

Weeber, Joachim

**Article — Digitized Version**

## Mehrwertsteuererhöhung zur Finanzierung von Sozialleistungen?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Weeber, Joachim (1996) : Mehrwertsteuererhöhung zur Finanzierung von Sozialleistungen?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 76, Iss. 2, pp. 81-86

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137324>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Joachim Weeber

## Mehrwertsteuererhöhung zur Finanzierung von Sozialleistungen?

*Gegenwärtig stößt die weitere Finanzierbarkeit des bestehenden Sozialsystems vor dem Hintergrund steigender Lohnnebenkosten an ihre Grenzen.*

*Dr. Joachim Weeber plädiert bei gleichzeitiger Senkung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge für eine Erhöhung der Mehrwertsteuer zur Finanzierung versicherungsfremder Leistungen in den verschiedenen Sozialversicherungssystemen.*

Der vermeintlich ausufernde Sozialstaat mit seinen vermuteten negativen ökonomischen Auswirkungen ist in den Mittelpunkt der Debatte um die Zukunft des Wirtschaftsstandortes Deutschland gerückt. Den Hintergrund der aktuellen Diskussion bilden Fragen nach möglichen Disincentive-Wirkungen des derzeitigen Sozial- und Steuersystems auf die Arbeitsbereitschaft der erwerbsfähigen Bevölkerung und nach der Finanzierbarkeit des bestehenden Sozialsystems. Unbestritten ist zwar, daß es erheblichen Reformbedarf in unserem sozialen Sicherungssystem gibt. Es ist aber fraglich, ob die radikale Veränderung unseres heutigen Sozial- und Steuersystems beispielsweise in Richtung auf ein Bürgergeld<sup>1</sup> die Bewältigung der heutigen und der zukünftigen Probleme erleichtern würde. In dem vorliegenden Beitrag soll daher ein Ansatzpunkt zur Reduzierung unserer Probleme vorgestellt werden, der keine Radikalreform des bestehenden Sozialsystems darstellt, sondern seine Grundzüge bestehen läßt. Er setzt an der systemgerechten Finanzierung der sogenannten versicherungsfremden Leistungen an.

Den Ausgangspunkt für die nachfolgenden Überlegungen bildet die These, daß die Lohnkosten im Standortwettbewerb moderner Volkswirtschaften eine wichtige Rolle spielen, wengleich insbesondere in

der öffentlichen Diskussion in Deutschland deren Rolle überbetont wird. So hat beispielsweise der Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI) die Aufwertung der D-Mark als Hauptgrund für die erlahmende wirtschaftliche Aufwärtsbewegung in Deutschland im Jahre 1995 bezeichnet<sup>2</sup>, eine Entwicklung, die die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie bereits in den Jahren zuvor erheblich geschwächt hat.

Innerhalb des Bereichs der Lohnkosten wird wiederum besonders auf die stark gestiegenen Lohnnebenkosten verwiesen. Einen wichtigen Anteil hieran machen die Beiträge zur Sozialversicherung aus (vgl. Abbildung 1), wobei insbesondere deren Dynamik Anlaß zur Sorge gibt. In den Sozialversicherungsbeiträgen sind aber auch versicherungsfremde Leistungen enthalten, die von den Sozialversicherungsträgern finanziert werden<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Für die Diskussion um ein Bürgergeld vgl. etwa M. Hüther: Ansatzpunkte für einen Umbau des Sozialstaats, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 74. Jg. (1994), H. 3, S.127-135; vgl. V. Meinhardt, D. Teichmann, G. Wagner: „Bürgergeld“: Kein sozial- und arbeitsmarktpolitischer deus ex machina, in: WSI-Mitteilungen, 1994, H. 10, S.624-635; vgl. J. Mitschke: Steuer- und Sozialpolitik für mehr reguläre Beschäftigung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 75. Jg. (1995), H. 2, S. 75-84; sowie J. Weeber: Pro und Contra Bürgergeld, in: Arbeit und Sozialpolitik (erscheint demnächst).

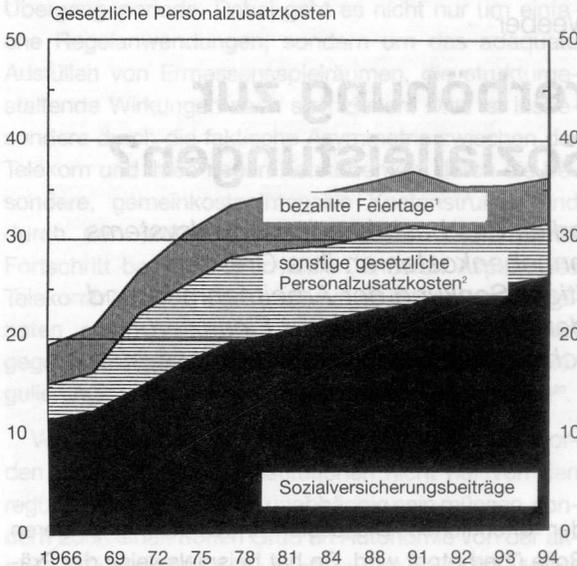
<sup>2</sup> Vgl. O. Henkel: Entlasten statt entlassen – Konzept für 2 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze bis zum Jahr 2000, Bundesverband der Deutschen Industrie, Pressekonferenz am 15. 1. 1996 in Bonn, v. Ms., S. 3.

<sup>3</sup> Zur Definition und Abgrenzung versicherungsfremder Leistungen vgl. etwa O. G. Mayer: Sozialabgaben, versicherungsfremde Leistungen und Beschäftigung, HWWA-Diskussionspapier Nr. 26, Hamburg, August 1995.

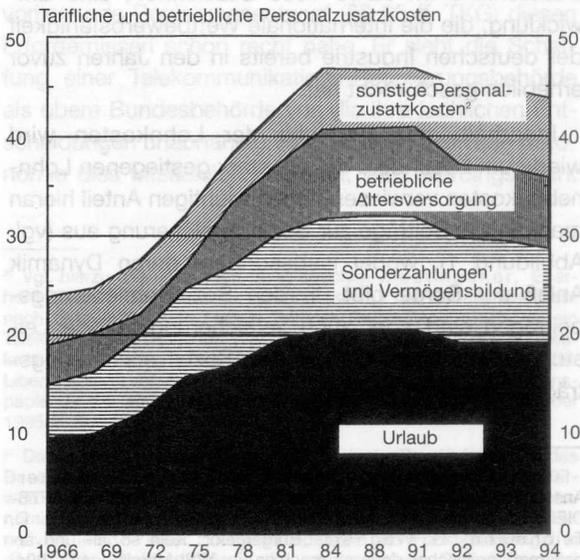
---

*Dr. Joachim Weeber, 37, ist Lehrbeauftragter für Volkswirtschaftslehre an der Fachhochschule Nordakademie, Pinneberg.*

**Abbildung 1**  
**Entwicklung der Personalzusatzkosten im**  
**Produzierenden Gewerbe in Westdeutschland**  
 (in % des Entgelts für geleistete Arbeit)



¹ Einschließlich sonstiger Ausfallzeiten.  
 ² Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall, Mutterschutz usw.



¹ Gratifikationen, 13. Monatsgehalt usw.  
 ² Belegschaftseinrichtungen, Familienbeihilfen, Berufsausbildung usw.

Anmerkungen: Ab 1992 neue Berechnungsmethode; Zahlen nur bedingt mit den Vorjahren vergleichbar. Die Personalzusatzkosten insgesamt betragen 1966 43,4% des Entgelts für geleistete Arbeit, 1994 waren es 80,2%.

Quellen: Institut der deutschen Wirtschaft e.V., Köln; Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung, 1979; iw-trends, Heft 2/93, 1/94 und 2/95; eigene Darstellung.

**Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen**

Ein Bestandteil einer Reform des Sozialstaates zur Sicherung des Wirtschaftsstandortes Deutschland könnte nun die Steuerfinanzierung dieser versicherungsfremden Leistungen und deren Ausgliederung aus der Sozialversicherung sein. Hinter diesem Vorschlag steht die Vorstellung, daß bestimmte Leistungen der Sozialversicherungen mit staatlichen und gesellschaftspolitischen Aufgaben begründet werden können. Die „Finanzierung allgemeiner Umverteilungsaufgaben durch lohnbezogene Beiträge“<sup>4</sup> stellt damit einen systemwidrigen Sachverhalt dar.

Diese Umverteilungsvorgänge werden zum einen schon seit langem durch die gesetzlichen Versicherungssparten getragen und sind insbesondere mit familienpolitischen Erwägungen begründet worden. Als Beispiele in diesem Bereich werden etwa in der Rentenversicherung die Anrechnungs- bzw. Ausbildungszeiten, die Kindererziehungszeiten und die Kriegsfolgelasten aufgeführt. Auch für den Bereich der Krankenversicherung werden versicherungsfremde Leistungen benannt, so z. B. die Leistungen bei Schwangerschaft/Mutterschaft und die beitragsfreie Familienversicherung. Und in der Arbeitslosenversicherung werden unter anderem die Arbeitsmarktpolitik, Weiterbildungsmaßnahmen und der Vorruhestand als nicht systemkonform finanziert angesehen. Zum anderen sind in der Sozialversicherung neue Umverteilungstatbestände durch die häufig kritisierte Finanzierung der deutschen Einheit auch aus Beitragsmitteln entstanden. Zu nennen sind hier vor allem in der Rentenversicherung die Auffüllbeträge und die Zuschläge für ostdeutsche Renten und in der Arbeitslosenversicherung spezielle arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in Ostdeutschland.

Diese versicherungsfremden Leistungen machen je nach Definition und Abgrenzung immerhin 20% bis 25% aller Leistungen der Sozialversicherungen aus<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> W. Schmähel: Funktionsgerechte Finanzierung der Sozialversicherung: Ein zentrales Element einer Entwicklungsstrategie für den deutschen Sozialstaat – Begründungen und quantitative Dimensionen, Vortrag auf einer Vortragsveranstaltung der Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung am 16. 5. 1995 in Bonn, Bremen 1995, S. 6.

<sup>5</sup> Auch wenn in einigen wenigen Analysen Anteile von bis zu 50% der gesamten Sozialversicherungsausgaben angenommen werden; vgl. G. Kucera, U. Kornhardt: Die Bedeutung der Personalzusatzkosten für die Wettbewerbsfähigkeit des Handwerks gegenüber anderen Wirtschaftsbereichen, in: Arbeitsgemeinschaft Niedersächsischer Kreishandwerkerschaften (Hrsg.): Die Bedeutung der Personalzusatzkosten innerhalb der Kostenstruktur des Handwerks, Rotenburg (Wümme) 1990, S. 186.

**Mögliche Beitragssenkung<sup>1</sup> in der Sozialversicherung bei Wegfall versicherungsfremder Leistungen**

(Stand: 1992/93)

	Mayer <sup>2</sup>	Seffen <sup>3</sup>	
		West-deutschland	Ost-deutschland
Arbeitslosenversicherung	2,8	1,4	1,4
Rentenversicherung	2,0	2,8	2,8
Krankenversicherung	4,0	4,0	2,8
Insgesamt	8,8	8,2	7,0

<sup>1</sup> In Prozentpunkten. <sup>2</sup> O. G. Mayer: Sozialabgaben, versicherungsfremde Leistungen und Beschäftigung, HWWA-Diskussionspapier Nr. 26, Hamburg, August 1995. <sup>3</sup> A. Seffen: Ein Finanzvolumen von über 100 Milliarden Mark, in: Arbeitgeber 1994, H. 12, S. 458-459

Würden diese Leistungen aus anderen Quellen finanziert, könnten die Sozialversicherungsbeiträge um bis zu 9 Prozentpunkte gesenkt werden (vgl. Tabelle)<sup>6</sup>. Der Entlastungseffekt bei den derzeit hohen Personalnebenkosten wäre somit beachtlich. Die Arbeitgeber und die sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer würden davor gleichermaßen profitieren. Daher wird immer häufiger der Ruf nach einer „funktionsgerechten Finanzierung der Sozialversicherung“<sup>7</sup> laut und die Beitragsfinanzierung allgemeiner Staatsaufgaben abgelehnt.

Es ist allerdings auch darauf hinzuweisen, daß die Beseitigung der versicherungsfremden Leistungen zwar zu einer Senkung der Lohnnebenkosten führen wird, die zu finanzierenden Leistungen aber weiterhin gewährt werden. Da die versicherungsfremden Leistungen allgemeine Staatsaufgaben darstellen, müßte für sie eine Steuerfinanzierung in Betracht kommen. Die Gesamtbelastung für die Gesellschaft würde nicht sinken; es wäre „lediglich“ ein Wechsel von der Beitrags- zur Steuerfinanzierungsseite erfolgt.

Damit stellt sich die Frage nach der konkreten Gegenfinanzierung dieser versicherungsfremden Leistungen. Hierzu gibt es zahlreiche Vorschläge, auch für Teilleistungen. Sie reichen von der Einführung einer Arbeitsmarktabgabe für bisher nicht oder nur unzureichend an der Finanzierung der Arbeitsmarktkosten beteiligten Berufsgruppen über die Einführung einer Energiesteuer bis hin zur Anhebung der Einkommensteuer zur Finanzierung der versicherungsfremden

Leistungen. Ein weiterer Vorschlag, der z. B. von Bundesarbeitsminister Blüm in die Debatte eingebracht wurde, ist eine Erhöhung der Mehrwertsteuersätze<sup>8</sup>. Die Meinungen hierzu sind allerdings in den politischen Parteien recht unterschiedlich<sup>9</sup>.

**Umverteilungseffekte**

Es spricht aber einiges dafür, zur Gegenfinanzierung – zumindest eines Teils – der versicherungsfremden Leistungen die Mehrwertsteuer zu erhöhen. Ein häufig genannter Einwand gegen eine solche Maßnahme bezieht sich auf mögliche höhere Belastungen unterer Einkommensgruppen, da diese eine höhere Konsumquote aufweisen und ihr Einkommen damit durch eine allgemeine Umsatzsteuer stärker belastet wird. Allerdings war die Existenz dieser regressiven Verteilungseffekte schon immer umstritten<sup>10</sup>. So können die der Mehrwertsteuer zugewiesenen regressiven Verteilungswirkungen durch eine stärkere und/oder verschärfte Differenzierung der Steuersätze gemildert bzw. sogar in einen progressiven Belastungsverlauf umgewandelt werden. Eine solche Differenzierung ist bereits derzeit der Fall, da auf Grundbedarfsgüter (wie z. B. Nahrungsmittel, Bücher und Zeitschriften, die Wohnungsversorgung, Gesundheitsgüter und -leistungen) ein ermäßigter Steuersatz gezahlt wird oder diese gänzlich von der Mehrwertsteuer befreit sind. Die Fragwürdigkeit eines regressiven Belastungsverlaufes wird auch vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem aktuellen Gutachten geteilt: „Insofern werden gerade Bezieher niedriger Einkommen große Teile ihres Einkommens mehrwertsteuerfrei oder ermäßigt besteuert konsumieren können.“<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Vgl. o.V.: Mehrwertsteuer: Blüm für Erhöhung, in: Handelsblatt vom 24. 7. 1995. Allerdings wurde diese Forderung Blüms umgehend von anderen Mitgliedern der Bundesregierung abgelehnt: o.V.: Mehrwertsteuer: Kritik an Blüm – Keine Erhöhung, in: Handelsblatt vom 25. 7. 1995.

<sup>9</sup> Dabei ist die Meinung selbst in der CDU/CSU nicht einheitlich, wie unterschiedliche Stellungnahmen zeigen: Vgl. CDU-Wirtschaftsrat: Aktionsplan „Standort Deutschland“, Bonn 1995, S. 8, der damit allerdings vor allem die direkten Steuern entlasten will. Dagegen hat sich jüngst die CSU-Landesgruppe gegen einen solchen Vorschlag gewandt. Vgl. o.V.: Waigel: Bonner Koalition nicht gefährden, in: Handelsblatt vom 9. 1. 1996. Inzwischen scheinen sich aber die Stimmen in den Unionskreisen für eine solche Heraufsetzung der Mehrwertsteuer zu mehren. Vgl. o.V.: Blüm warnt vor drastischem Anstieg der Rentenbeiträge, in: Handelsblatt vom 22. 1. 1996. Aber auch in der SPD ist eine Diskussion über das Thema in Gang gekommen. So ist der Sozialexperte der Bundestagsfraktion Dreßler einer solchen Anhebung nicht abgeneigt, während der finanzpolitische Sprecher der SPD-Fraktion Poß diese ablehnt. Vgl. o.V.: Dreßler: Beitragssenkungen durch Steuererhöhungen ausgleichen, in: Handelsblatt vom 4. 12. 1995; sowie o.V.: SPD: Disput über Mehrwertsteuer, in: Handelsblatt vom 5. 12. 1995.

<sup>10</sup> Vgl. Transfer-Enquete-Kommission: Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1981, S. 209.

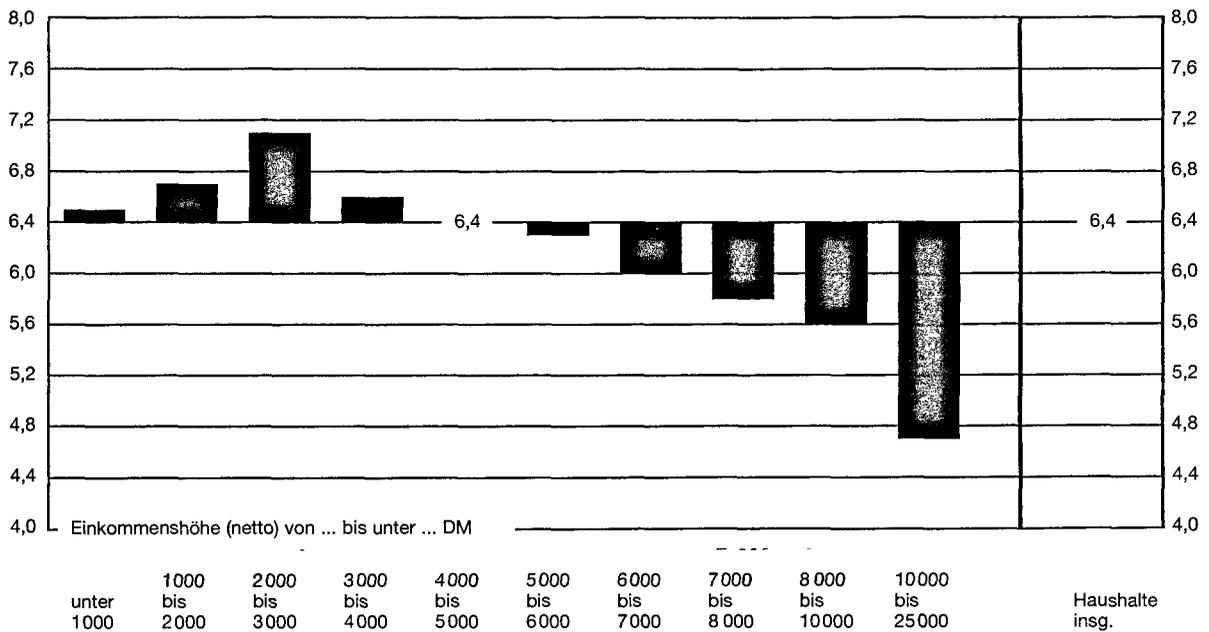
<sup>6</sup> Vgl. O. G. Mayer, a.a.O., S. 3; sowie H.-J. Krupp: „Bürgergeld“ oder zielorientierte soziale Sicherung?, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 1995, Tübingen 1995, S. 310.

<sup>7</sup> W. Schmähl, a.a.O., S. 1.

Abbildung 2

Mehrwertsteuerbelastung der privaten Haushalte nach der monatlichen Einkommenshöhe

(in % des Nettoeinkommens<sup>1</sup> einschließlich Einnahmen<sup>2</sup>)



<sup>1</sup> Ohne Haushalte mit monatlichen Nettoeinkommen über 25000 DM und ohne Personen in Anstalten und Gemeinschaftsunterkünften – gerundete Werte. <sup>2</sup> Nettoeinkommen zuzüglich Einnahmen aus dem Verkauf von Waren und Vermögensübertragungen von 2000 DM und mehr einschließlich statistischer Differenz.

Quelle: Hartmut Tofaute: Verteilungswirkungen der Mehrwertsteuer auf private Haushaltseinkommen, in: WSI-Mitteilungen 10/1994, S. 649, Tab. 3; eigene Darstellung.

Auch Petersen u.a. kommen in einer Analyse der Verteilungswirkungen einer Umsatzsteuererhöhung zu dem Ergebnis, daß „der aufgrund theoretischer Überlegungen zu erwartende regressiv Effekt einer allgemeinen Verbrauchssteuer ... durch die Tariffdifferenzierung“<sup>11</sup> stark abgemildert wird. Dieses Ergebnis wird durch andere Untersuchungen bestätigt<sup>13</sup>. Damit werden bereits bestehende Zweifel<sup>14</sup> an der klassischen These der regressiven Wirkungen der Mehrwertsteuer untermauert. Daher wird „die Annahme einer regressiven Wirkung der indirekten Steuern, die vornehmlich

auf der unterstellten Korrelation einer höheren Sparquote mit höherem Einkommen beruht, in Frage gestellt“<sup>15</sup>. Zu einer progressiven Verteilungswirkung der Mehrwertsteuer kann es sogar etwa dann kommen, wenn der Anteil der begünstigten Güter mit steigendem Einkommen stärker als die Konsumquote abnimmt.

Selbst Tofaute, der eine Mehrwertsteueranhebung zur Umgestaltung bzw. Kompensation des Einkommensteuer-, Sozial- und Familienrechts wegen der höheren Belastung ärmerer Einkommensschichten ablehnt, konstatiert, daß bis zu einem verfügbaren Einkommen von 3000 DM/Monat die Mehrwertsteuerbelastung ansteigt (vgl. Abbildung 2)<sup>16</sup>. Ursache

<sup>11</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Im Standortwettbewerb, Jahresgutachten 1995/96, Stuttgart 1995, S. 199, Ziffer 317.

<sup>12</sup> H.-G. Petersen, M. Hüther, K. Müller: Wirkungsanalyse alternativer Steuer- und Transfersysteme, Frankfurt a. M. 1992, S. 105.

<sup>13</sup> Vgl. etwa K.-J. Duschek, H. Richter: Wer trägt die Mehrwertsteuerlast, Universität Heidelberg, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Diskussionschriften Nr. 194, Heidelberg 1993, S. 23; sowie St. Bach: Was soll besteuert werden – Einkommen oder Konsum, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 75.Jg. (1995), H. 7, S. 398.

<sup>14</sup> Vgl. Transfer-Enquete-Kommission, a.a.O., S. 209.

<sup>15</sup> Vgl. D. Brümmerhoff: Finanzwissenschaft, 7. Auflage, München 1996, S. 451.

<sup>16</sup> Vgl. H. Tofaute: Verteilungswirkungen der Mehrwertsteuer auf private Haushaltseinkommen, in: WSI-Mitteilungen 10/1994, S. 644-653. Etwas abgeschwächt formuliert auch das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung seine ablehnende Haltung gegenüber einer Mehrwertsteuererhöhung; vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung, in: DIW-Wochenbericht, 1996, H. 1/2 vom 11. 1. 1996, S. 22.

dafür dürfte die Nachfrage von Beziehern niedriger Einkommen nach Gütern sein, die mit dem Normalsatz belegt sind. Sie können sich diese Güter (PKW, bessere Haushaltsgeräte, moderne Unterhaltungselektronik) aber erst dann leisten, „wenn sie ihren lebensnotwendigen Bedarf an steuerfreien bzw. -ermäßigten Ausgaben für Wohnung und Lebensmittel gedeckt haben. Die Grenzbelastung der Einkommen mit Mehrwertsteuer steigt daher im unteren Bereich relativ stark an“<sup>17</sup>. Aber auch die Einkommensklassen darüber (bis 6000 DM/Monat) weisen eine kaum geringere Mehrwertsteuerbelastung als untere Einkommensklassen auf. Damit werden die Ergebnisse von Petersen u.a. in etwa bestätigt<sup>18</sup>.

Soll eine noch stärkere Progressionswirkung erreicht werden, dürfte bei einer Anhebung der Mehrwertsteuer lediglich auf den Normalsatz abgestellt werden. Es wäre aber auch denkbar, eine weitere Tarifstufe einzuführen. Stärker gestaffelte und höhere Mehrwertsteuersätze als in der Bundesrepublik gibt es bereits in einigen Ländern der Europäischen Union. Da in der Europäischen Union zur Zeit eher eine Festbeschreibung der Bandbreiten der Mehrwertsteuersätze angestrebt wird, müßte sich eine neue Steuerstufe in diesem Band bewegen.

### Arbeitsmarkteffekte

Die Auswirkungen einer Anhebung der Mehrwertsteuersätze auf den Arbeitsmarkt sind ebenfalls umstritten. So vermuten Franz/Profit, daß eine Umbasierung des Sozialsystems in Richtung einer stärkeren Gewichtung der Steuerfinanzierung höchst unsichere beschäftigungspolitische Effekte haben dürfte<sup>19</sup>. Sie schätzen die durch die Anhebung der Mehrwertsteuer ausgelösten negativen Effekte auf die Güternachfrage als nicht weniger bedeutend ein als die positiven Auswirkungen der Arbeitskostensenkung durch die Verringerung der Sozialversicherungsbeiträge. Dagegen schneidet eine Mehrwertsteuererhöhung zur Finanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Arbeitslosenversicherung nach einer Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung vergleichsweise günstig ab. Danach könnte eine Verringerung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung um einen Prozentpunkt bei einer gleichzeitigen Erhöhung der Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt

einen zusätzlichen Beschäftigungseffekt in Höhe von 80000 Erwerbstätigen bis zum Ende dieses Jahrzehnts ermöglichen<sup>20</sup>. Eine Umfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik durch eine Anhebung der Einkommensteuersätze hätte dagegen per saldo lediglich geringe positive Auswirkungen auf die Beschäftigungslage.

Auch das Bonner Arbeitsministerium geht offenbar von deutlich positiven Arbeitsmarktwirkungen einer Mehrwertsteueranhebung aus. Nach den dort vorgenommenen Simulationen mit einer modifizierten Version des Konjunkturmodells des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) würde eine Heraufsetzung des Normalsatzes auf 20%, bei gleichzeitiger Verringerung der Sozialversicherungsbeiträge für Arbeitgeber und Arbeitnehmer um jeweils 2,5 Prozentpunkte, innerhalb von drei Jahren 500000 zusätzliche Arbeitsplätze schaffen. Aber auch die Anhebung des Normalsatzes von 15% auf lediglich 16% – bei gleichzeitiger Reduzierung der Beitragsätze – hätte einen positiven Beschäftigungseffekt von rund 100000 zusätzlichen Erwerbstätigen zur Folge. Selbst wenn sich diese Berechnungen als zu optimistisch erweisen sollten, so werden doch die obigen Schätzungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in der Grundtendenz bestätigt<sup>21</sup>. Die sozialpolitisch wünschenswerte Umstellung der Finanzierung von gesamtstaatlichen Aufgaben in der Sozialversicherung von Beiträgen auf die Mehrwertsteuer hat über merkliche Entlastungen der Betriebe bei den Personalnebenkosten also wirtschaftspolitisch positive Nebeneffekte auf dem Arbeitsmarkt.

### Preiseffekte

Die Anhebung der Mehrwertsteuer hat aber auch unerwünschte Nebeneffekte, die allerdings nicht zu vermeiden sind. So steigt das Preisniveau infolge der Mehrwertsteuererhöhung deutlich an. Wie Untersuchungen gezeigt haben, waren solche Steueranhebungen maßgeblich an dem Inflationsprozeß der letzten Jahre beteiligt. So hat die Mehrwertsteuererhöhung zum 1. 1. 1993 einen kräftigen Preissprung zur Folge gehabt<sup>22</sup>. Da etwas mehr als die Hälfte der im

<sup>17</sup> H. Tofaute, aa.O., S. 650.

<sup>18</sup> Vgl. H.-G. Petersen, M. Hüther, H. Richter, aa.O., S. 95, Abbildung 3.

<sup>19</sup> Vgl. W. Franz, St. Profit: Wege aus der Unterbeschäftigung im Weißbuch der EU-Kommission. Eine kritische Würdigung, Fakultät der Wirtschaftswissenschaften und Statistik der Universität Konstanz, Diskussionspapier, Nr. 15/1994, S. 11 bzw. S. 19.

<sup>20</sup> Vgl. W. Klauder: Perspektiven für den Arbeitsmarkt, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1995, H. 1, S. 20.

<sup>21</sup> Vgl. o.V.: Wann, wenn nicht jetzt?, in: Der Spiegel vom 15. 1. 1996, S. 22; sowie o.V.: Uns steht ein Orkan bevor, in: Der Spiegel vom 22. 1. 1996, S. 87.

<sup>22</sup> Vgl. zu den Auswirkungen der Mehrwertsteueranhebung auf die Preisentwicklung in Deutschland: J. Weeber: Ein Index staatlich administrierter Verbraucherpreise, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 74. Jg. (1994), H. 11, S. 592-596.

Warenkorb enthaltenen Güter und Dienstleistungen dem vollen Mehrwertsteuersatz unterliegt, beläuft sich, unter der Annahme der vollständigen Überwälzung auf die Konsumentenpreise, der Effekt einer Heraufsetzung des Mehrwertsteuernormalsatzes um einen Prozentpunkt rein rechnerisch auf einen halben Prozentpunkt bei der Inflationsrate. Im übrigen wäre die daraus resultierende Steigerung der Inflationsrate nur für ein Jahr sichtbar, da mit dem Wegfall des Basiseffektes die Teuerungsrate im Jahr nach der Mehrwertsteuererhöhung wieder nach unten gehen würde – allerdings bei einem höheren Preisniveau.

Damit die Mehrwertsteuererhöhung zur Finanzierung der versicherungsfremden Sozialleistungen bei gleichzeitiger Entlastung bei den Sozialbeiträgen und damit den Lohnnebenkosten ihre volle ökonomische Wirksamkeit entfaltet, müssen aber die anderen wirtschaftspolitischen Akteure „mitspielen“. „Von ihr (der Anhebung der Mehrwertsteuer, J.W.) gehen aber nur dann positive Beschäftigungseffekte aus, wenn die mit der Mehrwertsteueranhebung verbundenen Preissteigerungen zum einen nicht zu höheren Lohnforderungen führen und zum anderen nicht zu einer restriktiven Geldpolitik. Mit anderen Worten: Die Geldpolitik dürfte diesen einmaligen Preisanstieg nicht zum Anlaß für kontraktive Maßnahmen nehmen.“<sup>23</sup> Und in den Lohnverhandlungen dürfte der auf die Anhebung der Mehrwertsteuer zurückzuführende Preisauftrieb nicht durch Lohnanhebungen ausgeglichen werden. Damit müßten sowohl die Deutsche Bundesbank als auch die Tarifparteien in die erfolgreiche Durchsetzung einer solchen Maßnahme eingebunden werden. Folglich könnte eine Mehrwertsteueranhebung ein tragendes Element eines nationalen Beschäftigungspaktes sein.

### Schlußbemerkung

Wie sich am Beispiel einer Mehrwertsteuerfinanzierung der versicherungsfremden Sozialleistungen zeigt, muß eine Reform des Sozialstaates nicht nur einseitig am System der sozialen Sicherung ansetzen. Auch politisch könnte sich durchaus eine tragfähige Mehrheit für eine Mehrwertsteuererhöhung finden, wenn dies auch zur Zeit von den Politikern noch demotiviert wird<sup>24</sup>. Auch im EU-Vergleich ist noch Spielraum für eine Heraufsetzung des Normalsatzes der Mehrwertsteuer gegeben. So hat Deutschland durch

die Anhebung der Mehrwertsteuer am 1. Januar 1993 von 14% auf 15% gerade erst den 1992 für die Mitgliedsländer der Europäischen Union festgelegten Mindestsatz erreicht. In anderen Ländern der EU ist der Mehrwertsteuersatz zum Teil deutlich höher; der Durchschnittssatz liegt bei über 19%, und Dänemark und Schweden haben beispielsweise einen Spitzensatz von 25%.

Allerdings kann die hier vorgeschlagene Anhebung der Mehrwertsteuer zur Finanzierung von Sozialleistungen nur ein Teil einer umfassenden Reform des Sozialstaates sein. So sollte sich einer solchen Entscheidung eine Diskussion über die Gesamtbelastung der Bevölkerung mit Steuern und Abgaben anschließen. Dabei gehören die Leistungen insgesamt, d. h. auch alle staatlichen Umverteilungsleistungen inklusive Subventionen sowie auch die Steuervergünstigungen auf den Prüfstand. Sonst besteht die Gefahr, daß Steuererhöhungen den Zwang zur Reform des Sozialsystems vermindern. Eine Verringerung der Gesamtbelastung muß aber das Ziel der politischen Bemühungen sein. Auch würde die Anhebung des Normalsatzes der Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt „lediglich“ Mehreinnahmen in Höhe von gut 15 Mrd. DM erbringen. Damit könnten aber nur etwa 15% der versicherungsfremden Leistungen finanziert werden<sup>25</sup>. Auch wäre die Frage des richtigen Zeitpunktes einer Heraufsetzung der Mehrwertsteuer zu klären. In der Phase einer konjunkturellen Wachstumsdelle – wie sie zum derzeitigen Zeitpunkt existiert – hält sie beispielsweise das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung für nicht vertretbar<sup>26</sup>. Eine Anhebung des Mehrwertsteuersatzes könnte also durchaus ein Element einer Sozialstaatsreform sein. Allerdings ist es auch hierzu notwendig, daß endlich mit dem Austausch von Allgemeinplätzen und Absichtserklärungen aufgehört wird. Der Standort Deutschland benötigt vielmehr Taten.

Diese Taten sind auch notwendig, wenn es um das eigentliche Problem des Sozialstaates geht: die Massenarbeitslosigkeit. Ohne Lösung dieses Problems kann kein wie auch immer ausgestalteter Sozialstaat dauerhaft funktionsfähig sein.

<sup>23</sup> H.-J. Krupp: Eine neue konzentrierte Aktion ist wünschenswert und machbar, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 75. Jg. (1995), H. 2, S. 66.

<sup>24</sup> Vgl. o.V.: Koalition lehnt Erhöhung der Mehrwertsteuer ab, in: Handelsblatt vom 23. 1. 1996.

<sup>25</sup> Wenn man von den etwa 100 Mrd. DM an versicherungsfremden Leistungen ausgeht, die Schmähl, Seffen bzw. Mayer für die Jahre 1993/92 ermittelt haben. Vgl. W. Schmähl: Finanzierung sozialer Sicherung in Deutschland unter veränderten gesellschaftlichen und ökonomischen Bedingungen, in: Deutsche Rentenversicherung, 1994, H. 6, S. 370; A. Seffen: Ein Finanzvolumen von über 100 Milliarden, in: Arbeitgeber 1994, H. 12, S. 458-459; sowie O. G. Mayer, a.a.O., S. 3.

<sup>26</sup> Vgl. etwa dazu: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, a.a.O., S. 22.