

Mut zum Umsteuern - Für Wachstum, Beschäftigung und soziale Gerechtigkeit

Diskussionspapier des DGB-Bundesvorstandes für eine wirtschafts- und sozialpolitische Reformagenda vom 08.05.2003

Die deutsche Wirtschaft stagniert seit über zwei Jahren. Wirtschaft und Arbeitsmarkt leiden unter einem massiven Einbruch der Nachfrage nach Dienstleistungen, Konsum- und Investitionsgütern im Inland. Überdeckt wird dieser Negativtrend noch durch den nach wie vor positiven Beitrag der Exportwirtschaft. Es gibt mehrere Gründe für diese schwierige Lage: Die Wirtschaft steht weltweit unter dem Druck der Krise der Finanzmärkte. Zusätzlich muss die deutsche Wirtschaft den Aufbau Ost in einer Größenordnung von vier Prozent des Bruttoinlandsproduktes pro Jahr finanzieren. Die Bereitschaft der Unternehmen zu investieren und zu konsumieren ist unter dem Eindruck der Dauerstagnation zurückgegangen. Die Krise ernährt sich selbst. Während die Steuereinnahmen einbrechen und der Staat wegen seiner anhaltenden Konsolidierungsbemühungen als aktiver Nachfrager von Investitionen zunehmend ausfällt, steigen die sozialen Kosten der Krise. Insbesondere die sozialen Sicherungssysteme geraten finanziell unter Druck. In der Folge steigen die Sozialabgaben und belasten besonders die Einkommen der privaten Haushalte sowie lohnintensive Unternehmen.

In einer von zunehmend irrational negativen Stimmungen beeinflussten Wirtschaftskrise muss der Staat aktivierend eingreifen. Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik müssen so geordnet werden, dass sie die zu schwache inländische Nachfrage stabilisieren und mittelfristig die Dynamik von Wachstum und Beschäftigung verstetigen. Das vorliegende Diskussionspapier zur Wirtschafts- und Sozialpolitik ist Kernbestandteil einer umfassenden 5-Punkte-Reformagenda des DGB.

Ursache und Wirkung ökonomischer Krisen dürfen nicht verwechselt werden. Die Bundesregierung sowie Teile der Bundestagsfraktionen gehen von der falschen Annahme aus, die Wirtschaftskrise ließe sich durch Kürzungen sozialer Leistungen und die Aushebelung der paritätischen Finanzierung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern lösen. Das Gegenteil ist der Fall. Leistungskürzungen und Absenkungen der Nettolöhne ohne konjunkturpolitisches Gegensteuern würden die Absatzkrise unserer Wirtschaft verschärfen.

Wir brauchen deshalb eine grundsätzliche Reform der Finanzpolitik. Sie muss so ausgerichtet werden, dass Bund und Länder in Abschwungphasen antizyklisch gegensteuern können, in dem sie auf Rücklagen zurückgreifen, die in Aufschwungphasen gebildet werden. Konjunkturpolitische Untätigkeit, das zeigt das Überschreiten der Nettoneuverschuldungsziele in den Jahren 2001, 2002 und 2003, konterkariert letztlich die Konsolidierungsbemühungen der Bundesregierung.

Um lohnintensive und auf den Absatz im Inland konzentrierte Betriebe zu entlasten und so zur dauerhaften Stärkung von Konsum und Investitionen beizutragen, schlägt der DGB eine mittelfristige Senkung der Sozialabgaben um durchschnittlich 8,5 Beitragssatzpunkte vor. Das entspricht einem Volumen von insgesamt rund 50 Milliarden Euro, um die Arbeitnehmer und Arbeitgeber entlastet werden sollen.

Das Programm ist in zwei Stufen aufgebaut: Kurzfristig wird in der ersten Stufe eine Entlastung von 2,5 Prozentpunkten angestrebt. Zum einen durch mehr Effizienz, zum anderen durch eine Entlastung der Sozialversicherungen von versicherungsfremden Leistungen und sogenannten Verschiebebahnhöfen. In der zweiten Stufe soll die beschäftigungsfeindliche Verteilung von Steuern und Abgaben in Deutschland grundlegend umgestaltet werden. Zur Zeit führt Deutschland das internationale Ranking bei der Höhe der Sozialabgaben an, dagegen zählen wir bei der Steuerbelastung zu den Schlusslichtern. Die Senkung der Sozialabgaben durch Einführung eines Freibetrages würde gering- und durchschnittlich verdienende Arbeitnehmer sowie lohnintensive Betriebe entlasten. Ein solcher Umbau kann aber erst in einer Phase konjunktureller und wirtschaftlicher Erholung realisiert werden.



Die Neuordnung von Steuern und Sozialabgaben für mehr Beschäftigung und zur langfristigen Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme darf für Arbeitnehmer kein Nullsummenspiel sein. Voraussetzung für eine neue Finanzarchitektur der sozialen Sicherungssysteme ist eine Stärkung der Einnahmehasis der öffentlichen Haushalte verbunden mit einer gerechten Verteilung der Steuerlast zwischen Arbeitnehmern, Unternehmen und Vermögensbesitzern. Dazu muss die Schiefe Lage in der Steuerpolitik, die politisch gewollt war, korrigiert und die Finanzierung der öffentlichen Haushalte in eine soziale Balance gebracht werden. Darüber hinaus zielt die Reformagenda des DGB darauf ab, den Kreis der solidarisch Versicherten so zu erweitern, dass aus der heutigen Arbeitnehmersicherung eine Allgemeine Solidarversicherung wird.

Um die Rahmenbedingungen der Wirtschaft zu verbessern und gleichzeitig die Interessen der Beschäftigten zu wahren, spricht sich der DGB in seinem Reformkonzept für mehr Flexibilität bei den Tarifverträgen aus. Dies gilt sowohl für die kontrollierte Öffnung in Krisenfällen als auch für die betriebliche Ausgestaltung von Tarifverträgen.

Reformstufe 1 - Sofortmaßnahmen

1) Wachstumsimpulse durch eine offensive Finanzpolitik

Der DGB regt angesichts der anhaltenden Absatzkrise der Wirtschaft eine Investitionsoffensive in einer Größenordnung von 15 Mrd. Euro an. Finanzhilfen des Bundes an die Kommunen, die an Investitionen geknüpft sind, sorgen dafür, dass diese endlich wieder investieren können und sichern der regionalen Wirtschaft Aufträge. So schnell wie möglich sollen dazu in einem Sofortprogramm fünf Milliarden Euro, im kommenden Jahr zehn Milliarden Euro bereitgestellt werden. Die Bundesregierung stellt zusätzlich zwei bis drei Milliarden Euro für gewerbliche Investitionen bereit. Bedingung: Die Zulage in Höhe von 7,5 % auf den Anschaffungswert wird nur für Investitionen gewährt, die über dem Niveau der Jahre 2001 und 2002 liegen. Dadurch werden Mitnahmeeffekte vermieden. Beim Einsatz von zwei Milliarden Euro, die im Windhundverfahren ausgereicht werden, könnten mehr als 20 Milliarden Euro an gewerblichen Investitionen ausgelöst werden. Ähnliche Investitionsanreize zur Altbausanierung privaten Wohneigentums könnten ein vergleichbares Volumen bewegen.

Zusätzlich führen eine Senkung des Eingangssteuersatzes auf 17 % sowie die Anhebung des Grundfreibetrages bei der Einkommensteuer rückwirkend zum 1.1.2003 zu einem Nachfrageimpuls in Höhe von 5 Mrd. Euro.

Diese Maßnahmen verursachen Mehrausgaben im Bundesetat in Höhe von 15 Milliarden Euro. Die Neuverschuldung würde aber lediglich 7,5 Milliarden Euro betragen. Grund dafür sind die zu erwartenden Steuermehreinnahmen infolge von mehr Investitionen, mehr Konsum und geringerer Sozialtransfers in Folge sinkender Arbeitslosigkeit. Das gesamtstaatliche Defizit würde sich um nicht einmal einen halben Prozentpunkt erhöhen. Dank des mobilisierten Wachstums von rund 1 ½ bis 2 % des BIP würde die Staatsquote aber zugleich sinken.

2) Erneuerung der Tarifpolitik

Arbeitnehmer wollen heutzutage mehr Spielräume, um ihre Arbeitszeit zu gestalten. Unternehmen brauchen mehr Spielräume, um in wirtschaftlichen Krisen besser bestehen zu können. Deshalb ist es notwendig, die Flächentarifverträge veränderten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen anzupassen. Zugleich müssen Tarifverträge als stabilisierendes Element unserer Volkswirtschaft gestärkt werden – etwa durch die Einführung eines Verbandsklagerechtes der Tarifvertragsparteien. Wie wichtig Tarifverträge sind, zeigt sich durch den weitgehenden Ausschluss der Lohnkonkurrenz in Deutschland, der den Wettbewerb der Unternehmen auf Innovation, Qualität und Kundendienst konzentriert hat – ein entscheidender Vorteil auch im internationalen Wettbewerb. Im Gegenzug prüfen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, ob sie die Möglichkeiten für Unternehmen, in einer Krise im Rahmen der Tarifverträge und mit Zustimmung der Tarifparteien abweichende Vereinbarungen zu Entgelt oder Arbeitszeiten zu treffen, erweitern können. Arbeitszeit, Aus- und Weiterbildung sollen noch stärker als bisher bei Tarifverhandlungen eine Rolle spielen. Außerdem sollte eine Initiative



der IG Metall aus der Entgelttrunde 2002 aufgegriffen werden, die den Betriebsparteien im Rahmen eines Tarifvertrages erlaubt, Teile des Entgelts in Weiterbildungsansprüche, Arbeitszeitregelungen, Beteiligungen am Unternehmen etc. umzuwandeln. Wie die Dienstleistungsgewerkschaft Verdi beim jüngsten Abschluss im Bankbereich gezeigt hat, könnten Lohnbestandteile auch vom Erfolg eines Unternehmens abhängig gemacht werden. Auch die befristet abgesenkten Einstiegsgehälter für Langzeitarbeitslose, wie sie die IG BCE im Rahmen von Tarifverträgen eingeführt hat, beschreiben den gewerkschaftlichen Weg der Erneuerung der Tarifpolitik.

3) Senkung der Sozialabgaben durch sachgerechte Finanzierung der Leistungen

Um die Sozialausgaben zu senken, sollten die so genannten „Verschiebebahnhöfe“ aufgelöst werden. Das heißt, Mindereinnahmen in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV), die durch Kürzungen wie z. B. bei Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder in der Rentenversicherung entstehen, müssten über den Bundesetat ausgeglichen werden. Nach aktuellen Schätzungen beträgt das Umfinanzierungsvolumen 6,4 Mrd. Euro. Zusätzlich würde die Steuerfinanzierung der „versicherungsfremden Leistungen“ wie z. B. Mutterschaftsgeld und Sterbegeld der GKV eine Entlastung von 4,5 Mrd. Euro bringen. Zusammen würde dies eine Senkung des Beitragssatzes um ca. einen Prozentpunkt erlauben.

4) Senkung der Sozialabgaben durch Effizienz-Reformen

Die von der Bundesregierung geplante Gesundheitsstrukturreform für mehr Qualität und mehr Wirtschaftlichkeit wird schon im Jahr 2004 zu Einsparungen in Höhe von 8 Mrd. Euro führen. Das entspricht einer Beitragssatzsenkung von 0,8 %.

Wichtiger Bestandteil einer Gesundheitsreform ist die sogenannte integrierte Versorgung: Danach arbeiten Arztpraxen, Krankenhäuser und Andere auf der Basis anerkannter Behandlungsleitlinien zusammen. Die Therapieschritte werden besser aufeinander abgestimmt, Doppeluntersuchungen verhindert. Einheitliche und verlässliche Qualitätsstandards machen die Behandlung sicherer und wirtschaftlicher. Außerdem soll die Effizienz gestärkt werden, indem die Krankenkassen mit allen Anbietern im Gesundheitswesen direkte Verträge abschließen können. Bessere Ärzte und Krankenhäuser werden belohnt, schlechtere bestraft. Mittelfristig kann mehr Wettbewerb im Gesundheitssystem die Ausgaben um 25 % verringern.

Zudem soll die Gesetzliche Krankenversicherung durch die Einbeziehung aller Erwerbstätigen, also auch der Beamten und Selbständigen, zu einer Allgemeinen Solidarversicherung ausgebaut werden. Neue Beamtinnen und Beamten können zu Beginn des Beamtenverhältnisses einmalig wählen zwischen Gesetzlicher und Privater Krankenversicherung. Die schon in der GKV versicherten Beamtinnen und Beamten erhalten einen hälftigen Beitragszuschuss. Durch diese Anreize wird die GKV gestärkt und gegenüber der Privaten Krankenversicherung wettbewerbsfähiger. Die Beitragsbemessungsgrenze von derzeit 3.450 Euro und die Versicherungspflichtgrenze von 3.825 Euro werden auf das Niveau der Gesetzlichen Rentenversicherung (5.100 Euro) angehoben. Das ermöglicht eine weitere Senkung der Beitragssätze um 0,7 Prozentpunkte.

Insgesamt lassen sich durch die Maßnahmen in der ersten Stufe die Sozialabgaben um gut 2,5 Prozentpunkte senken.



Stufe 2 - Reformen in der nächsten Aufschwungphase

1) Antizyklische Finanzpolitik aus Rücklagen finanzieren

Um in einer Abschwungphase nicht wieder vor dem Dilemma zu stehen, sich neu verschulden zu müssen, um Konsum und Investitionen anzukurbeln, muss die Bundesregierung in der nächsten Aufschwungphase Vorbereitungen treffen. Dazu muss sie einen Teil des steigenden Steueraufkommens für die Konjunkturausgleichsrücklage bei der Bundesbank verwenden. Innerhalb von zwei Jahren sollte ein Volumen von rund einem Prozentpunkt des Bruttoinlandsproduktes (20 Mrd. Euro) angespart werden. Diese Mittel könnten dann schnell und ohne großen Aufwand eingesetzt werden, um Konsum und Investitionen u.a. durch die öffentliche Hand anzukurbeln.

2) Senkung des Arbeitslosenversicherungsbeitrags

Die Arbeitslosenversicherung (BA) ist durch den West-Ost-Transfer erheblich belastet. Die Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben (Verhältnis BA-Beitragseinnahmen und Ausgaben) in den ostdeutschen Arbeitsamtsbezirken betrug im vergangenen Jahr 12,6 Mrd. Euro. In diesem Jahr sind gut 10 Mrd. Euro im Haushalt eingestellt, um Deckungslücken zu schließen. Diese Summe wird sich aber noch vergrößern. Durch eine Steuerfinanzierung dieses notwendigen aber durch das Versicherungsprinzip nicht zu begründenden Transfers kann der Beitragssatz um gut 1,3 Prozentpunkte gesenkt werden.

3) Senkung der Sozialabgaben durch Einführung eines Freibetrags

Der DGB beabsichtigt die Einführung eines Freibetrages von 250 Euro im System der Sozialversicherungen, um untere und mittlere Einkommen sowie lohnintensive Betriebe von Sozialabgaben zu entlasten. Und zwar um

- 5,1 Prozentpunkte bei einem Brutto-Monatseinkommen von 1000 Euro,
- 3,4 Prozentpunkte bei einem Brutto-Monatseinkommen von 1500 Euro
- 2,5 Prozentpunkte bei einem Brutto-Monatseinkommen von 2500 Euro

Von einer solchen Entlastung würden insbesondere lohnintensive, meist binnenwirtschaftlich orientierte Unternehmen profitieren, die besonders von der schwachen Dynamik der inländischen Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen betroffen sind. Auch Arbeitnehmer mit geringen und durchschnittlichen Monatseinkommen, die in der Regel ihren Netto-Lohn auch ausgeben würden entlastet. Die Entlastung führt damit zu einer unmittelbaren Steigerung der Massenkaukraft.

Die Entlastung der Beschäftigten erfolgt nicht in Form einer allgemeinen Beitragssenkung, sondern durch einen Sockelfreibetrag. Das heißt, die Beiträge auf die ersten 250 Euro Einkommen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer werden aus Steuern finanziert und individuell der Sozialversicherung des Arbeitnehmers gutgeschrieben. Erst vom 251. Euro an zahlen Arbeitnehmer und Arbeitgeber Beiträge. Damit wird das Prinzip des Freibetrages, das in der Steuerpolitik selbstverständlich ist, auch auf die Sozialversicherung übertragen.

Durch die Einführung des Freibetrages zur gezielten Senkung der Sozialabgaben entstehen Kosten in Höhe von 35 bis 40 Mrd. Euro, um die Arbeitnehmer und Betriebe entlastet werden.

Finanziert werden muss die neue Finanzarchitektur der sozialen Sicherungssysteme über die öffentlichen Haushalte. Dagegen würde – wie von der Bundesregierung geplant – eine Verschiebung von Finanzierungslasten weg von den Unternehmen auf die Arbeitnehmerhaushalte die verfügbaren Einkommen der Masse der Privathaushalte senken und zu einer weiter sinkenden Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen führen. Um dies zu verhindern ist es erforderlich, die Milliardenentlastung von Arbeitnehmern und Unternehmen durch die öffentlichen Haushalte gegen zu finanzieren. Ein Volumen von rund 40 Milliarden Euro kann aber erst im Aufschwung bewegt werden.



Dafür müssen die Einnahmen der öffentlichen Hand gestärkt werden. Dabei kommt es darauf an, die Einkommen aus Körperschaften, Kapitaleinkünften, Börsenumsätzen und Vermögen stärker zur Finanzierung der öffentlichen Haushalte heranzuziehen. Die Steuerpolitik der vergangenen Jahre hat eine stetig wachsende Belastung von Arbeitnehmereinkommen und Verbrauchern nicht verhindert, die Steuerlast auf Vermögen und Gewinne hingegen ist massiv gesunken. Im internationalen Vergleich liegt Deutschland bei der Steuerquote am unteren Ende der Skala, führt das Ranking aber bei den Aufwendungen der Sozialversicherungen an.

Konkret schlägt der DGB vor: Die Reparatur der Körperschaftssteuer und ein konsequentes Schließen legaler Steuerschlupflöcher (erwartetes Aufkommen: rund 15 Mrd. Euro), die (Wieder-)Einführung der international durchaus üblichen Börsenumsatzsteuer (7,5 Mrd. Euro) sowie die vom Bundesverfassungsgericht angemahnte Reform der Erbschaftsteuer (4 Mrd. Euro). Zudem sollte eine an die Einkommen aller Beschäftigten wie auch der Arbeitgeber (Gewinnentnahmen, Dividenden) gekoppelte Steuer in Höhe von einem Prozent eingeführt werden (14 Mrd. Euro), um die Faktoren Arbeit und Kapital auch an der Steuerfinanzierung der sozialen Sicherungssysteme zu beteiligen.

Alternativ dazu prüft der DGB eine Erhöhung des Normalsatzes der Mehrwertsteuer (16 %), der nicht auf Güter des täglichen Bedarfs erhoben wird, um zwei Punkte (14 Mrd. Euro). Damit würden Haushalte mit durchschnittlichen Einkommen und hoher Konsumquote wie Familien, die vorwiegend Güter des täglichen Bedarfs nachfragen, nicht über Gebühr belastet.

4) Umbau der Arbeitnehmer- zu einer Allgemeinen Solidarversicherung

Für die Stabilisierung der Alterssicherungssysteme ist nicht allein die Entwicklung der Demographie, der Produktivität oder des Wachstums entscheidend, sondern auch die Entwicklung der Erwerbsbiographien. Eine erfolgreiche Strategie zur Entlastung der gesetzlichen Rentenversicherung muss darauf abzielen, die Beschäftigungschancen von Jugendlichen zu sichern und die Beschäftigungsquote, insbesondere von Älteren und Frauen, zu erhöhen. Hier sind vorrangige Korrekturen nötig, die bislang nicht beachtet werden. Das durchschnittliche reale Renteneintrittsalter liegt bei 60,2 Jahren. Nur 50 Prozent der Unternehmen in Deutschland beschäftigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über 50 Jahre. Damit ist die gesetzliche Altersgrenze von 65 Jahren derzeit Makulatur.

Eine starre Heraufsetzung des gesetzlichen Renteneintrittsalters würde im gegenwärtigen System zu höheren Abschlägen bei den Renten und letztlich wieder zu einer Zunahme von Altersarmut führen. Grundstein für eine wirksame Entlastung der gesetzlichen Rentenversicherung ist die Förderung und Verlängerung der Erwerbsbiographien. Zur Stabilisierung der Alterssicherungssysteme schlägt der DGB eine gezielte Offensive für Arbeit, Ausbildung und Qualifizierung vor, insbesondere für Jugendliche, Frauen und Ältere.

Langfristig sollte die gesetzliche Rentenversicherung durch die Einbeziehung weiterer Personengruppe wie der Beamten und Selbständigen zu einer Solidarversicherung weiterentwickelt werden. Als notwendige Ergänzung wird die betriebliche Altersvorsorge ausgebaut. Angesichts der milliardenschweren Kapitalvernichtung an den Finanzmärkten in den vergangenen Jahren lehnt der DGB eine weitere Ausweitung der kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge ab. Durch die Einbeziehung anderer Einkommensarten als Löhne und Gehälter (Mieten, Zinsen, Dividenden, sonstige Nebeneinkünfte, etc.) von einem Gesamteinkommen über der Versicherungspflichtgrenze kann der Beitragssatz der GKV um weitere 0,7 Prozentpunkte gesenkt werden.

Nach: Erklärung des Geschäftsführenden Bundesvorstands des DGB vom 08.05.2003

