

## **Reformpolitik in Deutschland – Die Sommerdiagnose**

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, 26.7.2006

## Inhalt

1.	Zusammenfassung der Ergebnisse	3
2.	Arbeitsmarkt	5
3.	Soziale Sicherung	9
4.	Steuern und Finanzen	16
5.	Governance	23

## 1. Zusammenfassung der Ergebnisse

Vor Beginn der Parlamentsferien hat die Bundesregierung mit der Gesundheitsreform und der Unternehmenssteuerreform zwei der wichtigsten Projekte in dieser Legislaturperiode angestoßen. Ihre Auswirkungen auf das Merkmeter könnten gegensätzlicher nicht sein:

Die in Eckpunkten skizzierten Reformvorstellungen für das Gesundheitswesen lassen den Teilindikator „Soziale Sicherung“ deutlich sinken. Denn sie lösen keines der Kernprobleme der gesetzlichen Krankenversicherung: Weder wird ihre Finanzierung nachhaltig auf solide Beine gestellt – geschweige denn von den Arbeitskosten abgekoppelt –, noch erhöht sich der Wettbewerb zwischen den Leistungsanbietern. Im Gegenteil drohen höhere Beiträge, mehr Bürokratie und weniger Wettbewerb.

Anders sieht es in der Steuer- und Finanzpolitik aus. Die in ihren Grundzügen bekannt gewordene Reform der Unternehmensbesteuerung senkt die tarifliche Steuerbelastung der Kapitalgesellschaften auf unter 30 Prozent. Dies ist ein positives Signal für in- und ausländische Investoren und stärkt die Position des Standorts Deutschland im internationalen Vergleich. Allerdings müssen die Unternehmen auch einige Kröten schlucken. Denn durch die stärkere Einbeziehung ertragsunabhängiger Elemente bei der Gewerbesteuer und künftig auch bei der Körperschaftsteuer werden die Kapitalgesellschaften mit einer Strafsteuer auf Investitionen belegt. Gänzlich offen bleibt zudem, ob und wie auch die Personenunternehmen von der Reform profitieren werden.

Positiv auf den Teilindikator „Steuer- und Finanzen“ hat sich die Aussicht ausgewirkt, dass Deutschland im nächsten und in den darauf folgenden Jahren wieder das Maastrichter Defizitkriterium einhalten und der Bundeshaushalt wieder verfassungsgemäß sein wird. Mit der größten Steuererhöhung seit Bestehen der Bundesrepublik hat die Große Koalition diesen Konsolidierungsfortschritt aber auch teuer erkaufte (vgl. [2. Merkmeter](#)). Außerdem hat sie Schützenhilfe von der gut laufenden Konjunktur bekommen.

Der Reformeifer der Großen Koalition zeichnete sich vor der Sommerpause auch durch neue Wortschöpfungen aus: So wurde aus dem einst verpönten Anti-Diskriminierungsgesetz das harmloser klingende „Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz“. Der maladen Krankenversicherung soll es als „Gesundheitsversicherung“ durch den „Gesundheitsfonds“ demnächst viel besser gehen. Die alte Gewerbesteuer kommt künftig als „kommunale Unternehmenssteuer“ daher, und die Körperschaftsteuer geht den Kapitalgesellschaften als „föderale Unternehmenssteuer“ an die Substanz.

Trotz dieser Bereicherung des deutschen Wortschatzes kann die Reformbilanz der Großen nach einem dreiviertel Jahr Regierungsarbeit nicht überzeugen. Die „Strategie der kleinen Schritte“ von Bundeskanzlerin Angela Merkel scheint nicht aufzugehen. Zu sehr streben die Koalitionspartner in unterschiedliche Richtungen. Statt die Weichen für mehr Beschäftigung und Wachstum zu stellen, betreiben die Regierungsparteien politische Gesichtswahrung.

Dies spiegelt sich auch im Merkmeter wider: Es gibt zwar viel Bewegung in den einzelnen Teilindikatoren; die aktuell positiven Entwicklungen in der Steuer- und Finanzpolitik sowie im Bereich Governance und die negativen Veränderungen in der Sozial- und der Arbeitsmarktpolitik neutralisieren sich aber gegenseitig. Über alle vier Bereiche hinweg verzeichnet das Merkmeter daher Stillstand.

Gemessen an einer Reformagenda, mit der sich bis zum Ende der Legislaturperiode 1 Million mehr Arbeitsplätze und ein Potenzialwachstum von 2 Prozent erreichen ließe, hat Schwarz-Rot auf den Feldern Arbeitsmarkt, Soziale Sicherung, Steuern und Finanzen sowie Bürokratieabbau und staatliche Neuordnung (Governance) wenig erreicht. Dies verdeutlicht der Gesamtwert des aktuellen Merkelmeters, der sich als arithmetisches Mittel der vier Einzelbewertungen (Zielerreichungsgrade) ergibt:

Arbeitsmarkt	4,8 Prozent
Soziale Sicherung	2,2 Prozent
Steuern und Finanzen	-1,1 Prozent
Governance	11,1 Prozent
<b>Merkelmeter</b>	<b>4,3 Prozent</b>

### Übersicht

Datum <sup>1</sup>	Arbeitsmarkt	Soziale Sicherung	Steuern und Finanzen	Governance	Merkelmeter
	Werte in Prozent <sup>2</sup>				
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

<sup>1</sup> Erscheinungsdatum der WirtschaftsWoche  
<sup>2</sup> 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](http://www.insm.de) und [www.merkelmeter.de](http://www.merkelmeter.de)

Mehr zur [Methodik](#) der Studie im Netz.

## 2. Arbeitsmarkt

### 2.1 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG)<sup>1</sup>

2./3. Beratung Bundestag: 29.6.2006; Verabschiedung Bundesrat: 7.7.2006  
Inkrafttreten: Am Tag nach der Verkündung

Der Entwurf des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (vormals: Antidiskriminierungsgesetz) ist bereits im [4. Merkelmeter](#) ausführlich bewertet worden.<sup>2</sup> Daher geht die folgende Kommentierung nur auf Änderungen der arbeitsrechtlichen Bestimmungen ein, die seitdem erfolgt sind.

#### Bewertungsrelevante Änderungen

- Der Betriebsrat bzw. eine im Betrieb vertretene Gewerkschaft kann bei einem *groben* Verstoß des Arbeitgebers gegen die arbeitsrechtlichen Antidiskriminierungsbestimmungen vor Gericht Klage erheben und die im Betriebsverfassungsgesetz geregelten Rechte geltend machen (§ 23 Abs. 3 BetrVG). Zuvor war dies auch bei einfachen Verstößen möglich. Die Ansprüche des Benachteiligten dürfen nicht vom Betriebsrat bzw. der Gewerkschaft geltend gemacht werden.
- Für Kündigungen sollen ausschließlich die Bestimmungen zum allgemeinen und besonderen Kündigungsschutz gelten. Vor der Änderung sollten sie „vorrangig“ gelten.

#### Bewertung

Die Änderungen reichen nicht aus, die bisherige negative Bewertung abzuschwächen. Denn zum einen geht die Möglichkeit der Verbandsklage der Gewerkschaften weiterhin über die EU-Richtlinien hinaus. Diese beinhalten nämlich nur eine Kann-Bestimmung. Auch definiert das Gesetz nicht, wann ein Verstoß gegen das AGG als „grob“ einzustufen ist und damit der Betriebsrat oder eine im Betrieb vertretene Gewerkschaft gerichtlich gegen den Arbeitgeber vorgehen dürfen. Zum anderen stellt sich die Frage, ob mit der Herausnahme des Kündigungsschutzes aus dem Anwendungsbereich des AGG die EU-Rahmenrichtlinie korrekt umgesetzt worden ist, da diese das gesamte Arbeitsleben und damit auch Entlassungen umfasst. Die Ergänzungen und Neuformulierungen tragen nicht dazu bei, die Rechtsunsicherheit, die mit dem AGG einhergeht, abzubauen. Daher:

**Der Teilindikator „Arbeitsmarkt“ bleibt durch die letzten Änderungen am Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz unverändert.**

---

<sup>1</sup> Gesetz zur Umsetzung europäischer Richtlinien zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung.

<sup>2</sup> Siehe Scharnagel, Benjamin, 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, 29.5.2006, S. 7 ff.

## 2.2 Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Elterngeldes

Kabinettsbeschluss: 14.6.2006; 1. Lesung BT: 22.6.2006; geplantes Inkrafttreten: 1.1.2007

### Bewertungsrelevante Änderungen

Das neue Elterngeld soll ab dem kommenden Jahr das bisher gewährte Bundeserziehungsgeld ersetzen. Grundsätzlich beläuft sich das Elterngeld laut Gesetzentwurf der Bundesregierung auf 67 Prozent des durchschnittlichen pauschalierten Nettoerwerbseinkommens der zwölf Kalendermonate vor der Geburt des Kindes; die monatliche Leistung beträgt mindestens 300 und höchstens 1.800 Euro. Für Geringverdiener, die weniger als 1.000 Euro im Monat verdienen, steigt der Fördersatz auf bis zu 100 Prozent ihres Nettoerwerbseinkommens. Auch im Falle von Mehrlingsgeburten sind höhere Leistungen vorgesehen.

Das Elterngeld kann maximal 14 Monate (12 Monate + 2 Partnermonate) bei voller bzw. 28 Monate (24 + 4) bei halber Höhe bezogen werden.

### Bewertung

Das Vorhaben der Bundesregierung, mit dem Elterngeld die Opportunitätskosten zu verringern, die durch den Verzicht auf Erwerbseinkommen zu Beginn der Elternschaft entstehen, ist grundsätzlich zu begrüßen. Denn es verfolgt die Absicht, insbesondere Frauen eine stetigere Erwerbsbeteiligung zu ermöglichen, ohne auf die Familiengründung zu verzichten.

Viele familienpolitische Maßnahmen, wie das bisherige Bundeserziehungsgeld und die Elternzeit in ihrer bisherigen Form oder die kostenlose Mitversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung fördern das Alleinverdienermodell und damit regelmäßig eine längere Unterbrechung bzw. das Ende der Erwerbstätigkeit von Frauen.<sup>3</sup> Bei gleichzeitigem Ausbau der Kinderbetreuung könnte sich auch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erhöhen.<sup>4</sup> Mit der Orientierung am Nettoeinkommen der Mutter bzw. des Vaters vollzieht die Bundesregierung einen Paradigmenwechsel, da das Elterngeld den Charakter einer Fürsorgeleistung verliert, der dem Erziehungsgeld heute anhaftet.<sup>5</sup> Begrüßenswert ist auch die Möglichkeit zur Teilzeitarbeit bei gleichzeitigem Bezug von Elterngeld in verminderter Höhe. Denn dies fördert die frühe Rückkehr auf den Arbeitsplatz.

Müttern, die vor der Geburt nicht erwerbstätig waren, steht ebenfalls das Elterngeld zu, obwohl ihnen keine Opportunitätskosten im oben genannten Sinne durch die Kinderbetreuung entstehen. Allerdings ist die Zahl der Betroffenen gering. So betrug in Deutschland im Jahr 2004 die Erwerbsquote der 25- bis 29-jährigen Frauen 91,8 Prozent. Berücksichtigt man,

---

<sup>3</sup> Vgl. Hülskamp, Nicola / Seyda, Susanne, 2004, Staatliche Familienpolitik in der sozialen Marktwirtschaft, Ökonomische Analyse und Bewertung familienpolitischer Maßnahmen, IW-Positionen Nr. 11, Köln, S. 64.

<sup>4</sup> Bereits die rot-grüne Bundesregierung hatte mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz den Grundstein für ein größeres Betreuungsangebot bis 2010 gelegt. Die Große Koalition führt dieses Vorhaben fort.

<sup>5</sup> Anspruch auf Erziehungsgeld während der ersten sechs Monate nach der Geburt ihres Kindes haben nur Eltern, deren pauschaliertes Nettoeinkommen nicht über 30.000 Euro im Jahr liegt (Alleinerziehende: 23.000 Euro). Ab dem siebten Lebensmonat sinkt das Erziehungsgeld stufenweise, wenn das Haushaltseinkommen höher als 16.500 Euro bzw. 13.500 Euro (Verheiratete bzw. eheähnliche Gemeinschaften/Alleinstehende) ist.

dass in dieser Altersgruppe ein Teil der Frauen sich noch in der Ausbildung befindet, so dürfte der Kreis der Berechtigten nicht sehr groß sein.

Allerdings wird der positive Ansatz, Eltern die Entscheidung für ein Kind zu erleichtern, konkretisiert durch die Option, das Elterngeldbudget auf bis zu 24 bzw. 28 Monate verteilen und damit den Bezugszeitraum verdoppeln zu können. Denn dies verfestigt den Nachteil des bisherigen Systems, welches aufgrund der bis zu 24 Monate währenden Bezugsdauer des Bundeserziehungsgeldes in Verbindung mit der maximal dreijährigen Elternzeit eine längere Unterbrechung der Erwerbstätigkeit fördert. Stattdessen wäre für das deutsche System neben einem einkommensabhängigen Elterngeld, das 12 Monate gewährt wird, die Verkürzung der Elternzeit auf ein Jahr sinnvoll gewesen.<sup>6</sup> Darüber hinaus erweitert sich sowohl der Kreis der Berechtigten als auch die Höhe der Einkommensersatzleistung gegenüber der jetzigen Situation erheblich. Im Ergebnis kann dies dazu führen, dass mehr statt weniger Frauen ihre Erwerbstätigkeit länger unterbrechen als bisher und sich dadurch auf längere Sicht ihre Chancen am Arbeitsmarkt verschlechtern.

Die Bundesregierung hat durch die Verlängerungsoption die Chance vertan, die gute Idee des Elterngeldes als zeitlich klar begrenzte Einkommensersatzleistung für die Opportunitätskosten der Erwerbsunterbrechung auch gut umzusetzen. Die geplante Regelung kann sich entgegen der Intention des Gesetzentwurfes kontraproduktiv auf die Erwerbsbeteiligung insbesondere von jungen Müttern auswirken.

**Der Teilindikator „Arbeitsmarkt“ sinkt um 2 Prozentpunkte.**

### **2.3 „Initiative 50plus“ zur Wiedereingliederung älterer Arbeitsloser ins Erwerbsleben**

#### **Bewertungsrelevante Änderung**

Die von Bundesarbeitsminister Franz Müntefering (SPD) im Bundeskabinett am 19.7.2006 vorgestellten Eckpunkte zur Wiedereingliederung älterer Arbeitsloser ins Erwerbsleben beinhalten im Wesentlichen

- den so genannten Kombilohn für Bezieher von Arbeitslosengeld I, die älter als 50 Jahre sind, und
- eine Neufassung des heute schon gewährten Eingliederungszuschusses, den Unternehmen erhalten, die über 50-jährige Arbeitslose einstellen.

Eine Gesetzesvorlage soll es erst im Herbst geben.

#### **Bewertung**

Mit dem Kombilohn sollen Arbeitslose ab 50 Jahren, die noch 120 Tage Anspruch auf Arbeitslosengeld I haben, eine staatliche Ausgleichszahlung erhalten, wenn sie eine Arbeitsstelle antreten, die schlechter bezahlt ist als die zuletzt ausgeübte. Außerdem ist sicherzustellen, dass 90 Prozent der Rentenversicherungsbeiträge weitergezahlt werden.

---

<sup>6</sup> Siehe dazu auch Hülskamp, Nicola / Seyda, Susanne, 2004, Staatliche Familienpolitik in der sozialen Marktwirtschaft, Ökonomische Analyse und Bewertung familienpolitischer Maßnahmen, IW-Positionen Nr. 11, Köln, S. 58.

Als „Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer“ existiert diese Art des Kombilohns vom Prinzip her bereits seit Anfang 2003. Der Rechtsanspruch wurde im Rahmen der Hartz-Reform eingeführt (§ 421j SGB III): Die Arbeitsagentur zahlt allen Arbeitslosen, die einen neuen, weniger gut bezahlten Job annehmen, 50 Prozent der Lohndifferenz zu ihrem letzten Nettolohn. Der Beitrag zur Rentenversicherung wird ebenfalls aufgestockt.

Dies sind exakt die Leistungen, die der Arbeitsminister in Aussicht stellt. Der einzige Unterschied: Die Leistung soll künftig ein Jahr lang – und auf 30 Prozent reduziert für ein weiteres Jahr – gezahlt werden. Bislang richtete sich die Bezugsdauer für den „Kombilohn“ nach der Dauer des verbleibenden Arbeitslosengeldanspruchs.

Zur Wirksamkeit dieses Instruments heißt es im „Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“: „In den quantitativen Wirkungsanalysen konnte kein Einfluss der Einführung der Entgeltsicherung auf die Beschäftigungschancen der Anspruchsberechtigten nachgewiesen werden.“ Zudem wurde festgestellt, dass die Entgeltsicherung für die Arbeitsagenturen „keinen strategischen Stellenwert“ hat, nur wenig in Anspruch genommen wurde und „erhebliche Mitnahmen bei den Geförderten“ zeitigte.

Die Eingliederungszuschüsse gehören schon seit Langem zum arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium und wurden Anfang 2004 neu gefasst und vereinfacht. Arbeitgeber, die einen förderungswürdigen Arbeitnehmer einstellen, erhalten zeitlich befristete Zuschüsse zu den Lohnkosten. Es handelt sich derzeit noch um eine Ermessensleistung der Bundesagentur für Arbeit, die über die Förderung bzw. die Dauer und Höhe entscheiden kann. Künftig soll der Zuschuss bis zu 24 Monaten gewährt werden können. Es ist unklar, ob der Eingliederungszuschuss zur Pflichtleistung wird; darüber hinaus ist auch noch nicht entschieden worden, ob er als fester prozentualer Betrag ausgezahlt oder von den Arbeitsagenturen individuell festgelegt wird.

Da die beiden Förderinstrumente, die im Rahmen der Initiative 50plus vorgestellt worden sind, nicht grundsätzlich neu sind und ihre Neufassung im Detail noch nicht feststeht, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht bewertet werden, ob es sich um eine substantielle Verbesserung oder Verschlechterung gegenüber dem Status quo handelt. Daher:

**Keine Änderung.**

## **2.4 Fazit**

Der Teilindikator Arbeitsmarkt sinkt gegenüber dem [4. Merkelmeter](#) um 2 Prozentpunkte von 6,8 auf 4,8 Prozent der in dieser Legislaturperiode erforderlichen Maßnahmen.

### 3. Soziale Sicherung

#### 3.1 Eckpunkte zu einer Gesundheitsreform 2006

Kabinettsbeschluss: 12.7.2006; geplantes Inkrafttreten: 1.1.2008

##### **Bewertungsrelevante Änderungen**

- Erhöhung der Beitragssätze zur Gesetzlichen Krankenversicherung zum 1.1.2007
- Einführung eines Gesundheitsfonds zum 1.1.2008
- Gesetzlich festgelegter Beitragssatz zum Gesundheitsfonds
- Einführung eines Zusatzbeitrags der Versicherten („Miniprämie“)
- Bundeszuschuss zum Gesundheitsfonds
- Mehr Wettbewerb im Gesundheitswesen

##### **Bewertung**

Als Bewertungsgrundlage dient das vom Bundeskabinett am 12.7.2006 beschlossene Papier „Eckpunkte zu einer Gesundheitsreform 2006“, auf das sich die Vertreter der Regierungsparteien im Koalitionsausschuss am 2.7.2006 geeinigt hatten.

Dieses Eckpunktepapier lässt viele Fragen offen. Daher findet hier nur eine erste, vorläufige Bewertung statt, die anhand eines später vom Bundesministerium für Gesundheit (BMG) vorgelegten Gesetzentwurfes zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern ist.

Das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren soll im September eröffnet werden.

##### **• Erhöhung der Beitragssätze zur Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV)**

Der durchschnittliche allgemeine Beitragssatz wird im kommenden Jahr zunächst einmal steigen – entgegen dem im Koalitionsvertrag formulierten Ziel der Bundesregierung, den gesamten Sozialversicherungsbeitrag unter die 40-Prozent-Marke zu führen. Denn statt die GKV-Ausgaben zu senken – etwa durch Einschnitte beim Leistungskatalog oder durch Strukturreformen, die zu mehr Kosteneffizienz führen –, kündigten die Koalitionsspitzen an, dass „der Beitragssatz ab 1. Januar 2007 um etwa 0,5 Prozent steigen“ müsse.<sup>7</sup> Dies erfordert kein eigenes Gesetz, sondern die gesetzlichen Krankenkassen werden entsprechend ihrem Finanzierungsbedarf die Beiträge selbst anheben.<sup>8</sup>

Die Spitzenverbände der Gesetzlichen Krankenversicherungen rechnen sogar mit einem Defizit von 7 Milliarden Euro. Entsprechend wird der nachfolgenden Bewertung eine Steige-

<sup>7</sup> Siehe Pressemitteilung der Bundesregierung vom 4.7.2006: „Gesundheitsreform auf den Weg gebracht“.

<sup>8</sup> Dies hat höhere Ausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) zur Folge, da sie den GKV-Beitrag der Ruheständler analog zum früheren Arbeitgeberanteil bezuschusst. Entsprechend ist fraglich, ob die im Koalitionsvertrag angekündigte Erhöhung des Beitrags zur Rentenversicherung von derzeit 19,5 auf 19,9 Prozent zum 1.1.2007 ausreichen wird, den Finanzbedarf der GRV zu decken. Außerdem erhöhen sich die Aufwendungen der Bundesagentur für Arbeit für den Krankenkassenbeitrag ihrer Leistungsbezieher.

rung der Beiträge um durchschnittlich 0,7 Prozentpunkte zugrunde gelegt. Davon entfallen auf Arbeitnehmer und Arbeitgeber jeweils 0,35 Prozentpunkte. Voraussichtlich wird also der allgemeine Beitragssatz von heute durchschnittlich 13,3 Prozent auf 14,0 Prozent des sozialversicherungspflichtigen Arbeitseinkommens steigen. Die Lohnzusatzkosten erhöhen sich damit im nächsten Jahr um rund 3,5 Milliarden Euro. Die höheren Arbeitskosten wirken sich negativ auf die Arbeitsnachfrage der Unternehmen aus und belasten damit den Faktor Arbeit.

**Infolgedessen sinkt der Teilindikator „Soziale Sicherheit“ um 2,9 Prozentpunkte.**

Im Zuge der Einführung des Gesundheitsfonds (s. u.) sollen die Arbeitgeber den dann einheitlichen, gesetzlich fixierten Krankenkassenbeitrag an regional organisierte Einzugsstellen abführen. Unklar ist derzeit, auf welche Einkommensgröße sich dieser künftig beziehen wird. Das Eckpunktepapier schweigt sich darüber aus. Eine vom BMG veröffentlichte Synopse über „Die wesentlichen Veränderungen der Gesundheitsreform 2006“ spricht lediglich davon, dass die Beiträge künftig „einkommensabhängig“ erhoben werden. Der Begriff Einkommen umfasst aber nicht nur das Einkommen aus Erwerbstätigkeit, sondern auch Kapitaleinkünfte und Mieteinnahmen. Auch für das jetzige System bezeichnet das Ministerium die Beiträge als einkommensabhängig.

Genau genommen ist jedoch das beitragspflichtige Arbeitsentgelt, also das Bruttoarbeitsentgelt bis zur Beitragsbemessungsgrenze, die Bezugsgröße für die Krankenversicherung der versicherungspflichtig Beschäftigten. Die Beitragsbemessungsgrenze liegt derzeit bei 3.562,50 Euro im Monat bzw. 42.750 Euro im Jahr. Auf welches Einkommen sich künftig der Beitrag beziehen wird, ist ebenso unklar wie die Frage, ob es beim Arbeitsentgelt weiterhin eine Beitragsbemessungsgrenze geben wird. Sollte diese fallen, entspräche der Arbeitgeberanteil einer proportionalen Lohnsummensteuer, und die Arbeitskosten würden wegen der höheren Lohnzusatzkosten um weitere 3,5 Milliarden Euro steigen. Folglich müsste der Teilindikator „Soziale Sicherheit“ um 2,9 Prozentpunkte zurückgehen. Zum jetzigen Zeitpunkt ist unklar, auf welchen Einkommensbegriff die Bundesregierung künftig abstellen und ob die Beitragsbemessungsgrenze erhöht oder aufgehoben wird.

**Bis auf Weiteres: Keine Änderung.**

• **Einführung eines Gesundheitsfonds**

Die Bundesregierung plant, die gesetzliche Krankenversicherung ab dem 1.1.2008 über einen so genannten Gesundheitsfonds zu finanzieren. In diesen sollen die Beiträge der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber, für die Rentner und ein neuer, aus Steuermitteln finanzierter Bundeszuschuss fließen. An den Finanzierungsquellen der Krankenkassen ändert der Gesundheitsfonds also grundsätzlich nichts. Auch die Möglichkeiten des Sparens werden nicht ausgelotet; der Leistungskatalog der GKV bleibt im Wesentlichen unverändert<sup>9</sup> bzw. wird um bestimmte Leistungen wie die Palliativversorgung und die Rehabilitation älterer Menschen erweitert. Aus dem Fonds erhalten die Kassen dann eine Pauschale je Versicherten. Kassen mit älteren und/oder weniger gesunden Mitgliedern stehen für diese höhere Pau-

<sup>9</sup> Die Kosten für Behandlungen, die auf eigenes Verschulden zurückzuführen sind (z. B. nach Schönheitsoperationen, Tätowierungen oder Piercings), sollen stärker als bisher von den Versicherten selbst übernommen werden; nach Schätzungen des AOK-Bundesverbandes liegen die Kosten für die Behandlung der Piercing- und Tattoo-Komplikationen bei knapp 250.000 Euro im Jahr. Ihre Einsparung ergäbe theoretisch eine Beitragsentlastung um 0,000026 Prozentpunkte.

schalen zu, die das Alters- bzw. Morbiditätsrisiko berücksichtigen. Dies soll den bisherigen Risikostrukturausgleich ersetzen.

Mit dem neuen Gesundheitsfonds entsteht ein neuer, zentraler bürokratischer Apparat, der Personal benötigt und zusätzliche Kosten verursacht. Der höhere Verwaltungsaufwand wirkt sich unter sonst gleichen Bedingungen negativ auf die Ausgaben je Versicherten aus. Auch bei den Krankenkassen ist nicht weniger Bürokratie zu erwarten, da sie statt der bisherigen Berechnung der Beitragssätze künftig den neuen Zusatzbeitrag organisieren müssen (s. u.). Die Arbeitgeber sollen zwar den Kassenbeitrag nicht mehr an jede Kasse einzeln abführen, sondern an regionale Einzugsstellen des Fonds. Missverständlich bleibt das Eckpunktepapier aber zu der Frage, an wen sie künftig die Beiträge zur Arbeitslosen-, Renten- und Pflegeversicherung abführen müssen.<sup>10</sup> Sollten hierfür weiterhin die unterschiedlichen Kassen zuständig sein, wäre nicht mit deutlich weniger Verwaltungsaufwand auf Unternehmensseite zu rechnen. Führen die Unternehmen den Gesamtsozialversicherungsbeitrag an die Einzugsstellen ab, so würde sich ihr Verwaltungsaufwand reduzieren. Allerdings müssten dann die Einzugsstellen die Verteilung auf die einzelnen Sozialversicherungszweige organisieren. Der Gesundheitsfonds erweitert und zementiert den staatlichen Einfluss auf das Gesundheitswesen.

### **Der Teilindikator „Soziale Sicherung“ sinkt um 1,5 Prozentpunkte.**

- **Gesetzlich festgelegter Beitragssatz zum Gesundheitsfonds und Einführung einer Miniprämie**

Künftig soll der Beitragssatz nicht mehr von den jeweiligen Krankenkassen, sondern für alle einheitlich vom Bundesgesundheitsministerium festgelegt werden. Derzeit liegen trotz Risikostrukturausgleich die Beitragssätze zwischen 11,8 und 14,6 Prozent (Stand: Januar 2006). Durch einen Wechsel von der teuersten zur günstigsten Krankenkasse könnte ein Versicherter mit einem durchschnittlichen Bruttomonatsgehalt von 2.207 Euro knapp 31 Euro im Monat sparen.

Ein über alle Kassen gleicher Beitrag macht diesen Preiswettbewerb zwischen den Kassen um die Mitglieder zunichte. Der Zusammenhang zwischen Beitragssatz und Versicherungsleistung wird immer diffuser. Dadurch werden Anreize zu kostenbewussten Verhalten weiter unterdrückt.

Den bisher über unterschiedliche Beitragssätze ausgetragenen Wettbewerb sollen künftig Zu- oder Abschläge für die Versicherten ersetzen, die die Kassen selbst bestimmen. Sollte eine Kasse mit den pauschalen Zuweisungen aus dem Gesundheitsfonds Überschüsse erwirtschaften, kann sie den Versicherten Beiträge erstatten. Reichen die Mittel hingegen nicht aus, darf sie einen Zusatzbeitrag von den Versicherten einfordern. Die Bundesregierung überlässt den Krankenkassen die Entscheidung darüber, ob sie den Zusatzbeitrag als Pauschale oder als prozentualen Aufschlag erheben.

Nach den Koalitionsplänen müssen die Krankenkassen mindestens 95 Prozent ihrer Ausgaben aus den Mitteln, die ihnen der Gesundheitsfonds zugewiesen hat, finanzieren. Außerdem darf die Prämie 1 Prozent des Haushaltseinkommens nicht überschreiten („Überforderungsklausel“). Damit würde der Zuschlag heute im Durchschnitt 7 Euro je Beitragszahler und Monat betragen. Dieses Preissignal an die Versicherten ist zu gering, um Wettbewerb unter den Krankenkassen zu entfachen.

---

<sup>10</sup> Siehe Eckpunktepapier S. 9.

## Der Teilindikator „Soziale Sicherung“ sinkt um 2,9 Prozentpunkte.

### • **Bundeszuschuss zum Gesundheitsfonds**

Die Bundesregierung will schrittweise mehr Steuermittel in den Gesundheitsfonds fließen lassen. Damit soll zunehmend die beitragsfreie Mitversicherung von Kindern finanziert werden, die im Eckpunktepapier als gesamtgesellschaftliche Aufgabe definiert wird.

Grundsätzlich ist die Finanzierung versicherungsfremder, gesamtgesellschaftlicher Aufgaben aus Steuermitteln sinnvoll, da dadurch die Beitragszahler entlastet werden. Die rot-grüne Bundesregierung hatte diesen Weg bereits mit der Gesundheitsreform 2003 eingeschlagen und einen Zuschuss für Leistungen bei Mutterschaft und Schwangerschaft eingeführt, der schrittweise auf 4,2 Milliarden Euro (2006) stieg. Mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2006 beschloss die Große Koalition jedoch, diesen aus Gründen der Haushaltskonsolidierung wieder abzuschaffen.<sup>11</sup> Deshalb hat sie die angekündigte Beitragserhöhung der Krankenkassen zu einem großen Teil selbst zu verantworten. Sie war sich auch dessen bewusst, denn bereits im Februar 2006 erklärte das Bundesfinanzministerium: „Damit droht der GKV ... bereits ab 2007 eine erneute Defizitentwicklung. Zur Sicherstellung der weiteren finanziellen Konsolidierung der GKV und zur Gewährleistung der im Koalitionsvertrag ausdrücklich angestrebten Beitragssatzstabilität ist deshalb eine im Jahr 2006 zu verabschiedende Reform der GKV zwingend erforderlich.“<sup>12</sup>

Nunmehr hat die Bundesregierung einen neuen Zuschuss beschlossen, der 1,5 Milliarden Euro im Jahr 2008 und 3,0 Milliarden Euro im darauf folgenden Jahr betragen soll.<sup>13</sup> Inwiefern dieser resistenter gegenüber den Sparzwängen des Bundesfinanzministers ist als die Bundeszuweisungen unter der rot-grünen Bundesregierung, lässt sich nicht erkennen. Das Eckpunktepapier schließt Steuererhöhungen bis 2009 aus, erklärt aber auch nicht, auf welche Weise die Zuweisungen sonst finanziert werden sollen. Als Alternativen bleiben nur Einsparungen an anderer Stelle des Bundeshaushalts oder neue Schulden übrig. Nach 2009 soll der Steuerzuschuss weiter steigen; die Finanzierung „ist in der kommenden Legislaturperiode sicherzustellen.“

Der Steuerzuschuss soll (in erster Linie) der Krankenversicherung der Kinder dienen. Das Eckpunktepapier schweigt sich allerdings darüber aus, auf welche Höhe der Steueranteil in der Endstufe steigen soll. Die Kinderversicherung in der GKV kostet die Beitragszahler derzeit rund 14 Milliarden Euro; inklusive der Kinder, die privat versichert sind, würden 16 Milliarden Euro benötigt. Die Pläne der Bundesregierung sehen allerdings nicht vor, die privat versicherten Kinder in die Neuregelung einzubeziehen. Dies müsste die Große Koalition jedoch tun, wenn sie schon davon ausgeht, dass es sich bei der Kinderversicherung um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe handelt. Ansonsten würden diese Kinder gegenüber den gesetzlich versicherten diskriminiert.

Auch mit Blick auf die intergenerativen Lasten wirkt sich der geplante Einstieg in eine Steuerfinanzierung für die Kinderversicherung negativ aus. Denn sie entlastet die Rentner einseitig: Während heute vom ersten Renteneuro Beiträge fällig sind, zahlen nur rund ein Viertel der Rentnerhaushalte Einkommensteuer. Gegenüber dem Status quo verkleinert sich al-

<sup>11</sup> Danach sollen im kommenden Jahr die Bundeszuweisungen auf 1,5 Milliarden Euro und 2008 auf Null sinken. Vgl. dazu auch: Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Reformpolitik in Deutschland – Januar/Februar 2006, S. 3 und S. 17 f.

<sup>12</sup> Bundesministerium der Finanzen: Erläuterungen zum Haushaltsgesetz 2006 und Finanzplan des Bundes 2005 bis 2009 sowie zum Haushaltsbegleitgesetz 2006, Berlin, 22.2.2006.

<sup>13</sup> Damit liegt er 2009 (Ende der Legislaturperiode) immer noch unter dem Wert von 2006.

so die Bemessungsgrundlage. Nach einer Modellrechnung für das Jahr 2003 verringert sich die Einnahmenbasis von 220,2 Milliarden Euro auf 15,4 Milliarden Euro.<sup>14</sup>

Schließlich ist fraglich, ob der Steuerzuschuss wirklich der Kinderversicherung dienen soll oder dies lediglich als Argument für seine politische Durchsetzbarkeit erhalten muss. Denn die Bundesregierung möchte auch die „unvermeidbare[n] Kostensteigerungen durch den medizinischen Fortschritt und die demographische Entwicklung zuerst über den vereinbarten, aufwachsenden Zuschuss aus Haushaltsmitteln“<sup>15</sup> finanzieren. Die Auswirkungen des medizinischen Fortschritts und der Alterung der Gesellschaft sind jedoch systemimmanent. Ihr Ausgleich ist keine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die eine Steuerfinanzierung rechtfertigen würde. Zudem wäre der Steuerzuschuss hierfür auch viel zu gering.

Entsprechend hat sich die Bundesregierung noch eine Hintertür aufgelassen: Denn soweit die Kostensteigerungen über die Steuerfinanzierung hinausgehen, müssen die Arbeitgeber und die Versicherten diese selbst tragen. Es ist also nicht so, dass die Beitragssätze dadurch stabil gehalten werden können, zumal Erhöhungen der geplanten Miniprämie wegen der Überforderungsklausel und der Festlegung, dass mindestens 95 Prozent der Krankenkassenausgaben aus dem Gesundheitsfonds stammen müssen (s. o.), nur einen geringen Teil des Kostenanstiegs abfedern können. Wie im jetzigen System werden also auch weiterhin höhere Ausgaben über den Beitragssatz auf die Lohnzusatzkosten durchschlagen. Eine nachhaltige Lösung des Finanzierungsproblems der Gesetzlichen Krankenversicherung findet nicht statt.

### **Der Teilindikator „Soziale Sicherung“ sinkt um 2,2 Prozentpunkte.**

- **Mehr Wettbewerb im Gesundheitswesen**

Das Eckpunktepapier sieht vor, die Strukturen im Gesundheitswesen für mehr Wettbewerb zu öffnen. Grundsätzlich ist dies zu begrüßen, wenn dadurch das System transparenter wird, die Kosteneffizienz bei den Anbietern steigt und die Versicherten mehr Wahlfreiheiten haben. Die derzeitige Situation zeichnet sich dadurch aus, dass der Wettbewerb unter den Krankenkassen eingeschränkt ist, weil sie weder auf der Beschaffungsseite die Kosten der Leistungserbringung beeinflussen noch auf der Absatzseite gegenüber den Versicherten unterschiedliche Leistungstarife – für freie Arztwahl oder Hausarzt- und andere Versorgungsmodelle – anbieten können. Außerdem herrscht kaum Kosten- und Qualitätswettbewerb in der ambulanten Versorgung (aufgrund der monopolistischen Vertretung durch die kassenärztlichen Vereinigungen) und bei stationären Einrichtungen (infolge der hoheitlichen Bedarfsplanung, der zögerlichen Umsetzung von Fallpauschalen und der weiter fortgeschriebenen Budgetierung).

Als wettbewerbsfördernde Maßnahmen nennt die Bundesregierung unter anderem die geplante Euro-Gebührenordnung für Ärzte, eine stärkere Verzahnung von ambulanter und stationärer Behandlung und mehr Wahlfreiheiten für die Versicherten.

Das Honorarsystem soll dahingehend geändert werden, dass die niedergelassenen Ärzte künftig mit Pauschalpreisen in Euro und Cent für ihre Leistungen bezahlt werden und nicht mehr ihre Leistungen in Punkten abrechnen müssen, deren Wert sich erst ergibt, nachdem feststeht, wie viele Leistungen innerhalb der vorher festgelegten Budgets insgesamt erbracht worden sind. Die Pauschalpreise könnten die Planungssicherheit der Ärzte erhöhen. Allerdings tritt an die Stelle der bisherigen Budgetierung und floatenden Punktwerte die

<sup>14</sup> Vgl. iwD – Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, 21/2006, S. 8.

<sup>15</sup> Siehe Eckpunktepapier, S. 23.

Mengensteuerung, um zu verhindern, dass das Ausgabenvolumen insgesamt steigt. Damit wird die bisherige Preissteuerung lediglich durch die Mengensteuerung ersetzt. Ob dies den Wettbewerb erhöht, ist fraglich. Sicher ist jedoch, dass durch die Mengensteuerung Leistungen rationiert werden können und es infolgedessen zu Warteschlangen kommen wird.

Die geplante stärkere Verknüpfung von ambulanter und stationärer Behandlung („optimierte Versorgung“) ist darauf ausgerichtet, die administrativen Abläufe stärker miteinander zu verzahnen. Es ist jedoch nicht vorgesehen, die Krankenhäuser für die ambulante Versorgung zu öffnen. Erst die Aufhebung dieser künstlichen Trennung würde den Wettbewerb zwischen den beiden Versorgungsformen ermöglichen.

Die Wahlfreiheiten der Versicherten sollen durch verschiedene Maßnahmen erweitert werden. So soll alternativ zum heutigen Sachleistungsprinzip die Kostenerstattung als Wahltarif angeboten und diese Wahlmöglichkeit flexibler als bisher ausgestaltet werden. Auch soll es in begrenzter Höhe fakultative Selbstbehalte geben. Beide Optionen sollen aber nicht dazu führen, dass den Kassen Mittel entzogen werden. Darüber hinaus müssen die Kassen künftig einen Hausarztтарif anbieten. Bisher sind sie nicht dazu verpflichtet.

Unklar ist jedoch, welchen Anreiz die Versicherten haben, diese Wahlmöglichkeiten anzunehmen. Dieser wäre gegeben, wenn der GKV-Beitrag bei ihrer Inanspruchnahme spürbar niedriger ausfiele. Nachlässe beim Kassenbeitrag oder eine Beitragsrückgewähr nennt das Eckpunktepapier in diesem Zusammenhang jedoch nicht. Dem steht außerdem entgegen, dass der Kassenbeitrag künftig einheitlich vom BMG festgelegt werden soll. Die Kassen hätten zwar über die Miniprämie die Möglichkeit zur Preisdifferenzierung. Da diese ohnehin mit durchschnittlich rund 7 Euro im Monat gering ausfällt, sind davon keine Verhaltensänderungen zu erwarten. Auch ist unklar, inwiefern sich die Abschläge, welche Krankenkassen mit Überschüssen an ihre Versicherten ausschütten dürfen, mit diesen Wahlmöglichkeiten verbinden lassen.

Insgesamt lässt sich aufgrund der unzureichenden Konkretisierung der vorgeschlagenen Maßnahmen nicht abschließend bewerten, ob die Ausgaben je Versicherten sinken werden oder ihr Anstieg wenigstens gebremst wird. Zudem erscheint das wettbewerbspolitische Leitbild, das den Eckpunkten zugrunde liegt, diffus. Denn mehr Freiheiten der Leistungsanbieter bei der Preisgestaltung vertragen sich nicht mit der vorgesehenen Mengensteuerung. Selbst wenn auf der Angebotsseite des Gesundheitsmarktes mehr Wettbewerb herrschen sollte, könnte sich dieser nicht voll entfalten, da mit dem einheitlichen allgemeinen Beitragsatz und einer Miniprämie die Zahlungsbereitschaft der Versicherten weiterhin außen vor bleibt. Damit fehlt aber der Motor, um das Interesse der Anbieter am Wettbewerb um kostengünstige Versorgungsangebote voranzutreiben. Denn erst die unterschiedliche Zahlungsbereitschaft der Versicherten motiviert sie zu präferenzgerechten Angeboten.

**Keine Änderung.**

**Der Teilindikator „Soziale Sicherung“ sinkt insgesamt um 9,5 Prozentpunkte.**

### **3.2 Fazit**

Zur Renten- und Pflegeversicherung hat die Große Koalition keine neuen Beschlüsse gefasst.

Insgesamt geht der Teilindikator „Soziale Sicherung“ durch die Festlegung der Eckpunkte zur Gesundheitsreform 2006 um 9,5 Prozentpunkte von 11,7 auf 2,2 Prozent zurück.

#### 4. Steuern und Finanzen

##### 4.1 Entwurf des Bundeshaushaltes 2007 und Finanzplan des Bundes 2006 bis 2010

Kabinettsbeschluss: 5.7.2006; geplantes Inkrafttreten: 1.1.2007

##### **Bewertungsrelevante Änderungen**

Der Haushaltsentwurf der Bundesregierung sieht für das kommende Jahr Ausgaben in Höhe von insgesamt 267,6 Milliarden Euro vor. Gegenüber dem Sollansatz für dieses Jahr ist dies eine einmalige Steigerung um 2,3 Prozent. Bereinigt um das Aufkommen aus einem Mehrwertsteuerpunkt, das an die Bundesagentur für Arbeit zur Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung weitergeleitet wird, belaufen sich die Ausgaben auf 261,1 Milliarden Euro.

- Die Nettokreditaufnahme des Bundes soll im nächsten Jahr bei 22,0 Milliarden Euro liegen. Für dieses Jahr plant das Bundesministerium der Finanzen (BMF) mit 38,2 Milliarden Euro eine fast doppelt so hohe Neuverschuldung ein. Bis 2010 soll die Lücke zwischen Steuer- und sonstigen Einnahmen und Ausgaben jährlich um 0,5 Milliarden Euro auf dann 20,5 Milliarden Euro zurückgehen. Die Investitionsausgaben bleiben mit gut 23 Milliarden Euro über den ganzen Finanzplanungszeitraum nahezu konstant. Ihr Anteil an den bereinigten Ausgaben des Bundes sinkt von 9,0 auf 8,7 Prozent.
- Das gesamtstaatliche Defizit beziffert die Bundesregierung für das Jahr 2007 auf 2 ½ Prozent des BIP.<sup>16</sup>

##### **Bewertung**

Nachdem die Bundesregierung das Jahr 2006 bereits haushaltspolitisch verloren gegeben hat, löst sie mit dem Haushaltsentwurf 2007 und dem Finanzplan bis zum Ende des Jahrzehnts ihr Versprechen ein, sowohl wieder einen verfassungs- als auch einen Maastrichtkonformen Bundesetat vorzulegen. Es wäre damit das erste Mal seit fünf Jahren, dass die Neuverschuldung des Bundes unter seinen Investitionsausgaben liegt, so wie es das Grundgesetz vorschreibt. Ebenso ist zu begrüßen, dass Deutschland ab dem kommenden Jahr wieder das Defizitkriterium des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes einhalten wird, welches den maximal zulässigen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen) auf 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) begrenzt. Aus diesem Grund sind für dieses und das nächste Jahr keine Rüge oder andere Sanktionen der EU-Kommission im laufenden Defizitverfahren mehr zu erwarten.

**Der Teilindikator „Steuern und Finanzen“ steigt aufgrund des zu erwartenden niedrigeren gesamtstaatlichen Defizits um 5,2 Punkte.**

---

<sup>16</sup> Siehe BMF, Bericht zur Umsetzung von Maßnahmen für den zur Haushaltssanierung erforderlichen Abbau des übermäßigen Defizits nach Artikel 2 Abs. 1 der Entscheidung des ECOFIN-Rates vom 14. März 2006 über die Inverzugsetzung Deutschlands gemäß Art. 104 (9) EG Vertrag vom 5.7.2006, Berlin, S. 4.

Dennoch mahnt Brüssel strukturelle Verbesserungen für die Jahre nach 2007 an. Diese sind auch erforderlich, da sich der Bundeshaushalt weiterhin in einer Schieflage befindet. Das strukturelle Defizit ist trotz der Erhöhung der Mehrwertsteuer und der Versicherungssteuer, des Wegfalls der Eigenheimzulage für Neufälle sowie der Abschaffung und Einschränkung von Steuervergünstigungen noch nicht geschlossen worden. Es liegt nach Angaben der Bundesregierung im kommenden Jahr bei 2 Prozent des BIP. Zudem hat sich die Bundesregierung die Einhaltung der Verschuldungsgrenzen mit der größten Steuererhöhung seit Bestehen der Bundesrepublik teuer erkaufte.<sup>17</sup>

Statt einseitig die Steuereinnahmen zu erhöhen, wäre es erforderlich gewesen, die Ausgaben zu senken. Denn die Struktur des Bundeshaushalts ist weiterhin geprägt durch Sozialausgaben (insbesondere Leistungen an die Rentenversicherung, Arbeitsmarktausgaben). Ihr Anteil an den Gesamtausgaben hat sich von etwa einem Drittel zu Beginn der 90er Jahre auf mittlerweile mehr als die Hälfte erhöht. Zusammen mit den Zinsen und Personalausgaben werden bereits etwa drei Viertel der Bundesausgaben für konsumtive Zwecke gebunden. An diesem allgemeinen Befund des BMF für den diesjährigen Etat ändert auch die Planung des Bundeshaushalts 2007 nichts.

## **4.2 Eckpunkte der Unternehmenssteuerreform**

Kabinettsbeschluss: 12.7.2006

### **Bewertungsrelevante Änderungen**

#### Unternehmensbesteuerung

geplantes Inkrafttreten: 1.1.2008

- Die tarifliche Steuerbelastung der Kapitalgesellschaften soll auf „knapp unter 30 Prozent“ sinken.<sup>18</sup>
- Die Bundesregierung beabsichtigt, faktische Rechtsformneutralität bei der Besteuerung von Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen herzustellen.
- Gewerbesteuer (künftig: kommunale Unternehmenssteuer) und Körperschaftsteuer (künftig: föderale Unternehmenssteuer) sollen eine gemeinsame, einheitliche Bemessungsgrundlage haben, die stärker als bisher die Gewerbesteuer ertragsunabhängige Elemente beinhaltet.
- Die Unternehmen sollen um maximal 5 Milliarden Euro (volle Jahreswirkung) entlastet werden.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Das zugrunde liegende Haushaltsbegleitgesetz 2006 ist bereits im [2. Merkelmeter](#) deutlich negativ bewertet worden.

<sup>18</sup> Die Ausführungen der Bundesregierung bezüglich der künftigen tariflichen Belastung lassen offen, ob bei diesem Wert der Solidaritätszuschlag auf die Körperschaftsteuer schon berücksichtigt worden ist. Im Eckpunktepapier zur Unternehmenssteuerreform heißt es dazu: „Die nominale Belastung der Körperschaften aus dieser Unternehmenssteuer [der Zusammenhang lässt darauf schließen, dass damit die kommunale *und* die föderale Unternehmenssteuer sind, Anm. B.S.] wird knapp unter 30 % liegen.“ Nach dem Papier des Bundeswirtschaftsministeriums zur „Mittelstandsinitiative der Bundesregierung“ vom 10.7.2004 (S. 8) soll für Kapitalgesellschaften „die nominale Steuerbelastung aus der Körperschaft- und Gewerbesteuer knapp unter 30 % liegen“. Nach diesen Wortlauten wäre in beiden Fällen noch der Solidaritätszuschlag hinzuzurechnen.

<sup>19</sup> Es ist unklar, ob die Kapitalgesellschaften per Saldo um diesen Betrag entlastet werden sollen oder ob dieser für Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen gemeinsam gilt.

### Abgeltungssteuer

geplantes Inkrafttreten: 1.1.2008

- Hierzu heißt es im Eckpunktepapier lediglich: „Die Koalition beabsichtigt die Einführung einer Abgeltungssteuer.“

### Erbschaftsteuer

geplantes Inkrafttreten: 1.1.2007

- Die Erbschaftsteuer soll auf Null abgeschmolzen werden, wenn das Familienunternehmen zehn Jahre nach dem Erbschaftsfall fortgeführt wird.

## **Bewertung**

### Unternehmensbesteuerung

Das Bundeskabinett hat sich mit den am 12.7.2006 beschlossenen Eckpunkten der Unternehmenssteuerreform in weiten Bereichen noch nicht eindeutig festgelegt. Dies erschwert die Beurteilung dieses Vorhabens im Rahmen des Merkelmeters. Die nachfolgende Bewertung hat daher nur vorläufigen Charakter und muss gegebenenfalls im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens verändert werden. Sie stützt sich auf die folgenden Annahmen:

- Die tarifliche Belastung der Kapitalgesellschaften liegt künftig bei 29,2 Prozent (Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, Solidaritätszuschlag).
- Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen werden netto um 5 Milliarden Euro entlastet.
- Die Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer wird um (zusätzliche) ertragsunabhängige Elemente erweitert.

### **Absenkung der tariflichen Steuerbelastung**

Die Steuerbelastung der Unternehmen ist in Deutschland nicht nur je nach Rechtsform (Kapitalgesellschaften, Personengesellschaften) uneinheitlich, sondern im internationalen Vergleich auch zu hoch. Für Kapitalgesellschaften liegt die tarifliche Steuerbelastung bei 38,7 Prozent.

Die deutliche Absenkung des Steuertarifs für **Kapitalgesellschaften** auf 29,2 Prozent ist zu begrüßen. Diese Tarifbelastung ergibt sich aus der Halbierung des Körperschaftsteuersatzes auf 12,5 Prozent, der Senkung der Gewerbesteuermesszahl von 5 auf 4 Prozent und dem unveränderten Solidaritätszuschlag von 5,5 Prozent auf die Körperschaftsteuerschuld.<sup>20</sup> Von je 100 Euro Gewinn, die im Unternehmen verbleiben, müssen deutsche Kapitalgesellschaften dann 29,20 Euro statt heute 39 Euro an den Fiskus abführen.

Die Bundesrepublik verliert dadurch ihren unrühmlichen Spitzenplatz im internationalen Vergleich der wichtigsten Industrienationen und rückt ins Mittelfeld auf. Die steuerlichen Standortbedingungen verbessern sich. Denn Investitionsentscheidungen werden auch maßgeb-

<sup>20</sup> Vgl. iwD – Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, Nr. 26 vom 29.6.2006, S. 4 f.; das Eckpunktepapier nennt diese Werte nicht. Auch die diskutierte Erhöhung des Anrechnungsfaktors der Gewerbe- auf die Einkommensteuer von 1,8 auf 3,8, von der die Personenunternehmen profitieren würden, findet sich dort nicht.

lich durch die Höhe der nominalen Tarifsätze beeinflusst. Hielte Deutschland hingegen an dem bisherigen Tarif fest, würde sich der steuerliche Wettbewerbsnachteil gegenüber wichtigen Mitbewerbern in Europa weiter verschärfen, da dort weitere Tarifsenkungen in Aussicht stehen.

**+ 7,4 Prozentpunkte.**

Ob bzw. auf welche Weise auch die **Personenunternehmen** tariflich entlastet werden, ist noch unklar. Derzeit werden die Gewinne von Personenunternehmen in der Spitze mit 45,7 Prozent nominal besteuert. Nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) liegt bei 97 Prozent der deutschen Personengesellschaften die Steuerlast unter jener der Kapitalgesellschaften von 38,7 Prozent. Mehr als 90 Prozent der Personengesellschaften zahlen weniger als 30 Prozent Steuern auf ihren Gewinn. Daher sieht das BMF grundsätzlich keinen Bedarf, Einzelunternehmen und Personengesellschaften tariflich zu entlasten. Andererseits erwägt es eine niedrigere Besteuerung einbehaltener Gewinne („generelle Thesaurierungsbegünstigung“). Im Gespräch ist auch eine höhere Investitionsrücklage. Welche Entlastung beim Grenzsteuersatz sich daraus ergeben könnte, ist noch nicht bekannt. Eine Bewertung zum jetzigen Zeitpunkt ist daher unmöglich.

**Keine Änderung.**

### **Absenkung der effektiven Steuerbelastung**

Während die tarifliche Gewinnbelastung vor allem eine Signalwirkung auf die Investitionsentscheidung hat, bestimmt die effektive Steuerbelastung das Investitionspotenzial eines Unternehmens. Die effektive Steuerbelastung ergibt sich aus dem Steuersatz und den Vorschriften zur Ermittlung der steuerlichen Bemessungsgrundlage. Sie liegt derzeit für Kapitalgesellschaften bei 37 Prozent. Nach den Vorstellungen der Bundesregierung sollen die Unternehmen um 5 Milliarden Euro entlastet werden. Modellrechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln ergeben, dass die Gesamtbelastung bestenfalls um 3 bis 4 Prozentpunkte unter dem derzeitigen Wert liegen würde.

**+ 3,7 Prozentpunkte.**

### **Ausweitung der Bemessungsgrundlage um ertragsunabhängige Elemente**

Ein niedrigerer nominaler Steuertarif führt nicht automatisch zu einer geringeren effektiven Steuerlast, wenn andererseits die Bemessungsgrundlage erweitert wird. Um die Steuerausfälle für die öffentliche Hand zu begrenzen, plant die Bundesregierung, die Steuerbasis zu vergrößern. Eine breitere Bemessungsgrundlage bei niedrigeren Steuersätzen ist aus ordnungspolitischer Sicht dann zu begrüßen, wenn dadurch zugleich bisherige unsystematische Steuervergünstigungen beseitigt und das System vereinfacht werden.

Die Große Koalition plant bei ihrer Unternehmenssteuerreform jedoch, stärker ertragsunabhängige Elemente einzubeziehen und damit die Substanz der Unternehmen zu besteuern. Zu diesem Zweck sollen alle Zinsen und Zinsanteile in Höhe eines noch nicht bekannten Prozentsatzes zum Unternehmensertrag hinzugerechnet werden. Bereits heute muss zur Ermittlung der Gewerbesteuerschuld die Hälfte der gezahlten Dauerschuldzinsen dem Gewinn aus Gewerbebetrieb hinzugerechnet werden. Die Körperschaftsteuer ist dagegen eine reine Gewinnsteuer.

Es ist davon auszugehen, dass Schuldzinsen, Mieten, Leasingraten und Pachten zu 50 Prozent zur künftig einheitlichen Bemessungsgrundlage von Gewerbe- und Körperschaftsteuer gehören werden.<sup>21</sup> Die Bundesregierung verfolgt damit auch das Ziel, die „Abwanderung von Steuern ins Ausland [zu] vermeiden.“<sup>22</sup> Stattdessen fördert die stärkere Substanzbesteuerung die Abwanderung von Unternehmen ins Ausland. Sie ist unsystematisch und verstößt sowohl gegen das Nettoprinzip als auch gegen das Leistungsfähigkeitsprinzip.

Nach Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln führt die geplante Reform dazu, dass ertragsschwache Unternehmen künftig mehr Steuern zahlen werden, während gut verdienende Kapitalgesellschaften von den neuen Regeln profitieren. Denn nach der Logik des neuen Systems nutzt einem Unternehmen, das keine Gewinne erzielt, die Senkung des Steuersatzes nichts; auf die ertragsunabhängigen Elemente müsste es dennoch Steuern zahlen. Sein Fortbestand und damit auch die Existenz von Arbeitsplätzen wären bedroht. Erst Kapitalgesellschaften mit einer Eigenkapitalrendite von über 9 Prozent würden von der geplanten Neuregelung profitieren.

Darüber hinaus wirkt sich die Besteuerung von Zinsen negativ auf das Investitionsverhalten der Unternehmen aus, da sie Ersatz- oder Neuinvestitionen im Regelfall zu einem großen Teil über Kredite finanzieren. Die kommunale und föderale Unternehmenssteuer würde zur Strafsteuer auf Investitionen. Anstelle eines weiteren Engagements in Deutschland würden die Unternehmen ihre Investitionen ins Ausland verlagern. Unternehmensgründungen, die auf Fremdkapital angewiesen sind und in den Anfangsjahren Verluste einfahren, würden be- wenn nicht sogar verhindert werden. Dies würde sich wiederum negativ auf Beschäftigung, Innovation und Wachstum hierzulande auswirken.

Statt die Gewerbesteuer zu zementieren, sollte die Große Koalition die Gewerbesteuer besser abschaffen und durch einen kommunalen Zuschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer ersetzen. Sie geht mit der geplanten Ausweitung und Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlage für die Gewerbe- und Körperschaftsteuer großen Schrittes genau in die falsche Richtung.

**-5,9 Prozentpunkte.**

**Der Teilindikator „Steuern und Finanzen“ steigt per Saldo durch die Festlegung der Eckpunkte zur Reform der Unternehmensbesteuerung um 5,2 Punkte.**

### Abgeltungssteuer

Im Zuge der Unternehmenssteuerreform plant die Bundesregierung auch eine Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge. Dabei handelt es sich um eine Quellenbesteuerung der Kapitalerträge, mit deren Erhebung die Steueransprüche des Staates gegenüber dem Steuerpflichtigen definitiv abgegolten sind. Die Bank führt die Steuer direkt an das Finanzamt ab, und der Bürger braucht die Kapitalerträge nicht mehr in der Einkommenssteuererklärung anzugeben. Aus Gründen der Steuervereinfachung ist dieses Vorhaben zu begrüßen.

<sup>21</sup> Vgl. iwD – Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, Nr. 26 vom 29.6.2006, S. 4 f.. Alternativ nennt das Eckpunktepapier die Begrenzung des Abzugs von Fremdfinanzierungsaufwendungen (Mindestbesteuerung), eine höhere Grundsteuer auf Betriebsgrundstücke („Grundsteuer C“), die Besteuerung der Lohnsumme (die Lohnsummensteuer wurde in Deutschland zum 1.1.1980 abgeschafft) und die Begrenzung des Abzugs von Zinsen auf Gesellschafterdarlehen.

<sup>22</sup> Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: „Eckpunkte der Unternehmenssteuerreform verabschiedet“, Pressemitteilung vom 12.7.2006.

Ob die Abgeltungssteuer gegenüber der jetzigen Steuerpraxis vorteilhaft ist, hängt jedoch stark davon ab, wie hoch der Steuersatz ausfallen wird. Im Gespräch sind zurzeit Steuersätze von 30 Prozent ab 2008 und 25 Prozent ab 2010. Damit wäre der Kapitalstandort Deutschland international (zunächst) ziemlich schlecht aufgestellt, zumal der Solidaritätszuschlag dafür sorgt, dass die Bank dann 31,65 Prozent der Zinserträge an den Staat abführen müsste. In der Europäischen Union hat nur Schweden mit 30 Prozent einen ähnlich hohen Satz. Demgegenüber belastet Italien die Zinserträge seiner Bürger mit 12,5 Prozent am niedrigsten.

Außerdem ist unklar, in welcher Höhe Dividenden künftig besteuert werden und ob es weiterhin eine Spekulationsfrist geben wird. Würde eine Abgeltungssteuer von 30 Prozent auch auf Dividenden eingeführt, wäre dies sogar ein deutlicher Rückschritt: Zurzeit beträgt der Satz der Kapitalertragsteuer 20 Prozent zuzüglich Solidaritätszuschlag. Dies würde dem Finanzplatz Deutschland schaden, da eine große Anlegerzahl stärker belastet würde als bisher. Da die Einzelheiten noch nicht feststehen, gilt vorerst:

**Keine Änderung.**

#### Reform der Erbschaftsteuer

Die Bundesregierung hat nur grob die erbschaftsteuerrechtlichen Erleichterungen bei Unternehmensnachfolgen skizziert, die ab dem 1.1.2007 gelten sollen. Während das „Eckpunktpapier zur Unternehmenssteuerreform“ lediglich eine Absichtserklärung abgibt und als Bedingung „den Erhalt von Arbeitsplätzen“ nennt, heißt es dazu in der Mittelstandsinitiative: „Die auf den Erwerb unternehmerischen Vermögens entfallende Erbschaftsteuerschuld soll über einen Zeitraum von 10 Jahren für jedes Jahr der Unternehmensfortführung um ein Zehntel des Ausgangswertes reduziert werden.“ Auf diese Regelung hatte sich im Frühjahr 2005 bereits die damalige rot-grüne Bundesregierung mit der Union geeinigt. Aufgrund der vorgezogenen Bundestagswahl kam es aber nicht mehr zu ihrer Umsetzung.

Eine Bewertung kann erst vorgenommen werden, wenn der entsprechende Gesetzentwurf vorliegt. So ist unklar, wie die „Arbeitsplatzklausel“ ausgestaltet wird, ob es eine Begrenzung geben wird, die große Personenunternehmen von der Erleichterung ausnimmt, ob Beteiligungsquoten festgelegt werden und auf welche Weise zwischen produktivem und nicht produktivem Betriebsvermögen unterschieden werden soll.

**Keine Änderung.**

#### 4.3 Fazit

Das zu erwartende **niedrigere gesamtstaatliche Defizit** führt zu einer Erhöhung des Teilindicators „Steuern und Finanzen“ um 5,2 Prozentpunkte.

Aufgrund der geplanten **Reform der Unternehmensbesteuerung** steigt der Teilindikator „Steuern und Finanzen“ um 5,2 Prozentpunkte an.

Per Saldo erhöht sich der Teilindikator „Steuern und Finanzen“ im 5. Merkelmeter um 10,4 Prozentpunkte von -11,5 Prozent auf -1,1 Prozent.

## 5. Governance

### 5.1 Föderalismusreform<sup>23</sup>

2./3. Beratung Bundestag: 30.6.2006; Verabschiedung Bundesrat: 7.7.2006; Inkrafttreten: 1.1.2007

#### Bewertungsrelevante Änderung

Die Föderalismusreform ist bereits ausführlich im [3. Merkelmeter](#) bewertet worden.<sup>24</sup> Gegenüber dieser Bewertung haben Bundestag und Bundesrat die Neuordnung der bundesstaatlichen Ordnung (lediglich) in einem bewertungsrelevanten Punkt verbessert:

- Aufhebung des Kooperationsverbotes zwischen Bund und Ländern in der Hochschulbildung.<sup>25</sup>

#### Bewertung

Nach dem ursprünglichen Reformentwurf zur Neuordnung der bundesstaatlichen Ordnung sollten Bund und Länder in der Hochschulpolitik nicht mehr zusammenarbeiten dürfen. Dies ergab sich durch den Wegfall der bisherigen Gemeinschaftsaufgaben Hochschulbau (Art. 91a Nr. 1 alt GG) und Bildungsplanung (Art. 91b Satz 1 alt GG). Bund und Länder sollten nur noch bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen, bei der Förderung von Vorhaben der *wissenschaftlichen Forschung an Hochschulen* und bei der Förderung von Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten kooperieren können, sofern die Projekte überregionale Bedeutung haben.

Aufgrund des Änderungsvorschlags für die 2./3. Lesung im deutschen Bundestag können Bund und Länder bei überregional bedeutsamen Vorhaben der *Wissenschaft und Forschung* (statt: „der wissenschaftlichen Forschung“) an Hochschulen weiterhin kooperieren. Denn der Ausdruck „Wissenschaft an Hochschulen“ beinhaltet auch die Lehre an Hochschulen. Auf diese Weise könnte der Bund beispielsweise die Lehre an Universitäten dadurch unterstützen, dass er zusätzliche Dozentenstellen (ko-)finanziert. Damit ist das Kooperationsverbot de iure aufgehoben.

Ob dies auch de facto so sein wird, wird sich in der Praxis erst noch erweisen müssen. Denn solche Kooperationsvorhaben erfordern die Zustimmung aller Bundesländer. Diese Einstimmigkeitsklausel führt dazu, dass gemeinsame Projekte an dem Veto eines Bundeslandes scheitern können.

Dennoch ist der jetzt gefundene Kompromiss als Fortschritt gegenüber der zwischenzeitlich angestrebten Regelung zu sehen, die im [3. Merkelmeter](#) negativ bewertet wurde. Sollte die grundgesetzlich verankerte Einstimmigkeit dazu führen, dass gemeinsame Vorhaben re-

<sup>23</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, BT-Drs. 16/813; Föderalismusreform-Begleitgesetz, BT-Drs. 16/814, 16/2010, 16/2069, 16/2020.

<sup>24</sup> Siehe Scharnagel, Benjamin, Reformpolitik in Deutschland – Die Föderalismusreform, Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln für das „Merkelmeter“ im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft und der WirtschaftsWoche, 20.3.2006.

<sup>25</sup> Vgl. Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses, BT-Drs. 16/2010 vom 28.6.2006.

gelmäßig am Veto eines Bundeslandes scheitern, würde die positive Bewertung wieder rückgängig gemacht.

**Der Teilindikator „Governance“ steigt um 1,1 Prozentpunkte.**

## **5.2 Fazit**

Der Teilindikator „Governance“ erhöht sich von 10,0 auf 11,1 Prozent.