

# **Reduzierung der Sozialabgaben statt Kombilohn**

**Peter Bofinger und Stephan Fasshauer, Universität Würzburg**

## **Einleitung**

Trotz der sich jetzt abzeichnenden Trendwende am Arbeitsmarkt ist auf absehbare Zeit kaum mit einer durchgreifenden Lösung des Beschäftigungsproblems in Deutschland zu rechnen. Dies dürfte insbesondere für Ostdeutschland und für den großen Block der weniger qualifizierten Erwerbsfähigen gelten. Bei dieser Konstellation ist es nicht überraschend, daß von Politik und Wissenschaft nunmehr verstärkt auch nach unkonventionelleren Lösungsansätzen gesucht wird. Ein derzeit heftig diskutiertes Modell ist der sogenannte Kombilohn. Nach diesem Modell soll ein Langzeitarbeitsloser, der eine niedrig bezahlte Arbeit aufnimmt, ein Einkommen erzielen, das mindestens 73 % (Lediger) bzw. 77 % (Verheirateter) seines früheren Nettoeinkommens beträgt. Die Kosten dafür sollen von der Arbeitslosenhilfe übernommen werden.<sup>1</sup>

Bei der bisherigen Debatte über den Kombilohn<sup>2</sup> zeigt sich das grundsätzliche Problem, daß dieser Lösungsvorschlag - wie viele andere auch - weitgehend isoliert analysiert wird. Ohne eine umfassende Ursachenanalyse der Arbeitslosigkeit ist dabei die Gefahr jedoch groß, daß man sich mit einer Symptomtherapie begnügt, ohne die wirklichen Ursachen zu beheben. Im folgenden soll daher zunächst eine umfassende Diagnose der Beschäftigungsprobleme von gering qualifizierten Arbeitnehmern vorgenommen werden. In einem zweiten Schritt wird dann der Kombilohn mit konkurrierenden Lösungsansätzen verglichen.

## **Das Beschäftigungsproblem der gering qualifizierten Arbeitnehmer**

Ein Blick in die Statistik (Tabelle 1) zeigt überdeutlich, daß die Arbeitslosigkeit heute in erster Linie als ein Problem gering qualifizierter Menschen anzusehen ist. In dieser Gruppe liegt die Arbeitslosenquote mit 18,9% fast doppelt so hoch wie bei den Erwerbsfähigen mit beruflicher Ausbildung und sechsmal so hoch wie bei den Fachhochschulabsolventen, die in Deutschland die geringste Arbeitslosigkeit aufweisen. In Westdeutschland sind die gering Qualifizierten die einzige Bevölkerungsgruppe, für die ein wirklich gravierendes Beschäftigungsproblem zu konstatieren ist. Für Fachhochschüler und Universitätsabsolventen ist in ganz Deutschland ein Zustand der Vollbeschäftigung gegeben.

---

<sup>1</sup> Siehe dazu N. Blüm, U. Fink, H. Geißler und H. Seehofer: Arbeit ist genug vorhanden, Presseerklärung vom 13. August 1998 zum Bundestagsbeschluß, S. 4ff.

<sup>2</sup> Siehe dazu beispielsweise: H. Siebert: Warum der Kombilohn nichts taugt“, in: Süddeutsche Zeitung vom 10.08.1998, S. 16; o.V.: Handelsblatt vom 28. 07.1998, S. 2; U. van Suntum: Beim Kombilohn kommt es darauf an, wie man es macht, in: Handelsblatt vom 25.08.1998, S. 2 und J. Eckhoff: Der Kombilohn stößt ein Subventionstor zu Lasten der Steuerzahler auf, in: Handelsblatt vom 30.07.1998, S. 2.

Tabelle 1: Arbeitslosenquoten nach Bildungsabschluß in Prozent (September 1997)

|   | West | Ost  | Deutschland |
|---|------|------|-------------|
| <b>ohne abgeschlossene Berufsausbildung</b> | 18,3 | 28,6 | 18,9        |
| <b>Lehr/Anlernausbildung</b>                | 7,2  | 19,3 | 9,8         |
| <b>Fachschule</b>                           | 6,3  | 8,1  | 6,9         |
| <b>Fachhochschule</b>                       | 2,9  | 4,1  | 3,1         |
| <b>Universität</b>                          | 4,2  | 6,4  | 4,7         |
| <b>Insgesamt</b>                            | 9,1  | 16,8 | 10,7        |

Quellen: Statistisches Bundesamt, 1998, eigene Berechnungen.

Die extrem hohe Arbeitslosigkeit der weniger qualifizierten Arbeitnehmer ist auf zwei große Ursachenkomplexe zurückzuführen:

- einen säkularen Ursachenkomplex, der durch die zunehmende Globalisierung und eine anhaltende Rationalisierung von industriellen Produktionsprozessen gekennzeichnet ist,
- einen mittelfristigen Ursachenkomplex, der sich aus drei massiven Lohnkostenschöcks zusammensetzt, die in Deutschland von 1990 bis heute aufgetreten sind.

#### a) Längerfristige Entwicklungsprozesse

Die Auswirkungen der Globalisierung auf die deutschen Anbieter von weniger qualifizierter Arbeit werden in der traditionellen Außenhandelstheorie recht gut beschrieben: Wenn ein Land wie Deutschland, das über einen relativ hohen Anteil qualifizierter Arbeitnehmer verfügt, mit Regionen Handel treibt, die vor allem über wenig qualifizierte Beschäftigte verfügen, muß es tendenziell zu einer Angleichung der Lohnrelationen kommen. Konkret bedeutet diese zentrale Aussage des sogenannten „Heckscher-Ohlin-Theorems“<sup>3</sup>, daß eine Intensivierung des Außenhandels mit „Niedriglohnländern“ zu einem Anstieg der Lohnrelation von qualifizierter zu unqualifizierter Arbeit in Deutschland führt. Eine solche Entwicklung ist wegen der Lohnpolitik der deutschen Gewerkschaften bisher nicht eingetreten. Das seit Ende der siebziger Jahre zu beobachtende starke Auseinanderlaufen der Lohnrelationen in den Vereinigten Staaten und in Großbritannien verdeutlicht aber, daß eine solche Grundtendenz für alle hochentwickelten Länder eindeutig angelegt ist.<sup>4</sup> Wird sie - wie in Deutschland - durch die Lohnpolitik aufgehalten, kommt es zu einer entsprechend höheren (klassischen) Arbeitslosigkeit der weniger qualifizierten Beschäftigten.

Parallel zur Globalisierung ist in allen entwickelteren Ländern ein deutlicher Rückgang der Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe und in der Landwirtschaft zu beobachten. Waren in West-Deutschland Anfang der sechziger Jahre noch rund 49 % aller Beschäftigten in diesen Be-

<sup>3</sup> Siehe dazu beispielsweise Rose und Sauernheimer (K. Rose/K. Sauernheimer: Theorie der Außenwirtschaft, 11. Aufl., 1992, S. 389).

<sup>4</sup> Vgl.: P. Gottschalk: Inequality, Income Growth, and Mobility: The Basic Facts, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 11, No. 2, Spring 1997, Seite 21- 40.

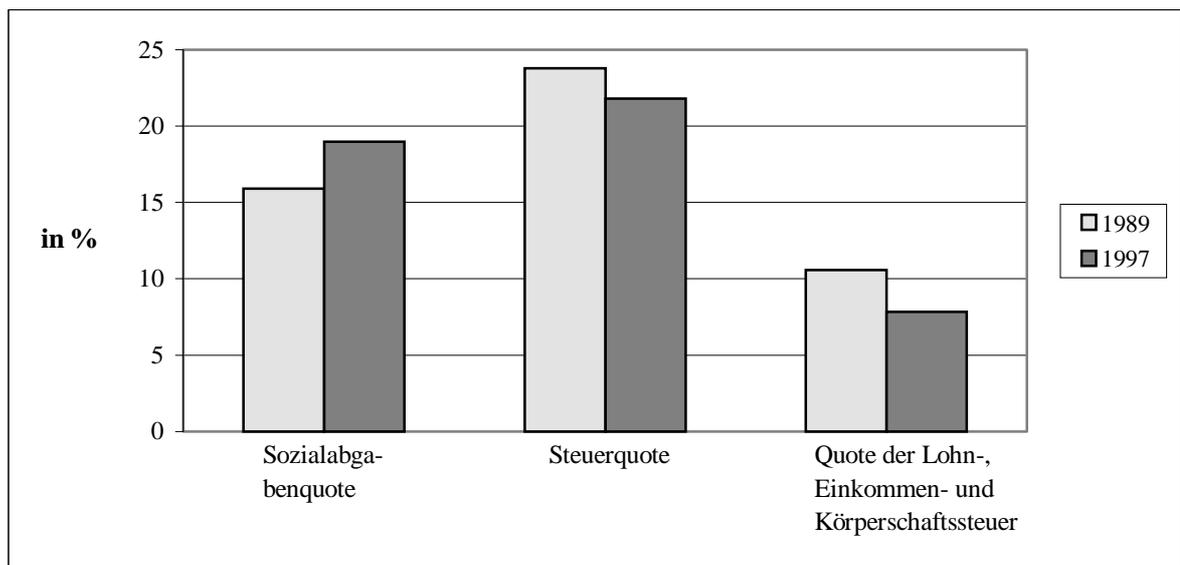
reichen tätig, sind es heute nur noch 30 % in den alten Bundesländer bzw. 28 % in Gesamt-Deutschland. Diese Prozesse beruhen auf den hohen Produktivitätsfortschritten, die in diesen Sektoren aufgrund des technischen Fortschritts erzielt werden konnten. Wiederum sind davon vor allem die weniger qualifizierten Beschäftigten betroffen gewesen, da ihre Tätigkeiten am leichtesten durch Maschinen ersetzt werden konnten. Wie bei der Globalisierung ist auch hier zu erwarten, daß dieser Prozeß noch nicht an sein Ende gelangt ist - nicht zuletzt deshalb, weil der Druck, der mit der steigenden weltweiten Arbeitsteilung von den Niedriglohnländern ausgeht, die deutschen Unternehmen zu anhaltenden Produktivitätssteigerungen zwingt.

## **b) Lohnkostenschocks in Deutschland**

Diese für gering qualifizierte Menschen ohnehin nicht sehr günstige Situation wurde nun Anfang der neunziger Jahre durch eine Reihe von Lohnkostenschocks noch zusätzlich verschärft:

- In Ostdeutschland kam es unmittelbar nach der Vereinigung zu einem breit angelegten Prozeß der Lohnangleichung, der dazu führte, daß die Lohnstückkosten in den neuen Bundesländern heute um 23 % über denen im Westen liegen.
- Die EWS-Krisen der Jahre 1992/93 und 1995 führten zu einer realen Aufwertung der D-Mark, die sich in der Spitze (1995) auf 25 % belief (gegenüber dem Jahresdurchschnitt von 1991 auf der Basis der Lohnstückkosten im Verarbeitenden Gewerbe). Dies wirkte nicht anders als eine ebenso hohe Anhebung der Nominallöhne in heimischer Währung.
- In ganz Deutschland kam es von 1990 an zu einer deutlichen Anhebung der Beiträge zu den Sozialversicherungen. Dabei handelte es sich im Grunde um implizite Steuererhöhungen, mit denen ein größerer Teil des vereinigungsbedingten Transferbedarfs finanziert wurde. Schaubild 1 verdeutlicht, daß sich die Sozialabgabenquote seit 1989 von 15,9 % (West-Deutschland) auf 19 % (Gesamt-Deutschland) erhöht hat. Im gleichen Zeitraum ging die Steuerquote von 23,8 auf 21,8 % zurück. Der Anteil der Ertragssteuern sank sogar um mehr als 3 Prozentpunkte. Dieser Befund zeigt daß die deutsche Vereinigung - neben der staatlichen Kreditaufnahme - nahezu ausschließlich über die Sozialversicherungen finanziert worden ist. Diese implizite Steuer auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse hat ebenfalls zu einer erheblichen Verteuerung des Faktors Arbeit in Deutschland geführt.

Schaubild 1: Vergleich der Steuerquote, der Beiträge zu den sozialen Einrichtungen und der Quote der Lohn-, Einkommen- und Körperschaftssteuer (1989-97)



Quellen: Institut der Deutschen Wirtschaft: Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, 1998; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung sowie eigene Berechnungen. Es wurde nur die veranlagte Einkommenssteuer berücksichtigt.<sup>5</sup>

Von diesen fünf Hauptursachen, die für die Arbeitslosigkeit niedrig qualifizierter Menschen verantwortlichen zu machen sind, ist es allein der Bereich der Sozialversicherungen, der heute einen wirtschaftspolitischen Handlungsspielraum erkennen läßt:

- Die Globalisierung kann - und sollte auch - ebenso wenig aufgehalten werden wie der technische Fortschritt.
- Die reale Aufwertung der D-Mark hat sich in den letzten Jahren deutlich zurückgebildet. Mit dem Eintritt in die Währungsunion sind die Paritäten innerhalb Eurolands für immer festgeschrieben.
- Eine größere Spreizung der Löhne zwischen Ost- und Westdeutschland erscheint heute als wenig realistisch.

Aus diesem Grunde soll im folgenden der Schwerpunkt auf den Auswirkungen der steigenden Abgabenbelastung und entsprechenden Lösungsansätzen liegen.

### **Sozialabgaben: Zu einem Drittel eine implizite Steuer auf Arbeitsplätze**

Für eine Analyse der Arbeitslosigkeit ist es entscheidend, daß man erkennt, in welchem Maße die Beiträge zu den Sozialversicherungen als eine Sondersteuer auf versicherungspflichtige Arbeitsplätze genutzt worden sind. Daß ein solcher Zusammenhang besteht, kann man - wie

<sup>5</sup> Die Werte von 1989 und 1990 gelten nur für Westdeutschland. Die Berechnungen für die Jahre 1997 basieren auf Schätzungen des IW.

schon erwähnt - ganz allgemein an der gegenläufigen Entwicklung der Steuerquote und der Sozialabgabenquote ablesen.

Vor allem als Folge der deutschen Vereinigung ist es im Bereich der Sozialversicherungen von 1990 an zu einer parallelen Erhöhung von Steuersatz und Steuerbasis gekommen: Die Beitragsätze wurden von 35,6 % im Jahr 1990 auf zuletzt 42,2 % erhöht. Die Beitragsbemessungsgrenzen wurden von 4725 DM auf 6300 DM in der gesetzlichen Krankenversicherung angehoben und von 6300 DM auf 8400 DM in der gesetzlichen Rentenversicherung.<sup>6</sup>

Schwierig zu bestimmen ist nun, wie hoch der Anteil der Sozialversicherungsbeiträge ist, denen ein impliziter Steuercharakter zukommt. Die Abgabenordnung definiert Steuern als „Geldleistungen, die keine Gegenleistung für besondere Leistungen darstellen“ (§ 3 AO). Sie unterscheiden sich damit von Beiträgen, bei denen eine „Beziehung zwischen Leistung und Gegenleistung“<sup>7</sup> gegeben ist. Bei einer rein ökonomischen Betrachtungsweise ist daher bei den Sozialversicherungsbeiträgen zu prüfen, inwieweit sie eine Äquivalenz von Beitragszahlung und Gegenleistung gewährleisten. In der Literatur hat es sich eingebürgert, jene Ausgaben der Sozialversicherungen, die ohne eine entsprechende Beitragsleistung gezahlt werden, als „versicherungsfremde Leistungen“ zu bezeichnen. Wie im folgenden noch deutlich wird, erweist es sich jedoch als sinnvoller, hierfür den Begriff der „nicht-beitragsäquivalenten Leistungen“ zu verwenden.

Die Datenlage hierzu ist leider äußerst unbefriedigend. Es ist naheliegend, daß die Bundesregierung nicht daran interessiert ist, konkrete Informationen darüber bereitzustellen, in welchem Umfang sie Mittel der Beitragszahler zweckentfremdend verwendet hat. Die derzeit einzig verfügbaren Daten stammen daher aus dem Jahr 1995, sie wurden vom Institut der deutschen Wirtschaft zusammengestellt. Tabelle 2 gibt eine gute Übersicht, welche Positionen sich im einzelnen unter dem Begriff der „versicherungsfremden Leistungen“ verbergen.<sup>8</sup> Danach beliefen sich diese Ausgaben der Sozialversicherungen auf 199,7 Mrd. DM; bei einem Gesamtvolumen von 604 Mrd. DM ist das etwa ein Drittel des Gesamtbudgets. Davon ist jedoch ein Bundeszuschuß von 70,3 Mrd. DM abzuziehen, womit ein Saldo 129,4 Mrd. DM verbleibt.

---

<sup>6</sup> In Ostdeutschland liegt Beitragsbemessungsgrenze für die gesetzliche Krankenversicherung bei 5250 DM und für die gesetzliche Rentenversicherung bei 7000 DM.

<sup>7</sup> W. Schmähl: „Umbau“ des deutschen Sozialstaates, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, 251/I, 1997, S.134.

<sup>8</sup> Gegen diese Zusammenstellung wird häufig der Einwand vorgebracht, Zahlungen zur Förderung von Kindern seien nicht als „versicherungsfremd“ einzustufen, da es im Interesse der Sozialversicherten liege, daß später neue Beitragszahler zur Verfügung stehen (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1996/97, Tz. 396). In einem Land wie Deutschland wäre es jedoch kein Problem, zukünftige Beitragszahler durch eine größere Zuwanderung von Ausländern zu akquirieren. Wenn eine solche Entwicklung aus allgemein politischen Gründen nicht erwünscht ist, muß also die Förderung von Kindern durch die Gesamtheit der Steuerzahler geleistet werden.

Tabelle 2: Versicherungsfremde Leistungen 1995

| <b>Rentenversicherung</b>   | <b>in Mrd. DM</b> | <b>in %</b> |
|---|-------------------|-------------|
| Kriegsfolgelasten   | 23,5              | 11,77       |
| Anrechnungszeiten   | 15,5              | 7,76        |
| Vorzeit. Altersrenten ohne vers.-math. Abschläge  | 18,7              | 9,36        |
| Höherbewertung Berufsausbildung   | 8,5               | 4,26        |
| Kindererziehungszeiten und -leistungen  | 6,4               | 3,20        |
| DDR-Folgelasten   | 5,6               | 2,80        |
| Anteilige KVdR-Beiträge   | 6,6               | 3,30        |
| Arbeitsmarktbedingte BU-/EU-Renten  | 5,3               | 2,65        |
| Rente nach Mindesteinkommen   | 4,1               | 2,05        |
| Sonstige  | 6                 | 3,00        |
|   | 100,2             | 50,18       |
| <b>Krankenversicherung</b>  |                   |             |
| Beitragsfreie Familienversicherung insgesamt (einschließlich Krankengeld bei Erkrankung eines Kindes) | 53,5              | 26,79       |
| Schwangerschaft, Mutterschaft   | 4,3               | 2,15        |
| Sterbegeld  | 1,6               | 0,80        |
| Beitragsfreiheit im Erziehungsurlaub  | 2,9               | 1,45        |
| Empfängnisverhütung,<br>Schwangerschaftsabbruch, Sterilisation  | 0,3               | 0,15        |
| Betriebs-, Haushaltshilfe   | 0,5               | 0,25        |
|   | 63,1              | 31,60       |
| <b>Bundesanstalt für Arbeit</b>   |                   |             |
| Berufsausbildung, Umschulung  | 17,1              | 8,56        |
| ABM, Förderung der Arbeitsaufnahme  | 12,9              | 6,46        |
| Vorruhestand, Altersübergangsgeld   | 2,2               | 1,10        |
| Rehabilitation  | 4,2               | 2,10        |
|   | 36,4              | 18,23       |
| <b>gesamt</b>   | <b>199,7</b>      | <b>100</b>  |

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft, 1998.

Aus Sicht der Beschäftigten in West-Deutschland sind nun aber auch noch die innerhalb der Sozialversicherungen durchgeführten West-Ost-Transfers zu berücksichtigen. So entspricht es zwar der Logik des Umlageverfahrens, daß die ostdeutschen Rentner Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung beziehen, allerdings müßten sich diese Rentenzahlungen nach dem relativen Einkommen der Arbeitnehmer in der früheren DDR im Vergleich zu den Einkommen in der Bundesrepublik bemessen. Die Relation von Ost-Löhnen zu West-Löhnen belief sich 1990 auf etwa ein Drittel, bei einem unterstellten Wechselkurs von 1:1. Wenn heute jedoch die durchschnittlichen Ostrenten bei den Männern etwa 94% und bei den Frauen ca. 135% der Westrenten ausmachen, spiegelt sich darin eine mit dem Umlageverfahren inkompatible Aufwertung der Ostrenten wider, die allein auf politische Entscheidungsprozesse zurückzuführen ist. Die dafür angemessene Finanzierung müßte aus Steuereinnahmen geschehen, da alle Zahlungen, die die während der Erwerbstätigkeit bestandenen Einkommensrelationen über-

stiegen, als nicht-beitragsäquivalent anzusehen sind. Bezogen auf das Jahr 1995 betragen die daraus entstandenen Transfers in der gesetzlichen Rentenversicherung 32,4 Mrd. DM, bei der Bundesanstalt für Arbeit waren es 31,9 Mrd. DM.

Tabelle 4: Nicht-beitragsäquivalente Leistungen (netto) 1995

|                               | Versicherungsfr. Leistungen | Transfers von West nach Ost <sup>9</sup> | Bundeszuschüsse | Nicht-beitragsäquivalente Leistungen (netto) |
|-------------------------------|-----------------------------|--|-----------------|--|
| <b>Rentenversicherung</b>     | 100,2                       | 32,8                                     | 64,4            | 68,6   |
| <b>Krankenversicherung</b>    | 63,1                        | -  | -               | 63,1   |
| <b>Bundesanst. für Arbeit</b> | 36,4                        | 21,8 <sup>10</sup>                       | 5,9             | 52,3   |
| <b>Gesamt</b>                 |                             |  |                 | <b>184,0</b>                                 |

Quellen: Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1997, S. 465 und Deutsche Bundesbank: Monatsbericht Juli 1998, S. 60\*.

Insgesamt ergab sich für die Versicherten im Jahr 1995 ein Nettobetrag an „nicht-beitragsäquivalenten Leistungen“ in Höhe von rund 184 Mrd. DM. Bei einem gesamten Beitragsvolumen von 604 Mrd. DM lag für sie der Steueranteil ihrer Sozialversicherungsbeiträge 1995 somit bei knapp einem Drittel. Es gehört dabei zu den Besonderheiten dieser verdeckten Besteuerung, daß für die Beschäftigten der Arbeitnehmeranteil zur Sozialversicherung dem Bruttoeinkommen zugerechnet wird und somit der darin enthaltene Steueranteil auch noch der Lohnsteuer unterworfen ist. Eine vollständige Finanzierung der nicht-beitragsäquivalenten Leistungen aus allgemeinen Steuermitteln würde damit eine Reduktion des Beitragssatzes von derzeit 42,2 % auf rund 27 % erlauben.<sup>11</sup>

Relativ einfach läßt sich der Steuercharakter der Sozialabgaben aus einzelwirtschaftlicher Sicht ermitteln. Ein 30 Jahre alter lediger Arbeiter mit einem durchschnittlichen Bruttoeinkommen von 4300 DM muß dafür

- Sozialabgaben in Höhe von 1814 DM und
- Lohnsteuer in Höhe von 172 DM auf den Arbeitgeberanteil dieser Abgaben

d.h. also insgesamt 1986 DM leisten. Ein Selbständiger mit dem gleichen Bruttoeinkommen kann sich eine mit den gesetzlichen Leistungen äquivalente private Kranken- und Rentenversicherung mit einem monatlichen Beitrag von 657 DM (401 Renten- + 256 Kranken- und Pflegeversicherung) sichern. Zu berücksichtigen ist dabei lediglich die fehlende Arbeitslosenversicherung, die sich auf 332 DM (einschließlich des Lohnsteueranteils) im Monat belaufen würde.

<sup>9</sup> Die hier genannten Zahlen berechnen sich aus der Differenz zwischen den ostdeutschen Einnahmen aus Beiträgen und den gesamten ostdeutschen Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung bzw. Bundesanstalt für Arbeit.

<sup>10</sup> Die 21,8 Mrd. DM ergeben sich, in dem von den gesamten West-Ost-Transfers in Höhe von 31,9 Mrd. DM, die schon in Tabelle 2 berücksichtigten versicherungsfremden Leistungen für den ostdeutschen Arbeitsmarkt subtrahiert werden.

<sup>11</sup> Der Betrag der „versicherungsäquivalenten“ Beiträge beläuft sich auf 604 Mrd. DM - 184 Mrd. DM = 420 Mrd. DM. Bezieht man die Relation 410/604 auf den Beitragssatz von 38,9 % ergibt sich eine Relation von etwa 27 %.

## Ausweichreaktionen

Die Finanzierung der deutschen Vereinigung über die Sozialversicherungsbeiträge stellt also im Kern eine Sondersteuer auf abhängige Beschäftigungsverhältnisse dar. Im Gegensatz zu einer regulären Steuer weist diese Finanzierungsform den wesentlichen Nachteil auf, daß sie keinerlei Rücksicht auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen nimmt. Konkret heißt das, daß ein Arbeitnehmer mit einem Bruttoeinkommen von 3000 DM für den gesamten Betrag zu den Sozialabgaben und der impliziten Besteuerung herangezogen wird, obwohl ein Einkommensanteil von 1000 DM als Existenzminimum gilt und somit nicht der Besteuerung unterliegen darf. Die mangelnde Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bei dieser verdeckten Besteuerung ist somit als eine wichtige Ursache dafür anzusehen, daß der Abstand zwischen den regulären Netto-Einkommen und der Sozialhilfe häufig so gering ist, daß es für Erwerbsfähige oft nicht attraktiv erscheint, eine reguläre Beschäftigung aufzunehmen. Da dieser Effekt umso mehr ins Gewicht fällt, je größer der Anteil des Existenzminimums am gesamten Einkommen ist und hohe Einkommen durch die Beitragsbemessungsgrenzen wieder entlastet werden, handelt es sich dabei um eine spezifische Belastung von Arbeitnehmern mit geringer beruflicher Qualifikation.

Neben dieser Verzerrung läßt sich noch eine ganze Reihe weiterer Allokationsstörungen anführen, die durch die unsachgemäße Besteuerung des Faktors Arbeit hervorgerufen worden sind. Die elementare Mikroökonomie lehrt, daß der Markt stets bestrebt ist, steuerliche Belastungen zu umgehen.<sup>12</sup> Konkret bedeutet das, daß sowohl die Anbieter als auch die Nachfrager von Arbeit versuchen werden, die Rechtsfigur eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses zu vermeiden. Allein schon aufgrund dieser elementaren Marktlogik ist es also kaum überraschend, daß die Zahl dieser Beschäftigungsverhältnisse von 1991 bis 1997 um 2,8 Millionen zurückgegangen ist. Im einzelnen wurden in dieser Phase folgende Substitutionsmöglichkeiten genutzt:

- der Übergang von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsformen auf versicherungsfreie Beschäftigungsformen,
- der Übergang von einem Beschäftigungsverhältnis in die Arbeitslosigkeit,
- die Substitution von sozialversicherungspflichtigen inländischen Arbeitnehmern durch deutlich weniger belastete ausländische Arbeitnehmer,
- der Substitution von sozialversicherungspflichtiger Arbeit durch den steuerlich unbelasteten oder sogar noch subventionierten Produktionsfaktor Kapital.

Es gehört zu den Besonderheiten unseres Steuer- und Abgabensystems, daß die einfachste Ausweichmöglichkeit vom Staat selbst eröffnet wird. In Form der sozialversicherungsfreien **620 DM-Beschäftigungsverhältnisse** können Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Sonderbelastun-

---

<sup>12</sup> Dies gilt auch, wenn von den Annahmen der vollkommenen Informationen und vollkommen rationalem Verhalten abgesehen wird.

gen des Faktors Arbeit allein dadurch umgehen, daß sie eine Vollzeitbeschäftigung in mehrere Teilzeitarbeitsplätze aufteilen. Es ist naheliegend, daß sich hierfür die Arbeitsplätze mit geringen Qualifikationsanforderungen besonders gut eignen. Bei einem Nebeneinander von hoch belasteten Vollzeitbeschäftigungen mit den nahezu abgabefreien 620 DM-Jobs<sup>13</sup> ist es also kaum überraschend, daß es für weniger qualifizierte Menschen nur noch sehr schwer möglich ist, einen regulären Arbeitsplatz zu finden. Dabei dürfte häufig damit zu rechnen sein, daß die in einem 620 DM-Beschäftigungsverhältnis tätigen Arbeitnehmer gleichzeitig als Arbeitslose ausgewiesen werden.

Nach einer Untersuchung des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik aus dem Jahr 1997<sup>14</sup> nahmen die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse von 1992 bis 1997 um 26,5 % zu, während die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten um 6,9 % gesunken ist. Insgesamt bestanden in Jahr 1997 rund 5,6 Millionen geringfügige Beschäftigungsverhältnisse in der Form von sozialversicherungsfreien Beschäftigten und geringfügig Nebentätigen. Mit 24 % ist der Anteil der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse in Privathaushalten am höchsten, an zweiter Stelle liegt der Einzelhandel (14%) gefolgt vom Gastgewerbe (13%). Es handelt sich dabei also um Bereiche, die nur geringe Qualifikationsanforderungen stellen.

Verstärkt genutzt wurde in den letzten Jahren auch die Umgehungsvariante der **“Scheinselbständigkeit”**, wobei anstelle eines sozialversicherungspflichtigen Arbeitsvertrags die Rechtsform des versicherungsfreien Werkvertrags gewählt wird. Bei dieser Lösung umgehen Arbeitgeber und Arbeitnehmer ebenfalls die in den Versicherungsbeiträgen enthaltene Sondersteuer. Dabei kann die mit der Versicherungspflicht angestrebte soziale Absicherung des Beschäftigten verloren gehen, wenn der Beschäftigte aufgrund eines Kurzfristdenkens auf eine ausreichende private Absicherung verzichtet. Es liegt in der Natur solcher Beschäftigungsverhältnisse, daß hierüber keine Statistiken verfügbar sind. Nach Schätzungen des IAB<sup>15</sup> sind 0,6 % aller Erwerbstätigen als Scheinselbständige tätig.

Eine weitere Umgehungsmöglichkeit der steuerlichen Belastung von Arbeitsverhältnissen besteht in der **Arbeitslosigkeit**. Ein Arbeitsloser erhält Arbeitslosengeld in Höhe von 67 % bzw. 60 % seines bisherigen Nettolohns. Er entzieht sich damit jedoch zu 100 % der in den Sozialabgaben enthaltenen Sondersteuer und seine beitragsäquivalenten Leistungen zur Sozialversicherung werden in voller Höhe durch die Bundesanstalt für Arbeit übernommen. Unterstellt man eine Größenordnung der nicht-beitragsäquivalenten Leistungen in Höhe von 15 Prozentpunkten, beträgt der tatsächliche Einkommensausgleich durch die Bundesanstalt für einen Arbeitnehmer in der Steuerklasse I rund 72 % und in der Steuerklasse III rund 76 % (Tabelle).

---

<sup>13</sup> Die 620 DM-Beschäftigungsverhältnisse unterliegen einer pauschalen Besteuerung von 20 %.

<sup>14</sup> Vgl.: Sozialversicherungsfreie Beschäftigung, Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, 2. Wiederholungsuntersuchung, Dezember 1997, Tabelle 16. Die Ergebnisse der Studie sind darüber hinaus auch in der Bundestagsdrucksache 13/9313, S. 5 abgedruckt.

<sup>15</sup> H. Dietrich: Empirische Befunde zur Scheinselbständigkeit, IAB-Werkstattbericht, Nr. 7, 25. November 1996, S.11.

Tabelle 5: Berechnung des „echten“ Nettoeinkommens und Arbeitslosengelds<sup>16</sup>

a) Lohnsteuerklasse I:

|                              |            |                                       |
|------------------------------|------------|---------------------------------------|
| Bruttolohn:                  | 4180,00 DM |                                       |
| Sozialversicherungsbeiträge: | 881,98 DM  | = (0,211*4180)                        |
| Lohnsteuer:                  | 763,33 DM  |                                       |
| Nettolohn:                   | 2534,69 DM |                                       |
| Arbeitslosengeld:            | 1520,81 DM |                                       |
| „echte“ Größen:              |            |                                       |
| - Nettoeinkommen:            | 3663,29 DM | = 2534,69 + (4180*0,27)               |
| - Arbeitslosengeld:          | 2649,41 DM | = 1520,81 + (4180*0,27)               |
|                              |            | = 72,32% des „echten“ Nettoeinkommens |

b) Lohnsteuerklasse III

|                              |            |                                       |
|------------------------------|------------|---------------------------------------|
| Bruttolohn:                  | 4180,00 DM |                                       |
| Sozialversicherungsbeiträge: | 881,98 DM  | = (0,211*4180)                        |
| Lohnsteuer:                  | 300,66 DM  |                                       |
| Nettolohn:                   | 2997,36 DM |                                       |
| Arbeitslosengeld:            | 2008,23 DM |                                       |
| „echte“ Größen:              |            |                                       |
| - Nettoeinkommen:            | 4125,96 DM | = 2997,36 + (4180*0,27)               |
| - Arbeitslosengeld:          | 3136,83 DM | = 2008,23 + (4180*0,27)               |
|                              |            | = 76,03% des „echten“ Nettoeinkommens |

Quelle: eigene Berechnungen.

Zudem hat der Arbeitslose die Möglichkeit, bis zur Höhe von 310 DM eine geringfügige Beschäftigung anzunehmen, ohne daß dies auf das Arbeitslosengeld angerechnet wird. Die Lücke zum vollen Einkommen kann so noch weiter reduziert werden.

Besonders im **Baubereich** wurde die steuerlich stark belastete inländische Arbeit in vermehrtem Maße durch Beschäftigte aus anderen europäischen Ländern ersetzt. Ausländische Arbeitnehmer, die in Deutschland für ausländische Firmen tätig sind, unterliegen den erheblich niedrigeren Sozialabgaben ihres Heimatlandes. Dabei muß man zunächst berücksichtigen, daß unterschiedliche Niveaus der Sozialleistungen für sich genommen kein Problem für den internationalen Wettbewerb darstellen. Die soziale Sicherung ist immer dann wettbewerbsneutral, wenn den Beiträgen äquivalente Leistungen gegenüberstehen. Sind in einem Land die Sozialleistungen höher als im Rest der Welt, so bedeutet das dann nur, daß ein gegebenes Bruttoeinkommen in stärkerem Maße für die soziale Sicherung verwendet wird. Wettbewerbsverzerrungen ergeben sich jedoch immer dann, wenn eine solche Äquivalenz von Leistung und Gegenleistung nicht mehr gegeben ist. Aufgrund der impliziten steuerlichen Belastung des Faktors Ar-

<sup>16</sup> Das durchschnittliche Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit ohne Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung betrug in Deutschland (nach Schätzungen des IW) im Jahre 1997 4180 DM/mtl. Bei Mitberücksichtigung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung erhöht sich das Bruttoeinkommen auf 5250 DM/mtl.

beit in Deutschland verfügen ausländische Bauarbeiter somit über einen erheblichen Wettbewerbsvorteil gegenüber ihren deutschen Konkurrenten.

Wenn der Faktor Arbeit durch Steuern verteuert wird, liegt es für die Unternehmen nahe, menschliche Arbeit durch Maschinen zu substituieren. Der oben erwähnte Rückgang der Beschäftigung in der Industrie und in der Landwirtschaft dürfte zumindest teilweise auf solche Substitutionsprozesse zurückzuführen sein. Besonders problematisch ist die Situation in Ostdeutschland. Hier wurde

- der Faktor Arbeit durch die steigenden Sozialversicherungsabgaben zusätzlich belastet,
- während der Faktor Kapital durch umfangreiche Investitionszulagen und Abschreibungserleichterungen massiv verbilligt wurde. Von Sinn wird gezeigt, daß so selbst Projekte mit einem negativem Barwert rentabel wurden.<sup>17</sup>

Bei dem ohnehin überhöhten Lohnniveau in Ostdeutschland ist es so nicht überraschend, daß sich dort die Beschäftigung besonders ungünstig entwickelt hat.

Im ganzen hat die unsachgemäße Finanzierung von nicht-beitragsäquivalenten Leistungen zu erheblichen Allokationsstörungen am Arbeitsmarkt geführt. Es ist daher nicht nachzuvollziehen, wenn viele marktwirtschaftlich denkende Ökonomen in dieser spezifischen Belastung der Vollzeitbeschäftigung einen bloßen Schönheitsfehler sehen.

### **Kombilohn als Lösung?**

Bei dieser Problemstellung ist dem Kombilohn zu attestieren, daß er mit den gering qualifizierten Erwerbsfähigen bei der von der Arbeitslosigkeit am stärksten betroffenen Bevölkerungsgruppe ansetzt. Im Prinzip entspricht das angestrebte Vorgehen auch der hier vorgenommenen Analyse, wonach die implizite steuerliche Belastung des Faktors Arbeit als ein massives Hemmnis für mehr Beschäftigung anzusehen ist. Somit ist es also nicht zutreffend, wenn man den Kombilohn von vornherein als eine allokationsverzerrende Subvention ansieht.<sup>18</sup> Vielmehr kann man diese Maßnahme interpretieren als einen - zumindest teilweisen - Ausgleich für die nachteiligen Effekte, die derzeit von den nicht-beitragsäquivalenten Leistungen ausgehen. Isoliert betrachtet könnte man daher zu dem Ergebnis kommen, daß der Kombilohn zu einer Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Allokation führen wird.

Das große Problem des Kombilohn besteht jedoch darin, daß er nicht für alle Erwerbsfähigen gezahlt werden soll, sondern lediglich für die Gruppe der „langzeitarbeitslosen Bezieher von Arbeitslosenhilfe“. Damit wird nun der eher kompensierende Effekt des Kombilohns mit einer

---

<sup>17</sup> H.-W. Sinn: Volkswirtschaftliche Probleme der deutschen Vereinigung, Nordrheinwestfälische Akademie der Wissenschaften, Westdeutscher Verlag, 1996.

<sup>18</sup> So zum Beispiel Siebert: „Der Kombilohn ist eine Reparatur am System des Wohlfahrtsstaates, die aber noch weiter in den Wohlfahrtsstaat hineinführt, da sie notwendigen Reformen ausweicht.“ (H. Siebert: Warum der Kombilohn nichts taugt, in: Süddeutsche Zeitung vom 10.08.1998, S. 16).

zusätzlichen Verzerrung kombiniert. Geht man von der hier vorgenommenen Diagnose aus, dann ergänzt die Einführung des Kombilohns die oben dargestellte Liste der Ausweichmöglichkeiten um eine zusätzliche Variante: Anstelle eines regulären sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses können die Arbeitgeber jetzt auf das Substitut eines „Kombilohn-Jobs“ mit niedrigerem Bruttolohn übergehen. Dabei wird die implizite steuerliche Belastung des Faktors Arbeit durch die vorgesehenen Zuschüsse aus der Arbeitslosenhilfe kompensiert. Die Effekte des Kombilohns sind daher leicht zu prognostizieren. Unternehmen, die Arbeitskräfte mit geringer Qualifikation benötigen, werden anstelle eines Arbeitnehmers mit einem regulären Arbeitsplatz nun bevorzugt Kombilohn-Bezieher nachfragen. Darüber hinaus werden sie - soweit wie möglich - bestehende reguläre Arbeitsplätze in die Form des „Kombilohn-Jobs“ überführen - oder dies zumindest androhen. Damit verschlechtert sich die Situation der noch regulär beschäftigten Arbeitnehmer im Niedriglohnsegment zusätzlich. Im ganzen gesehen ist der Kombilohn daher mit den 620 DM-Jobs in die Reihe jener staatlichen Maßnahmen einzuordnen, die zu einer fortschreitenden Erosion des Normalarbeitsverhältnisses führen. Er begünstigt somit zwar die Langzeitarbeitslosen, beeinträchtigt aber die Situation der weniger qualifizierten Beschäftigten, die noch über einen regulären Arbeitsplatz verfügen. Es handelt sich beim Kombilohn also um eine typische „second-best“-Lösung.

Aus diesen Gründen ist vom Kombilohn dringend abzuraten. Die Arbeitsmarktlage wird sich durch ad hoc ergriffene Einzelmaßnahmen nicht verbessern lassen. Erforderlich ist vielmehr eine umfassende Reform des Steuer- und Abgabensystems, die dafür sorgt, daß die bestehenden Benachteiligungen des Normalarbeitsverhältnisses soweit wie möglich abgebaut werden.

### **Ein umfassender Lösungsvorschlag**

Aus ökonomischer Sicht wäre daher folgendes Vorgehen anzustreben. An erster Stelle müßte eine vorbehaltlose Bestandsaufnahme aller nicht-beitragsäquivalenten Leistungen in den Sozialversicherungen stehen. Es ist mit einer Demokratie nur schwer zu vereinbaren, daß die letzten dazu verfügbaren Zahlen aus dem Jahr 1995 stammen. Zu erwarten ist, daß man es netto - d.h. unter Berücksichtigung der Bundeszuschüsse - mit Größenordnungen von 100 bis 200 Mrd. DM zu tun hat.

Unabhängig vom dabei ermittelten Volumen der nicht-beitragsäquivalenten Leistungen ist ihre völlige Überführung in die öffentlichen Haushalte anzustreben. Dies erfordert dann eine Finanzierung über reguläre Steuern, womit natürlich ebenfalls nachteilige Effekte verbunden sind. Aus allokationstheoretischer Sicht ist es jedoch kaum vorstellbar, daß es bei mehr als vier Millionen Arbeitslosen eine Abgabe gibt, die mit größeren Verzerrungen verbunden ist als die derzeitige implizite Belastung von abhängigen Beschäftigungsverhältnissen durch die Sozialversicherungen. Konkret bedeutet das, daß bei der von allen Parteien angestrebten Steuerreform die hier vorgeschlagene Reform des System der sozialen Sicherungen explizit berücksichtigt werden muß. Es erscheint als wenig sinnvoll, über den Tarifverlauf eines neuen Einkommensteu-

ertarifs zu philosophieren, wenn man die impliziten steuerlichen Belastungen durch die Sozialabgaben unberücksichtigt läßt. Nur bei einem kombinierten Lösungsansatz verfügt man über die Transparenz, die notwendig ist, um einen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen angemessenen Tarifverlauf zu entwickeln.

Wie der mit einer Reduzierung der Sozialabgaben verbundene Verteilungsspielraum auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufgeteilt wird, wäre im Rahmen eines Bündnisses für Arbeit festzulegen.<sup>19</sup> Aus ökonomischer Sicht steht außer Zweifel, daß die gesamten Sozialabgaben einen Teil des Lohnes darstellen, den ein Arbeitnehmer erwirtschaftet. Daß diese Abgaben bisher hälftig dem Unternehmen und dem Arbeitnehmer zugerechnet werden, ist eine rein juristische Fiktion.<sup>20</sup> Somit wäre eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge grundsätzlich in vollem Umfang den Arbeitnehmern zuzurechnen, so daß die Lohnkostenbelastung für die Unternehmen zunächst einmal konstant bliebe. Bei der hier vorgenommenen Diagnose der Arbeitslosigkeit als ein Beschäftigungsproblem der gering Qualifizierten müßte allerdings der im unteren Einkommensbereich gewonnene Spielraum überwiegend zu der dringend erforderlichen Aufspreizung der Lohnstruktur verwendet werden, d.h., für Arbeitnehmer mit einem Einkommen von mindestens 4180 DM muß der Arbeitgeber weiterhin mindestens 5029 DM aufbringen. Für Arbeitnehmer unterhalb dieses durchschnittlichen Bruttoeinkommens reduzieren sich dagegen die Bruttolohnkosten, z.B. für Bezieher eines Einkommens von 2500 DM von 3008 DM auf 2758 DM.<sup>21</sup> Eine vollständige Nominallohnsenkung wäre auch hier zu vermeiden, damit auf jeden Fall der Abstand zwischen den Erwerbseinkommen und der Sozialhilfe vergrößert werden sollte, um auch für die Sozialhilfeempfänger wieder ein stärkeren Anreiz zur Arbeitsaufnahme zu schaffen. Die Überführung der nicht-beitragsäquivalenten Leistungen in die öffentlichen Haushalte wäre somit in erster Linie als ein Beitrag zu einer größeren Flexibilisierung der Lohnstruktur zu verstehen.

Ein großer Vorteil einer solchen umfassenden Lösung besteht darin, daß alle bisherigen Symptomtherapien entbehrlich würden. Das gilt für alle beschäftigungsschaffenden Maßnahmen, deren Kosten sich 1997 auf rund 31,4 Mrd. DM<sup>22</sup> beliefen, und insbesondere für das Instrument der **620 DM-Beschäftigung**. Im Prinzip erkennt der Gesetzgeber damit an, daß die Abgabenbelastung auf geringe Einkommen prohibitiv hoch ist. Unter den Bedingungen des Status quo ist die Versicherungsfreiheit an die Bedingung eines Teilzeitarbeitsverhältnisses geknüpft, obwohl dies nicht immer im Interesse des Arbeitnehmers oder Arbeitgebers liegen muß. Das

---

<sup>19</sup> In diesem Zusammenhang darf das Bündnis für Arbeit jedoch nicht für eine Verwischung der Verantwortungsgebiete mißbraucht werden. Kann dies nicht gewährleistet werden, so ist auf eine solche Institution zu verzichten und der Verteilungsspielraum im Rahmen der Tarifverhandlungen aufzuteilen.

<sup>20</sup> Dies Lösung hatte für die Arbeitnehmer immerhin den Vorteil, daß sie für die steigenden Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung nicht auch noch mit zusätzlicher Lohnsteuer belastet wurden.

<sup>21</sup> Die 2758 DM berechnen sich wie folgt, wenn 10 Prozentpunkte der Beitragssatzsenkung den Arbeitgebern und 5 Prozentpunkte den Arbeitnehmern zugute kommen :  $3008 - 2500 * 0,1$ .

<sup>22</sup> Vgl.: Deutsche Bundesbank: Monatsbericht Juli 1998, S. 60\*.

hier entwickelte Modell, das zu einer erheblichen allgemeinen Abgabensenkung führt, bietet Arbeitnehmern und Arbeitgebern eine sehr viel größere Flexibilität. Fraglich ist, ob genug Arbeitnehmer bereit wären, anstelle eines bisherigen 620 DM-Jobs eine steuer- und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung anzunehmen. Der Anreiz hierzu könnte wesentlich erhöht werden, wenn die Privilegien kinderloser Ehen im Rahmen der Sozialversicherungen und des Steuerrechts beseitigt würden.

Hierin besteht zugleich ein erhebliches Einsparpotential, das in der bisherigen Diskussion kaum berücksichtigt worden ist. Die Sozialversicherungssysteme wie auch das Einkommensteuerrecht weisen eine starke **Förderung von Ehepaaren** auf. In der gesetzlichen Rentenversicherung erhält eine Witwe eine Witwenrente, auch wenn sie selbst niemals eigene Versicherungsbeiträge gezahlt hat. In der Gesetzlichen Krankenversicherung wird der Ehepartner kostenlos mitversichert. In der Arbeitslosenversicherung erhält ein verheirateter Versicherter höhere Leistungen als ein lediger. Im Einkommensteuerrecht wird Ehepaaren insbesondere der Splitting-Vorteil gewährt, der zu einer erheblichen Minderung der Steuerprogression führt. Eine Besserstellung findet auch im Rahmen der Wohnungsbauförderung statt.

Sofern es sich um kinderlose Ehepaare handelt, führen solche Maßnahmen zu „Disincentives“, die weder aus ökonomischer noch aus sozialpolitischer Sicht gerechtfertigt werden können. Bei rund 2 Millionen kinderlosen Ehepaaren in Deutschland (im erwerbsfähigen Alter) ist diese Art der Förderung mit sehr hohen Kosten verbunden. Insbesondere in der Kombination mit den 620 DM-Jobs besteht für viele Ehefrauen die Möglichkeit, der Versicherungspflicht (ebenso wie der impliziten Arbeitsplatzsteuer) zu entgehen, wobei sie ihre soziale Absicherung gleichsam zum Nulltarif erhalten.<sup>23</sup> Eine ersatzlose Streichung dieser Privilegien hätte im Rahmen des hier entwickelten Ansatzes den Vorteil, daß die dann auch bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen zu leistenden Sozialabgaben einen Beitrag zur eigenen sozialen Sicherung darstellen. Somit würde bei vielen Beschäftigten eine Bereitschaft geschaffen, einen gewissen Abschlag beim Bruttolohn gegenüber der bisherigen 620 DM-Regelung zu akzeptieren. Im ganzen würde damit das Beitragsaufkommen in der Sozialversicherung gesteigert, womit ein zusätzlicher Spielraum zur Absenkung der Beiträge geschaffen würde. Erhebliche zusätzliche Mittel dürften auch durch die Abschaffung der Splitting-Regelung für kinderlose Ehepaare frei werden.

### **Effekte einer Gegenfinanzierung**

Aufgrund ihres hohen Umfangs können die nicht-beitragsäquivalenten Leistungen - neben den hier vorgeschlagenen Einsparmaßnahmen - nur durch die Einkommensteuer, die Mehrwertsteuer oder eine „Ökosteuern“ finanziert werden. Dabei wird häufig argumentiert, „daß die Auslage-

---

<sup>23</sup> Vgl.: N. Berthold: 620-Mark-Jobs: Insel der Flexibilität im Meer der Regulierungen, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, Nr. 2, 1998, S. 1.

rung versicherungsfremder Leistungen aus der staatlichen Sozialversicherung bei gleichzeitiger budgetneutraler Gegenfinanzierung kaum Beschäftigungseffekte bringen kann“.<sup>24</sup>

In der Literatur finden sich mittlerweile viele makroökonomische Simulationsstudien zu Gegenfinanzierungsvorschlägen.<sup>25</sup> Diese treffen aber nicht den Kern des Problems, da es bei der Suche nach einer sachgemäßen Finanzierung der nicht-beitragäquivalenten Leistungen in erster Linie um die Frage der optimalen Besteuerung geht, also um eine mikroökonomische Fragestellung. In der aktuellen prekären Lage auf dem Arbeitsmarkt spricht vieles dafür, daß eine Steuer, die speziell die abhängigen Beschäftigungsverhältnisse belastet, grundsätzlich mehr Verzerrungen hervorrufen muß als

- die Einkommensteuer, die alle Arten der Einkommenserzielung in gleich Weise belastet (und dabei insbesondere auch die Einkommen von Beamten, Selbständigen und Scheinselbständigen erfaßt),
- die Mehrwertsteuer, die die lediglich allgemeine Entscheidung zwischen Konsum und Freizeit (als nicht steuerpflichtigen Konsum) beeinflußt oder
- eine Ökosteuer, die dazu führt, daß der Preis der Umweltbelastung bewußt wird und so die Umweltverschmutzung reduziert.

Die geringeren Verzerrungen bei umfassend angesetzten Steuern ergeben sich schon daraus, daß für ein gegebenes Finanzierungsvolumen bei einer speziellen Steuer ein sehr viel höherer Steuersatz erforderlich ist. Zudem sind auch die Substitutionsmöglichkeiten bei einer speziellen Steuer erheblich höher.<sup>26</sup>

Ein Grundproblem aller bisher erstellten Studien ist dabei, daß sie eine aggregierte Betrachtung des Arbeitsmarktes vornehmen, bei der strukturelle Aspekte völlig unberücksichtigt bleiben. Für eine Analyse der Effekte einer Umfinanzierung ist es daher zunächst entscheidend, wie die Verminderung der Sozialabgaben auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufgeteilt wird. In vielen Studien wird dabei unterstellt, daß die Reduktion entweder vollständig oder zumindest teilweise den Unternehmen zugute kommen soll. Eine solche pauschale Lohnkostenentlastung erscheint aber derzeit nicht mehr erforderlich zu sein. Wie oben dargelegt sollte eine Lohnkostenentlastung der Unternehmen nur bei den gering Qualifizierten angestrebt werden.

---

<sup>24</sup> N. Berthold/E. Thode: Auslagerung versicherungsfremder Leistungen - Ausweg oder Kreisverkehr?, in: Wirtschaftsdienst 1996/II, S. 357.

<sup>25</sup> So zum Beispiel K. Vogler-Ludwig: Versicherungsfremde Leistungen in der Sozialversicherung, Kurzstudie, Februar 1996; C. Dreger: Beschäftigungswirkungen einer Ausgliederung versicherungsfremder Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung: Ergebnisse einer Simulationsstudie, in: Wirtschaft im Wandel, 16/1996, S. 14 – 21 und Zika, Gerd: Die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge, in: IAB-Werkstattbericht Nr. 7, 13.05.1997.

<sup>26</sup> Beispielhaft sei auf die Tabak- und Umsatzsteuer verwiesen. Würde man die nicht-beitragsäquivalenten Leistungen mit der Tabaksteuer finanzieren wollen, so müßte diese mindestens verzehnfacht werden, wobei die Substitutionseffekte noch nicht berücksichtigt sind. Bei der Umsatzsteuer würde dagegen u.U. eine 10 Prozentpunkte umfassende Erhöhung ausreichen.

Damit muß bei den Wirkungen einer Sozialabgabensenkung - und einem zunächst unveränderten Einkommensteuertarif - also differenziert werden zwischen

- den „Normalverdienern“ mit konstantem Bruttolohn und steigendem Nettolohn
- dem Segment der weniger Qualifizierten, die nach der Beitragssenkung einen deutlich geringeren Bruttolohn erzielen bei einem konstanten oder nur leicht höheren Nettolohn.

Für die Umfinanzierung stehen aufgrund des benötigten Volumens wie bereits erwähnt nur drei Möglichkeiten zur Verfügung: die Einkommen-, Umsatz- oder Ökosteuer. Aus der obigen Logik sollte zunächst an die Einkommensteuer gedacht werden.<sup>27</sup> Dabei ergibt sich aus der steuerlichen Freistellung des Existenzminimums schon zwangsläufig, daß die Entlastung im Niedriglohnbereich nicht vollständig durch eine höhere Einkommensteuer aufgefangen werden kann. Hierin spiegelt sich das bereits erwähnte Problem der nicht-beitragsäquivalenten Leistungen, zu deren Finanzierung derzeit auch Einkommensbestandteile zur Besteuerung herangezogen werden, die sich im Bereich des Existenzminimums befinden und somit überhaupt nicht besteuert werden dürften.<sup>28</sup>

Für die „Normalverdiener“ wäre demgegenüber in der Tat keine großen Veränderungen zu erwarten. Hier würde der Nettolohn-Zuwachs, der aus der Sozialabgabensenkung resultiert weitgehend durch die Erhöhung der Einkommensteuer ausgleichen. Auch an den Bruttolöhnen und damit den Lohnkosten für die Arbeitgeber würde sich nichts Grundlegendes ändern. Anders als bei anderen Lösungen würde sich für die Gewerkschaften somit bei beiden Gruppen kein Anlaß für kompensierende Lohnerhöhungen ergeben.

Mit einer zusätzliche Steuerbelastung hätten jene Steuerpflichtigen zu rechnen, die derzeit über keine Einnahmen aus unselbständiger Tätigkeit bzw. über nicht sozialversicherungspflichtige Arbeitseinkommen verfügen (Unternehmer, Selbständige und Beamte). Sie würden so insbesondere zur Finanzierung der Lasten der deutschen Vereinigung herangezogen. Die auf diese Weise erzielten Steuereinnahmen sollen dazu verwendet werden, die Steuerausfälle zu kompensieren, die sich daraus ergeben, daß nunmehr Einkommensteile im Bereich des Existenzminimums nicht mehr zur Besteuerung herangezogen werden. Aber auch hier wird sich per Saldo keine echten Zusatzbelastung ergeben, da zum einen zu den belastenden Effekten der Umfinanzierung noch die entlastenden Wirkungen der geplanten Steuerreform hinzukommen und zum anderen nicht das gesamte Volumen durch die Einkommensteuer finanziert werden dürfte.

Gegen eine allein durch die Einkommensteuer finanzierte Lösung sprechen die im internationalen Vergleich relativ hohen Steuersätze. Aus diesem Grund sollte auch auf die Umsatzsteuer zurückgegriffen werden.

---

<sup>27</sup> Werden neben den Wohlfahrtsverlusten und Gerechtigkeitsaspekten auch die administrativen Kosten berücksichtigt, so wäre ein System der direkten Steuern für die Finanzierung vorzuziehen (vgl.: A.B. Atkinson/J.E. Stiglitz: Lectures on Public Economics, 1980, S. 428).

<sup>28</sup> Siehe: BverfG, Beschl. v. 25.09.1992 – 2 BvL 5, 8, 14/91 (Ergangen auf Vorlagebeschl. Des FG Münster, FG Niedersachsen und des FG Saarland).

Für eine detaillierte Aufteilung der Umfinanzierung auf die Einkommensteuer, die Umsatzsteuer und eine Ökosteuer, ist zumindest eine umfassende Bestandsaufnahme der nicht-beitragsäquivalenten Leistungen sowie des Volumens der hier vorgeschlagenen Einsparmaßnahmen vorzunehmen.

### **Zusammenfassung**

In einer Situation mit mehr als vier Millionen Arbeitslosen ist eine Sondersteuer, die an der Rechtsfigur eines abhängigen Beschäftigungsverhältnisses ansetzt, nicht länger zu rechtfertigen. Keine andere Steuer ist mit ähnlich massiven Verzerrungen des Arbeitsmarktes verbunden. Wenn es der nächsten Bundesregierung also wirklich ernst ist mit der Lösung des Beschäftigungsproblems, muß eine umfassende Lösung des Problems der nicht-beitragsäquivalenten Leistungen daher auf ihrer Agenda an vorderster Stelle stehen. Dies gilt insbesondere für die jetzt von allen Parteien angestrebte Steuerreform, die ohne eine Berücksichtigung der in den Sozialversicherungsbeiträgen enthaltenen impliziten Steuerbelastung nur ein Stückwerk bleiben wird. Die Aufgabe, die sich hier stellt, ist wegen des hohen Umfangs der nicht-beitragsäquivalenten Leistungen sicherlich nicht leicht zu bewältigen. Doch für ein so gravierendes Problem wie die Arbeitslosigkeit von gering qualifizierten Menschen gibt es nun einmal keine einfachen Lösungen. Symptomtherapien wie der Kombilohn greifen auf jeden Fall viel zu kurz.