

Fuest, Clemens; Huber, Bernd

Article — Digitized Version

Wird die Steuerreform die Arbeitslosigkeit reduzieren?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Fuest, Clemens; Huber, Bernd (1997) : Wird die Steuerreform die Arbeitslosigkeit reduzieren?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 77, Iss. 5, pp. 302-308

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137483>

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.

Clemens Fuest, Bernd Huber

Wird die Steuerreform die Arbeitslosigkeit reduzieren?

*Hauptziel der geplanten Reform der Einkommensteuer ist neben einer Stärkung der Wachstumskräfte die Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit.
Werden sich die Hoffnungen auf einen Abbau der Arbeitslosigkeit erfüllen?
Welche weiteren Reformen müßten hinzukommen?*

Unter dem Eindruck sinkender Wachstumsraten des Bruttosozialprodukts und steigender Arbeitslosigkeit in Deutschland hat die Bundesregierung beschlossen, zur Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen eine grundlegende Steuerreform durchzuführen. Hierzu hat die sogenannte Waigel-Kommission einen ersten Entwurf vorgelegt. Das wichtigste Element des Reformpakets liegt in der Senkung der Einkommensteuersätze über den gesamten Tarif. Die Bundesregierung verspricht sich von niedrigeren Steuersätzen eine positive Wirkung auf das Wirtschaftswachstum und vor allem einen nachhaltigen Abbau der Arbeitslosigkeit.

Der vorliegende Beitrag untersucht, ob und unter welchen Bedingungen von der geplanten Steuerreform positive Beschäftigungswirkungen zu erwarten sind. Dabei konzentrieren wir uns auf die Reform des Einkommensteuertarifs und die Gegenfinanzierungsmaßnahmen; auf die Unternehmensteuerreform, die ja vorrangig das Investitionsklima verbessern soll, gehen wir nur am Rande ein.

In der aktuellen Steuerreformdiskussion herrscht die Auffassung vor, daß hohe Einkommensteuersätze tendenziell beschäftigungsfeindlich sind; von Steuersatzsenkungen wird also ein Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erwartet. Diese Argumentation stützt sich zum einen auf die in der Finanzwissenschaft breit diskutierten Verzerrungswirkungen der

Einkommensteuer, zum anderen aber auch auf empirische Erfahrungen mit Steuerreformen in einer Reihe von Ländern¹.

Zwei Beispiele, die für den Erfolg einer Politik niedriger Steuersätze sprechen, sind die USA und Neuseeland. In den USA wurde der Spitzensatz der Federal Income Tax 1986 von 50% auf 28% reduziert². In Neuseeland ist die Abflachung des Steuertarifs noch drastischer ausgefallen. Dort wurde der Spitzensteuersatz in zwei Schritten von ursprünglich 66% zunächst auf 48% (1986) und dann auf 33% (1988) gesenkt³. Beide Länder weisen in den vergangenen Jahren eine ausgezeichnete Beschäftigungsentwicklung auf, wobei aus deutscher Sicht der Fall Neuseelands von besonderem Interesse ist, weil Neuseeland seine Reformen seit dem Beginn der achtziger Jahre vor dem Hintergrund massiver wirtschaftlicher Probleme in Form niedrigen Wachstums und hoher Arbeitslosigkeit durchführen mußte. Die Beschäftigungsentwicklung in Neuseeland ist in der Tat beeindruckend: Die Arbeitslosenquote ist von einem Höchststand von 11% im Jahr 1991 auf derzeit etwa 6% gefallen – mit weiter sinkender Tendenz.

¹ Verschiedene empirische Untersuchungen belegen einen negativen Zusammenhang zwischen der Abgabenbelastung von Arbeitseinkünften und der Beschäftigung (E. Mendoza, A. Razin, L. Tesar: Effective tax rates in macroeconomics: Cross-country estimates of tax rates on factor incomes and consumption, in: Journal of Monetary Economics, 34, 1994, S. 297-323) sowie dem Wirtschaftswachstum (E. Engen, J. Skinner: Taxation and Economic Growth, NBER Working Paper Nr. 5826, 1996).

² Faktisch liegt der Spitzensteuersatz aufgrund einer zwischenzeitlich eingeführten Zuschlagsregelung allerdings darüber. In den letzten zehn Jahren schwankte er zwischen 31% und 39%.

³ Siehe L. Evans et al.: Economic Reform in New Zealand 1984-1995, in: Journal of Economic Literature, Vol. XXXIV, 1996, S. 1856-1902.

Prof. Dr. Bernd Huber, 37, lehrt Finanzwissenschaft an der Ludwig-Maximilians-Universität München; Dr. Clemens Fuest, 28, ist wissenschaftlicher Assistent an seinem Lehrstuhl.

Angesichts dieser Erfolge ist es durchaus sinnvoll, in Deutschland einen ähnlichen Kurs in der Steuerpolitik einzuschlagen. Dabei wird allerdings leicht vergessen, daß die steuerpolitischen Reformen in Neuseeland im Rahmen eines umfassenden, kohärenten wirtschaftspolitischen Deregulierungs- und Marktöffnungsprogramms durchgeführt worden sind. In Deutschland besteht die vorherrschende wirtschaftspolitische Strategie hingegen darin, vorrangig auf die Reform des Steuersystems zu setzen, während dringend notwendige Reformen in anderen Bereichen nicht oder allenfalls zögerlich angegangen werden.

Es ist die zentrale These dieses Beitrags, daß gerade das Fehlen begleitender Reformen des Arbeitsmarktes und des Sozialsystems die Erfolgsaussichten der Steuerreform, vor allem die erhofften Beschäftigungsimpulse, in Frage stellt. Wie im folgenden gezeigt wird, hängen die Beschäftigungswirkungen der Steuerreform entscheidend davon ab, inwieweit die Arbeitsmärkte störungsfrei funktionieren; ist dies nicht gewährleistet, dann kann auch die Steuerreform kaum positive Beschäftigungswirkungen entfalten.

Durch die geplante Tarifreform kommt es zu einer Senkung der Grenz- und Durchschnittssteuersätze vor allem im unteren und im oberen Tarifbereich, in geringerem Ausmaß auch im mittleren Bereich. Was den Arbeitsmarkt angeht, so baut die Senkung der Grenzsteuersätze steuerliche Verzerrungen auf der Arbeitsangebotsseite ab. Daraus resultiert eine Erhöhung des Arbeitsangebotes, die bei funktionierenden Arbeitsmärkten auch einen Anstieg der Beschäftigung nach sich zieht. Unter funktionierenden Arbeitsmärkten ist dabei im Kern der Fall eines gleichgewichtigen Arbeitsmarktes mit markträumenden Löhnen zu verstehen. Die folgende einfache, stilisierte Analyse illustriert die positiven Beschäftigungswirkungen niedrigerer Steuersätze für diesen Fall.

Steuersenkungen bei gleichgewichtigen Arbeitsmärkten

Die Situation eines gleichgewichtigen Arbeitsmarktes ist in Abbildung 1 dargestellt. In der Ausgangssituation herrscht ein Bruttolohn w bei der Beschäftigung L . Eine Senkung des Steuersatzes verschiebt nun die Arbeitsangebotskurve nach rechts und steigert die Beschäftigung auf L' . Die Rechtsverschiebung der Arbeitsangebotskurve reflektiert, daß die Arbeitsanbieter wegen der gesunkenen Steuersätze bei gegebenem Bruttolohn bereit sind, mehr zu arbeiten. Die ökonomische Begründung für Steuersatzsenkungen, die üblicherweise vorgetragen wird, setzt genau

an diesem Effekt an, bei dem eine Verbesserung der Arbeitsanreize sich in mehr Beschäftigung niederschlägt.

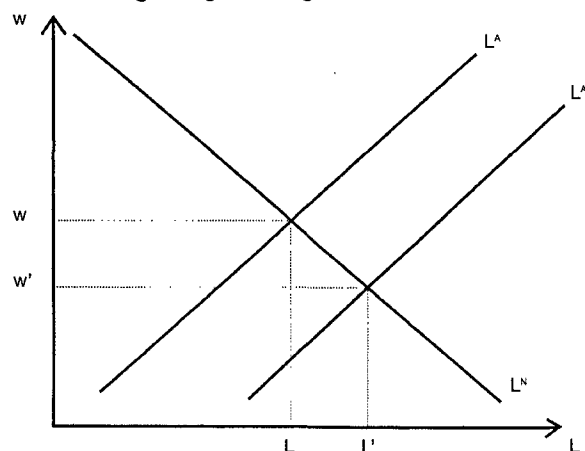
Diese Argumentation hat jedoch eine entscheidende Schwäche: Sie beruht auf der Annahme eines gleichgewichtigen Arbeitsmarktes mit flexiblen und markträumenden Löhnen. Der Grund dafür, daß die Beschäftigungswirkungen der Steuerreform im Mittelpunkt des Interesses stehen, liegt aber eben genau darin, daß die Arbeitsmärkte nicht so reibungslos funktionieren, wie es das Modell des gleichgewichtigen Arbeitsmarktes beschreibt.

Funktionsstörungen des Arbeitsmarktes, die zu Arbeitslosigkeit führen, haben vielfältige Ursachen; besonders wichtig sind zwei Formen der Arbeitslosigkeit: erstens die vor allem bei gering qualifizierten Arbeitsanbietern auftretende „freiwillige“ Arbeitslosigkeit, bei der es sich angesichts hoher Sozialleistungen aus individueller Sicht nicht lohnt, eine Beschäftigung aufzunehmen. Zweitens existiert „unfreiwillige“, durch überhöhte Reallöhne bzw. Arbeitskosten verursachte Arbeitslosigkeit. Die Frage, ob die Steuerreform auch dann positive Beschäftigungseffekte zeitigt, wenn Arbeitsmarktstörungen vorliegen, ist in der bisherigen Steuerreformdiskussion überraschenderweise vernachlässigt worden.

Das Problem der Armutsfalle

Gerade in der Bundesrepublik Deutschland spielt „freiwillige“ Arbeitslosigkeit, auch als Problem der Armutsfalle bezeichnet, eine große Rolle. Vor allem niedrig qualifizierte Erwerbsfähige haben häufig nur geringe Anreize, sich um Beschäftigung zu bemühen,

Abbildung 1
Die Wirkung einer Einkommensteuerreform bei gleichgewichtigen Arbeitsmarkt



weil die Differenz zwischen dem durch Arbeit erreichbaren Nettoeinkommen einerseits und dem bei Arbeitslosigkeit gezahlten Transfereinkommen in Form von Sozial- oder Arbeitslosenhilfe (bzw. -geld) andererseits zu klein ist. Da Arbeitseinkommen in der Regel zu 100% auf Sozialleistungen angerechnet werden, entsteht das, was treffend als „Armutsfalle“ bezeichnet wird.

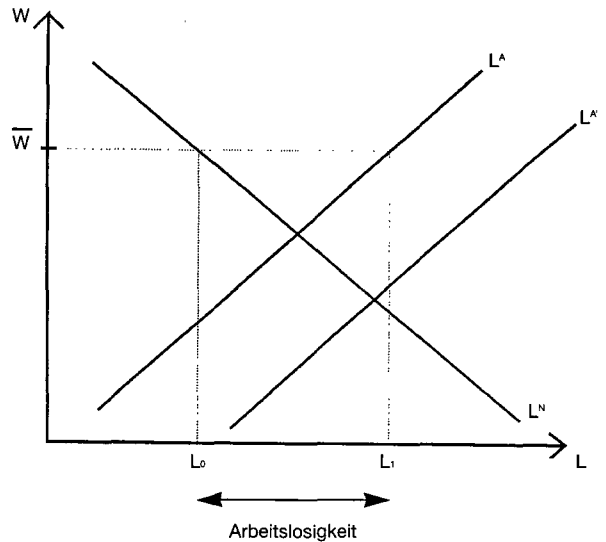
Konkret führt das Zusammenspiel von Steuer- und Sozialsystem in der Bundesrepublik dazu, daß je nach familiärer Situation bis zu einem Einkommen von rund 30000 DM der Grenzsteuersatz auf Arbeitseinkommen bei etwa 100% liegt⁴. In diesem Fall ist die Arbeitslosigkeit zwar „freiwillig“ in dem Sinne, daß zu den herrschenden Löhnen das Arbeitsangebot nicht rationiert wird; aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wäre es jedoch wünschenswert, die durch die Armutsfalle verursachte Beschäftigungslosigkeit zu reduzieren.

Eine Senkung der Steuersätze, die verbesserte Arbeitsangebotsanreize schafft, ist hier grundsätzlich wirksam; vor allem der niedrige Eingangssteuersatz in Höhe von 15% zielt in diese Richtung. Allerdings bedeutet dies für Einkommen in dem Bereich knapp oberhalb des Grundfreibetrages von 13000 DM im wesentlichen (unter Einrechnung des Solidaritätszuschlags) nur die Rückkehr zum bis 1995 geltenden Tarif. Kurz: Die Senkung der Grenzsteuersätze fällt zu gering aus, um davon eine Überwindung der Armutsfalle zu erwarten.

Das eigentliche Beschäftigungshindernis liegt in der impliziten Grenzbelastung durch die Anrechnung von Arbeitseinkommen auf Sozialleistungen wie etwa die Sozialhilfe. Eine vergleichsweise geringe Senkung der Einkommensteuersätze kann derartige adverse Anreizeffekte nicht ausräumen. Es ist daher nicht zu erwarten, daß die Steuerreform in diesem Bereich

⁴ Siehe hierzu im Detail etwa B. Kaltenborn: Modelle der Grundversicherung: Ein systematischer Vergleich, Baden-Baden 1995.

Abbildung 2
Die Wirkung einer Einkommensteuerreform bei ungleichgewichtigem Arbeitsmarkt



nennenswerte positive Beschäftigungseffekte auslösen wird.

Steuersenkungen bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit

Neben der Armutsfalle besteht eine zweite Hauptursache der herrschenden Arbeitslosigkeit in überhöhten Reallöhnen bzw. Arbeitskosten, die zur Folge haben, daß nicht jeder Arbeitsanbieter, der bereit ist, zum herrschenden Lohn zu arbeiten, auch eine Beschäftigung findet. Der Fall unfreiwilliger Arbeitslosigkeit ist in Abbildung 2 dargestellt. Dabei wird angenommen, daß der (Brutto-)Lohnsatz – aus Gründen, die an späterer Stelle näher diskutiert werden – fixiert und überhöht ist in dem Sinne, daß unfreiwillige Arbeitslosigkeit in Höhe von $L_1 - L_0$ vorliegt. Betrachtet man nun den Effekt einer Senkung des Einkommensteuersatzes, dann ergibt sich zwar erneut eine

Ulrich Franz
Der Einwendungsdurchgriff gemäß § 9 Absatz 3 Verbraucherkreditgesetz
1996, 453 S., brosch., 98,- DM, 715,- öS, 89,- sFr; ISBN 3-7890-4184-X (Studien zum Handels-, Arbeits- und Wirtschaftsrecht, Bd. 43)
NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden

Rechtsverschiebung der Arbeitsangebotskurve. Eine Beschäftigungssteigerung bleibt jedoch aus. Das hat den einfachen Grund, daß unfreiwillige Arbeitslosigkeit hier durch überhöhte Arbeitskosten entsteht. Das Unterbeschäftigungsproblem kann daher nicht durch eine Verbesserung der Arbeitsangebotsanreize gelöst werden, sondern nur durch eine Senkung der Arbeitskosten.

Nun mag man einwenden, daß Steuersatzsenkungen tatsächlich auch die Arbeitsnachfrage erhöhen können, beispielsweise dadurch, daß die Leistungsbereitschaft von Unternehmern steigt und diese dann auch vermehrt Arbeitskräfte einstellen. Dieser Effekt dürfte vor allem bei kleinen Unternehmen relevant werden, aber als indirekter Effekt quantitativ wohl wenig ins Gewicht fallen. Darüber hinaus werden nicht nur Arbeitseinkommen entlastet, sondern auch Kapitaleinkommen – wenn die Steuerreform die Investitionstätigkeit in der Bundesrepublik anregt, kann sich also auch hier ein positiver Effekt einstellen⁵.

Festzuhalten bleibt hier jedoch, daß bei rigiden Löhnen und unfreiwilliger Arbeitslosigkeit eine Verbesserung der Arbeitsangebotsanreize ins Leere läuft. Derartige Rigiditäten sind zu einem großen Teil Folge einer interventionistischen, Neueinstellungen behindernden Arbeitsmarktregulierung und eines kartellistischen Tarifverhandlungssystems. Es zeigt sich also, daß Funktionsstörungen des Arbeitsmarktes möglichen positiven Beschäftigungswirkungen der Steuerreform im Wege stehen.

Auswirkungen auf die Lohnbildung

In der Argumentation des vorangehenden Abschnitts haben wir angenommen, die Löhne seien oberhalb des markträumenden Niveaus fixiert. Das ist zweifellos eine recht grobe Vereinfachung des Problems, denn tatsächlich sind Löhne nicht völlig inflexibel. In der ökonomischen Theorie der Arbeitsmärkte gibt es zwei vorherrschende Ansätze zu Erklärung der Lohnsetzung bei Unterbeschäftigung: Die Theorie kollektiver Lohnverhandlungen (Gewerkschaftstheorie) und die Effizienzlohntheorie in ihren verschiedenen Varianten. Ohne hier ins Detail gehen zu wollen, gilt in

diesen Ansätzen folgendes: Eine Senkung der Löhne und damit der Arbeitskosten ist dann zu erwarten, wenn die durchschnittliche Steuerbelastung sinkt. Eine Senkung der Grenzbelastung ist nicht hinreichend⁶.

Grundsätzlich ist es also richtig, daß Arbeitslosigkeit, die durch Effizienzlohnsetzung oder gewerkschaftliche Lohnsetzung bzw. die Lohnsetzung in Tarifverhandlungen verursacht ist, durch Steuersatzsenkungen bekämpft werden kann. Dabei gilt allerdings folgende Einschränkung: Eine Senkung der Steuersätze erhöht nicht die Beschäftigung, wenn eventuelle Gegenfinanzierungsmaßnahmen – hier geht es vor allem um die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage – dazu führen, daß die durchschnittliche steuerliche Belastung der Arbeitnehmer konstant bleibt⁷. Hier liegt ein wichtiger Unterschied zum Fall gleichgewichtiger Arbeitsmärkte, bei denen die Änderung der Grenzsteuersätze entscheidend ist.

Insgesamt läßt sich also festhalten, daß von dem Kernstück der Steuerreform, der Senkung der Einkommensteuersätze, vor allem eine Verbesserung der Arbeitsangebotsanreize ausgeht. In den Segmenten des Arbeitsmarktes, die von unfreiwilliger Arbeitslosigkeit und inflexiblen Löhnen geprägt sind, bewirkt eine Verbesserung der individuellen Arbeitsangebotsanreize aber prinzipiell keine höhere Beschäftigung. Bei den gegebenen Funktionsstörungen des Arbeitsmarktes wäre zur Beschäftigungssteigerung zum einen eine Senkung der Arbeitskosten und damit eine Erhöhung der Arbeitsnachfrage erforderlich. Die Analyse zeigt aber vor allem, daß die Wirksamkeit der Tarifreform zu verbessern wäre, wenn Sozialsystem und Arbeitsmärkte durch Reformen flexibler und beschäftigungsfreundlicher gestaltet würden, so daß verbesserte individuelle Arbeitsanreize sich tatsächlich in höherer Beschäftigung niederschlagen.

Das Problem der Gegenfinanzierung

Die bisherigen Überlegungen haben sich vornehmlich auf die geplante Tarifreform konzentriert, also die Senkung der Einkommensteuersätze. Die dadurch ausgelösten steuerlichen Mindereinnahmen werden auf 80 bis 100 Mrd. DM veranschlagt⁸. Zunächst ein-

⁵ Daß die Steuerreform insgesamt das Investitionsklima verbessert, ist allerdings zweifelhaft, da gleichzeitig die Abschreibungsbedingungen verschlechtert werden; siehe hierzu B. Huber: Niedrigere Steuersätze machen noch keine gute Wirtschaftspolitik, in: Handelsblatt vom 11. Februar 1997.

⁶ Vgl. etwa M. Woodford: Structural Slumps, in: Journal of Economic Literature, Vol. XXXII, 1994, S. 1784-1815; und A. J. Oswald: The Economic Theory of Trade Unions, in: Scandinavian Journal of Economics, 87, 1985, S. 160-193.

⁷ Vor allem in den skandinavischen Ländern wird derzeit eine Debatte über die Wirkung von Steuersatzsenkungen und einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen auf die Beschäftigung bei Effizienzlöhnen und gewerkschaftlicher Lohnsetzung bzw. kollektiven Lohnverhandlungen geführt. Dabei zeigt sich, daß die Beschäftigungseffekte ganz anders ausfallen können als in gleichgewichtigen Arbeitsmärkten; siehe hierzu etwa E. Koskela, J. Vilimunen: Tax Progression is Good for Employment in Popular Models of Trade Union Behaviour, in: Labour Economics, 3, 1996, S. 65-80.

⁸ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1996/97, Wiesbaden 1996, Ziffer 300.

mal verursacht die Senkung der Steuersätze (bei gegebener Bemessungsgrundlage) Einnahmeherausfälle, die auf die eine oder andere Weise ausgeglichen werden müssen. Dabei bestehen prinzipiell folgende Möglichkeiten⁹:

- die „Selbstfinanzierung“,
- Ausgabenkürzungen,
- die Verbreiterung der gesetzlichen Bemessungsgrundlage und
- die Erhöhung anderer Steuern, wobei eine Mehrwertsteuererhöhung derzeit im Mittelpunkt der Diskussion steht.

Kann sich die Steuerreform selbst finanzieren?

Während in der aktuellen deutschen Diskussion davon ausgegangen wird, daß die Tarifreform zu erheblichen Steuerausfällen führen wird, hat in der US-amerikanischen Steuerreformdebatte zu Beginn der achtziger Jahre die Idee der Selbstfinanzierung eine wichtige Rolle gespielt. Die sogenannte Laffer-These beruht auf dem Argument, daß durch niedrigere Steuersätze Wachstumskräfte freigesetzt werden, durch die es im Ergebnis zu wachsenden Steuereinnahmen kommt.

Ob die Laffer-These zutrifft, ist schon für die USA umstritten. Für die Bundesrepublik Deutschland hat gerade die obige Analyse des Arbeitsmarktes gezeigt, daß wegen der institutionellen Voraussetzungen am Arbeitsmarkt und in den Sozialsystemen die Wachstumseffekte der niedrigeren Steuersätze begrenzt sein dürften; eine Selbstfinanzierung der Tarifreform erscheint daher wenig realistisch. Dabei sollte allerdings betont werden, daß eine umfassendere, konsistente Reformstrategie, die Sozialsystem und Arbeitsmarkt einbeziehen würde, durchaus Chancen hätte, durch zusätzliche wirtschaftliche Dynamik einen erheblichen Selbstfinanzierungseffekt herbeizuführen. Insofern ist eine zögerliche und in sich nicht schlüssige Wirtschafts- und Finanzpolitik auch eine Ursache für die Notwendigkeit, Maßnahmen zur Gegenfinanzierung zu ergreifen.

Ausgabenkürzungen

Nach den Vorstellungen der Waigel-Kommission sollen von den Gesamtsteuerausfällen in Höhe von

rund 80 Mrd. DM etwa 30 Mrd. DM durch Ausgabenkürzungen, oder besser: eine Begrenzung des Ausgabenwachstums bei den Gebietskörperschaften eingespart werden. Grundsätzlich ist die daraus folgende Nettoentlastung des privaten Sektors zu begrüßen. Erfahrungsgemäß stößt eine solche Politik der Ausgabenreduzierung aber an Grenzen, unter anderem deshalb, weil einerseits ein beträchtlicher Teil der Staatsausgaben rechtlich fixiert ist (z.B. Zinszahlungen, Pensionsleistungen), andererseits wünschenswerte Ausgabenreduzierungen – etwa im Bereich der Subventionen – häufig am Widerstand der betroffenen Interessengruppen scheitern. Insoweit ist der Rückgriff auf steuerliche Maßnahmen zur Gegenfinanzierung wahrscheinlich unvermeidlich. In der Diskussion ist hier erstens die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer und zweitens eine Umsatz- bzw. Mehrwertsteuererhöhung.

Verbreiterung der Bemessungsgrundlage

Unter dem Stichwort „Verbreiterung der Bemessungsgrundlage“ wird ein breiter Katalog steuerlicher Maßnahmen zusammengefaßt, bei dem es im Kern darum geht, Vergünstigungen und Sonderregelungen bei der Einkommensbesteuerung der privaten Haushalte zu beseitigen.

Die Beschäftigungswirkungen dieser Verbreiterung der Bemessungsgrundlage sind schwer abzuschätzen und teilweise gegenläufig. Dazu zwei Beispiele: Zu den vorgesehenen Maßnahmen gehören unter anderem die Senkung des Arbeitnehmer-Pauschbetrages und die Besteuerung der Hälfte der Lohnersatzleistungen, also vor allem des Arbeitslosengeldes. Diese Maßnahmen haben schon bei gleichgewichtigen Arbeitsmärkten gegenläufige Beschäftigungseffekte. Die Senkung des Arbeitnehmerpauschbetrages (und ähnlich auch die vorgesehene Neuregelung bei den Fahrtkosten) verringert die Anreize, eine Beschäftigung aufzunehmen und hat dabei vor allem in den unteren Einkommensbereichen eher negative Beschäftigungswirkungen¹⁰. Umgekehrt verhält es sich bei der steuerlichen Erfassung der Lohnersatzleistungen. Diese Maßnahme wird die Beschäftigung tendenziell erhöhen, denn die Opportunitätskosten der Arbeit sinken. Letzteres gilt im übrigen nicht nur für gleichgewichtige Arbeitsmärkte, sondern auch in einer Situation mit unfreiwilliger Arbeitslosigkeit als Folge von Effizienzlohnsetzung oder kollektiven Tarifver-

⁹ Wir vernachlässigen die Alternative der Finanzierung durch Kreditaufnahme, die angesichts der bereits heute bestehenden Schuldenlasten und des Konsolidierungsdrucks zur Erfüllung der Konvergenzkriterien des Vertrags von Maastricht in der Diskussion keine Rolle spielt.

¹⁰ In den höheren Einkommensbereichen hat eine solche Freibetragskürzung allerdings im wesentlichen Kopfsteuercharakter (die Grenzbelastung der Arbeitsanbieter bleibt konstant), löst also einen reinen Einkommenseffekt aus, der tendenziell zu einem erhöhten Arbeitsangebot führt.

handlungen. Insgesamt ist folglich nicht eindeutig zu bestimmen, welche Beschäftigungswirkungen von der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage per saldo erwartet werden können.

Erhöhung der Mehrwertsteuer?

Als weitere Möglichkeit der Gegenfinanzierung steht schließlich eine Erhöhung der Umsatz- bzw. Mehrwertsteuer zur Debatte. Es ist plausibel anzunehmen, daß eine Umsatzsteuererhöhung zu einer Erhöhung der (Endverbraucher-)Preise führen und in diesem Sinne überwältigt wird. Der Haupteinwand gegen diese Lösung setzt an den Verteilungseffekten an. So wird argumentiert, die Gegenfinanzierung durch die Umsatzsteuer wirke regressiv, belaste also vornehmlich die Bezieher kleiner Einkommen. Tatsächlich läßt sich diese These aber weder theoretisch noch durch empirische Studien erhärten. So zeigen jüngere empirische Arbeiten für die USA, daß der Übergang von einer Einkommensteuer zu einer Konsumsteuer komplexe Verteilungswirkungen hat, deren Gesamteffekt schwer abzuschätzen, aber keineswegs zwingend regressiv ist¹¹. Das liegt unter anderem daran, daß ein solcher Übergang Altvermögen belastet und insofern progressiv wirkt.

Unter Arbeitsmarktgesichtspunkten ist indessen ein anderer Effekt der Gegenfinanzierung durch die Mehrwertsteuer entscheidend. Die Erhöhung der Nettoreallöhne infolge niedrigerer Einkommensteuersätze wird konterkariert, wenn im Gegenzug die Mehrwertsteuer und damit die Konsumentenpreise steigen. Grundsätzlich kommt es nicht darauf an, ob die Nettoreallöhne der Beschäftigten durch direkte Steuern reduziert werden oder durch Preissteigerungen infolge einer höheren Umsatzsteuer¹². Dieser Zusammenhang sollte vor allem Befürwortern einer Umstellung von „direkten“ auf „indirekte“ (z.B. auch ökologische) Steuern zu denken geben.

Gerade wegen der bereits erwähnten komplexen Umverteilungseffekte eines Übergangs von der Einkommen- auf eine Umsatzsteuer ist die Gesamtwirkung auf die Nettoreallöhne und damit die Arbeitsangebotsanreize schon bei gleichgewichtigen Arbeitsmärkten schwer abzuschätzen. Bei ungleichgewichtigen Arbeitsmärkten geht von der Mehrwertsteuererhöhung ebenfalls ein negativer Beschäftigungseffekt aus; sowohl im Rahmen eines Gewerkschaftsmodells als auch bei Effizienzlohnsetzung. Der Gesamteffekt ist folglich auch hier unsicher. Insgesamt wirkt eine

Mehrwertsteuererhöhung also den ohnehin schwachen positiven Beschäftigungswirkungen der Tarifreform in jedem Falle entgegen.

Wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf

Die bisherige Analyse hat gezeigt, daß die geplante Einkommensteuerreform allein wenig Chancen hat, die Beschäftigungssituation in Deutschland nachhaltig zu verbessern. Das Problem der Armutsfalle wird von der vorgesehenen Reform kaum berührt, und auch in Arbeitsmarktsegmenten höherer Einkommensbereiche wird voraussichtlich wenig erreicht. Selbst wenn die individuellen Arbeitsangebotsanreize in den höheren Einkommensbereichen trotz der Gegenfinanzierungsmaßnahmen durch die Reform per saldo verbessert werden, wird sich daraus kaum ein nachhaltiger Beschäftigungsimpuls ergeben. Denn das Unterbeschäftigungsproblem ist zu einem erheblichen Teil nicht durch mangelnde individuelle Arbeitsanreize verursacht, sondern durch zu hohe Arbeitskosten. Letztere sind nicht nur auf hohe Steuerlasten zurückzuführen, sie sind auch Folge einer gesamtwirtschaftlich schädlichen Lohnsetzung der Tarifparteien, einer exzessiven Regulierung des Arbeitsmarktes und nicht zuletzt ausufernder Sozialversicherungslasten.

Das Problem der Arbeitskostensteigerung durch wachsende Sozialversicherungsbeiträge ist seit langem erkannt. Dazu ist vorgeschlagen worden, die Sozialversicherungsbeiträge zu senken und die Einnahmenverluste der Sozialversicherungskassen durch Steuermittel auszugleichen. Sofern es dabei um die Finanzierung versicherungsfremder Leistungen geht – sie übersteigen in der Rentenversicherung den Bundeszuschuß gegenwärtig um rund 43 Mrd. DM bzw. 14% der gesamten Rentenzahlungen¹³ –, ist gegen die Umstellung auf Steuerfinanzierung nichts einzuwenden.

Eine darüber hinausgehende Finanzierung der Sozialversicherungsbeiträge aus dem allgemeinen Steueraufkommen birgt jedoch die Gefahr, daß die Tarifpartner ermutigt werden, noch stärker als bisher beschäftigungspolitisch verantwortungslose Lohnerhöhungen zu vereinbaren. Dies spricht generell dagegen, das Problem der Arbeitslosigkeit durch eine offene oder wie auch immer verbrämte Subventionierung der Beschäftigung lösen zu wollen.

¹¹ Unter bestimmten, wenn auch restriktiven Prämissen heben sich diese Effekte wechselseitig genau auf. Dieser (theoretische) Grenzfall ist als Äquivalenztheorem der Besteuerung bekannt. Vgl. dazu die Diskussion bei B. Huber: *Optimale Finanzpolitik und Zeitliche Inkonsistenz*, Heidelberg 1996.

¹³ Diese Zahlen nennt der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Frankfurt a.M.

¹¹ Siehe z.B. W. Gentry, G. Hubbard: *Distributional Implications of Introducing a Broad-based Consumption Tax*, NBER Working Paper Nr. 5832, 1996.

Die wirtschafts- und finanzpolitische Konsequenz aus der obigen Analyse besteht darin, daß die geplante Steuerreform durch einen konsequenten Kurswechsel in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik ergänzt werden sollte. Im Bereich der Sozialpolitik ist das drängende Problem der Armutsfalle sicherlich schwer zu lösen, wie die andauernde Kontroverse über das Bürgergeld zeigt. Generell stellt jedoch die hohe Last der Sozialleistungen insgesamt ein massives Beschäftigungshindernis dar – gerade in den unteren Lohngruppen. Hier ist es an der Zeit, die Sozialsysteme auf ihre eigentliche Funktion zu konzentrieren – den Schutz vor materieller Not. Ansonsten gilt es, die Eigenverantwortung zu stärken, Inkonsistenzen bei den Verteilungswirkungen zu beseitigen und die vielfältigen schädlichen Anreizwirkungen des Sozialsystems auszuräumen¹⁴.

Notwendiger Kurswechsel

Besonders dringend ist ein Kurswechsel in der Arbeitsmarktpolitik. Das bereits erwähnte Beispiel Neuseelands bietet hier gutes Anschauungsmaterial.

Das Kernstück der dortigen Arbeitsmarktreform war der Übergang von einem stark zentralisierten und staatlich regulierten Tarifvertragssystem zu dezentralisierter Lohnfindung, die auf individuellen Vereinbarungen zwischen Unternehmen und Beschäftigten beruht. Darüber hinaus wurden Kündigungen erleichtert und vielfältige gesetzliche Einschränkungen der Vertragsfreiheit beseitigt¹⁵. Im Ergebnis hat sich dadurch eine stärkere sektorale und regionale Lohndifferenzierung ergeben, eine größere Flexibilität bei den Arbeitszeiten und auch eine bessere Motivation der Beschäftigten; insgesamt haben damit die Anforderungen an Flexibilität und Leistungsbereitschaft der Beschäftigten zugenommen; vor allem aber sind Neueinstellungen erheblich erleichtert worden, mit den bereits erwähnten positiven Folgen für die gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsentwicklung¹⁶.

In Deutschland hingegen orientiert sich die Arbeitsmarktgesetzgebung an den Interessen der „Arbeitsplatzbesitzer“¹⁷. Ein massiver Kündigungsschutz, die Sozialplanpflicht und Einschränkungen der Vertragsfreiheit vor allem bei der Befristung von Arbeitsverträgen bilden Einstellungshindernisse, die Ausdruck einer hochgradig interventionistischen Arbeitsmarktpolitik sind, deren Scheitern angesichts von fast fünf Millionen Arbeitslosen offensichtlich sein sollte. Ähnliches gilt für das deutsche System der Tarifverhandlungen auf Branchenebene, das nicht hinreichend Raum für Differenzierung zwischen Unternehmen, Regionen und individuellen Arbeitnehmern läßt. Nur wenn es gelingt, zu einer beschäftigungsfreundlicheren Arbeitsmarktordnung überzugehen, hat die Steuerreform Aussicht, die positiven Beschäftigungswirkungen zu entfalten, die von ihr erwartet werden.

¹⁴ Siehe hierzu R. Vaubel: Sozialpolitik für mündige Bürger: Optionen für eine Reform, Baden-Baden 1990.

¹⁵ Der entscheidende Schritt in der Gesetzgebung war das 1991 verabschiedete Arbeitsvertragsgesetz; siehe hierzu im Detail W. Kasper: Die Befreiung des Arbeitsmarktes: Neuseelands Wirtschaft im Aufschwung, Gütersloh 1996.

¹⁶ Vgl. ebenda.

¹⁷ Vgl. G. Saint-Paul: Exploring the political economy of labour market institutions, in: Economic Policy, Oktober 1996, S. 265-315.

¹⁸ Siehe hierzu auch N. Berthold, E. Thode: Auslagerung versicherungsfremder Leistungen – Ausweg oder Kreisverkehr?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 76. Jg. (1996), H. 7, S. 350-358. Die Forderung nach einer Verlagerung der Tarifverhandlungen auf Unternehmens-ebene ist allerdings umstritten; siehe hierzu L. Calmfors, J. Driffill: Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance, in: Economic Policy, April 1988, S. 14-61.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: N. N., Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Eckart Scharrer)

Geschäftsführend: Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION:

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Christoph Kreienbaum (stellvertretender Chefredakteur), Wiebke Brudershausen, Dipl.-Vw. Susanne Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 20347 Hamburg, Tel.: (0 40) 35 62 306/307

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Namentlich gezeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Herausgeber/Redaktion wiedergeben. Unverlangt eingesandte Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnentstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.

Verlag, Anzeigenannahme und Bezug:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestraße 3-5, 76530 Baden-Baden, Tel. (072 21) 21 04-0, Telefax (072 21) 21 04 27

Bezugsbedingungen: Abonnementpreis jährlich DM 118,- (inkl. MwSt.), Studentenabonnement DM 59,- zuzüglich Porto und Versandkosten (zuzüglich MwSt. 7%); Einzelheft DM 10,-; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos-Verlagsgesellschaft, Stadtparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266

Anzeigenpreisliste: Nr. 1 vom 1. 1. 1993

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: AMS Wünsch Offset-Druck GmbH, 92318 Neumarkt/Opf.