



Entlastung von Niedrigverdienern durch progressive Sozialversicherungsbeiträge?

**Prof. Dr. Gerhard Bäcker
Dipl. Soz.-Wiss. Andreas Jansen
Universität Duisburg-Essen**

**Gesellschaft für Sozialen Fortschritt
Jahrestagung 22. und 23.09.2011 in Loccum**

Übersicht

- I. Mehr Netto vom Brutto – auch für Niedrigverdiener?
- II. Ausgangslage: Arbeitnehmerbelastung durch Steuern und Beiträge
- III. Belastungsquoten im internationalen Vergleich
- IV. Ausgestaltung, Wirkungen und Kostenabschätzung der Progressionsmodelle
- V. Bewertung und Fazit



I. Mehr netto vom brutto.....

Auch für Bezieher von Niedrigverdiensten?

- Anhaltend hohes Niveau des Niedriglohnsektors:
2008: 20,7 % aller Beschäftigten (Bruttostundenentgelte niedriger als 9,06 €)
- Keine Entlastung durch Veränderung des Steuertarifs
Lohnsteuer greift für
 - > Alleinstehende (Steuerklasse I) erst ab 894 €/Monat
 - > Alleinverdiener (Steuerklasse III) erst ab 1.700 €/Monat
- **Aber:** Belastung durch SV-Beiträge
Arbeitnehmerbeitragssatz 20,6 %,
linearer Tarif ab dem ersten Euro bis zur BMG

Lösungsvorschlag:

- Abgesenkte (Arbeitnehmer)Beiträge im unteren Einkommensbereich
- Progressiver Belastungsverlauf, volle Beitragssatzhöhe bei Erreichen einer oberen Einkommensgrenze
- Ohne (!) Rückwirkung auf die Leistungsansprüche bzw. -anwartschaften in den Zweigen der Sozialversicherung
- Finanzieller Ausgleich der SV-Träger durch entsprechende Steuerzuschüsse
- Vielzahl von Modellen und Vorschlägen



Keine grundsätzliche neue Diskussion:

- Frühere Kombilohn-Modelle mit Beitragssubventionierung (u.a. Scharpf, DGB, Magdeburg)
- aber: hier Entlastung der Arbeitgeber von Arbeitgeberbeiträgen im Mittelpunkt
- *Beschäftigungspolitische* Zielsetzung: Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze im Niedriglohn(kosten!)sektor
- Neue Debatte: primär *verteilungspolitische* Zielsetzung

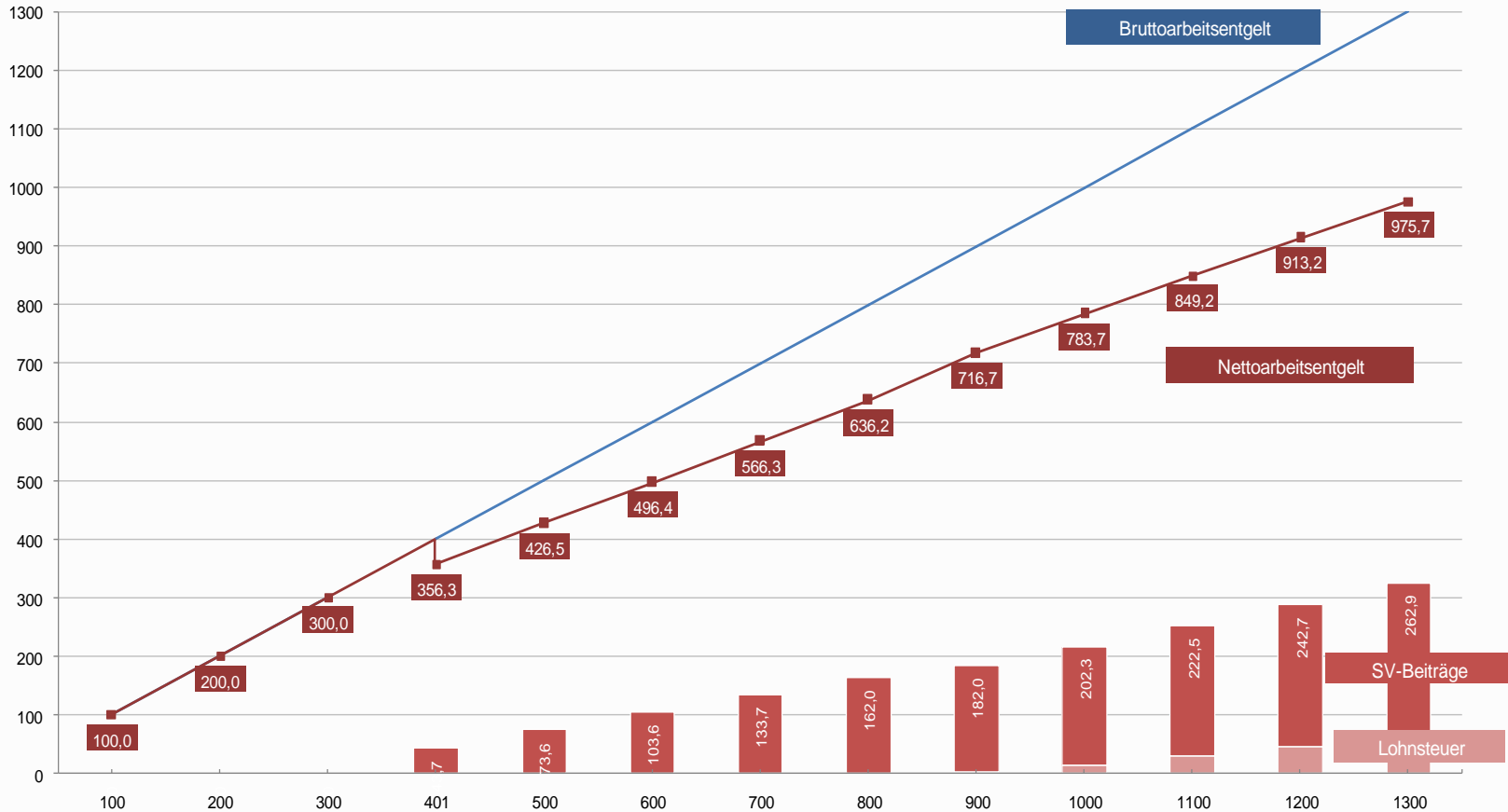
II. Ausgangslage: Arbeitnehmerbelastung durch Steuern und Beiträge

Mini- und Midi-Jobs

- Bereits jetzt (Reform von 2003) sozialversicherungs- und steuerrechtliche Sonderregelungen
- Mini-Jobs: Bis zu 400 Euro keine AN-Beiträge, aber pauschale AG-Beiträge + Steuer (~ 30 %), keine individuellen Sozialversicherungsansprüche
- Midi-Jobs: Zwischen 401 Euro und 800 Euro progressiv ansteigende AN-Beiträge, reguläre AG-Beiträge, abgesenkte Sozialversicherungsansprüche



■ Höhe des Netto-Arbeitsentgelts im Bereich zwischen 0 und 1300 Euro/Monat Brutto
Steuerklasse I



Quelle: eigene Berechnungen nach Deutsche Rentenversicherung (2010), Gleitzonechner

Mini-Jobs:

- > 12/2010: 7,4 Mio. = etwa 20 % aller Beschäftigungsverhältnisse
- > darunter: 2/3 Haupt- und 1/3 Nebenjobs
- > etwa 87 % im Niedriglohnsektor
- > Bezahlung häufig nach dem Prinzip **netto = brutto**

Midi-Jobs:

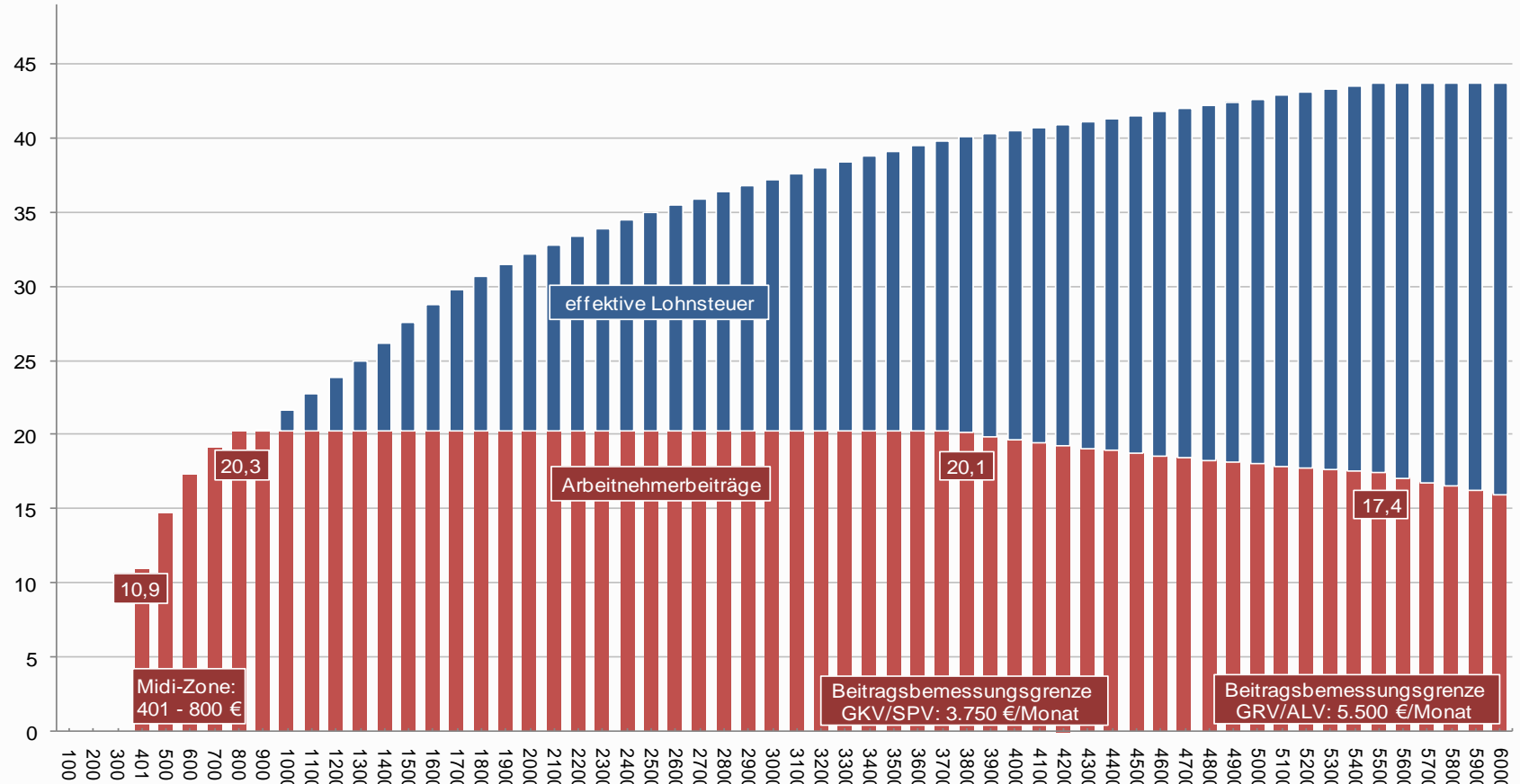
- > nach wie vor geringe Inanspruchnahme
- > 762 Tsd. Beschäftigte in der Gleitzone
- > Vorteile bei der GKV: bei 401 Euro voller Anspruch auf die Sachleistungen mit Arbeitnehmerbeitrag von 33 Euro

Belastungsverlauf zwischen 0 und 6.000 Euro/Monat

- Beitragsbelastung:
 - > Linearer Tarif ab 800 Euro,
 - > ab Erreichen der BMGs relativ (zum Gesamtentgelt)
sinkende Belastungen

- Steuerbelastung:
 - > Progressionsverlauf der Lohnsteuer
 - > ab Erreichen des oberen Eckwertes (Spitzensteuersatz)
sinkende Durchschnittsbelastungen

■ Abzüge vom Bruttoarbeitsentgelt im Bereich 0 - 6.000 Euro/Monat 2010
Lohnsteuer (Steuerklasse I) und Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung in % des Bruttoarbeitsentgelts



Quelle: Eigene Berechnungen nach Bundesfinanzministerium (2010), Abgabenrechner

III. Belastungsquoten im internationalen Vergleich

OECD- Berechnungen (2009)

Gesamtbelastung durch direkte Steuern und Arbeitnehmerbeiträge

- Singles: Durchschnittsverdiener: 41,3 %
= Spitzenstellung in Europa (nur Belgien mit 41,5 % höher)
- Singles: Niedrigverdiener (67 % des Durchschnitts): 35,5 %
= Spitzenstellung in Europa (nur Dänemark mit 37,7 % höher)



Begrenzte Aussagefähigkeit von Abgabenquoten im Vergleich

- keine Berücksichtigung indirekter Steuern (Mehrwertsteuer, spezielle Verbrauchsteuern), überproportional hohe Belastungen im Niedrigeinkommensbereich
- keine Berücksichtigung von Sonderbelastungen wie u.a. Gebühren, Eigenbeiträge, Zuzahlungen, Zusatzbeiträge
- keine Berücksichtigung der aus den Beiträgen resultierenden Ansprüche,
 - > SV-Beiträge sind keine Steuern, sondern zweckgebunden
 - > Anwartschaften und Ansprüche mit Eigentumscharakter
 - > Bei den Sachleistungen (GKV, SPV) starker Solidarausgleich, Begünstigung von Niedrigverdiensten



IV. Ausgestaltung, Wirkungen und Kostenabschätzung der Progressionsmodelle

Grundentscheidungen der Ausgestaltung

- Geltung für einzelne oder alle Sozialversicherungszweige?
- Beginn und Ende der Progressionszone?
- Höhe des Eingangsbeitragssatzes?
- Entlastung auch für Rentner und andere Beitragszahler?
- Volle Leistungsansprüche bei Geldleistungen?
- Volle Leistungsansprüche bei Sachleistungen?
- Kurzfristige und langfristige Gegenfinanzierung?
- Art und Sicherstellung der Gegenfinanzierung?



Progressiv-Modell der Grünen

- Kombination von beschäftigungs- und verteilungspolitischer Zielsetzung
- Progressive Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge bis 2000 Euro/Monat
- Eingangsbeitragssatz von 20 % bis 400 Euro
= Veränderung der Mini- und Midi-Job Regelung
- Nur für Arbeitnehmer
- Volle Sozialversicherungsansprüche,
- Gegenfinanzierung durch Steuerzuschüsse an SV-Träger, z.T. Selbstfinanzierung



Progressionsmodell der SPD (Braunschweiger-Modell)

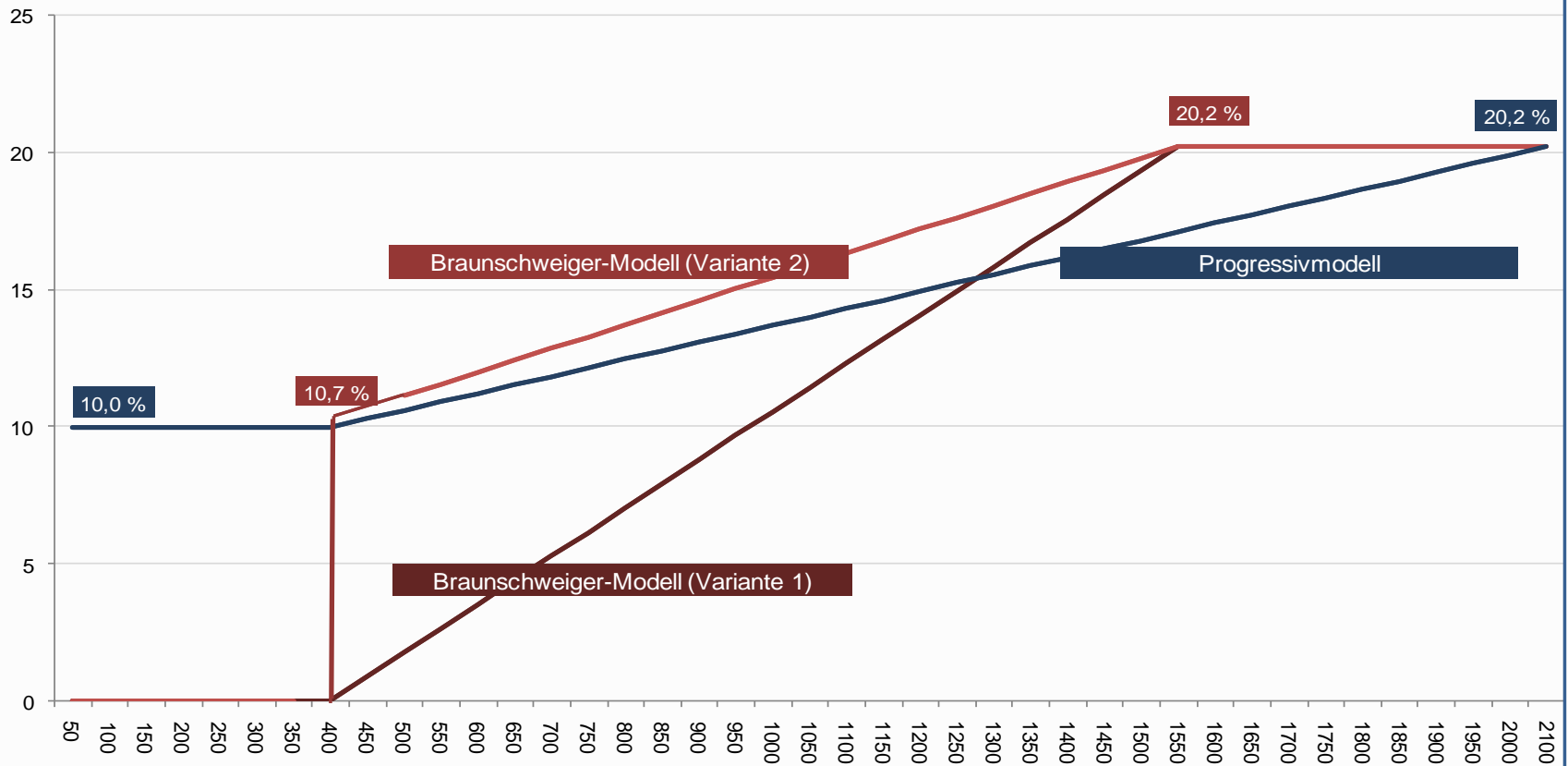
- Verteilungspolitische Zielsetzung: Entlastung allein der Arbeitnehmer (und Rentner?)
- Progressive Arbeitnehmerbeiträge im Bereich zwischen 400 und 1.500 Euro/Monat
- Beibehaltung der Mini-Job Regelung, deutliche Verlängerung der Midi-Zone
- Höhe des Eingangsbeitragssatzes nicht definiert
- Volle Sozialversicherungsansprüche,
- Gegenfinanzierung durch Steuerzuschüsse an die SV-Träger

Variante „Bonus für Arbeit“:

Reguläre AN-Beitragszahlung aber Rückerstattung der Beiträge gemäß Progressionsverlauf in der Bonuszone Steuergutschrift



■ Braunschweiger-Modell (Varianten 1 und 2) und Progressivmodell im Vergleich
Verlauf des Arbeitnehmerbeitragsatzes



Wirkungen des Progressivmodells

- Entlastung der Arbeitnehmer bis in mittlere Einkommensschicht
- Entlastung der Arbeitgeber, insbesondere im Mini-Job Bereich
- Anreize zur Aufteilung/Kleinteilung von Arbeitsverhältnissen = Förderung von Teilzeitarbeit
- Risiko: ohne Mindestlohn kann Nettoentlastung bei den Arbeitnehmern zu abgesenkten Bruttolöhnen führen
- Hohe Kosten/Gegenfinanzierung durch Steuern/erhöhung
- Netto-Beschäftigungswirkungen ungewiss, hohe Gefahr von Mitnahme- und Substitutionseffekten



Wirkungen des „Braunschweiger-Modells“

- Entlastung der Arbeitnehmer im Bereich zwischen 800 und 1.500 Euro Monatseinkommen
- Beibehaltung der Mini-Job Regelung
- Anreize zur Aufteilung/Kleinteilung von Beschäftigungsverhältnissen = Teilzeitförderung
- Einbeziehung von Rentnern: wegen verteilungspolitischer Zielsetzung geboten
- Risiko: ohne Mindestlohn kann Nettoentlastung bei den Arbeitnehmern zu abgesenkten Bruttolöhnen führen
- Hohe Kosten: Abhängig von der Ausgestaltung des Eingangsbeitragssatzes, des Progressionsverlaufs und der Einbeziehung von Rentnern

Kostenabschätzung

- Datenbasis: SOEP, Welle 2009
- Status-Quo Analyse,
ohne Berücksichtigung von
 - > Verhaltensänderungen bei Arbeitsangebot und -nachfrage
 - > Folgewirkungen der Gegenfinanzierung je nach Dimension und Art (Haushaltsumschichtungen, Erhöhung von Beiträgen, direkten Steuern oder indirekten Steuern)
 - > Einsparungen im Bereich SGB II (Aufstocker), Wohngeld und Kinderzuschlag

Gesamtkosten des Progressiv-Modells

Anzahl der Begünstigten in der Modellrechnung	Summe/Monat	Summe/Jahr
13,7 Mio. abhängig Beschäftigte	350,7 Mio. €	4.208,4 Mio. €
Parallele Arbeitgeberentlastung	350,7 Mio. €	4.208,4 Mio. €
15,9 Mio. Rentner	367,6 Mio. €	4.411,2 Mio. €
Arbeitgeberentlastung im Bereich bis 400 €	15,86 Mio. €	190,3 Mio. €
Summe	1.084,9 Mio. €	13.018,3 Mio. €

Begünstigte Beschäftigte: 13,7 Mio.
Begünstigte Rentner: 15,9 Mio.



Gesamtkosten des Braunschweiger Modells

Anzahl der Begünstigten in der Modellrechnung	Summe/Monat	Summe/Jahr
<i>Variante 1: Eingangsbeitragssatz unter 1 %</i>		
6,8 Mio. abhängig Beschäftigte	505,8 Mio. €	6.069,4.Mio. €
11,4 Mio. Rentner	516,3 Mio. €	6.195,1 Mio. €
18,2, Mio. insgesamt	1.019,9 Mio. €	12.264,5 Mio. €
<i>Variante 2: Eingangsbeitragssatz 10,7 %</i>		
6,8 Mio. abhängig Beschäftigte	227,4 Mio. €	2.728,3.Mio. €
11,4 Mio. Rentner	282,3 Mio. €	3.387,9 Mio. €
18,2 Mio. insgesamt		6.116,2 Mio. €

Begünstigte Beschäftigte: 6,8 Mio.
 Begünstigte Rentner: 11,4 Mio.

V. Bewertung und Fazit

Ungesicherte Gegenfinanzierung

- Deutliche Ausweitung der Steuerfinanzierung der Sozialversicherung, schon derzeit in der GRV, ALV und (zunehmend) GKV
- Ausgaben für Soziale Sicherung im Bundeshaushalt (2010): gut 50%
- Hohe Risiken hinsichtlich Verlässlichkeit und Dynamik der Steuerzuschüsse, Risiko von Leistungskürzungen

Unklare und/oder nicht intendierte Verteilungseffekte

- abhängig von der Art der Steuererhöhungen oder Leistungskürzungen
- Entlastung nur nach Maßgabe einer Einkommenskomponente (Monatslohn), hingegen bei Steuern nach Gesamteinkommen



Gefährdung der Sozialversicherung

- Verwischung des Zusammenhangs von Beiträgen und Ansprüchen
- Gefährdung des Eigentumscharakters von Ansprüchen
- Gefährdung der (relativen!) (Finanz)Autonomie der Versicherungsträger,
- Gefährdung der Akzeptanz des lohn- und beitragsorientierten Systems, höhere Abgabebereitschaft bei Zweckbindung
- Akzeptanzverlust der SV in der Mittelschicht: Reguläre Beiträge nur noch zwischen 1.500 € bzw. 2.000 € und der BMG (für 1/4 bzw. 1/3 der Beschäftigten gilt das Äquivalenzprinzip nicht mehr)

Fazit

Keine isolierten Beitragsmodelle!

Erforderlich ist ein Gesamtkonzept

- zu den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung,
- unter Berücksichtigung von Finanzierung und Leistungen,
- mit einer Neuregelung der Mini-Jobs und
- mit einer Orientierung auf die Wiederherstellung der Ordnung auf dem Arbeitsmarkt

Niedriglöhne können nicht durch Beitragssatzvariationen bekämpft werden