

Gegen Illusionen bei Steuer- reformplänen



Hans-Hagen Härtel

Es ist ein Kennzeichen der gegenwärtigen Diskussion über die Steuerreform, daß jeder die eigenen Vorschläge als das wirksamste Instrument im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit präsentiert. Die dabei verwendeten Argumente verdienen allerdings eine kritische Prüfung. Dies gilt nicht nur für kontroverse Positionen, sondern auch für Auffassungen, über die in der politischen Diskussion Konsens herrscht. So treffen sich Regierung und Opposition in der Auffassung, daß die Senkung der Lohnnebenkosten hohe Priorität habe. Hierfür erscheint die Reduzierung der Sozialversicherungsbeiträge als das probate Mittel, da sie über die Senkung der Arbeitgeberbeiträge die Arbeitskosten unmittelbar verringert. So glaubten die Parteien, auch einen Beitrag zur Sicherung der Beschäftigung zu leisten, als sie sich zur Vermeidung einer Anhebung der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes zum 1. April 1998 einigten. Sowohl in der CDU als auch in der SPD gibt es starke Kräfte, die auf diesem Weg weitergehen wollen und die Senkung der Sozialabgaben auch für wichtiger als die Senkung des Spitzensteuersatzes in der Einkommensteuer halten. Die Grünen und Teile der SPD, aber auch Ökonomen, sehen in der ökologischen Steuerreform, die den Ressourcenverbrauch verteuert und gleichzeitig durch Senkung der Sozialbeiträge den Faktor Arbeit verbilligt, den Königsweg.

So einleuchtend diese Überlegungen auf den ersten Blick auch sind, sie erweisen sich als um so fragwürdiger, je gründlicher man die Zusammenhänge durchdenkt. Die allgemeine Konzentration auf die Lohnnebenkosten hat sicherlich dazu beigetragen, daß über die zentrale Bedeutung der Lohnkosten für die Entwicklung der Beschäftigung weniger als früher gestritten wird. Sie hat aber auch den Blick auf nur einen Teil der Arbeitskosten verengt und läßt außer acht, daß die Lohnnebenkosten nicht immer additiv zu den direkten Lohnkosten hinzukommen, sondern zu diesen in einem substitutiven Verhältnis stehen können. Dies haben kürzlich die Arbeitgeber bewiesen, als sie sich von den Gewerkschaften die tarifvertragliche Absicherung der vollen Lohnfortzahlung durch Verringerung der Sonderzahlungen und durch Mäßigung bei der allgemeinen Lohnsteigerung abhandeln ließen; die Sonderzahlungen werden zwar ebenfalls zu den Lohnnebenkosten gerechnet, hängen in der Regel aber von der geleisteten Arbeitszeit ab, sind also keine echten Lohnnebenkosten.

Entscheidend für die Beschäftigung sind die gesamten Arbeitskosten. Diese werden primär durch den (Netto-)Verdienst und durch andere Leistungen bestimmt, welche die Arbeitnehmer für ihren Arbeitseinsatz beanspruchen. Für die Arbeitgeber verteuert sich die Arbeit zusätzlich um die von ihnen und von den Arbeitnehmern zu zahlenden Abgaben. In dem der Staat durch die Abgabepflicht Ansprüche auf den Arbeitseinsatz erhebt, sind bei gegebenen Ansprüchen der Arbeitnehmer weniger Arbeitsplätze rentabel, und zwar unabhängig davon, wer die Abgaben bezahlt. Die Arbeitgeberbeiträge unterscheiden sich von der Lohnsteuer und den Arbeitnehmerbeiträgen lediglich dadurch, daß bei ihnen die Kostenwirkung unmittelbar eintritt. Würden etwa die Arbeitgeberbeiträge zu Lasten der von den Arbeitnehmern zu zahlenden Abgaben erhöht, dann würden die Beschäftigten früher oder später die Mehrbelastung direkt oder über ihre Gewerkschaften auf die Unternehmen wieder abwälzen.

Insofern hat die Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes zur Vermeidung einer Anhebung des Beitragssatzes in der Rentenversicherung allenfalls einen geringfügigen Beschäftigungseffekt. Die Mehrwertsteuer belastet überwiegend die Arbeitnehmerhaushalte. Sie ist eine Steuer auf konsumierte Arbeitseinkommen. Die Arbeitnehmer profitieren von der Substitution nur insofern, als die nicht konsumierten Arbeitseinkommen entlastet und die konsumierten Einkommen der Selbständigen und Beamten belastet werden. Wer auf diesen quantitativ geringfügigen Entlastungseffekt setzt, der übersieht, daß für die Arbeitnehmer zwischen den Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern ein grundlegender Unterschied besteht. Mit der Zahlung von Beiträgen zur Renten- und Arbeitslosenversicherung erhalten die Beitragspflichtigen einen Anspruch auf Lohnersatzleistungen. Wenn man die durchaus realistische Annahme trifft, daß die Arbeitnehmer die mit den Beiträgen erzielten Ansprüche zu ihrem Nettoverdienst hinzurechnen, dann verteuern Sozialversicherungsabgaben den Arbeitseinsatz weniger als Steuern; übrigens haben die Beiträge zur Krankenversicherung für solche Beitragspflichtigen, die ohnehin krankenversichert sind, den Charakter einer Steuer.

Die Entlastung der Rentenversicherung durch den Fiskus wird denn auch in erster Linie nicht von den Beschäftigungspolitikern als Erfolg gefeiert, sondern von den Rentenpolitikern, die mit solchen Operationen der gesetzlichen Rentenversicherung Luft verschaffen wollen. Sie machen aber möglicherweise die Rechnung ohne den Wirt. Denn je mehr die Renten nicht durch Beiträge, sondern durch Steuern finanziert werden, desto stärker wird der politische Druck, die beitragsbezogene Rente durch eine allgemeine Grundrente zu ersetzen. Die Zweifel an den positiven Beschäftigungseffekten, die man sich von einer Entlastung der Beitragszahler zu Lasten der Steuerzahler versprechen kann, gelten auch für die Erwartungen, die an eine ökologische Steuerreform geknüpft werden. Die Steuer auf Energie und andere Ressourcen wird nicht von der ressourcenerzeugenden und -verarbeitenden Wirtschaft getragen, sondern letztlich von den Käufern von Waren und Diensten, bei deren Herstellung Ressourcen eingegangen sind. Überwiegend sind dies Arbeitnehmerhaushalte. Ökosteuern sind deshalb in erster Linie Steuern auf Arbeitseinkommen, das wiederum für den Kauf derartiger Produkte verwendet wird. Soweit das Realeinkommen durch die steuerbedingte Verteuerung der Lebenshaltung stärker vermindert wird, als die Arbeitnehmer durch die Senkung der Sozialbeiträge gewinnen, werden sie ihre Einkommensansprüche für ihren Arbeitseinsatz erhöhen. Dadurch büßen die Unternehmen den Kostenvorteil wieder ein, der ihnen durch die Senkung der Arbeitgeberbeiträge zukommen soll.

Die Befürworter einer ökologischen Steuerreform knüpfen die Erwartung an positive Beschäftigung an den Umstand, daß durch die relative Verteuerung des Ressourceneinsatzes gegenüber dem Arbeitseinsatz ressourcenintensive durch arbeitsintensive Techniken substituiert werden. Diese Erwartung ist aber nur realistisch, wenn sich durch die Steuerreform die Kosten für die Unternehmen nicht erhöhen. Da auf der einen Seite die Unternehmen - sofern sie Ressourcen einsetzen - durch die Ressourcenverteuerung belastet werden und auf der anderen Seite aus den dargelegten Gründen nicht mit einer entsprechenden Entlastung bei den Lohnkosten rechnen können, bleibt selbst eine aufkommensneutral konzipierte Steuerreform nicht kostenneutral. Der positive Substitutionseffekt wird deshalb durch Arbeitsplatzverluste kompensiert oder überkompensiert, die sich daraus ergeben, das unrentabel gewordene Produktion eingestellt wird.

Diese Argumentation richtet sich nicht gegen die Einführung von Steuern auf den Ressourcenverbrauch, sofern sie zum Schutz der Umwelt notwendig und auch das effiziente Instrument sind. Sie begründet vielmehr die Zweifel an der Erwartung, man könne zwei Fliegen mit einer Klappe schlagen. Eine ökologische Steuerreform löst auch nicht das Problem, daß die Steuerbasis in Deutschland wegen der hohen Spitzensteuersätze bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer zu erodieren droht. Im internationalen Steuerwettbewerb haben die Bezieher hoher Einkommen die Möglichkeit der Steuerarbitrage. Sie lassen ihre Erträge in Niedrigsteuerrändern und ihre Verluste in Hochsteuerrändern entstehen. Vorkehrungen gegen die Erosion der Steuerbasis müssen auch und gerade die Befürworter einer ökologischen Steuerreform treffen. Denn die Reform zielt ja gerade auf den Abbau der Steuerbasis, nämlich auf die Verminderung des Ressourcenverbrauchs.