ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Wagner, Gert G.

Article — Published Version

Verlässlichkeit einer höheren Steuerfinanzierung der sozialen Sicherung ist die zentrale Frage

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Wagner, Gert G. (2005) : Verlässlichkeit einer höheren Steuerfinanzierung der sozialen Sicherung ist die zentrale Frage, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 85, Iss. 5, pp. 283-287, https://doi.org/10.1007/s10273-005-0374-y

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/42549

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

DOI: 10.1007/s10273-005-0374-y

Steuerfinanzierung der Sozialsysteme?

Gegenwärtig wird eine stärkere Steuerfinanzierung der Sozialversicherungssysteme diskutiert. Welche Vorteile hätte solch eine Umfinanzierung der Sozialsysteme weg von der Beitragsfinanzierung? Mit welchen Problemen ist zu rechnen?

Rolf Peffekoven

Umfinanzierung der Sozialsysteme aus Steuermitteln? Kopfpauschalen mit Sozialausgleich weisen den Weg

Die heutige Finanzierung der Systeme der Sozialen Sicherung (Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung) läuft auf eine zweite Lohnsteuer hinaus; denn die Beiträge zu diesen Versicherungen werden bei den Erwerbstätigen grundsätzlich nach der Höhe des Lohneinkommens (unter Berücksichtigung der Beitragsbemessungsgrenzen) erhoben. Beitragserhöhungen sind deshalb wie Steuererhöhungen zu werten; sie wirken zudem wegen der hälftigen Zahlung durch den Arbeitgeber wie eine Erhöhung der Bruttolöhne; der „Abgabenkeil" zwischen Produzentenlohn und Konsumentenlohn wird vergrößert, der Faktor Arbeit verteuert, und die Nachfrage der Unternehmen nach Arbeit geht zurück. Der Anreiz für Arbeitslose, eine angebotene Stelle anzunehmen, wird abgeschwächt. Die heute schon hohen und in Zukunft vor allem wegen der demographischen Entwicklung wohl noch steigenden Sozialversicherungsbeiträge gelten deshalb als eine der wesentlichen Beschäftigungsbremsen und als Ursache für die andauernd hohe Arbeitslosigkeit. Würde es dagegen gelingen, die Versicherungsbeiträge deutlich zu senken oder – da diese erste Variante eher unwahrscheinlich ist – sie generell vom Lohn abzukoppeln, dann würden – so wird argumentiert – die Lohnnebenkosten und damit die Arbeitskosten ganz allgemein entsprechend gesenkt. Dadurch wäre ein positiver Beschäftigungseffekt zu erwarten.

Vorliegende Simulationsrechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung[1], aber auch theoretische Überlegungen zeigen jedoch, dass für die Beschäftigungswirkungen entscheidend ist, auf welche Weise die Beitragssenkung dann finanziert wird und wie die Bruttolöhne auf die Änderungen im Finanzierungsverfahren reagieren.

Finanzierung durch Steuererhöhung

Eine erste Lösung der Umfinanzierung wird darin gesehen, dass die Finanzierungsbeiträge zu den Sozialversicherungen nicht mehr über lohnabhängige Beiträge, sondern zumindest teilweise über direkte oder indirekte Steuern, also über den Staatshaushalt, aufgebracht werden[2]. Wegen der dabei zur Diskussion stehenden Größenordnungen kommen dafür wohl nur Anhebungen entweder der Einkommensteuer oder der Umsatzsteuer in Frage. Gelegentlich werden ergänzend auch andere Steuerarten diskutiert – so die Erbschaftsteuer, eine (wieder einzuführende) Vermögensteuer oder auch die Ökosteuern. Auf diese Finanzierungsalternativen soll im Folgenden jedoch nicht eingegangen werden.

Da die Erhöhung der Einkommensteuer angesichts der Wachstums- und Beschäftigungsprobleme und wegen des intensiven internationalen Steuerwettbewerbs nicht zur Diskussion stehen kann, vielmehr unter diesen Aspekten sogar eine Senkung der Einkommensteuer dringend geboten ist, reduziert sich die Frage der Steuerfinanzierung der Sozialversicherungen auf die Finanzierung über eine Mehrwertsteuererhöhung.

Anhebung der Mehrwertsteuer

Damit wird eine Frage angesprochen, die in den letzten Jahren in der finanzwissenschaftlichen Diskussion immer wieder erörtert worden ist. Sollte nicht in Anbetracht der Wachstumsschwäche und der Beschäftigungsprobleme unserer Volkswirtschaft die steuerliche Belastung grundsätzlich stärker auf die indirekten Steuern

[1] Vgl. M. Feil, G. Zika: Wege zu mehr Beschäftigung: Mit niedrigeren Sozialabgaben aus der Arbeitsmarktkrise?, in: IAB Kurzbericht, Nr. 4, 2005, S. 1 ff.

[2] Die bisher vorliegenden Modelle beziehen sich allerdings nur auf die Finanzierung der Krankenversicherung. Die schon heute aus Steuermitteln geleisteten Zuschüsse zur Rentenversicherung und zur Krankenversicherung dienen der Abdeckung so genannter versicherungsfremder Leistungen und werden hier nicht betrachtet.

und dabei insbesondere auf die Mehrwertsteuer verlagert werden, während die direkten Steuern (und Abgaben), vor allem die Einkommensteuer (und eben auch die Sozialversicherungsbeiträge) gesenkt werden müssten?

Steuerstrukturthese

Diese Forderung basiert auf folgenden Überlegungen: Die Einkommensteuer – jedenfalls in der Form der synthetischen Einkommensteuer – belastet ihrer Intention nach sämtliche Einkommen unabhängig von ihrer Verwendung, also sowohl die konsumtiv als auch die investiv verwendeten Einkommen. Die Mehrwertsteuer dagegen trifft der Idee nach nur den Konsum der privaten Haushalte, lässt die Investitionen wegen des Vorsteuerabzugs steuerfrei. Unter wachstums- und beschäftigungspolitischer Zielsetzung wäre es aber gerade attraktiv, die Investitionen steuerfrei zu stellen, was durch die Änderung der Steuerstruktur im beschriebenen Sinn teilweise möglich würde. Zudem steht unsere Volkswirtschaft bei der Einkommensteuer in einem scharfen internationalen Steuerwettbewerb (vor allem um hoch mobiles Kapital), während bei der Umsatzsteuer die außenwirtschaftliche Absicherung der nationalen Steuerpolitik über die Anwendung des Bestimmungslandprinzips und wegen der in der Europäischen Union inzwischen vollzogenen Harmonisierungsschritte weitgehend gelingt.

Bei der Mehrwertsteuer fallen allerdings Steueridee und Wirklichkeit weit auseinander. Die Mehrwertsteuer belastet keineswegs nur den Konsum, sondern auch Teile der volkswirtschaftlichen Investitionen. Das gilt einmal für die öffentlichen Investitionen, daneben aber auch für die Investitionen nichtsteuerpflichtiger Unternehmen (zum Beispiel: Kleinunternehmer), vor allem aber für die Investitionen privater Haushalte in selbstgenutztes Wohneigentum[3]. Zum anderen wird auch der Konsum der privaten Haushalte steuerlich nicht vollständig erfasst. So sind die Mietausgaben in der Regel mehrwertsteuerfrei, ebenso die Ausgaben für Gesundheitsleistungen. Auch die heute in Deutschland praktizierte Einkommensteuer ist weit vom Ideal einer synthetischen Einkommensteuer entfernt: Viele Einkommen werden gar nicht, andere nicht voll besteuert, manche Investitionen genießen durchaus steuerliche Vergünstigungen. Die theoretische Basis für die „Steuerstrukturthese“ ist also nicht so überzeugend, wie dies immer wieder behauptet wird. Wollte man darauf eine überzeugende Reformstrategie für die Finanzierung der Systeme der Sozialen Sicherung aufbauen, müsste wohl zuerst einmal dafür Sorge getragen werden, dass bei der Mehrwertsteuer der gesamte private Konsum – aber auch nur dieser – in der Bemessungsgrundlage erfasst würde.

Die Autoren
unseres Zeitgesprächs:

Prof. Dr. Rolf Peffekoven, 66, ist Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. Von 1991 bis 2001 war er Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Prof. Dr. Gert G. Wagner, 52, ist Lehrstuhlinhaber für Volkswirtschaftslehre an der TU Berlin, Forschungsdirektor am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) und Vorsitzender der Sozialkammer der Evangelischen Kirche in Deutschland.

Dr. Rolf Kroker, 53, ist Leiter des Wissenschaftsbereichs „Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik“ im Institut der deutschen Wirtschaft Köln; Dr. Jochen Pimpertz, 39, ist Leiter des Referats „Nationale und internationale Sozialpolitik“ in demselben Institut.

Prof. Dr. Norbert Berthold, 52, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg. Er ist Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. Dr. Sascha von Berchem, 32, ist Mitarbeiter am Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg.

Wer trägt die Mehrwertsteuer?

Das positive Urteil über die Mehrwertsteuer basiert auch auf der Annahme, dass sie für die Unternehmen lediglich ein durchlaufender Posten ist, der die Gewinne und die Arbeitskosten nicht tangiert, also auch keine negativen Beschäftigungswirkungen auslösen kann. Tatsächlich wird bei der Mehrwertsteuer in jedem steuerpflichtigen Unternehmen der Mehrwert, also die Summe aus Wertschöpfung und gezahlten indirekten Steuern vermindert um erhaltene Subventionen, besteuert. Durchschnittlich 70% des in deutschen Unternehmen geschaffenen Mehrwerts dürften Lohnkosten sein. In dem Ausmaß, in dem die vom Gesetzgeber beabsichtigte

[3] Zur steuerpolitischen Problematik der so genannten Konsumgutlösung für selbstgenutztes Wohneigentum vgl. R. Peffekoven: Zur Besteuerung des selbstgenutzten Wohneigentums – Plädoyer für die Investitionsgutlösung, in: K. Tipke, H. Söhn: Gedächtnisschrift für Christoph Trzaskalik, Köln 2005 (erscheint in Kürze).

Überwälzung der Mehrwertsteuer nicht gelingt, denaturiert die Konsumsteuer zu einer indirekten Besteuerung der Einkommen, also auch der Löhne und Gewinne. Dabei handelt es sich sogar um eine gewinnunabhängige Einkommensbesteuerung, die – falls keine Gewinne erzielt werden – zur Substanzbesteuerung führt[4]. Selbstverständlich werden auch dadurch Arbeitsplätze gefährdet und vernichtet.

Wenn dagegen – wie beabsichtigt und in der Regel wohl zu erwarten – die Überwälzung der erhöhten Mehrwertsteuer gelingt, dann kommt es zu Preiserhöhungen, die – wahrscheinlich erst mit Zeitverzögerung – in Lohnverhandlungen zu einer Erhöhung der Bruttolöhne führen können. Das, was eigentlich mit der Umfinanzierung erreicht werden sollte – nämlich die Senkung der Bruttolöhne –, wäre dann gerade nicht verwirklicht worden. Ein positiver Beschäftigungseffekt würde dann kaum zu erwarten sein. Schließlich ist bei einer Erhöhung der Mehrwertsteuer mit einer Ausweitung der Schwarzarbeit zu rechnen, der Anreiz zur Steuerhinterziehung würde steigen, so dass das Umfinanzierungskonzept von daher hinsichtlich des fiskalischen Ertrags in Frage zu stellen ist und erhebliche Wettbewerbsverzerrungen hervorruft.

Regressionswirkung der Mehrwertsteuer

Selbst wenn sich infolge der Umfinanzierung die erwarteten positiven Wirkungen auf Wachstum und Beschäftigung einstellen sollten, müssen dem mögliche negative Wirkungen gegenübergestellt werden. Üblicherweise wird darauf hingewiesen, dass bei einer Erhöhung der Mehrwertsteuer mit regressiven Wirkungen zu rechnen sei: Bezieher niedriger Einkommen werden – aufgrund der bei ihnen höheren durchschnittlichen Konsumquote – durch eine Anhebung der Mehrwertsteuer relativ stark belastet; das dürfte ganz ähnlich für Familien mit mehreren Kindern gelten. Im Ergebnis würde also eine weitgehend proportionale Belastung der Lohneinkommen durch eine regressive Belastung der Einkommen ersetzt. Das kann verteilungspolitisch unerwünschte Wirkungen haben. Über das Ausmaß dieses Effekts kann nur schwer entschieden werden: Zwar kann die Regressivwirkung durch Steuerbefreiungen (zum Beispiel für Mietausgaben) und durch Steuersatzdifferenzierung (zum Beispiel den ermäßigten Satz bei Nahrungsmitteln) teilweise kompensiert werden. Aber der ermäßigte Satz ist inzwischen auf so viele Güter ausgeweitet worden, dass die verteilungspolitische Wirkung der Satzdifferenzierung seit langem umstritten[5] und gerade in jüngster Zeit[6] erneut bezweifelt worden ist.

Das würde es übrigens nahe legen, bei einer Umfinanzierung über eine Mehrwertsteuererhöhung nicht nur den Normalsatz anzuheben, sondern zunächst einmal den Kreis der ermäßigt besteuerten Güter drastisch zu verkleinern und vielleicht auf die Vergünstigung für Nahrungsmittel zu begrenzen. Damit würden Subventionstatbestände gestrichen, die zu allokativen Verzerrungen und unbeabsichtigten Verteilungswirkungen führen. Eine so gestaltete Mehrwertsteuererhöhung würde letzten Endes einer Senkung von Staatsausgaben (Subventionen) entsprechen, die auch als Umfinanzierungsalternative diskutiert wird: Der Staat leistet als Ersatz für die heutigen Beitragszahlungen einen Transfer an die Sozialversicherungen, der durch den Abbau von Steuervergünstigungen finanziert wird. Unter Effizienz- und Gerechtigkeitsaspekten ist das allemal der bessere Weg als der der Tarifanhebung.

Einführung einer Kopfpauschale

Eine zweite Möglichkeit, die beschäftigungsfeindliche Wirkung der Lohnkoppelung zu beseitigen, besteht darin, die heute einkommensabhängigen Beiträge durch eine einkommensunabhängige Kopfpauschale zu ersetzen, wie es für die Gesetzliche Krankenversicherung in Form einer Gesundheitsprämie bereits vorgeschlagen und ausgiebig diskutiert worden ist[7]. Die privaten Wirtschaftssubjekte haben in diesem Fall aus ihrem durch Wegfall der bisherigen Beiträge (Arbeitnehmeranteil) und der Auszahlung des bisherigen Arbeitgeberanteils gestiegenen Nettoeinkommen einen pauschalen Betrag an die Sozialversicherungen zu zahlen. Theoretisch gesehen werden die lohnabhängigen Beiträge durch eine Pauschalabgabe ersetzt, die nur eine Einkommenswirkung, aber keine verzerrende Substitutionswirkung hätte. Die Versicherungsbeiträge würden damit vom Lohneinkommen abgekoppelt.

Finanzierung des sozialen Ausgleichs

Allerdings wird ein solches Modell nicht ohne einen sozialen Aus-

[4] Vgl. R. Peffekoven: Bemerkungen zur Reform der Gewerbesteuer, in: G. Milbradt, I. Deubel (Hrsg.): Ordnungspolitische Beiträge zur Finanz- und Wirtschaftspolitik, Festschrift für Heinz Grossekettler zum 65. Geburtstag, Berlin 2004, S. 152 ff.

[5] Vgl. W. Kitterer: Die verteilungspolitische Bedeutung von Umsatzsteuerermäßigungen und -befreiungen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 62. Jg. (1982), H. 3, S. 134 ff.

[6] Vgl. C. Böhringer u.a.: Allokative und distributive Effekte einer Abschaffung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes, Gutachten des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim 2004.

[7] Vgl. Bericht der Kommission Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, Berlin 2003, S. 161 ff.; auch B. Rürup, E. Wille: Finanzierungsreform in der Krankenversicherung, Gutachten vom 15. Juli 2004 (Manuskript).

gleich auskommen; denn für Bezieher niedriger Einkommen werden durch die Kopfpauschalen höhere Belastungen als bei den heutigen einkommensabhängigen Beiträgen entstehen. Der soziale Ausgleich sollte dabei über den Staatshaushalt herbeigeführt werden; denn das Steuer-Transfer-System ist der richtige Ort für Einkommensumverteilung, die heute in ziemlich intransparenter Weise innerhalb der Versichertengemeinschaft abgewickelt wird. Damit stellt sich wiederum die Finanzierungsfrage – nun aber in einem ganz anderen Zusammenhang.

Nicht die Beitragszahlung, sondern der soziale Ausgleich muss über den Staatshaushalt abgewickelt werden. Dazu müssen entsprechende Mittel generiert werden. Dafür kommen auf der Einnahmenseite des Haushalts grundsätzlich wiederum nur die Einkommensteuer und die Umsatzsteuer in Frage, denn der Finanzierungsbedarf dürfte erheblich sein. Für eine Kopfpauschale in der Krankenversicherung (Gesundheitsprämie) liegen Berechnungen vor; sie lassen allein in diesem Bereich einen Transferbedarf von rund 22,5 Mrd. Euro[8] erwarten. Verschiedene Finanzierungsinstrumente werden dabei diskutiert:

- Denkbar wäre einmal ein „Sozialzuschlag“ zur Einkommensteuer nach dem Muster des heutigen Solidaritätszuschlags. Dabei ginge es um einen prozentualen Zuschlag zur Einkommensteuerschuld. Da die Einkommensteuer progressiv gestaltet ist, würde dadurch auch der Zuschlag eine progressive Wirkung haben, Bezieher niedriger Einkommen würden absolut und relativ weniger belastet. Diese Variante ist unter verteilungspolitischem Aspekt zweifellos geeignet; allerdings würde die Anhebung der Einkommensteuer positive Beschäftigungseffekte des Übergangs zur Kopfpauschale konterkarieren. Der Zuschlag würde gemäß Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 Grundgesetz dem Bund zustehen. Probleme hinsichtlich der Steuerverteilung zwischen den Gebietskörperschaften würden sich deshalb nicht ergeben.
- Alternativ könnte der Finanzierungsbedarf für den Sozialausgleich auch über die Mehrwertsteuer aufgebracht werden. Bei Erhöhung des Normalsatzes der Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt kann man mit einem Mehraufkommen von rund 9 Mrd. Euro rechnen. Alle Bedenken, die oben gegen eine Erhöhung der Mehrwertsteuer vorgebracht worden sind, gelten auch in diesem Fall. Geht man dennoch diesen Weg, dann würde es sich wiederum empfehlen, zunächst Mehraufkommen aus dem Streichen der Steuervergünstigungen durch den ermäßigten Satz anzustreben. Dadurch könnten Verzerrungen und steuerliche Ungerechtigkeiten abgebaut werden. Bei der Finanzierung des Sozialausgleichs über eine Erhöhung der Mehrwertsteuer müsste die Umsatzsteuerverteilung geändert werden, um dem Bund das Mehraufkommen zu sichern.
- Da alle Formen der Steuererhöhung in der momentanen wirtschaftlichen Situation problematisch sind, sollte der Sozialausgleich auf einem anderen Weg finanziert werden: durch Ausgabenkürzungen und Streichen von Steuervergünstigungen. Eine umfassende Reform bei der Finanzierung der Sozialen Sicherung ist nur möglich, wenn die Prioritäten und Schwerpunkte der Finanzpolitik überprüft und neu festgelegt werden. Zur Streichung vor allem von Subventionen und Transferzahlungen gibt es hinreichende Möglichkeiten. Das von den Ministerpräsidenten Koch und Steinbrück im Jahre 2003 vorgelegte Programm belegt dies. Zweifellos verlangt diese Finanzierungsalternative von den Politikern Mut und Durchsetzungskraft.

Mit der Einführung einer Kopfpauschale gelingt die Abkoppelung der Beitragszahlung vom Arbeitsverhältnis als Beitrag zu mehr Beschäftigung. Ergänzend ist ein zielgenauer Sozialausgleich über das Steuer- und Transfersystem geboten, der über Ausgabenkürzungen und den Abbau von Steuervergünstigungen finanziert werden sollte. Alle Modelle zur Umfinanzierung der Sozialsysteme aus Steuermitteln laufen Gefahr, dass die positiven Beschäftigungseffekte der Abkoppelung der Beiträge vom Arbeitsverhältnis durch negative Beschäftigungseffekte infolge der erforderlichen Steuererhöhungen konterkariert werden.

Was leistet die Bürgerversicherung?

Positive Beschäftigungseffekte sind auch bei der von den Koalitionsfraktionen im Deutschen Bundestag – für den Bereich der Krankenversicherung – favorisierten Bürgerversicherung nicht zu erwarten – ganz im Gegenteil. Nach diesem Modell sollen alle Bürger – unabhängig von ihrem Erwerbsstatus (also auch Beamte und Selbständige) – Mitglieder der Gesetzlichen Krankenversicherung werden. Zudem sollen die Beiträge nicht mehr nur nach dem Arbeitsentgelt, sondern nach dem Gesamteinkommen bemessen werden. Bisher kommen die Beiträge zur Gesetzlichen Krankenversicherung für die Erwerbstätigen einer Lohnsteuer gleich, mit der Bürgerversicherung würden sie zu einer zweiten (proportionalen) Einkommensteuer. Beitragserhöhungen würden des-

[8] Vgl. B. Rürup, E. Wille, a.a.O., S. 16.

halb auch in Zukunft wie Steuererhöhungen empfunden und beschäftigungshemmend wirken.

Die bei der Bürgerversicherung in Aussicht gestellten Beitragssenkungen sind minimal und würden sich auch erst über einen sehr langen Zeitraum realisieren lassen. Angesichts der demographischen Entwicklung und des medizinischen Fortschritts ist in Zukunft aber sogar mit Beitragserhöhungen zu rechnen. Dadurch werden die Lohnnebenkosten steigen – mit den bekannten Wirkungen auf die Beschäftigung. Der Sachverständigenrat rechnet bei Einführung einer Bürgerversicherung mit einem Beschäftigungsabbau von bis zu 3%[9].

Angesichts des demographischen Wandels ist es – ganz abgesehen von verfassungsrechtlichen Bedenken – auch nicht vertretbar, die Private Krankenversicherung de facto abzuschaffen, wie es bei der Bürgerversicherung geplant ist. Nur die dort Versicherten bauen heute mit ihren (risikobezogenen) Prämien einen Kapitalstock auf, der die steigenden Ausgaben im Alter abdecken kann. Auch in der Gesetzlichen Krankenversicherung müssten Altersrückstellungen gebildet werden, um für den demographischen Wandel gewappnet zu sein. In der Bürgerversicherung wird dagegen das Umlageverfahren praktiziert, das nicht demographiefest ist. Mehr noch: Da die heutige Kapitaldeckung wegen der Ausweitung des Umlageverfahrens zurückgedrängt und schließlich ganz aufgehoben werden soll, kommt es zu einer weiteren Lastenverschiebung in die Zukunft.

[9] Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland, Jahresgutachten 2004/05, Wiesbaden 2004, Tab. 44.

Gert G. Wagner

Verlässlichkeit einer höheren Steuerfinanzierung der sozialen Sicherung ist die zentrale Frage

In Deutschland gibt es seit Jahrzehnten immer wieder erfolglose Vorschläge für eine stärkere Steuerfinanzierung der sozialen Sicherungssysteme, insbesondere der Alterssicherung und der Pflege. Sie konnten sich aber nie durchsetzen. Dafür gibt es auch gute Gründe. Die Idee ist aber aus arbeitsmarktpolitischen Gründen gleichwohl aktueller denn je. Um eine „Umfinanzierung“ der sozialen Sicherung in großem Stil durchführen zu können – als Teil der Arbeitsmarktpolitik –, müssen freilich bislang kaum diskutierte polit-ökonomische Probleme gelöst werden. Die traditionelle deutsche Diskussion entlang „versicherungsfremder Leistungen“, die Kandidaten für eine Steuerfinanzierung seien, hilft dabei kaum weiter.

Bei den Befürwortern einer höheren Steuerfinanzierung muss man in Liberale und Linke unterscheiden, da diese sehr unterschiedliche Ziele verfolgen. Für Liberale ist die Steuerfinanzierung ein Hebel, mit der eine Grundsicherung und damit ein radikaler Abbau des bestehenden Sicherungsniveaus erreicht werden soll. Innerhalb der politischen Linken geht es nicht um eine Senkung des Leistungsniveaus. Im Gegenteil: Es geht um eine Verbesserung der Strukturen des bestehenden Sicherungsniveaus; im Wesentlichen um bessere Arbeitsmarkteffekte und zufriedenstellendere Verteilungswirkungen.

Hintergrund einer höheren Steuerfinanzierung

Hintergrund der jüngeren Debatte zur Umfinanzierung sind zum Teil sehr hohe steuerfinanzierte Anteile der sozialen Sicherung im (europäischen) Ausland und ein ungewöhnlich niedriger Anteil in Deutschland. Insbesondere in der Kranken- und Pflegeversicherung gibt es keinerlei (nennenswerte) Steuerzuschüsse und in der Gesetzlichen Rentenversicherung ist der Anteil zwar hoch (etwa ein Viertel der Gesamteinnahmen), aber die Beitragsbelastung ist gleichwohl auch hoch. Auch die Bundesagentur für Arbeit ist weitgehend beitragsfinanziert. Die Gesetzliche Unfallversicherung ist vollständig beitragsfinanziert; Sozialhilfe, Wohngeld und Bundesausbildungsförderung sind hundertprozentig steuerfinanziert, was für die letztgenannten Bereiche der Sozialen Sicherung jeweils auch die einzig systematisch richtige und weltweit praktizierte Finanzierungsform ist.

Die grundlegenden Ziele, die mit einer Steuerfinanzierung der sozia-

len Sicherung angestrebt werden, sind im Detail komplex:

- Zum Ersten geht es um mehr Verteilungerechtigkeit. Eine Steuerfinanzierung einerseits, zumal dann, wenn sie ganz wesentlich auf einer progressiven Einkommensteuer beruht[1], und nicht versicherungsmäßige Leistungs-Transfers andererseits ermöglichen zum einen eine breite Finanzgrundlage für soziale Sicherung und zum anderen eine verteilungspolitische „Feinsteuerung". Im Allgemeinen können Sozialversicherungen dieses Maß an Verteilungsgerechtigkeit nicht erreichen.
- Zum Zweiten soll eine Steuerfinanzierung der Sozialen Sicherung positive Arbeitsmarkteffekte zeigen, da die Abgabenlast auf Löhne gesenkt würde.
- Zum Dritten erhoffen sich Liberale durch eine weitergehende Steuerfinanzierung der sozialen Sicherung einen Hebel, um das Niveau der Sicherung auf eine Grundsicherung zurückzufahren und dadurch die Abgabenlast, insbesondere auf hohe Einkommen, zu reduzieren.

Die ersten beiden Ziele haben also mit dem dritten Ziel im Grunde nichts gemein. Formal sind sie natürlich kompatibel – politisch widersprechen sie sich jedoch heftig.

Wirkungen und Probleme einer Steuerfinanzierung

Betrachtet man die Wirkungen einer vermehrten Steuerfinanzierung, die die ersten beiden Ziele verwirklichen will, also das bewährte Sicherungsniveau nur „umzufinanzieren" und die Verteilungswirkung zu verbessert, so sind diese begrenzt[2]. Die Wirkungen einer allgemeinen Absenkung des Sicherungsniveaus im Zuge einer Steuerfinanzierung wären größer, aber insgesamt noch schwerer abschätzbar, da ein derartiger Abbau zu wirklichen gesellschaftlichen Umwälzungen führen würde. Dabei muss berücksichtigt werden[3], dass ein radikaler Abbau sozialer Sicherung zu einem Aufbau privater Vorsorge führen würde. Dadurch würden in Tarifverhandlungen mit Sicherheit höhere Löhne verlangt werden, so dass es allein deswegen naiv ist anzunehmen, dass die Lohnkosten um den Betrag des radikalen Abbaus sinken würden[4]. Im Folgenden wird dieses Abbau-Szenario nicht weiter betrachtet, da es politisch unwahrscheinlich ist. Freilich spielt die Abbau-Option auch bei einer „Umfinanzierung" eine wichtige, nämlich unerwünschte Rolle.

Die Arbeitsmarktwirkungen einer „steuerfinanzierten Umfinanzierung der sozialen Sicherung" wären insgesamt gering, da die Beitragsfinanzierung ja durch eine Steuerfinanzierung ersetzt würde. Auch diese Last würde – wenn auch etwas anders verteilt – letztlich von Arbeitgebern und Arbeitnehmern getragen werden. Am ehesten wären durch radikale Pauschalbeiträge zur Krankenversicherung größere Effekte zu erwarten[5]. Auf jeden Fall wären im unteren Einkommensbereich überdurchschnittlich hohe positive Arbeitsmarkteffekte zu erwarten, denn untere Lohneinkommen werden – sofern sie nicht unterhalb der Minijob-Grenze von gegenwärtig 400 Euro liegen – von Sozialabgaben stark belastet, und dadurch können derartige Arbeitsplätze für Arbeitgeber (wegen der hohen Lohnkosten) und Arbeitnehmer (wegen niedriger Nettolöhne) unattraktiv werden. Arbeitslosigkeit, und in deren Gefolge höhere Ausgaben für Arbeitslosengeld und Sozialhilfe, wären im Grundsatz durch eine Steuerfinanzierung von Sozialleistungen vermeidbar, da dann Niedriglohnbezieher weniger stark zur Finanzierung herangezogen würden als bei einer Beitragsfinanzierung. Ein solcher Effekt ist eine ernsthafte Anstrengung einer Umfinanzierung wert.

Die Verteilungsziele einer steuerfinanzierten Umfinanzierung könnten – in statischer Betrachtung – am besten erreicht werden, da die Bemessungsgrundlagen und Steuertarife differenziert ausgestaltet und steuerfinanzierte Leistungen verteilungspolitisch maßgeschneidert „zugeteilt" werden können. Die Einkomensteuer auf der einen und das Wohngeld auf der anderen Seite sind Beispiele, die natürlich auch die Grenzen einer Feinsteuerung deutlich machen. Aber in den Verteilungswirkungen der Leistungen liegt zugleich das größte Problem einer Steuerfinanzierung der sozialen Sicherung: Eine Steuerfinanzierung bedeutet, dass faktisch der Finanzminister stark über das Sicherungsniveau mitentscheidet. Bei knappen Kassen ist es nicht unwahrscheinlich, dass der Finanzminister – gleich

[1] Durch einen gespaltenen Mehrwertsteuersatz kann die Umsatzsteuer im Ganzen auch progressiv wirken. Dies ist in Deutschland durch die Umsatzsteuerfreiheit der Wohnungsmiete und den reduzierten Mehrwertsteuersatz für einige „Basisgüter" faktisch auch der Fall.

[2] Vgl. jüngst die Simulationsstudien von M. Feil, G. Zilka: Mit niedrigeren Sozialabgaben aus der Arbeitsmarktkrise?, in: IAB Kurzbericht Nr. 4, 2005, S. 1-6; und V. Meinhardt, R. Zwiener: Gesamtwirtschaftliche Wirkungen einer Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Sozialversicherung, in: DIW Berlin – Politikberatung kompakt 7, Berlin 2005; sowie die ältere Abschätzung von S. Bach, V. Steiner, D. Teichmann: Berechnungen zum Reformvorschlag „Arbeit für Viele" - Gutachten des DIW Berlin im Auftrag des Nachrichtenmagazins „Der Spiegel", Berlin, Juli 2002: http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/gutachten/docs/diw_spiegel_berech_arbeit200207.pdf.

[3] Was in allen bisher vorliegenden Simulationsstudien nicht der Fall ist; vgl. M. Feil, G. Zika, a.a.O., S. 5.

[4] Von Effekten wie „Angstsparen", die sicherlich nur kurzfristiger Natur wären, abgesehen. Aber selbst bei nur kurzfristigem Angstsparen würde der Wachstumspfad gesenkt.

[5] Vgl. M. Feil, G. Zika, a.a. O., S. 3.

welche politische Farbe er trägt – Druck auf das Niveau der sozialen Sicherung ausübt, um Geld zu sparen und seinen Haushalt in der Balance zu halten[6].

Insofern kann man zusammenfassen: eine stärkere Steuerfinanzierung der sozialen Sicherung lässt gerade im Niedrigeinkommens-Segment positive Arbeitsmarkteffekte erwarten und sie erlaubt ohne Zweifel auch eine bessere Feinsteuerung der Verteilungswirkungen der Sozialen Sicherung. Aber beide positiven Wirkungen sind mit größeren Unsicherheiten bezüglich des dauerhaften Niveaus der Sicherung verbunden. Gerade darauf spekulieren ja liberale Befürworter der Steuerfinanzierung. Aber genau diese – in der Tat realistische – Gefahr wollen die Befürworter einer Umfinanzierung gerade nicht. Besonders deutlich wurde dies bei der Debatte um eine Finanzierung der Krankenversicherungen mit Hilfe von beschäftigungsfreundlichen Pauschalprämien, die zur Korrektur der Belastungen eines steuerfinanzierten sozialen Ausgleichs bedürfen würden[7]. Das zentrale – und sachlich durchaus zutreffende – Argument der Gegner einer Pauschalprämie war und ist die politische Unsicherheit eines steuerfinanzierten sozialen Ausgleichs[8].

Wenig hilfreich in der Diskussion ist der in Deutschland gebräuchliche Begriff der „versicherungsfremden Leistungen". Zwar kann man argumentieren, dass bestimmte Leistungen der Sozialversicherung nicht durch eine versicherungsgemäße Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen gedeckt sind[9], aber das heißt ja nicht, dass die Leistungen nicht verlässlich sein sollen. Zu nennen sind beispielsweise in der Gesetzlichen Rentenversicherung: Ersatzzeiten, Anrechnungszeiten und insbesondere Kindererziehungszeiten und in der Gesetzlichen Krankenversicherung Mutterschaftsgeld und die beitragsfreie Mitversicherung.

Man kann sogar zugespitzt sagen: Gerade die Verlässlichkeit der durch „versicherungsfremde Leistungen" erreichten systematischen Umverteilung ist für Viele das eigentliche Ziel der Sozialen Sicherung. Wird dieses Ziel gefährdet, verliert Soziale Sicherung ihre Legitimation.

Deswegen wird im Folgenden geprüft, wie die „Nachhaltigkeit" einer steuerfinanzierten Sozialen Sicherung bzw. Umverteilung gestärkt werden könnte und ob es Bereiche gibt, wo die Unsicherheit im Leistungsniveau hinnehmbar ist, wenn die anderen beiden Ziele Arbeitsmarktentlastung und verteilungspolitische Feinsteuerung – und vielleicht noch weitere – besser erreicht werden können.

Steuerfinanzierung

In der naturgemäß langfristig wirkenden Altersvorsorge ist die polit-ökonomische Sicherheit, die eine beitragäquivalente Sozialversicherung bietet, sehr hoch zu gewichten[10]. Zumal die versicherungsmäßige Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen in der Altersvorsorge bei Beitragszahlern und Rentnern auch ein hohes Maß an Akzeptanz genießt. Eine Umfinanzierung wäre auch deswegen unklug, weil es in der Altersvorsorge mit den Bundeszuschüssen zur Gesetzlichen Rentenversicherung traditionsgemäß bereits einen hohen steuerfinanzierten Anteil, den so genannten Bundeszuschuss, gibt. Eine noch stärkere Ausweitung der Steuerfinanzierung würde die Gefahr einer Grundrente heraufbeschwören, die dann mit großer Wahrscheinlichkeit wiederum – verteilungspolitisch unbefriedigend – zum selektiven Aufbau beitragsfinanzierter Betriebsrenten oder ähnlichen „privaten" Lösungen führen würde.

Die Gesundheits- und Pflegeversorgung bieten sich nach Ansicht des Autors für eine nachhaltig sichere Form einer gezielten Steuerfinanzierung durch die Kombination von Pauschalprämie und steuerfinanziertem sozialen Ausgleich an. Leider ist dieses Modell politisch nahezu völlig verbrannt, da es der Rürup-Kommission nicht gelang, es sachlich zu diskutieren[11].

Der in der Gesetzlichen Krankenversicherung eingebaute soziale Ausgleich funktioniert – wie vielfach dargestellt wurde[12] – in den Details nicht zufriedenstellend. Deswegen schlägt die Finanzwissenschaft seit langem vor, Versicherung und sozialen Ausgleich zu trennen (wie das bei Pauschalprämien der Fall wäre), um dadurch den sozialen Ausgleich zielgerichtet auf Basis von Einnahmen aus der progressiven Einkommensteuer zu gestalten.

---

[6] Vgl. z. B. A. B. Atkinson: Sozialversicherung und Einkommenssicherung, in: P. B. Spahn, G. Rolf, G. G. Wagner (Hrsg.): Sozialvertrag und Sicherung, Frankfurt am Main, New York 1988, S. 221-240, hier: S. 240.

[7] Vgl. F. Breyer, M. Grabka, K. Jacobs, V. Meinhardt, A. Ryll, E. Schulz, C. K. Spieß, G. G. Wagner: Wirtschaftliche Aspekte der Märkte für Gesundheitsdienstleistungen, in: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Bundesministerium für Gesundheit und DIW Berlin (Hrsg.): Zukunftsmarkt Gesundheit, Band 145 der Schriftenreihe des Bundesministeriums für Gesundheit, Baden-Baden 2002, S. 67-233, hier: S. 195 ff.

[8] Vgl. zusammenfassend G. G. Wagner: Eine Bürgerversicherung für die Gesundheitsversorgung – Pauschalprämie hat gegenüber einem Beitragssatz-System mehrere Vorteile, in: W. Strengmann-Kuhn (Hrsg.): Bürgerversicherung in Deutschland. Wiesbaden 2005.

[9] Vgl. V. Meinhardt, Zwiener, a. a. O., S. 2 ff.

[10] Vgl. auch G. G. Wagner: Umverteilung in der Gesetzlichen Rentenversicherung, Frankfurt, New York 1984.

[11] Vgl. z.B. G. G. Wagner: Eine Bürgerversicherung ..., a.a.O.

[12] Vgl. z.B. ebenda.

Die „Zielgerichtetheit“ eines steuerfinanzierten sozialen Ausgleichs wird in der Sachdiskussion – auch der politischen – in der Tat auch nicht bestritten, aber Kritiker dieser Lehrbuchlösung befürchten, dass der Finanzminister diese Form der Umverteilung einkassiert, wenn er wieder mal knapp bei Kasse ist. Dieses Argument ist im Grundsatz sicherlich richtig, aber reicht es aus, um auf einen zielgerichteten sozialen Ausgleich zu verzichten und positive Arbeitsmarkt- und Wachstumswirkungen nicht zu realisieren?

In der Diskussion um eine Pauschalprämie argumentieren die Befürworter der klassischen Sozialversicherungen, dass die in der Gesetzlichen Krankenversicherung „eingebaute“ Einkommensumverteilung (indem Gutverdienende bei einheitlichem Beitragssatz viel mehr einzahlen als schlechter Verdienende) auf Dauer sicherer sei als ein außerhalb der Versicherung stattfindender sozialer Ausgleich. Dies ist zwar insofern erstaunlich, als dieselben Befürworter lautstark über „Sozialabbau“ klagen[13], aber das Argument ist im Grundsatz nicht von der Hand zu weisen und im Kern richtig. Und insofern ist es auch nützlich, dass in der Diskussion um eine Pauschalprämie rasch mehrere Modelle des sozialen Ausgleichs entwickelt wurden.

Dabei ist zu bedenken: eine Steuerfinanzierung bedeutet nicht zwangsläufig, dass der Finanzminister jedes Jahr neu entscheidet, wie hoch der soziale Ausgleich sein darf und wie er im Detail aussehen soll. Vielmehr kann ein steuerfinanzierter sozialer Ausgleich in ein Leistungsgesetz geschrieben werden, das auch nur entsprechend qualifiziert parlamentarisch änderbar ist. Das Wohngeld mag ein gutes Beispiel sein, denn es zeigt, dass auch ein weiteres Argument gegen ein steuerfinanziertes soziales Ausgleichssystem nicht zwangsläufig gilt, und zwar die Stigmatisierung durch den Bezug einer Ausgleichsleistung.

Zentral ist: Der soziale Ausgleich kann – und muss zur Erreichung einer Umfinanzierung – im Detail so gestaltet werden, dass es politisch schwer ist ihn zu kürzen. Eine solche Ausgestaltung, die für die Bertelsmann-Stiftung erarbeitet wurde[14], liegt auch sachlich auf der Hand, nämlich eine gezielte Förderung von Kindern und Familien. Kürzungen eines kinderbezogenen sozialen Ausgleichs wären extrem unpopulär – der Finanzminister, der es versucht, hätte eine große Mehrheit gegen sich: nämlich nicht nur fast alle Eltern, sondern auch fast alle Großeltern! Darüber hinaus kann man – wie in Frankreich – eine eigene Familienkasse etablieren, in die der Finanzminister einzahlt und die zum Beispiel durch eine gering dimensionierte „Wertschöpfungsabgabe“ auch von den Arbeitgebern angefüllt werden kann. Eine solche Kasse sollte als Parafiskus ausgestaltet werden, d.h. mit einer Selbstverwaltung[15]. Diese würde – auch wenn sie von der Anzahl der Mitglieder her sehr knapp bemessen sein sollte – bei Kürzungsdiskussionen im politischen Prozess ihre Stimme erheben und den sozialen Ausgleich einer Pauschalprämie mindestens ebenso absichern wie das beim unvollkommenen sozialen Ausgleich innerhalb der Gesetzlichen Krankenversicherung der Fall ist.

Schließlich ist eines der zentralen Argumente gegen die Pauschalprämie, nämlich die „massenhafte“ Angewiesenheit der Versicherten auf den sozialen Ausgleich, ein ebenso zentrales Argument für die Nachhaltigkeit dieser steuerfinanzierten Umverteilung: Denn gegen die Interessen eines sehr großen Teils der Wähler, die von einem steuerfinanzierten sozialen Ausgleich profitieren, werden sich nur schwer politische Mehrheiten finden lassen[16]. Die liberalen Befürworter einer Senkung der Sozialleistungen können diese banale Einsicht bezeugen.

Ausblick

Fasst man die Überlegungen dieses Beitrags zusammen, so lautet das Ergebnis, dass man zum einen die positiven Wirkungen einer steuerfinanzierten Umfinanzierung der sozialen Sicherung nicht überschätzen sollte, man aber auch die Nachteile – insbesondere die Abhängigkeit der Leistungen vom Finanzminister – nicht überdramatisieren sollte. Soll eine Umfinanzierung gelingen, also eine arbeitsmarkt- und verteilungspolitisch bessere Finanzierung eines unveränderten Leistungsniveaus der sozialen Sicherung, ist kein pauschaler, sondern ein gezielter Einsatz von mehr Steuerfinanzierung vorzuziehen.

[13] Die in die GKV eingebaute Umverteilung ist nicht mehr viel wert, wenn die Leistungen der GKV – im Interesse der Arbeitsplätze – immer weiter gekürzt werden. Und in der Tat kann man bereits heute beobachten, was dann passiert: neben dem „gerechten“ Beitrag zur GKV müssen mit der Praxisgebühr und der pauschalen Versicherung für Zahnersatz gewissermaßen „Kopfprämien“ gezahlt werden. Von Verteilungsgerechtigkeit kann also – jedenfalls gemessen an den üblichen Verteilungszielen – keine Rede sein.

[14] Vgl. F. Breyer, W. Franz, S. Homburg, R. Schnabel, E. Wille: Reform der sozialen Sicherung, Heidelberg 2004.

[15] Vgl. auch C. K. Spieß: Eine Familienkasse als familienbezogene Ergänzung einer Bürgerversicherung?, in: W. Strengmann-Kuhn (Hrsg.): Bürgerversicherung in Deutschland. Wiesbaden 2005.

[16] Auf ein wichtiges Detail der politischen Ökonomie sei etwas näher eingegangen. Auch Kinder sollten eine Pauschalprämie zahlen, da dadurch die Prämie für Erwachsene niedriger wäre als bei einer Null-Prämie für Kinder. Durch die niedrigere Erwachsenen-Prämie sinkt der soziale Ausgleichsbedarf für Erwachsene enorm. Und Kinder und Familien werden nicht überfordert, wenn aufgrund eines Leistungsgesetzes das Kindergeld entsprechend aufgestockt oder die Kinderprämie direkt aus der Familienkasse gezahlt wird. Familien würden perfekt entlastet – und gleichzeitig wäre die politische Nachhaltigkeit groß. Dadurch würde die Pauschalprämie für einen Erwachsenen gegenwärtig bei nur 170 Euro pro Monat liegen.

Notwendig ist es, Phantasie und Gestaltungswillen für die politische Ökonomie der Nachhaltigkeit steuerfinanzierter Sozialleistungen zu entwickeln. Eine Dis-kussion entlang der traditionellen Linie der „versicherungsfremden Leistungen“ ist dabei wenig nützlich. Im vorliegenden Beitrag wurde des wegen auf die bislang unterschätzten polit-ökonomischen Vorzüge einer Pauschalprämie für die Krankenversicherung in Verbindung mit einem steuerfinanzierten sozialen Ausgleich eingegangen.

Rolf Kroker, Jochen Pimpertz

Mehrwertsteuererhöhung zur Finanzierung versicherungsfremder Sozialabgaben

Die Höhe der Arbeitskosten entscheidet maßgeblich darüber, wie viel Arbeit in einer Volkswirtschaft rentabel ist. Jedes einzelne Unternehmen, das im internationalen Wettbewerb bestehen will, ist gezwungen, die betriebliche Produktivität soweit zu erhöhen, dass bei gegebenen Arbeitskosten die Güter zu konkurrenzfähigen Preisen abgesetzt werden können. Nur so lassen sich die Lohnstückkosten auf einem wettbewerbsfähigen Niveau halten. Steigen die Arbeitskosten an, muss also notwendigerweise die Produktivität folgen. Sie ist eine endogene Variable und allenfalls kurzfristig exogen vorgegeben. Die Unternehmen haben offensichtlich die Möglichkeit – und haben diese in der Vergangenheit auch immer wieder genutzt –, den relativ teurer gewordenen Faktor Arbeit durch Kapital, sprich Maschinen zu ersetzen, um so die Arbeitsproduktivität zu steigern und die Lohnstückkosten wieder in Einklang mit den erzielbaren Preisen auf den Absatzmärkten zu bringen.

Diese für jedes einzelne Unternehmen rationale Strategie ist für eine ganze Volkswirtschaft allerdings keineswegs optimal, wenn die Löhne rigide, sprich auf den wachsenden internationalen Konkurrenzdruck nicht hinreichend flexibel reagieren. Dann können Arbeitsplätze dauerhaft verloren gehen. Insgesamt arbeitet die Volkswirtschaft mit einer Kapitalintensität, die zwar tendenziell die Wettbewerbsfähigkeit der bestehenden Unternehmen sichert, die aber mit Vollbeschäftigung nicht kompatibel ist. Vor allem die Arbeitsplätze gering Qualifizierter sind in der Vergangenheit auf diese Weise weggefallen. Sie konnten den gestiegenen Produktivitätsanforderungen nicht mehr genügen. Ziel der Wirtschaftspolitik muss es deshalb sein, einen kostengetriebenen und damit beschäftigungsschädlichen Produktivitätsanstieg zu vermeiden, um so den Rationalisierungsdruck zu verringern. Kurz: Der Faktor Arbeit muss im Vergleich zum Einsatz von Kapital relativ billiger werden. Wie geht das?

Sicherlich steht die Lohn- und damit die Tarifpolitik in der Verantwortung. Sie sollte durch moderate Lohnabschlüsse den Grundstein für ein beschäftigungsintensives Wachstum legen. Zudem muss sie stärker als bisher den Betrieben Gestaltungsspielräume für individuelle, flexible Lösungen eröffnen. Denn Kostenstrukturen, die heute noch wettbewerbsfähig sind, können schon morgen zu einem Problem werden. Bis zentrale Vorgaben an die sich immer rascher verändernden Wettbewerbsbedingungen angepasst sind, ist es für manchen Betrieb und seine Beschäftigten schon zu spät. Allerdings lässt sich feststellen, dass die Tarifpolitik diesbezüglich auf einem guten Weg ist.

Neben den Tariflöhnen sind die Personalzusatzkosten ein wichtiger Ansatzpunkt, um die Kosten des Faktors Arbeit unmittelbar und damit die Lohnstückkosten zu reduzieren. In keinem anderen Industrieland sind diese so hoch wie in Westdeutschland. Im Jahr 2003 kostete die Arbeitsstunde im westdeutschen verarbeitenden Gewerbe (für männliche und weibliche Arbeiter) 27,09 Euro. Davon entfielen allein 11,96 Euro auf die Personalzusatzkosten – gemessen am Direktentgelt von 15,13 Euro sind das 79%. Mit 11,34 Euro je Stunde rangiert Belgien zwar relativ dicht auf, die Arbeitsstunde kostet mit 23,80 Euro insgesamt aber gut 12% weniger als in Deutschland. Andere Länder belasten den Faktor Arbeit mit deutlich weniger Personalzusatzkosten: In den USA und in Großbritannien zum Beispiel belaufen sie sich auf weniger als 6 Euro. Auch in Dänemark liegen sie bei nur 6,70 Euro[1].

Eine maßgebliche Ursache für die hohen Personalzusatzkosten in Deutschland ist die Koppelung

[1] Institut der deutschen Wirtschaft Köln: Standort Deutschland 2005 – Ein internationaler Vergleich, Köln 2004, S. 5.

der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme an das Arbeitsverhältnis. Die Arbeitgeberbeiträge machen deshalb allein 36,6% der Personalzusatzkosten im verarbeitenden Gewerbe aus – 28,2% gemessen am Direktentgelt[2]. So wundert es auch nicht, dass in fast allen Unternehmensbefragungen zu den Standorthandicaps Deutschlands die Personalzusatzkosten ganz oben auf der Liste stehen. Die hohe Steuerbelastung, die ebenfalls zu den gravierenden Standortnachteilen gezählt wird, rangiert in der Regel dahinter. Sicherlich wäre eine unmittelbare Senkung der Sozialkosten zielführend, um das grundlegende Beschäftigungsproblem zu entschärfen. Deshalb geht kein Weg daran vorbei, die sozialen Sicherungssysteme auf die notwendige Basissicherung zu verschlanken und im Gegenzug die Eigenvorsorge zu stärken.

Ein Beispiel: Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln hat vorgerechnet, dass in der gesetzlichen Krankenversicherung im Jahr 1999 der Leistungskatalog um 23 Mrd. Euro hätte reduziert werden können, ohne die medizinisch notwendige ambulante und stationäre Versorgung einzuschränken. Dies hätte eine Reduzierung des Beitragssatzes um 2,4 Prozentpunkte bewirkt[3]. Einiges ist mittlerweile umgesetzt worden, zum Beispiel die Streichung des Sterbegeldes oder Einschränkungen bei der Erstattung von Fahrtkosten.

Neben diesen eher unbedeutenden Ausgabenposten wird ab Juli diesen Jahres ein Sonderbeitrag von 0,9% des beitragspflichtigen Entgelts zu Lasten der Arbeitnehmer fällig, ursprünglich geplant zur Finanzierung eines Teils des Krankengeldes und der Aufwendungen für Zahnersatz. Damit kann die Belastung der Arbeitgeber immerhin um 0,45 Prozentpunkte gesenkt werden – ein erster Teilerfolg. Gleichwohl bleiben die negativen Anreizeffekte, die aus der lohnsteuerähnlichen Beitragsfinanzierung resultieren, auch für den Sonderbeitrag zu Lasten der Arbeitnehmer erhalten. Mit der Umstellung auf ein Gesundheitsprämiensystem bietet sich statt dessen die Möglichkeit, die Finanzierung dauerhaft vom Arbeitsverhältnis zu lösen und die Äquivalenz von Finanzierungsbeitrag und Leistungsanspruch zu stärken.

Davon unabhängig sollte überlegt werden, ob nicht auch eine stärkere Finanzierung der sozialen Sicherung über Steuermittel hilfreich ist. Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln hat sich dafür ausgesprochen und den Vorschlag ins Spiel gebracht, den Beitragssatz zur Bundesanstalt für Arbeit um einen Prozentpunkt zu senken und mit einer entsprechenden Mehrwertsteuererhöhung zu finanzieren[4]. Während die notwendigen und unverzichtbaren Strukturreformen zeitaufwändig sind, könnte auf diese Weise schnell das betriebliche Kalkül zugunsten der Beschäftigung verändert werden.

Was uns die Empirie sagt

Dass dies funktionieren kann, haben verschiedene Studien gezeigt. So hat das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) jüngst mit dem IAB/INFORGE-Modell simuliert, dass eine Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung um einen Prozentpunkt die Zahl der Arbeitsplätze nach zwei Jahren um knapp 150 000 erhöht, wenn zur Gegenfinanzierung eine Erhöhung der Mehrwertsteuer gewählt wird. Langfristig beläuft sich der Beschäftigungseffekt auf 90 000 zusätzliche Arbeitplätze[5]. Auch das DIW kommt in seiner jüngsten Studie zu dem Ergebnis, dass eine Umfinanzierung erhebliche Beschäftigungseffekte haben kann: Eine Senkung der Sozialbeiträge bei gleichzeitiger Erhöhung der Mehrwertsteuer um jeweils 20 Mrd. Euro führt danach mittelfristig zu einem Beschäftigungsaufbau von etwa einem Prozent[6].

Auch unter Wachstumsgesichtspunkten kann eine Gewichtsverlagerung bei der Finanzierung von sozialen Leistungen – weniger Beitragsfinanzierung und dafür mehr Steuerfinanzierung – sinnvoll sein. In seinem Jahresgutachten 2002/2003 hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung eine Analyse zu den „Einflussfaktoren des wirtschaftlichen Wachstums in Industrieländern: Eine Analyse mit Paneldaten“ vorgelegt[7]. In seiner Studie wählt der Sachverständigenrat einen Panel-Ansatz und untersucht die potenziellen Einflussfaktoren auf das wirtschaftliche Wachstum in 17 OECD-Staaten. Die Analyse zeigt, dass eine hohe Abgabenlast (Anteil der Steuern und Sozialabgaben in % des Bruttoinlandsprodukts) das

[2] Chr. Schröder: Personalzusatzkosten in der deutschen Wirtschaft, in: IW-Trends, Vierteljahreszeitschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, 31. Jg., Heft 2/2004, S. 62.

[3] J. Pimpertz: Leitlinien zur Reform der gesetzlichen Krankenversicherung – Von der fiskalischen Reaktion zur Ordnungspolitik des Gesundheitswesens, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, Nr. 271, Köln, S. 38.

[4] IWD Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, 31. Jg., 10.2.2005, S. 8.

[5] M. Feil, G. Zika: Wege zu mehr Beschäftigung, Mit niedrigeren Sozialabgaben aus der Arbeitsmarktkrise?, in IAB-Kurzbericht, Ausgabe Nr. 4 vom 18.4.2005.

[6] V. Meinhardt, R. Zwiener: Gesamtwirtschaftliche Wirkungen einer Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Sozialversicherung, Gutachten des DIW Berlin im Auftrag des DGB Bundesvorstandes, der Hans-Böckler-Stiftung und der Otto-Brenner-Stiftung, Berlin.

[7] Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Wiesbaden 2002, S. 316-336.

wirtschaftliche Wachstum negativ beeinflusst, weil es vor allem die unternehmerischen Investitionen und die Leistungsanreize in einer Volkswirtschaft beeinträchtigt. Der ermittelte Regressionskoeffizient von -0,13 besagt, dass eine Reduzierung der Abgabenquote um 1% das reale Bruttoinlandsprodukt je erwerbfähigen Einwohner um 0,13% erhöht. Beim aktuellen Niveau der gesamtwirtschaftlichen Abgabenquote (Steuern und Sozialbeiträge in Prozent des Bruttoinlandsprodukts in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen) von rund 40% bedeutet eine Reduzierung um einen Prozentpunkt folglich ein Wachstumsplus von gut 0,3%. Der Sachverständigenrat konnte weiter zeigen, dass jede einzelne Komponente der Abgabenquote – Steuern wie auch Sozialbeiträge – für sich genommen das Wachstumspotenzial einer Volkswirtschaft signifikant beeinflusst.

Nun kann man zu Recht einwänden, dass eine Umfinanzierung – Steuern statt Sozialabgaben – ceteris paribus zunächst einmal die gesamtwirtschaftliche Abgabenquote nicht senkt, sondern unverändert lässt. Die Analyse des Sachverständigenrates zeigt aber auch, dass die Struktur der Abgaben in einer Volkswirtschaft wachstumspolitisch von Bedeutung ist. Direkte Steuern, also Abgaben, die auf Einkommen erhoben werden, sind wachstumsschädlicher als indirekte Steuern, die wie zum Beispiel die Mehrwertsteuer den Konsum belasten. Eine Verschiebung der Schwerpunkte in der Finanzierungsstruktur hat also bei gleicher Gesamtbelastung einen positiven Wachstumseffekt.

Ein Zwischenfazit

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten:

- Eine Senkung der Sozialbeiträge und eine Erhöhung der Mehrwertsteuer in jeweils gleichem Umfang fördern das Wachstum und die Beschäftigung.
- Zugleich wird die so genannte Beschäftigungsschwelle gesenkt – jenes Maß an Wachstum, das notwendig ist, um neue Arbeitsplätze entstehen zu lassen. Das Wachstum wird beschäftigungsintensiver.
- Eine solche Maßnahme ist schnell umsetzbar, da sich dafür politische Mehrheiten eher organisieren lassen als für Strukturreformen.

Falsche Signale oder Schritt in die richtige Richtung?

So verlockend dieser Schritt wegen der unmittelbaren, positiven Beschäftigungseffekte auch sein mag, es stellt sich die Frage, ob man mit einer Umfinanzierung möglicherweise die Chancen für eine nachhaltige Strukturreform verschlechtert, also weitreichendere Reformen der sozialen Sicherungssysteme eher unwahrscheinlicher werden. Dann wäre am Ende nichts gewonnen. So wird mitunter argumentiert, dass die Politik häufig nur unter Druck reagiere. Deshalb sei es falsch, einfache Lösungen in Form von Umfinanzierungen anzubieten und damit unnötigerweise den „Druck aus dem Kessel“ zu lassen. Die Politik würde dieses Angebot nur allzu gerne annehmen, weil es ihr kurzfristig die schwierigen und unpopulären Maßnahmen erspare, die angesichts der demographischen Herausforderungen dringend geboten, aber politisch nur schwer zu vermarkten sind. Dieses Argument ist ernst zu nehmen, schließlich war schon häufig der Druck der leeren Kassen und nicht die Gestaltung eines rationalen Sozialsystems ein maßgeblicher Impulsgeber für Reformen. Politökonomische Argumente sprechen deshalb dafür, dieses Instrument nicht leichtfertig aus der Hand zu geben.

Allerdings fällt die Beurteilung anders aus, wenn die Änderung in der Finanzierungsstruktur ordnungspolitisch wohl begründet ist, also mit Blick auf ein auch langfristig stabil konzipiertes System der Sozialen Sicherung erfolgt. Fragen wir also, was im konkreten Fall für eine verstärkte Finanzierung über indirekte Steuern spricht?

Ziel aller Reformen der sozialen Sicherung sollte unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten eine Stärkung des Äquivalenzprinzips sein. Gegenwärtig wird dieses Prinzip aber in vielfältiger Weise verletzt – in der gesetzlichen Rentenversicherung ebenso wie in der Arbeitslosenversicherung, der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung. Dies gilt für die Leistungsseite wie auch für die Finanzierungsseite. Durch die Lohnorientierung der Beiträge besteht auf der Finanzierungsseite kein direkter Zusammenhang zwischen Beitrag, Versicherungsrisiko und Leistungsumfang. Dies gilt in hohem Maße für die gesetzliche Kranken- und die soziale Pflegeversicherung, in abgeschwächter Form aber auch für die Arbeitslosen- und Rentenversicherung. In den Leistungskatalogen der sozialen Sicherungssysteme stecken andererseits in erheblichem Umfang so genannte versicherungsfremde Leistungen. Sie haben mit dem eigentlichen Versicherungszweck nichts zu tun, sondern sind vom Gesetzgeber aus Umverteilungsmotiven vorgeschrieben worden.

Einkommensumverteilung gehört zum Beispiel nicht zu den Aufgaben von Versicherungen. Uneinheitlich definierte Einkommensbegriffe, mangelnde Korrelation von Einkommen und ursprünglichem Versicherungsgegenstand sowie die Komplexität unterschiedlicher Umverteilungsanlässe führen zu unkontrollierbaren und häufig nicht

intendierten Umverteilungseffekten[8]. Mittlerweile kann wohl niemand mehr nachvollziehen, ob die ursprünglich angestrebten Verteilungsziele überhaupt erreicht werden und zu welchen gesamtwirtschaftlichen Kosten dies geschieht. Eine strikte Trennung wäre deshalb unter vielen Aspekten sinnvoll:

- Soziale Umverteilung kann zielgenauer und effizienter über das Steuer-Transfersystem organisiert werden.
- Die soziale Umverteilung wäre transparenter und dadurch einer einfacheren politischen Kontrolle und ökonomischen Evaluation zugänglich.
- Einkommensumverteilung ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Sie nur den Beitragszahlern in den gesetzlichen Sozialsystemen zu übertragen ist ungerecht, und zwar aus zwei Gründen: Zum einen sollten zur Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben grundsätzlich alle Bürger über Steuerzahlungen herangezogen werden. Warum die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Berufsstand (Selbstständige, Beamte, sozialversicherungspflichtige Beschäftigte etc.) ein rationales Kriterium für die Finanzierungsverantwortung sein soll, ist nicht zu begründen. Zum anderen werden in den sozialen Sicherungssystemen Arbeitseinkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenzen sowie nicht beitragspflichtige Einkommen aus der Finanzierung ausgeschlossen, so dass gerade die finanziell Leistungsfähigen gemessen an ihrem Einkommen nur unterproportional zur Finanzierung der gesamtgesellschaftlichen Aufgaben beitragen.

Deswegen für eine Bürgerversicherung mit einkommensteuerähnlichen Beiträgen zu votieren, wäre allerdings vorschnell und nicht zielführend. Denn zum einen operieren die hierzu vorliegenden Modelle immer noch mit Beitragsbemessungsgrenzen und sparen einzelne Einkommensarten aus. Das ursprüngliche Gerechtigkeitsdefizit wird also keineswegs behoben. Zum anderen bleibt die Lohnabhängigkeit der Finanzierung grundsätzlich erhalten. Ausgangspunkt der Überlegung war aber die Frage, wie ein beschäftigungsförderndes Wachstum initiiert werden kann – die spezifische Lohnsteuer zur Finanzierung der sozialen Sicherung durch eine spezifische Einkommensteuer zu ersetzen, liefert dazu keinen sinnvollen Beitrag.

Die versicherungsfremden Leistungen genau zu berechnen, ist auch für Ökonomen keine leichte Aufgabe. Je nach Sichtweise fließen unterschiedliche Werturteile über den Versicherungszweck ein und erschweren eine Abgrenzung und damit auch die quantitative Bestimmung. Sind beispielsweise Rentenzahlungen für Kindererziehungszeiten (ohne eigene Beiträge) versicherungsfremd oder sind sie nicht vielmehr ein konstitutiver Bestandteil eines umlagefinanzierten Alterssicherungssystems[9]? Folgt die Hinterbliebenenversorgung dem Fürsorge- oder Versicherungsmotiv? Weitere Abgrenzungsprobleme gibt es auch in den anderen sozialen Sicherungssystemen. Gleichwohl kann man feststellen, dass in erheblichem Maße versicherungsfremde Leistungen existieren. Das DIW schätzt deren Höhe in ihrem schon zitierten Gutachten auf 83,7 Mrd. Euro jährlich (nach Abzug der Bundeszuschüsse 39,2 Mrd. Euro in der Rentenversicherung, 21,7 Mrd. Euro in der Krankenversicherung und 22,8 Mrd. Euro bei der Bundesanstalt für Arbeit)[10]. In der Summe entspricht dies mehr als 9 Beitragssatzpunkten. Eine Umfinanzierung im Umfang von ein oder zwei Mehrwertsteuerprozentpunkten (rund 9 bzw. 18 Mrd. Euro) ist damit also allemal gedeckt. Die Frage, ob all diese versicherungsfremden Leistungen wirklich ihre sozialpolitische Berechtigung haben, kann man sicherlich zu Recht in Zweifel ziehen. Die Diskussion darüber ließe sich aber viel erfolgversprechender führen, wenn diese Leistungen nicht mehr in einem großen, intransparenten System versteckt erfolgen, sondern offen auf dem Tisch liegen.

Fazit

Die Senkung der Sozialbeiträge und ihre Finanzierung über höhere Steuern lässt sich ökonomisch gut begründen. Mehr wirtschaftliches Wachstum und zusätzliche Arbeitsplätze wären zu erwarten. Der Umfang einer solchen Umfinanzierung ist aber nicht beliebig, sondern an eine sachgerechte Finanzierung versicherungsfremder Leistungen gekoppelt. Ein weiterer Vorteil besteht in der kurzfristigen Umsetzbarkeit, während das bei grundlegenden Strukturreformen derzeit wohl eher unwahrscheinlich scheint. Es ist zu befürchten, dass vor der Bundestagwahl im Herbst 2006 die Politik dazu keine Kraft findet. Klar ist aber auch, dass die Umfinanzierung eine grundlegende Strukturreform der sozialen Sicherung nicht ersetzen kann. Sie verhindert sie aber auch nicht. Im Gegenteil würde mit einem solchen Schritt das Äquivalenzprinzip bereits im Status quo gestärkt – ebenfalls ein wichtiges Ziel grundlegender Strukturreformen.

[8] Für die gesetzliche Krankenversicherung siehe J. Pimpertz: Solidarische Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung – Vom lohnbezogenen Beitrag zur risikounabhängigen Versicherungsprämie, IW-Positionen, Beiträge zur Ordnungspolitik, Nr. 2, Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Köln 2003, S. 9 –25.

[9] J. Pimpertz: Alterssicherung im Drei-Generationenvertrag – zur Berücksichtigung der Kindererziehung in der umlagefinanzierten Sozialversicherung, IW-Positionen, Beiträge zur Ordnungspolitik, Nr. 14, Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Köln 2005.

[10] V. Meinhardt, R. Zwiener, a.a.O., S. 8.

Norbert Berthold, Sascha von Berchem

Echte Reformen statt Umfinanzierung: der Fall der Arbeitslosenversicherung

Zunächst und vor allem: Erneuerungsbedarf besteht in Deutschland auf sehr vielen Feldern. Vor allem die vielen teils rechtlich-institutionellen Beschäftigungshindernisse müssen mit aller Konsequenz angegangen werden, sollen auch für Geringqualifizierte künftig noch konkurrenzfähige Arbeitsplätze hierzulande möglich sein. Die umfangreichen Lohnnebenkosten sind mit ein entscheidendes Faktum dafür, dass die von den Arbeitgebern zu kalkulierenden Arbeitskosten in vielen Bereichen zu hoch sind, um das zum gegebenen Lohn vorhandene Angebot auch geringer qualifizierter und entsprechend wenig produktiver Arbeit umfassend nachfragen zu können. Hohe und persistente Arbeitslosigkeit innerhalb dieser Personengruppe ist die Folge.

Es ist daher durchaus naheliegend, auch darüber nachzudenken, die Finanzierung der Systeme sozialer Sicherung von den unmittelbaren Lohnkosten abzukoppeln und auf eine breitere, steuerfinanzierte Basis zu stellen. So schlugen etwa Michael Hüther (Institut der deutschen Wirtschaft Köln), Thomas Straubhaar (HWWA) und Klaus Zimmermann (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, Institut zur Zukunft der Arbeit, Bonn) in einem gemeinsamen Aufruf jüngst vor, den Solidaritätszuschlag abzuschaffen, den Beitrag zur Arbeitslosenversicherung um einen Prozentpunkt zu senken und im Gegenzug den Normalsatz in der Mehrwertsteuer um zwei Prozentpunkte anzuheben. Damit sollen Arbeitseinkommen entlastet und die Anreize für neue Arbeitsplätze sowie beschäftigungsintensivere Investitionen verbessert werden.

Bloße Umfinanzierung: wenig zielführend und gefährlich

So einleuchtend dieser Umfinanzierungsvorschlag auf den ersten Blick auch sein mag, so vielfältig und keinesfalls vernachlässigbar sind jedoch auch die mit einer solchen Maßnahme verbundenen Probleme. Zunächst einmal werden durch bloße Umfinanzierung die insgesamt relevanten Lasten nicht verringert, sie werden nur anders auf die beteiligten Akteure verteilt. Negativen Einfluss auf die Beschäftigungssituation übt der gesamte Keil zwischen Bruttolohnkosten und realem Nettolohn der Arbeitnehmer aus, die genaue Aufteilung zwischen Steuern und Abgaben ist dabei weniger relevant. Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer hätte das gewerkschaftlich organisierte Bestreben der Arbeitnehmer nach einem angemessenen Kaufkraftausgleich in Form entsprechender Nominallohnerhöhungen zur Folge. Vormals Personalzusatzkosten wären nun direkte Lohnkosten, gewonnen wäre damit wenig. Im Kern ändert sich daran auch nichts, wenn – wie der Vorschlag vorsieht – für Güter und Dienstleistungen, die mit einem hohen Anteil an geringqualifizierter Arbeit erstellt werden, ein ermäßigter Mehrwertsteuersatz gelten würde. Überdies scheint fraglich, ob eine solche Differenzierung hinreichend klar zu regeln und praktikabel wäre, ohne unliebsame Wettbewerbsverzerrungen zu verursachen.

Darüber hinaus widerspricht eine zunehmende Steuerfinanzierung der Leistungen der Arbeitslosenversicherung dem Grundgedanken einer effizienten Versicherung, einer weitestmöglichen Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen, einer Rückkopplung von schadensrelevantem Verhalten und Kostenbeteiligung. Schon im gegenwärtigen System der Arbeitslosenversicherung kann von einer hinreichenden Berücksichtigung dieser Effizienzaspekte nicht die Rede sein. Eine Verlagerung in Richtung Steuerfinanzierung würde die Situation verschlimmern. Eine Reduktion von Verursachergerechtigkeit und Risikoäquivalenz wäre wie in jeder anderen Versicherung auch mit einem Anstieg von gemeinwohlschädigendem „Moral Hazard"-Verhalten aller beteiligten Akteure – Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Gewerkschaften – verbunden, der strukturelle Wandel würde zusätzlich gebremst. Für das wirtschaftliche Wachstum und die Beschäftigung wäre nichts gewonnen.

Schließlich sollte bedacht werden: Nachhaltige Beschäftigungseffekte von einer bloßen Umfinanzierung von Beiträgen zu Steuern wären nicht zu erwarten. Sehr wohl zu rechnen wäre allerdings damit, dass die dringend erforderliche Aufgaben- bzw. Ausgabenkritik sowie die systematische und versicherungskompatible Umstrukturierung der Leistungsfinanzierung in der Arbeitslosenversicherung aus den ohnehin wenig reformfreudigen Augen gerieten. Es würde Druck aus dem Reformkessel genommen, dringender Handlungsbedarf würde kaschiert, systeminhärente Ineffizienzen dauerten

fort. Die insgesamt zu tragenden Lasten würden jedenfalls eher zu- als abnehmen. Vor diesem Hintergrund ist auch der jüngst vom DIW publizierte Vorschlag einer Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Sozialversicherung ambivalent zu sehen. In jedem Fall richtig daran ist der Ansatz, die versicherungstechnische Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen zu stärken und die vielfältigen Elemente gezielter interpersoneller Umverteilung aus den Versicherungssystemen zu entfernen. Allerdings kann nicht angehen, etwa die ineffizienten Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung, für die jährlich deutlich über 20 Mrd. Euro großteils verplempert werden, ohne weiteres in das Steuersystem zu verschieben und damit zu Lasten heutiger und zukünftiger Steuerzahler ineffiziente, politisch motivierte Maßnahmen am Leben zu erhalten und gar noch zu stärken.

Will man durch Reformen im Bereich der Arbeitslosenversicherung nachhaltig Kostendruck von den Schultern der Arbeit nehmen, sollte man nicht die ökonomisch sinnvolle Beitragsfinanzierung unterhöhlen, sondern Effizienzsteigerungen durch eine verursachergerechtere Balance von Finanzierungsbeiträgen und Leistungen sowie grundsätzliche Umgestaltungen auf der Ausgaben- bzw. Leistungsseite realisieren. Die jüngsten „Reförmchen“ in diesem Kontext – etwa die Verkürzung der Anspruchsberechtigung auf Arbeitslosengeld auf 12 Monate und ab dem 55. Lebensjahr auf 18 Monate – mögen durchaus als ein kleiner Schritt in die richtige Richtung gelten. Dem fundamentalen Bedarf an Reformen werden sie allerdings nicht gerecht.

Reform der Arbeitslosenversicherung

Notwendig ist eine echte und umfassende Reform der Arbeitslosenversicherung. In Zeiten sektoraler Strukturbrüche und schrumpfender Nachfrage nach einfacher Arbeit darf eine Arbeitslosenversicherung nicht den unumgänglichen strukturellen Wandel behindern. Vielmehr sollten Anreize für eine möglichst große räumliche, sektorale sowie beruflich-qualifikatorische Mobilität der Arbeitnehmer geschaffen werden. Zudem sollte der erforderliche Schutz individueller als bisher gestaltet sein, und nicht alle Leistungen, die momentan vom Staat über die Arbeitslosenversicherung angeboten werden – gerade im Bereich aktiver Arbeitsmarktpolitik –, sind auch sinnvoll. Ferner sind Frühverrentungsmaßnahmen und familienpolitisch motivierte Umverteilungen nicht länger über die Arbeitslosenversicherung abzuwickeln, sondern sofern als notwendig erachtet aus dem Steueraufkommen zu finanzieren. Ein erfolgversprechender Reformansatz lässt sich kurz und knapp in etwa wie folgt umreißen[1].

Das obligatorische Grundpaket

Die staatliche Arbeitslosenversicherung bietet ein verpflichtendes Grundpaket sowie zusätzliche Wahlpakete als Bestandteile der individuellen Kontrakte an. Kernelement des Grundpaketes ist neben dem Arbeitslosengeld ein Anspruch auf Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten. Das Arbeitslosengeld orientiert sich dabei in seiner Höhe am hypothetischen Sozialhilfeanspruch des betreffenden Haushalts[2]. Diese Mindestabsicherung ist nötig, um zu verhindern, dass Arbeitnehmer keinen Beitrag für ihre finanzielle Absicherung leisten und im Schadensfall unter Umständen sofort der steuerfinanzierten Sozialhilfe zur Last fallen. Eine Verpflichtung zu einer höheren Absicherung kann ökonomisch kaum begründet werden. Die Dauer der Transfergewährung sollte generell auf zwölf Monate begrenzt sein; danach sind Arbeitslose bei Bedürftigkeit auf die Sozialhilfe zu verweisen[3].

Das Grundpaket enthält darüber hinaus einen Anspruch auf Beratung und Vermittlung. Diese Aufgabe wurde in der Vergangenheit vornehmlich von den Arbeitsämtern übernommen – alles andere als erfolgreich. Was die Umsetzung aktiver Hilfestellungen auf dem Weg zurück in Arbeit angeht, ist auch nicht ersichtlich, warum dies von staatlichen Stellen am besten erledigt werden sollte. Es gibt keinen Grund, privaten Anbietern die Chance zu verwehren, ihre Qualitäten auf diesem Felde unter Beweis zu stellen, zumal es klare Anzeichen für ihre Überlegenheit gibt. Wettbewerb und eine erfolgsabhängige Entlohnung bewirken hier Wunder. Die staatlich organisierte Arbeitslosenversicherung nimmt daher nicht selbst die Beratungs- und Vermittlungsfunktion wahr, sondern gibt Gutscheine an die Arbeitslosen aus, die diese an einen Leistungsanbieter ihrer Wahl weiterreichen können. Potenzielle Leistungsanbieter sind private Vermittler, die Arbeitsämter und kommunale Gebietskörperschaften. Die Gutscheine können bei einer erfolgreichen und nachhaltigen Vermittlung bei der Arbeitslosenversicherung eingelöst werden.

[1] Ausführlich zum Reformvorschlag siehe N. Berthold, S. von Berchem: Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut – Markt, Staat und Föderalismus, Berlin 2002; sowie N. Berthold, S. von Berchem: Zur Reform der Arbeitslosenversicherung – Markt, Staat oder beides?, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 53. Jg. (2004), H. 3, S. 287-314.

[2] Der hier verwendete Begriff „Sozialhilfe“ umfasst sowohl das Arbeitslosengeld II nach SGB II als auch die Sozialhilfe nach SGB XII.

[3] Das zugrundeliegende Reformkonzept beinhaltet konkrete Vorschläge zur Reform der Sozialhilfe. Demnach hat die Sozialhilfe der Zukunft in weitaus stärkerem Maße als bisher in dezentraler, kommunaler Gesamtverantwortung zu erfolgen. Der mit Hartz IV verfolgte zentralistische Weg legt kommunales Problemlösungspotenzial brach und kann aus ökonomischer Sicht nur als „Holzweg“ bezeichnet werden.

Zwischen privaten Anbietern, Arbeitsämtern und Kommunen wird ein intensiver Wettbewerb um die erfolgreichsten Methoden entfacht; ineffiziente Anbieter werden sich in diesem System nicht halten können. Um zu verhindern, dass ein „Rosinenpicken" stattfindet und die schlechteren Risiken lediglich in die Sozialhilfe durchgereicht werden, muss sich die Höhe der Erfolgshonorare möglichst differenziert nach der Schwere der Fälle richten. Qualifikation, Alter, Herkunft, bisherige Erwerbsbiographie, Dauer der Arbeitslosigkeit vor Vermittlungsbeginn und Verschiedenes mehr sollten sich in der Höhe der Vermittlungsprämie wiederfinden.

Die Finanzierung des Grundpaketes

Finanziert wird das Grundpaket über Beiträge. Da die Gewerkschaften durch ihre Lohnpolitik die Höhe der Arbeitslosigkeit entscheidend mit beeinflussen, sollten auch sie an der Finanzierung beteiligt sein. Die gewerkschaftliche Zuschusspflicht würde ihre lohn- und tarifpolitischen Verfehlungen in Grenzen halten. Wären darüber hinaus die Beiträge nach Unternehmungen, Sektoren und Regionen differenziert sowie an lohn- und tarifpolitisches Fehlverhalten gekoppelt, würde auf diese Weise die gewerkschaftliche Budgetrestriktion nachhaltig gehärtet. Die Anreize gingen zurück, unternehmerische, sektorale und regionale Besonderheiten nur unzureichend zu berücksichtigen. Im Übrigen entsteht zusätzlicher Druck auf die Gewerkschaften, ihr „Moral Hazard"-Verhalten einzuschränken, wenn es spürbare Rückkopplungen zwischen individueller Schadenshäufigkeit/-höhe und individueller Prämie bei Arbeitnehmern und Unternehmungen gibt. Ist eine direkte Beteiligung der Gewerkschaften an der Finanzierung nicht realisierbar, bleibt immer noch dieser Weg, die Mitverursacher der Beschäftigungsmisere zu disziplinieren.

Sind die Beiträge der Arbeitgeber wie gegenwärtig als einheitlicher Prozentsatz des beitragspflichtigen Arbeitseinkommens der Versicherungspflichtigen konzipiert, erfolgt eine massive Subventionierung derjenigen Branchen, Sektoren und Unternehmen, die bei der Arbeitslosenversicherung höhere Kosten in Form von häufiger oder lange währenden Zahlungen von Arbeitslosengeld verursachen, durch solche Branchen, Sektoren und Unternehmen mit unterdurchschnittlicher Kostenverursachung. Die Unternehmen fällen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ineffiziente Entlassungsentscheidungen, Lohn- und Preisstrukturen werden systematisch verzerrt und spiegeln nicht die tatsächlich verursachten Kosten der Produktion wider. Wettbewerb und struktureller Wandel werden unweigerlich verzerrt. Deshalb sollten die von den Arbeitgebern zu entrichtenden Beiträge – analog dem „experience rating" im amerikanischen Arbeitslosenversicherungssystem – an die Inanspruchnahme der Versicherung durch ihre (ehemaligen) Mitarbeiter gekoppelt sein. Auf diese Weise stärker differenzierte branchen-, sektoren- bzw. unternehmensspezifische Beitragssätze würden der exzessiven Subventionierung niedergehender durch aufblühende Unternehmen und Sektoren ein Ende bereiten, der strukturelle Wandel würde beschleunigt.

Auch für die Arbeitnehmer gilt es, den Äquivalenzgedanken zu stärken. Sowohl das individuelle Risiko als auch die Bereitschaft des Einzelnen, den Schaden möglichst gering zu halten, müssen sich in den Beiträgen niederschlagen. Eine Klassifizierung der Einzelrisiken anhand diverser Kriterien ist bis zu einem gewissen Grad möglich und auch ökonomisch sinnvoll. Dabei können gemäß dem sozialstaatlichen Solidaritätsprinzip unveränderbare Bestimmungsgrößen der individuellen Risiken wie Alter, Herkunft oder Geschlecht durch Beiträge, die von diesen Merkmalen abstrahieren, wegtypisiert und von allen Versicherten gemeinsam getragen werden. Damit die Beiträge jedoch die gewünschte Lenkungs- und Anreizwirkung entfalten können, müssen sich grundsätzlich beeinflussbare und risikobestimmende Merkmale wie Beruf, Branche, Sektor, Region, Qualifikation etc. in den jeweils zu zahlenden Prämien widerspiegeln. So werden Anreize geschaffen, das eigene Risiko zu verbessern bzw. Schaden möglichst zu vermeiden.

Da sich jeder Arbeitnehmer zumindest im Umfang des Grundpaketes versichern muss und diese Lenkungs- bzw. Anreizwirkung jeden erfassen soll, ist eine Kompression der Prämienvariation sowohl nach unten als auch nach oben erforderlich. Auch können jedwede Bonus-Malus-Systeme auf der Beitragsseite die Anreize zum Wiedereintritt in das Arbeitsleben reduzieren, wenn die zu erwartende Prämie bei einer Wiederbeschäftigung allzu sehr steigt. Dies würde insbesondere die Reintegration von Langzeitarbeitslosen erschweren. Ziel der staatlichen Arbeitslosenversicherung muss es jedoch sein, durch differenzierte Beiträge einen spürbaren Zusammenhang zwischen individuellem Risiko/Verhalten und Prämie herzustellen, ohne dabei das Spezifische bei der Versicherung des Risikos Arbeitslosigkeit zu missachten. Der Staat als Mitverursacher von Arbeitslosigkeit bleibt in der Verantwortung, sämtliche Risiken haben spürbare Anreize zur Schadensminimierung, der ökonomisch sinnvolle Schutz vor den materiellen Risikofolgen von Arbeitslosigkeit kann gewährleistet werden. Verpflichtet sich die

Versicherung zudem dazu, einen bestimmten Anteil der individuellen Prämienleistung zu akkumulieren, zu verzinsen und am Ende der Vertragsdauer die aufgelaufene Summe auszuzahlen – wobei die individuell zurückgezahlte Summe um etwaige ausgezahlte Arbeitslosengelder und Gutscheinbeträge verringert wird –, so lassen sich auf diese Weise nicht nur Anreize für die Versicherten schaffen, versicherungsrelevanten Schaden gering zu halten. Es würde dadurch auch ein Großteil der ohnehin nur schwer zu definierenden Umverteilung durch Versicherungszwang und komprimierte Prämienstruktur ex post wieder rückgängig gemacht.

Wahltarife: vieles ist möglich, doch alles hat seinen Preis

Wie in anderen Zweigen der sozialen Sicherung sollte auch in der Arbeitslosenversicherung den Arbeitnehmern mehr Eigenverantwortung und Individualität zugestanden werden. Innerhalb definierter Grenzen sollte es ihnen freistehen, entsprechend individueller Präferenzen Parameter des Grundpaketes beitragswirksam zu verändern. Denkbar ist etwa eine Absicherung mit einem höheren Arbeitslosengeld als im Grundpaket verpflichtend vorgesehen. Auch sollte über das Zeitprofil der Leistung nicht generell entschieden werden. Vielmehr bietet es sich an, dem Versicherungsnehmer selbst eine Wahlmöglichkeit zwischen zeitlich alternativ ausgestalteten Leistungen zu belassen. Generelle oder an bestimmte Tatbestände geknüpfte Karenzzeiten könnten dem Versicherungsnehmer ebenso als Option eingeräumt werden. Schließlich sollte es im Rahmen der Wahltarife innerhalb einer gewissen Bandbreite möglich sein, für sich individuelle Zumutbarkeitskriterien zu vereinbaren. Wer nicht jeden Job akzeptieren will, den er gemäß der Kriterien des Grundpaketes annehmen müsste, hat mit höheren Beiträgen zu rechnen. Umgekehrt können gerade die schlechten Risiken ihre Beiträge dadurch reduzieren, dass sie sich zu strengeren Zumutbarkeitskriterien, etwa zu einem Höchstmaß an regionaler und beruflicher Mobilität, verpflichten. Die Arbeitslosenversicherung wird diesen Wünschen mit Wahltarifen, die gewünschte Leistung und individuelles Risiko in zusätzlichen Beitrag umrechnen, entsprechen müssen. Ein transparentes Beitrags-Leistungs-System ist erforderlich.

Das Grundpaket enthält außer Beratung/Vermittlung keine Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik. Nicht nur, dass sich die herkömmlichen Maßnahmen der staatlichen aktiven Arbeitsmarktpolitik eher als schädlich erweisen und die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosigkeit kaum ein Stück weit abbauen; für die Pflege ihres Humankapitals sind die Individuen vor allen Dingen selbst verantwortlich. Es ist dies weder Aufgabe des Staates, noch kann er diese besonders gut erfüllen. Den Arbeitnehmern sollte es im Rahmen der Wahltarife jedoch freistehen, sich gegen den Verlust an Qualifikation zu versichern, sie müssen dann jedoch bereit sein, den adäquaten Beitragsaufschlag zu zahlen. Im Schadensfall gibt die Versicherung einen entsprechenden Qualifizierungsgutschein an den Versicherten aus, den dieser an einen in Frage kommenden Leistungsanbieter weiterreichen kann. Dabei sollte die freie Auswahl zwischen den Angeboten aller (zertifizierten) Anbieter von Fort- und Weiterbildung bestehen: Arbeitsämter, Kommunen und private Anbieter. Da Arbeitnehmer einen solchen Gutschein durch einen Beitragsaufschlag selbst bezahlen müssen, ist zu erwarten, dass sehr genau darauf geachtet wird, welche Maßnahme welchen Trägers für welchen Typ Arbeitnehmer überhaupt Aussicht auf Erfolg hat. Kostentransparenz und direkte Kostenbeteiligung führen zum kritischen Markttest.

Wanted: mehr Mut zu echten Reformen!

Durch eine neue Form der staatlich organisierten Arbeitslosenversicherung, in der durch differenzierte Beiträge und möglichst viel Wahlfreiheit in der Tarif- und Leistungsgestaltung den individuellen Präferenzen der Versicherten stärker als bisher entsprochen wird, kann das Verhalten von Arbeitnehmern, Arbeitgebern und Gewerkschaften erheblich beeinflusst werden. Ein Großteil der schädlichen Quersubventionierung verschwindet aus der Arbeitslosenversicherung. Besteht für alle Versicherten ein spürbarer Zusammenhang zwischen individuellem Risiko und Versicherungsprämie, und wird das Kosten-Externalisierungspotenzial von einzelnen Unternehmen und Gewerkschaften verringert, bietet die Versicherung neben dem gewünschten Schutz auch klare Anreize zu regionaler, sektoraler und beruflich-qualifikatorischer Mobilität. Der strukturelle Wandel insgesamt wird begünstigt, ökonomischen Realitäten wird Rechnung getragen. Private Anbieter, Arbeitsämter und Kommunen kämpfen um Marktanteile und Prämien, damit letztlich für mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit.

Auf diese Weise, durch eine konsequente und umfassende Reform des Arbeitslosenversicherungssystems, lassen sich erhebliche Effizienzgewinne erzielen und die volkswirtschaftlich zu stemmenden Lasten verringern, nicht nur anders verteilen. Eine bloße Umschichtung von der Beitrags- zur Steuerfinanzierung kann dazu keine Alternative darstellen. Etwas mehr Mut braucht es schon!