

Otremba, Walther; Kühn, Alfons; Zimmermann, Anne; Diller, Karl

**Article**

## Sozialabgaben oder Steuern senken: Was ist der richtige Ansatz der Steuer- und Finanzpolitik?

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Otremba, Walther; Kühn, Alfons; Zimmermann, Anne; Diller, Karl (2008) : Sozialabgaben oder Steuern senken: Was ist der richtige Ansatz der Steuer- und Finanzpolitik?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 61, Iss. 13, pp. 3-10

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164572>

**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.*

**Sozialabgaben senken oder Steuersätze reduzieren: Wie sollte die Teilhabe an den Einkommenssteigerungen im Zuge des Aufschwungs für die Bürger realisiert werden, und wer sollte am meisten davon profitieren?**

## Steuerentlastungen schließen Beitragssatzsenkungen in den Sozialversicherungssystemen nicht aus

Steuern und Sozialbeiträge erfüllen in unserem Gemeinwesen unterschiedliche Aufgaben und haben unterschiedliche Belastungs- und Verteilungswirkungen. Wirtschafts- und finanzpolitisch sinnvolle Reformoptionen erschließen sich deshalb nur, wenn man diese systematischen Unterschiede konsequent berücksichtigt.

## Steuerentlastungen sind bei progressiver Einkommensbesteuerung immer wieder wirtschaftspolitisch geboten

Eine entscheidende Voraussetzung für jedwede Art von Abgabensenkung ist, dass die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen gewahrt bleibt. In dieser Hinsicht haben wir in den letzten Jahren gewaltige Fortschritte erzielt. Erstmals seit der Wiedervereinigung hat Deutschland im letzten Jahr wieder einen geringen Haushaltsüberschuss für den Gesamtstaat erzielt. Einschlägige Schätzungen legen nahe, dass der gesamtstaatliche Haushalt auch strukturell so gut wie ausgeglichen war. Auch die gesamtstaatlichen Einnahmen- und Ausgabenrelationen stehen wieder in einem vernünftigen Verhältnis. Die Staatsquote konnte bis 2007 auf unter 44% reduziert werden, ein Niveau, das zuletzt Ende der 1980er Jahre erreicht wurde. Bei der Steuerquote konnte die im internationalen Vergleich niedrige Marke von 22% gehalten werden.

Ließe man dieses »ausgeglichene System« über die nächsten Jahre unverändert weiterlaufen, käme der Konsolidierungserfolg aus zwei Gründen in Gefahr:

Zum einen würde das progressive Steuersystem dafür sorgen, dass der Privatsektor einen immer größeren Teil der Wirtschaftsleistung an den Staat abführt; dieser Ressourcenentzug würde zur Bremse für Investition und Beschäftigung und damit auch für die langfristige Einnahmentwicklung des Staates. Zum anderen würden die zunächst wachsenden Einnahmen die Verführung vergrößern, mit dem Gebot der Sparsamkeit und der Effizienz zu brechen und auch die Ausgaben entsprechend auszuweiten. Am Ende stünden Wachstumsschwäche und neue Defizite.

Der Ressourcenentzug durch das progressive Steuersystem ist auch deshalb so leistungsschädlich, da die Besteuerung die *nominellen* Einkommenssteigerungen erfasst und somit nicht berücksichtigt, dass die Realeinkommensentwicklung aufgrund der Preisentwicklung hinter der nominellen zurückbleibt (»kalte Progression«). Hierbei handelt es sich im Übrigen keinesfalls um ein exklusives Problem für die so genannten »Besserverdiener«. Im Gegenteil: Die Progressionswirkung des Steuersystems ist beim aktuellen Tarifverlauf gerade für relativ niedrige Einkommen am höchsten. Damit verbunden ist ein weiterer Gesichtspunkt, der für das Diskussionsthema von Bedeutung ist: Zwar ist für Geringverdiener die *Durchschnittsbelastung* mit Sozialabgaben höher als die *durchschnittliche* Steuerlast. Bei der Grenzbelastung, also der Belastung der Einkommenszuwächse sieht das Bild aber ganz anders aus: Bereits ein Alleinverdiener mit knapp 18 000 € Jahresbruttoeinkommen hat höhere Abzüge an Steuern für jeden zusätzlich verdienten Euro als an Sozialversicherungsbeiträgen. Bei einem verheirateten Alleinverdiener trifft dies bereits ab einem Jahreseinkommen ab 26 000 € zu.



Walther Otremba\*

\* Dr. Walther Otremba ist Staatssekretär beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.

All dies muss eine verantwortungsvolle Wirtschafts- und Finanzpolitik in den

Blick nehmen. Um Wachstums- und Beschäftigungsverluste zu vermeiden, sind deshalb regelmäßige Korrekturen am Steuersystem unverzichtbar. Die letzten gab es im Zeitraum 2001–2005 (dreistufige Steuerreform). In diesem Zeitraum sank die Quote aus Lohnsteuer und veranlagter Einkommensteuer zum Bruttoinlandsprodukt von 7,2 auf 5,7%. Im Zuge des dynamischen Wirtschaftsaufschwungs ist diese Quote bis Ende 2007 bereits wieder auf 6,5% angestiegen. Im Jahr 2009 wird sie voraussichtlich wieder ziemlich nahe an dem Wert vor der letzten Steuerreform liegen. Und dies sind nur die Entwicklungen im gesamtwirtschaftlichen Aggregat. Bei einem alleinstehenden Geringverdiener, der stets zwei Drittel des Durchschnittseinkommens verdient hat, dessen Bruttoeinkommen also zwischen 2004 und 2008 von rund 17 600 € auf 18 500 € gestiegen ist, sind die Steuermehrbelastungen 2008 bereits so groß, dass sie die Entlastungen bei den Sozialbeiträgen in den letzten beiden Jahren kompensieren. Seine »persönliche Abgabenquote« steigt also gegenüber 2004 bereits wieder an. Der Handlungsbedarf zeichnet sich also schon jetzt mehr als deutlich ab.

Gegen Steuerentlastungen wird häufig ins Feld geführt, dass viele Haushalte am unteren Ende der Einkommensskala nur wenig oder gar keine Steuern zahlten und deshalb von Entlastungen überhaupt nicht profitierten. Diese verteilungspolitische Argumentation halte ich jedoch für zu statisch. Man kann nicht jede notwendige Steuerreform mit Umverteilungsvorstellungen überfrachten. In erster Linie sollte es darum gehen, die sich kumulierenden Mehrbelastungen aufgrund der »kalten Progression« zurückzugeben. Wer in den letzten Jahren durch Steuern nur wenig mehr oder gar nicht belastet wurde, kann dementsprechend nicht mit überproportionalen Entlastungen rechnen. Die Frage der Verteilungswirkungen sollte in diesem Sinne vielmehr dynamisch betrachtet werden. Es geht um die Teilhabe an den Einkommenssteigerungen im Zuge des Aufschwungs und darum, dass auch bei fortgesetztem Wirtschaftswachstum das Steuersystem Nettoeinkommenszuwächse entsprechend der erbrachten Leistungen ermöglicht.

### **Spielräume für Beitragssatzsenkungen durch Kosteneinsparungen erschließen**

Mein Plädoyer für Steuerentlastungen schließt Beitragssatzsenkungen in den Sozialversicherungssystemen nicht aus. Auch hier müssen die Spielräume und die möglichen ökonomischen Effekte sachlich ausgelotet werden. Bereits die Entwicklungen der Zahlen in den letzten Jahren zeigen für die Sozialbeiträge jedoch eine deutlich andere Dynamik als bei den Steuern. Die Sozialbeitragsquote ist von 18,3% des nominalen BIP im Jahr 2003 auf 16,5% im Jahr 2007 gesunken. Neben der typischerweise unterproportionalen Dynamik der Bemessungsgrundlage hat zu dieser Entwick-

lung natürlich die deutliche Reduzierung der Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung entscheidend beigetragen. Entsprechend des Koalitionsvertrags konnten die Lohnsatzkosten von 42% im Jahr 2003 auf unter 40% abgesenkt werden, was die Beitragszahler inzwischen um gut 25 Mrd. € entlastet haben dürfte.

Bei der Diskussion um weitere Beitragssatzsenkungen muss ferner beachtet werden, dass den Sozialbeiträgen konkrete Leistungen der Sozialversicherungen gegenüberstehen. Die *conditio sine qua non* für weitere Beitragssatzsenkungen sind dementsprechend Kosteneinsparungen in den Sozialversicherungen selbst, wie zum Beispiel durch eine effizientere Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik. In der Arbeitslosenversicherung mag dafür sogar noch weiterer Spielraum vorhanden sein, der auch entschlossen genutzt werden muss. In den anderen Sozialversicherungszweigen sehe ich diesen bislang dagegen nicht, bzw. er ist – wie z.B. im Gesundheitswesen – nur schwer zu realisieren. Die aktuelle Tendenz geht sogar eher in die entgegengesetzte Richtung: So ist in der Rentenversicherung nach der außerplanmäßigen Rentenerhöhung für dieses und nächstes Jahr eine Beitragssatzsenkung nicht vor 2012 möglich. Auch in der Kranken- und Pflegeversicherung stehen die Zeichen eher auf Steigerung der Leistungsausgaben.

Zugegeben, auch Beitragssenkungen hätten positive Anreizwirkungen für die Wirtschaft, da sie Arbeitnehmer und Arbeitgeber entlasten. Allerdings werden durch Beitragssenkungen nicht alle Marktleistungen gleichermaßen erfasst, sondern lediglich sozialversicherungspflichtige Beschäftigte. Dagegen bleiben beispielsweise Selbständige, Unternehmer oder Beamte außen vor. Insgesamt sprechen deshalb sowohl die ökonomische Notwendigkeit als auch die real existierenden Finanzspielräume eher dafür, dass aktuell Handlungs- und Korrekturbedarf vor allem bei den Steuern gegeben ist.

### **Grenzen für die Steuerfinanzierung »versicherungsfremder« Leistungen**

Da die Spielräume für Beitragssatzsenkungen beim Status quo der Sozialversicherungssysteme eng begrenzt sind, lautet ein gängiger Vorschlag, solche Spielräume durch eine Umschichtung der Steuermehreinnahmen in die Sozialkassen neu zu schaffen. Was ist davon zu halten?

Zunächst muss man feststellen, dass bei dieser Variante die Zielkonflikte zwischen Umverteilung und Anreizverbesserung in der Steuer- und Abgabenpolitik offen zu Tage treten. Das direkte steuerliche Einwirken auf Arbeitsanreize und Investitionen konkurriert hier unmittelbar mit dem Prinzip der gleichmäßigen Entlastung der Arbeitnehmerinnen und der Arbeitnehmer und der Betriebe durch eine Reduzierung der Beiträge.

Grundsätzlich erscheint es vernünftig, so genannte »versicherungsfremde« Leistungen in der Sozialversicherung über Steuern zu finanzieren. Wenn der Staat den Sozialversicherungen bestimmte Zahlungsverpflichtungen auferlegt, die mit dem Versicherungsprinzip von Beitrag und Leistung nichts zu tun haben, sollte er dafür auch einstehen. Genau dies tut der Staat bereits in erheblichem Umfang, z.B. mit der Anrechnung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung, die der Staat jährlich mit 11,5 Mrd. € bezuschusst. Nicht alle Leistungen der Sozialversicherungen lassen sich allerdings so klar als »versicherungsfremd« identifizieren. Häufig bestehen erhebliche Abgrenzungs- und Quantifizierungsprobleme, die auch an den unterschiedlichen Schätzungen zu ihrem Gesamtvolumen deutlich werden. Nach Berechnungen des ifo Instituts übersteigen beispielsweise die staatlichen Zuschüsse an die gesetzliche Rentenversicherung deren »versicherungsfremde Leistungen« bereits um 44,6 Mrd. €. In der gesetzlichen Krankenversicherung können zwar ebenfalls erhebliche versicherungsfremde Leistungen identifiziert werden (z.B. beitragsfreie Mitversicherung von Kindern), welche bislang auch nur zu einem geringen Teil staatlich gedeckt sind. Im Zuge der Gesundheitsreform werden die staatlichen Zuschüsse aber auch hier immerhin auf 14 Mrd. € im Jahr 2016 anwachsen. So richtig also aus ordnungspolitischer Sicht die Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen erscheint, so wenig lässt sich also präzise abgrenzen, ob der Staat sich bislang zu viel oder zuwenig daran beteiligt.

Von größerer Bedeutung erscheint mir jedoch ein zweites Argument gegen eine allzu großzügigen Ausweitung staatlicher Zuschüsse an die Sozialversicherungen: Beitragszahlungen sind ein sehr wichtiger Hebel, um Sparsamkeit und Effizienz auf der Leistungsseite zu fördern. Pflichtversicherte haben zwar keine echte Wahl, sie haben aber zumindest den Anspruch darauf, dass sich der Staat als ihr »Agent« für gute und kostengünstige Leistungen in den gesetzlichen Systemen einsetzt. Die Erfahrungen mit bisherigen Umfinanzierungsaktionen mahnen hier in der Tat zur Vorsicht. Insgesamt wurden von 1998 bis 2007 zwei Mehrwertsteuerpunkte, 3,6 Cent Tabaksteuererhöhung sowie Ökosteuern mit einem Gesamtvolumen von 19,2 Mrd. € beschlossen, was einem Gesamtaufkommen an zusätzlichen Steuern von rund 37 Mrd. € entspricht. In Beitragspunkten bei der Sozialversicherung umgerechnet sind das grob gerechnet 5 Prozentpunkte. Der Gesamtsozialversicherungsbeitrag (Beiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern zur Renten-, Arbeitslosen-, Pflege- und Krankenversicherung) ging hingegen lediglich von 41,9% im Jahr 1997 auf rund 40% in diesem Jahr zurück. Im Saldo resultierte also aus einer steuerfinanzierten Beitragssenkung von insgesamt 5 Prozentpunkten eine effektive Verminderung des Gesamtsozialversicherungsbeitrages um lediglich 1,9 Prozentpunkte.

Rein rechnerisch ließe sich zwar argumentieren, dass ohne die Steuerfinanzierung heute der Gesamtsozialversicherungsbeitrag bei 45 Prozentpunkten läge und insofern die Steuerfinanzierung einen drastischen Beitragsanstieg verhindert habe. Aber die umgekehrte Argumentation ist näher liegend: Die Steuerfinanzierung von Sozialversicherungen hat den Einspardruck in den Sozialkassen erheblich gemindert, so dass von der vorgesehenen Gesamtentlastung effektiv nur 40% übrig geblieben sind.

#### **Fazit: Steuerentlastungen und Beitragssenkungen gegen falsche Alternativen**

Wer eher Leistungsfähigkeit, Dynamik und Vorwärtstreben fördern will, plädiert in der Regel für niedrige direkte Steuern, insbesondere für die Abflachung des Progressionstarifs. Wer dagegen möglichst gleichmäßig den sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmern etwas zukommen lassen will – und seien es auch nur Klein- oder Kleinstbeträge, setzt sich für Abgabensenkungen ein. Insofern wird die Diskussion aktuell auch fast immer unter falschen Vorzeichen geführt – es gibt keine echte Substitutionsbeziehung zwischen Steuern und Beiträgen. Bei der Steuer geht es in Wahrheit nicht um Senkungen oder gar Geschenke, sondern zunächst allein darum, »heimliche«, durch das Zusammenwirken von Inflation und progressivem Steuertarif entstehende Steuererhöhungen zurück zu geben. Die Frage, ob auch Sozialbeiträge gesenkt werden können, sollte hingegen von der Umsetzung konkreter kostendämpfender Reformen auf der Ausgabenseite abhängig gemacht werden.



Alfons Kühn\*



Anne Zimmermann\*\*

## Entlastung bei der Einkommensteuer und bei den Sozialabgaben

Die deutschen Arbeitnehmer haben nach mehreren Jahren mit geringen Bruttolohnsteigerungen seit Beginn des Jahres 2008 deutlich besser verdient. Die Gehaltszuwächse werden jedoch mit überproportionalen Sozialversicherungs- und Lohnsteuerabzügen hart abgebremst. Obendrein klettern die Verbraucherpreise im selben Zeitraum noch viel schneller nach oben als die Löhne. Die These, dass der Staat der Gewinner des Aufschwungs ist und dass die Früchte der dynamischen Entwicklung bei den Staatsbürgern nicht oder disproportional ankommen, lässt sich mit harten Zahlen belegen. Der Ruf nach »Mehr Netto« ist also durchaus berechtigt, und die Große Koalition ist auch die richtige Adresse für diese Forderung, denn unter ihrer Regie sind die Steuern für Verbraucher wie nie zuvor erhöht worden, ohne dass es zu ambitionierten Ausgabenbeschränkungen oder fühlbaren Verbesserungen kam.

### Vier wichtige Fragen

Besonders jetzt, in Zeiten bevorstehender Bundes- oder Landtagswahlen, erkennen die politischen Parteien eine zu hohe Abgabenbelastung der Bürger und versprechen Abhilfe im Falle des Wahlsieges. Hinzu kommen Gutachten von Instituten und andere Verlautbarungen, die – zumeist gruppenspezifisch – eine hohe Belastung ausweisen und Modelle zur Beseitigung dieses Missstandes anbieten. Ausgehend von der Prämisse einer zu hohen Abgabenlast stellen sich für die Steuer- und Finanzpolitik im Wesentlichen folgende Fragen:

\* RA Alfons Kühn ist Bereichsleiter Finanzen, Steuern beim Deutschen Industrie- und Handelskammertag.

\*\* Dr. Anne Zimmermann ist Referatsleiterin Soziale Sicherung, Vereinbarkeit Familie und Beruf im Bereich Kommunikation, Gesellschaftspolitik beim Deutschen Industrie- und Handelskammertag.

- Wie hoch ist der finanzielle Spielraum für eine Entlastung, ohne die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zu gefährden?
- Wer soll entlastet werden?
- Auf welche Weise kann die als notwendig erkannte Entlastung möglichst zielgenau und ohne konzeptionsbedingten Systembruch erreicht werden?
- Welche kurzfristigen und langfristigen Effekte sind mit dem einen oder anderen Ansatz zu erwarten?

### Entlastung ist finanzierbar

Schon die erste Frage, ob und ggf. in welchem Umfang sowie ab welchem Zeitpunkt haushaltspolitische Spielräume für Abgabenerleichterungen bestehen, ist politisch stark umstritten. Festzuhalten ist jedoch, dass ein solcher Spielraum besteht. Seit mehreren Jahren steigen die Steuereinnahmen. Besonders hoch sind die Steigerungen in der Lohnsteuer mit Zuwächsen von ca. 10% – deutlich mehr als in den amtlichen Schätzungen prognostiziert. Ähnliche Einnahmeverbesserungen können auch einzelne Zweige der gesetzlichen Sozialversicherung verzeichnen.

Die Frage nach der anvisierten Zielgruppe für die Entlastung ist von grundsätzlicher Bedeutung. Im Gegensatz zu Steuerentlastungen mindern Beitragssenkungen im Sozialversicherungsbereich die individuellen Anwartschaften und Leistungsansprüche. Zu kleine Anwartschaften müssten später im Leistungsfall durch zusätzliche Sozialtransfers aus öffentlichen Kassen aufge bessert werden. Wenn also bei den SV-Beiträgen gekürzt wird, muss der Fiskus beispielsweise bei den versicherungsfremden Leistungen viel mehr als bisher einspringen. Der Steuertransfer in die sozialen Sicherungssysteme müsste also ausgebaut werden. Aber auch das ist haushaltspolitisch machbar, wenn man die Ausgabenzuwächse im Bundeshaushalt an anderer Stelle bremst.

### Bei wem anfangen?

Wem sollte also schwerpunktmäßig »Mehr Netto vom Brutto« verbleiben? Dies sind zunächst die Leistungsträger im mittleren Einkommensbereich – Arbeitnehmer und Selbständige –, deren nominale Einkommenszuwächse seit vielen Jahren wegen des progressiven, mit dem berückichtigten »Mittelstandsbau« versehenen Einkommensteuertarifs überproportional weggesteuert wurden. Zum anderen muss es auch darum gehen, Entlastungen im unteren Einkommensbereich vorzusehen. Dies wäre zugleich ein Beitrag zur Entschärfung der Mindestlohn-Debatte, da Arbeitnehmer selbstverständlich »Netto« rechnen. Die Anpassung der Grund- und Kinderfreibeträge sind dafür die richtigen Instrumente.

Für die Bezieher mittlerer Einkommen wäre eine Tarifkorrektur bei der Einkommensteuer zielführend, die insbeson-

dere die fatalen Auswirkungen der »kalten Progression« mit ihren »heimlichen Steuererhöhungen« beseitigt.

Da eine Tarifkorrektur für Bezieher niedriger Einkommen, die keine Einkommensteuer bezahlen, keine Entlastungen bringen würde, sollte hier bei den Sozialabgaben angesetzt werden. Im Ergebnis muss also das verfügbare (steuerliche) Entlastungsvolumen aufgeteilt werden auf den Steuer- und den Beitragsbereich.

### Entlastung bei der Einkommensteuer

Bei der Einkommensteuer ist eine Korrektur des Tarifverlaufs vordringlich, möglicherweise auch in mehreren Schritten. Viele ledige Facharbeiter liegen mittlerweile im Bereich des Spitzensatzes. Ob dies durch einen konsequent linear-progressiven Tarifverlauf mit abgesenktem Eingangsteuersatz oder über einen Stufentarif realisiert wird, müsste anhand der rechnerischen Auswirkungen der einzelnen Modelle entschieden werden. Eine Flat Tax Kirchhofscher Ausprägung sollte man als langfristiges Ziel und Referenzkonzept nicht aus den Augen verlieren.

Wichtig ist hier jedoch, solange es nicht zu einer Flat Tax kommt, den Einkommensteuertarif »auf Räder« zu stellen, um die bei allgemein steigendem Einkommensniveau aus dem progressiven Tarifverlauf resultierenden heimlichen Steuererhöhungen zu vermeiden. Dazu müssen die Eckwerte des Tarifs regelmäßig an die allgemeine Einkommensentwicklung gekoppelt werden. Mit einer derartigen Prüfautomatik wird der Gesetzgeber verpflichtet, den Tarif so strecken, dass die steuerliche Grenz- und Durchschnittsbelastung bei allgemein steigendem Einkommensniveau für Durchschnittsverdiener verträglich bleibt.

### Entlastung bei den Sozialabgaben

Von einer periodischen Anpassung des Einkommensteuertarifs hätten Niedrigverdiener keine Vorteile, da sie keine Einkommensteuer zahlen. Dieser Personenkreis würde am ehesten von einer Entlastung bei den Sozialversicherungsbeiträgen profitieren. Allerdings kommt es hier sehr auf die genaue Ausgestaltung an. Eine einfache Umfinanzierung von Beiträgen durch Steuermittel ist mit Vorsicht zu genießen. Die Erfahrung mit solchen »Verschiebebahnhöfen« lehrt, dass unter dem Strich die Steuer- und Abgabenlast insgesamt eher weiter ansteigt.

Hinzu kommt, dass eine einfache Subventionierung von Beiträgen neue Inkonsistenzen begründen kann. Würden beispielsweise für Geringverdiener die Beiträge in der Rentenversicherung ganz oder anteilig übernommen, käme es zu unerwünschten und nicht begründbaren Verteilungswirkungen. Denn es würde nicht überprüft, ob die Empfänger diese Sub-

vention auch tatsächlich benötigen oder neben ihren beitragspflichtigen Einkommen nicht noch weitere Einkünfte, wie etwa aus Kapitalvermögen, haben. Zudem würde der Äquivalenzgedanke der Rentenversicherung weiter untergraben, denn Rentenansprüche entstünden dann in den unteren Einkommensgruppen nicht mehr auf Basis eigener Einzahlungen, sondern durch Zahlung der Gemeinschaft der Steuerzahler.

### Mehr Netto für Alle

Ziel muss eine Gesamtabenkung der Summe aus Steuern und Abgaben sein. Potential für Belastungssenkungen im Beitragsbereich liegt vor allem in der Arbeitslosenversicherung. Der Aufbau von rund 1,5 Mill. Arbeitsplätzen in den vergangenen zwei Jahren und die weiter positive Entwicklung am Arbeitsmarkt schaffen dafür den Spielraum. Die Absenkung des Arbeitslosenversicherungsbeitrags auf unter 3% wäre sinnvoll und realistisch.

Weitere Ansätze zur Entlastung der Beitragszahler sollten mit sinnvollen Reformen der Sozialversicherungen einhergehen. In der Kranken- und Pflegeversicherung stellt die Verbindung der Lohneinkommen mit den Krankenkassenbeiträgen ohnehin eine unzulässige Verknüpfung des Arbeitsmarktes mit den Kosten der sozialen Sicherung dar. Diese Lohnkopplung sollte daher aufgehoben und es sollte auf soziale Gesundheits- bzw. Pflegeprämien übergegangen werden. Zur Unterstützung derjenigen, die die resultierenden Pauschalen bzw. Prämien nicht aufbringen können, sind dann steuerliche Zuschüsse zu zahlen. An dieser Stelle ist der Einsatz freier Steuermittel sinnvoll. Denn sie wurden von den finanziell Leistungsfähigeren u.a. über die Einkommensteuer erhoben und gehen so denjenigen zu, die sie tatsächlich benötigen und die auf diese Weise entlastet werden.

### Fazit

Die »Leistungsträger«, d.h. die Bezieher mittlerer Einkommen, können und sollten durch Anpassung der Freibeträge und eine Korrektur des einkommensteuerlichen Tarifs »mehr Netto« bekommen.

Da Bezieher niedriger Einkommen nicht von Entlastungen bei der Einkommensteuer profitieren, sollten sie durch Reformen in den Sozialversicherungen entlastet werden. Dabei müssen sinnvolle Systemreformen und der Einsatz vorhandener zusätzlicher Mittel zusammengeführt werden. Die Abkopplung der Beiträge von den Löhnen mit steuerfinanzierter Unterstützung Bedürftiger in der Kranken- und Pflegeversicherung und die Beitragssatzsenkung in der Arbeitslosenversicherung auf knapp unter 3% sind hier konstruktive Schritte.



Karl Diller\*

## Entlastung durch niedrigere Sozialabgaben

### Gestaltende Steuer- und Finanzpolitik

Die Steuer- und Finanzpolitik gehört zu den wichtigsten Instrumenten, mit denen unsere Gesellschaft gestaltet werden kann. Ein attraktives Gemeinwesen braucht gut ausgebildete Menschen, ein funktionierendes Verkehrsnetz, öffentliche Sicherheit, eine leistungsfähige, bürgerfreundliche Verwaltung und einen vorsorgenden Sozialstaat, der den Menschen Sicherheit gibt. Nur unter diesen Bedingungen kann sich ein umweltschonendes, nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum entfalten, das unserem Gemeinwesen einen hohen Lebensstandard sichert.

Hier ist der Ansatzpunkt für die Steuer- und Finanzpolitik: Haushaltskonsolidierung ist auch deshalb wichtig, weil Spielräume für Zukunftsinvestitionen geschaffen werden. Und zukunftsorientierte Steuer- und Abgabensysteme verschaffen dem Staat die notwendigen Einnahmen, um seinen Aufgaben nachkommen zu können. Steuer- und Finanzpolitik ist in diesem Verständnis gestaltende, lebensnahe Politik, die auf allen Ebenen unseres Gemeinwesens für die Menschen wirkt.

### Konsolidierung legt den Grundstein

Die öffentlichen Haushalte waren zu Beginn dieser Legislaturperiode trotz der Konsolidierungsanstrengungen seit 1998 in einer schwierigen Situation. Die Maastricht-Kriterien (Staatsdefizit, Schuldenstand) wurden seit Jahren nicht eingehalten. Ein hoher Anteil der Steuereinnahmen aller staatlichen Ebenen war allein für Zinszahlungen gebunden und

stand somit nicht mehr für Investitionen und Zukunftsausgaben zur Verfügung.

Deshalb spielt auch für die jetzige Bundesregierung die Haushaltskonsolidierung eine zentrale Rolle. Die staatlichen Ausgaben wurden zurückgeführt, Subventionen abgeschafft. Dadurch sinken die Ausgaben des Bundes in Relation zum BIP, und parallel mit den Bundesausgaben sinkt auch der Staatsanteil insgesamt. Deutschland hat heute mit einer Staatsquote von 43,7% im internationalen Vergleich einen niedrigeren Staatsanteil als der Durchschnitt der EU, niedriger noch als das traditionell staatskritisch orientierte Großbritannien.

Die Konsolidierungsaufgabe ist damit allerdings nicht abgeschlossen. Einnahmen und Ausgaben müssen in Einklang gebracht werden, um die öffentlichen Haushalte auf eine stabile Basis zu stellen. Nur dann ist der Staat auch in Zukunft handlungsfähig. Gerade die Menschen mit kleinen und mittleren Einkünften sind auf einen starken und handlungsfähigen Staat angewiesen. Sie brauchen öffentlich bereitgestellte Leistungen wie Kindergärten, Schulen und Universitäten.

Nur ein Land, das finanzpolitische Spielräume erwirtschaftet und auf Dauer erhält, kann zu Gunsten der Menschen neue Chancen schaffen. Die Haushaltskonsolidierung und ein Etat ohne Neuverschuldung haben deshalb Vorrang. Am Ende steht eine Konsolidierungsdividende. Investitionen in Bildung, der Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen und ein aktivierender, vorsorgender Sozialstaat schaffen die Voraussetzungen für die Bewältigung der Zukunftsaufgaben und mehr Generationengerechtigkeit. Das bedeutet: mehr Netto für unsere Kinder!

Für den Gesamtstaat haben wir 2007 einen ausgeglichenen Haushalt erreicht. Der Bund hat die historische Chance, im Jahr 2011 zum ersten Mal seit 40 Jahren wieder einen Haushalt vorzulegen, der ohne neue Schulden auskommt. Die aufgehäuften Schulden von rund 1 Bill. € allein beim Bund stellen allerdings eine schwere Hypothek für zukünftige Haushalte dar. Die durch eine Rückführung der Neuverschuldung und der Zinslasten entstehenden neuen finanzpolitischen Handlungsspielräume bleiben deshalb eng begrenzt. Diese Handlungsspielräume dürfen nicht für Wahlgewinne hingegeben werden, noch bevor sie erreicht sind. Genau das wäre aber der Fall, wenn wir Steuersenkung »auf Pump« finanzieren würden.

### Zukunftsinvestitionen fördern

Haushaltskonsolidierung allein führt nicht zum Erfolg. Wer Wachstum will, muss auch investieren, und zwar in die Menschen in unserem Land. Der Wohlstand in Deutschland wird

\* Karl Diller ist Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesministerium der Finanzen.

uns nicht geschenkt, er muss täglich neu von den Menschen erarbeitet werden. Das Wirtschaftswachstum wird entscheidend von der Qualität des Faktors Arbeit bestimmt. Da Deutschland ein an natürlichen Rohstoffen armes Land ist, müssen wir den uns derzeit noch gegebenen Vorteil, das hohe Ausbildungsniveau unserer Arbeitskräfte, sichern und ausbauen. Wir müssen mehr Geld in Bildung, Forschung und Entwicklung sowie in eine leistungsfähige Infrastruktur investieren.

Im internationalen Vergleich sind wir nicht mehr Spitze bei der Bildung. Viele andere Staaten haben aufgeholt und uns auch überholt. Gerade im Bereich der Schulen ist Deutschland schlecht positioniert. Bei den Hochschulen stehen wir etwas besser da, aber auch dort besteht Handlungsbedarf. Ausgaben in diesen Bereichen fügen sich sehr gut in die finanzpolitische Doppelstrategie aus Konsolidierung und Wachstumsförderung ein. Sie sind wesentlicher Bestandteil einer nachhaltigen Finanzpolitik.

Wir haben die Ausgaben für Wissenschaft und Forschung 2008 um 10% erhöht und halten an dem Ziel fest, zusammen mit den anderen staatlichen Ebenen und der Wirtschaft 3% des BIP hierfür bereitzustellen. Dies haben wir auch auf EU-Ebene zugesagt, es ist Bestandteil der Lissabon-Strategie für mehr Wachstum. Wir müssen in eine Infrastruktur investieren, die weiteres Wirtschaftswachstum ermöglicht und auch den Anforderungen einer älter werdenden Gesellschaft gerecht wird.

Auch die Förderung von Familien ist eine Investition in die Zukunft unseres Landes. Noch ist die Förderkulisse nicht optimal. Es gibt zu wenig Betreuungsangebote, die knappen staatlichen Mittel dürfen nicht mit der Gießkanne verteilt werden. Die Geburtenrate in Deutschland muss signifikant ansteigen. Dazu bedarf es bei jungen Menschen eines wachsenden Vertrauens in die Zukunft. Weil es unserer wachsenden Wirtschaft gelingt, immer mehr neue Arbeitsplätze zu schaffen, kehrt auch der Optimismus in die Familien zurück. Das müssen wir unterstützen, indem wir die Rahmenbedingungen für Familien verbessern.

### Steuerbelastung deutlich zurückgeführt

Die Struktur der Einnahmenseite des Staates war in vielerlei Hinsicht reformbedürftig: Die Stetigkeit der Einnahmen musste verbessert, Leistungsanreize mussten ebenso wie die internationale Wettbewerbsfähigkeit erhöht und zugleich schädliche Gestaltungsmöglichkeiten eingegrenzt werden. Im Rahmen der Steuerreform 2000 wurde die Einkommensteuerbelastung deutlich verringert. Sowohl der Spitzen- als auch der Eingangssteuersatz wurden erheblich gesenkt. Diese Maßnahmen haben in ihrer Gesamtheit dazu geführt, dass heute nur rund die Hälfte

der privaten Haushalte in Deutschland überhaupt Einkommensteuer zahlt.

Die Einkommensteuer ist in den Jahren 1998 bis 2005 mehrfach gesenkt worden. Der Eingangssteuersatz wurde von 25,9 auf 15%, der Spitzensteuersatz von 53 auf 42% gesenkt. Das Entlastungsvolumen aller steuerlicher Maßnahmen in diesem Zeitraum beträgt in voller Jahreswirkung insgesamt 58,5 Mrd. € jährlich, wovon ein Großteil den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zugute kam. Die Belastung einer durchschnittlich verdienenden Arbeitnehmerfamilie mit zwei Kindern mit direkten Steuern sank zwischen 1998 und 2007 drastisch. Musste diese Familie 1998 bei einem Jahresarbeitslohn von 24 704 € Lohnsteuer in Höhe von 1 606 € entrichten, waren es im Jahr 2008 bei einem Arbeitslohn von 27 811 € nur noch 1 006 €. Eine Familie mit zwei Kindern zahlt heute unter Berücksichtigung des Kindergelds bis zu einem Bruttoeinkommen von 37 610 € im Ergebnis keine Einkommensteuer mehr.

Auch bei der Diskussion über die Steuerbelastung höherer Einkommen herrschen Missverständnisse vor. In der Öffentlichkeit werden Steuerlast und Steuersatz häufig verwechselt. Im Fokus steht immer die Grenzbelastung, der Einkommensteuertarif wird in der Regel als Grenzsteuerkurve dargestellt. Zwar ist die Grenzbelastung in Hinblick auf Arbeitsanreize wichtig. Über die tatsächliche Steuerlast sagt sie aber nur wenig. So wird bei einem monatlichen Bruttoeinkommen von rund 4 000 € und 13 Monatsgehältern von einem Ledigen wohl eine Grenzsteuerbelastung von 42% erreicht, die Steuerbelastung bezogen auf das Einkommen beträgt aber 23,5%.

Nicht zuletzt als Folge der Steuerentlastungen hat Deutschland mit 22%<sup>1</sup> heute eine der niedrigsten Steuerquoten unter den Industrienationen. Eine noch geringere Steuerquote ist kein Wert an sich. Es besteht die Gefahr, dass der Staat entweder seine Aufgaben für die Menschen nicht mehr angemessen erfüllen kann oder diese erneut über Verschuldung finanzieren muss. Das eine wie das andere kann sich eine richtig verstandene soziale Marktwirtschaft nicht leisten. Außerdem stellt sich die Frage, wer von niedrigeren Steuern profitiert. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, aber auch Rentnerinnen und Rentner, die heute schon keine Steuern mehr zahlen, werden durch weitere Steuersenkungen nicht entlastet.

In dem aktuell zu beobachtenden Wettlauf um die größten Steuergeschenke scheint gerade diese Erkenntnis nicht von allen Seiten geteilt zu werden. Als Grund wird auch das Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2008 angeführt. Danach ergeben sich für den Bund gegenüber dem geltenden Finanzplan im Zeitraum von 2008 bis 2011 voraussicht-

<sup>1</sup> Wert für 2007 nach der Abgrenzung der Finanzstatistik.



lich Mehreinnahmen von insgesamt etwa 10 Mrd. €. Nicht berücksichtigt wird dabei, dass in diese Berechnung z.B. die Umsetzung des Verfassungsgerichtsurteils zur steuerlichen Abziehbarkeit von Beiträgen für die Kranken- und Pflegeversicherung noch nicht eingeflossen ist. Allein hierdurch reduzieren sich die Einnahmen des Bundes um einen beträchtlichen Milliardenbetrag jährlich. Gleichzeitig wurde seit dem vergangenen Jahr eine Reihe ausgabenwirksamer Entscheidungen getroffen, die im geltenden Finanzplan noch nicht berücksichtigt sind: die Tarifierhöhung im öffentlichen Dienst, die Aussetzung des Riester-Faktors, die Erhöhung des Kinderzuschlags, die Verbesserungen beim Wohngeld usw. Wer vor diesem Hintergrund Spielräume für Steuergeschenke sieht, verweigert den Blick auf die Realität.

### Wo besteht Handlungsbedarf?

Noch im Jahr 1998 lagen die Sozialabgaben bei 42,1%. Die negativen Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt waren überdeutlich. Durch die Reformen in diesem Jahrzehnt, auch durch eine verstärkte Steuerfinanzierung von Sozialausgaben, liegt die Belastung mittlerweile wieder bei rund 39%. Die positiven Wirkungen auf dem Arbeitsmarkt sind sehr erfreulich und aktuell unübersehbar.

Deutschland hat heute 1,5 Millionen weniger Arbeitslose als vor drei Jahren, die Arbeitslosenquote lag im Mai erstmals seit November 1992 wieder deutlich unter 8%, und zugleich waren so viele Menschen in Beschäftigung wie nie zuvor, nämlich fast 40 Millionen. Dies ist natürlich nicht ein Erfolg der Politik allein. Entscheidend dafür ist die Leistungsfähigkeit unserer Wirtschaft, welche die unbestreitbaren Vorteile des Standortes Deutschland wieder als Chance wahrnimmt. Aber die Politik hat mit Konsolidierungsmaßnahmen, gezielten Konjunkturimpulsen, Zukunftsinvestitionen, der Unternehmensteuerreform und nicht zuletzt mit notwendigen Reformen der sozialen Sicherungssysteme auch dazu beigetragen. Die Mehrwertsteuererhöhung hat als Teil dieses Gesamtkonzeptes zur Sanierung der öffentlichen Haushalte erst den Spielraum für eine Senkung der Sozialabgaben geschaffen.

Was das Verhältnis von Steuer- und Abgabenbelastung anbetrifft: Bis zu einem Jahresbruttolohn von 40 000 € sind bei Ledigen die Sozialabgaben immer höher als die Steuerbelastung. Bei Ehegatten liegt die Grenze sogar über 60 000 €. Insbesondere für diejenigen, die über mittlere und geringe Einkommen verfügen, ist der Anteil der Sozialversicherungsabgaben zum Teil deutlich höher als die zu zahlende Steuer. Von der bereits erwähnten Familie mit zwei Kindern und 37 610 € Einkommen werden ca. 7 300 € Sozialversicherungsabgaben einbehalten. Zwar konnte die Belastung eines Durchschnittsverdieners mit Sozialabgaben in den letzten Jahren bereits von 21,1% in 2006 auf 19,5% in 2008

gesenkt werden. Gegenüber der Einkommensteuerbelastung für durchschnittliche Einkommen ist die Last der Sozialversicherungsbeiträge aber weiterhin drastisch höher.

Damit wird auch klar, wo der Mehrzahl der Familien der Schuh drückt: Die Sozialversicherungsabgaben sind hier die stärkste Belastungsgröße. Gerade die Bezieher kleiner Einkommen würden durch weitere Steuersenkungen gar nicht erreicht, eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge dagegen würde sie unmittelbar und deutlich entlasten.

### Entlastung durch niedrigere Sozialabgaben!

Hohe Sozialabgaben sind nicht nur aus Sicht der privaten Haushalte eine Belastung, weil sie das unter Umständen schon geringe Einkommen noch weiter schmälern. Auch aus beschäftigungspolitischer Sicht besteht Handlungsbedarf: Die Abgaben mindern die Arbeitsanreize für Arbeitnehmer gerade im unteren Lohnsegment, wenn es um die Entscheidung geht, überhaupt legale Arbeit aufzunehmen. Sie verringern das verfügbare Einkommen gerade der Niedrigeinkommensbezieher, die dann ihren Konsum auf das Lebensnotwendige beschränken müssen. Hohe Sozialabgaben sind mit ursächlich für die verbreitet festzustellende Bereitschaft, schwarz zu arbeiten oder arbeiten zu lassen. Und nicht zuletzt belasten hohe Sozialversicherungsabgaben gerade die arbeitsintensiven Unternehmen, beeinträchtigen deren Wettbewerbsfähigkeit, verhindern letztlich die Schaffung vieler Arbeitsplätze für die Menschen in unserem Land.

Natürlich sind die sozialen Sicherungssysteme unverzichtbar. Wir brauchen sie, denn sie sind ein konstitutives Element der sozialen Marktwirtschaft. Aber wir müssen hinterfragen, ob die gewachsenen Strukturen so auf Dauer erhalten bleiben können. Strukturereformen in den sozialen Sicherungssystemen bleiben eine Daueraufgabe. Aber wir werden eben auch die Einnahmenseite daraufhin überprüfen, ob sie wachstumsfreundlicher ausgestaltet werden kann. Sobald die Haushaltslage es zulässt, werden wir die Spielräume nutzen, die durch die Haushaltssanierung – und das heißt auch: durch stabile Steuereinnahmen – entstehen, um die Sozialversicherungsabgaben zu mindern, ohne das Leistungsniveau der sozialen Sicherungssysteme abzusenken.