente ändert sich:

Die **Entgeltsicherung** ist eine Art Kombilohn für ältere Arbeitnehmer, der den Unterschied zwischen dem pauschalierten Nettoarbeitsentgelt der alten Beschäftigung, das dem Anspruch auf Arbeitslosengeld (ALG) I zugrunde liegt, und dem pauschalierten Nettoarbeitsentgelt der neuen Stelle ausgleicht. Sie ist eine Pflichtleistung der BA. Arbeitnehmer können die Entgeltsicherung künftig zwei Jahre beanspruchen, sofern sie älter als 50 Jahre sind und einen (Rest-) Anspruch auf Arbeitslosengeld von 120 Tagen haben (bisher 180 Tage). Nach heutiger Regelung gibt es die Entgeltsicherung nur, solange Anspruch auf Arbeitslosengeld I besteht. Künftig soll die Differenz im ersten Jahr zu 50 und im zweiten Jahr zu 30 Prozent ausgeglichen werden; danach entfällt die Entgeltsicherung. Bisher gab es nur 50 Prozent der Differenz für die Restanspruchsdauer auf Arbeitslosengeld. Wie gehabt werden die Rentenversicherungsbeiträge auf 90 Prozent des vorherigen Niveaus aufgestockt. Die Regelung ist befristet bis Ende 2011 (derzeit: bis Ende 2009).

Die Gesetzesänderung vereinfacht die Anspruchsvoraussetzung für die Entgeltsicherung gegenüber dem Status quo. Auch die grundsätzlich zweijährige Förderdauer schafft mehr Transparenz und Planbarkeit für Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Dies geht allerdings zulasten der Beitragszahler. Denn der teilweise Ausgleich des niedrigeren Einkommens einer neuen Arbeitsstelle ist nicht Aufgabe der Arbeitslosenversicherung. Solange der Anspruch an die restliche Bezugsdauer des Arbeitslosengelds I geknüpft war, ließ sich die aus Beitragsmitteln finanzierte Entgeltsicherung noch einigermaßen als Aufgabe der aktiven Arbeitsförderung der BA rechtfertigen, da es sinnvoller ist, Beschäftigung statt Arbeitslosigkeit zu fördern. Doch schon hier ist nicht verständlich, warum die Aufnahme einer zumutbaren

Beschäftigung durch die Entgeltsicherung subventioniert wird, zu der ein Arbeitsloser nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) ohnehin verpflichtet ist, um seinen Anspruch auf Arbeitslosengeld I nicht zu verwirken.

Den Kombilohn für ältere Arbeitnehmer führt die Bundesregierung nun auf Kosten der Arbeitslosenversicherung ein. Damit begeht sie – wie schon in der Vergangenheit – den Fehler, staatliche Umverteilungspolitik zulasten der Arbeitslosenversicherung zu betreiben. Wenn die Bundesregierung es als ihre Aufgabe ansieht, einen Kombilohn außerhalb der Grundsicherung für Arbeitsuchende einzuführen, müsste sie den Mehraufwand aus dem Steueraufkommen des Bundes tragen. Dann müsste sie aber plausibel erklären, warum sie die Markteinkünfte älterer Erwerbsfähiger aus dem Rechtskreis des SGB III stärker über die Bedürftigkeit hinaus aufstockt als bei ALG-II-Empfängern (SGB II).

Auch der **Eingliederungszuschuss** ist ein fragwürdiges arbeitsmarktpolitisches Instrument. Diese Ermessensleistung der BA können Arbeitgeber erhalten, wenn sie einen schwer vermittelbaren Erwerbsfähigen für wenigstens ein Jahr einstellen, der das 50. Lebensjahr vollendet hat und mindestens 6 Monate beschäftigungslos ist. Der Eingliederungszuschuss wird mindestens ein und höchstens drei Jahre lang gewährt. Wie bisher werden Förderungen ausgezahlt, die vor Ende 2009 begonnen haben. Die Förderhöhe liegt bei mindestens 30 und höchstens 50 Prozent des (berücksichtigungsfähigen) Arbeitsentgelts in den ersten 12 Monaten und ist um mindestens 10 Prozentpunkte in den Folgejahren zu senken.¹ Der Eingliederungszuschuss kann sowohl für Arbeitsuchende des Rechtskreises SGB III (Arbeitsförderung) als auch SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) gewährt werden. Entsprechend wird entweder der Haushalt der BA oder des Bundes belastet. Die Subventionierung kann zu Mitnahmeeffekten führen, indem Arbeitsverhältnisse gefördert werden, die auch ohne den finanziellen Zuschuss zustande gekommen wären. Außerdem können sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer zulasten der Versichertengemeinschaft bzw. der Steuerzahler auf ein Gehalt einigen, bei dem das Unternehmen weniger zahlt und der Arbeitnehmer mehr erhält als ohne die Förderung durch Entgeltsicherung und Eingliederungszuschuss.

Auch empirisch lässt sich eine Fortführung oder Ausweitung beider Instrumente nicht begründen. So stellt der Abschlussbericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales „zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ vom 20.12.2006 die Wirksamkeit und Effizienz dieser Instrumente in Frage. Danach hat die Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer keinen positiven Einfluss auf die Beschäftigungschancen (S. 192). Auch der Eingliederungszuschuss hat die Wiederbeschäftigungschancen älterer Arbeitnehmer nicht erhöht (S. 182). Dem ZEW zufolge lässt sich lediglich in Ostdeutschland bei Frauen im Alter zwischen 50 und 52 Jahren eine positive Wirkung belegen. Der vorliegende Gesetzentwurf lässt nicht erkennen, dass diese empirischen Bedenken bei der Ausweitung der Instrumente berücksichtigt wurden.

Schließlich beinhaltet die Gesetzesvorlage den Ausbau der **Weiterbildungsförderung** von beschäftigten Arbeitnehmern (§ 417 Abs. 1 SGB III), die Bildungsgutscheine für zertifizierte Weiterbildungsmaßnahmen erhalten. Das Fördermindestalter soll von 50 auf 45 Jahre und die Mindestgröße des Betriebs, dem sie angehören, von 250 auf 100 Arbeitnehmer gesenkt

¹ Das berücksichtigungsfähige Arbeitsentgelt umfasst das regelmäßig gezahlte Arbeitsentgelt (Bruttolohn) unterhalb der Beitragsbemessungsgrenze (ab 1.1.2007: 5.250 Euro monatlich bzw. 63.000 Euro jährlich in Westdeutschland; 4.550 Euro monatlich bzw. 54.600 Euro jährlich in Ostdeutschland) und den pauschalierten Arbeitgeberanteil am Gesamtsozialversicherungsbeitrag.

werden. Förderfähig sind Maßnahmen, die vor Ende 2010 (bisher: Ende 2006) begonnen haben.²

Grundsätzlich ist es richtig und wichtig, die beruflichen Fähigkeiten von Erwerbstätigen weiterzuentwickeln. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die berufliche Weiterbildung von Beschäftigten durch den Staat bzw. die Bundesagentur für Arbeit gefördert werden müsste. Der Erhalt und die Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit ist vielmehr Aufgabe der Unternehmen und Arbeitnehmer, da diesen die Weiterbildung in erster Linie zugute kommt.

Der Teilindikator „Arbeitsmarkt“ sinkt durch diese Maßnahmen um 1,0 Prozentpunkt.

▪ **Befristete Beschäftigung älterer Arbeitnehmer**

Bereits im Koalitionsvertrag hatten Union und SPD angekündigt, die Befristungsregelung für ältere Arbeitnehmer europarechtskonform auszugestalten. Damals zeichnete sich ab, dass die mit dem „Ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ zum 1.3.2003 gelockerte Ausnahmeregelung für die Neueinstellung älterer Arbeitnehmer (befristet bis zum 31.12.2006) vor dem Europäischen Gerichtshof keinen Bestand haben würde. Mit „Hartz I“ wurde die Altersgrenze, ab der mit dem Arbeitnehmer Arbeitsverträge ohne sachlichen Befristungsgrund und ohne zeitliche Beschränkung der Befristung geschlossen werden dürfen, vom 58. auf das 52. Lebensjahr gesenkt.³ Am 22.11.2005 entschied der Europäische Gerichtshof (EuGH), dass diese Regelung nicht mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist. Vor allem sieht der EuGH einen Verstoß gegen die so genannte Rahmen-Richtlinie (2000/78/EG) in Form der Altersdiskriminierung.

Aufgrund des EuGH-Urteils hat das Bundesarbeitsgericht mit seiner Entscheidung vom 26.4.2006 die Altersbefristung für Arbeitnehmer, die das 52. Lebensjahr vollendet haben, ohne Vertrauensschutz gekippt. Dies bedeutet, dass sachgrundlos befristete Arbeitsverträge, die mit Arbeitnehmern über 52 Jahre abgeschlossen wurden und sich auf den entsprechenden Passus des TzBfG berufen, rückwirkend zu unbefristeten Arbeitsverhältnissen geworden sind. Eine Ausnahme von der allgemein geltenden sachgrundlosen Befristungsmöglichkeit über zwei Jahre allein aus Altersgründen ist nicht mehr möglich.

Die jetzt geplante Neuregelung sieht vor, dass ein Arbeitnehmer nicht nur das 52. Lebensjahr vollendet haben, sondern auch unmittelbar vor Beginn des befristeten Beschäftigungsverhältnisses mindestens vier Monate beschäftigungslos gewesen sein muss.⁴ Dann ist ei-

² Die Weiterbildungsförderung von beschäftigten Arbeitnehmern nach § 417 SGB III ist nicht zu verwechseln mit der „Förderung der beruflichen Weiterbildung“ nach § 70 SGB III. Letztere dient – altersunabhängig – der Qualifizierung Arbeitsloser bzw. von Arbeitslosigkeit bedrohter Menschen zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. Die Evaluation durch das Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA) hat dieses Instrument insgesamt positiv bewertet. Danach führt „die Teilnahme an einer entsprechenden Maßnahme zu einer signifikanten Verbesserung der Beschäftigungschancen.“ (IZA-Pressemitteilung, 8. Januar 2007).

³ Grundsätzlich ist die Befristung eines Arbeitsverhältnisses ohne sachlichen Grund für maximal zwei Jahre möglich (§ 14 Abs. 2 Teilzeit- und Befristungsgesetz, TzBfG). Innerhalb dieses Zeitraums kann ein für eine kürzere Dauer abgeschlossener Arbeitsvertrag höchstens dreimal verlängert werden. Die sachgrundlose, höchstens zweijährige Befristung ist nicht erlaubt, wenn mit demselben Arbeitgeber schon einmal ein befristetes oder unbefristetes Arbeitsverhältnis bestanden hat (so genanntes Vorbeschäftigungsverbot).

⁴ Dabei ist der Begriff der Beschäftigungslosigkeit weiter gefasst als jener der (gemeldeten) Arbeitslosigkeit, denn er erstreckt sich auch auf Phasen, in der es dem Erwerbsfähigen aus persönlichen Gründen nicht möglich war zu arbeiten. Auch Zeiten, in denen Transferkurzarbeitergeld bezogen oder an öffentlich geförderten Beschäftigungsmaßnahmen teilgenommen wurde, zählen dazu.

ne sachgrundlose Befristung für maximal fünf Jahre möglich. Erfüllt der Beschäftigungslose die vorgenannten Voraussetzungen, gilt auch nicht mehr das Vorbeschäftigungsverbot, demzufolge ein Unternehmen einen Mitarbeiter nur unbefristet einstellen kann, wenn dieser schon einmal bei ihm beschäftigt war.

Gegenüber der nach den Urteilen des EuGH und des Bundesarbeitsgerichts (nur noch) geltenden zweijährigen Befristungsmöglichkeit überwiegen die Vorteile der jetzt gefundenen Regelung: Das Alter für die vereinfachte Befristung wurde dauerhaft auf 52 Jahre gesenkt. Das Vorbeschäftigungsverbot für diese Arbeitnehmer wurde aufgehoben. Die Neuregelung erscheint den europarechtlichen Vorgaben zu genügen, da sie die vorausgehende Beschäftigungslosigkeit als weitere Bedingung einführt. Insgesamt sinken dadurch die arbeitsrechtlichen Beschäftigungshemmnisse für ältere Arbeitnehmer.

Dennoch sind einige Aspekte dieser Sonderregelung nicht nachvollziehbar. Die Festlegung der erforderlichen Mindestdauer der Beschäftigungslosigkeit auf vier Monate erscheint willkürlich. Außerdem ist nicht verständlich, warum die Beschäftigungslosigkeit bereits eingetreten sein muss, und warum es nicht ausreicht, dass diese droht – etwa weil eine Kündigung bevorsteht, eine befristete Stelle ausläuft oder ein Aufhebungsvertrag geschlossen wird.

Sinnvoller wäre es gewesen, die großzügigere Befristung ab dem Zeitpunkt der Arbeitsuchend-Meldung zu ermöglichen und nicht erst vier Monate nach Eintritt der Arbeitslosigkeit. Auf diese Weise könnte man Arbeitslosigkeit verhindern und die Arbeitslosenversicherung von Zahlungen entlasten. Wenn zudem die Dauer der Beschäftigungslosigkeit und nicht mehr das Alter das entscheidende Kriterium für die Lockerung der befristeten Beschäftigung ist, dann entfällt auch der Grund, warum diese erst für Arbeitnehmer ab 52 Jahren vereinfacht werden soll. Statt einer gruppenspezifischen Einzellösung wäre eine generell erleichterte befristete Beschäftigung und die Lockerung des Vorbeschäftigungsverbot die überlegene Option, um den Zugang zum Arbeitsmarkt von arbeitsrechtlicher Seite her zu verbessern.

Trotz dieser Kritik bleibt per Saldo eine positive Bewertung, da die geplante Lockerung der befristeten Beschäftigung eine Verbesserung gegenüber dem Status quo darstellt und die Planungssicherheit erhöht.

Der Teilindikator steigt um 2,0 Prozentpunkte.

2.2 Fazit

Der Teilindikator „Arbeitsmarkt“ steigt gegenüber der Bewertung im [6. Merkelmeter](#) um 1 Punkt von 4,8 auf 5,8 Prozent.

3 Soziale Sicherung

3.1 Gesetzliche Rentenversicherung

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz)

Kabinettsbeschluss vom 30.11.2006; 1. Beratung BT: 14.12.2006, 2./3. Beratung BT: 9.3.2007; abschließende Beratung BR: 30.3.2007 (voraussichtlich)

Wesentliche Änderungen

- Schrittweise Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters von derzeit 65 auf 67 Jahre in den Jahren 2012 bis 2029,
- Abschlagsfreie Rente ab 65 Jahren für Versicherte mit mindestens 45 Versicherungsjahren („Altersrente für besonders langjährige Versicherte),
- Modifizierung der Schutzklausel bei der Rentenanpassung.

Bewertung

▪ „Rente mit 67“

Das Vorhaben der Bundesregierung, die Regelaltersgrenze für die Altersrente zwischen 2012 und 2029 schrittweise von derzeit 65 auf 67 Jahre anzuheben, ist bereits nach der verbindlichen Ankündigung im Februar 2006 im [2. Merkelmeter](#) kommentiert und deutlich positiv bewertet worden. Der jetzt vorliegende Gesetzentwurf ändert daran nichts.

Keine Änderung.

▪ **Abschlagsfreie „Rente mit 65“ nach 45 Versicherungsjahren**

Versicherte sollen bereits mit 65 Jahren abschlagsfrei in Rente gehen können, wenn sie 45 Jahre an Pflichtbeiträgen aus Beschäftigung, selbstständiger Tätigkeit und Pflege sowie Zeiten der Kindererziehung bis zum zehnten Lebensjahr eines Kindes nachweisen.

Dies ist ein klarer Verstoß gegen das Versicherungsprinzip und schafft eine neue versicherungsfremde Leistung. Denn die gesetzliche Rentenversicherung versichert nicht eine bestimmte Mindestbeitragszeit, sondern zahlt ihre Leistungen ohne Abschläge erst ab einem bestimmten Alter aus. Die geplante Neuregelung benachteiligt Versicherte, die bei gleichen Beiträgen eine kürzere Versicherungszeit oder eine unstetigere Erwerbsbiografie vorweisen. Auch Frauen werden weniger von der Regelung profitieren können als Männer, ebenso wird es Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland geben.

Dem jüngsten Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zufolge wird die Entlastung der Beitragszahler, die aus der Anhebung der Regelaltersgrenze resultiert, dauerhaft um 0,2 Prozentpunkte geschmälert (Ziffer 329). Damit konterkariert die Bundesregierung ihr Ziel, den Anstieg des Beitragssatzes

über die schrittweise Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters langfristig zu dämpfen.

Der Teilindikator „Soziale Sicherung“ sinkt durch diese Maßnahme um 2,2 Prozentpunkte.⁵

▪ **Modifizierung der Schutzklausel**

Der Gesetzentwurf sieht vor, die bisherige Klausel zu ändern, die die Rentner vor einem Sinken des aktuellen Rentenwertes schützt, auch wenn dies nach dem Zusammenwirken von Riester- und Nachhaltigkeitsfaktor erforderlich wäre. Diese Schutzklausel wurde mit dem Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz zum 1.1.2005 eingeführt (§ 68 Abs. 6 SGB VI).⁶ Damals ging der Gesetzgeber davon aus, dass der künftige Erhöhungsspielraum groß genug sein würde, um die dämpfenden Faktoren wirken zu lassen. Entsprechend wurde die volle Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors bislang im Merkmeter berücksichtigt.

Da jedoch die Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer seit 2005 nicht ausreichend gestiegen ist, hat die Schutzklausel bisher verhindert, dass der Rentenwert aufgrund des Nachhaltigkeitsfaktors gesunken ist. Diesen Effekt hat das Merkmeter bisher nicht gesondert negativ bewertet.

Laut Gesetzentwurf müssten die Renten eigentlich bis 2008 um 3,14 Prozent in Westdeutschland und um 2,11 Prozent in Ostdeutschland gekürzt werden, wenn Nachhaltigkeits- und Riesterfaktor ungehindert wirken könnten. Da dies wegen der Schutzklausel nicht möglich ist, werden die Beitragszahler jährlich um rund 6 Milliarden Euro zusätzlich belastet. Hätte die Bundesregierung auf diese Fehlentwicklung nicht reagiert, müsste der Teilindikator „Soziale Sicherung“ um 3,6 Prozentpunkte sinken.

Die jetzt vorgesehene Modifizierung der Schutzklausel heilt diesen Fehler langfristig. Zu kritisieren ist bei dieser an sich richtigen Änderung im Rentenrecht allerdings, dass die ausgebliebenen Rentenkürzungen erst frühestens ab Juli 2011 durch „Dämpfungen des aktuellen Rentenwertes“ nachgeholt werden sollen. Um die Beitragszahler nicht dauerhaft für die ausgebliebenen Rentenkürzungen aufkommen zu lassen, sollen ab dann mögliche Rentenerhöhungen solange halbiert werden, bis die ausgelassenen Dämpfungen infolge der Riester- und Nachhaltigkeitsfaktoren nachgeholt worden sind.

Dieses Vorgehen ist aus zweierlei Hinsicht fragwürdig: Erstens ist weiterhin ungewiss, ob die künftige Lohn- und Gehaltsentwicklung nach Anwendung des Nachhaltigkeitsfaktors in den Jahren 2011 und später überhaupt Erhöhungsspielräume eröffnet. Der Grundsatz, dass der aktuelle Rentenwert nicht sinken darf, bleibt bestehen. Zweitens ist unverständlich, warum die Bundesregierung den Rentenanstieg mithilfe der modifizierten Schutzklausel erst ab 2011 begrenzen will und nicht bereits in diesem bzw. dem kommenden Jahr damit beginnt. Denn so werden die aktuellen Rentner in den nächsten vier Jahren auf Kosten der Beitragszahler begünstigt; die intergenerative Lastverschiebung zuungunsten der jungen Generation steigt.

⁵ Bereits im [2. Merkmeter](#) gab es einen Abschlag für die abschlagsfreie Rente nach 45 Versicherungsjahren in qualitativer Hinsicht um 0,7 Prozentpunkte. Die hier vorgenommene weitergehende Bewertung berücksichtigt diesen und stützt sich auf die jetzige Konkretisierung des Vorhabens.

⁶ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Reformbarometer Januar 2004, S. 12.

Die Anhebung des Beitrags zur gesetzlichen Rentenversicherung auf 19,9 Prozent zum 1.1.2007 ist zumindest teilweise darauf zurückzuführen, dass die Bundesregierung erst mit Verzögerung darauf reagiert, dass der Nachhaltigkeitsfaktor seit seiner Einführung nicht in vollem Umfang wirken kann. Insoweit erfolgt eine negative Bewertung im Rahmen der Lohnzusatzkosten unter Abschnitt 3.3. Eine positive Bewertung der Modifizierung ist dagegen nicht geboten, weil sich gegenüber der bisher im Merkmeter unterstellten vollen Wirksamkeit des Nachhaltigkeitsfaktors keine Verbesserung ergibt.

Keine Änderung.

3.2 Gesetzliche Krankenversicherung

Gesundheitsreform 2007: GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz (GKV-WSG)

2./3. Beratung BT: 2.2.2007; abschließende Beratung BR: 16.2.2007;
geplantes Inkrafttreten: 1.1.2009, einzelne Elemente der Reform treten bereits zum 1.4.2007 in Kraft.

Zentrale Reformelemente

- Schrittweise **Steuerfinanzierung** der beitragsfreien Kinderversicherung in der GKV ab 2008;
- Einführung des **Gesundheitsfonds** zum 1.1.2009: In den neuen Gesundheitsfonds fließen die lohnabhängigen Beiträgen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie Steuermitel aus dem Bundeshaushalt;
- gesetzliche Festlegung eines im gesamten Bundesgebiet und über alle gesetzlichen Krankenkassen einheitlichen, lohnabhängigen **Beitragssatzes** ab dem 1.1.2009;
- die gesetzlichen Krankenkassen können von den Versicherten eine **Prämie** erheben, sofern sie mit den aus dem Fonds gezahlten Pauschalen nicht auskommen. Der Zusatzbeitrag ist entweder eine Pauschale oder ein lohnabhängiger Betrag. Insgesamt darf die Prämie ein Prozent des Haushaltseinkommens nicht überschreiten; eine Prämie bis zu 8 Euro monatlich kann ohne Einkommensprüfung erhoben werden.
Erwirtschaften die Krankenkassen Überschüsse, erhalten die Versicherten Nachlässe.
- Reform der **privaten Krankenversicherung** zum 1.1.2009:
 - In der privaten Krankenversicherung wird es ab 2009 einen **Basistarif** geben, der jedem Neuversicherten der PKV offen steht. Der Basistarif richtet sich nach dem Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV). Der für alle privaten Krankenkassen gleich hohe Beitrag darf nicht über dem Höchstbeitrag zur GKV liegen; bei finanzieller Überforderung gibt es Unterstützung aus einer Umlage, die die übrigen Privatversicherten aufbringen.
 - Über 55-jährige Versicherte können ab dem 1.1.2009 von ihrem alten Tarif in den Basistarif wechseln. Den anderen Bestandsversicherten ist der Wechsel in den Basistarif nur im ersten Halbjahr 2009 gestattet.

- Wollen privat Versicherte den Anbieter wechseln, so können sie die für sie von ihrem alten Anbieter gemachten Altersrückstellungen auf der Grundlage des Basistarifes zu der neuen Versicherung mitnehmen (**Portabilität**).
- Es wird eine **allgemeine Versicherungspflicht** mit Kontrahierungszwang eingeführt. Dieser verpflichtet die PKV, ehemals privat Krankenversicherte, die keinen Versicherungsschutz mehr haben, ohne Risikoprüfung in den Basistarif aufzunehmen. Ehemalige Mitglieder der GKV ohne anderweitigen Versicherungsschutz haben ebenfalls Anspruch darauf, sich wieder bei einer gesetzlichen Krankenkasse zu versichern.

Die lange Zeit umstrittene **Insolvenzfähigkeit der gesetzlichen Krankenkassen** wird in einem eigenen Gesetz geregelt, zu dem die Bundesregierung bis zum Jahresende einen Entwurf vorlegen will.

Die Gesundheitsreform ist auf Basis der Eckpunkte vom Juli 2006 bereits im [5. Merkelmeter](#) (S. 9 ff.) negativ bewertet worden. Sie kuriert keines der Leiden im Gesundheitssystem: Weder sinken die Beiträge, noch werden sie vom Faktor Arbeit entkoppelt. Der neue Gesundheitsfonds sorgt nicht für eine nachhaltige Finanzierung, sondern schafft mehr Bürokratie und Intransparenz. Und auch mehr Wettbewerb unter den Versicherungen, den Ärzten, Kliniken, Apothekern und Pharmaunternehmen ist – entgegen dem Gesetzestitel – nicht in Sicht.

Die vor Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens noch vorgenommenen Änderungen führen zu keiner neuen Beurteilung.

Keine Änderung

3.3 Lohnzusatzkosten

Gesetz über die Senkung des Beitrags zur Arbeitsförderung, die Festsetzung der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung und der Beiträge und Beitragszuschüsse in der Alterssicherung der Landwirte für das Jahr 2007⁷

BT-Drs 16/3268 vom 7.11.2006; 1. Beratung BT: 10.11.2006, 2./3. Beratung BT: 30.11.2006; Inkrafttreten: 1.1.2007

Bewertungsrelevante Änderungen

- Der Beitragssatz in der allgemeinen Rentenversicherung steigt zum 1.1.2007 von 19,5 auf 19,9 Prozent.
- Der Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung sinkt zum 1.1.2007 auf 4,2 Prozent. Bisher stand nach Verabschiedung des Haushaltsbegleitgesetzes 2006 lediglich eine Herabsetzung von 6,5 auf 4,5 Prozent fest.

⁷ Der Gesetzentwurf firmierte ursprünglich unter dem Titel „Gesetz über die Festsetzung der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung und der Beiträge und Beitragszuschüsse in der Alterssicherung der Landwirte für das Jahr 2007.“ Die weitere Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung wurde bei den Beratungen des Parlamentsausschusses „Arbeit und Soziales“ in das Gesetzgebungsverfahren eingearbeitet.

Bewertung

Bereits im Koalitionsvertrag hatten Union und SPD die Anhebung des Beitrags zur gesetzlichen Rentenversicherung angekündigt. Der entsprechende Gesetzesbeschluss ließ hingegen lange auf sich warten. Danach verfügt die allgemeine Rentenversicherung durch die Erhöhung des Beitragssatzes von 19,5 auf 19,9 Prozent in diesem Jahr über Mehreinnahmen von 3,4 Milliarden Euro. Der Arbeitgeberanteil steigt damit um 1,7 Milliarden Euro. Mit anderen Worten: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse werden um knapp 2 Milliarden Euro teurer. Dies läuft dem von der Bundesregierung selbst gesteckten Zielen zuwider, den Faktor Arbeit zu entlasten.

Der Teilindikator „Soziale Sicherheit“ sinkt durch diese Maßnahme um 1,5 Prozentpunkte.

Die Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung um weitere 0,3 Prozentpunkte entlastet den Faktor Arbeit. Denn die Kosten der Arbeitgeber sinken um rund 1 Milliarde Euro. Dies hebt die negative Wirkung des Anstiegs des Rentenbeitrags zum Teil wieder auf.

Der Teilindikator „Soziale Sicherheit“ steigt durch diese Maßnahme um 0,7 Prozentpunkte.

3.4 Fazit

Der Teilindikator „Soziale Sicherheit“ sinkt gegenüber der Bewertung im [6. Merkelmeter](#) um 3 Prozentpunkte von 2,2 auf -0,8 Prozent.

4 Steuern und Finanzen

4.1 Entwurf eines Unternehmensteuerreformgesetzes 2008

Kabinettsbeschluss (Eckpunkte): 12.7.2006; Referentenentwurf: 5.2.2007;
Kabinettsbeschluss (Gesetzesentwurf): 14.3.2007 (voraussichtlich);
geplantes Inkrafttreten: 1.1.2008; Abgeltungsteuer: 1.1.2009

Bewertungsrelevante Änderungen

Im 5. Merkelmeter wurden bereits die Eckpunkte der Unternehmensteuerreform vorläufig bewertet. Die damalige Beurteilung gründete sich auf die folgenden Annahmen:

- Die Tarifbelastung der Gewinne von Kapitalgesellschaften sinkt von 38,7 auf 29,8 Prozent (Körperschaftsteuer, Solidaritätszuschlag, Gewerbesteuer bei einem Hebesatz von 400 Prozent).
- Die Steuermindereinnahmen belaufen sich auf 5 Milliarden Euro (volle Jahreswirkung).
- Gewerbesteuer und Körperschaftsteuer erhalten eine einheitliche Bemessungsgrundlage. Dazu wird die Besteuerung ertragsunabhängiger Elemente ausgeweitet.

Der Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) präzisiert viele der im Juli 2006 noch offenen Aspekte. Dazu gehören die steuerliche Entlastung der Personennunternehmen und Änderungen bei der Gewerbesteuer. Entgegen früheren Planungen sollen die Bemessungsgrundlagen von Gewerbe- und Körperschaftsteuer nicht mehr vereinheitlicht werden. Stattdessen plant das BMF zur Begrenzung der Steuerausfälle infolge der Tarifsenkung unter anderem, die so genannte Zinsschranke einzuführen und die Verlagerung von Betriebsfunktionen ins Ausland zu besteuern. Bei der Gewerbesteuer soll die Bemessungsgrundlage durch die Einschränkung der Hinzurechnungsmöglichkeit von Finanzierungskosten ausgeweitet werden – aber nicht mehr so stark wie noch in den Eckpunkten vorgesehen.

Der Referentenentwurf enthält kein Tableau, das die finanziellen Auswirkungen der einzelnen Maßnahmen ausweist. Dies erschwert die Bewertung, die die folgenden Änderungen berücksichtigt:

I. Entlastende Maßnahmen

I.1 Kapitalgesellschaften und Personennunternehmen können mit einer Nettoentlastung in Höhe von 8,5 Milliarden Euro (volle Jahreswirkung) rechnen.

I.2 Besteuerung der Personennunternehmen:

- Einbehaltene Gewinne werden auf Antrag mit einem Satz von 28,25 Prozent besteuert (Thesaurierungsbegünstigung); zuzüglich Solidaritätszuschlag beträgt der nominale Steuersatz 29,8 Prozent.
- Bei späterer Entnahme müssen thesaurierte Gewinne nachversteuert werden in Höhe des Abgeltungsteuersatzes von 25 Prozent.
- Für kleine Unternehmen werden Ansparabschreibung (künftig: Investitionsabzugsbetrag) und Sonderabschreibung etwas großzügiger geregelt.

II. Belastende Maßnahmen („Gegenfinanzierung“)

II.1 Besteuerung ertragsunabhängiger Elemente

- Hinzurechnung aller Schuldzinsen und der Finanzierungsanteile von Mieten, Leasingraten und Pachten zur Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer,
- Einführung einer „Zinsschranke“,
- Besteuerung von Funktionsverlagerungen.

II.2 Sonstige Änderungen

- Abschaffung der degressiven AfA,
- Abschaffung der Sofortabschreibung für geringwertige Wirtschaftsgüter,
- Verschärfung der Mantelkaufregelung,
- Einschränkung der Wertpapierleihe.

III. Neuregelung der Gewerbesteuer

Entlastende und belastende Maßnahmen halten sich in etwa die Waage:

- Entlastend:
 - Einführung einer einheitlichen Gewerbesteuermesszahl von 3,5 Prozent,
 - Erhöhung des Gewerbesteuer-Anrechnungsfaktors von 1,8 auf 3,8.
- Belastend:
 - Wegfall des Staffeltarifs bei der Gewerbesteuer,
 - Abschaffung der Abzugsfähigkeit der Gewerbesteuer von der eigenen Bemessungsgrundlage und von der Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer.

IV. Einführung einer Abgeltungsteuer auf Kapitalerträge

- Ab dem 1.1.2009 werden Kapitalerträge (Zinsen, Dividenden, Gewinne aus Aktienverkäufen, Investmentfonds oder Zertifikaten) mit einer Abgeltungsteuer von 25 Prozent belegt.⁸
- Die Spekulationsfrist von einem Jahr für Kursgewinne aus Aktien entfällt.
- Der Sparerfreibetrag (750 Euro) und der Werbungskostenpauschbetrag (51 Euro) werden zum Sparer-Pauschbetrag in Höhe von 801 Euro zusammengeführt.
- Das Halbeinkünfteverfahren bei der Dividendenbesteuerung wird abgeschafft bzw. durch ein Teileinkünfteverfahren ersetzt.

⁸ Zinsen und Einnahmen aus stillen Beteiligungen fallen nicht unter die Abgeltungsteuer, wenn Gläubiger und Schuldner nahe stehende Personen sind oder ein Gesellschafter (beziehungsweise eine ihm nahe stehende Person) einen Anteil von mindestens einem Prozent an einer Kapitalgesellschaft hält.

Bewertung

I. Entlastende Maßnahmen

I.1 Nettoentlastung der Unternehmen

Insgesamt belaufen sich die entlastenden Maßnahmen auf 28,8 Milliarden Euro. Die Gegenfinanzierung beträgt 23,8 Milliarden Euro. Die Steuerausfälle aus der Reform sollen netto auf 5 Milliarden Euro begrenzt werden. Für Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften ergibt sich zunächst eine höhere Nettoentlastung von 8,5 Milliarden Euro.

Nach Auffassung des BMF wird sich die Lücke zwischen Steuermindereinnahmen und Nettoentlastung in Höhe von 3,5 Milliarden Euro dadurch schließen, dass international operierende Unternehmen wegen des künftig niedrigeren Steuersatzes bisher im Ausland versteuerte Gewinne nach Deutschland zurückführen („Selbstfinanzierung“).

Die bisherige Bewertung ging davon aus, dass die Nettoentlastung der Unternehmen mit den Steuermindereinnahmen übereinstimmen würde. Die um 3,5 Milliarden Euro höhere Entlastung schlägt positiv zu Buche.

Der Teilindikator „Steuern und Finanzen“ steigt um 3 Prozentpunkte.

I.2 Besteuerung von Personenunternehmen

Die Gewinnbesteuerung von Personenunternehmen differenziert ab 2008 danach, ob der Gewinn im Unternehmen verbleibt (Unternehmensebene) oder ob er ausgeschüttet wird (Unternehmerebene). Insgesamt sind drei Fälle zu unterscheiden:

1. **Ausgeschüttete Gewinne** unterliegen der normalen Einkommensteuer plus Solidaritätszuschlag auf die Einkommensteuerschuld; es gilt der persönliche, progressiv ansteigende Grenzsteuersatz (Spitzensteuersatz: 45 Prozent ab 250.000 Euro zuzüglich 5,5 Prozent Solidaritätszuschlag):

Auf 100 Euro entnommenen Gewinn müssen maximal 47,4 Euro Steuern gezahlt werden.

2. Für **einbehaltene Gewinne** (laufende Gewinne, nicht Veräußerungsgewinne) gilt auf Antrag ein Steuersatz von 28,25 Prozent (Thesaurierungsbegünstigung) plus Solidaritätszuschlag:

Auf 100 Euro einbehaltenen Gewinn müssen maximal 29,8 Euro Steuern gezahlt werden. Mitunternehmer können die Steuervergünstigung nur geltend machen, wenn ihr Anteil am Gewinn mehr als 10 Prozent beträgt oder 10.000 Euro übersteigt.

3. **Einbehaltene, später ausgeschüttete Gewinne** müssen mit einem Satz von 25 Prozent zuzüglich Solidaritätszuschlag nachversteuert werden:

Von den 100 Euro Gewinn verbleiben nach Steuern zunächst 70,2 Euro im Unternehmen. Werden diese später doch entnommen, sind darauf maximal weitere 18,5 Euro Steuern zu zahlen (26,055 Prozent von 70,2 Euro).

Werden 100 Euro Gewinn zunächst thesauriert und später entnommen, müssen darauf insgesamt maximal 48,3 Euro (= 29,9 Euro + 18,5 Euro) gezahlt werden.

Maximale Tarifbelastung* von Personenunternehmen

	Status quo (2007)	nach der Reform (ab 2008)
Thesaurierung	45,7 % (keine Unterscheidung zwischen Entnahme und Thesaurierung, keine Nachversteuerung)	29,8 %
Gewinnentnahme		47,4 %**
Spätere Entnahme thesaurierter Gewinne (Nachversteuerung)		48,3 %**

* Annahme: einheitlicher Gewerbesteuerhebesatz von 400, Höchstsatz der Einkommensteuer (2007: 42 Prozent; 2008: 45 Prozent)

** Die 2007 eingeführte „Reichensteuer“ gilt ab 2008 auch für Gewinneinkünfte von Personenunternehmen über 250.000 Euro. Der höhere Tarif ist nicht Folge der Unternehmensteuerreform, sondern des Steueränderungsgesetzes 2007.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Berechnungen Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Mit der **Thesaurierungsbegünstigung** unterscheidet das Einkommensteuerrecht erstmals zwischen einbehaltenen und ausgeschütteten Gewinnen. Die Grenz- und Gesamtbelastung größerer Personenunternehmen sinkt. Dadurch steigen Investitionsbereitschaft und Investitionspotenzial. Personenunternehmen mit niedrigem Gewinn profitieren hingegen nicht von dieser Neuregelung. Sie sollen daher auf andere Weise entlastet werden (s. u.).

Der gespaltene Tarif ist hinsichtlich der Entscheidung von Personenunternehmen über die Gewinnverwendung nicht mehr neutral. Denn das Steuerrecht fördert künftig den Verbleib der Gewinne im Unternehmen, während es die Ausschüttung schlechter stellt. Damit kann es allein aus steuerlichen Gründen vorteilhafter sein, die Eigenkapitalbasis zu stärken, statt in Projekte außerhalb des Unternehmens zu investieren. Wird Kapital nicht dort investiert, wo es die höchste Rendite erzielen kann, sinkt die Effizienz der Kapitalallokation. Zudem steigt das „Klumpenrisiko“, da Investitionen weniger nach unterschiedlichem Risiko diversifiziert werden.

Unternehmer, die sich entscheiden, thesaurierte Gewinne später zu entnehmen, müssen außerdem mehr Steuern zahlen als bei direkter Ausschüttung. Denn die Nachversteuerung führt zu einer um 1 Prozentpunkt höheren Belastung als bei unmittelbarer Ausschüttung (48,3 statt 47,4 Prozent). Bei Kapitalgesellschaften gibt es diese Unterscheidung nicht. Unabhängig davon, wann der Gewinn ausgeschüttet wird, liegt die Gesamtbelastung bei 48,3 Prozent.

In materieller Hinsicht erhöht sich die Neutralität des Steuersystems in Bezug auf die Wahl der Rechtsform. Einbehaltene Gewinne werden künftig mit 29,8 Prozent besteuert – unabhängig davon, ob sie in einem Personenunternehmen oder einer Kapitalgesellschaft erwirtschaftet werden. Ausgeschüttete Gewinne werden ebenfalls ähnlich hoch besteuert. Dies ist aus steuersystematischer Sicht positiv.

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

Für kleine Personenunternehmen lohnt sich die Thesaurierungsbegünstigung nicht, da für sie die Besteuerung zum niedrigeren persönlichen Grenzsteuersatz günstiger bleibt. Stattdessen sollen sie von dem höheren **Investitionsabzugsbetrag** (bisher: Ansparabschreibung) profitieren. Dieser steigt von 156.000 Euro auf 200.000 Euro.

Auch die **Sonderabschreibung** nach § 7h EStG soll etwas großzügiger geregelt werden: Sie liegt zwar weiterhin bei 20 Prozent der Anschaffungs- und Herstellungskosten im Jahr der Anschaffung bzw. Herstellung und den vier Folgejahren, ist aber nicht mehr auf *neue* bewegliche Güter des Anlagevermögens beschränkt. Außerdem kann die Sonderabschreibung künftig auch dann beansprucht werden, wenn man den Investitionsabzugsbetrag vorher nicht geltend gemacht hat.

In den Genuss dieser Neuregelungen kommen allerdings nur Unternehmen mit einem Betriebsvermögen von bis zu 210.000 Euro (derzeit: 204.517 Euro), die ohne Berücksichtigung des Investitionsabzugsbetrags einen Gewinn von maximal 100.000 Euro haben (§ 7h EStG Abs. 5 neu). Eine Begrenzung der Gewinnhöhe gab es bisher nicht.

Laut Gesetzentwurf verbessern der Investitionsabzugsbetrag und die Sonderabschreibung die steuerlichen Rahmenbedingungen für Investitionen des Mittelstandes entscheidend und sind damit neben den Steuersatzsenkungen wichtige Maßnahmen im Rahmen der Unternehmensteuerreform. Diese Einschätzung der Gesetzesbegründung ist nur begrenzt nachvollziehbar. Zwar ist der Investitionsabzugsbetrag um knapp 30 Prozent höher als bisher. Auch die Sonderabschreibung wird etwas großzügiger gestaltet. Allerdings wird der Kreis der berechtigten Unternehmen durch die neue Begrenzung der Gewinnhöhe wesentlich eingeschränkt. Damit profitieren nur kleine Unternehmen von der Neuregelung und nicht „der Mittelstand“.

Es ist auch nicht ersichtlich, wie die Investitionsbedingungen dadurch „entscheidend“ gestärkt werden können. Denn aufgrund der aufkommensneutralen Umgestaltung werden sich die Investitionsbedingungen für jene Unternehmen verschlechtern, die nicht mehr den Investitionsabzugsbetrag und die Sonderabschreibung nutzen können.

Keine Änderung.

II. Belastende Maßnahmen

II.1 Besteuerung ertragsunabhängiger Elemente

Nach den Eckpunkten der Bundesregierung vom Juli 2006 sollten die Gewerbesteuer (als kommunale Unternehmenssteuer) und die Körperschaftsteuer (als föderale Unternehmenssteuer) eine einheitliche Bemessungsgrundlage erhalten. Dazu sollte die Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen sowie der Finanzierungsanteile von Mieten, Leasingraten und Pachten erheblich eingeschränkt werden.⁹

Der jetzt vorliegende Referentenentwurf beinhaltet *diese* beschränkte Absetzbarkeit des Finanzierungsaufwandes und die Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlagen von Gewer-

⁹ Die Bewertung im 5. Merkmal ging davon aus, dass die Abzugsfähigkeit dieser Finanzierungsaufwendungen auf 50 Prozent begrenzt werden sollte. Alternativ prüfte das BMF, den Abzug von Fremdfinanzierungsaufwendungen (Mindestbesteuerung) zu begrenzen, eine höhere Grundsteuer auf Betriebsgrundstücke („Grundsteuer C“) einzuführen, die Lohnsumme wieder zu besteuern oder den Abzug von Zinsen auf Gesellschafterdarlehen zu beschränken.

be- und Körperschaftsteuer nicht mehr. Die damit verbundene starke Substanzbesteuerung und Zementierung der Gewerbesteuer ist somit ebenso vom Tisch wie die ursprünglich geplante stärkere Durchbrechung des Nettoprinzips bei der Körperschaftsteuer. Die bisherige negative Bewertung wird daher zurückgenommen.

Der Teilindikator „Steuern und Finanzen“ steigt um 5,9 Prozentpunkte.

Allerdings wird die Substanzbesteuerung anderweitig sowohl bei der Gewerbesteuer als auch bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer ausgedehnt. Diese Änderungen fallen in der Regel negativ ins Gewicht, da sie gegen das Gebot der Neutralität verstoßen, systemwidrig sind, das Nettoprinzip missachten und/oder die Unternehmensbesteuerung komplizierter machen. Im Einzelnen:

Gewerbesteuer. Zur Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer sind künftig alle Schuldzinsen und die Finanzierungsanteile von Mieten, Pachten, Leasingraten und Lizenzen zu 25 Prozent hinzuzurechnen. Die Bestimmung des Finanzierungsanteils von Mieten, Pachten, Leasingraten erfolgt pauschal:

- Bei beweglichen Gütern des Anlagevermögens beträgt der Finanzierungsanteil 25 Prozent der entsprechenden Aufwendungen,
- bei immobilien Gütern wird er auf 75 Prozent festgesetzt.
- Der Finanzierungsanteil bei Lizenzen und Konzessionen beläuft sich pauschal auf 25 Prozent der entsprechenden Aufwendungen.

Hinzugerechnet werden müssen Zinsen und Finanzierungsanteile, wenn sie in der Summe oberhalb des neuen Freibetrags von 100.000 Euro liegen. Sie bleiben auch dann unberücksichtigt, wenn sie aufgrund der Zinsschranke (s. u.) bei der Körperschaftsteuer angerechnet werden.

Aufgrund der neuen Freibetragsregelung müssen – in der Regel – kleinere und mittlere Unternehmen ihre Finanzierungskosten nicht mehr oder nur noch zu einem geringen Teil versteuern. Die Substanzbesteuerung nimmt für diese Unternehmen ab. Da der Wechsel in der Hinzurechnung weitgehend aufkommensneutral erfolgt, werden größere Unternehmen hingegen belastet.

Aus systematischer Sicht ist die einheitliche Erfassung aller Finanzierungsaufwendungen gegenüber dem Status quo ein kleiner Fortschritt. Denn die derzeitige Besteuerung allein der Dauerschuldzinsen verzerrt die Finanzierungsentscheidung zugunsten kurzfristiger Kredite. Allerdings bleibt die Besteuerung ertragsunabhängiger Elemente steuersystematisch falsch, da sie die Unternehmen in ihrer Substanz schwächt und ihre Eigenkapitalbasis angreift.

Keine Änderung.

Zinsschranke. Im Rahmen der Einkommen- und Körperschaftsteuer wird der Betriebsausgabenabzug für Zinsaufwendungen neu geregelt. Die maßgebliche Norm ist der neue § 4h Einkommensteuergesetz (EStG). Über den umformulierten § 8a Körperschaftsteuergesetz (KStG) gilt die so genannte Zinsschranke für Kapitalgesellschaften. Sie ergänzt die bisherigen Regelungen zur Gesellschafter-Fremdfinanzierung.

Die Grundidee der Zinsschranke besteht darin, dass ein in Deutschland ansässiges Unternehmen seine Zinsaufwendungen nur noch begrenzt als Betriebsausgabe geltend machen kann, wenn sie im Konzernvergleich außergewöhnlich hoch sind. Ob die Abzugsfähigkeit beschränkt wird, hängt vom Ergebnis eines mehrstufigen Prüfverfahrens ab:

1. Liegt der Saldo aus Zinsaufwand (für erhaltene Darlehen) und Zinseinnahmen (für gewährte Darlehen) unterhalb der Freigrenze von 1 Million Euro, ist der Zinsaufwand vollständig abziehbar.
2. Beträgt der Zinssaldo mehr als 1 Million Euro, aber weniger als 30 Prozent des Gewinns vor Zinsen und Steuern (EBIT, earnings before interest and taxes), ist der Zinsaufwand ebenfalls komplett abziehbar.
3. Beläuft sich der Zinssaldo auf mehr als 30 Prozent des EBIT, ist die Eigenkapitalquote (Verhältnis von Eigenkapital zu Fremdkapital) des deutschen (Teil-)Unternehmens mit der Eigenkapitalquote des (konsolidierten) Konzerns zu vergleichen:
 - Entspricht die Eigenkapitalquote des Unternehmens der des Konzerns oder liegt sie darüber, kann der Zinsaufwand komplett geltend gemacht werden (sog. Escape- oder Flucht-Klausel); eine Unterschreitung der Eigenkapitalquote um bis zu 1 Prozent ist unschädlich.
 - Ist die Eigenkapitalquote des Unternehmens kleiner als die des Konzerns, wird der Zinsabzug auf 30 Prozent des EBIT beschränkt. Nicht abgezogener Zinsaufwand kann unbegrenzt als Verlust in folgende Geschäftsjahre vorgetragen und ggf. später abgezogen werden („Zinsvortrag“).

Die Bundesregierung geht davon aus, dass international aufgestellte deutsche Unternehmen ihre hierzulande erwirtschafteten Gewinne durch Zinszahlungen an ausländische Töchter „kleinrechnen“ und daher weniger Körperschaft- bzw. Einkommensteuer zahlen. Die Zinsschranke soll diese Form der Gewinnverlagerung ins Ausland eindämmen. Sie richtet sich also gegen die Ausnutzung großer Differenzen bei den Steuersätzen. Die Sicherung des so genannten Steuersubstrats könnte das BMF aber auch durch ein einfacheres Zinsabzugsverbot erreichen, welches keiner so aufwändigen Prüfung bedarf wie die Zinsschranke.

Grundsätzlich stellt sich aber die Frage, ob es einer solchen Einschränkung überhaupt bedarf. Denn die Steuerarbitrage ist für hier ansässige Unternehmen nur solange vorteilhaft, wie die Tarifbelastung in Deutschland wesentlich höher ausfällt als im Ausland. Die Senkung der Körperschaftsteuer auf 15 Prozent und der gesamten Tarifbelastung auf 29,8 Prozent senkt für Kapitalgesellschaften den Anreiz zur Ausnutzung von Steuersatzdifferenzen bereits deutlich. Die Bundesregierung geht selbst davon aus, dass sich die Reform bereits 2008 mit 3,5 Milliarden Euro selbst finanziert; dies entspricht Unternehmensgewinnen von knapp 12 Milliarden Euro, die künftig hier statt im Ausland versteuert würden.

Die jetzigen Regelungen zur Gesellschafter-Fremdfinanzierung sind kompliziert und fehleranfällig. Ihre Abschaffung ist daher zu begrüßen. Die geplante Zinsschranke erscheint im Vergleich dazu etwas einfacher, da ihr ein klareres Ablaufschema zugrunde liegt und sie weniger interpretationsbedürftig ist.

Allerdings verstößt auch sie gegen das Nettoprinzip, da die Unternehmen den Finanzierungsaufwand – im Gegensatz etwa zu Materialaufwand oder Lohnkosten – nur begrenzt vom Ertrag abziehen können. Zwar können in späteren Jahren die restlichen Zahlungen –

immer jeweils bis zur 30-Prozent-Schranke – geltend gemacht werden. Dieser so genannte Zinsvortrag dürfte in der Praxis aber nicht viel Wirkung entfalten, da Unternehmen in der Regel konstante Zinszahlungen haben und ihre Finanzierungsstruktur nicht beliebig ändern.

Auch die Escape-Klausel, aufgrund derer das Unternehmen der Zinsschranke entkommen kann, beinhaltet einen strukturellen Nachteil für die deutsche Konzernmutter: Sie muss nämlich bei der Berechnung ihrer Eigenkapitalquote den Buchwert der ausländischen Beteiligung abziehen. Eine vergleichbare Minderung bei der ausländischen Tochter gibt es nicht. Dies hat zur Folge, dass der deutsche Unternehmensteil bei der Eigenkapitalausstattung tendenziell schlechter dasteht – selbst dann, wenn vor der Verrechnung beide Betriebe über Eigenkapital in derselben Höhe verfügen.

Der Teilindikator sinkt um 3,0 Prozentpunkte.

Besteuerung von Funktionsverlagerungen. Während die Zinsschranke den Transfer bereits erwirtschafteter Gewinne in das steuergünstigere Ausland begrenzen soll, nimmt die Bundesregierung auch den Verlust von noch nicht realisierten Gewinnen durch grenzüberschreitende, konzerninterne Funktionsverlagerungen ins Visier. Ins Ausland transferiertes Gewinnpotenzial soll dem deutschen Besteuerungsrecht unterliegen.

Laut Gesetzentwurf ist eine „Funktion“ kein Teilbetrieb im steuerlichen Sinne, sondern ein „organischer Teil des Unternehmens“. Mithilfe der Fremdvergleichsmethode soll das Entgelt bzw. der Ertragswert des so genannten Transferpakets ermittelt werden. Dieses umfasst die materiellen und immateriellen Wirtschaftsgüter sowie die Chancen und Risiken der betrieblichen Funktion. Letztlich soll die grenzüberschreitende Verlagerung einer betrieblichen Funktion innerhalb eines Konzerns steuerlich genauso behandelt werden, als wäre sie ein Verkauf an Dritte.

Die Unternehmensteuerreform sichtet insgesamt Mittel in einer Größenordnung von 30 Milliarden Euro um. Gemessen daran sind die erwarteten 1,8 Milliarden Euro Steuermehereinnahmen kein überzeugendes fiskalisches Argument für die Besteuerung von Funktionsverlagerungen. Vielmehr scheint sie standortpolitisch motiviert zu sein, denn sie bestraft jene Unternehmen, die sich gegen den Standort Deutschland entscheiden. Dieser Eingriff in die unternehmerische Freiheit nach dem Motto „mit Steuern steuern“ verkennt jedoch die Integration deutscher Unternehmen in die globale Wertschöpfungskette. Dadurch kann es beispielsweise wirtschaftlich geboten sein, in einer deutschen Forschungsabteilung entwickelte Produkte an kostengünstigeren ausländischen Standorten herzustellen.

Die Besteuerung von Funktionsverlagerungen verkennt die Bedeutung Deutschlands als Standort für Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten. Sie konterkariert die Hightech-Strategie der Bundesregierung, deren Ziel gerade darin besteht, die Rahmenbedingungen für F&E zu verbessern. Die systemfremde Besteuerung des Gewinnpotenzials wirkt sich nicht nur negativ auf bereits getätigte Investitionen aus. Sie kann auch von vornherein in- und ausländische Investoren davon abhalten, sich hierzulande zu engagieren. Dadurch gehen Wachstums- und Beschäftigungschancen verloren. Zudem verkennt das Vorhaben die Tatsache, dass Deutschland auch als Produktionsstandort wieder an Attraktivität gewinnt.

Der Teilindikator „Steuern und Finanzen“ sinkt um 3,7 Prozentpunkte.

II.2 Sonstige Änderungen

▪ Abschaffung der degressiven AfA

Die steuerrechtlich mögliche Ausnahme der degressiven Absetzung für Abnutzung bei beweglichen Gütern des Anlagevermögens vom Regelfall der linearen Abschreibung soll abgeschafft werden. Künftig können Unternehmen die Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten des betrieblichen Anlagevermögens während der unterstellten Nutzungsdauer nur noch in gleichen Jahresbeträgen und nicht mehr mit fallenden Beträgen abschreiben.

Über den gesamten Veranlagungszeitraum hinweg ist die Abschaffung der degressiven AfA zwar belastungsneutral, kurzfristig wird den Unternehmen jedoch Liquidität entzogen. Bereits heute entsprechen die steuerlichen Abschreibungssätze nicht dem tatsächlichen Verschleiß. Der Übergang zur linearen Abschreibung vergrößert dieses Missverhältnis. Denn der Wertverlust ist im ersten Jahr der Anschaffung am höchsten. Er beträgt etwa 30 bis 50 Prozent der Anschaffungskosten. Aus systematischer Sicht ist die Abschaffung der degressiven AfA nicht zu rechtfertigen.

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

▪ Abschaffung der Sofortabschreibung für geringwertige Wirtschaftsgüter

Aufgrund dieser Neuregelung müssen künftig alle Gegenstände, die mehr als 60 Euro wert sind, erfasst und jährlich im Inventar aufgelistet werden. Die Bundesregierung verlässt damit ihren Kurs, durch Pauschalierungen die Besteuerung zu vereinfachen. Die Maßnahme führt dauerhaft zu erheblichem bürokratischen Mehraufwand in den Unternehmen. Der Fiskus profitiert hingegen nur kurzfristig von den steuerlichen Mehreinnahmen, da Abschreibungen lediglich die Steuerzahlung auf der Zeitachse verschieben. Die Abschaffung der Sofortabschreibung für geringwertige Wirtschaftsgüter ist streitanfällig und macht das Steuersystem komplizierter.

Der Teilindikator „Steuern und Finanzen“ sinkt um 0,7 Prozentpunkte.

▪ Verschärfung der Mantelkaufregelung

Grundsätzlich kann eine Kapitalgesellschaft die Verluste eines Geschäftsjahres mit den Gewinnen nachfolgender Geschäftsjahre verrechnen. Allerdings gilt die folgende Einschränkung: Verluste, die über dem Sockelbetrag von 1 Million Euro liegen, dürfen nur zu 60 Prozent mit dem Gewinn des Folgejahres verrechnet werden (Mindestbesteuerung). Verbleibende Fehlbeträge können weiter vorgetragen werden.

Mit der Neuregelung des so genannten Mantelkaufs¹⁰ (§ 8c neu, Verlustabzug bei Körperschaften) kann das Recht zum Verlustvortrag bei einem Wechsel des Anteilseigners ganz oder teilweise untergehen („schädlicher Anteilserwerb“):

- Eine Übertragung von bis zu 25 Prozent der Anteile bzw. Stimmrechte bleibt unschädlich.
- Werden innerhalb von fünf Jahren mehr als 25 Prozent und weniger als 50 Prozent der Anteile mittelbar oder unmittelbar übernommen, wird die Möglichkeit zum Verlustabzug

¹⁰ Dabei handelt es sich um den Erwerb von Anteilen einer GmbH, die ihre wirtschaftliche Tätigkeit bereits eingestellt hat.

entsprechend der Anteilsquote gekürzt („quotaler Verlustuntergang bei schädlichem Anteilserwerb“).

- Bei Übertragung von mehr als der Hälfte der Anteile bzw. Stimmrechte innerhalb von fünf Jahren geht der noch vorhandene Verlustvortrag komplett verloren.

Die Verschärfung des Mantelkaufs kann sich negativ auf Beschäftigung und Wachstum auswirken. Denn auch Kapitalerhöhungen können den Verlustvortrag untergehen lassen. Existenzgründer und junge Wachstumsunternehmen verlieren so für Risikokapitalgeber an Attraktivität. Für sie wird es folglich schwieriger oder unmöglich, Kapital zu finden, das sie für ihr weiteres Wachstum benötigen.

Auch die Sanierung von gefährdeten Unternehmen könnte unterbleiben. Denn falls dafür frisches Kapital angeworben werden muss oder das Unternehmen übernommen wird, kann der Verlustvortrag ebenfalls ganz oder teilweise verloren gehen.

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

- **Einschränkung der Wertpapierleihe**

Bei der Wertpapierleihe werden Aktien, Anleihen o. Ä. für einen bestimmten Zeitraum gegen Entgelt an einen Entleiher übertragen. Die Einschränkung der Wertpapierleihe sorgt für eine konsequente Besteuerung der Erträge beim Eigentümer der Wertpapiere; die bisherige steuerliche Unterscheidung von Kapitalgesellschaften nach ihrer Geschäftstätigkeit entfällt. Als Maßnahme zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bei gleichzeitiger Senkung des Körperschaftsteuersatzes von 25 auf 15 Prozent erscheint diese Maßnahme vertretbar.

Keine Änderung.

III. Neuregelung der Gewerbesteuer

Neben der bereits erläuterten Ausdehnung der Bemessungsgrundlage um ertragsunabhängige Elemente (siehe II.) soll es weitere Änderungen bei der Gewerbesteuer geben:

1. Der Faktor zur Gewerbesteueranrechnung wird von 1,8 auf 3,8 erhöht. Die Ermäßigung bei der Einkommensteuer ist auf die tatsächlich gezahlte Gewerbesteuer beschränkt.
2. Die Gewerbesteuermesszahl wird auf einheitlich 3,5 Prozent festgelegt.
3. Der bisherige Staffeltarif entfällt.¹¹
4. Die Abzugsfähigkeit der Gewerbesteuer von der eigenen Bemessungsgrundlage und von der Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer wird abgeschafft.

Die ersten beiden Maßnahmen entlasten die Unternehmen um knapp 10,5 Milliarden Euro; sie werden durch die letzten beiden Maßnahmen komplett gefinanziert (10,9 Milliarden

¹¹ Nach derzeitigem Recht beträgt die Gewerbesteuermesszahl für Kapitalgesellschaften einheitlich 5 Prozent; für Personenunternehmen gibt es nach einem Freibetrag von 24.500 Euro einen Staffeltarif, nach dem sich die Steuermesszahl alle 12.000 Euro um einen Prozentpunkt erhöht, bis die Obergrenze von 5 Prozent erreicht ist.

Euro). Allerdings bleibt per Saldo eine Mehrbelastung von knapp einer halben Milliarde Euro. Andererseits behandelt die einheitliche Gewerbesteuermesszahl Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften gleich. Der Wegfall des Staffeltarifs und des Betriebsausgabenabzugs vereinfacht zudem die Steuererklärung. Die Abschaffung des Betriebsausgabenabzugs der kommunalen Gewerbesteuer bei der dem Bund und den Ländern zustehenden Einkommen- und Körperschaftsteuer trägt schließlich dazu bei, die vertikalen Finanzierungsströme zwischen den Gebietskörperschaften zu entflechten.

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

IV. Einführung einer Abgeltungsteuer auf Kapitalerträge

Bei der Abgeltungsteuer handelt es sich um eine Quellenbesteuerung der privaten Kapitalerträge, mit deren Erhebung die Steueransprüche des Staates gegenüber dem Steuerpflichtigen definitiv abgegolten sind. Der Steuersatz für die Abgeltungsteuer soll 25 Prozent betragen. Darauf sind noch der Solidaritätszuschlag von 5,5 Prozent und gegebenenfalls – regional unterschiedlich hohe – Kirchensteuer zu zahlen. Inklusive Kirchensteuer fallen dann auf Kapitalerträge etwa 28 Prozent Steuern an. Die Bank führt die Steuer direkt an das Finanzamt ab. Eine gesonderte Angabe der Kapitalerträge in der Einkommensteuererklärung ist nicht erforderlich.¹² Das Bundesfinanzministerium geht davon aus, dass die Abgeltungsteuer die Steuerzahler in der Summe um 1,73 Mrd. Euro entlasten wird. Auch aus Gründen der Steuervereinfachung ist dieses Vorgehen der heutigen Praxis der Zinsbesteuerung vorzuziehen.

Derzeit zahlen die Kreditinstitute auf Kapitalerträge ihrer Kunden einen Abschlag von 30 Prozent an das Finanzamt, sofern der Sparerfreibetrag (750 Euro für Ledige/1500 Euro bei Verheirateten) nicht geltend gemacht worden ist bzw. die Kapitalerträge diesen übersteigen. Im Rahmen der Einkommensteuererklärung wird der Zinsabschlag dann mit dem persönlichen Einkommensteuersatz verrechnet, sodass die effektive Steuerlast der Kapitalerträge höher oder niedriger als bei der geplanten Abgeltungsteuer ausfallen kann.

Anleger mit einem persönlichen Grenzsteuersatz bei der Einkommensteuer über 25 Prozent profitieren tendenziell von der Neuregelung; Steuerpflichtige mit einem niedrigeren Steuersatz können ihre Kapitaleinkünfte weiterhin im Rahmen der Einkommensteuererklärung veranlagern und werden nicht schlechter gestellt.

Ob man zu den Gewinnern oder Verlierern der Reform gehört, hängt auch von der Art der Kapitalerträge ab: Zinserträge werden ab 2009 besser gestellt. Dividenden oder Veräußerungsgewinnen können dagegen schlechter gestellt werden. Denn mit der Einführung der Abgeltungsteuer entfällt die Spekulationsfrist, derzufolge Gewinne aus Wertpapierverkäufen steuerfrei sind, wenn zwischen An- und Verkauf mindestens ein Jahr liegt. Dies gilt für Verkäufe von Anteilen, die nach dem 31.12.2008 erworben worden sind. Außerdem wird das Halbeinkünfteverfahren abgeschafft: Anstatt bisher nur zur Hälfte sind Dividenden und Gewinne auf Aktienveräußerungen demnächst vollständig zu versteuern.¹³

¹² Außer der Steuerpflichtige übt sein Veranlagungswahlrecht aus – dies lohnt sich dann, wenn sein persönlicher Grenzsteuersatz unter 25 Prozent liegt.

¹³ Für Erträge bzw. Veräußerungsgewinne aus Anteilen an Kapitalgesellschaften, die zum Betriebsvermögen eines Personenunternehmens gehören, gilt ab dem 1.1.2008 das Teileinkünfteverfahren, das diese zu 40 Prozent von der Steuer freistellt.

Mit der Abgeltungsteuer sinkt sowohl die Belastung von Dividenden als auch von Zinsen. Dividenden sind künftig insgesamt mit 48,3 statt bisher 53,2 Prozent zu versteuern. Die Belastung von Zinseinkünften geht deutlich stärker zurück: von 47,5 auf 26,4 Prozent. Dieser Vorteil ist jedoch mit einem gravierenden Nachteil verbunden: Die größere Differenz in der Belastung zwischen Dividenden und Zinsen von knapp 22 Prozentpunkten statt bisher knapp 6 Prozentpunkten ist nicht entscheidungsneutral. Denn künftig ist es deutlich attraktiver als bisher, Zinseinkünfte anstelle von Dividenden zu beziehen. Dies wird sich auf die Investitionsentscheidungen der Anleger auswirken.

Positiv ins Gewicht fallen bei der Bewertung der Abgeltungsteuer die Entlastung der Steuerzahler und die Vereinfachung der Besteuerung. Einen negativen Abschlag gibt es für die geringere Entscheidungsneutralität zwischen unterschiedlichen Anlageformen. Insgesamt gibt die Einführung der Abgeltungsteuer auf Kapitalerträge dem Teilindikator „Steuern und Finanzen“ einen leichten Auftrieb.

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

Unternehmensteuerreform 2008: Die Einzelbewertungen im Überblick

I. Entlastende Maßnahmen	
▪ (Höhere) Nettoentlastung der Unternehmen	+ 3,0 (Verbesserung gegenüber den Eckpunkten)
▪ Thesaurierungsbegünstigung	+1,5
II. Belastende Maßnahmen	
▪ Keine einheitliche Bemessungsgrundlage von Gewerbesteuer und Körperschaftsteuer	+5,9 (Verbesserung gegenüber den Eckpunkten)
▪ Ausweitung der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer	+0,7
▪ Zinsschranke	-3,0
▪ Besteuerung von Funktionsverlagerungen	-3,7
▪ Abschaffung der degressiven AfA	-1,5
▪ Begrenzung der Sofortabschreibung für geringwertige Wirtschaftsgüter	-0,7
▪ Verschärfung der Mantelkaufregelung	-1,5
▪ Einschränkung Wertpapierleihe	Keine Änderung
III. Neuregelung der Gewerbesteuer	
▪ Höherer Anrechnungsfaktor, einheitliche Gewerbesteuermesszahl, Abschaffung des Staffeltarifs und der Abzugsfähigkeit der Gewerbesteuer	+0,7
IV. Abgeltungsteuer	+1,5
Bewertung insgesamt	+2,2

Per Saldo steigt der Teilindikator „Steuern und Finanzen“ aufgrund des Entwurfs eines Gesetzes zur Reform der Unternehmensbesteuerung 2008 um 3,0 Prozentpunkte.

4.3 Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements

Kabinettsbeschluss vom 14.2.2007; geplantes Inkrafttreten: 1.1.2007

Bewertungsrelevante Änderungen

- Einführung eines Abzugs von der Steuerschuld für bestimmte freiwillige, unentgeltliche ehrenamtliche Tätigkeiten im gemeinnützigen Bereich (Förderung mildtätiger Zwecke) in Höhe von 300 Euro jährlich,
- Anhebung des sog. Übungsleiterfreibetrags von 1.848 Euro auf 2.100 Euro,
- Vereinheitlichung und Anhebung der Höchstgrenzen für den Sonderausgabenabzug von Spenden auf 20 Prozent des Gesamtbetrags der Einkünfte für alle förderungswürdigen Zwecke,
- Anhebung der Besteuerungsgrenze für wirtschaftliche Betätigungen gemeinnütziger Körperschaften sowie der Zweckbetriebsgrenze bei sportlichen Veranstaltungen auf jeweils 35.000 Euro Einnahmen im Jahr. Die Umsatzgrenze für den pauschalen Vorsteuerabzug dieser Unternehmen wird entsprechend angehoben,
- Sonderausgabenabzug für Mitgliedsbeiträge an Vereine zur Förderung kultureller Einrichtungen auch bei Gegenleistungen (z. B. Freikarten),
- Anhebung des Höchstbetrags für die Ausstattung von Stiftungen mit Kapital (Vermögensstockspenden) von 307.000 Euro auf 750.000 Euro,
- bessere Abstimmung der förderungswürdigen Zwecke im Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht.

Bewertung

Das geplante „Gesetz zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements“ soll Steuerzahler, die spenden oder für gemeinnützige Einrichtungen tätig sind, um 440 Millionen Euro entlasten (volle Jahreswirkung). Was sich im Referentenentwurf gut liest, kann zu willkürlichen Begünstigungen führen: So verringert ein Sonderausgabenabzug von 300 Euro zwar die Einkommensteuer für denjenigen, der sich ehrenamtlich durchschnittlich 20 Stunden im Monat um alte, kranke oder behinderte Menschen kümmert. Das Engagement beispielsweise für Kinder bleibt hingegen außen vor. Zudem begünstigt diese spezifische Förderung von Zeitspenden, die ab mindestens 20 Zeitstunden pro Monat greift, einseitig Wohlfahrtseinrichtungen gegenüber privaten Anbietern. Ein Ehrenamtlicher wird damit mit 1,25 Euro pro Stunde subventioniert. Über die Hintertür wird so der Wettbewerb um Marktanteile bei Pflegediensten weiter verzerrt. Zudem wird – entgegen der Absicht der großen Koalition dadurch neue Bürokratie geschaffen statt abgebaut.

Gleichermaßen willkürlich bleibt die Abgrenzung der gemeinnützigen Bereiche, die nur sprachlich, aber nicht inhaltlich angepasst werden sollen. Dabei hatte der wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministeriums noch im August 2006 dringend Änderungen zugunsten einer Entlastung aller Steuerzahler angemahnt und unter anderem die Streichung der Förderung von Freizeitaktivitäten wie Schach und Tierzucht sowie von wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben gemeinnütziger Vereine gefordert.

Auch die Anhebung der Übungsleiterpauschale stellt eine nicht zu rechtfertigende und teure Begünstigung dar.

Mit der geplanten „Hilfe für Helfende“ verstößt die Bundesregierung ihren eigenen Konsolidierungskurs. Trotz Mehrwertsteuererhöhung weist der Bundesetat ein hohes strukturelles Defizit auf. Der gesamtstaatliche Schuldenstand beläuft sich auf 1,485 Billionen Euro. Die Bundesregierung legt sich weiterhin nicht fest, wann es ohne Neuverschuldung auskommen will. Mit den neuen Steuergeschenken schwächt das BMF seine Position, wenn es darum geht, in den kommenden Etatverhandlungen die Begehrlichkeiten der anderen Ressorts abzuwehren.

Der Teilindikator „Steuern und Finanzen“ sinkt um 0,7 Zähler.

4.4 Gesamtstaatlicher Finanzierungssaldo

Meldung des Statistischen Bundesamtes vom 22.2.2007

Bewertungsrelevante Änderung

Nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes belief sich das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit im letzten Jahr auf 39,5 Milliarden Euro. Dies entspricht einer Defizitquote von 1,7 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Erstmals seit 2001 hält Deutschland damit wieder den entsprechenden Referenzwert des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes von 3 Prozent ein.

Bewertung

Vor einem halben Jahr ging das BMF noch davon aus, dass das gesamtstaatliche Defizit (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen) im Jahr 2006 2,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts betragen werde. Bei der Aufstellung des Bundeshaushalts 2007 im Juli 2006 erwartete das BMF noch ein gesamtstaatliches Defizit für dieses Jahr von 2½ Prozent. Darauf basierte die Bewertung im [5. Merckelmeter](#). Der bereits für das Jahr 2006 deutlich niedrigere Wert von 1,7 Prozent des BIP wirkt sich positiv auf den Indikator „Steuern und Finanzen“ aus.

Der Teilindikator „Steuern und Finanzen“ steigt um 5,9 Prozentpunkte.

4.5 Bundeshaushalt 2007 und Hightech-Strategie der Bundesregierung

3. Beratung BT: 24.11.2006; Beratung BR: 15.12.2006; Inkrafttreten: 1.1.2007

Bewertungsrelevante Änderung

Von 2007 bis 2009 werden jährlich 2 Milliarden Euro mehr für Forschung und Entwicklung im Bundeshaushalt veranschlagt als bisher.

Bewertung

Ziel der Bundesregierung ist es, den Anteil der staatlichen und privaten Ausgaben für Forschung und Entwicklung in Deutschland bis zum Jahr 2010 auf drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu erhöhen. Derzeit liegt der Anteil bei 2,5 Prozent. Um dieses Ziel zu erreichen, das auch Bestandteil der Lissabon-Strategie der Europäischen Union ist, hat sich die Bundesregierung verpflichtet, im Rahmen der so genannten Hightech-Strategie bis Ende 2009 zusätzlich 6 Milliarden Euro für Forschung und Entwicklung bereitzustellen. Dadurch verbessert sich die Struktur des Bundeshaushalts, dessen Ausgaben vornehmlich in den Verbrauch fließen und nur zu einem geringen Teil investiven Charakter haben.

Kritisch anzumerken ist allerdings, dass die Forschungsförderung im Wesentlichen an ihren bisherigen Strukturen festhält. Dies führt dazu, dass die Vergabe der Gelder für die Unternehmen mit großem bürokratischem Aufwand verbunden ist. Oft passen die Projekte auch nicht zu den sehr engen Förderkriterien, und es vergeht viel Zeit bis zur Bewilligung oder Zuteilung von Geldern. Aus diesen Gründen beantragen viele kleine und mittelständische Unternehmen erst gar nicht die staatliche Unterstützung. Zudem bestimmt der Staat mit der bisher praktizierten Forschungsförderung, welche Technologien zu unterstützen sind. Dabei gibt er zwar eine breite Palette an Forschungsfeldern vor, setzt aber selbst Schwerpunkte und vertraut nicht auf das Wissen der Unternehmen, die durch ihre Marktnähe besser einschätzen können, welche Projekte tragfähig sind.

Trotz dieser Grundsatzkritik wird die Aufstockung der Forschungsausgaben positiv bewertet, da sie ein Beitrag zur qualitativen Konsolidierung des Bundeshaushalts leistet.

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

4.6 Fazit

Der Teilindikator „Steuern und Finanzen“ erhöht sich gegenüber der Bewertung im [6. Merkelmeter](#) um 8,9 Prozentpunkte von 0,4 auf 9,3 Prozent.

5 Governance

5.1 Entwurf eines Zweiten Gesetzes zum Abbau bürokratischer Hemmnisse insbesondere in der mittelständischen Wirtschaft (Zweites Mittelstandsentlastungsgesetz – MEG II)

Kabinettsbeschluss: 24.1.2007; 1. Beratung BT: 2.3.2007

Geplante Änderungen

Der Gesetzentwurf enthält 17 Einzelmaßnahmen.¹⁴ Eine Auswahl:

- Beschränkung der Statistikpflichten für Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten auf drei Stichproben im Jahr;
- Befreiung von Existenzgründern von statistischen Meldepflichten in den ersten drei Jahren (z. B. Dienstleistungsstatistik, Statistik im Produzierenden Gewerbe, Handwerksstatistik, Verdienststatistik): Im ersten Jahr sind Existenzgründer komplett von der Auskunftspflicht befreit; in den beiden Folgejahren nur dann, wenn der Umsatz des letzten Geschäftsjahres unter 500.000 Euro lag;
- Anhebung der Gewinnschwelle für die steuerliche Bilanzierungspflicht von 30.000 auf 50.000 Euro bei einem Umsatz von 500.000 Euro: Steuerpflichtige unter diesem Betrag müssen eine einfachere Einnahmeüberschussrechnung erstellen;
- vereinfachtes Auskunftsverfahren aus dem Gewerberegister: Bislang erforderliche Auskunftsanträge entfallen entweder ganz oder werden durch automatisierte Verfahren vereinfacht;
- Übertragung der Betriebsprüfung der Unfallversicherungsträger auf die Betriebsprüfung der Rentenversicherungsträger zum 1.1.2009.

Bewertung

Die Einzelmaßnahmen sind für sich genommen zwar sinnvoll, machen aber nicht den großen Wurf aus, der Breitenwirkung entfalten könnte. Nach Angaben der Bundesregierung profitieren von verschiedenen Änderungen nur wenige Unternehmen. So werden derzeit nur 625 Kleinunternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten zu mehr als drei statistischen Stichproben herangezogen. Etwa 7.100 Existenzgründer mussten statistische Angaben machen.

Überdies handelt es sich bei den geplanten Änderungen oftmals nur um die Fortschreibung bereits existierender Entlastungen: So soll in der Statistik noch stärker auf Verwaltungsdaten statt Erhebungen bei den Unternehmen zurückgegriffen werden; im Prinzip war dies schon unter Rot-Grün beschlossen worden. Die Anhebung der Gewinnschwelle, bis zu der eine einfache Einnahmeüberschussrechnung für die Steuer ausreicht, wird von 30.000 auf 50.000 Euro hoch gesetzt. Dies hilft einigen Kleinbetrieben. Die bereits bestehende Möglichkeit zur elektronischen Übertragung von Daten zwischen Arbeitgeber und Sozialkassen wird nun gesetzlich fixiert. Den größten Entlastungseffekt verspricht sich die Bundesregie-

¹⁴ Der Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie vom 4.12.2006 identifizierte noch 20 Deregulierungsmaßnahmen in verschiedenen Rechtsgebieten.

rung noch von einer Automatisierung der Verfahrensabläufe für Auskünfte aus dem Gewereregister, hier sollen die Unternehmen zukünftig circa 40 Millionen Euro sparen.

Bundeswirtschaftsminister Michael Glos, CSU, bezeichnet den Entwurf des Zweiten Mittelstandsentlastungsgesetzes als „Leuchtturmprojekt der Bundesregierung auf dem Gebiet des Bürokratieabbaus“.¹⁵ Dessen Strahlkraft vermag das Dunkel im Bürokratiedickicht aber nicht zu erhellen: Laut Gesetzentwurf sollen die Unternehmen um mindestens 58,8 Millionen Euro und die Verwaltung um mindestens 5 Millionen Euro jährlich entlastet werden. Schätzungen zufolge dürften die gesamten Bürokratiekosten für deutsche Unternehmen jedoch bei 80 Milliarden Euro im Jahr liegen. Der Entlastungseffekt des MEG II beträgt also 0,07 Prozent der Bürokratiekosten und ist damit verschwindend gering.

Dieser Vergleich zeigt zudem, dass es nicht genügt, hier und dort ein paar Regelungen zu streichen oder zu vereinfachen. Vielmehr ist ein systematischer Bürokratieabbau erforderlich, der bei der Aufgabenkritik ansetzt, Regelungen auf Probe und Pauschalierungen zulässt oder auf bestehende Gesetze inhaltlich auf ihre Notwendigkeit prüft. Diesen Weg geht das MEG II nicht. So wird weder das Arbeitsrecht deutlich vereinfacht und zusammengefasst noch der systematische Bürokratieabbau nach dem Standardkostenmodell vorangetrieben.

Am 28.2.2007 hat das Bundeskabinett beschlossen, die Belastungen der Unternehmer durch Bürokratie bis 2011 um ein Viertel senken. Nach Angaben der Bundesregierung gibt es derzeit rund 10.500 Informationspflichten für Unternehmen. Dies geht aus einer Erfassung hervor, die Ende 2006 abgeschlossen wurde. Die dazu erforderliche Nullmessung steht noch aus. Erst im Oktober will die Bundesregierung über weitere Maßnahmen entscheiden.

Keine Änderung.

5.2 Einsetzung einer gemeinsamen Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Beschluss von Bundestag (BT-Drs. 16/3885) und Bundesrat (BR-Drs. 913/06) vom 15.12.2006; konstituierende Sitzung der Föderalismuskommission: 8.3.2007

Bundestag und Bundesrat haben bei ihrer letzten Sitzung vor der Weihnachtspause beschlossen, eine gemeinsame Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu bilden. Das Gremium, das sich aus jeweils 16 Bundes- und Ländervertretern zusammensetzt, soll die so genannte Föderalismusreform II vorbereiten.

Die Kommission unter dem Vorsitz von Peter Struck, Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion, und Günther Oettinger, CDU-Ministerpräsident von Baden-Württemberg, soll sich unter anderem mit den folgenden Themen auseinandersetzen: die Vorbeugung von Haushaltskrisen, die Bewältigung bestehender Haushaltskrisen, Aufgabenkritik und Standardsetzung, Entbürokratisierung und Effizienzsteigerung sowie die Stärkung der „aufgabenadäquaten Finanzausstattung“ und die Stärkung der Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften.

¹⁵ Vgl. Pressemitteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie: Bundeskabinett beschließt Entwurf eines Zweiten Mittelstandsentlastungsgesetzes, 24.1.2007, Berlin.

Die große Koalition beabsichtigt, die Föderalismusreform II bis zum Ende der Legislaturperiode im Jahr 2009 zu verabschieden. Unklar ist, wann die Neuordnung in Kraft treten bzw. tatsächlich wirksam werden wird. Die Beschlüsse von Bundestag und Bundesrat machen dazu keine Angaben. Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang, dass die ostdeutschen Bundesländer vom Bund im Rahmen des Solidarpakts II bis Ende 2019 insgesamt 156,5 Milliarden Euro erhalten. Zudem gewährt der Bund bis dahin allen Ländern eine finanzielle Kompensation für die nach der Föderalismusreform I wegfallenden Gemeinschaftsaufgaben Hochschulbau und Bildungsplanung sowie Finanzhilfen für die kommunale Verkehrsinfrastruktur und den Wohnungsbau.

Die Kommission zur Föderalismusreform II steht erst ganz am Anfang ihrer Arbeit. Ihre Einsetzung verändert die finanzpolitischen Rahmenbedingungen in Deutschland nicht.

Keine Änderung.

5.3 Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben (Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz)

2./3. Beratung BT: 27.10.2006; abschließende Beratung BR: 24.11.2006;
Inkrafttreten: 17.12.2006

Bewertungsrelevante Änderungen

- Vereinfachung und Verkürzung von Verwaltungsverfahren,
- Planfeststellungsbeschlüsse gelten künftig zehn statt bisher fünf Jahre; eine weitere Verlängerung um fünf Jahre ist möglich und
- Verkürzung des Rechtsweges für bestimmte Infrastrukturvorhaben.

Bewertung

Mit dem Gesetz sollen die Planungsverfahren von Infrastrukturvorhaben in den Bereichen Verkehr (Bundesstraßen und Autobahnen, Betriebsanlagen der Eisenbahn, Bundeswasserstraßen und Flughäfen) sowie Energiewirtschaft (Hochspannungsfreileitungen und Gasversorgungsleitungen) vereinfacht und beschleunigt werden. Es regelt im Wesentlichen die Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsgerichtsverfahren neu. Die Gesetzesnovelle dehnt die Planungsbeschleunigung, die mit dem Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz bis Ende 2005 in Ostdeutschland galt, auf ganz Deutschland aus.

Die Neuregelung trägt dazu bei, die Bedingungen für Investitionen der öffentlichen Hand, im Energiesektor auch für private Investitionen, zu verbessern. Die Bundesregierung merkt selbst kritisch an, dass sich „die fehlende Berechenbarkeit der Dauer von Planungsverfahren [...] vielfach als Investitionshemmnis“ auswirkt. Sie verspricht sich von der Novelle eine Verkürzung der Planungszeiten um ein Drittel. Positiv hervorzuheben ist auch die Verdopplung der Geltungsdauer von Planfeststellungen auf zehn statt bisher fünf Jahre. Innerhalb dieses Zeitraums ist eine Verlängerung um weitere fünf Jahre möglich. Diese und weitere Änderungen dienen der Beschleunigung von Verfahrensabläufen, machen jedoch keine Ab-

striche an die inhaltlichen Anforderungen von Infrastrukturplanungen – etwa hinsichtlich Umweltschutz oder Lärmschutz.

Das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz für die neuen Bundesländer, dessen Regelungen nun im Wesentlichen auf ganz Deutschland ausgedehnt worden sind, hat gezeigt, dass Genehmigungsverfahren für große Bauprojekte beschleunigt werden können. Es wurde nach der Wiedervereinigung für die neuen Bundesländer eingeführt, um den Aufbau wichtiger Infrastrukturen nicht durch überlange Planungszeiträume zu belasten. Die Verkürzung der Genehmigungsverfahren hat zügige Investitionen in die Verkehrswege ermöglicht. Trotz der deutlichen Beschleunigung wurden die Rechte von Betroffenen nicht über Gebühr eingeschränkt und der Schutz der Umwelt nicht beeinträchtigt.¹⁶

Positiv hervorzuheben ist auch, dass auch die Planungsverfahren für den Ausbau von Hochspannungsleitungen und Gasversorgungsleitungen vereinfacht werden. Dies erleichtert den Ausbau der Energienetze, der ebenfalls durch langwierige Genehmigungs- und Gerichtsverfahren von insgesamt bis zu zwölf Jahren behindert wird. Angesichts der Grenzen der Belastbarkeit der vorhandenen Netze ist ein zügiger Ausbau erforderlich. Eine Straffung der Verfahren trägt dazu bei, durch private Investitionen in die Energienetze Engpässe zu vermeiden und die Netzsicherheit zu gewährleisten.¹⁷

Das Gesetz beinhaltet zudem, dass das Bundesverwaltungsgericht als einzige Instanz bei Rechtsstreitigkeiten bei Infrastrukturprojekten zuständig ist. Auf diese Weise wird der Rechtsweg erheblich verkürzt. Die Erfahrungen mit dem Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz in Ostdeutschland haben gezeigt, dass die alleinige und projektunabhängige Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts die Verkehrsplanung um ein bis eineinhalb Jahren beschleunigt hat. Allerdings gilt die Vereinfachung nur für solche Vorhaben, die eine herausragende Bedeutung für den Bund haben. Diese sind in Anlagen zu den jeweiligen Gesetzen (z. B. Allgemeines Eisenbahngesetz, Bundesfernstraßengesetz usw.) abschließend aufgelistet. Sollten diese Projekte einmal abgearbeitet sein, gilt deutschlandweit wieder der bisher in den alten Bundesländern beschrittene umfangreiche Instanzenweg.¹⁸

Das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz ist nur ein Baustein, um den Ausbau der Infrastruktur zu fördern. Es verbessert die Investitionsbedingungen in qualitativer Hinsicht. Darüber hinaus muss die öffentliche Hand auch ausreichend finanzielle Mittel bereitstellen, um überhaupt die Infrastruktur zu erhalten und ausbauen zu können. Zudem ist zu beachten, dass die Verfahrensbedingungen lediglich für solche Vorhaben vereinfacht werden, für die der Bund verantwortlich ist. Für Infrastrukturplanungen von Ländern und Gemeinden gelten weiterhin andere Vorschriften.

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

¹⁶ Siehe auch Kroker, Rolf / Lichblau, Karl / Röhl, Klaus-Heiner, 2004, Abbau von Bürokratie in Deutschland, Mehr als die Abschaffung von Einzelvorschriften, IW-Analyse Nr. 3, Köln, S. 80.

¹⁷ Vgl. Bundesverband der Deutschen Industrie, 2005, „Planungsbeschleunigung: Deutschland muss schneller werden!“, Positionspapier, Berlin, S. 2.

¹⁸ Vg. Deutscher Industrie- und Handelskammertag, 2006, Positionspapier zum Thema: Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Infrastrukturvorhaben, Berlin, S. 5

5.3 Fazit

Der Teilindikator „Governance“ erhöht sich gegenüber dem [6. Merkelmeter](#) um 2,2 Zähler von 11,1 auf 13,3 Prozent.