

# **Die Zeit – Wirtschaft : Idee mit mehr Wert**

Die Zeit, Hamburg, Germany  
Die Zeit, Hamburg, Germany

# DIE ZEIT

12/2005

Idee mit mehr Wert

Der Bundeskanzler will mit der Opposition über alles reden, bloß nicht über eine höhere Mehrwertsteuer. Doch hinter den Kulissen formiert sich längst eine Große Koalition dafür

Von E. Niejahr und K.-P. Schmid

Carsten Jensen mag die Dänen. Er mag den Humor, das Essen, das Königshaus und vor allem das Sozialsystem. Und so kommt es, dass ausgerechnet der Präsident der Handwerkskammer Flensburg seit mehr als zehn Jahren bei jeder Gelegenheit etwas empfiehlt, was in der Wirtschaft sonst als bedrohlich gilt: höhere Steuern. »Wir müssen unseren Sozialstaat anders finanzieren, um in Europa wettbewerbsfähig zu sein«, sagt er. »Die Steuern müssen rauf, die Sozialabgaben runter.«

Jensen kann genaue Zahlen präsentieren, er hat Wirtschaftsprüfer verschiedene Reformmodelle durchrechnen lassen. Aber noch lieber erzählt er aus seiner Branche, von Handwerkern diesseits und jenseits Deutschlands nördlichster Grenze. Er selbst führt in Flensburg einen 18-Mann-Betrieb, der Heizungen, Lüftungs- und Sanitäreinrichtungen montiert und repariert. Die dänischen Konkurrenten sind gerade eine Viertelstunde Autofahrt entfernt. »Hinter der Grenze zahlt ein Unternehmer im Baugewerbe weniger für jeden Facharbeiter, obwohl dem netto von seinem Gehalt mehr übrig bleibt«, sagt Jensen. Finanziert werde das vor allem durch die höhere Mehrwertsteuer, die in Dänemark bei 25 Prozent liegt, in Deutschland bei gerade einmal 16 Prozent. An keiner europäischen Grenze sind die Unterschiede größer.

Das dänische Abgabensystem beteiligt auch Ausländer, die in Deutschland ihre Produkte absetzen, an den Kosten der sozialen Sicherung – vor allem das gilt für Jensen und seine Handwerkskammer als großes Plus: »Es trifft dann eben nicht nur Volkswagen, sondern auch Toyota.« In Schleswig-Holstein erntet Jensen für solche Thesen selten Widerspruch, bei einem Parteitag der Grünen trug er sie kürzlich sogar unter großem Beifall vor. In Schleswig-Holstein werben beide Regierungsparteien offen für das Prinzip »Steuern statt Beiträge«. Der kleine Wählerbund SSW, der die dänische Minderheit im Land vertritt und die neue rot-grüne Regierung toleriert, ist ohnehin dafür.

Die SPD hat sogar ein Konzept vorgelegt, wonach der Regelsatz der Mehrwertsteuer von 16 auf 19 Prozent steigen soll. Mit den zusätzlichen Einnahmen soll eine Senkung der Lohnnebenkosten um 2,2 Prozentpunkte finanziert werden. Auch im Wahlkampf warben die Sozialdemokraten dafür. »Die Leute sind nicht blöd«, sagt Ralf Stegner, der schleswig-holsteinische Finanzminister. »Die wissen genau: Die höhere Mehrwertsteuer kommt.«

Gerhard Schröder hat schon häufig widersprochen – zuletzt Ende vergangener Woche. Da erklärte der Kanzler falsch, die Mehrwertsteuer solle kein Thema beim Spitzentreffen mit der Opposition sein. Doch aufmerksam wird auch vom Kanzleramt, der SPD-Spitze und Bundesfinanzminister Hans Eichel beobachtet, dass die Unterstützung für das Prinzip »Steuern statt Beiträge« beinahe täglich wächst, und das über die Parteigrenzen hinweg.

So unterschiedliche Charaktere wie DGB-Chef Michael Sommer, der Wirtschaftsweise Bert Rürup, der CDU-Finanzexperte Friedrich Merz, Sachsen-Anhalts Ministerpräsident Wolfgang Böhmer und die grüne

Haushaltsexpertin Anja Hajduk haben Vorschläge gemacht. Vergangene Woche meldeten sich auch noch drei Wirtschaftsinstitute zu Wort und forderten eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um zwei Prozent; die Einnahmen sollen in Steuersenkung und in eine Verringerung der Sozialabgaben fließen. Wenige Tage zuvor hatte der Managerkreis der Friedrich–Ebert–Stiftung sich für ein ähnliches Modell stark gemacht. Besonders weit wagte sich am Dienstag Bundespräsident Horst Köhler vor. »Am wirkungsvollsten wäre es, die Kosten der sozialen Sicherung völlig vom Arbeitsverhältnis abzukoppeln«, sagte er.

Gleichzeitig schauen Regierung und Opposition in Berlin hilf– und planlos auf die Arbeitsmarktdaten. Die rot–grüne Regierung hatte stets die Senkung der Lohnnebenkosten als wichtigstes Ziel der Agenda 2010 verstanden und als Weg zu mehr Beschäftigung.

Umso bitterer, dass dabei bisher kaum Fortschritte erzielt wurden. Die »Strafsteuern auf Arbeit«, wie Wirtschaftsminister Wolfgang Clement die Lohnnebenkosten nennt, liegen immer noch über vierzig Prozent. Sie machen es nicht nur unattraktiv, neue Mitarbeiter einzustellen, sondern setzen vor allem Arbeitern und Angestellten mit kleinen Einkommen zu, die einen höheren Anteil ihrer Nettoeinkommen an die Sozialkassen abtreten müssen als Spitzenverdiener.

So wird in den Parteien, Verbänden und Ministerien nicht mehr darüber gestritten, *ob* die Mehrwertsteuererhöhung kommt, sondern *wann* und vor allem *wie* sie kommt: Soll das Geld für die Senkung der Sozialabgaben eingesetzt werden? Oder für die Haushaltssanierung? Oder für Investitionen in Bildung und Forschung? Zwar wollen nur wenige Fachleute sofort, in der ohnehin tristen Wirtschaftslage, die Steuern erhöhen und damit die ohnehin karge Binnennachfrage weiter schwächen. Aber mittelfristig spätestens nach der Wahl 2006 gilt vieles als möglich. Und momentan wächst die Neigung, das auch offen zu sagen.

Nur das M–Wort ist dabei tabu.

»Fest dran denken, nie drüber reden und dann machen«, so beschreibt Stegner die Haltung seiner Kollegen zur Mehrwertsteuererhöhung. »Ich spiele lieber mit offenen Karten«, sagt er.

Damit ist er bisher noch eine Ausnahme. Für Peer Steinbrück etwa, der im Mai als Ministerpräsident in Nordrhein–Westfalen wiedergewählt werden will, ist zumindest offiziell der Umbau »momentan kein Thema«, wie sein Sprecher verkündet. Dabei hatte Steinbrück vor einem guten Jahr noch in einem *ZEIT*–Essay verkündet: Das »allmähliche Umsteuern von einem beitrags– zu einem steuerfinanzierten System würde die Lohnzusatzkosten erheblich senken und damit Arbeitnehmern und Arbeitgebern gleichermaßen zugute kommen«.

»Steuern statt Beiträge« mit der Forderung sind viele Experten schnell zur Hand. Sie legen sich aber ungerne fest, wo die zusätzlichen Einnahmen herkommen sollen. So geräuscharm wie möglich müsste die Steuererhöhung sein, dabei im Verfahren unkompliziert und im Ergebnis ertragreich. Zugleich soll die Umstellung auf Steuerfinanzierung die Verteilungsgerechtigkeit zumindest nicht schmälern; dies ist schließlich eines der Motive für eine Reform.

Soll die Umverteilung im Mittelpunkt stehen, ist die Einkommensteuer eigentlich das effizienteste Instrument. Bei entsprechender Gestaltung von Tarifen und Bemessungsgrundlage lässt sich ziemlich präzise festlegen, welchen Einkommensbeziehern die zusätzliche Belastung auferlegt wird. Aber solche Überlegungen passen nicht in eine Zeit, in der die Spitzensätze systematisch reduziert und Großverdiener entlastet werden.

Deshalb ist die Mehrwertsteuer ins Gespräch gekommen. Das leuchtet schon deshalb ein, weil sie hierzulande mit einem Satz von 16 Prozent besonders niedrig ist. Innerhalb der Europäischen Union ist der Steuersatz lediglich in Luxemburg, Malta und auf Zypern mit 15 Prozent niedriger. Auch die neuen EU–Mitglieder in Osteuropa liegen allesamt über dem deutschen Niveau die Ungarn zahlen sogar 25 Prozent, die Esten und

Litauer immerhin 18. Und ertragreich ist die Mehrwertsteuer allemal. Ein zusätzlicher Prozentpunkt beim Tarif bringt dem Fiskus gut acht Milliarden Euro.

Bei der politischen Linken galt eine hohe Besteuerung des Verbrauchs lange als unsozial. Wer wenig verdient, so die Begründung, konsumiert sein Einkommen überwiegend oder ganz. Er unterliegt also mit allen seinen Ausgaben der Verbrauchsbesteuerung. Bei steigendem Einkommen sinkt der Anteil des Konsums an den Ausgaben. Diese regressive Wirkung machte lange Zeit jede Erhöhung der Mehrwertsteuer zum Tabu.

Doch der Wind hat sich gedreht. Inzwischen kommt Kritik an der Verteilungswirkung nicht mehr von links. Das liegt vor allem daran, dass nicht für alle Güter eine gleich hohe Steuer fällig ist: Für Nahrungsmittel oder Medikamente gilt nur ein reduzierter Steuersatz von sieben Prozent, auf Mieten wird gar keine Mehrwertsteuer erhoben. Dafür jedoch geben Geringverdiener einen vergleichsweise hohen Anteil ihrer Einkommen aus. Großverdiener haben andere Konsumgewohnheiten. Der Anteil der voll besteuerten Ausgaben ist für sie entsprechend größer.

Und die Familien? In einem Gutachten für das Bundesfinanzministerium kamen Wissenschaftler des Rheinisch–Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) im Jahr 2002 zu dem Schluss, dass die Zahl der Kinder die relative Belastung durch die Mehrwertsteuer nicht wachsen lasse. Die Wissenschaftler vermochten keine »Unterschiede zwischen Familien und anderen Mehrpersonenhaushalten« auszumachen. Insgesamt kamen die RWI–Experten zu dem Schluss, die Mehrwertsteuer sei eine »unproblematische Steuer«, deren regressive Wirkung in der Öffentlichkeit überschätzt werde.

Viele Gewerkschafter und Sozialdemokraten haben sich diese Sicht inzwischen zu Eigen gemacht. Die Verteilungswirkung der Mehrwertsteuer kritisieren mittlerweile Liberale wie Hans–Werner Sinn, Präsident des Münchner ifo–Instituts für Wirtschaftsforschung. Ihm missfällt, dass neben Transfer–Empfängern etwa Rentnern, Arbeitslosen und vielen Studenten auch Sparer belastet würden.

»Durch eine Steigerung der Verbrauchsteuern werden diejenigen bestraft, die ihr Geld zurückgelegt haben, anstatt es sofort auszugeben«, sagt Sinn. Das hält er für falsch. Außerdem würden Beamte belastet, die heute schon durch ihre Steuern den knapp 80 Milliarden Euro hohen Steuerzuschuss zur gesetzlichen Rentenversicherung mitfinanzieren, ohne von deren Leistungen zu profitieren. Sinn fordert deshalb »weniger, nicht mehr Steuermittel für die Sozialsysteme«.

Dass es beim Weg zum steuerfinanzierten Sozialstaat auch Verlierer gibt, gibt Stegner mit bemerkenswerter Offenheit zu: »Die Erhöhung der Mehrwertsteuer ist fast der einzige Weg, die Älteren stärker an den Kosten des Sozialstaats zu beteiligen, ohne die Renten zu kürzen.« Er hält das für einen Vorteil des Modells. Gert Wagner, Forschungsdirektor beim Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), wird noch deutlicher: »Die Rentner werden stärker belastet und das ist gewollt und verteilungspolitisch sinnvoll.«

Was sie erwartet, lässt sich etwa bei einer Reise nach Stockholm ausprobieren, wo die Mehrwertsteuer bei 25 Prozent liegt: Ein Laib Brot beim Bäcker kostet im Schnitt vier Euro, ein Liter Milch 1,40 Euro, ein Bier (0,4 Liter) sogar 5,50 Euro. Besonders hart ist der skandinavische Markt für Autokäufer. Ein VW Golf kostet wegen der hohen Mehrwert– und anderer Sondersteuern in einfachster Ausführung in Schweden knapp 30000 Euro und damit fast doppelt so viel wie in Deutschland. Für berufstätige Kinderlose bleibt in Skandinavien dank hoher direkter und indirekter Steuern fast immer deutlich weniger vom Bruttolohn übrig als hierzulande. Nur Familien müssen teilweise weniger Steuern zahlen.

Aber auch für Unternehmen ist die Bilanz nicht immer positiv. Ein–Mann–Unternehmen spüren keine Entlastung beim Personal, aber die Nachteile der hohen Mehrwertsteuer. Dazu gehört, dass Schwarzarbeit attraktiver wird. Die Wirtschaftsverbände warnen außerdem davor, dass die Reformbereitschaft der Politiker nachlassen werde, wenn neues Geld in die Systeme fließe. »Die gesamte Abgabenlast muss sinken, nicht

anders verteilt werden«, heißt es etwa bei der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände obwohl unter deren Mitgliedern auch zahlreiche mögliche Reformgewinner sind.

Dazu gehören vor allem Exportfirmen, auf deren Produkte im Ausland keine Mehrwertsteuer fällig wäre, die aber andererseits von einer Senkung der Sozialabgaben profitieren würden. Sie würden entlastet. Verlierer dürften Anbieter von Gütern sein, die nicht unter den ermäßigten Steuersatz fallen und bei denen die Kundschaft gleichwohl auf jeden Cent schaut und nach einer Steuererhöhung weniger kauft.

Wer etwa Haushaltsgeräte, Kleidung oder Benzin verkauft, könnte seine höheren Preise möglicherweise nicht voll »überwälzen«, wie es im Ökonomenjargon heißt. Ein Teil der Steuerlast würde dann nicht der Kunde, sondern der Arbeitgeber tragen: Er müsste die Preise senken oder rückläufige Umsätze hinnehmen. Das wiederum würde auch die Steuereinnahmen des Finanzministers mindern.

Beamte des Bundesfinanzministeriums haben ihren Ressortchef Hans Eichel in einer Vorlage aus dem August 2004 vor diesem Effekt gewarnt: Bei einer Erhöhung der Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt werde normalerweise ein Ertrag von 8,1 Milliarden Euro berechnet doch das Ergebnis könne auch schlechter sein. »Im Extremfall einer völligen Nichtüberwälzbarkeit verringert sich das Mehraufkommen auf 4,5 Milliarden Euro, also 44 Prozent weniger«, warnen sie.

Die meisten wissenschaftlichen Untersuchungen gehen jedoch davon aus, dass die höhere Steuer voll auf die Preise aufgeschlagen wird, die Überwälzung also gelingt. Und bisher blieb die Wirkung auf den Index der Verbraucherpreise stets bescheiden. Als im April 1998 der Regelsatz der Mehrwertsteuer von 15 auf 16 Prozent angehoben wurde, änderte sich das Konsumverhalten nicht. Bei einer Steigerung um zwei oder gar drei Punkte könnte das zwar anders sein insbesondere in der aktuellen ohnehin schwierigen Binnenkonjunktur. Doch Ökonomen halten auch das Gegenteil für möglich, wenn die Steuererhöhung schrittweise kommt: Womöglich ziehen die Konsumenten einige Ausgaben vor, um Steuern zu sparen und das wäre zumindest kurzfristig hilfreich für die Binnenkonjunktur.

So lassen sich die genauen Folgen für den Arbeitsmarkt schwer beziffern. Der Berliner Professor Gert G. Wagner vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung erwartet vor allem im unteren Einkommensbereich Jobs in nennenswertem Umfang. Weil hier die Belastung durch die Sozialabgaben besonders stark ist, würde eine Reduzierung der Beiträge oder gar ein Wegfall die Lohnnebenkosten spürbar mindern und zugleich die Nettolöhne erhöhen.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund hat deshalb ein etwas anderes Modell entwickelt, das zusätzliche Steuereinnahmen in Höhe von 35 Milliarden Euro vor allem Geringverdienern zukommen lässt. In diesem »Festbetragsmodell« wird, ähnlich wie bei der Einkommensteuer, ein Freibetrag für alle Sozialbeiträge eingeführt. Jeder sozialversicherungspflichtig Beschäftigte spart in diesem Modell 600 Euro pro Jahr was bei Geringverdienern einen besonders hohen Anteil der Abgabenlast ausmacht. Auch der DGB wirbt deshalb für das Prinzip »Steuern statt Beiträge«. Doch auch Ursula Engelen-Kefer, die im DGB-Vorstand für Sozialpolitik verantwortlich ist, nimmt das »M-Wort« nicht mehr in den Mund. Da machen die Gewerkschaften es sich bequem: Welche Abgaben genau steigen sollen, lassen sie offen. »Mit der Gegenfinanzierung ist eine einzelne Steuerart überfordert«, heißt es in einem Strategiepapier. Gleichwohl hat der DGB von einem Forschungsinstitut errechnen lassen, dass sich mit dem Festbetragsmodell mindestens 100000 neue Jobs schaffen lassen.

Als kürzlich Engelen-Kefer bei einer Podiumsdiskussion mit Angela Merkel über die Zukunft des Sozialstaats stritt, bemerkten beide Frauen eine erstaunliche Gemeinsamkeit: Auch die Union will mit ihrem Gesundheitskonzept die Last der Sozialabgaben von den Löhnen abkoppeln und beispielsweise die Familientransfers im Gesundheitssystem durch Steuern finanzieren. »Sie brauchen für Ihre Kopfpauschale ungefähr so viele Steuermittel wie wir, und auch Sie wollen damit die Lohnnebenkosten senken«, vermerkte

Engelen–Kefer verblüfft.

So formiert sich eine gewaltige Allianz für das Prinzip »Steuern statt Beiträge« bei großen Unterschieden im Detail. »Für Liberale ist die Steuerfinanzierung ein Hebel, mit der ein radikaler Abbau des bestehenden Sicherungsniveaus erreicht werden soll; der politischen Linken geht es eher um Arbeitmarkteffekte und eine gerechtere Verteilung«, sagt Gert Wagner. Endet die Einigkeit also, sobald die Pläne konkret werden? Nicht unbedingt.

Es sind Konzepte vorstellbar, auf die sich SPD und Union verständigen könnten. Chancen hat der Vorschlag von Hubertus Schmoldt, dem Chef der Chemiegewerkschaft IGBCE. Bisher geben die Krankenkassen rund 15 Milliarden Euro für Familienleistungen aus, Schmoldt will sie durch Steuern finanzieren. Die Lohnnebenkosten würden um zwei Prozentpunkte sinken, die Mehrwertsteuer auf 18 Prozent steigen. Kein großer Wurf, aber ein Anfang.

Vielleicht stehen die neuen Ideen für die alte Sozialversicherung bis dahin sogar im Grundsatzprogramm der SPD. Die Idee jedenfalls gefällt auch denen, die das M–Wort momentan nicht aussprechen mögen. Wirtschaftsminister Wolfgang Clement beispielsweise hat sich kürzlich in einem gemeinsam mit dem SPD–Fraktionsvize Michael Müller verfassten Papier dafür stark gemacht.

Der Flensburger Handwerker Carsten Jensen ist sicher, dass bis dahin auch Steinbrück wieder öffentlich für den dänischen Weg wirbt. Schließlich mag auch Steinbrück die Dänen und ihr Sozialsystem. Als Minister im schleswig–holsteinischen Kabinett hat er das früher auch laut gesagt. »Eigentlich«, sagt Jensen, »hat der uns damals erst auf die Idee gebracht.«

Steuern versus Sozialabgaben (PDF–Dokument)