

Freibetragsmodell des DGB: Nach der Steuer auch die soziale Sicherung beschäftigungs- freundlich reformieren

Die Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission wird den Arbeitsmarkt weiter flexibilisieren und die Vermittlung und Qualifizierung Arbeitsloser verbessern. Die Vorschläge allein werden aber nicht ausreichen, die Beschäftigungssituation nachhaltig zu verbessern. Auch andere Probleme des Arbeitsmarktes müssen angegangen werden.

Es ist unstrittig, dass die Gestaltung von Steuern und Abgaben erhebliche Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt hat. Dies wird für die Steuergestaltung auch gesehen und immer wieder in der Öffentlichkeit diskutiert. Die Betrachtung der Sozialversicherung in diesem Zusammenhang ist jedoch unterbelichtet. Sozialversicherungsbeiträge belasten direkt den Faktor Arbeit, auch nach der Minijobreform der Bundesregierung sind niedrige aber existenzsichernde Einkommen besonders belastet.

Ein Problem, auch im Vergleich zu unseren europäischen Nachbarländern ist, dass ein zu hoher Anteil der sozialen Leistungen und gesamtstaatlicher Aufgaben über Sozialversicherungsbeiträge finanziert wird. Der Benchmarking Bericht der Kommission des Bündnis für Arbeit stellt fest „dass in Deutschland der Anteil der Sozialversicherungsbeiträge am BIP bis 1997 recht kontinuierlich gestiegen ist und mit 15,2 % (1998) zu den höchsten unter den Vergleichsländern zählte“ (Benchmarking Bericht S. 241).

Der Gesamtsozialversicherungsbeitrag liegt an viert höchster Stelle in Europa und unter den OECD-Ländern, während Deutschland bei anderen Abgaben und Steuern einen ausgesprochen niedrigen Wert erreicht. Nach Japan hat Deutschland die niedrigste Steuerquote (gemessen am Bruttoinlandsprodukt) aller OECD-Länder. Die Steigerung der Sozialversicherungsbeiträge wurde vor allem durch die Regierung Kohl verursacht. Die Koalition aus Union und FDP hat nie die Kraft gefunden, die deutsche Einheit beschäftigungsfreundlich zu finanzieren. Einzig in der Rentenversicherung gibt es nennenswerte Steueranteile, die z. T. über die Ökosteuern finanziert werden.

Diese Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben über die Sozialsysteme ist beschäftigungsfeindlich, weil neben der persönlichen Sozialversicherung auch gesamtstaatliche Aufgaben in hohem Maße von Einkommen bis 3.450 Euro monatlich finanziert werden. Dieser Teil der Abgaben wirkt quasi wie eine Lohnsummensteuer auf niedrige Einkommen. Diese Finanzierung wird von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern nicht nur zunehmend als ungerecht empfunden. Darüber hinaus verteuert sie gerade geringbezahlte Arbeit in unangemessener Weise.

Die „Gerechtigkeitslücke“ wird sich noch vergrößern, wenn durch die weiteren Stufen der Steuerreform höhere Einkommen steuerlich noch einmal deutlich entlastet werden. Die Belastung durch Sozialversicherungsbeiträge fällt bei steigenden Einkommen, während die Steuern progressiv wachsen. Die Steuern und Abgaben auf ein mittleres Einkommen werden dann im Ergebnis höher sein als auf Spitzeneinkommen. Die Finanzierung staatlicher Aufgaben über die Sozialversicherung ist deswegen auch unter Gerechtigkeitsaspekten problematisch. Dieser Aspekt wird auch im Kanzleramt gesehen. In dem schon veröffentlichten Thesenpapier vom 5.12. heißt es: „Als offensichtlich ungerecht empfinden es die Menschen, wenn der arbeitenden Bevölkerung die Steuern und Sozialbeiträge angehoben werden, von ihnen aber gleichzeitig gefordert wird, stärker für die Altersvorsorge selbst zu sparen, Kinder aufzuziehen und nach wie vor die Einheit zu finanzieren“.¹

Erschwert wird die Förderung der Beschäftigung durch die nach wie vor unbefriedigende Regelung bei den 400 Euro Jobs. Die 400 Euro Grenze ist zu hoch. Die Arbeitgeber werden dazu übergehen, Arbeitsplätze noch öfter in Minijobs umzuwandeln, voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wird

¹ „Auf dem Weg zu mehr Wachstum, Beschäftigung und Gerechtigkeit“ S. 4.

verdrängt. Die 400 Euro Regelung geht zu Lasten der Frauen, deren Beschäftigung vielfach auf die Hinzuverdienerrolle reduziert wird.

Auch nach der Neugestaltung besteht die Gefahr, dass viele Minijobs entstehen, die weder existenzsichernd sind noch die Menschen aus Arbeitslosigkeit holen. Die Regelung ist überdies sehr kompliziert. Der Übergang in ein Normalarbeitsverhältnis wird zwar durch die neu eingeführte Gleitzone erleichtert, allerdings wird dies zu weiteren Einnahmeausfällen der Sozialversicherungen führen. Diese Einnahmeausfälle werden nicht gegenfinanziert, die Finanzierungsbasis der Sozialversicherung wird noch schmaler, die Lasten werden noch mehr auf die unteren und mittleren Verdienerebenen konzentriert.

Gleichzeitig wird in diesem Segment der geringfügigen Beschäftigung ein Beschäftigungsvolumen in Höhe von ca. einer Million Vollzeitstellen gebunden, das für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nicht zur Verfügung steht. Bekanntlich bleiben Arbeitslose, die eine geringfügige Beschäftigung ausüben, weiterhin arbeitslos, weil diese Beschäftigung nicht existenzsichernd ist.

Nach der Steuer muss auch die Sozialversicherung beschäftigungsfreundlich reformiert werden.

Die Privilegierung von gering bezahlter Beschäftigung (400 Euro Regelung) sollte aus ökonomischen und politischen Gründen aufgegeben werden. Alle Einkommen sollten gleich behandelt werden. Ziel muss allerdings sein, geringbezahlte Beschäftigung zu ermöglichen, sie aber nicht zu privilegieren.

Sockelfreibetrag in der SV

Deswegen wird vorgeschlagen, die Finanzierung der Sozialversicherung durch Steuern zu ergänzen und die Sozialversicherung finanziell zu entlasten. Die Entlastung wird aber nicht in Form einer Beitragssenkung an die Beschäftigten und Arbeitgeber weitergeben, sondern in Form eines Sockelfreibetrages je Arbeitnehmer.

Dies bedeutet, die ersten 250 Euro jeder Arbeitnehmerin und jedes Arbeitnehmers werden aus Steuern finanziert und individuell in der Sozialversicherung des Arbeitnehmers gutgeschrieben. Das verhindert, dass mit der Freibetragsregelungen Leistungen abgesenkt werden. Erst vom 251 Euro an zahlen Arbeitnehmer und Arbeitgeber Beiträge. Der Freibetrag wird pro Arbeitnehmer/in nur einmal gewährt. Damit wird das Prinzip des Freibetrages, das in der Steuerpolitik selbstverständlich ist, auch auf die Sozialversicherung übertragen. Die Regelung gilt für alle Beschäftigungsverhältnisse mit Ausnahme bei Rentnern, Schülern und Studenten. Sie erhalten den Grundfreibetrag, es werden aber keine Leistungen in die Sozialversicherung eingezahlt.

Die Versicherungsgrenze hat den Sinn die Sozialversicherung zu schützen. Durch Minibeiträge soll kein voller Sozialversicherungsschutz entstehen. Dieses Ziel darf nach wie vor nicht vernachlässigt werden. Aber für Personen, die ohnehin indirekt in die Sozialversicherung einbezogen sind (z. B. über den Ehepartner), macht diese Grenze keinen Sinn. Für die wenigen Übrigen (z. B. Partner von Beamten und Selbständigen) können Mindestbeiträge in der Krankenversicherung festgesetzt werden.

Denkbar ist auch, den persönlichen Beitragszuschuss erst dann zu zahlen, wenn Arbeitnehmer und Arbeitgeber auf mindestens weitere 250 Euro Sozialabgaben gezahlt haben. Dann werden Anreize geschaffen, echte Teilzeitstellen zu schaffen und es wird ein Einkommen erreicht, das zur Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit ausreicht.

Durch den Freibetrag entstehen Einnahmeausfälle in Höhe von rund 30 Milliarden Euro. Dies entspricht in etwa dem Betrag, um den die Beiträge der Sozialversicherung durch „versicherungsfremde“ Leistungen und einigungsbedingt verzerrt sind. Dies entspricht einer Beitragssenkung um vier Prozentpunkte.



Durch Einsparungen oder Umfinanzierung allein ist die Summe nicht zu erreichen. Die soziale Sicherung ist in Deutschland keinesfalls überdimensioniert, sie ist aber falsch finanziert. Um Einnahmeausfälle in den Sozialversicherungssystemen zu vermeiden, muss eine alternative Finanzierung gefunden werden. Das Prinzip für die Finanzierung ist:

Niedrige Abgabe auf einer breiten Bemessungsgrundlage.

Sinnvoll ist neben dem Lohn auch den Verbrauch zu besteuern. Folgende Gegenfinanzierung schlagen wir vor.

Arbeitnehmer und Arbeitgeber zahlen jeweils eine 1%ige Steuer auf

- alle Bruttoeinkommen ohne Ausnahme, auch von Beamten
- und eine Steuer in Höhe von 1% auf alle entnommen Gewinne,

Die Mehrwertsteuer wird um die gleiche Summe erhöht, dies entspricht einer Anhebung um ca. 2%.

Auch andere Finanzierungsmodelle sind denkbar und müssen wissenschaftlich geprüft werden. Bei vielen Steuerarten liegt Deutschland im internationalen Vergleich sehr niedrig. Die Finanzierungsquellen sollten den Aufbau von Beschäftigung möglichst wenig behindern. Mit dieser Änderung dürften deutliche Erfolge in der Arbeitsmarktpolitik möglich sein.

8 gute Gründe

- 1) Es gibt keine Verdrängungs- und Substitutionseffekte von Arbeit, insbesondere das Aufsplitten von Arbeitsplätzen in Minijobs würde zurückgedrängt. Der Freibetrag in Höhe von 250 Euro ist für Arbeitgeber so niedrig, dass eine ausschließliche Beschäftigung in diesem Bereich wegen der hohen Organisationskosten unattraktiv ist. Geringverdiener, die bisher nur bis zu 400 Euro beschäftigt werden, erhalten die Chance höhere Einkommen zu erzielen. Die Aufteilung der Jobs erfolgt nach persönlichen Präferenzen und betrieblichen Notwendigkeiten und ist nicht durch die „Schallmauer 400 Euro“ behindert. Hiervon profitieren in hohem Maße auch Frauen, diskriminierende Regelungen in der Sozialversicherung werden beseitigt. Die Flexibilität der Unternehmen nimmt zu.

Besonders profitieren untere und mittlere Einkommen, sodass Arbeit in niedrigeren Lohnbereichen attraktiv wird, ohne dass diese Beschäftigung besonders gefördert werden müsste. Tarifliche Regelungen werden nicht unterlaufen.

Die privilegierte Förderung von Niedriglohnjobs ist nicht nötig, sie ist eher beschäftigungsfeindlich. Alle in der Öffentlichkeit diskutierten Kombilohn-, Niedriglohnmodelle und auch das Mainzer Modell können entfallen.

- 2) Schwarzarbeit von Nicht-Erwerbstätigen wird unattraktiv. Es ist realistisch, dass durch diese Regelung Hunderttausende Arbeitsplätze, z. B. im Privathaushalt, in mittelständischen Unternehmen und Dienstleistungsbetrieben mobilisiert werden. Hierdurch würde die Frauen-Erwerbsquote und die Gesamtbeschäftigungsquote im internationalen Vergleich deutlich verbessert werden. Die Erwerbsquoten würden sich wahrscheinlich sogar den guten Werten der nordischen Länder annähern. Eine besondere Förderung von Arbeit in Privathaushalten ist entbehrlich.
- 3) Durch die Regelung wird (existenzsichernde) Teilzeitarbeit besonders gefördert. Durch den Ausbau von Teilzeitarbeit kann eine deutliche Entlastung auf dem Arbeitsmarkt erreicht werden. Die Teilzeitquote, wie sie z. B. in den Niederlanden existiert, ist auch in Deutschland erreichbar.
- 4) Der Vorschlag begünstigt insbesondere Arbeitnehmerinnen, Arbeitnehmer und Unternehmen in Ostdeutschland, weil relativ gesehen der Freibetrag wegen des niedrigen Lohnniveaus höher ist.
- 5) Es werden nicht nur Arbeitnehmer entlastet, sondern ebenso die Unternehmen. Dies begünstigt insbesondere lohnintensive Unternehmen und Handwerksbetriebe.



- 6) Die von der Regierung Kohl eingeführte Fehlfinanzierung der Deutschen Einheit wird beschäftigungsfreundlich korrigiert. Staatliche Sozialaufgaben werden nicht nur von den niedrigen Einkommen finanziert, sondern von allen Einkommen gleichmäßig. Die Sozialversicherungsquote erreicht wieder den Wert von vor 1990. Die Finanzierung von versicherungsfremden Leistungen in der Sozialversicherung wird gerechter gestaltet. Dies ist ein Signal besonders an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.
- 7) Das System ist einfach zu handhaben; die Bürokratie wird deutlich gemindert. Die Finanzierung ist transparent, gerecht und wird vom Steuerzahler verstanden. Die Umfinanzierung würde die Vorschläge der Hartz-Kommission ideal ergänzen.

Verteilungswirkung:

Arbeitsintensive Unternehmen mit hohem Lohnkostenanteil (wie z. B. Handwerksbetriebe, Dienstleister) werden entlastet.

Niedrige Einkommen bis mittlere Einkommen werden überdurchschnittlich entlastet.

Belastet wird der Verbrauch, damit auch die gesamte Wertschöpfung der Unternehmen.

Alle Einkommen werden in die Finanzierung der Sozialversicherung einbezogen. Die Finanzierungsbasis wird verbreitert.

**Beispielrechnung:
Belastung mit Sozialversicherungsbeiträgen für niedrige Einkommen
(nur AN), Freibetrag 250,- Euro:**

Bruttoeinkommen	200	300	400	500	600	700	800	1000	1250	1500	1750	2000	2500
SV AN heute	0	0	0	41	82	123	164	205	256	308	359	410	513
SV AN neu	0	10	31	51	72	92	113	154	205	256	308	359	461
alt in % vom Brutto	0,0%	0,0%	0,0%	8,2%	13,7%	17,6%	20,5%	20,5%	20,5%	20,5%	20,5%	20,5%	20,5%
neu in % vom Brutto	0,0%	3,4%	7,7%	10,3%	12,0%	13,2%	14,1%	15,4%	16,4%	17,1%	17,6%	17,9%	18,5%

Neue Steuer?

Die Umfinanzierung ist vor allem auch verteilungspolitisch sinnvoll. Während die Steuerquote in den letzten 30 Jahren konstant geblieben oder sogar gesunken ist, ist die Abgabenquote deutlich gestiegen. Die vorgeschlagene Reform würde diese Entwicklung korrigieren. Auch im internationalen Vergleich ist die Steuerquote in Deutschland niedrig. Die Steuerquote ist nach Japan die niedrigste aller OECD-Staaten. Die Abgaben, die bekanntlich nur auf niedrige Einkommen erhoben werden, sind aber relativ hoch.



Steuer- und Abgabenquote in Deutschland² am BIP

	1970	1980	1985	1990	1995	2000	2001
Deutschland							
Steuerquote	22,5	24,6	23,6	22,3	23,3	23,1	21,7
Abgabenquote	9,8	12,9	13,6	13,4	14,9	14,8	14,7
Gesamtabgaben	32,3	37,5	37,2	35,7	38,2	37,9	36,4

Deutschland im internationalen Vergleich in % am BIP

Land ³	Steuerquote	2001*	Land	Abgabenquote	2001*
Japan		17,2	Dänemark		2,2
Deutschland		21,7	Irland		4,3
Schweiz		22,6	Kanada		5,2
Spanien		22,6	Vereinigtes Königreich		6,4
Vereinigte Staaten		22,7	Vereinigte Staaten		6,9
Irland		24,9	Portugal		8,9
Niederlande		25,6	Norwegen		9,2
Portugal		25,6	Japan		9,9
Frankreich		28,9	Griechenland		11,4
Griechenland		29,4	Luxemburg		11,6
Italien		29,6	Schweiz		11,9
Kanada		30,0	Italien		12,2
Österreich		30,7	Finnland		12,4
Luxemburg		30,8	Spanien		12,6
Vereinigtes Königreich		31,0	Belgien		14,2
Belgien		31,1	Niederlande		14,3
Finnland		33,9	Deutschland		14,7
Norwegen ³		5,7	Österreich		15,0
Schweden		37,3	Schweden		15,9
Dänemark		46,8	Frankreich		16,5

* für Japan, Portugal und die Vereinigten Staaten Werte aus 2000

Konjunkturpolitisch ist die Umfinanzierung neutral. Eher ist mit steigender Nachfrage zurechnen, weil die Konsumquoten der unteren Einkommen höher sind als die der höheren Einkommen.

Die Einführung einer neuen Steuer ist politisch aufwendig. Aber: Bei der Steuer geht es nicht um die Erzielung von Mehreinnahmen, es geht lediglich um eine gerechtere und beschäftigungsfreundlichere Finanzierung der sozialen Sicherung und um die Verbreiterung der Einnahmebasis. Dies wird seit Jahren vom DGB gefordert.

Der Anteil der staatlichen Finanzierung, der direkt von der (niedrigbezahlten) Arbeit abhängt, wird deutlich verringert.

² Monatsbericht des BMF 12.2002, Quelle OECD Revenue Statistics 1965 bis 2000 Paris 2001.

³ Monatsbericht des BMF 12.2002, Quelle OECD Revenue Statistics 1965 bis 2000 Paris 2001.



Bei der Steuerreform wurde ebenfalls ein Volumen von 30 Mrd. Euro „bewegt“, zur Reform der sozialen Sicherung sollte dies ebenfalls möglich sein. Andere beschäftigungspolitisch erfolgreiche Länder sind Vorbild. Der Mut zur Umfinanzierung würde durch deutliche Erfolge am Arbeitsmarkt belohnt.

Nach: Vorschlag des DGB-Bundesvorstands vom 14.01.2003.

