



Gutachten

Berechnungen zum Reformvorschlag „Arbeit für viele“

Im Auftrag des
Nachrichtenmagazins
DER SPIEGEL

Stefan Bach, Viktor Steiner,
Dieter Teichmann
DIW Berlin

Berlin, Juli 2002

0. Einleitung: Radikaler Systemwechsel



Das Nachrichtenmagazin DER SPIEGEL hat das DIW Berlin mit einem Gutachten zur Umfinanzierung der Sozialabgaben in Deutschland beauftragt. Ausgangspunkt ist die von der Mehrzahl der Ökonomen geteilte Überzeugung, dass der Faktor Arbeit in Deutschland durch die Sozialabgaben zu stark belastet ist. Die Sozialbeiträge sind von knapp 24 % im Jahr 1957 auf aktuell 41,3 % gestiegen. Dies wird in der wirtschaftspolitischen Diskussion als eine wichtige Ursache für die Arbeitsmarktprobleme in Deutschland gesehen.

Der niedrige Beschäftigungsstand bedeutet zudem für die Sozialversicherungen ein dreifaches Problem: Weil – erstens – weniger Menschen in die Sozialversicherungen einzahlen, müssen die Beitragssätze steigen. Weil sich – zweitens – durch die steigenden Lohnnebenkosten der Faktor Arbeit verteuert, werden weitere Stellen wegrationalisiert. Weil – drittens – die Kluft zwischen Brutto- und Nettolohn immer größer wird, sinkt für Jobsuchende der Anreiz, sich eine neue Stelle zu suchen.

Nach Ansicht des SPIEGEL ist statt kleinmütiger Reformen ein radikaler Systemwechsel erforderlich. Es reicht danach nicht, die Beitragssätze um wenige Zehntel-Prozentpunkte zu senken. Nötig wäre vielmehr, die Finanzierung der Sozialversicherungen auf eine neue, breitere Grundlage zu stellen. DER SPIEGEL schlägt vor, die beitragsfinanzierte soziale Sicherung durch ein neuartiges Konzept zu ersetzen, das sich vor allem durch Steuereinnahmen finanziert. Die Lohnnebenkosten würden dadurch auf 5,5 % sinken – und sich die direkte Belastung des Faktors Arbeit enorm reduzieren.

Das SPIEGEL-Konzept orientiert sich an folgenden Leitbildern:

- Alle Erwerbstätigen und auch alle Vermögenden sollen zur Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme beitragen, und nicht nur der abhängig beschäftigt arbeitende Teil der Bevölkerung. Arbeit soll sich wieder lohnen, für die Unternehmer und vor allem für die Arbeitnehmer. Der Wohlfahrtsstaat soll nicht mehr so stark wie bisher den Faktor Arbeit direkt belasten.
- Der Systemwechsel soll sozial gerecht erfolgen. Unbillige Härte für bestimmte Gruppen müssen so weit wie möglich vermieden werden.

Dies ist ein radikaler Ansatz, wie er in Deutschland noch nie vorgeschlagen wurde. Das macht die Abschätzung der dadurch ausgelösten Wirkungen schwer. Der Vorschlag orientiert sich in einzelnen Elementen an Vorbildern im Ausland – an Dänemark, der Schweiz und den USA.

Das Gutachten des DIW Berlin berechnet die quantitativen Auswirkungen des SPIEGEL-Konzepts. Es besteht aus vier Teilen. Zunächst wird die derzeitige Struktur von Steuern und Sozialabgaben in Deutschland aufgezeigt. Dabei wird deutlich, dass der Faktor Arbeit über die Zeit tatsächlich immer stärker belastet wurde. Deutschland wurde zum Lohnsteuer- und Sozialabgabenstaat.



Im zweiten und dritten Teil wird gezeigt, wo sich Deutschland bei den Steuern und Sozialabgaben im internationalen Vergleich bewegt. Bei den Sozialbeiträgen ist Deutschland im OECD-Vergleich mit 18 % - gemessen am Bruttoinlandsprodukt – Spitzenreiter. Hingegen ist Deutschland bei der Besteuerung des Vermögens nahezu das Schlusslicht. Nur Österreich hat eine noch geringere Vermögensbesteuerung.

Im vierten Teil wird das SPIEGEL-Konzept zum Umbau der Sozialversicherungssysteme in Deutschland vorgestellt. Im Ergebnis könnten die Beitragssätze von aktuell 41,5 % auf 5,5 % gesenkt werden. Nur noch die Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit und Krankheit, die unmittelbar an die abhängige Beschäftigung geknüpft sind, werden weiterhin direkt vom Faktor Arbeit erbracht. Es wird aufgezeigt, wie die Senkung finanziert werden könnte. Alle erwachsenen Deutschen würden danach künftig mit einer Gesundheitsprämie ihre eigene Gesundheitsvorsorge treffen. Soziale Härten würden durch gezielte Transfers ausgeglichen. Die gesetzliche Altersvorsorge wäre hingegen nach den Vorstellungen des SPIEGEL-Konzepts komplett steuerfinanziert. Die Bemessungsgrundlage der Einkommenssteuer würde verbreitert. Die Grund-, Erbschafts- und Mehrwertsteuer würden erhöht werden. Zusätzlich soll jeder, der Einkommenssteuer zahlt, über eine Sozialprämie zur Finanzierung der Vorsorgesysteme beitragen.

Im fünften Teil schätzt das DIW Berlin die Wirkungen des SPIEGEL-Konzepts auf den Arbeitsmarkt. Je nachdem, wie die Unternehmen und Arbeitnehmer bzw. die Gewerkschaften bzw. Arbeitnehmer auf die mit der Reform verbundene Reduktion bei den Arbeitskosten reagieren, könnte die Beschäftigung in Deutschland zwischen 300 000 und knapp einer Million Personen wachsen. Die Zahl der neuen Jobs hängt wesentlich davon ab, wie die Gewerkschaften bei ihren Lohnforderungen auf die Entlastung bei den direkten Sozialbeiträgen reagieren. Diese Reaktion ist schwer abschätzbar, da eine stärkere Belastung bei den direkten und indirekten Steuern erfolgt.



1. Struktur und Entwicklung von Steuern und Sozialabgaben in Deutschland: Der Lohnsteuer- und Abgabenstaat

Deutschland hat gegenwärtig (2002) ein Steueraufkommen von gut 490 Mrd. Euro¹ (Tabelle 1, Abbildung 1). Die Steuern machen gut 51 % der Einnahmen des Staatssektors aus. Auf die Sozialbeiträge entfallen rund 390 Mrd. Euro – und damit gut 40 % der Einnahmen.

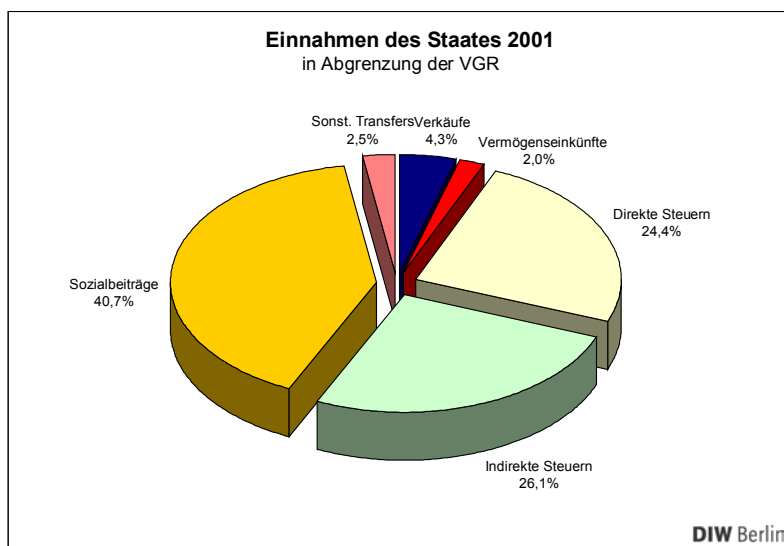
Tabelle 1

Einnahmen des Staates
in Abgrenzung der VGR

Steuerart	1999	2000	2001	2002*	1999	2000	2001	2002*
	Mrd. Euro				%			
Verkäufe	40,9	40,7	40,7	40,9	4,4	4,3	4,3	4,2
Sonstige Subventionen	1,1	1,0	0,9	0,9	0,1	0,1	0,1	0,1
Vermögenseinkommen	15,8	12,8	19,1	17,9	1,7	1,3	2,0	1,9
Steuern	478,7	498,5	476,6	492,9	51,2	52,3	50,5	51,1
Produktions- und Importabgaben	241,4	244,4	246,3	255,7	25,8	25,6	26,1	26,5
Gütersteuern	200,9	203,7	207,8	215,8	21,5	21,4	22,0	22,4
Sonstige Produktionsabgaben	40,5	40,7	38,5	39,9	4,3	4,3	4,1	4,1
Einkommen- und Vermögensteuern	237,3	254,1	230,3	237,2	25,4	26,7	24,4	24,6
Sozialbeiträge	375,7	378,4	383,6	390,0	40,2	39,7	40,7	40,5
Tatsächliche Sozialbeiträge	354,5	357,4	362,4	368,6	37,9	37,5	38,4	38,2
Unterstellte Sozialbeiträge	21,1	21,1	21,3	21,4	2,3	2,2	2,3	2,2
Sonstige laufende Transfers	14,5	13,7	14,2	14,2	1,6	1,4	1,5	1,5
Vermögenstransfers	8,8	8,2	8,5	7,0	0,9	0,9	0,9	0,7
Einnahmen insgesamt	935,4	953,4	943,5	963,8	100,0	100,0	100,0	100,0

* Schätzung.
Quellen: Statistisches Bundesamt; Gemeinschaftsgutachten Frühjahr 2002 .

Abbildung 1



¹ In Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR).

Betrachtet man die Entwicklung des deutschen Steuer- und Abgabenaufkommens seit den fünfziger Jahren (Abbildung 2), so fällt auf, dass die gesamtwirtschaftliche Steuerquote (Steueraufkommen in Prozent des Bruttonettoprodukts) konstant verlief. Demgegenüber stieg die Belastung mit Sozialabgaben im Verhältnis zum Bruttonettoprodukt (BSP) ständig an. Innerhalb des Steueraufkommens verringerte sich der Beitrag der Gewinn- und Kapitaleinkünfte deutlich, während die Lohnsteuer immer mehr Gewicht gewann. Ein Blick auf die Struktur des gesamten Aufkommens an Steuern und Sozialabgaben macht eine deutlich wachsende Belastung des Faktors Arbeit deutlich (Abbildung 3). Der deutsche Steuerstaat ist im Laufe der Zeit zunehmend zum Lohnsteuer- und Sozialabgabenstaat geworden.



Abbildung 2

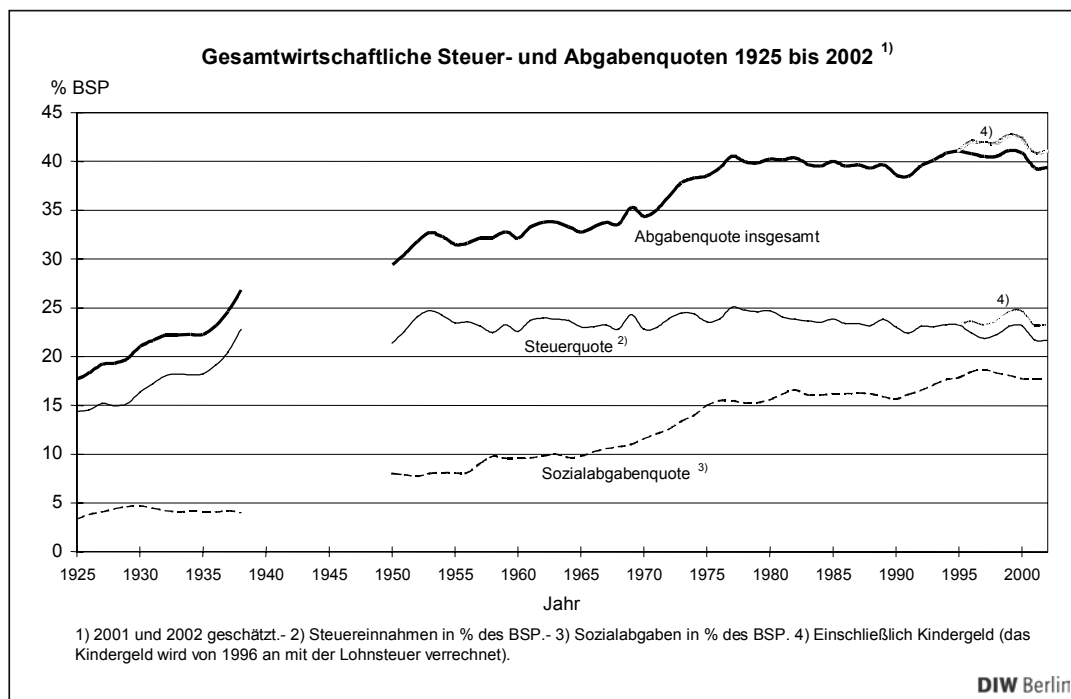
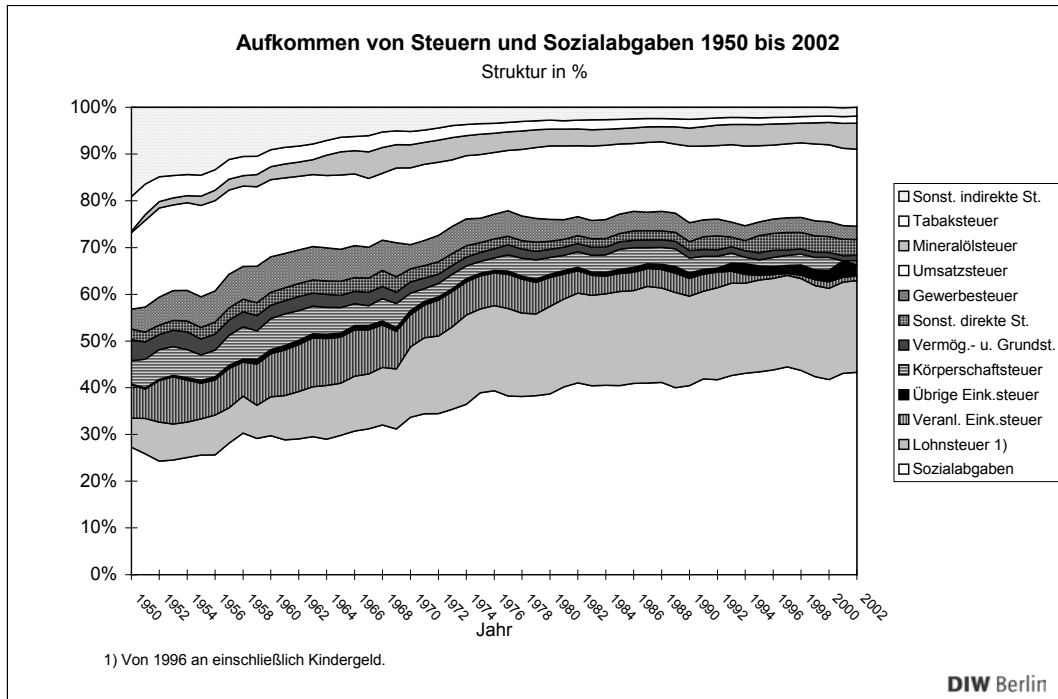


Abbildung 3



Besonders deutlich wird die Verschiebung der Lasten auf den Faktor Arbeit, wenn man das Verhältnis der direkten Steuern und Sozialbeiträge zu den jeweiligen Einkommensaggregaten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) betrachtet (Abbildung 4). Die Lohnsteuerquote (Lohnsteuer bezogen auf die Bruttolohn- und -gehaltsumme) stieg von 7 % Anfang der 60er Jahre kontinuierlich auf zuletzt 19 %. Demgegenüber verringerte sich die Belastung der Gewinn- und Kapitaleinkünfte in Relation zu den Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen von 34 % Anfang der 80er Jahre auf gegenwärtig unter 20 %. Auch wenn derartige Vergleiche mit großer Vorsicht zu interpretieren sind,² so ist doch im Trend der vergangenen 20 Jahre in Deutschland eine

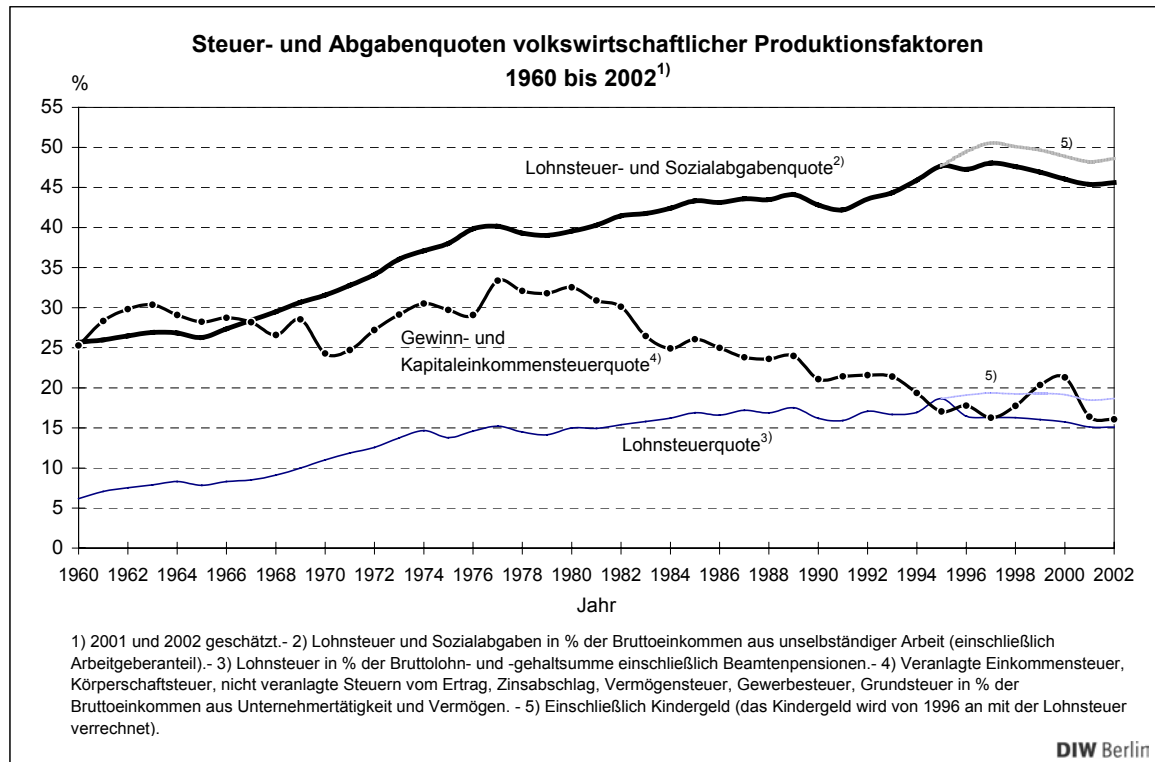
² Insbesondere ist hierbei zu beachten:

- Bei der Veranlagung von Steuerpflichtigen mit überwiegenden Arbeitseinkünften mindern Erstattungen, die nicht bereits bei der Lohnsteuer berücksichtigt wurden, die veranlagte Einkommensteuer; diese Erstattungen liegen derzeit bei 21 Mrd. Euro; Anfang der achtziger Jahre waren es noch 6 Mrd. Euro. Diese deutliche Steigerung dürfte zum größten Teil auf die steuerliche Begünstigung des Wohnungsbaus und andere investitionsbezogenen Steuervergünstigungen zurückzuführen sein. Insoweit sind die damit verbundenen Steuerausfälle dem Vermögensbereich zuzuordnen.
- Ferner erfasst der Unternehmenssektor der VGR Wirtschaftsbereiche, die nicht steuerpflichtig sind: vor allem die eigengenutzten Wohnungen, ferner die Hoheitsbetriebe, von denen vor allem die Bundesbank im letzten Jahrzehnt erhebliche Gewinne erzielt hat.
- Das aus der Verteilungsrechnung der VGR abgeleitete Aggregat „Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen“ ist nicht ohne weiteres mit den betriebswirtschaftlichen Gewinnermittlungskonzepten vergleichbar: So werden die Abschreibungen anhand einer Modellrechnung auf Basis der Anlagevermögensrechnung geschätzt; sie werden im Gegensatz zur steuerlichen Gewinnermittlung zu Wiederbeschaffungspreisen angesetzt, zugleich wird linear statt degressiv abgeschrieben; ferner enthält dieses Einkommensaggregat als „Residuum“ der Verteilungsrechnungen sämtliche statistische Unschärfen der VGR.

deutliche Verschiebung zulasten der Arbeitseinkommen und zugunsten der Gewinn- und Vermögenseinkünfte zu beobachten.



Abbildung 4



Für diese Entwicklungen sind verschiedene Faktoren verantwortlich:



- Die Sozialversicherungsbeiträge stiegen in den vergangenen Jahrzehnten kontinuierlich (Tabelle 2). Besonders bedeutsam ist die Zunahme nach der deutschen Vereinigung.
- Durch den Anstieg der Masseneinkommen wurden immer mehr Lohnsteuerpflichtige und kleine Selbständige vom Progressionstarif der Einkommensteuer getroffen.
- Die Steuersätze auf Unternehmensgewinne waren in Deutschland in der Vergangenheit zwar relativ hoch, vor allem in der Spitze. Jedoch mindern vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten und Steuervergünstigungen die effektiven Belastungen erheblich. Erst die jüngsten Steuerreformen haben versucht, dies zu ändern.³ Der grundlegende Systemwechsel bei der Unternehmensbesteuerung, den die rot-grüne Bundesregierung vorgenommen hat, bringt aber zugleich viele neue Gestaltungsoptionen mit sich, für die gegenwärtig neue Steuersparmodelle entwickelt werden.⁴
- Private Immobilien-Investitionen werden steuerlich begünstigt durch die kurzen Abschreibungsdauern für Gebäude sowie durch günstige Vorschriften bei der Ermittlung der Einkünfte. Dadurch sind die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung im Aggregat ein großer „Verlustbringer“ für den Fiskus (Tabelle 3).
- Besonders niedrig ist die Besteuerung von privaten Veräußerungsgewinnen in Deutschland. Veräußerungsgewinne sind bei privater Vermögensverwaltung nur bei kürzerer Haltedauer steuerpflichtig (Immobilien 10 Jahre, übriges Vermögen 1 Jahr), ansonsten steuerfrei.
- Bei der Besteuerung von Kapitalerträgen privater Haushalte bestehen erhebliche Vollzugsdefizite (steuerliches „Bankgeheimnis“ des § 30a Abgabenordnung, Steuerflucht ins Ausland) sowie weitreichende Steuerfreiheiten (Lebensversicherungen, Altersvorsorge, Sparerfreibetrag von 3 000 DM). Vergleicht man die steuerlichen Einkünfte aus Kapitalvermögen mit den entsprechenden Aggregaten der VGR (Tabelle 3), so ergibt sich eine sehr niedrige Erfassungsquote.
- Bei der Vermögensbesteuerung waren und sind erhebliche Privilegierungen des Grundeigentums und des Betriebsvermögens zu beobachten. Dadurch liegt das

³ Als wesentliche Maßnahmen sind zu nennen: Einführung eines Wertaufholungsgebots, Einschränkung der Teilwertabschreibung und der Bildung von Rückstellungen, Verschlechterung der Abschreibungsbedingungen (Senkung des degressiven Abschreibungssatzes für bewegliche Wirtschaftsgüter von 30 % auf 20 %, Senkung des linearen Abschreibungssatzes für Betriebsgebäude von 4 % auf 3 %), Abzugsverbot von Verlusten aus ausländischen Betriebsstätten in DBA-Staaten, Verlängerung der Spekulationsfrist bei Grundstücksgeschäften auf 10 Jahre.

⁴ Da künftig die Gewinnthesaurierung in den Kapitalgesellschaften steuerlich begünstigt ist, lautet die Strategie, Einkünfte oder Rücklagen der Kapitalgesellschaften unter Umgehung des Halbeinkünfteverfahrens in die private Sphäre zu überführen.

Grundsteueraufkommen eher niedrig, und bei der Erbschaftsteuer sind die meisten Vermögensübergänge nicht steuerpflichtig, da nur das Geldvermögen zum Nennwert zählt. Bei der früheren Vermögensteuer, die von 1997 nicht mehr erhoben wird, galt Ähnliches. Dort waren nur die wohlhabenden Haushalte erfasst. Im internationalen Vergleich liegt das Aufkommen der deutschen Vermögensbesteuerung in Relation zum BIP sehr niedrig (vgl. unten, Tabelle 4).



Tabelle 2



**Beitragssätze und Beitragsbemessungsgrenzen der gesetzlichen Sozialversicherungen
alte Bundesländer**

Jahr	Beitragssätze in % des Bruttoarbeitsentgelts						Beitragsbemessungsgrenze in Euro je Monat		Entgelt- grenze für geringfügige Beschäfti- gung
	Rentenversicherung		Kranken- vers. ¹⁾	Arbeits- losenvers.	Pfle- ge- vers.	Insges. ²⁾	Rentenvers. d. Arbeiter u. Angest., Arbeitslosen- vers.	Kranken- und Pflegevers.	
	Renten- vers. d. Arbeiter u. Angest.	Knapp- schäftl. Renten- vers.							in Euro je Monat
1957	14,0	23,5	7,8	2,0	-	23,8	383	337	48
1958	14,0	23,5	8,4	2,0	-	24,4	383	337	48
1959	14,0	23,5	8,4	2,0	-	24,4	409	337	51
1960	14,0	23,5	8,4	2,0	-	24,4	435	337	54
1961	14,0	23,5	9,4	2,0	-	25,4	460	337	58
1962	14,0	23,5	9,6	1,4	-	25,0	486	337	61
1963	14,0	23,5	9,6	1,4	-	25,0	511	337	64
1964	14,0	23,5	9,7	1,3	-	25,0	562	337	70
1965	14,0	23,5	9,8	1,3	-	25,1	614	460	77
1966	14,0	23,5	10,0	1,3	-	25,3	665	460	83
1967	14,0	23,5	10,1	1,3	-	25,4	716	460	89
1968	15,0	23,5	10,2	1,3	-	26,5	818	460	102
1969	16,0	23,5	10,5	1,3	-	27,8	869	506	109
1970	17,0	23,5	8,2	1,3	-	26,5	920	614	115
1971	17,0	23,5	8,2	1,3	-	26,5	971	729	121
1972	17,0	23,5	8,4	1,7	-	27,1	1074	805	134
1973	18,0	23,5	9,2	1,7	-	28,9	1176	882	147
1974	18,0	23,5	9,5	1,7	-	29,2	1278	959	160
1975	18,0	23,5	10,5	2,0	-	30,5	1432	1074	179
1976	18,0	23,5	11,3	3,0	-	32,3	1585	1189	198
1977	18,0	23,5	11,4	3,0	-	32,4	1738	1304	217
1978	18,0	23,5	11,4	3,0	-	32,4	1892	1419	199
1979	18,0	23,5	11,2	3,0	-	32,2	2045	1534	199
1980	18,0	23,5	11,4	3,0	-	32,4	2147	1611	199
1981	18,5	24,0	11,8	3,0	-	33,3	2250	1687	199
1982	18,0	23,5	12,0	4,0	-	34,0	2403	1802	199
1983 ab 1.9.	18,5	24,0	11,8	4,6	-	34,9	2556	1917	199
1984	18,5	25,3	11,4	4,6	-	34,5	2659	1994	199
1985 ab 1.6.	19,2	25,0	11,8	4,1	-	35,1	2761	2071	205
1986	19,2	25,0	12,2	4,0	-	35,4	2863	2147	210
1987	18,7	24,5	12,6	4,3	-	35,6	2914	2186	220
1988	18,7	24,5	12,9	4,3	-	35,9	3068	2301	225
1989	18,7	24,5	12,9	4,3	-	35,9	3119	2339	230
1990	18,7	24,5	12,8	4,3	-	35,8	3221	2416	240
1991 ab 1.4.	17,7	23,5	12,2	6,8	-	36,7	3323	2493	245
1992	17,7	23,5	12,5	6,3	-	36,5	3477	2608	256
1993	17,5	23,3	13,4	6,5	-	37,4	3681	2761	271
1994	19,2	25,5	13,4	6,5	-	39,1	3886	2914	286
1995	18,6	24,7	13,2	6,5	1,0	39,3	3988	2991	297
1996 ab 1.7.	19,2	25,5	13,4	6,5	1,7	40,6	4090	3068	302
1997	20,3	26,9	13,3	6,5	1,7	41,8	4193	3144	312
1998	20,3	26,9	13,6	6,5	1,7	42,1	4295	3221	317
1999 ab 1.4.	19,5	25,9	13,5	6,5	1,7	41,2	4346	3259	322
2000	19,3	25,6	13,5	6,5	1,7	41,0	4397	3298	322
2001	19,1	25,4	13,6	6,5	1,7	40,8	4448	3336	322
2002	19,1	25,4	14,0	6,5	1,7	41,3	4500	3375	325

1) Bis 1989 Jahresdurchschnitt; von 1990 an jeweils durchschnittlicher Beitragssatz am 1. Januar, von 2001 an einheitliche Beitragssätze für überregionale Kassen in Ost und West, Unterschiede resultieren aus unterschiedlichen Versichertenstrukturen und Beitragssätzen bei regionalen Kassen (z.B. AOK). - 2) Unter Berücksichtigung des Beitragssatzes der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten.
Quellen: BMA, BMG, VDR.

Tabelle 3



**Einkünfte aus privater Vermögensverwaltung
in Einkommensteuerstatistik und VGR**
Mrd. Euro

Einkunftsart	1977	1980	1983	1986	1989	1992	1995
Einkünfte in der ESt-Statistik							
Kapitalvermögen	4,0	8,3	9,9	12,8	16,1	28,6	18,3
Positive Einkünfte	.	.	9,9	12,9	16,4	28,8	18,6
Negative Einkünfte	.	.	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3
Vermietung und Verpachtung ¹⁾	-0,4	-5,7	-9,8	-10,5	-5,0	-9,3	-18,6
Positive Einkünfte	4,8	5,9	7,1	8,4	10,0	12,9	15,7
Negative Einkünfte	-5,2	-11,6	-16,9	-18,9	-15,1	-22,2	-34,3
Nachrichtlich: Vermögenseinkommen privater Haushalte ²⁾ nach VGR	23,7	37,3	47,7	56,7	68,3	104,8	110,2

¹⁾ 1977 bis 1986 nur Vermietung mit Überschubrechnung, ohne eigengenutzten pauschalbesteuerten Wohnraum.
²⁾ Altes VGR-Konzept. Einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck.
 Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

Tabelle 4

Steuern auf Vermögen¹⁾
in % des Bruttoinlandsprodukts (BIP)

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1996	1997	1998	1999
Deutschland	1,8	1,6	1,4	1,1	1,0	1,1	1,1	1,0	0,9	0,9
Belgien	1,2	1,1	1,0	1,0	0,8	1,2	1,2	1,3	1,5	1,5
Dänemark	2,4	2,4	2,4	2,4	2,0	2,0	1,6	1,7	1,8	1,8
Finnland	1,2	0,7	0,7	0,7	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Frankreich	1,5	1,7	1,9	2,0	2,5	2,7	3,0	3,3	3,3	3,2
Griechenland	1,8	1,9	2,0	1,1	0,8	1,4	1,1	1,3	1,3	1,9
Großbritannien	4,4	4,6	4,5	4,2	4,5	2,9	3,8	3,8	4,1	3,9
Irland	3,8	3,7	2,9	1,7	1,4	1,6	1,6	1,6	1,6	1,8
Italien	1,8	1,6	0,9	1,1	0,9	0,9	2,3	2,2	2,0	2,0
Luxemburg	1,7	1,8	2,0	2,3	2,4	3,4	3,2	3,2	3,5	4,0
Niederlande	1,4	1,2	1,0	1,6	1,5	1,6	1,9	2,0	2,0	2,2
Österreich	1,3	1,3	1,2	1,1	1,0	1,1	0,6	0,6	0,6	0,6
Portugal	0,8	0,8	0,5	0,4	0,5	0,8	0,8	0,8	1,0	1,1
Schweden	0,6	0,6	0,5	0,4	1,1	1,9	1,9	2,0	1,9	1,9
Spanien	0,9	1,1	1,2	1,0	1,0	1,8	1,8	2,0	2,1	2,2
Schweiz	1,7	2,0	2,0	2,1	2,5	2,4	2,4	2,6	2,9	2,9
Norwegen	0,9	0,8	0,9	0,7	0,8	1,2	1,2	1,1	1,0	1,0
Island	1,0	1,2	1,5	1,8	2,1	2,6	2,7	2,6	2,4	2,5
Tschech. Republik							0,5	0,5	0,6	0,6
Ungarn							0,6	0,6	0,6	0,6
Polen							1,1	1,1	1,1	1,1
Slowakische Republik									0,6	0,6
Türkei	1,1	1,4	1,1	1,0	0,7	0,5	0,5	0,8	1,0	0,9
USA	3,9	3,9	3,8	2,9	2,8	3,0	3,1	3,0	3,1	3,1
Kanada	3,7	4,0	3,1	3,0	3,1	3,6	3,9	3,9	4,0	3,9
Mexiko				0,3	0,1	0,3	0,3	0,3	0,3	.
Japan	1,5	1,5	1,9	2,1	2,7	2,8	3,2	3,0	2,9	2,9
Korea			1,5	1,4	1,5	2,5	2,9	2,9	2,5	3,2
Australien	2,6	2,5	2,4	2,1	2,3	2,6	2,7	2,7	2,8	2,9
Neuseeland	2,8	2,8	2,9	2,6	2,5	2,6	2,1	2,0	2,0	2,1
Ungewichtete Durchschnitte										
EU 15	1,8	1,7	1,6	1,5	1,5	1,7	1,8	1,9	1,9	2,0
OECD Europa	1,7	1,7	1,6	1,5	1,5	1,7	1,6	1,7	1,7	1,8
OECD Amerika	3,8	3,9	3,4	2,0	2,0	2,3	2,4	2,4	2,4	2,3
OECD Pazifik	2,3	2,3	2,2	2,1	2,2	2,6	2,7	2,7	2,5	2,8
OECD Insgesamt	1,9	1,9	1,8	1,6	1,7	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9

¹⁾ Laufende und einmalige Steuern auf den Gebrauch, das Eigentum oder den Transfer von Vermögenswerten: Grundsteuern, persönliche Vermögensteuer, Erbschaft- und Schenkungsteuer, Kapitalverkehrsteuern, Grunderwerbsteuer, Vermögensabgaben.
 Quelle: OECD Revenue Statistics 1965-2000.

2. Das deutsche Steuer- und Abgabensystem im internationalen Vergleich⁵: Hohe Belastungen der Arbeitseinkommen, niedrige Belastungen des Vermögens



Betrachtet man die Entwicklung der Abgabensysteme in ausgewählten Ländern⁶ im Hinblick auf die direkten und indirekten Steuern sowie die Sozialabgaben, so zeigen sich deutliche Unterschiede, sowohl im Niveau als auch in der Entwicklung.

Steuern und Sozialbeiträge insgesamt

Steuern und Sozialbeiträge machen in Deutschland im Jahre 1999 etwa 37,7 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) aus.⁷ Mit dieser Quote rangiert Deutschland international gesehen in der oberen Hälfte der Belastung. So ist in den USA und Japan die Quote günstiger, während – was viele überraschen mag – beispielsweise England fast gleichauf mit Deutschland liegt. In vielen Ländern allerdings ist der Anteil der Steuern und Sozialbeiträge, wenn man sie zusammenfasst, ohne Zweifel deutlich höher. Dies gilt vor allem für Dänemark und Schweden, wo sie insgesamt etwa die Hälfte des BIP ausmachen.

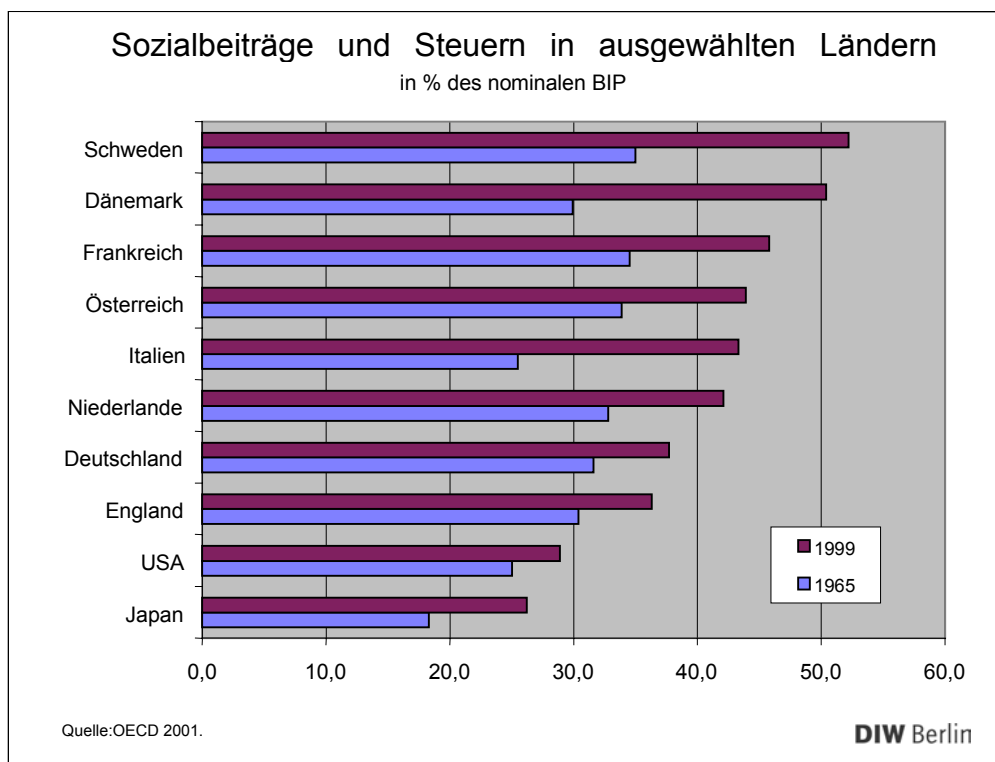
Die Steuer- und Abgabenquote hat sich in Deutschland insbesondere im Zusammenhang mit der Vereinigung spürbar erhöht. Im Jahre 1989 lag sie mit 33,3 % - gemessen am BIP - noch um mehr als vier Prozentpunkte niedriger. Nur in den USA war die Erhöhung um lediglich knapp 4 Prozentpunkte spürbar niedriger. An der Spitze unter den hier betrachteten Ländern liegen Dänemark, Italien und Schweden mit einer Steigerung zwischen 17 und 20 Prozentpunkten bzw. 10 Prozentpunkten.

⁵ Vgl. zum Folgenden ausführlich Stefan Bach, Wolfgang Scheremet, Bernhard Seidel, Dieter Teichmann: Internationale Entwicklungstendenzen nationaler Steuersysteme – von der direkten zur indirekten Besteuerung? Sonderheft des DIW 172. Berlin: Duncker & Humblot 2001.

⁶ Betrachtet werden hier neben Deutschland, Frankreich, Italien, die Niederlande, Österreich auch England, die USA, Japan, sowie Dänemark und Schweden.

⁷ OECD: Revenue Statistics. Paris 2001.

Abbildung 5

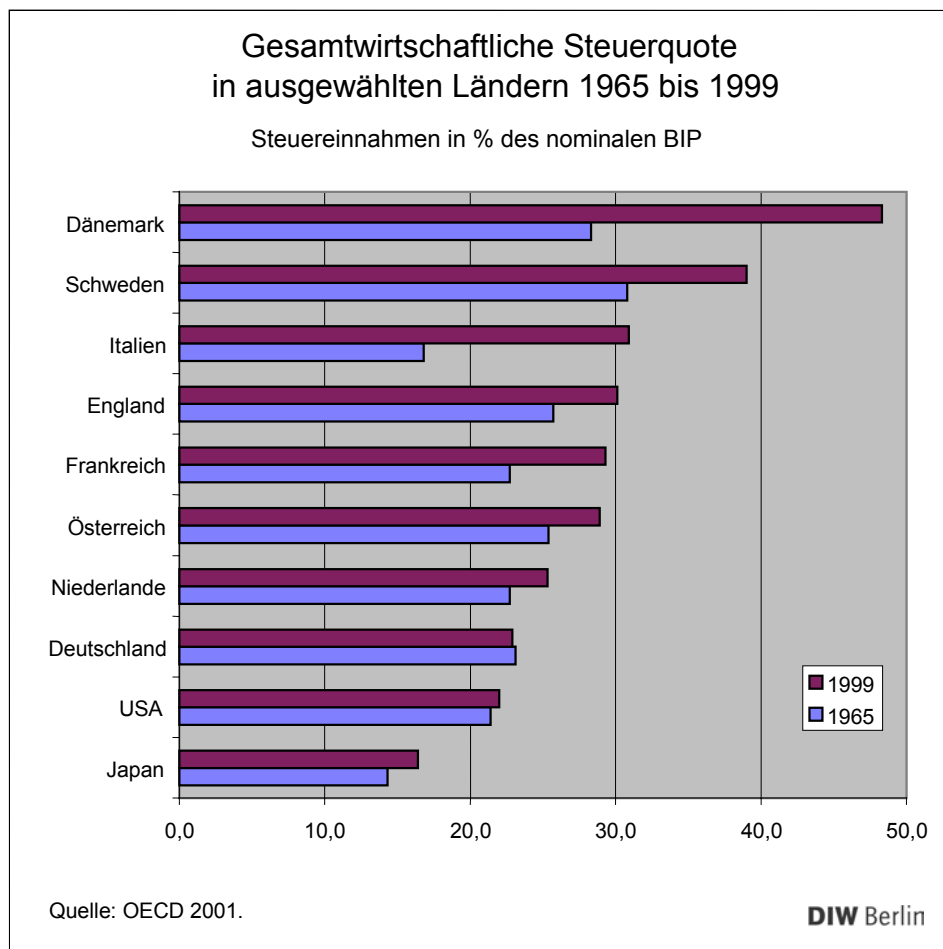


Gesamtwirtschaftliche Steuerquote

Beschränkt man die Analyse allein auf die Steuereinnahmen, so liegt die gesamtwirtschaftliche Steuerquote in den nordischen Ländern Dänemark und Schweden 1999 mit Werten von 48 bzw. 39 % - gemessen am BIP - ganz oben liegen. Deutschland (22,9 %) rangiert gemeinsam mit Japan und den USA ganz unten – hier macht sich die schmale Bemessungsgrundlage in Deutschland klar bemerkbar. Die Mehrheit der Länder haben Steuerquoten, die von etwa 25 % bis 30 % reichen. In Dänemark und Italien ist die Steuerquote von 1965 bis 1999 um 20 Prozentpunkte gestiegen, Deutschland ist das einzige Land unter den hier betrachteten Ländern, bei denen die Quote sogar leicht abgenommen hat (-0,2 Prozentpunkte).

Im Falle Dänemark werden die Sozialleistungen überwiegend über Steuermittel finanziert, in Großbritannien nur die Ausgaben im Rahmen des Gesundheitswesens, in der Schweiz die Alterssicherung. Folgerichtig machen die Sozialbeiträge in Dänemark nur 2 % und in England gut 6 % des BIP aus; in Deutschland sind es immerhin mehr als 15 %.

Abbildung 6



Steuern auf Einkommen und Gewinne

Die Unterschiede im Einkommensteuersystem in den hier betrachteten Ländern sind sehr groß. Dies gilt vor allem für die Bemessungsgrundlage, bei der die Regelungen für die Ermittlung der Verlustzuweisungen, der Rückstellungen, aber auch für familienbezogene und persönliche Frei- und Abzugsbeträge sehr unterschiedlich sind. Die Steuertarife indes sind in allen hier betrachteten Ländern ähnlich.

Tabelle 5

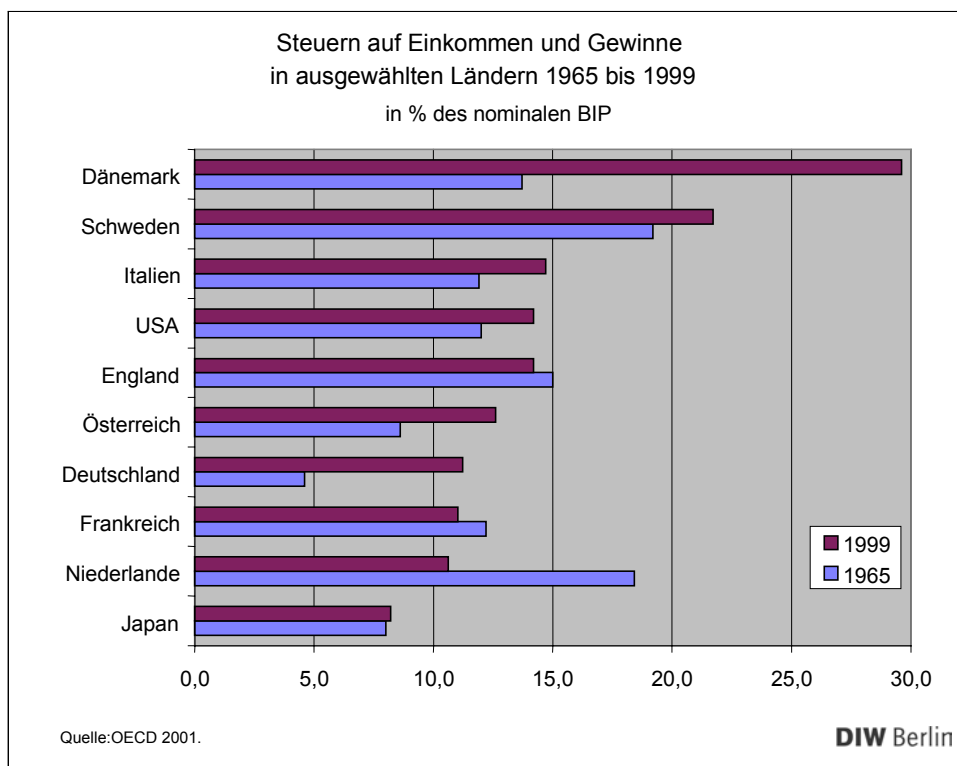


Einkommensteuer-Spitzensteuersatz 2001 in ausgewählten Ländern

	Spitzensteuersatz	Beginnt bei zu versteuerndem Einkommen		Grenzsteuersatz	Grenzsteuersatz
	%	in Landeswährung	Euro	in D bei diesem Einkommen 2001	in D bei diesem Einkommen 2005
Belgien					
Satz	55,00	2.873 Mill. bfr	71.220	48,50	42,00
Zuschläge	4,13			2,67	2,31
Krisensteuer	1,65				
Insg.	60,78			51,17	44,31
Dänemark	59,00	276.900 dkr	31.112	38,41	32,40
Zuschläge				2,11	1,78
Insg.				40,52	34,18
Deutschland					
EST	48,50	107.568 DM	54.999	48,50	42,00
Zuschläge	3,64			2,43	2,10
Insg.	52,14			50,93	44,10
Frankreich		299.200 FF	45.613	43,30	39,00
Staat	53,25				
Zuschlag Soz.Steuern	7,52			2,17	1,95
Insg.	60,77			45,47	40,95
Irland	42,00	14.800 irL	18.792	28,30	26,70
Zuschläge				1,56	1,47
Insg.	42,00			29,86	28,17
Italien					
Satz	45,00	135 Mill. Lira	69.722	48,50	42,00
Regionen	1,15			2,67	2,31
Insg.	46,15			51,17	44,31
Luxemburg					
Satz	42,00	1.356 Mill. lfr	33.614	36,60	33,50
Zuschläge	1,05			2,01	1,84
Insg.	43,05			38,61	35,34
Niederlande					
Satz	52,00	102.052 hfl	46.309	43,70	39,30
Zuschläge				2,40	2,16
Insg.	52,00			46,10	41,46
Österreich					
Satz	50,00	700.000 S	50.871	46,20	41,40
Zuschläge				2,54	2,28
Insg.	50,00			48,74	43,68
Spanien					
Satz	48,00	11.222 Mill Ptas	67.434	48,50	42,00
Zuschläge				2,67	2,31
Insg.	48,00			51,17	44,31
Japan					
Satz	37,00	18 Mill. Yen	169.014	48,50	42,00
Präfekturen	3,00	7 Mill. Yen	65.728	2,67	2,31
Gemeinden	10,00	7 Mill. Yen	65.728		
Insg.	50,00			51,17	44,31
Schweiz					
Satz	11,50	603.100 sfr	146.276	48,50	42,00
Kanton u. Gemeinde	30,55	224.300 sfr	393.309	2,67	2,31
Insg.	42,05			51,17	44,31

Quelle: Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich. Fachblick, Wirtschaft- und Finanzpolitik, BMF(Hrsg.).

Abbildung 7

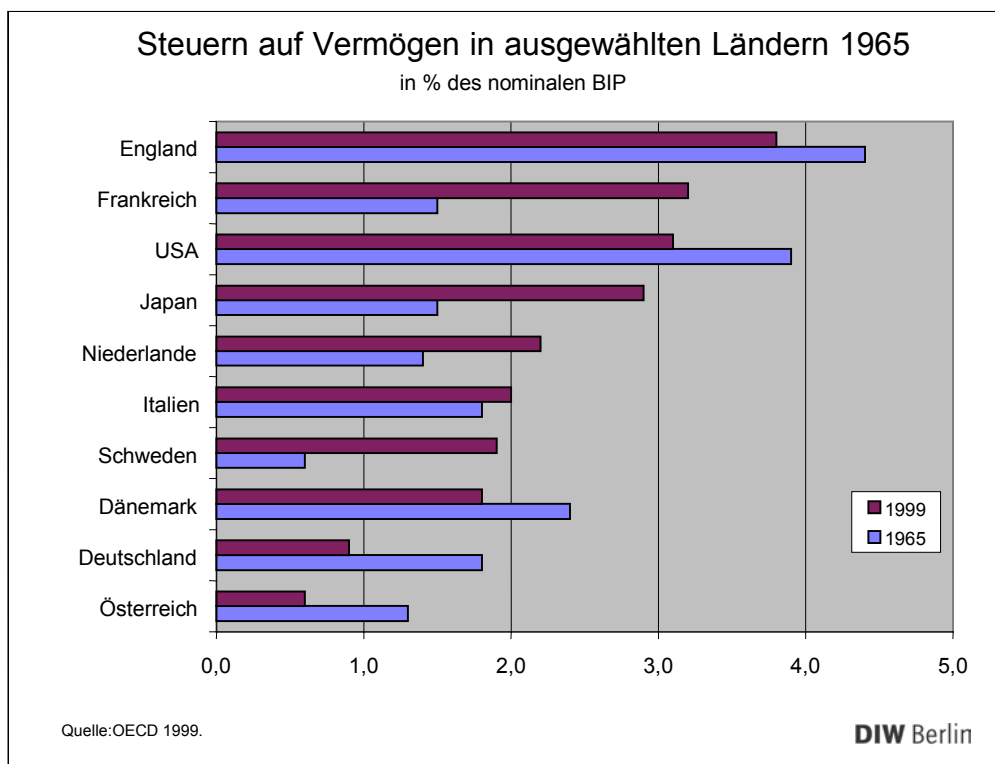


In Dänemark und Schweden ist die Besteuerung der Einkommen und Gewinne mit fast 30 % des nominalen BIP bzw. 22 % am höchsten. In beiden Ländern hat sich die Steuerquote von 1965 bis 1999 erhöht, in Schweden mit etwa 2,5 Prozentpunkten nur wenig, während sie sich in Dänemark mehr als verdoppelt hat. In Österreich, England, den USA und Italien liegt die Quote in einer Spanne von 12,6 bis 14,7 %. Deutschland (11,2 %), Frankreich (11,0 %) und die Niederlande (10,6 %) bewegen sich am unteren Rand. Die Niederlande und England sind die einzigen Länder, in denen es gegenüber 1965 einen Rückgang der Steuerbelastung gegeben hat, in England war sie mit 0,8 Prozentpunkten nur gering, in den Niederlanden dagegen sehr ausgeprägt (fast 8 Prozentpunkte).

Steuern auf Vermögen

Zu den Steuern auf das Vermögen zählen die Vermögensteuer, die Grundsteuern und die Erbschaftsteuer. Traditionsgemäß liegen England (3,8 %), Frankreich (3,2 %), die USA (3,1 %) und Japan (2,9 %) mit weitem Abstand an der Spitze. Zu den Ländern mit der geringsten Belastung mit Steuern auf Vermögen zählen Österreich (0,6 %) und Deutschland, das nur unwesentlich dahinter liegt (0,9 %), Dänemark, Schweden und Italien mit jeweils etwa 2 %.

Abbildung 8



In den meisten der hier betrachteten Länder ist im Zeitraum von 1965 bis 1999 die Belastung mehr oder minder stark zurückgeführt worden. In Deutschland ist sie beispielsweise halbiert worden. In Frankreich, Japan, den Niederlanden und Italien hat sich die Quote erhöht, in Frankreich mit 1,6 Prozentpunkten sogar kräftig.

Steuern auf Waren und Dienstleistungen

Zu dieser Gruppe von Steuern zählen vor allem die Steuern vom Umsatz und die diversen Verbrauchsteuern. Alle EU-Staaten wenden eine Umsatzsteuer in der Form der Mehrwertsteuer mit dem Recht auf Vorsteuerabzug an. Die Bemessungsgrundlagen sind innerhalb der EU inzwischen weitgehend harmonisiert, nicht aber die Steuersätze. So ist der Normalsatz in Luxemburg mit 15 % zurzeit am niedrigsten, in Dänemark und Schweden dagegen gilt mit 25 % der höchste Satz. Auch Japan hat inzwischen eine Mehrwertsteuer eingeführt. In den USA werden – abweichend von Europa - in den Einzelstaaten und Gemeinden so genannte sales and use taxes bei Umsätzen nur auf der Endverkaufsstufe an den Endverbrauchern erhoben.

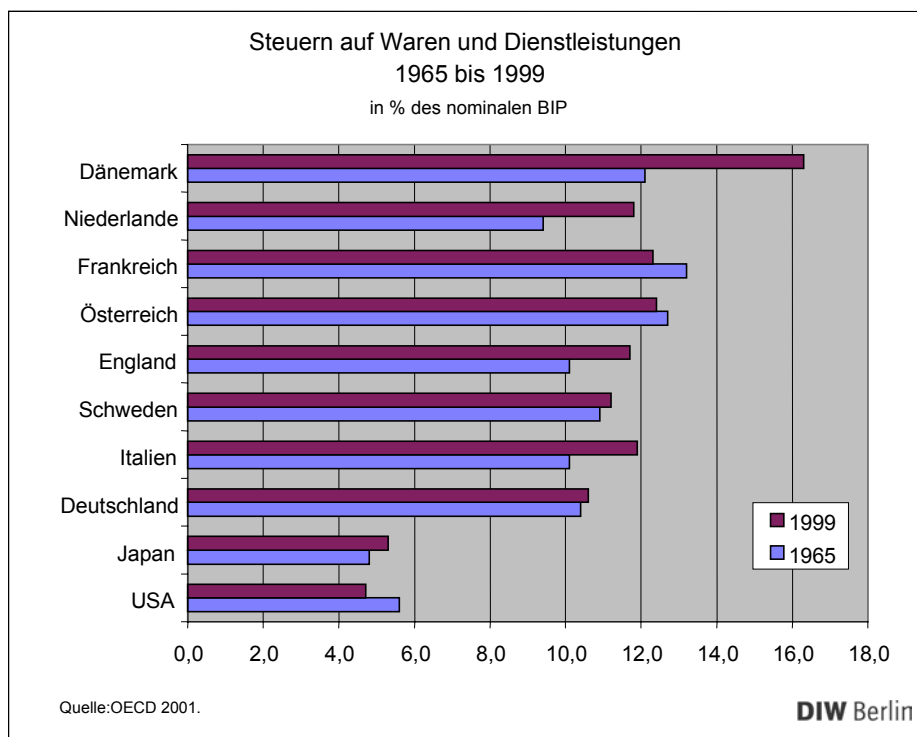


Umsatzsteuersätze

Stand: Ende 2001

Staaten ¹⁾	Umsatzsteuer- system	Steuersätze in %		
		Normalsatz	ermäß. Sätze	Nullsatz ²⁾
EU-Staaten				
	Mehrwertsteuer			
Belgien		21	6; 12	ja ³⁾
Dänemark		25	-	ja ³⁾
Deutschland		16	7	-
Finnland		22	8; 17	ja
Frankreich		19,6	2,1; 5,5	-
Griechenland		18	4; 8	-
Irland		21	4,2; 12,5	ja
Italien		20	4; 10	ja ⁴⁾
Luxemburg		15	3; 6; 12	-
Niederlande		19	6	-
Österreich		20	10; 14	-
Portugal		17	5; 12	-
Schweden		25	6; 12	ja
Spanien		16	4;7	-
Vereinigtes Königreich		17,5	5	ja
Andere Staaten				
Norwegen	Mehrwertsteuer	24	11,11; 12	ja
Schweiz	Mehrwertsteuer	7,6	2,4; 3,6	-
Polen	Mehrwertsteuer	22	7	ja
Tschechische Republik	Mehrwertsteuer	22	5	-
Slowakei	Mehrwertsteuer	23	10	-
Ungarn	Mehrwertsteuer	25	6,8; 12	ja
Slowenien	Mehrwertsteuer	19	8	-
Kroatien	Mehrwertsteuer	22	-	ja
USA	Einzelstaaten	Verkaufsteuer	0 bis 6,5	-
	Gemeinden	Verkaufsteuer	0 bis 7	-
Kanada	Bund	Mehrwertsteuer	7	-
Japan	Mehrwertsteuer	5	-	-
Korea	Mehrwertsteuer	10	-	-
Australien	Mehrwertsteuer	10	-	ja
Neuseeland	Mehrwertsteuer	12,5	-	ja
<p>1) Ohne regionale Sondersätze.- 2) Nullsatz = Steuerbefreiung mit Vorsteuerabzug ("echte Befreiung"); wird hier nur erwähnt, sofern er außer für Ausfuhrumsätze auch für bestimmte Inlandsumsätze gilt.- 3) Für Zeitungen.- 4) Für Baugrundstücke, Rohgold, Metallabfälle. Quellen: OECD 1999; BMF 2001; KPMG.</p>				

Abbildung 9



In den Staaten der EU liegt die Belastung mit Steuern auf Waren und Dienstleistungen – mit Ausnahme von Dänemark - insgesamt relativ nah beieinander; sie reicht im Jahre 1999 von 10,6 % (Deutschland) bis 12,8 % des BIP in Frankreich. Dänemark liegt mit 16,3 % deutlich darüber, dort ist der Anteil dieser Steuern so kräftig wie in keinem anderen Land gestiegen. Die niedrigste Belastung findet sich in den USA und Japan mit 4,7 bzw. 5,3 %. In Deutschland hat sich die Bedeutung der Steuern auf Waren und Dienstleistungen am nominalen BIP mit etwa 10,5 % relativ konstant gehalten.



3. Entwicklung der Einnahmestruktur in ausgewählten Ländern der OECD⁸: Niedrigsteuerland Deutschland?

Im Folgenden wird auf der Basis von OECD-Daten analysiert, wie sich die drei großen Gruppen der staatlichen Einnahmen - die direkten Steuern, die indirekten Steuern und die Sozialabgaben – im Zeitraum 1980 bis 2000 entwickelt haben. Dabei zeigen sich merkbare Unterschiede zwischen den hier betrachteten Ländern, nicht nur im Niveau, sondern auch in der Entwicklung. Die Einnahmenquoten sind bis auf wenige Ausnahmen (Niederlande, Dänemark) im Zeitraum 1980 bis 2000 überall erhöht worden; in einigen Ländern (Japan, Schweden) sind sie in den 80er Jahren erhöht und in den 90er Jahren verringert worden. Deutschland und England gehören zu den Ländern, bei denen es in den 80er Jahren gelang, die Einnahmenquote zu senken; in den 90er Jahren ist es dann aber wieder zu einem Anstieg gekommen.

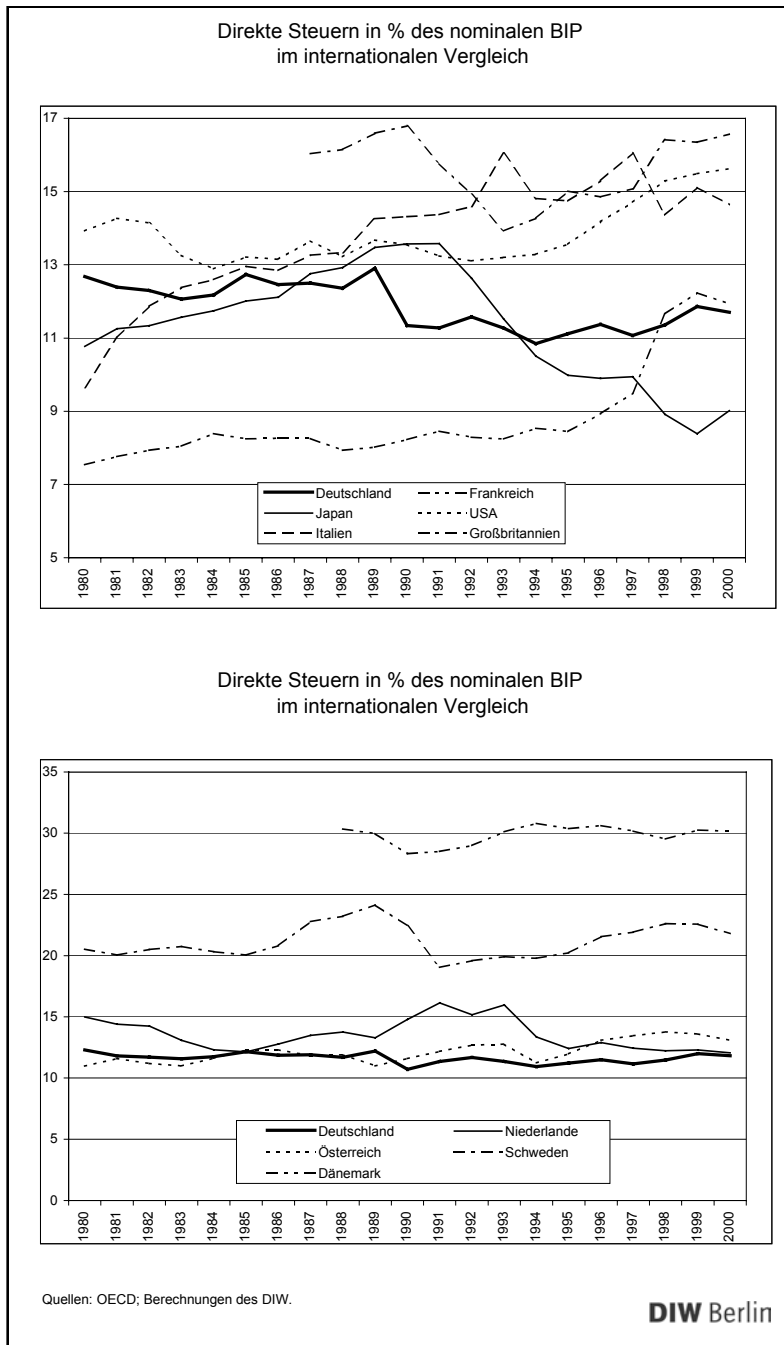
Direkte Steuern

Zwischen 1980 und 2000 sind bei den direkten Steuern erhebliche Veränderungen und auch sehr unterschiedliche Entwicklungen festzustellen. Dänemark und Schweden haben den höchsten Anteil; dort machen die direkten Steuern 30 % bzw. gut 20 % des nominalen BIP aus. In Dänemark hat sich seit Ende der 80er Jahre wenig getan, während es in Schweden zu einer leichten Zunahme des Anteils der direkten Steuern gekommen ist. Die meisten Länder fallen in eine Spanne, wo die direkten Steuern etwa 10 % bis 20 % des BIP betragen; nur Japan liegt deutlich darunter.

Deutschland liegt, nachdem der Anteil der direkten Steuern in den 80er Jahren und bis Mitte der 90er Jahre gesenkt worden war, mit etwa 12 % am unteren Ende der hier betrachteten Länder. Ein geringeres Gewicht der direkten Steuern findet sich auch in den Niederlanden, wo der Anteil vor allem in der zweiten Hälfte der 90er Jahre deutlich zurückgeführt worden ist. Zugenommen hat die Bedeutung der direkten Steuern in Ländern wie die USA, Frankreich, Österreich und Italien – in den USA und Italien von einem hohen Niveau aus. Frankreich lag bis 1997 sogar noch unter den Werten von Japan, liegt aber inzwischen sogar leicht über dem Anteil von Deutschland.

⁸ Vgl. Fußnote 5.

Abbildung 10



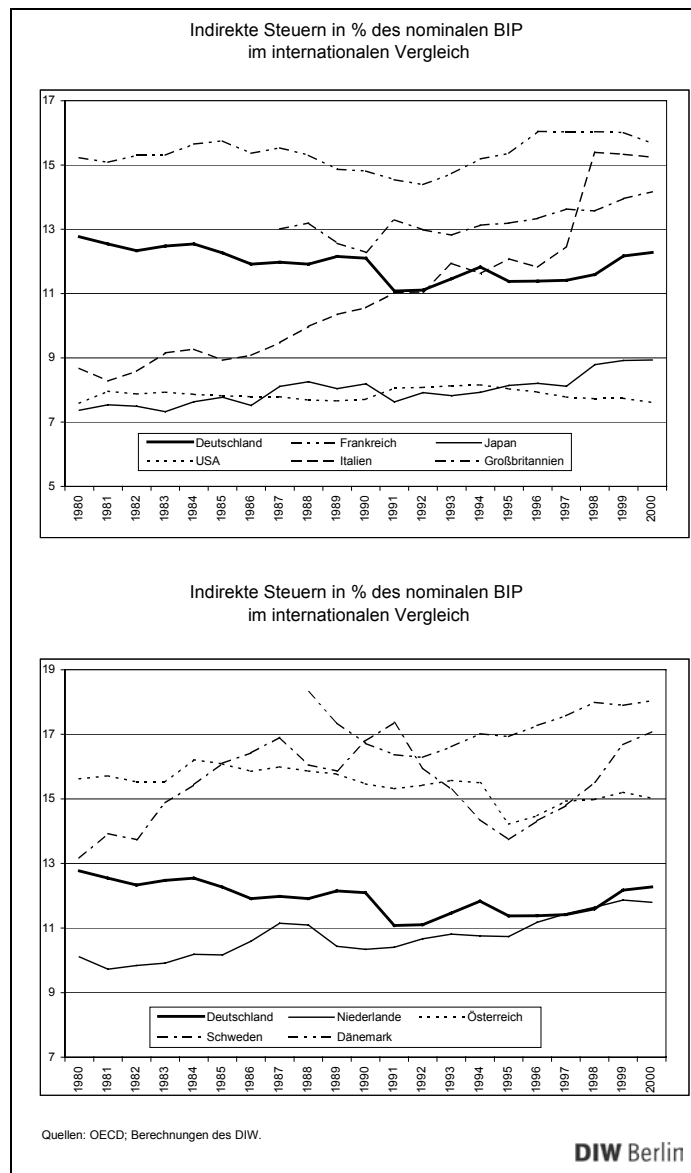
Indirekte Steuern

Bei den indirekten Steuern liegt das Gewicht in Japan und den USA deutlich unter dem der europäischen Länder (2000: knapp 9 % bzw. 7,5 %). In Europa bewegen sich die Anteile bei knapp unter 12 % (Niederlande, Deutschland) und 18 % (Dänemark). In Deutschland ist es in den 80er Jahren zu einer kontinuierlichen Abnahme gekommen, die bis 1992 anhielt. Danach ist der Anteil vor allem im Zusammenhang mit der Finanzierung des Umstrukturierungsprozesses in Ostdeutschland wieder gestiegen. Der Mehrwertsteuersatz wurde angehoben, und auch bei den Verbrauchsteuern sind die

Steuersätze heraufgesetzt worden. Über den gesamten Zeitraum betrachtet gab es in Frankreich, den Niederlanden, Großbritannien und Dänemark eine Erhöhung des Anteils, der vor allem in Italien Ende der 90er Jahre stark ausgeprägt war. Auch hat in Schweden das Gewicht der indirekten Steuern deutlich zugenommen; seit 1980 ist die Quote um fast vier Prozentpunkte gestiegen. In den USA blieb die Quote weitgehend stabil, in Österreich ging sie etwas zurück.



Abbildung 11



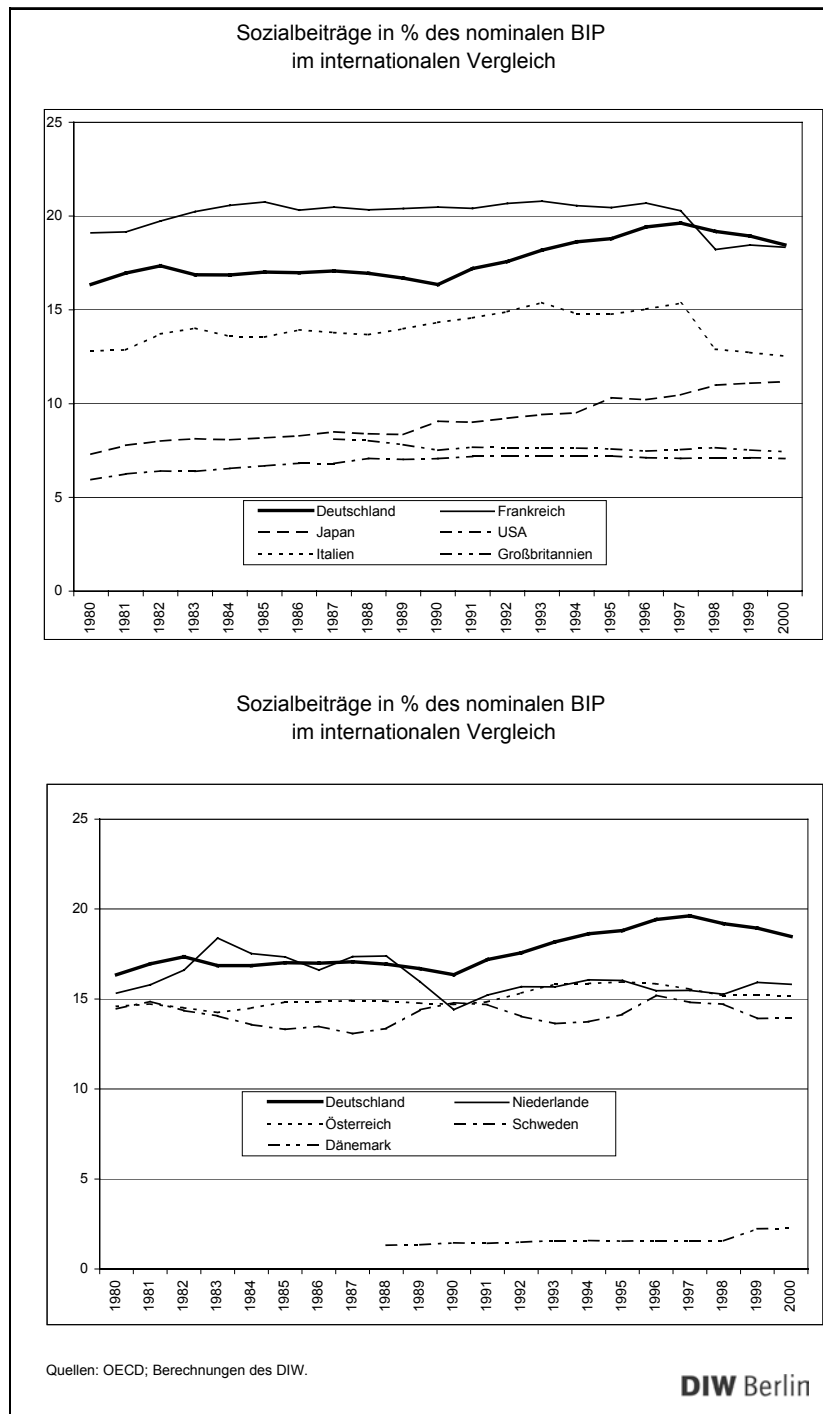
Sozialbeiträge

Bei den Sozialbeiträgen hatte Deutschland bis zum Jahre 1997 hinter Frankreich den höchsten Anteil am nominalen Bruttoinlandsprodukt. Danach haben beide Länder ihren Anteil senken können - Frankreich noch stärker als Deutschland, das nunmehr den höchsten Anteil aller hier betrachteten Länder aufweist (18 %), fast gleichauf mit

Frankreich. Die Niederlande, Österreich und Schweden folgen als nächste Gruppe, bei denen der Anteil um die 15-%-Marke schwankt. Italien lag bis 1997 mit seinem Anteil ebenfalls annähernd auf demselben Niveau, konnte ihn aber danach auf 12,5 % senken. Japan, das anfangs zu den Ländern mit den niedrigsten Anteilen gehörte (6 %), hat inzwischen fast zu Italien aufgeschlossen. Nach wie vor am niedrigsten sind die Anteile in den USA und Großbritannien. Sie werden nur noch von Dänemark unterboten, die mit einem Anteil von 2 % mit Abstand am unteren Rand rangieren.



Abbildung 12



4. Das SPIEGEL-Konzept „Arbeit für viele“



Das Grundprinzip

Das Ziel des SPIEGEL-Konzeptes "Arbeit für viele" ist es, Arbeit in Deutschland wieder attraktiver zu machen – und zwar sowohl aus Sicht der Unternehmen, als auch aus Sicht der Arbeitssuchenden. Um dies zu erreichen, soll der Block der Lohnnebenkosten weitgehend verschwinden. Die traditionelle Kopplung von Sozialversicherungen und abhängiger Erwerbsarbeit soll dazu aufgehoben – und der Wohlfahrtsstaat nicht mehr über die Beiträge der abhängig Beschäftigten finanziert werden. Das Konzept sieht vor, dass künftig *alle* Leistungsfähigen, d.h. im Prinzip alle Erwachsenen und vermögende Kinder, zur Finanzierung herangezogen werden, wodurch faktisch der Bundeshaushalt einen stärkeren Beitrag als bisher leisten würde. Gleichzeitig würde die Finanzierung des Wohlfahrtsstaats auf eine breitere Basis gestellt: Während in den vergangenen Jahrzehnten immer weniger Beschäftigte einen immer höheren Beitrag leisten mussten, wird die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme künftig stärker von der gesamten Gesellschaft geleistet – denn auch Selbständige und Vermögende würden, weil einzelne Steuern erhöht werden, künftig wieder einen größeren Obolus entrichten.

Der SPIEGEL will beim Umbau der Sozialversicherung das Leitbild der „sozialen Symmetrie“ verfolgen: Der Umbau des Sozialstaates soll keine substantiellen Veränderungen der Einkommensverteilung auslösen. Die Unternehmen werden unter dem Strich zwar entlastet, gleichzeitig müssen die Vermögenden einen höheren Beitrag leisten, – vor allem über die Erbschafts- und Grundsteuer. Fasst man Unternehmen und Vermögende zusammen, bleibt der Beitrag dieser „Kapitalseite“ letztlich gleich. Die privaten Haushalte hingegen zahlen, so weit es sich um untere und mittlere Schichten handelt, etwas weniger als zuvor; denn nun tragen auch Selbstständige und Freiberufler stärker zur Finanzierung des Sozialstaats bei.

Dabei orientieren sich alle Steuererhöhungen des SPIEGEL-Konzepts an den Steuersätzen im internationalen Vergleich. Es wurde darauf geachtet, dass Deutschland anschließend bei keiner Steuer die international durchschnittliche Obergrenze übersteigt. So mag der Aufschlag auf die Vermögensbesteuerung von 372 % zwar sehr hoch erscheinen, damit liegt Deutschland anschließend aber auf einem Niveau, das in den USA schon heute üblich ist; Briten und Kanadier zahlen sogar noch mehr. Die Mehrwertsteuer wird um 4 Prozentpunkte angehoben, weil Deutschland sich hier derzeit eher am unteren Rand in Europa bewegt und sich selbst nach dieser Anhebung immer noch im europäischen Mittelfeld befindet.

Entlastung bei den Sozialversicherungsbeiträgen



Der Vorschlag des SPIEGEL zur Reform der deutschen Sozialversicherungssysteme enthält folgende Elemente (Tabelle 7):

- Die *Gesetzliche Rentenversicherung* (GRV) wird vollständig über die öffentlichen Haushalte und damit über Steuern finanziert. Die Rentenversicherungsbeiträge entfallen. Die bisherigen Beitragseinnahmen von 155 Mrd. Euro (2002) werden künftig vollständig über den Bundeshaushalt ausgeglichen. Offen bleiben soll an dieser Stelle die Frage, wie künftig die Leistungen der GRV bemessen und jährlich angepasst werden (Altersrenten für den Versicherten, Erwerbsunfähigkeitsrenten, Hinterbliebenenrenten). Der enge Zusammenhang zwischen individueller Beitragszahlung und Leistungsansprüchen (Äquivalenzprinzip), der bisher die deutsche Rentenversicherung geprägt hat, müsste von der Politik durch eine neue Berechnungsformel ersetzt werden. Das SPIEGEL-Konzept zeigt, unabhängig von den Details der Ausgestaltung, welche Beschäftigungseffekte zu erwarten sind, wenn die gesetzliche Altersvorsorge – ebenso wie die Gesundheitsvorsorge – vom abhängigen Beschäftigungsverhältnis abgelöst wurde.
- In der *Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung* werden versicherungsfremde Leistungen (Mutterschafts- und Sterbegeld) künftig von den öffentlichen Haushalten getragen. Darüber hinaus finanziert sich die Kranken- und Pflegeversicherung weiterhin durch Beiträge der Versicherten, aber die Anlehnung der Beitragszahlung an das Erwerbseinkommen wird weitestgehend aufgegeben. Lediglich für das Krankengeld (gegenwärtig etwa 8 Mrd. Euro) sind weiterhin Beiträge vorgesehen, die vom Einkommen abhängen. Dementsprechend richtet sich auch die Höhe des Krankengeldes danach. Die übrigen Ausgaben der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung (medizinische Sachleistungen, Pflegeleistungen, sonstige Kosten) werden dagegen über individuelle „Gesundheitsprämien“ aller Bürger abgedeckt. Diese Gesundheitsprämien wären für alle Versicherten, unabhängig vom Einkommen, dem Geschlecht, dem Krankheitsrisiko oder dem Familienstand, im Prinzip gleich hoch - und würden sich höchstens aufgrund der Effizienz und Kostenstruktur der jeweils gewählten Krankenkasse unterscheiden.⁹ Kinder sollen bis

⁹ Schätzungen des DIW Berlin zufolge hätte eine solche Gesundheitsprämie 352 DM je Versicherten und Monat im Jahre 1999 betragen haben, um sämtliche Ausgaben der GKV (einschließlich Krankengeld, ohne Pflegeversicherung) zu finanzieren. Siehe dazu: Wirtschaftliche Aspekte der Märkte für Gesundheitsdienstleistungen Ökonomische Chancen unter sich verändernden demographischen und wettbewerblichen Bedingungen in der Europäischen Union. Gutachten des DIW Berlin unter Mitarbeit von IGES Berlin im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Berlin, 29. Oktober 2001, S. 179.

zu einem Alter von 20 Jahren beitragsfrei über ihre Eltern mitversichert sein, sofern sie kein eigenes Einkommen haben. Der Wettbewerb zwischen den Krankenkassen könnte dadurch verbessert werden. Dabei könnten erhebliche Effizienzreserven erschlossen werden, die hier pauschal mit 10 % des bisherigen Beitragsvolumens angesetzt wurden. Um einen zielgerichteten Wettbewerb zu erreichen, müssten bisher privat versicherte Personen in dieses System einbezogen werden. An der Höhe der Gesundheitsprämien würde dies nur wenig ändern, da die privat Versicherten insgesamt ungefähr die gleichen Kosten pro Versicherten auslösen wie die gesetzlich Versicherten. Um zu vermeiden, dass Haushalte mit niedrigem Einkommen deutlich höhere Beiträge für die Gesundheitsvorsorge aufwenden müssen als bisher, ist ein ergänzender sozialer Ausgleich vorgesehen. Ein solcher sozialer Ausgleich würde nach Schätzungen des DIW Berlin minimal etwa 30 Mrd. Euro kosten.¹⁰ Etwa 100 Mrd. Euro an Gesundheitsprämien würden die privaten Haushalte selbst tragen.

- Bei der *Arbeitslosenversicherung* werden die versicherungsfremden Leistungen im Rahmen der Aktiven Arbeitsmarktpolitik sowie der Strukturanpassungsmaßnahmen künftig über die öffentlichen Haushalte finanziert. Wenn die entsprechenden Programme zudem gestrafft und effizient gestaltet werden, sind hierbei Einsparungen von 10 % möglich. Insgesamt wird dann also ein Volumen von 14 Mrd. Euro aus Steuern finanziert. Die restlichen Ausgaben bleiben weiterhin beitragsfinanziert, da die übrigen Leistungen der Arbeitslosenversicherung in direktem Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit stehen (Lohnersatzleistungen). Die Anknüpfung an den Faktor Arbeit ist somit gerechtfertigt.
- Die Gesetzliche Unfallversicherung, für die traditionell nur die Arbeitgeber zahlungspflichtig sind, bleibt als ein im Prinzip risikoäquivalentes Versicherungssystem weiterhin bestehen.

http://www.diw.de/deutsch/publikationen/forschungsergebnisse/docs/diw_GesundheitsDL_200112.pdf

¹⁰ Ebenda, S. 193 f.



Tabelle 7



Finanzierung der Sozialversicherung vor und nach Reform

Sozialbeiträge 2002	Mrd. Euro	Neue Finanzierung	Mrd. Euro
Rentenversicherung			
Arbeitgeberbeiträge	72,0	Beitragsfinanzierung	0,0
Arbeitnehmerbeiträge	68,6	Haushaltsfinanzierung	155,3
Sonstige Beiträge	14,7		
Insgesamt	155,3	Insgesamt	155,3
Kranken-/Pflegeversicherung			
Arbeitgeberbeiträge	52,2	Beitragsfinanzierung: Krankengeld	7,7
Arbeitnehmerbeiträge	52,7	Gesundheitsprämien	99,4
Sonstige Beiträge	49,4	Haushaltsfinanzierung	31,8
		Mutterschaftsgeld	0,5
		Sterbegeld	1,3
		sozialer Ausgleich	30,0
		Einsparungen 10%	15,4
Insgesamt	154,4	Insgesamt	154,4
Arbeitslosenversicherung			
Arbeitgeberbeiträge	25,1	Beitragsfinanzierung	33,8
Arbeitnehmerbeiträge	23,6	Einsparungen 10%	1,6
Sonstige Beiträge	0,6	Haushaltsfinanzierung	14,0
		Aktive Arbeitsmarktpol.	14,3
		Strukturanpass.maßn.	1,2
		Einsparungen 10%	-1,6
Insgesamt	49,3	Insgesamt	49,3
Gesetzliche Unfallversicherung			
Insgesamt	10,8	Beitragsfinanzierung	10,8
Summe			
Arbeitgeberbeiträge	160,2	Verbleibende Sozialbeiträge	52,4
Arbeitnehmerbeiträge	144,9	Haushaltsfinanzierung	201,1
Sonstige Beiträge	64,7	Gesundheitsprämien KV	99,4
		Einsparungen KV	15,4
		Einsparungen AV	1,6
Sozialbeiträge insgesamt	369,9	Insgesamt	369,9
% BIP	17,5%	% BIP	17,5%
Nachrichtlich:			
Beitragssätze 2002	% Lohn	Beitragssätze neu	% Lohn
Rentenversicherung ¹⁾	19,1	Rentenversicherung ¹⁾	0,0
Krankenversicherung ²⁾	14,0	Krankenversicherung ²⁾	1,0
Pflegeversicherung	1,7	Pflegeversicherung	0,0
Arbeitslosenversicherung	6,5	Arbeitslosenversicherung	4,5
Insgesamt	41,3		5,5
1) Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten.- 2) Durchschnittlicher Beitragssatz (geschätzt).			

Mit diesen vom SPIEGEL vorgeschlagenen Maßnahmen könnten die aktuellen Beitragssätze der Sozialversicherung von insgesamt 41,3%¹¹ auf 5,5 % gesenkt werden. Sozialbeiträge würden dann nur noch für die Arbeitslosenversicherung (4,5 %) und die Krankengeldversicherung (1 %) erhoben – sie würden in einer so genannten

¹¹ Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten, durchschnittlicher Beitragssatz der Krankenversicherung.

„Lohnausfallprämie“ zusammengefasst. Zugleich müsste - für die übrigen Sozialbeiträge - ein Finanzierungsvolumen von 201 Milliarden Euro in neue Bahnen gelenkt werden.



Zunächst werden nur die unmittelbaren Wirkungen dieser Reform dargestellt. Dabei wird unterstellt, dass die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen konstant bleiben. Dies gilt allerdings nur für die „erste Runde“, mittelfristig dürfte ein derart weitreichendes Konzept erhebliche gesamtwirtschaftliche Wirkungen haben. Diese werden in Kapitel 5 grob skizziert.

Die unmittelbaren Wirkungen auf den öffentlichen Gesamthaushalt sowie Unternehmen und private Haushalte sind in Tabelle 8 und Tabelle 9 abgebildet. Die Sozialversicherungen erhalten als Ausgleich für die Beiträge, die nun wegfallen, einen Ausgleich aus dem Bundeshaushalt; diese Ausgleichszahlung wiederum wird durch höhere Steuereinnahmen gedeckt.

Unmittelbare Minderausgaben und Mehreinnahmen der Gebietskörperschaften

Der Umbau der Sozialversicherungen führt unmittelbar zu „automatischen“ Minderausgaben und Mehreinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden:

- So profitiert der Staat in beträchtlichem Umfang von der Senkung der Sozialbeiträge für seine Arbeitnehmer sowie für Rentner, Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger und Bezieher anderer sozialer Leistungen. Der Staat muss allerdings weiterhin einen Teil der Gesundheitsvorsorge finanzieren – und zwar für die Empfänger von Sozialleistungen: Dieses Geld fließt nun als Gesundheitsprämie in das neue System der Krankenvorsorge. Die staatlichen Angestellten und Beamten dagegen tragen, ebenso wie die Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft, ihre Gesundheitsprämien künftig selbst.
- Ein weiterer Selbstfinanzierungseffekt ergibt sich auch über die Unternehmensteuern. Unterstellt man, dass die Arbeitgeber ihre Entlastungen bei den Arbeitgeberbeiträgen nicht für entsprechende Lohnerhöhungen nutzen und sich zudem die Produktion und die Preise zunächst nicht verändern, so erhöhen sich die Gewinne der Firmen um 111 Mrd. Euro. Dies führt zu erheblichen Mehreinnahmen bei Einkommen-, Körperschaft- und Gewerbesteuer. Dabei wurde eine durchschnittliche Grenzbelastung von 40 % unterstellt, so dass 46 Mrd. Euro zusätzlich in die Kassen des Fiskus gespült werden. Dies sind aber – wie gesagt – nur die unmittelbaren Wirkungen der ersten Runde. Wenn die Arbeitgeber mehr Beschäftigte einstellen und mehr produzieren, steigen tendenziell die Löhne und sinken die Preise. Der Gesamteffekt ist höchstwahrscheinlich positiv.

Tabelle 8



**Finanzielle Wirkungen (Be- und Entlastungen) der Umfinanzierung
für den Staatssektor**

Mindereinnahmen/Mehrausgaben	Mrd. Euro	Minderausgaben/Mehreinnahmen	Mrd. Euro
Sozialversicherung			
Senkung Sozialbeiträge		Zuschuss Gebietskörperschaften	201,1
Rentenversicherung	155,3		
Kranken-/Pflegeversicherung	31,8		
Arbeitslosenversicherung	14,0	<i>Saldo</i>	<i>0,0</i>
Insgesamt	201,1	Insgesamt	201,1
Gebietskörperschaften (Bund, Länder)			
Zuschuss an Sozialversicherung	201,1	Eingesparte Beiträge für Empf. Soz. Leist.	34,7
Gesundheitsprämien für staatliche		Rentenversicherung	12,3
Arbeitn. und Empf. Soz. Leist.	22,3	Kranken-/Pflegeversicherung	22,3
		Arbeitslosenversicherung	0,1
		Eingesparte Beiträge für staatl. Arbeitnehm.	17,4
		Rentenversicherung	9,2
		Kranken-/Pflegeversicherung	7,2
		Arbeitslosenversicherung	1,0
		Steuermehraufkommen 1. Runde	48,4
		Steuererhöhungen	120,0
		Mehrwertsteuer 4 %-Pkt.	33,6
		Vermögensbesteuerung (USA)	46,4
<i>Saldo</i>	<i>-2,9</i>	Einkommen- und Gewinnbesteuerung	40,0
Insgesamt	220,5	Insgesamt	220,5

Tabelle 9

**Finanzielle Wirkungen (Be- und Entlastungen) der Umfinanzierung
für Unternehmen und private Haushalte**

Entlastungsvolumen Sozialbeiträge	Mrd. Euro	Mehrbelastung durch Steuern und Gesundheitsprämien	Mrd. Euro
Unternehmen			
Rentenversicherung	64,3	Mehraufkommen UnSt (40%)	45,8
Kranken-/Pflegeversicherung	43,2	Vermögensbesteuerung	18,6
Arbeitslosenversicherung	6,9	Einkommen- und Gewinnbest.	17,7
		<i>Saldo</i>	<i>32,4</i>
Insgesamt	114,4	Insgesamt	114,4
private Haushalte			
Rentenversicherung	69,5	Mehrbelast. Gesundheit	77,1
Kranken-/Pflegeversicherung	74,0	Mehraufkommen ESt	2,6
Arbeitslosenversicherung	7,5	Vermögensbesteuerung	27,8
		Einkommen- und Gewinnbest.	22,3
		Mehrwertsteuer	33,6
		<i>Saldo</i>	<i>-12,5</i>
Insgesamt	151,0	Insgesamt	151,0

Zusätzliche Einnahmen durch höhere Steuern

Um den vorgeschlagenen Umbau der Sozialen Sicherungssysteme zu finanzieren, sind zudem eine Reihe von Steuererhöhungen nötig (Tabelle 8). Die neuen Steuersätze orientieren sich dabei soweit wie möglich am internationalen Niveau:



- Die Mehrwertsteuer wird um 4 Prozentpunkte angehoben (Normalsatz und ermäßigter Steuersatz) – und damit auf eine Höhe, die im europäischen Mittelfeld liegt. Dadurch entstehen Mehreinnahmen von 34 Mrd. Euro.
- Die Grundsteuer und die Erbschaftsteuer werden, in Anlehnung an das Besteuerungsniveau der USA, um 370 % angehoben. Daraus resultiert ein Mehraufkommen von 46 Mrd. Euro.
- Weitere 40 Mrd. Euro werden durch eine Ausweitung der Einkommens- und Gewinnbesteuerung aufgebracht:
 - *Erstens durch die Einführung einer „Sozialprämie“*: Diese brächte rund 20 Milliarden Euro für das neue Vorsorgesystem. Ähnlich dem Solidaritätszuschlag für den Aufbau Ost, würde die „Sozialprämie“ künftig als ein Zuschlag auf die Einkommensteuer erhoben. Der Prämientarif betrüge 9,5 %, bezogen auf die tatsächliche Einkommensteuerschuld. Im Endeffekt läge der effektive Eingangsteuersatz also im Jahr 2005 nicht mehr bei 15 %, wie im Rahmen der rot-grünen Steuerreform vorgesehen, sondern bei 16,4 %, und der Spitzensteuersatz betrüge nicht 42 %, sondern 46,0 %.
 - *Zweitens durch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen*: Durch das Streichen von Vergünstigungen und Ausnahmetatbeständen könnten die Einkommen- und Körperschaftsteuer auf eine wesentlich breitere Basis gestellt werden – und dadurch Mehreinnahmen in Höhe von 20 Mrd. Euro realisiert werden.

Über den Katalog der Maßnahmen müsste die Politik entscheiden, auch unter dem Aspekt der sozialen Gerechtigkeit. Denkbar wäre es zum Beispiel, im Bereich des *Wohnungsbaus* den Abschreibungssatz auf 3 % pro Jahr zu senken, den Abzug von Bauzeit-Werbungskosten und Finanzierungsaufwendungen bei Neubauten stark zu begrenzen und den Sofortabzug von „Erhaltungsaufwand“ einzuschränken; größere Instandsetzungs- oder Modernisierungsmaßnahmen müssten dann über einen angemessenen Zeitraum abgeschrieben werden. Allein durch die Maßnahmen beim Wohnungsbau ließen sich Mehreinnahmen von schätzungsweise rund 7 Mrd. Euro erzielen. Denkbar wäre es auch, das umstrittene *Ehegattensplitting* durch ein Ehegatten-Realsplitting zu ersetzen (geschätzte Mehreinnahmen: gut 5 Mrd. Euro), wie es derzeit im politischen Raum diskutiert wird. Folgt man dem Prinzip der steuerlichen Gleichbehandlung von Einkünften, erscheint auch die Abschaffung der Steuerfreiheit von *Veräußerungsgewinnen* vernünftig. Dies ergäbe bei moderater Besteuerung ein Plus bei der Einkommensteuer von etwas mehr als 2 Mrd. Euro.

Gleichzeitig müssten auch die Firmen einen höheren Beitrag leisten: So könnten im Bereich der *Unternehmensbesteuerung* die Ansatz- und Bewertungsspielräume der Unternehmen eingeschränkt werden, etwa im Bereich Rückstellungsbildung und der Verrechnungspreise. Dies führt zu einem Mehraufkommen von 6 Mrd. Euro.



Insgesamt spülen diese steuerlichen Maßnahmen rund 120 Milliarden Euro zusätzlich in die Staatskasse, so dass dem Staat in der „ersten Runde“ der Reform nur ein Defizit von knapp 3 Mrd. Euro verbleibt (Tabelle 8). Berücksichtigt ist dabei schon, dass die Vorsorgesysteme effizienter werden und dadurch bei der Kranken- und Arbeitslosenversicherung 17 Milliarden Euro eingespart werden können.

Die unmittelbaren Wirkungen auf die Sektoren „Unternehmen“ und „private Haushalte“ sind in Tabelle 9 abgebildet. So werden die Unternehmen und Arbeitnehmer bei den Sozialbeiträgen deutlich entlastet. Die Unternehmen leisten dafür künftig ihren Beitrag bei den direkten Steuern: Sie zahlen mehr Einkommen-, Körperschaft- und Gewerbesteuer und werden auch von den erhöhten Vermögensteuern (Grundsteuer) berührt. Die privaten Haushalte tragen über die höhere Mehrwert-, Erbschaft- und Grundsteuer sowie über die Sozialprämie zur sozialen Vorsorge bei; sie übernehmen zudem die Gesundheitsprämien.

Per saldo werden die Unternehmen um etwa 32,5 Mrd. Euro entlastet. Auch die Masse der privaten Haushalte, vor allem jene mit niedrigen und mittleren Einkommen, werden tendenziell besser gestellt; so werden die Arbeitseinkommen unterm Strich um 40 Milliarden Euro entlastet (siehe hierzu auch 5. Beschäftigungswirkungen). Gleichzeitig müssen aber vor allem Haushalte mit hohem Einkommen und großem Vermögen einen stärkeren Beitrag für die soziale Vorsorge leisten – über eine erhöhte Erbschaft- und Grundsteuer und durch den Aufschlag auf die Einkommensteuer („Sozialprämie“). Per Saldo bleibt eine Mehrbelastung der Gesamtheit der privaten Haushalte von 12,5 Milliarden Euro.

5. Beschäftigungswirkungen



Im vorangehenden Abschnitt wurden die unmittelbaren fiskalischen Impulse des SPIEGEL-Konzepts zur Reform des Steuer- und Abgabensystems in Deutschland dargestellt, wie sie sich unter den gegebenen wirtschaftlichen Bedingungen ergeben würden. Ein derartig weitreichendes Reformmodell löst jedoch vielfältige gesamtwirtschaftliche Wirkungen aus. Insbesondere erhofft sich der SPIEGEL durch die drastische Reduktion der Sozialbeiträge und eine entsprechende Erhöhung der Steuern bei annähernd gleichem Niveau der Sozialleistungen einen wesentlichen Beitrag zur Erhöhung der Beschäftigung und zur Reduktion der Arbeitslosigkeit.

Eine derartig drastische Reform hat es noch nie gegeben - weder in der deutschen Wirtschaftsgeschichte noch in der anderer Länder. Deshalb ist eine empirisch gesicherte Abschätzung der Beschäftigungseffekte des SPIEGEL-Konzepts nicht möglich. Der Versuch, die möglichen Beschäftigungseffekte dennoch annähernd abzuschätzen, muss sich daher auf grobe Modellrechnungen beschränken. Dabei wird angenommen, dass die grundlegenden ökonomischen Bedingungen, wie die Produktionsstruktur und das Lohnsetzungsverhalten auch unter der vorgeschlagenen Reform gültig bleiben. Inwiefern mögliche Beschäftigungseffekte von diesen Annahmen abhängen, wird durch Alternativrechnungen illustriert. Darüber hinaus liegen für einige der vorgeschlagenen Maßnahmen, beispielsweise die Erhöhung der Vermögenssteuer, für Deutschland keine Studien über die zu erwartenden Anpassungsreaktionen vor. Diese können im Rahmen dieser Kurzexpertise auch nicht abgeschätzt werden. Mit diesen Einschränkungen soll im Folgenden eine „back-on-the-envelope“-Berechnung der Beschäftigungseffekte präsentiert werden.

Ausgangspunkt dafür sind folgende Überlegungen: Zum einen werden die Arbeitskosten der Unternehmen bisher durch die hohen Sozialbeiträge belastet. Dies dämpft ihre Nachfrage nach Arbeit, vor allem nach gering qualifizierten Arbeitnehmern mit niedrigen und mittleren Erwerbseinkommen. Zum anderen sind vor allem im unteren Einkommensbereich die Anreize zur Aufnahme einer bezahlten Tätigkeit gering: Denn aufgrund der hohen Belastung mit Sozialbeiträgen ist das verbleibende Nettoeinkommen im Verhältnis zu den Sozialtransfers, wie Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe, gering.

Insgesamt sieht das SPIEGEL-Konzept eine stärkere Entlastung der Geringverdiener vor, da diese – trotz der Erhöhung der Mehrwertsteuer und steigender Mieten als Folge der Vermögensbesteuerung - von der drastischen Senkung der Sozialbeiträge prozentual

stärker profitieren als Arbeitnehmer mit höherem Erwerbseinkommen. Gleichzeitig werden sie in geringerem Maße durch die Steuererhöhungen belastet. Dies betrifft sowohl die Nachfrage der Unternehmen nach Arbeitskräften als auch das effektive Arbeitsangebot. Durch den weitgehenden Wegfall der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung sinkt die Grenzbelastung für Arbeitnehmer mit geringem potentiellen Markteinkommen, so dass die Aufnahme einer regulären Beschäftigung im Vergleich zum Status quo wesentlich attraktiver wird.



Bei der folgenden groben Abschätzung der Beschäftigungseffekte wird davon ausgegangen, dass diese primären Effekte aufgrund der gesunkenen Arbeitskosten für die Unternehmen und ihrer dadurch hervorgerufenen höheren Arbeitsnachfrage entstehen. Davon profitieren aufgrund des engen Zusammenhangs zwischen dem Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte und deren Erwerbseinkommen vor allem die Arbeitnehmer im Niedriglohnbereich. Die Nachfrage der Unternehmen nach gering qualifizierter Arbeit reagiert dabei auf eine Senkung der Arbeitskosten wesentlich elastischer als die Nachfrage nach qualifizierter Arbeit.

Bei einer umfassenderen Untersuchung wäre auch zu berücksichtigen, dass durch die vom SPIEGEL vorgeschlagene Reform die Kapitaleinkommen stärker belastet werden, was die Nachfrage nach Sachkapital reduziert. Aufgrund empirischer Untersuchungen, über die in der Literatur berichtet wird, ist bekannt, dass Sachkapital und gering qualifizierte Arbeit Substitute in der Produktion sind. Dagegen verhält sich höher qualifizierte Arbeit komplementär zum Einsatz von mehr Sachkapital, da die Unternehmen dann auch mehr Höherqualifizierte benötigen, die mit dem Sachkapital umgehen können. Entsprechend würde aufgrund der stärkeren Belastung von Sachkapital die Nachfrage nach gering qualifizierter Arbeit tendenziell stärker steigen, nach höher qualifizierter Arbeit hingegen sinken. Diese indirekten Effekte können im Rahmen dieses Gutachtens nicht berücksichtigt werden. Ebenfalls unberücksichtigt bleibt, dass durch die stärkere Belastung des Sachkapitals die mittelfristige Wachstumsdynamik der Volkswirtschaft beeinträchtigt werden dürfte, was auch negative Beschäftigungseffekte nach sich ziehen könnte.

Die Abschätzung der Beschäftigungseffekte basiert im Wesentlichen auf den Entlastungen, die sich aus dem Umbau der Sozialversicherung ergeben. Auf der Unternehmensseite sind dies per saldo 32,4 Mrd. Euro (Tabelle 9). Unterstellt man, dass sich diese Entlastung in einer proportionalen Reduktion der Arbeitskosten – entsprechend den Beschäftigungsanteilen von qualifizierten und gering qualifizierten Arbeitskräften – auswirkt, ergibt sich ein Rückgang der Arbeitskosten von jeweils 2,9 %. In der Rechnung

wurden die gering qualifizierten Arbeitskräfte auf rund 8 Millionen und die qualifizierten auf 22,2 Millionen veranschlagt (ohne öffentlichen Dienst). Ferner ist unterstellt worden, dass von den 8 Mill. gering qualifizierten Beschäftigten 3,5 Mill. teilzeitbeschäftigt sind (vor allem 325-Euro-Jobs) und im Durchschnitt 25 Stunden im Monat arbeiten. Die entsprechenden Arbeitsentgelte betragen 104 Mrd. Euro (niedrig qualifiziert) und 860 Mrd. Euro (qualifiziert).



Empirische Schätzungen von Lohnelastizitäten der Arbeitsnachfrage weisen darauf hin, dass sie für gering qualifizierte (im Betrag) deutlich höher sind als für qualifizierte Arbeitskräfte. Sie können mit -1 für gering qualifizierte und -0,5 für qualifizierte Arbeitskräfte angesetzt werden. Bei einer Elastizität von -1 würde eine einprozentige Minderung (-1) der Arbeitskosten also zu einer um ein Prozent steigenden Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitnehmern führen. Unter Berücksichtigung längerfristig wirksamer Skalen- und Substitutionseffekte erscheinen diese Werte noch plausibel, wenn insbesondere für qualifizierte Arbeitskräfte der hier angenommene Wert auch an der Obergrenze empirischer Schätzungen liegt. Bei einer Reduktion der Arbeitskosten um jeweils 2,9 % und den jeweiligen Beschäftigungsanteilen ergibt sich eine Ausweitung der Arbeitsnachfrage nach qualifizierten und gering qualifizierten Arbeitskräften in einer Größenordnung von 320 Tsd. und 150 Tsd. Personen (Vollzeit-Stellen), also insgesamt 470 Tsd. Arbeitsplätze. Nimmt man im Sinne einer Sensitivitätsanalyse alternativ einen Wert von -0,3 für die qualifizierten Arbeitskräfte und -0,7 für die unqualifizierten an, so reduziert sich die hypothetische Ausweitung der Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften auf 190 Tsd. Personen bzw. 100 Tsd. Stellen für niedrig qualifizierte, insgesamt also 290 Tsd. Arbeitsplätze.

Diese Zunahme der Arbeitsnachfrage ist nur bei konstanten Bruttolöhnen mit einer gleich großen Beschäftigungszunahme verbunden. Aufgrund des empirisch gesicherten Zusammenhangs zwischen Bruttolöhnen und Arbeitslosigkeit bzw. Beschäftigungsniveau wäre bei isolierter Betrachtung zu erwarten, dass die Bruttolöhne steigen und zumindest ein Teil der Beschäftigungszunahme mittelfristig wieder abgebaut würde.

Allerdings werden die Arbeitseinkommen entsprechend der Berechnungen in Tabelle 9 um etwa 40 Mrd. Euro entlastet: Dabei ist unterstellt, dass dem Wegfall der Arbeitnehmerbeiträge in Höhe von etwas 151 Mrd. Euro lediglich Steuermehrbelastungen von etwa 112 Mrd. Euro gegenüberstehen. Diese ergeben sich aus der höheren Mehrwertsteuer, den Sozial- und Gesundheitsprämien sowie durch die effektivere Besteuerung von Grund- und Boden, die von den Vermietern auf die Wohnungskosten überwälzt wird.

Sofern die Gewerkschaften bzw. Arbeitnehmer diese *Entlastung* bei ihren Lohnforderungen berücksichtigen (wie sie dies in der Vergangenheit auch bei *Belastungen* durch höhere Sozialbeiträge und Steuern getan haben), dürften die Bruttolöhne konstant bleiben oder sogar sinken. Dies hängt jedoch entscheidend vom Verhalten der Tarifpartner ab: Könnten die Gewerkschaften, etwa durch Absprachen in einem Bündnis für Arbeit, dazu gebracht werden, die Entlastung der Arbeitseinkommen in voller Höhe bei ihren Lohnforderungen zu berücksichtigen, wäre eine weitere Beschäftigungszunahme möglich. Würden die Bruttolöhne im Ausmaß der Entlastung der Arbeitseinkommen um ca. 3 % gesenkt werden, könnte sich die oben ausgewiesene Beschäftigungszunahme sogar verdoppeln. Insgesamt ergäbe sich bei diesem Szenario eine Beschäftigungszunahme von 600 Tausend bis knapp 1 Million Personen.



— Wie realistisch dieses Szenario ist, lässt sich schwer beurteilen, weil das Verhalten der Gewerkschaften auf diese radikale Reform des Sozialsystems nicht vorhersehbar ist. Hinzu kommt, dass die Vermögen mittelfristig stärker belastet werden, was auch die Arbeitnehmer als Kapitalanleger trifft. Auf alle Fälle werden insbesondere im Niedriglohnbereich durch die drastische Senkung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung starke Anreize zur effektiven Erhöhung des Arbeitsangebots gesetzt, wodurch die Bruttolöhne nach unten gedrückt werden dürften.

— Darüber hinaus ist auch zu berücksichtigen, dass Rentner, Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger und Studenten künftig höhere Steuern bezahlen müssen (vor allem über die Mehrwertsteuer), aber vom Rückgang der Sozialbeiträge nicht profitieren. Sofern diese Gruppen keinen Kaufkraftausgleich durch höhere Sozialleistungen erhalten, werden sie ihre Konsumausgaben einschränken. Belastet durch die Systemumstellung werden auch die gut verdienenden und die vermögenden Haushalte, die – neben der Erhöhung der Mehrwertsteuer – vor allem durch die Vermögensteuern und Aufschläge auf die Einkommensteuer getroffen werden. Bei den Arbeitnehmern werden dagegen die Haushalte mit den mittleren und niedrigen Einkommen deutlich entlastet, was tendenziell zu einer höheren Konsumnachfrage und einer stärker als oben angenommenen Ausweitung der Beschäftigung führen könnte.

Alle diese Effekte konnten bei dieser groben Abschätzung nicht berücksichtigt werden. Dies gilt auch für die zu erwartende Zunahme regulärer Beschäftigung durch den Rückgang von Schwarzarbeit, die durch den weitgehenden Wegfall der Sozialbeiträge weniger attraktiv wird. Dem steht allerdings die Zunahme der Mehrwertsteuer und eine höhere Einkommensteuer gegenüber. Darüber hinaus wird ein erheblicher Teil der Schwarzarbeit durch bereits Beschäftigte geleistet, deren Abbau wäre daher nur zum Teil

mit einer Ausweitung der regulären Beschäftigung verbunden. Auch ist zu berücksichtigen, dass die Beschäftigungszunahme wahrscheinlich zu einem Anstieg der Erwerbstätigkeit bisher nicht beschäftigter Personen (der „Stillen Reserve“) führen. Die Arbeitslosigkeit wird daher nicht im Umfang der Beschäftigungsausweitung abgebaut.



Ließe sich die Beschäftigung in Deutschland durch die vom SPIEGEL vorgeschlagene Reform in den genannten Größenordnungen erhöhen, würden sich weitere Entlastungspotentiale für die Sozialkassen und den Staatshaushalt und damit die Möglichkeit geringerer Steuererhöhungen ergeben. Dies könnte mit einer weiteren Beschäftigungsausweitung verbunden sein.

6. Zusammenfassung



Das DIW Berlin hat im Auftrag des Nachrichtenmagazins DER SPIEGEL ein Konzept zur Entlastung des Faktors Arbeit und zur Steuerfinanzierung der sozialen Sicherung untersucht. Ausgangspunkt ist, dass der Faktor Arbeit, also abhängige Beschäftigung, über die Zeit immer stärker mit Steuern und Sozialabgaben belastet wurde. Bei den Sozialbeiträgen ist Deutschland im OECD-Vergleich mit 18 % - gemessen am Bruttoinlandsprodukt – Spitzenreiter. Hingegen ist die Besteuerung des Vermögens sehr niedrig.

Entsprechend dem SPIEGEL-Konzept sollen nur noch die kurzfristigen Lohnersatzleistungen (Arbeitslosengeld, Krankengeld), die unmittelbar an die Erwerbstätigkeit geknüpft sind, über Sozialbeiträge finanziert werden. Die Sozialbeiträge würden dadurch von aktuell 41,5 % auf 5,5 % sinken. Die Krankenversicherung soll über individuelle Gesundheitsprämien finanziert werden, wobei einkommensschwache Haushalte einen sozialen Ausgleich erhalten. Die gesetzliche Altersvorsorge soll hingegen voll auf Steuerfinanzierung umgestellt werden. Um den vorgeschlagenen Umbau zu finanzieren, sollen die Steuereinnahmen erhöht werden. Dies geschieht, indem die Bemessungsgrundlage der Einkommenssteuer verbreitert und Grund-, Erbschafts- sowie Mehrwertsteuer erhöht werden. Die Krankenversicherung wird zudem über Gesundheitsprämien finanziert, die alle Erwachsene zahlen.

Die Unternehmen werden durch diese Reform unter dem Strich um etwa 30 Mrd. Euro entlastet. Auch die Arbeitseinkommen werden im Umfang von knapp 40 Mrd. Euro entlastet. Dem stehen zusätzliche Belastungen der Vermögenden durch eine höhere Grund- und Erbschaftssteuer gegenüber. Durch die drastische Reduktion der Sozialbeiträge und der stärkeren Steuerfinanzierung der Sozialausgaben verbessern sich vor allem die Beschäftigungsmöglichkeiten für gering qualifizierte Arbeitnehmer. Zum einen werden diese derzeit durch die Sozialbeiträge besonders stark getroffen, zum anderen führen hohe Arbeitskosten bei den gering Qualifizierten zu einem stärkeren Rückgang der Arbeitsnachfrage der Unternehmen als bei höher qualifizierten Arbeitnehmern.

Die Entlastung der Unternehmen durch die Umfinanzierung der Sozialbeiträge nach dem SPIEGEL-Konzept ist nach Schätzungen des DIW Berlin mit einer Zunahme der gesamten Arbeitsnachfrage von 300 bis knapp 500 Tausend Personen (Vollzeitäquivalente) verbunden. Bei konstanten Bruttolöhnen entspricht dies auch dem zu erwartenden Beschäftigungseffekt. Sinken darüber hinaus die Bruttolöhne in dem

Maße, in dem die Arbeitseinkommen entlastet werden, könnte sich die Zunahme der Beschäftigung sogar verdoppeln. Dies setzt aber die Bereitschaft der Gewerkschaften bzw. der Arbeitnehmer voraus, die Entlastungen bei den Netto-Arbeitskommen bei den Lohnforderungen zu berücksichtigen, so dass die Bruttolöhne bzw. die Arbeitskosten der Unternehmen entsprechend reduziert werden.

