



SINNVOLL STEuern IN ZEITEN LEERER KASSEN

Vorschläge für ein (öko-)steuerfinanziertes Sozialsystem

Von Gerhard Hübener

Die Konjunktur ist am Boden, die öffentlichen Kassen sind leer. In den Neuen Bundesländern wird befürchtet, mit der EU-Erweiterung und der damit verbundenen Reduzierung von Fördermitteln den Anschluss zu verlieren. Die Reformdiskussion zu Arbeitsmarkt und sozialen Sicherungssystemen ist widersprüchlich. Dass die Lohnnebenkosten reduziert werden müssen, ist unstrittig. Wie weit aber und auf welchem Wege, darüber gibt es heftigen Streit.

Notwendig ist eine ehrliche Bestandsaufnahme. Gerade für den Osten Deutschlands.

„Von 1960 bis 1987 erhöhte sich die Lohnsteuer je Beschäftigten um das 20-fache. Im gleichen Zeitraum blieb das Gesamtsteueraufkommen in Relation zum Brutto sozialprodukt konstant... Die Belastung des menschlicher Arbeitskraft durch Steuern und Sozialabgaben machen etwa 2/3 der gesamten Staatseinnahmen aus.“

Umwelt- und Prognoseinstitut Heidelberg 1988 [1]

1. Beispiel „Aufbau Ost“

Der Osten hat sich entsprechend den bestehenden Rahmenbedingungen fehl-entwickelt. Hohe Lohnnebenkosten haben als zentralen Maßstab von Wirtschaftlichkeit die Einsparung von Arbeitskosten gesetzt. Menschliche Arbeit wird durch Steuern und Abgaben so weit verteuert, dass diese als vorrangig zu reduzierender „Kostenfaktor“ betrachtet wird. UPI Heidelberg: *„Wäre es Absicht der Steuer- und Abgabenpolitik der letzten Jahrzehnte gewesen, menschliche Arbeitskraft so zu verteuern, dass sie in der Konkurrenz zu Maschinen und Energie zunehmend aus dem Arbeitsmarkt verdrängt wird, hätte die Politik nicht wesentlich anders sein können.“* [1]

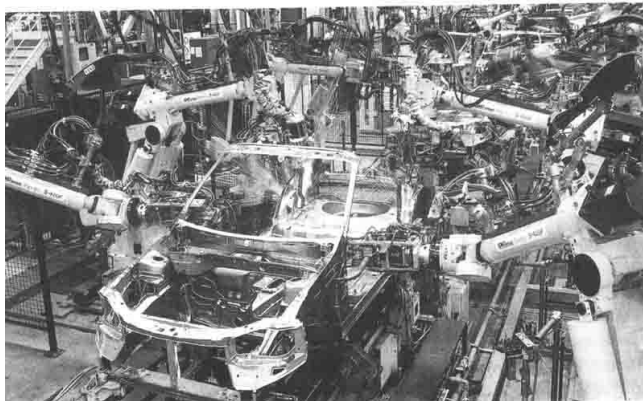


Abb. 7: Das neue Opelwerk in Eisenach – ein Paradebeispiel für die Folgen falscher Weichenstellung im Osten. *„Das neue Opelwerk setzt neue Maßstäbe bei der Arbeitsproduktivität... Die Eisenacher Pioniertat hat Folgen. Alle Autokonzerne der Welt sind jetzt gezwungen, ihrerseits die Produktivität weiter zu erhöhen – was auch längst im Gange ist. Die Spirale der Arbeitsproduktivität wird wieder um eine ganz große Windung weiter nach oben gedreht...“*

...Die technologische Nachahmung ist allemal viel billiger als die technologische Pionierarbeit. Folglich wird man selbst in China und Indien Robotik einführen, was zu gravierenden Arbeitslosigkeitsrisiken führen dürfte.“ aus: E.U.v. Weizsäcker: Das Jahrhundert der Umwelt [13]

Wie wenig diese Tatsache im Bewusstsein der Öffentlichkeit ist, zeigt der so genannte Solidarzuschlag. Er verstärkt über die Verteuerung von Lohnarbeit „un-bewusst“ (eben!) die o.g. Fehlsteuerung. Im Ergebnis können wenige moderne Industriezentren nicht ausgleichen, was an früheren wirtschaftlichen Strukturen verdrängt worden ist.

Anlass genug, endlich über eine Änderung der fehlsteuernden Rahmenbedingungen nachzudenken.

2. Gesundheitsreform

Achtzig Prozent der Kosten im Gesundheitswesen gehen auf chronische Erkrankungen zurück. Und wie der Bonner Sozialwissenschaftler Meinhard Miegel einschätzt, ist die Hälfte aller Krankheiten selbstverschuldet (durch Nikotin- und Alkoholmissbrauch, Übergewicht etc.)[2]. Der Bundesverband der Verbraucherzentralen hat kürzlich auf Folgekosten von Übergewicht durch Fehlernährung in Höhe von 7,5 bis 15 Mrd. Euro pro Jahr hingewiesen. Jedes fünfte Kind leidet demnach bereits an Übergewicht[3].

Die bisherigen Vorschläge, gesundheitsbewusstes Verhalten zu belohnen (Bonus für Nichtraucher oder die Teilnahme an Chroniker-Programmen) setzen nicht an der eigentlichen Wurzel des Übels an: dass Folgekosten bisher von allen getragen werden und damit Fehlverhalten subventioniert wird. Dabei gibt es längst Untersuchungen, die eine verursachergerechtere Anlagerung der Folgekosten ermöglichen würde.

Ursache	Reproduktionskosten	Ressourcenausfallkosten	Summe
Rauchen	15,3	19,2	34,5
Alkohol	0,8	4,2	5,0
Zucker	4,5	0,0	4,5
Fleisch/tierische Fette	2,5	4,0	6,5
Kfz-Verkehr	5,5	24,6	30,1
	28,6	52,0	80,6

Tabelle 1: Verursachern zuordenbare volkswirtschaftliche Kosten durch Gesundheitsschäden in Deutschland, Mrd. Euro/Jahr (Quelle: UPI Nr. 46, 1998) Inzwischen liegen Berechnungen mit weit höheren Folgekosten vor (siehe S. 63).

Beispiel Nikotinmissbrauch: Nach einer Studie des UPI Heidelberg [4] liegen die volkswirtschaftlichen Gesamtkosten bei jährlich 35 Mrd. Euro. Für Krebs, chronische Atemwegserkrankungen, Herz-Kreislauf-Störungen etc.. Eine Gesundheitsabgabe auf Zigaretten hätte eine Doppelfunktion: ansteigend über 10 Jahre auf dann 25 Cent pro Zigarette würden im letzten Jahre Einnahmen von 16 Mrd. Euro erbracht werden, bei einem geschätzten Rückgang des Nikotinverbrauchs um 58 %.

Beispiel Straßenverkehr: die direkt zuordenbaren gesundheitlichen Folgekosten liegen dieser Studie nach bei 30 Mrd. Euro pro Jahr. Die Verfasser schlagen eine wieder über 10 Jahre ansteigende Gesundheitsabgabe von 40 Cent pro Liter Benzin und 55 Cent pro Liter Diesel vor. Mit einem Gesamtaufkommen von dann 29 Mrd. Euro und einem Vermeidungseffekt von 13 %.

Die ermittelten Folgekosten ausgewählter „risikoreicher Verhaltensweisen“ liegen dieser Studie nach bei ca. 80 Mrd. Euro. Die vorgeschlagenen Gesundheitsabgaben auf Alkohol, Tabak, Zucker, Massentierhaltung, Kfz-Verkehr würden nach 10 Jahren ein Aufkommen von geschätzt 55 Mrd. Euro ergeben. Die Krankenversicherungsbeiträge könnten um mehr als 40 % reduziert werden. Und das bei gleichzeitiger positiver Lenkungswirkung.

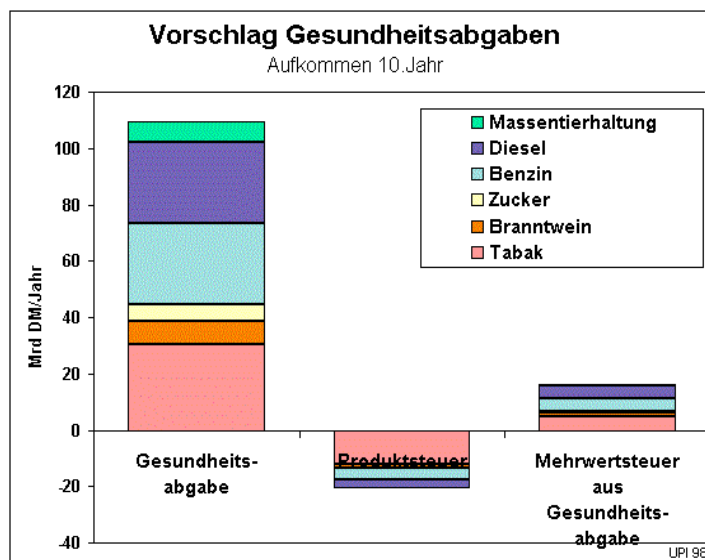


Abb. 8: Gesundheitsabgaben auf gesundheitsgefährdende Produkte setzen bei der eigentlichen Ursache für die steigenden Gesundheitskosten an. Ungesundes Verhalten bzw. Ernährung soll nicht länger von der Allgemeinheit subventioniert werden. Anmerkung: Die sinkende Produktsteuer entspricht der Mehrwertsteuer auf Alkohol, Tabak etc. (Quelle: UPI Nr. 46, 3. Auflage 2000)

3. Rentenreform

So positiv die Einführung einer zusätzlichen kapitalgedeckten Rente ist – warum sollen denn die Lohnkosten weiterhin mit 20 % Mehrkosten für die gesetzliche Rente belastet werden? Wenn doch jedes Prozent Lohnnebenkosten 100.000 Arbeitsplätze kostet? Warum soll nicht die ganze Gesellschaft, auch Beamte, Selbständige und Rentner die Last einer Verschiebung der Alterspyramide tragen? Über eine steuerfinanzierte Grundrente für alle, wie in der Schweiz, Dänemark und den Niederlanden erfolgreich praktiziert. Positiver Nebeneffekt in diesen Ländern: Eine weitaus größere Bereitschaft zur Teilung von Arbeitszeit.

Auch die schwierige Frage der Überführung von Pensionsansprüchen der Beamten (derzeit eine „tickende Zeitbombe“) in ein steuerfinanziertes Rentensystem wäre prinzipiell einfach lösbar: bei einer steuerfinanzierten Rente würden Kosten auch erst fällig werden mit dem Renteneintritt. Anders übrigens als bei der diskutierten Bürgerversicherung. Bei der Einbeziehung der Beamten in die Bürgerversicherung würden die Beiträge für deren Altersversorgung *zusätzlich* zu den Kosten für jetzige Beamtenpensionen anfallen. Was die Umsetzung erheblich erschweren dürfte.

4. Steuerfinanzierung des Sozialsystems?

Beispiele aus ganz Europa zeigen, dass weder Qualität noch Sicherheit der Sozialsysteme von der Art der Finanzierung abhängig ist[5]. Nach einer aktuellen Studie der OECD hat

Deutschland die niedrigste Steuerquote Europas, dagegen die höchste Quote bei den Sozialabgaben und damit die welthöchsten Arbeitskosten [6].

Die Krise des Sozialversicherungssystems wird nicht dadurch behoben, dass Deutschland zum Einwanderungsland erklärt, das Renteneintrittsalter erhöht oder mehr Eigenvorsorge gefordert wird. Zuallererst müssen wir uns von dem seit Bismarck geltenden Finanzierungsmodell lösen. Was damals fortschrittlich war - die Finanzierung eines sozialen Systems über Sozialabgaben - ist inzwischen selbst zur wichtigsten Ursache von Arbeitslosigkeit geworden. Unternehmer, der Staat, ja sogar Gesundheitseinrichtungen weichen dem „Solidarprinzip“ aus, indem sie in billigere Maschinen investieren oder ins Ausland abwandern.

Oder die Arbeit wandert in die „Schattenwirtschaft“ ab. Auf rund 370 Mrd. Euro wird der Anteil der Schwarzarbeit für 2003 geschätzt - in Relation zum Bruttoinlandsprodukt ca. 17%, mit einem Wachstum von 5,6 % gegenüber 2002 [7].

Alternativen? Beispiel Dänemark: dort wurde der Anteil der Sozialabgaben innerhalb von 10 Jahren auf 20 % der Gesamtkosten reduziert, finanziert über Steuern (zum Großteil über Ökosteuern) [4].

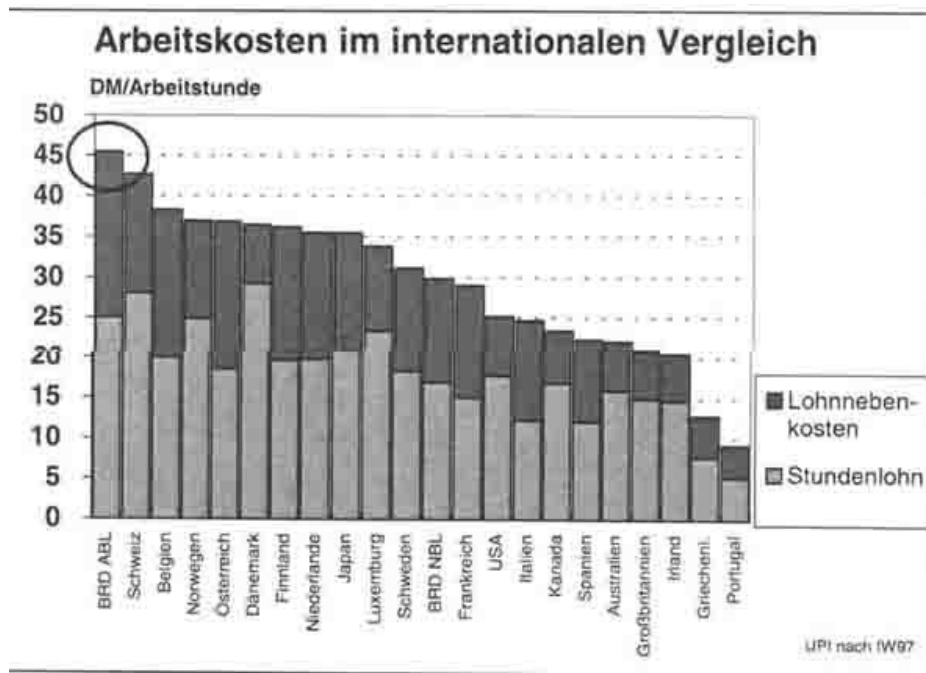


Abbildung 9: Viele Staaten in Europa bevorzugen ein steuerfinanziertes Sozialsystem. In Dänemark werden weniger als 20 % über Zuschläge auf die Lohnkosten erbracht. Trotzdem liegt Dänemark sowohl bei der Höhe der Sozialleistungen pro Einwohner als auch beim Anteil der Sozialleistungen am BSP an der Spitze in der EU. Und bei der Arbeitslosenquote lag Dänemark am unteren Ende der EU. (Quelle: UPI Nr. 46 1998, Ausgabe 2000).

5. Scheinlösung Mehrwertsteuer-Erhöhung

Der Vorschlag des DGB, einen Freibetrag für Sozialabgaben der Arbeitnehmer über eine Mehrwertsteuererhöhung zu finanzieren [8], wäre ein Schritt in diese Richtung. Mögliche Ergänzung zur Absenkung auch der Arbeitgeberbeiträge wäre z.B. die Einführung der Wertschöpfungsabgabe.

Für die Perspektive wäre denkbar, was ansatzweise bereits in Dänemark realisiert ist: Netto wird gleich Bruttolohn. Besteuert wird beim Einkauf – der einfachsten und sichersten

Besteuerungsart. Damit würde auch der Angst vor illegalen Arbeitnehmern aus Osteuropa die Basis genommen werden.

So positiv das ist, hat die Mehrwertsteuererhöhung aber zwei entscheidende Nachteile: die Mehrwertsteuer gilt als unsozial, weil sie im Gegensatz zu Sozialabgaben keine Staffelung nach Einkommen ermöglicht. Außerdem führt sie pauschal zur Verteuerung aller Produkte und Dienstleistungen, was die Konjunktur belastet.

Das Beispiel Dänemark zeigt aber, dass die Mehrwertsteuer sehr wohl differenziert werden kann. Unterschiedliche Sätze für Alltagsprodukte und Luxusgüter ist die eine Möglichkeit. Die andere ist die Differenzierung nach ökologischen Kriterien.

In der Konsequenz läuft es auf die Ökosteuer hinaus. Wachstum und Konsum würden nicht generell belastet, die Verbraucher hätten (wünschenswerte) Ausweichmöglichkeiten. Ebenso wie die Wirtschaft.

6. Stabilität der Ökosteureinnahmen

„Wenn Ökosteuern Verhaltensänderungen bewirken sollen (was ja beabsichtigt ist), taugen sie nicht als stabile Finanzierungsgrundlage.“ (SPIEGEL-Interview mit Ex-Verfassungsrichter Paul Kirchhoff [9])

Dieses Argument steht immer wieder im Raum. Dabei ist die Stabilität durch allmähliches Ansteigen der Steuersätze, durch Vergrößerung der Bemessungsgrundlagen (Ausweitung auf weitere Schadstoffbelastung, Nutzung von Umweltressourcen, wie Boden, Luft, Wasser, knapper werdende Rohstoffe...), durch Einbau von Puffern (Anteil von Ökosteureinnahmen, die bei planmäßigem Aufkommen zum Abbau der Staatsverschuldung verwendet werden können, in Höhe von bis zu 20 % der Einnahmen) und als letzte Möglichkeit durch Rückkehr zu bisherigen Steuern und Abgaben zu sichern [10].

Die bisherige Stützung der Rentenfinanzen über Ökosteuern hat im Übrigen gezeigt, dass Ökosteureinnahmen sehr wohl stabile Einnahmequellen darstellen. Stabiler beispielsweise als die Sozialabgaben (durch zunehmende Arbeitslosigkeit) oder die Gewerbesteuer (durch den Einbruch der Konjunktur).

Mit solcherart Besteuerung würde wiederum das Verursacherprinzip für Folgekosten gestärkt und effektive Anreize zur Vermeidung wachsender ökologischer Folgeschäden gegeben werden.

7. Sanierung defizitärer Haushalte

Schon die Betrachtung einiger wesentlicher Kostenarten, wie: hoher Personalkostenanteil, hohe Sozialausgaben infolge Arbeitslosigkeit, kapitalintensive Subventionen zur Ansiedlung oder Erhaltung von Unternehmen in der Region, ökologische Folgekosten etc. machen deutlich, dass die Finanzprobleme ganz wesentlich mit den fehlsteuernden Rahmenbedingungen des jetzigen Steuersystems zu tun haben. Das heißt: auch und gerade aus haushaltspolitischer Sicht ist eine Umsteuerung durch andere, sinnvollere Steuern dringend notwendig, um Kosten im Ansatz zu vermeiden. Dies wäre auch die erste Voraussetzung für später mögliche Steuersenkungen.

8. Ein Modell für Krisenregionen

Wenn das Ziel die Schaffung von Arbeitsplätzen ist, warum wird dann die Anschaffung hochproduktiver Maschinen subventioniert? Warum nicht direkt bei den Arbeitskosten ansetzen?

Ein Beispiel: Der Schattenwirtschaftsexperte Prof. Friedrich Schneider schlägt vor, mit der Wohnungsbauförderung gezielt die Lohnnebenkosten zu senken, um Schwarzarbeit auf dem Bau eindämmen zu können. Bauherren würden anfallende Lohnnebenkosten vom Staat rückvergütet bekommen [11].

Damit geht Prof. Schneider über die bisherigen Vorschläge hinaus, Lohnnebenkosten ausschließlich für Niedriglohnjobs zu subventionieren. Eine solche Beschränkung ist weder notwendig noch sinnvoll, wenn eine Steuerfinanzierung von Lohnnebenkosten möglich ist.

Warum nicht diesen Denkansatz als Modell für Krisenregionen weiterentwickeln. Sinnvolle Arbeitsplätze für Handwerk, Dienstleistungen, Mittelstand wie auch im Bildungs- und Sozialbereich würden zielgerichtet bei den Lohnnebenkosten gefördert werden. Idealerweise dauerhaft, als Vorgriff auf die Änderung der steuerlichen Rahmenbedingungen. Dies wäre effektiver als die jetzige Wirtschaftsförderung, die auf dem Umweg der Kapital-Subventionierung viel in den Sand gesetzt hat. (Beispiele in Brandenburg: Cargo-Lifter und Chip-Fabrik Frankfurt/Oder).

Damit könnten endlich die hilflosen Versuche, mit ABM-Maßnahmen die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, beendet werden.

9. Globalisierung und Regionalisierung

Mit der Zunahme des globalen Standortwettbewerbs werden wir immer mehr mit der Tatsache konfrontiert, dass ganze Regionen vom wirtschaftlichen und sozialen Aus bedroht sind. Die Alternative: Es muss klar sein, dass die bisher externen Kosten zukünftig im Preis enthalten sind. Natürlich kann man auch weiterhin seine Butter aus Irland bestellen. Verteuerung von Verkehr, bei gleichzeitig deutlicher Absenkung von Steuern und Abgaben auf menschliche Arbeit wird den Markt aber in eine ganz andere Richtung lenken. Wirtschaftlich sind dann wieder kurze Wege zwischen Produzent, Zulieferern, Verbrauchern. Dies wäre auch die wichtigste Weichenstellung für die Integration neuer EU-Mitglieder aus Ost- und Südeuropa.

10. Krise als Chance

Russland, China – der ganze ehemalige Ostblock kopiert unser erfolgreiches Wirtschaftssystem. Vorschläge nach sozialen und ökologischen Mindeststandards werden als Versuche, die Wettbewerbsfähigkeit dieser Länder zu beeinträchtigen, abgelehnt.

Notwendig wäre ein Modell, welches den Markt im Ansatz sinnvoll steuert. Es muss endlich ökonomisch sinnvoll sein, was Folgekosten im Ansatz vermeiden hilft. Nicht durch Subventionen (das nur in der Übergangszeit), sondern durch die Vermeidung teurer Energie-, Transport- und Rohstoffkosten bei möglichst geringen Lohnnebenkosten.

Der „Aufbau Ost“ ist bisher eine Geschichte der Orientierungslosigkeit. Weil das entscheidende Problem - die Fehlsteuerung des Marktes – verdrängt worden ist. Die Strategie der Trennung von Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik, der nachträglichen Reparatur von Folgeschäden stößt irgendwann an die Grenzen der Finanzierbarkeit. Damit wachsen die Notwendigkeit und die Chance für eine grundsätzliche Umsteuerung.

(Potsdam, 2001-März 2003)

Quellen:

[1] UPI-Bericht Nr. 9: „Vorschläge für eine Ökologische Steuerreform“, 3.ergä. Auflage 1995

- [2] „Berliner Zeitung“ v. 15.11.02, Interview mit M.M.
- [3] Tagesspiegel vom 16.1.03: „Jedes fünfte Kind ...“
- [4] UPI-Bericht Nr. 46: „Kostenumschichtung im Gesundheitswesen durch Anwendung des Verursacherprinzips...“, 4. Aufl., Heidelberg 2001, www.upi-institut.de
- [5] SPIEGEL 1/2003: „Vorbildliche Nachbarn“
- [6] Tagesspiegel 21.1.03: „Niedrige Steuern, hohe Sozialabgaben“
- [7] Tagesspiegel 30.1.03: „Schattenwirtschaft wächst rasant“
- [8] DIE WELT v. 15.1.03: „DGB: Mehr Steuern für weniger Abgaben“
- [9] SPIEGEL Heft Nr. 20 /2001
- [10] UPI-Bericht Nr. 13: „Reaktionen, Argumente... zu Ökosteuvorschlag UPI“, 1989/1995
- [11] www.uni-tuebingen.de/iaw/
- [12] E.U.v. Weizsäcker: „Erdpolitik –Ökologische Realpolitik an der Schwelle zum Jahrhundert der Umwelt“ 2.Auflage 1990
- [13] E.U.v.Weizsäcker, Das Jahrhundert der Umwelt. Campus Verlag Frankfurt/New York , Buchreihe der Expo 2000, Band 4, 1999