



Gegen eine Mehrwertsteuererhöhung zur Senkung der Sozialabgaben

Juergen B. Donges, Walter Hamm, Johann Eekhoff
Wernhard Möschel, Manfred J.M. Neumann, Olaf Sievert
(Kronberger Kreis)

1. Die Steuerreformkommission der Bundesregierung hat Eckwerte für eine Steuerreform vorgelegt. Sie zielt auf die vordringliche Aufgabe, alle Hebel für den Abbau der Arbeitslosigkeit in Bewegung zu setzen. Die Senkung der Einkommensteuern kann die Chancen für mehr Investitionen und mehr Beschäftigung wesentlich verbessern.

Insgesamt soll die Bruttoentlastung der Steuerzahler 82 Mrd. DM betragen. Davon sollen ihnen netto etwa 30 Mrd. DM verbleiben. Im Umfang von 38 Mrd. DM sollen Steuervergünstigungen und Sonderregelungen gestrichen oder gekürzt werden. Offen ist damit noch eine Gegenfinanzierung in der Größenordnung von 14 bis 15 Mrd. DM. Die Steuerreformkommission regt eine entsprechende Erhöhung der indirekten Steuern an. Zu wünschen, wenn auch wenig wahrscheinlich, wären weitere Maßnahmen zum Abbau von Steuervergünstigungen und zur Kürzung der Ausgaben. Auf jeden Fall enthält das vorliegende Reformkonzept eine Finanzierungslücke, die etwa einem Mehrwertsteuereckwert entspricht.

Parallel zu diesen Steuerreformüberlegungen hat die Rentenreformkommission der Bundesregierung Anspruch auf eine zusätzliche Steuerfi-

nanzierung der Renten im Umfang von rund 17 Mrd. DM erhoben. Sie schlägt vor, die gesetzliche Rentenversicherung von sogenannten versicherungsfremden Leistungen zu entlasten und damit die Lohnzusatzkosten zu verringern. Die Kommission denkt daran, die Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt zu erhöhen und den Mehrerlös gegebenenfalls über eine „Familienkasse“ in das Rentensystem zu leiten. Ob und in welchem Umfang die Mehrwertsteuer erhöht wird, muß in enger Abstimmung mit der Steuerreform zunächst innerhalb der Koalition und dann im Gesetzgebungsverfahren entschieden werden.

2. Die Reformpläne sind sofort in den Streit über Verteilungsfragen geraten. Angesichts der noch zu nehmenden parlamentarischen Hürden und der politischen Mehrheitsverhältnisse ist zu befürchten, daß die Steuerreformpläne wieder verwässert, statt daß sie noch stärker auf günstige Beschäftigungsbedingungen ausgerichtet werden. Heftig kritisiert werden die Senkung des Spitzensteuersatzes in der Einkommensteuer von 53 auf 39 Prozent, die stärkere Besteuerung der Renten und Lebensversicherungen, die Verringerung der Kilometerpauschale und die Beseitigung der Steuervergünstigungen für Zuschläge, die bei Sonntags-, Feiertags- und Nacht-

arbeit gezahlt werden. Gleichzeitig werden Sorgen zum Rentenreformkonzept geäußert, die sich auf die optimistischen Annahmen bezüglich der Arbeitslosigkeit und Erwerbsbeteiligung, auf das Fehlen systemstabilisierender Elemente und vor allem auf den Finanzierungsbeitrag des Bundes über eine erhöhte Mehrwertsteuer beziehen.

3. Obwohl nicht Gegenstand der Reformen rückt die Mehrwertsteuer in den Mittelpunkt der Diskussion. Selbst Politiker, die keine neuen sozialen Wohltaten fordern, scheinen von der Idee fasziniert zu sein, die Abgabentlast im Zusammenhang mit dem Einsatz des Produktionsfaktors Arbeit zu verringern, indem ein Teil der Abgaben nicht länger durch Versicherungsbeiträge, sondern über die Mehrwertsteuer finanziert wird. Davon scheinen sich sowohl die Arbeitnehmer als auch die Arbeitgeber einen Nettovorteil, also eine Realeinkommenssteigerung beziehungsweise eine echte Kostenentlastung zu versprechen.

Die Vorliebe, in erster Linie die Sozialabgaben zu nennen, wenn von Abgabensenkung zur Erhöhung der Beschäftigung die Rede ist, beruht auf mehreren Irrtümern. Der erste Irrtum besteht in der Vorstellung, es käme zu einer Entlastung der Arbeitnehmer,

die über eine verstärkte Nachfrage die Binnenkonjunktur beleben würde. Dabei wird übersehen, daß es sich lediglich um einen Tausch von Finanzierungsformen handelt. Das wird schon daran erkennbar, daß die Sozialleistungen nicht (zusätzlich) eingeschränkt werden sollen. Wenn aber die gleichen Leistungen statt durch Beiträge durch Steuern finanziert werden, ergibt sich kaum eine Steigerung der Kaufkraft.

Ein zweiter Irrtum liegt in der Auffassung, die Sozialabgaben seien beschäftigungspolitisch zu den schädlichsten Abgaben zu zählen, und der beste Weg, hohe Sozialabgaben zu vermindern, sei eine Ersetzung durch eine erhöhte Mehrwertsteuer. Hinzu kommen problematische Vorstellungen bezüglich der Frage, was versicherungsfremde Leistungen sind, die nicht allein von der Versichertengemeinschaft finanziert werden sollten.

Entlastung der Investitionen vordringlich

4. Den meisten Bürgern erscheint nicht selbstverständlich, daß eine schwergewichtig auf die Schaffung von mehr Arbeitsplätzen zielende Steuerreform in erster Linie bei den steuerlichen Bedingungen fürs Investieren anzusetzen hat und nicht bei den Steuern und Abgaben auf Arbeitseinkommen. Ihnen leuchtet ein, daß es gilt, in Deutschland die Arbeitskosten zu senken. Und das trifft ja auch zu. Aber für den Staat geht es um die Entlastung derer, die Arbeitsplätze schaffen, nicht um die Entlastung der Arbeitskräfte. Richtig ist, daß die Sozialabgaben, genauer: die Arbeitgeberbeiträge, zusammen mit den Bruttolöhnen (einschließlich der Arbeitnehmerbeiträge), zu den hohen Arbeitskosten gehören, die eine Erhöhung des Beschäftigungsstandes ver-

hindern. Aber die Verantwortung für die Arbeitskosten insgesamt – unter Berücksichtigung aller Lohnzusatzkosten – haben die Tarifvertragsparteien und nicht der Staat. Der Staat trägt Verantwortung für den Leistungsumfang der Sozialversicherung und insoweit für die Höhe der Sozialabgaben. Die Sozialabgaben bestimmen aber nicht die Höhe der gesamten Arbeitskosten, sondern nur deren Aufteilung in Lohnzusatzkosten und auszahlbaren Lohn.

Wenn die Tarifpartner sich einig sind, daß die Bruttolöhne (einschließlich aller gesetzlichen und freiwilligen Sozialkosten) gesenkt werden müssen – realistisch gesehen heißt das: nicht oder nur sehr wenig erhöht werden –, können sie unmittelbar die Löhne und die freiwilligen Sozialleistungen korrigieren. Sie können auch ihre Bereitschaft signalisieren, eine Korrektur der gesetzlichen Sozialversicherungsleistungen zu akzeptieren. Dadurch würde die Aufgabe des Staates erleichtert, das Sozialsystem zu reformieren. In beiden Fällen würden die

Senkung der Sozialabgaben Erleichterung versprechen, nicht sein sollen?

Was die Arbeitnehmer und die Unternehmen sowie ihre Organisationen nicht beeinflussen können, das sind die Steuern, mit denen der Staat die Schaffung von Arbeitsplätzen belastet, und das auch noch stärker, als es andere Länder tun, mit denen wir im Wettbewerb stehen. Trotz aller Steuerergünstigungen und der sonstigen Förderung für Investitionen ist die steuerliche Regelbelastung, die auf dem Investieren – das heißt auf der Schaffung von Arbeitsplätzen – liegt, nach wie vor erheblich. Das Problem zu überwinden erfordert nicht nur eine Eindämmung der Staatsausgaben, sondern auch einen Umbau des Steuersystems. Diese Aufgabe wird nicht erleichtert, sondern erschwert, wenn die Sozialpartner einen Teil der Kosten, für die sie zuständig sind, auf den Steuerfiskus umlegen wollen (und dabei nicht einmal gewährleisten können, daß nicht an die Stelle gesparter Lohnzusatzkosten zusätzliche Lohnbasiskosten treten).

Es geht um die Entlastung derer, die Arbeitsplätze schaffen

Beschäftigungsbedingungen verbessert, weil die Kosten der Arbeit sinken. Kein Ansatz hierzu liegt jedoch in der Forderung, daß ein Teil der Sozialabgaben von anderen bezahlt werden soll. Denn wer sollte das sein? Der Staat aus allgemeinen Steuermitteln – das kann die eigentliche Antwort ernsthaft nicht sein. Hinter dem Steuerfiskus stehen die Steuerzahler. Wer davon soll mehr zahlen, wenn es denn die Unternehmen und die Arbeitnehmer, die sich beide von der

5. Die Pläne für die Steuerreform sind in einem Dickicht der Interessen von Politik und Gesellschaft entstanden. Angesichts dieser Gemengelage

haben die für die Reformvorschläge Verantwortlichen die Möglichkeiten, die Bemessungsgrundlage zu erweitern und die Ausgaben zu kürzen, nicht voll ausgeschöpft. Zu früh wurde eine Gegenfinanzierung durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer ins Spiel gebracht. Die Finanzierung eines Teils der Einkommensteuersenkung durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer kann zwar sinnvoll sein (siehe Ziffer 9), sie hat aber die Verteilungsdiskussion angefacht und den-

jenigen den Weg geebnet, die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer für eine Senkung der Sozialabgaben reklamieren.

Diese Diskussion lenkt von der viel dringlicheren Einsicht ab, daß der Steuergesetzgeber sich in erster Linie um die Kosten für die Schaffung von Arbeitsplätzen kümmern sollte, sprich um die Investitionsbedingungen. Die Lohnkosten und Lohnzusatzkosten kann man stärker in der Verantwortung der Privaten belassen. Arbeitskräfte sind vergleichsweise wenig mobil. Der Investor hingegen flieht den Wirtschaftsstandort Deutschland, wenn er keine günstigen Bedingungen vorfindet. Niemand muß in Deutschland investieren. Da helfen auch keine Appelle des Bundespräsidenten.

Die Kontroverse

6. Eine Befreiung der Beitragszahler zur Gesetzlichen Rentenversicherung von der Finanzierung von Leistungen des allgemeinen sozialen Ausgleichs wird von den Rentenpolitikern für unverzichtbar gehalten. Sozialpolitisch könne es nicht länger hingenommen werden, daß die Sozialversicherten allein solche Gemeinlasten tragen, von denen Nichtbeitragszahler wie etwa Selbständige und Beamte verschont bleiben. Ebenso ungerecht sei es, daß innerhalb der Sozialversicherung die Versicherten mit Einkommen bis zur Bemessungsgrenze stärker durch die Finanzierung solcher Aufgaben belastet würden als Versicherte mit höheren Einkünften und mit beitragsfreien Nebeneinkünften. Aus wirtschaftspolitischen Gründen gehe es darum, die gesetzlichen Lohnzusatzkosten zu senken und damit die Preise deutscher Produkte von Kostenbestandteilen zu befreien, die dort nicht hingehörten.

7. Was die Gerechtigkeitsargumente angeht, so sind sie zum Teil unzutreffend und insgesamt nicht tragfähig für durchgreifende Änderungen. Die größte Ungerechtigkeit ist die hohe Arbeitslosigkeit. Im übrigen: Der Steuerfiskus trägt schon jetzt in erheblichem Maße zum Budget der Sozialversicherung bei – mit Rücksicht auf deren versicherungsfremde Leistungen. So betrug beispielsweise der Bundeszuschuß zur Gesetzlichen Rentenversicherung 1995 knapp 60 Mrd. DM. Und was an zusätzlichem Ausgleich begehrt wird, ist zu einem erheblichen Teil dem Grunde nach streitig. Das gilt zumal für den großen Posten, der im Mittelpunkt der jüngsten Vorschläge steht: Entlastung der Rentenversicherung von der Finanzierung der Rentenansprüche, die Versicherte aufgrund der Anrechnung von Erziehungszeiten erwerben. An diesen Ansprüchen ist nichts versicherungsfremd, jedenfalls nicht in einer Rentenversicherung, die auf das Prinzip der Umlagefinanzierung gegründet ist. Das Umlageverfahren ist nichts anderes als eine Vereinbarung zwischen (erwachsenen) Kindern, nicht individuell für die jeweiligen Eltern, sondern gemeinsam für alle Eltern zu sorgen (Generationenvertrag). Das Aufziehen von Kindern ist konstitutiv für das Umlageverfahren. Die Rentenansprüche zumindest teilweise an Erziehungszeiten zu binden, entspricht dem Äquivalenzgedanken in einem Umlagesystem und dient der Stabilität der Versichertengemeinschaft und damit der Stabilität von Ansprüchen und Verpflichtungen.

Der nicht versicherte Selbständige hat im Prinzip mit diesem System und dessen Stabilität nichts zu tun. Er

steht außerhalb des Umlagesystems. Er erwirbt keine Ansprüche an künftige Beitragszahler. Er muß nicht dafür sorgen, daß es genug davon gibt. Er muß für sich selbst Vorsorge treffen. Bei ihm ist sogar das demographische Problem in alter Weise internalisiert. Wenn er keine Kinder auf-

Problematische Vorstellungen bezüglich versicherungsfremder Leistungen

zieht, die ihm notfalls im Alter bestehen, muß er um so dringender Ersparnisse bilden. Allerdings: Der Gesetzgeber hat auch den nichtsozialversicherten Frauen zugestanden, daß sie mit dem Aufziehen von Kindern Ansprüche gegen die Rentenversicherung erwerben. Insoweit, aber nur insoweit kann man hier von versicherungsfremden Leistungsverpflichtungen sprechen.

Ausgleichszahlungen innerhalb der Versichertengemeinschaft lassen sich insoweit begründen, als Versicherte ohne Kinder Rentenansprüche an die Kinder der übrigen Versicherten erwerben, ohne sich an den Kosten der Kindererziehung voll zu beteiligen. Ein solcher Ausgleich innerhalb der Versichertengemeinschaft wäre auch in der Form vorstellbar, daß den Eltern höhere Rentenansprüche eingeräumt und die Ansprüche der kinderlosen Versicherten entsprechend gekürzt würden. Letztere müßten dann möglicherweise eine ergänzende kapitalfundierte Alterssicherung aufbauen, um eine ausreichende Versorgung zu erreichen und könnten das auch, eben weil sie nicht mit Kosten aus dem Aufziehen von Kindern belastet sind. Von den drei Lasten, die

von alters her – und das Umlagesystem schließt ja daran an – jeder tragen muß – sich selbst zu unterhalten, Kinder aufzuziehen und die Alten zu versorgen – haben sie eine abgeworfen.

Ein Bedarf für einen Bundeszuschuß kann sich ergeben, wenn der Personenkreis der Versicherten erheblich schrumpft, weil ein wesentlich größerer Anteil der Erwerbspersonen in die Selbständigkeit geht. Der Wechsel von der Versichertengemeinschaft in die Selbständigkeit kommt einem Wechsel dieser Personen vom Umlageverfahren zum Kapitaldeckungsverfahren gleich. Dabei bleiben die Eltern dieser Personen in der Rentenversicherung, aber die selbständigen Erwerbspersonen entrichten keine Beiträge. Wenn sich also das Verhältnis von abhängig Beschäftigten in der Rentenversicherung zu den Selbständigen deutlich zugunsten der Selbständigen verschiebt, kann es notwendig sein, letztere weiterhin an der Finanzierung der Renten (der eigenen Eltern) zu beteiligen. Das würde über einen steuerfinanzierten Zuschuß an die Rentenversicherung näherungsweise erreicht. Aber auch für einen solchen zusätzlichen Bundeszuschuß gibt es keinen aktuellen Anlaß.

Eine mehrwertsteuerfinanzierte Zuwendung zur Gesetzlichen Rentenversicherung läßt sich weder aus Gründen der Gerechtigkeit oder der Äquivalenz zwischen Rentenansprüchen und einzubringenden Leistungen noch aus Gründen der Stabilisierung des Umlagesystems rechtfertigen.

Es bleibt die Frage, ob sich ein beschäftigungspolitischer Vorteil ergibt,

wenn statt höherer Beiträge eine höhere Mehrwertsteuer erhoben wird. Wenden wir uns also vorrangig den wirtschaftspolitischen Aspekten zu und nur im Seitenblick den verteilungspolitischen.

8. Richtig ist, es sei wiederholt, daß die Abgabenlast in Deutschland zu hoch ist, auch die Abgabenlast auf Arbeitseinkommen. Gleichwohl gilt für die Finanzierung der Sozialleistungen: Die derzeitige Abgabenlast für gegeben genommen, gehören die Sozialabgaben – anreiztheoretisch gesehen – zu den am wenigsten schädlichen Abgaben, die wir haben.

Selbst bei einem Vergleich der Sozialabgaben mit der Mehrwertsteuer trifft dies zu. Die Mehrwertsteuer gilt zwar als die am wenigsten schädliche große Steuer. Aber die schädlichen Wirkungen der Sozialabgaben sind eher noch etwas geringer.

9. Die Mehrwertsteuer diskriminiert wie nahezu alle Abgaben die arbeitsteilige Wirtschaft, soweit dabei in legaler Weise Märkte benutzt werden. Sie belastet beispielsweise alle hausnahen Dienstleistungen und Arbeiten an Wohngebäuden, die auch in

Sozialabgaben gehören zu den am wenigsten schädlichen Abgaben

Eigenarbeit oder in Nachbarschaftshilfe erbracht werden können. Aber sie diskriminiert, anders als die Einkommensteuer, nicht den Zukunftskonsum (das Investieren in künftigen Konsum) gegenüber dem Gegenwartskonsum, indem sie Sparen und Investieren steuerfrei läßt. Das ist ihr

Vorteil gegenüber der Einkommensteuer, ein Vorteil, der an Bedeutung gewonnen hat, seit auch in Deutschland die Bedingungen fürs Investieren, sprich für die Schaffung von Arbeitsplätzen, als mangelhaft beurteilt werden. Dieser Vorteil besteht freilich auch bei den Sozialabgaben, und außerdem haben diese noch zusätzliche Vorzüge.

Die Sozialabgaben kann man alloka­tionstheoretisch zunächst einmal als eine allgemeine Lohnsteuer auffassen, jedenfalls soweit sie der Finanzierung versicherungsfremder Leistungen dienen. Und nur in diesem eingeschränkten Umfang sind sie Gegenstand der Reformdebatte. Eine allgemeine Steuer auf Arbeitseinkommen wäre einer allgemeinen Konsumsteuer alloka­tionstheoretisch gleichwertig. Die eine läßt die Kapitalerträge frei, die andere die Investitionen, was in der Hauptsache letztlich auf dasselbe hinausläuft.

10. Von einer allgemeinen Besteuerung der Arbeitseinkommen weichen die Sozialabgaben ab, weil sie nicht auf allen Arbeitseinkommen liegen: Die Bezüge der Beamten, die Einkommen der Selbständigen, die Renten und die Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenzen werden von ihnen nicht erfaßt. (Vergleiche zum folgenden das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, „Anstehende große Steuerreform“, 9.11.1996)

– Letzteres ist ein großer Vorteil. Anreiztheoretisch besteht das eigentliche Problem darin, daß die marginalen Einkommen mit zu hohen Abgaben belastet werden. Sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmer, deren Einkommen aber oberhalb der Beitragsbemes-

sungsgrenze liegen, erleiden keine marginale Belastung ihrer Einkommen durch Sozialabgaben.

- Daß die Sozialabgaben auch bezüglich der Finanzierung versicherungsfremder Leistungen die Beamtenbezüge und die Einkommen der Selbständigen nicht erfassen, mag man als einen Nachteil ansehen. Zwingend ist aber nicht einmal das. Hier geht es auch um Fragen der Verantwortung für das Entstehen solcher Leistungsverpflichtungen. So betreffen wichtige Posten unter den versicherungsfremden Leistungen die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit im Rahmen der sogenannten Arbeitsmarktförderung und die Ausgaben der Rentenversicherung im Zusammenhang mit den Frühverrentungsfolgen der schwierigen Arbeitsmarktsituation. Dazu der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft: *„Die Sozialabgaben dienen der Finanzierung von Aufgaben, deren Umfang nicht unwesentlich mitbestimmt ist durch die Festlegung von nicht marktgerechten Tariflöhnen. Es ist eine gute Sache, daß die Verantwortung für die Festlegung von Löhnen und die Verantwortung für die Bewältigung von Aufgaben, die zumindest teilweise als deren Beiprodukt erscheinen, verkoppelt sind, und zwar sowohl institutionell (Selbstverwaltungskörperschaften), als auch finanziell (Solidargemeinschaft der Bezieher von Lohneinkommen).“*
- Für eine gleichwohl nötige Teilhabe der Beamten an der Traglast versicherungsfremder Aufgaben der Sozialversicherung gibt es andere und bessere Wege als deren Finanzierung aus Steuermitteln.

Sie wurden auch schon besprochen – wohlmöglich unzureichend, das ist hier nicht zu prüfen –, etwa indem die Bezüge der Beamten in den vergangenen Jahren weniger erhöht worden sind als die Löhne und Gehälter der Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst.

- Die Selbständigen haben marktbestimmte Einkommen. Die sozialen Folgeprobleme, die aus nicht marktgerechten Entscheidungen der Tarifvertragsparteien herrühren, sind ihnen deshalb nicht zuzurechnen. Ansprüche an die Sozialversicherung selbst haben sie im übrigen ebensowenig wie die Beamten. Sie können zwar freiwillig Mitglieder einer Sozialversicherung sein, zahlen dann aber ohnehin Sozialabgaben und sind in diesem Zusammenhang nicht weiter von Interesse. Richtig ist nur eines: Soweit die Lasten aus der Wiedervereinigung Deutschlands bei der Sozialversicherung anfielen und weiter anfallen, namentlich bei der Arbeitslosenversicherung, bleiben die Selbständigen außen vor. Man mag sagen: Auch diese Lasten bleiben in ihrem Ausmaß wesentlich von Fehlern der Tariflohnpolitik bestimmt. Doch dies gilt eben nicht zur Gänze. Dieses spezielle Defizit ist folglich bei der Frage nach einer angemessenen Lastenbeteiligung mit auf die Waagschale zu nehmen. Es rechtfertigt aber nicht für sich eine Ersetzung von Sozialabgaben durch eine steuerliche Finanzierung sogenannter versicherungsfremder Aufgaben. Sach- oder versicherungsfremde Aufgaben sind in einer Pflichtversicherung, die auf einem Umlageverfahren beruht, ohnehin anders zu verstehen, als in einer freiwilligen

Privatversicherung. Nur dort gilt nach dem Willen der Vertragsbeteiligten in der Regel eine strikte Äquivalenz zwischen Beitragshöhe und Leistungsumfang maßgeblich sein soll.

- Im übrigen: Auf eine indirekte, wenngleich unsystematische Weise sind die Selbständigen fast immer auch in die Finanzierung von Aufgaben der Sozialversicherung eingebunden. Sie sind fast alle Arbeitgeber, und als solche zahlen sie Arbeitgeberbeiträge für die Sozialversicherung. Letztlich müssen zwar auch die Arbeitgeberbeiträge als Bestandteil der Bruttolöhne von den Arbeitnehmern getragen werden, weil die Arbeitgeber nicht unverändert höhere Bruttolöhne zahlen werden, wenn die Sozialabgaben steigen. Allerdings fällt eine Beitragssatzsteigerung nur selten mit einer Änderung der Tariflöhne zeitlich zusammen. Zumindest in einer Übergangsphase können Arbeitgeber eine Zusatzbelastung aufgrund gestiegener Sozialabgaben nicht völlig vermeiden. Und es ist keineswegs gesichert, daß die zusätzliche Belastung aufgrund gestiegener Arbeitgeberbeiträge in der nächsten Lohnrunde durch geringere Lohnsteigerungen kompensiert wird oder daß die Kostensteigerung in den Preisen überwältzt werden kann.
- Wenn die Selbständigen von der Finanzierung versicherungsfremder Aufgaben der Sozialversicherung ausgenommen sind, bedeutet dies grundsätzlich eine Begünstigung der selbständigen Tätigkeit gegenüber der unselbständigen. Aber: *„In einer Zeit, in der der Staat mit Rücksicht auf die erdrückende Arbeitslosigkeit an*

allen möglichen Stellen versucht, die Möglichkeiten zum Selbständigein und die Bereitschaft dazu zu fördern, wäre es seltsam, wenn er zugleich um einer ganz partiellen Neutralität willen eine Finanzierungsregelung änderte – hier die Finanzierung von Sozialaufgaben durch Sozialabgaben –, die sich im Ganzen bewährt hat und gerade in allokativer Hinsicht auch weiterhin gegenüber allen denkbaren Alternativen überlegen erscheint.“ (Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats, a.a.O., S. 20)

- Schließlich kann wohl nicht beabsichtigt sein, die Rentner über eine höhere Mehrwertsteuer zur Finanzierung der Renten heranzuziehen. Die angestrebten Renten ließen sich einfacher unmittelbar festlegen, als sie erst anzuheben und dann durch eine höhere Belastung mit Mehrwertsteuer wieder zu verringern.

11. Ein großer Teil der Wirtschaft würde die Ersetzung eines Teils der Sozialabgaben durch steuerliche Finanzierung mittels Erhöhung der Mehrwertsteuer begrüßen. Das hat einen einfachen Grund. Wird eine Produktionssteuer durch eine Konsumsteuer ersetzt, sinken die Kosten für die exportierende Wirtschaft. Die Wettbewerbsposition der mit Importen konkurrierenden Unternehmen verbessert sich zunächst einmal. Das ergibt sich aus der Senkung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung und der Mehrwertsteuerbefreiung der Exporte sowie der Steuerpflicht für die Importe. Die Exportpreise könnten sinken. Die Importe hingegen verteuerten sich aufgrund der vollen Mehrwertsteuererhöhung, während die konkurrierenden Inlandsangebote sich nur nach Maßga-

be der Differenz zwischen Mehrwertsteuererhöhung und Senkung der Arbeitgeberbeiträge verteuern müßten. Das Ganze liefe in der ersten Runde gleichsam auf eine partielle – auf den internationalen Handel beschränkte – Abwertung der Währung hinaus. Man mag einen solchen Abwertungseffekt für wünschenswert halten. Verlaß ist auf ihn jedoch nicht, solange die Wechselkurse selbst sich bewegen können. Das heißt: Es kann nicht mit einem dauerhaften Abwertungseffekt durch eine Umfinanzierung von Sozialausgaben fest gerechnet werden.

Bei flexiblen Wechselkursen reagiert der Kurs der Mark unmittelbar auf die veränderten Preise. Steigt er gerade so viel, daß Einfuhrgüter sich im Verhältnis zu Inlandsgütern nicht verteuern, also von der Einfuhrseite kein inflatorischer Impuls kommt, jedenfalls nicht dauerhaft wirksam wird, so entfallen positive Effekte auf Produktion und Beschäftigung, sowohl in der Exportwirtschaft als auch in den mit Importen konkurrierenden Bereichen. In beiden Sektoren gliche die Aufwertung die Verbilligung der Produktion durch die Absenkung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung gerade aus.

Auch bei festen Wechselkursen werden die erhöhten Einfuhrpreise auf Dauer die Preise für konkurrierende Inlandsgüter mit hochziehen. Ebenso wird der anfängliche Kostenvorteil bei den Exporten nicht dauerhaft ein Preisvorteil sein. Ein positiver Effekt auf Produktion und Beschäftigung im Inland kann aber durchaus erhalten bleiben, weil sich bei im übrigen gegebenen Löhnen der internationale Preisgleich im Wettbewerb erst herstellt im Zuge einer Auswei-

tung von Produktion und Beschäftigung, die von steigenden Grenzkosten begleitet ist. Bei einer Preisanpassung nach oben muß freilich die Geldpolitik mitspielen. Dann tragen die Konsumenten und mit ihnen die Arbeitnehmer die höheren Preise. Insoweit kommt es zu einer realen Einkommenseinbuße. Sind die Arbeitnehmer nicht bereit, das hinzunehmen, und setzen sie kompensierende Lohnstei-

Anfänglicher Kostenvorteil bei den Exporten nicht dauerhaft ein Preisvorteil

gerungen durch, geht der positive Beschäftigungseffekt wieder verloren. Läßt die Geldpolitik von vornherein keine Preissteigerung zu, kommt es erst gar nicht zu einem positiven Beschäftigungseffekt, eher zu einem negativen, weil die Nichtüberwälzung der erhöhten Mehrwertsteuer bei den Unternehmen stärker zu Buche schlägt als die Kostenbelastung bei den Arbeitgeberbeiträgen – es sei denn, die Arbeitnehmer akzeptieren wegen ihrer Beitragsentlastung geringere Lohnsteigerungen.

Gefährliches Gerangel

12. Neben den außenwirtschaftlichen Folgen einer Ersetzung der Sozialabgaben durch höhere Mehrwertsteuern sind die Friktionen zu berücksichtigen, wie es sie bei jeder Mehrwertsteuererhöhung gegeben hat, teilweise auch solche, die mit dem besonderen Anlaß zu tun haben. In Rede stehen vor allem zwei Besorgnisse. Zum einen: Eine Mehrwertsteuererhöhung wird zu einer Erhöhung des Preisniveaus führen. Die Reform würde die Geldvermögensbesitzer treffen, soweit diese von der Preissteigerung

überrascht werden und sich nicht mehr durch erhöhte Zinsforderungen helfen können. Mittelfristig beeinträchtigt das Abgehen von einer strengen Politik der Preisstabilität die Investitionstätigkeit und die Beschäftigungschancen. Damit würde das Gegenteil des Angestrebten erreicht. Zum anderen: Wenn die Geldpolitik eine Erhöhung des Preisniveaus verhindert, jedenfalls nicht dauerhaft zuläßt, werden – im vernünftigen Fall – die Arbeitnehmer von der Reform nichts haben, weil ihre Bruttolöhne um den Betrag weniger steigen, den sie an Versicherungsbeiträgen einsparen. Im unvernünftigen Fall werden die Arbeitnehmer versuchen, den Vorteil der Beitragssenkung zu behalten. Dann haben die Arbeitgeber zunächst zusätzliche Lasten zu tragen, und zwar im Umfang der (nicht überwältzten) Mehrwertsteuerlast abzüglich der eingesparten Arbeitgeberanteile an den Sozialabgaben, d. h. in dem Umfang, in dem die Arbeitnehmer einen Verteilungsvorteil durchsetzen. Das wäre aber wiederum nicht eine Verbesserung, sondern eine Verschlechterung der Bedingungen für mehr Produktion und Beschäftigung.

Viele halten im Falle einer Mehrwertsteuererhöhung eine Erhöhung des Preisniveaus für unvermeidlich und letztlich – weil einmalig – auch hinnehmbar. Die Deutsche Bundesbank nicht. Steuerreformen zu Lasten der Geldvermögensbesitzer via Entwertung des Geldes kollidieren mit ihrem unzweideutigen Auftrag, für einen stabilen Geldwert zu sorgen. Zum Quantum mag man sagen: Die Frage der Preiserhöhung stellt sich zunächst einmal nur insoweit, als die Erhöhung der Mehrwertsteuerlast hinausgeht über die Entlastung der Unternehmen bei den Arbeitgeberbeiträgen zur sozialen Sicherung. (Sonst stünde theoretisch überhaupt keine Preisniveau-

erhöhung an. Allerdings würde sich die Preisstruktur – zu Lasten der Verbraucherpreise – ändern.) Und auch dabei muß man schon unterstellen, daß die Arbeitnehmer die Nettolohn-erhöhung aufgrund der verringerten Arbeitnehmerbeiträge nicht durch geringere Lohnforderungen honoriert werden (aber auch keinen Ausgleich für die Erhöhung der Verbraucherpreise durchsetzen). Blicke es bei dem unterstellten Fall, so wären im rein binnenwirtschaftlichen Bereich, wie erwähnt, keine positiven Wirkungen auf Produktion und Beschäftigung zu erwarten. Die Preissteigerung würde lediglich die höhere Belastung der Unternehmen kompensieren. Im Bereich der handelbaren Güter gäbe es die besagten positiven Produktions- und Beschäftigungseffekte (siehe Ziffer 11).

13. Als neutral wäre die Ersetzung von Sozialabgaben durch eine erhöhte Mehrwertsteuer einzuschätzen, soweit es um den Wettbewerb der offiziellen Wirtschaft mit der Schattenwirtschaft geht. In der Schattenwirtschaft werden weder Sozialabgaben noch Mehrwertsteuer gezahlt. Ungünstiger verhält es sich bei dem Problem der Hinterziehung von Abgaben. Im kleingewerblichen Bereich soll die Mißachtung der Umsatzsteuerpflicht teilweise einen beträchtlichen Umfang haben. Bei den Sozialabgaben hingegen ist im allgemeinen die Kontrolle wirksam, die der von Sozialversicherungsbeiträgen Begünstigte ausübt.

14. Die Ersetzung eines Teils der Sozialabgaben durch eine erhöhte Mehrwertsteuer wird unter der Zielsetzung betrieben, die in Deutschland besonders hohen Lohnzusatzkosten zu senken und damit mehr Produktion und Beschäftigung rentabel zu machen.

Die Arbeitgeber versprechen sich davon eine Senkung der Arbeitskosten. Zugleich wird aber den Arbeitnehmern gesagt, es gelte, die sozialen Lasten aus den versicherungsfremden

Widersprüchliche Zielvorstellungen

Leistungen der Sozialversicherung gerechter zu verteilen. Insoweit wird ihnen verheißen, sie stünden sich nach einem solchen Reformschritt besser als vorher. Diese beiden Ziele passen nicht zueinander.

Die Widersprüchlichkeit hat vermutlich schwerwiegende Folgen, weil man nicht erwarten kann, daß die Lohnpolitik in vernünftiger Weise mitspielt, wenn die verkündete Kombination von Zielen unrealistisch ist. Unter Beschäftigungsaspekten vernünftig wäre allein eine Reaktion der Lohnpolitik von der Art, daß eine Senkung von Sozialabgaben zum Anlaß genommen würde, die andernfalls durchsetzbare Erhöhung von Löhnen in gleichem Maße zu reduzieren. In diesem Falle würden die Produktionskosten in Deutschland entsprechend der vollen Ermäßigung der Sozialabgaben sinken, und die gleichzeitige Erhöhung der Mehrwertsteuer würde nicht nach einer ausgleichenden Erhöhung der Preise für im Inland erzeugte und abgesetzte Güter verlangen. Die Unternehmen würden um ihren Arbeitgeberanteil sowie um die Lohnsenkung im Umfang der verringerten Arbeitnehmeranteile an den Sozialabgaben entlastet und um die Mehrwertsteuererhöhung belastet. Ausgeführte Güter verbilligten, eingeführte Güter verteuerten sich: Die Geldpolitik brauchte wohl nicht gegenzuhalten, wenn es

dabei bliebe und sich die verbesserte Preisrelation vom Inland zum Ausland in einem schönen Mengeneffekt bei Produktion und Beschäftigung auswirkte.

Aber wiederum ist darauf hinzuweisen: Das neue Gleichgewicht kann so nicht aussehen. Die Inlandspreise werden nach und nach – den Mengeneffekt begleitend – den Einfuhrpreisen folgen, oder es wird eine Aufwertung der Mark geben. Lassen wir die mögliche Reaktion der Wechselkurse einmal beiseite, weil diese ohnehin nicht zur Disposition der Politik steht, solange die Wechselkurse beweglich sind, und weil es damit zumindest in einem Teil Europas mit Beginn der Währungsunion ein Ende haben soll. Aber welches wird die Reaktion der Lohnpolitik sein, zumal wenn die erhöhten Einfuhrpreise die Inlandspreise mitzuziehen beginnen? Werden alsbald Lohnsteigerungen durchgesetzt, die die Einbußen beim Realeinkommen ausgleichen sollen, so geht in gleichem Maße der anfänglich positive Impuls auf Produktion und Beschäftigung, der sich aus verbesserter internationaler Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen ergeben hatte, wieder verloren.

Hier zeigt sich: Ohne daß jemand seine Einkommensansprüche real zurückschraubt, wird es bei im übrigen unveränderten Bedingungen keine Erhöhung von Produktion und Beschäftigung geben. Freilich, sind die Arbeitnehmer zu solchem Verzicht bereit, so kann man das Ganze auch haben, ohne daß man eine erhöhte

Mehrwertsteuer gegen eine Senkung der Sozialabgaben eintauscht. Hingegen: Statt der versprochenen Umverteilung von Abgabenlasten zugunsten der Arbeitnehmer, spricht einer Erhöhung der Nettoreallöhne, nun am Ende eine Einbuße beim Reallohn? – Solch ein Stück aus der Trickkiste kann man nicht unter dem Beifall des Publikums aufführen. Man wird sich vielmehr auf das übliche Gerangel um die Traglast einzustellen haben, die man von jeder Mehrwertsteuererhöhung her kennt und dürfte sich in diesem Falle noch nicht einmal darüber erregen, weil man den Menschen falsche Verheißungen gemacht hätte. Am Ende hätten wir statt verminderter Lohnsteigerungen erhöhte, außerdem einen verschlechterten Geldwert und jedenfalls keine Verbesserung bei Produktion und Beschäftigung.

15. Fazit: Man lasse die Finger davon, einen Teil der Sozialabgaben in eine erhöhte Mehrwertsteuer zu transformieren. Beim Drängen auf niedri-

der Sozialsysteme erforderlich, früher oder später auch unausweichlich. Einige Vorschläge der Rentenreformkommission zielen in diese Richtung. Die Summe von Löhnen und Sozialkosten ist in Deutschland zu hoch. Sie muß korrigiert werden, wahrscheinlich an beiden Teilgrößen. Diese Einsicht wird verdunkelt, ja beiseite geschoben, wenn man jetzt erst einmal vor allem darüber diskutiert, wie man zu hohe Kosten auf andere verlagern könnte. Und der Anteil der Camouflage an der ganzen Veranstaltung wird besonders groß, wenn man dabei auf „Lösungen“ verfällt, bei denen es letztlich weit überwiegend diesselben sind wie bisher, welche die wieder einmal nicht gesenkten zu hohen Kosten tragen müssen – und das auch noch nach Regeln, die wie im vorliegenden Falle eher noch ein bißchen schädlicher sind als die alten. Die überwiegende Verwandtschaft von Abgaben auf Arbeitseinkommen und Abgaben auf Konsum wird in der Öffentlichkeit fast voll-

Man lasse die Finger davon, einen Teil
der Sozialabgaben in eine erhöhte
Mehrwertsteuer zu transformieren

gere Sozialabgaben sind verteilungspolitische Wünsche und die Sorgen bezüglich der Lohnzusatzkosten – die sicherlich berechtigt sind – eine unheilige Allianz eingegangen. Eine Senkung der Sozialabgaben müßte ihre Legitimation aus einer Eindämmung der Sozialausgaben ziehen. Dafür ist eine eigenständige Reform

ständig verkannt. Alle scheinen fasziniert von der Idee, die Abgabenlast auf den Einsatz des Produktionsfaktors Arbeit zu verringern, weil das doch offensichtlich der Beschäftigung guttun müsse. Aber das funktioniert nicht ohne Verzicht der Arbeitnehmer beziehungsweise der Sozialversicherten.