

Steuer- oder Abgabenstaat?



von Fritz W. Scharpf

Fritz W. Scharpf (geb. 1935) ist emeritierter Professor und ehemaliger Direktor des Max-Planck-Institutes für Gesellschaftsforschung in Köln.

Seit nunmehr Jahrzehnten ist Deutschland mit hohen Arbeitslosenzahlen konfrontiert. Insbesondere in den letzten Jahren sind in diesem Zusammenhang die Lohnnebenkosten in die Diskussion gekommen. Sie müssten gesenkt werden, um Deutschland wieder wettbewerbsfähig zu machen.

Deutschland im Vergleich

Im internationalen Vergleich ist das deutsche Beschäftigungsniveau tatsächlich niedrig. Bei genauerer Betrachtung gilt dies jedoch nicht für die Sektoren, die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind (zu denen neben Landwirtschaft und Industrie heute auch die produktionsbezogenen Dienstleistungen und der Finanzsektor gehören). Hier nimmt die Beschäftigung zwar ab, liegt aber immer noch über dem Durchschnitt der hochentwickelten Industriestaaten und sogar erheblich über dem amerikanischen Niveau. Deutschlands Rückstand betrifft den geschützten Sektor, in dem lokale Dienstleistungen erbracht und konsumiert werden – also gerade jene Bereiche, die nicht dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind. Dies betrifft sowohl Arbeitsplätze mit hohen Qualifikationsanforderungen (etwa im Bildungswesen und im Gesundheitswesen) als auch »einfache« Dienstleistungen im Handel, in Hotels und Restaurants, bei der Instandhaltung und Reparatur von Wohnungen, Geräten und Fahrzeugen. Dies spricht dafür, dass in Deutschland nicht die Höhe der Steuer- und Sozialabgaben, sondern deren Systematik das Problem ist.

Beschäftigungsschädliche Finanzierungsstruktur

Insgesamt liegen die Beschäftigungsquoten im geschützten Sektor in Deutschland erheblich unter dem Niveau der skandinavischen und angelsächsischen Länder oder auch der Schweiz. Allerdings werden Dienstleistungen in Dänemark und Schweden in erster Linie im *öffentlichen Sektor* angeboten, während in den angelsächsischen Ländern, in der Schweiz und Japan die *privaten Dienstleistungen* dominieren. Deutschland hat, zugespitzt, so wenig Arbeitsplätze in den privaten Dienstleistungen wie die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten und so wenig Beschäftigung im öffentlichen Sektor wie die USA.

Im internationalen Vergleich gehört Deutschland zu den Ländern mit relativ geringer Gesamt-Abgabenlast. Der Anteil von Steuern plus Sozialabgaben am Bruttoinlandsprodukt ist hier niedriger als in den übrigen kontinentaleuropäischen Sozialstaaten und viel niedriger als in Skandinavien. Da in Deutschland Arbeitsplätze im Bildungs- und Gesundheitswesen und in den sozialen Diensten ganz überwiegend aus öffentlichen Abgaben finanziert werden, erklärt die niedrige Gesamt-Abgabenquote auch die niedrige Zahl von Dienstleistungsarbeitsplätzen mit hohen Qualifikationsanforderungen.

Die geringe Zahl von Arbeitsplätzen in den einfachen Dienstleistungen wird dagegen durch die Abgabenstruktur erklärt, die dem typischen kontinentaleuropäischen Muster entspricht: ein hohes Aufkommen aus Sozialabgaben, ein vergleichsweise niedriges Aufkommen aus Steuern aller Art und ein extrem niedriges Aufkommen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer – wo Deutschland zusammen mit Frankreich, den Niederlanden und Japan am untersten Ende der hochentwickelten Industrieländer und noch deutlich unter den USA liegt.

Im internationalen Vergleich konnte gezeigt werden, dass Unterschiede im Steueraufkommen aus Einkommen und Gewinnen keinen Einfluss auf das Beschäftigungsniveau insgesamt und auch keinen Einfluss auf die Beschäftigung in den privatwirtschaftlich angebotenen Dienstleistungen

Deutschland hat eine Dienstleistungslücke:
Da Deutschland im Exportbereich überaus konkurrenzfähig ist, liegt das beschäftigungspolitische Problem im Binnensektor. Sowohl die privaten als auch die staatlichen Dienstleistungen liegen international unter dem Durchschnitt.



der geschützten Sektoren haben. Dagegen ist der Einfluss der Sozialabgaben auf Arbeitsplätze im privaten Sektor negativ – und sogar stark negativ, wenn man nur die relativ niedrig entlohnten »einfachen« Dienstleistungen betrachtet.

Der Grund liegt darin, dass die Einkommensteuer mit der Höhe der Einkommen ansteigende Tarife hat und erst oberhalb eines Grundfreibetrags erhoben wird, so dass Teilzeitarbeit und niedrig entlohnte einfache Dienstleistungen davon kaum betroffen werden. Im Gegensatz dazu werden die Tarife der Sozialabgaben normalerweise ohne Freibetrag auch auf niedrige Einkommen angewandt und ihre Verteilungswirkung ist wegen der Beitragsbemessungsgrenzen im Ergebnis regressiv – d.h. niedrige Einkommen werden stärker belastet als höhere. Da die Nettolöhne im Niedriglohnbereich nicht unter das Niveau der Sozialhilfe fallen können, müsste die gesamte Abgabenbelastung (die in Deutschland derzeit mehr als 42 Prozent des Nominallohns ausmacht) vom Arbeitgeber getragen und auf den Preis der Dienstleistung aufgeschlagen werden. Das Gleiche gilt übrigens für die Mehrwertsteuer. Im Effekt werden die einfachen Dienstleistungen dadurch vom regulären Arbeitsmarkt vertrieben – und durch Eigenarbeit oder durch Schwarzarbeit ersetzt. Bemerkenswert ist, dass eine Reihe von Ländern, in deren Finanzwirtschaft die Sozialabgaben ebenfalls eine große Rolle spielen (z. B. die

Niederlande, Österreich, Schweiz), es geschafft hat, die Belastung niedriger Arbeitseinkommen gering zu halten – und dadurch deutlich höhere Beschäftigungsquoten in den einfachen Dienstleistungen zu erreichen.

Folgerungen für eine aktive Beschäftigungspolitik

Wer die Beschäftigungssituation in Deutschland verbessern will, muss die Zahl der Arbeitsplätze bei den privaten und öffentlichen Dienstleistungen erhöhen. Bei einer solchen Doppelstrategie käme es *erstens* darauf an, die Lohnnebenkosten zu vermindern und insbesondere die Abgabenlast auf niedrige Arbeitseinkommen deutlich zu senken. *Zweitens* sollte auch die Zahl der Arbeitsplätze im Bildungs-, im Gesundheitswesen und in den sozialen Diensten erhöht werden, die überwiegend öffentlich finanziert sind. Hierfür müsste entweder die Abgabenlast insgesamt oder der Anteil privater und einkommensabhängiger Mitfinanzierung (Eigenbeiträge im Gesundheitswesen, Studiengebühren etc.) spürbar erhöht werden. Mit einer Kombination beider Maßnahmen ließen sich wahrscheinlich am schnellsten beschäftigungspolitische Erfolge erringen.

Nötig ist also nicht ein Abbau, sondern eine Umfinanzierung des Sozialstaats – weg von den Lohnnebenkosten und hin zur Steuerfinanzierung

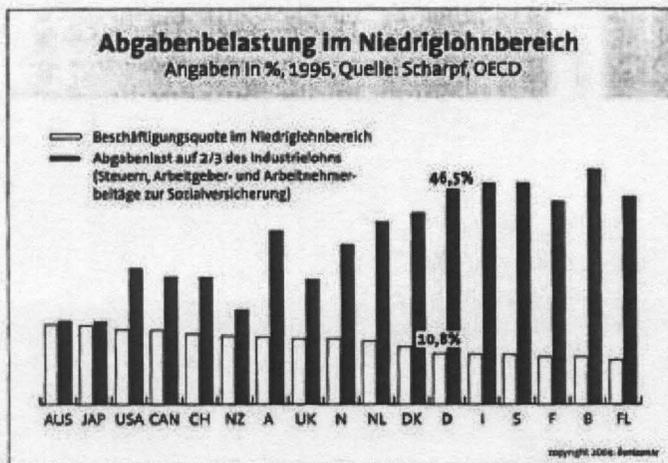
– und vermutlich sogar eher eine Erhöhung der Abgabenlast insgesamt. Nach dem Gesagten wäre es sinnvoll, die Entlastung von Lohnnebenkosten durch ein höheres Aufkommen aus der Einkommensteuer zu finanzieren, und das Gleiche gilt für die Ausweitung der öffentlich finanzierten Dienstleistungen im Bildungswesen, im Gesundheitswesen und in den sozialen Diensten.

Steuerfinanzierter Sozialstaat

Es lässt sich daher zusammenfassen: Erstens sind die Lohnnebenkosten kein Problem für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft insgesamt, wie die jährlichen Exporterfolge belegen. Zweitens ist die Struktur der Sozialstaatsfinanzierung über Lohnnebenkosten tatsächlich ein Problem, wenn man die Binnenökonomie und speziell den Sektor der einfachen Dienstleistungen betrachtet. Hierdurch werden systematisch Beschäftigungschancen verschenkt, indem die Beschäftigungsschwelle in diesem Bereich der Wirtschaft nach oben gesetzt wird. Gleichzeitig liegt auch die Beschäftigung in den öffentlich finanzierten Dienstleistungen unter dem internationalen Durchschnitt. Der Öffentliche Sektor beschäftigt bei uns nur 7,9% des Erwerbspersonenpotenzials. Sogar in den USA ist dieser Anteil mit 10,7% höher und in Schweden ist er mit 22,6% knapp dreimal mal so hoch.

Nötig wäre also eine starke Absenkung der Sozialabgaben insbesondere bei den niedrigen Erwerbseinkommen, was am besten durch die Einführung von Freibeträgen bei den Sozialversicherungen erreicht würde. Zugleich müsste das Aufkommen aus der Einkommensteuer erheblich erhöht werden, wobei freilich bei der Besteuerung von Unternehmensgewinnen und Kapitaleinkommen der verschärfte internationale Steuerwettbewerb zu respektieren wäre.

Dem entspricht das skandinavische Modell der *dualen Einkommensteuer*. Die deutsche Steuerpolitik hingegen verfolgte in den letzten Jahren eine entgegengesetzte Strategie. Unter dem Druck des internationalen Steuerwettbewerbs hat sie nicht nur die Steuersätze für Unternehmensgewinne und Kapitalerträge gesenkt (was notwendig war), sondern auch den Tarif für die Steuern auf persönliche Einkommen, während der Versuch, die zahlreichen Ausnahmetatbestände zu beseitigen, am Widerstand der Opposition scheiterte. Eine kurzfristig wirksame Korrektur, die nicht vom Bundesrat blockiert werden könnte, wäre aber dennoch möglich. Sie erforderte eine deutliche Erhöhung der »Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer« (nicht: zur Körperschaftsteuer), die als Zuschlag auf die Einkommensteuerschuld allein dem Bund zufließt und die zur Gegenfinanzierung von Freibeträgen bei der Sozialversicherung eingesetzt werden könnte. ♦



Sozialabgaben und Beschäftigung:
Der Zusammenhang zwischen Sozialabgaben und Beschäftigung ist nur im Niedriglohnbereich negativ. Weil die Abgabenbelastung mangels Freibetrag sofort wirkt, stellt sie in diesem Bereich eine Beschäftigungsschwelle dar.