

Otremba, Walther

Article — Digitized Version

## Keine Beschäftigungseffekte durch Umfinanzierung der Sozialversicherung

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Otremba, Walther (1996) : Keine Beschäftigungseffekte durch Umfinanzierung der Sozialversicherung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 76, Iss. 4, pp. 181-184

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137342>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Walther Otremba

# Keine Beschäftigungseffekte durch Umfinanzierung der Sozialversicherung

*In der Februarausgabe des WIRTSCHAFTSDIENST veröffentlichten wir einen Aufsatz von Dr. Joachim Weeber zum Thema „Mehrwertsteuererhöhung zur Finanzierung von Sozialleistungen?“. Hierzu zwei Repliken von Dr. Walther Otremba und Dr. Raimund Weiland sowie eine abschließende Erwiderung von Dr. Joachim Weeber.*

In den letzten Monaten hat sich eine ausführliche Diskussion über die Frage entwickelt, ob über eine Umfinanzierung von Sozialversicherungsleistungen durch Steuererhöhungen nennenswerte Beschäftigungseffekte erzielt werden können. Vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslage im öffentlichen Bereich hat diese Vorstellung eines fiskalisch kostenfreien Impulses eine große Anzahl von Befürwortern gefunden. In dieser Zeitschrift hat zuletzt Dr. Joachim Weeber für ein solches Modell plädiert und ihm gute Verwirklichungschancen eingeräumt<sup>1</sup>.

Hinter den Umschichtungsplänen stecken verschiedene Motive:

□ Sozialpolitiker sind für eine Mehrwertsteuerfinanzierung von Sozialversicherungsleistungen, weil sie sich davon eine Verminderung des Konsolidierungsdrucks im Sozialbereich erhoffen. Diese Hoffnung ist verständlich, wenn auch aus gesamtstaatlicher Sicht verfehlt. Denn es kann kein Zweifel daran bestehen, daß in allen öffentlichen Sektoren erheblich gespart werden muß, wenn die hohe Staatsquote von rund 50% gesenkt und die Steuer- und Abgabenbelastung bei sinkenden Defiziten reduziert werden sollen. Ein so großer Sektor wie der Sozialversicherungsbereich kann von solchen Konsolidierungsmaßnahmen nicht ausgenommen werden, weil sonst die Einsparnotwendigkeiten in den verbleibenden Haushalten in unrealistische Größenordnungen getrieben würden.

□ Andere – und darum soll es im folgenden gehen – erhoffen sich von der Umfinanzierung der Sozialversicherung erhebliche beschäftigungspolitische Effekte. Joachim Weeber zitiert Untersuchungen, nach denen die steuerfinanzierte Entlastung der Sozialversicherungen auf mittlerer Sicht bis zu einer halben Million zusätzlicher Arbeitsplätze schaffen soll. Angesichts der hohen und bedrückenden Arbeitslosigkeit wäre eine solche Entlastung am Arbeitsmarkt – wenn sie denn einträte – tatsächlich wert, ein „großes Rad“ in der Steuer- und Abgabepolitik zu drehen.

## Ziel: Arbeitskosten senken

Der gesamtwirtschaftliche Gedankengang bei der Umfinanzierung ist vergleichsweise simpel. Das Aufkommen aus einer Mehrwertsteuererhöhung könnte in die Sozialversicherungskassen geleitet werden. Damit entfielen die Notwendigkeit zu weiteren Beitragserhöhungen, bzw. Sozialversicherungsbeiträge könnten gesenkt werden. Das wiederum würde die Senkung der sogenannten Lohnnebenkosten und damit der Lohnkosten insgesamt ermöglichen. Sinkende Lohnkosten schaffen preispolitische Spielräume im Inland und erhöhen vor allem die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft, was zu zusätzlichen Exporten führen kann. Auch werden die Kosten des Faktors Arbeit relativ zu denjenigen des Faktors Kapital ermäßigt, wodurch der Rationalisierungsdruck verringert und der Beschäftigungsabbau gebremst oder sogar umgekehrt werden könnte.

---

*Dr. Walther Otremba, 44, ist Leiter der Unterabteilung Grundsatzfragen der Finanzpolitik beim Bundesministerium der Finanzen. Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder.*

---

<sup>1</sup> Joachim Weeber: Mehrwertsteuererhöhung zur Finanzierung von Sozialleistungen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 76. Jg. (1996), H. 2, S. 81 ff.

Der beschriebene gesamtwirtschaftliche Anpassungsprozeß kommt allerdings nur in Gang, wenn die Kostenentlastung beim Faktor Arbeit im Zuge der Umfinanzierung tatsächlich im nennenswerten Umfang stattfindet. Hier beginnen die Zweifel. Wenn bei den Arbeitskosten nicht tatsächlich gespart, sondern nur ein neuer Kostenträger gesucht wird, stellt sich die Frage, wo der bewegte Kostenblock letztlich angelandet wird und welche Effekte vom Finanzierungsteil der Operation ausgehen. Da gibt es nicht allzu viele Möglichkeiten. Der Anteil der Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit – das ist die Bruttolohn- und -gehaltssumme einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung – beläuft sich auf über 70% des Volkseinkommens. Daraus ergibt sich schon auf den ersten Blick, daß sehr wahrscheinlich ein großer Teil der Entlastungen bei den Arbeitskosten wieder im Bereich der Arbeitnehmerhaushalte landet und so wieder zum Kostentreibsatz wird. Die andere Möglichkeit wäre, Unternehmens- oder Vermögenseinkommen stärker zu belasten. Für eine solche Umwidmung eignet sich jedoch weder die Mehrwertsteuer noch die von der SPD vorgeschlagene Ökosteuern, weil beide Abgaben alle Haushalte treffen.

Dieser Rückkoppelungseffekt des Umschichtungsmodells beruht – anders gewendet – auf dem doppelten Charakter der Lohnkosten. Was aus der Sicht der Unternehmen als Preis für einen Produktionsfaktor erscheint, ist aus der Sicht der Haushalte letztlich Einkommen und gesamtwirtschaftlich ein zentraler Indikator für den erreichten Wohlstand. Soll der Preis der Arbeit sinken, müssen auch die Einkommen und der Wohlstand sinken, zumindest für diejenigen, die in einem Arbeitsverhältnis stehen. Der Anreiz für einen solchen Einkommens- und Wohlstandsverzicht besteht in der mengenmäßigen Ausdehnung der Beschäftigung. Das Umschichtungsmodell – das auf der einen Seite nimmt und auf der anderen Seite gibt – kann diese elementaren Interdependenzen nur scheinbar aufheben. In Wahrheit bleibt es jedoch beschäftigungspolitisch weitgehend unwirksam.

### Beispiel zur Mehrwertsteuerumfinanzierung

Diese, vielleicht auf den ersten Blick nicht unmittelbar verständlichen, grundsätzlichen Überlegungen sollen anhand eines praktischen Beispiels illustriert werden. Ausgangspunkt ist ein Modell, in dem die Mehrwertsteuer (nur Normalsatz) um einen Prozentpunkt erhöht und der Sozialversicherungsbeitrag, z.B. derjenige zur Rentenversicherung, um einen Prozentpunkt ermäßigt wird. Beide Maßnahmen entspre-

chen in etwa einem Belastungs- bzw. Entlastungsvolumen von jeweils 15 Mrd. DM. Die Haushaltsneutralität dieser Umfinanzierung ist gesichert, soweit die föderalen Finanzverteilungsprobleme gelöst werden. Konkret heißt das: Bei einer Mehrwertsteuererhöhung müßten die Länder bereit sein, ihren Mehrwertsteueranteil von fast 50% auf den Bund zu übertragen, damit dieser die Entlastung der Sozialversicherung um einen entsprechenden Betrag sicherstellen kann. Es ist keinesfalls sicher, daß eine solche Bund/Länder-Vereinbarung zustande käme – aber es sei hier zur Verdeutlichung der Argumente angenommen.

Das Modell benötigt nur einige weitere, aber realitätsnahe Annahmen:

Zunächst wird unterstellt, daß die Mehrwertsteuererhöhung vollständig an die Verbraucher weitergegeben wird. Das entspricht der üblichen Einschätzung der Wirkung von Mehrwertsteuererhöhungen. Bei einer Mehrwertsteuererhöhung der beschriebenen Art beliefe sich der Preiseffekt auf gut 1/2 Prozentpunkt.

Eine Beitragssatzsenkung kommt nach der Rechtslage Arbeitgebern und Arbeitnehmern je hälftig zugute. Es wird angenommen, daß die Arbeitgeber ihre Kostenentlastung vollständig in – ceteris paribus – niedrigeren Preisen weitergeben. Das ist aus der Sicht der Befürworter des Modells ja auch der Zweck der ganzen Übung: Durch Kostenentlastungen Preissenkungen ermöglichen, den Umsatz ausweiten und damit Beschäftigungseffekte erzielen.

Schließlich ist noch darüber zu urteilen, wie die Arbeitnehmer mit ihrem Teil der Beitragssatzsenkung umgehen. Hier wird unterstellt, daß die Beitragssatzsenkung nicht zu einem Lohnverzicht und damit zu einer weiteren Kostenentlastung der Betriebe verwandt wird. Diese Annahme beruht auf der Be- und Entlastungswirkung des Umschichtungsmodells. Da die Arbeitnehmer zum einen als Konsumenten von der Mehrwertsteuererhöhung getroffen werden, auf der anderen Seite aber weniger Sozialversicherungsbeiträge zahlen, bleibt, wie sich zeigen wird, ihre Kaufkraft in etwa unverändert. Es besteht von daher aus der Sicht der Arbeitnehmer bzw. der Gewerkschaften kein Anlaß, einen Lohnausgleich zu fordern oder Abschläge bei der Lohnforderung hinzunehmen. Diese Schlußfolgerung wird unterstrichen durch aktuelle Verlautbarungen der Tarifpartner, für die nähere Zukunft die Abschlüsse vor allem an der Preisentwicklung zu orientieren, die Reallöhne also in etwa konstant zu halten.

### Quantitative Wirkungen

Mit diesen Annahmen ist man in der Lage, die quantitativen Wirkungen einer Umschichtung von den Sozialversicherungsbeiträgen auf die Mehrwertsteuer in etwa abzugreifen.

Für den *Staat* insgesamt geht die Umfinanzierung annahmegemäß haushaltsneutral aus. Den um 15 Mrd. DM verminderten Sozialversicherungsbeiträgen stehen die Mehreinnahmen aus der Mehrwertsteuer von 15 Mrd. DM gegenüber. Ein anderes Ergebnis würde nur erzielt, wenn tatsächlich positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte eintreten, was, wie zu zeigen ist, jedoch unwahrscheinlich bleibt.

Auch für die *Betriebe* bleibt die Operation entsprechend den Annahmen finanziell neutral. Zwar werden sie auf der einen Seite um einen halben Beitragspunkt entlastet. Das entspricht einem Betrag von 7½ Mrd. DM. Durch die Weitergabe dieser Entlastung über die Preise an die Verbraucher im In- und Ausland wird dieser Entlastungseffekt jedoch wieder aufgewogen. Zwar ist die Weitergabe der Kostenentlastung in den Preisen nicht zwangsläufig, bei funktionierendem Wettbewerb aber wahrscheinlich und von den Befürwortern des Umschichtungsmodells ja auch gewünscht.

Die Bilanz der *Arbeitnehmerhaushalte* sieht wie folgt aus: Auf der einen Seite erfahren sie eine Entlastung durch die Beitragssatzsenkung von 0,5 Prozentpunkten, die einen Betrag von 7½ Mrd. DM ausmacht. Zusätzlich profitieren sie indirekt von der Beitragssatzsenkung für die Betriebe, wenn diese ihre Entlastung in den Preisen weitergeben. Unterstellt man, daß der Anteil der Arbeitnehmerhaushalte am privaten Verbrauch entsprechend ihrem Anteil am Volkseinkommen gut 70% beträgt, läßt sich dieser indirekte Entlastungseffekt mit rund 4 Mrd. DM veranschlagen. Dabei ist schon berücksichtigt, daß ein Teil der kostengünstiger hergestellten inländischen Produktion ins Ausland geht. Insgesamt gewinnen die Arbeitnehmerhaushalte also zunächst rund 11½ Mrd. DM. Auf der anderen Seite werden die Arbeitnehmer – ebenfalls entsprechend ihrem vermuteten Anteil am privaten Verbrauch von gut 70% – um 10½ Mrd. DM durch die Mehrwertsteuererhöhung betroffen. Im Saldo bleibt ihnen eine Nettoentlastung von rund 1 Mrd. DM, eine gesamtwirtschaftlich zu vernachlässigende Größenordnung, von der keine Impulse negativer oder positiver Art abgeleitet werden können. Hier versickert also der größte Teil der Beitragssatzsenkung – Arbeitnehmeranteil und der Teil des Arbeitgeberanteils, der in den Preisen an die Arbeit-

nehmerhaushalte weitergegeben wird –, weil er durch die Mehrwertsteueranhebung kompensiert wird.

Zusätzliche Belastungen durch die Umschichtung ergeben sich bei den *Nichtarbeitnehmerhaushalten*. Während ihr Vorteil aus der von Beitragssatzsenkung induzierten Preissenkung nur knapp 2 Mrd. DM beträgt, werden sie von der Mehrwertsteuererhöhung mit 4½ Mrd. DM belastet, so daß bei ihnen eine Nettobelastung von gut 2½ Mrd. DM verbleibt. Nimmt man alle Haushalte zusammen, bleibt eine geringfügige Nettoeinkommenseinbuße von allerdings vernachlässigbarer Größenordnung.

Begrenzter Nutznießer der Umschichtungsaktionen ist das *Ausland*. Entsprechend der Exportquote der deutschen Wirtschaft von gut 20% erfahren die ausländischen Abnehmer deutscher Güter eine Preissenkung, die einem Volumen von weniger als 2 Mrd. DM entspricht. Demgegenüber werden sie von der Mehrwertsteuererhöhung entsprechend den steuerrechtlichen Bestimmungen nicht betroffen, so daß es sich um eine Nettoentlastung handelt.

Wenn man den Schlußstrich unter diese Operation zieht, sind kaum makroökonomische Auswirkungen erkennbar. Vor allem verliert das immer wieder in den Vordergrund gerückte Argument der Kostenentlastung gegenüber dem Ausland – die deutschen Arbeitskosten liegen international an der Spitze – erheblich an Gewicht. Vom ganzen Umschichtungsvolumen von 15 Mrd. DM bleiben an international wirksamen Kostenentlastungen nur 10% bis 15% übrig. Eine so marginale Veränderung der Kosten-Wettbewerbsposition Deutschlands dürfte sich im Alltag der täglichen Kursschwankungen völlig verlieren.

### Geringe Effekte durch veränderte Faktorpreisrelationen

Was im nationalen Rahmen bleibt, ist eine begrenzte Kostenentlastung des Faktors Arbeit im Verhältnis zum anderen Produktionsfaktor Kapital. Nun sind 7½ Mrd. DM Kostenentlastung durch 1 Prozentpunkt Beitragssatzsenkung in der Sozialversicherung gerade mal 0,4% der gesamten Arbeitskosten. Selbst bei zwei Mehrwertsteuerpunkten und einem dementsprechenden Umschichtungsvolumen von 30 Mrd. DM wären es erst 0,8% Arbeitskostenentlastung. Hier fehlt es schon an der Spürbarkeit, um überhaupt meßbare Veränderungen beim Faktoreinsatzverhältnis und damit bei der Beschäftigung zu erzielen. Berücksichtigt man ferner, daß es erklärtes Ziel der Regierungspolitik ist, den Faktor Kapital von fiskalischen Kosten zu entlasten – Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer, Beseitigung der Vermögensteuer –, so würde die er-

reichte Arbeitskostenentlastung bestenfalls ausreichen, um die Faktorpreisrelationen überhaupt in der Waage zu halten.

Im übrigen ist es äußerst zweifelhaft, ob das Einsatzverhältnis von Kapital und Arbeit überhaupt auf begrenzte Veränderungen bei den Faktorpreisrelationen reagiert. Für die Kombination von Kapital und Arbeit ist zumindest kurz- und mittelfristig der Stand der technischen Entwicklung entscheidend. Die Faktoreinsatzverhältnisse sind insofern kurz- und mittelfristig inflexibel. Da niemand realistisch damit rechnen kann, daß sich die Faktorpreisrelationen wieder drastisch in Richtung deutlich niedrigerer Arbeitskosten verändern werden, wird der Rationalisierungsprozeß weitergehen. Dafür spricht zusätzlich, daß die moderneren, arbeitsplatzreduzierenden Investitionen vielfach auch qualitativ bessere Produktionsergebnisse liefern und insofern unter Konkurrenz Gesichtspunkten gar nicht verzichtbar sind.

Wenn man die vergleichsweise großen Umfinanzierungsvolumina und die bescheidenen gesamtwirtschaftlichen Impulse vergleicht, stellt sich die Frage, was eigentlich makroökonomisch hinter dem Steuerbeitrags-Umschichtungsmodell steht. Tatsächlich geht es um eine Kostenentlastung der inländischen Produktion und eine Kostenbelastung des inländischen Verbrauchs. Das bedeutet: Für den großen Teil der inländischen Produktion, der im Inland verbraucht wird, ändert sich de facto gar nichts. Die Nettoabgabepreise der Betriebe sinken zwar, die Ver-

braucherpreise bleiben aber wegen der Mehrwertsteuererhöhung in etwa gleich. Entlastet werden lediglich die Exporte, denn diese sind von der Mehrwertsteuer freigestellt. Belastet werden demgegenüber die Importe, die an der Grenze mehrwertsteuerpflichtig werden. Die gesamtwirtschaftliche Wirkung der Umschichtung entspricht insoweit einer Abwertung der D-Mark – bei einer Beschränkung der Umschichtung auf eine realistische Größenordnung von ein bis zwei Mehrwertsteuerpunkten allerdings einer sehr marginalen Abwertung.

Was auf den ersten Blick als beschäftigungspolitisches Wundermittel für Zeiten knapper öffentlicher Haushalte erscheint, erweist sich bei näherem Hinsehen als Kreisverkehr. Der Kostenblock Arbeit ist nun mal etwas anderes als der Kostenblock Schrauben oder die Ausgabenposition Dübel. Wer an den Arbeitskosten herumschiebt muß deshalb feststellen: Nach allen Umfinanzierungen und Umschichtungen ist man wieder da, wo man losgegangen war. Es hilft alles nichts: Wer reale Wirkungen erzielen will, muß reale Veränderungen vornehmen. An Einsparungen in allen öffentlichen Haushalten und in den Sozialversicherungen führt kein Weg vorbei, wenn die deutsche Volkswirtschaft im Interesse der Arbeitslosen wettbewerbsfähiger werden soll. Vor allem müssen aber die Tarifpartner durch differenzierte, produktivitätsorientierte Löhne bezahlbare Arbeitsplätze schaffen. Diese Verantwortung kann ihnen kein Staat durch noch so ausgeklügelte Programme abnehmen.

Raimund Weiland

## Keine Mehrwertsteuererhöhung zur Finanzierung von Sozialleistungen!

Die Finanzprobleme der Sozialversicherungen sind hinreichend bekannt: Demographische und technische Entwicklungen führen zu steigenden Ausgaben, die entweder durch Einsparungen bei den Leistungen bzw. Leistungserbringern oder durch Bei-

tragssatzerhöhungen aufgefangen werden müssen. Daß eine grundlegende Reform notwendig ist, wird deshalb kaum zu bestreiten sein. Aber wie nicht anders zu erwarten, steckt der Teufel im Detail. Es ist schon fast verführerisch, auf den aktuellen Zug aufzuspringen und sich dem Argument anzuschließen, daß versicherungsfremde Leistungen aus der Finanzierungsverantwortung der Sozialversicherungen herausgenommen werden müssen. Eine Verlagerung solcher Aufgaben auf die öffentlichen Haushalte wird dabei befürwortet, wie dies auch der Grundtenor des

---

*Dr. Raimund Weiland, 33, ist Referent im Bundesministerium der Finanzen im Grundsatzreferat für den Sozialhaushalt. Er vertritt im Beitrag seine persönliche Meinung.*