

Barth, Alfons; Sell, Stefan

**Article — Digitized Version**

## Absenkung der Lohnnebenkosten und Erhöhung der Mehrwertsteuer?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Barth, Alfons; Sell, Stefan (1997) : Absenkung der Lohnnebenkosten und Erhöhung der Mehrwertsteuer?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 77, Iss. 10, pp. 604-612

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137547>

**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.*

Alfons Barth, Stefan Sell

## Absenkung der Lohnnebenkosten und Erhöhung der Mehrwertsteuer?

*Allgemeiner Konsens in der Wirtschaftspolitik herrscht darüber, daß eine Absenkung der Lohnnebenkosten die Arbeitslosigkeit verringern könnte. Eine solche Absenkung z.B. in Form sinkender Beitragssätze zur Sozialversicherung erfordert allerdings eine Gegenfinanzierung, für die vor allem eine höhere Mehrwertsteuer vorgeschlagen wurde. Die Beschäftigungseffekte dieser Strategie, die in verschiedenen Studien „simuliert“ wurde, differieren jedoch stark. Welche Faktoren beeinflussen die Ergebnisse? Welche zusätzlichen theoretischen Überlegungen sind deshalb notwendig?*

Die Diskussion über „versicherungsfremde“ Leistungen in der Sozialversicherung wird seit einiger Zeit intensiv und – vor allem hinsichtlich der von einigen geforderten Finanzierung aus Steuermitteln – sehr kontrovers geführt. Grundlegend für die Problematisierung dieser Leistungen sind die Arbeiten von Winfried Schmähl<sup>1</sup>. In zahlreichen anderen Beiträgen ging es weniger um die überaus schwierige Frage, was denn nun genau „nicht-versicherungsadäquate“ Leistungen in der Sozialversicherung sind. Im Mittelpunkt standen hier viel mehr zum einen – wie z.B. bei Berthold und Thode – eher „ordnungspolitische“ Überlegungen, die in einer Umfinanzierung auf Steuermittel nur eine Verzögerung der erforderlichen Einschnitte in das Sozialversicherungssystem sehen, und zum anderen die erwarteten positiven Beschäftigungseffekte, die sich aus einer Umfinanzierung ergeben sollen<sup>2</sup>. So argumentiert vor allem Weeber, daß eine mehrwertsteuerfundierte Umfinanzierung einen positiven Beschäftigungsbeitrag erbringen könnte und bezieht sich hierbei auf Studien aus dem Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) und dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. Otremba hingegen versucht nachzuweisen, daß aus ökonomischen Überlegungen heraus der unterstellte positive Beschäftigungseffekt nicht eintreten würde.

Vor diesem Hintergrund wollen wir uns im folgenden den vorliegenden Simulationsstudien über die Arbeitsmarkteffekte einer Umfinanzierung zuwenden, da mit Zahlen aus einigen dieser Untersuchungen gerade in der letzten Zeit im politischen Raum argumentiert wurde (Stichworte: Rentenreform oder auch die Verhandlungen zwischen den Koalitionsfraktionen und der SPD zur Steuerreform, bei denen es unter anderem um eine Absenkung der Lohnnebenkosten und eine steuerfinanzierte Kompensation geht). Vor allem hinsichtlich einer Mehrwertsteuererhöhung weisen die Simulationsstudien teilweise deutlich divergierende Ergebnisse aus. Daran anknüpfend sollen einige theoriegeleitete Überlegungen vorgestellt werden, die für eine (vorsichtig) positive beschäftigungspolitische Einschätzung einer mehrwertsteuerfinanzierten Umfinanzierung sprechen<sup>3</sup>.

---

*Alfons Barth, 35, Dipl.-Volkswirt, M.A., ist Dozent für Verwaltungsmanagement und Volkswirtschaftslehre an der Verwaltungsschule Lauf der Bundesanstalt für Arbeit; Dr. Stefan Sell, 33, lehrt Wirtschaftswissenschaft an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung in Mannheim.*

<sup>1</sup> Vgl. z.B. W. Schmähl: Funktionsgerechte Finanzierung der Sozialversicherung: Ein zentrales Element einer Entwicklungsstrategie für den deutschen Sozialstaat - Begründung und Dimensionen, in: Deutsche Rentenversicherung, 1995, S. 601 ff. In der neueren Diskussion wird von verschiedener Seite dafür plädiert, nicht mehr den Terminus „versicherungsfremd“ zu verwenden, da es „nur“ um eine „funktionsgerechte“ Finanzierung, nicht aber auch um eine Auslagerung der damit verbundenen Leistungen aus der Sozialversicherung geht. Vor diesem Hintergrund plädiert z.B., U. Fachinger: Änderung des public private mix in der Alterssicherung - kann hierdurch eine effektivere monetäre Absicherung des Lebensstandards im Alter erreicht werden?, in: Zeitschrift für Sozialreform, 1996, S. 657 ff., für den Begriff „Ausgleichsleistungen“. Wir präferieren den Begriff „nicht-versicherungsadäquate“ Leistungen.

<sup>2</sup> Vgl. z.B. J. Weeber: Mehrwertsteuererhöhung zur Finanzierung von Sozialleistungen?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 76. Jg. (1996) H. 2, S. 81 ff. und die Replik auf diesen Aufsatz von W. Otremba: Keine Beschäftigungseffekte durch Umfinanzierung der Sozialversicherung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 76. Jg. (1996), H.4, S. 181 ff.; sowie N. Berthold, E. Thode: Auslagerung versicherungsfremder Leistungen – Ausweg oder Kreisverkehr?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 76. Jg. (1996), H. 7, S. 350 ff.

### Zahlreiche Simulationsstudien

□ Eine häufig zitierte Studie – und gleichsam der Ausgangspunkt der mittlerweile vorliegenden Simulationen zur steuerfinanzierten Umfinanzierung – ist die 1994 vom IAB publizierte Untersuchung zur „Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik“<sup>4</sup>. Auf der Grundlage des makroökonomischen Modells SYSIFO<sup>5</sup> wurde in einem ersten Schritt untersucht, wie sich eine Absenkung des Beitragssatzes zur Bundesanstalt für Arbeit um 1, 2 oder 5 Prozentpunkte auf die Beschäftigung auswirken würde. Danach beliefen sich die Beschäftigungseffekte (nur Westdeutschland) für den Zeitraum 1995 bis 2000 von +77 000 bei einem Prozentpunkt bis zu +388 000 bei fünf Prozentpunkten.

Durch die Absenkung des Beitragssatzes kommt es ceteris paribus zu einem staatlichen Haushaltsdefizit. In einem zweiten Schritt wurde daher untersucht, wie sich die unterschiedlichen steuerfinanzierten Kompensationsmaßnahmen auf die Beschäftigung auswirken. Ein zentrales Ergebnis war hierbei: Die besten Resultate zeigte die Erhöhung des Normalsatzes der Mehrwertsteuer. Eine Senkung der Lohnnebenkosten um 10 Mrd. DM (gut 1 Prozentpunkt) bei gleichzeitiger Erhöhung des Mehrwertsteueraufkommens um 10 Mrd. DM (entspricht gut 1,06 Prozentpunkte)<sup>6</sup> bewirkt nach fünf Jahren eine Beschäftigungszunahme um 80 000 Erwerbstätige. Eine Gegenfinanzierung durch die Erhöhung der Mineralölsteuer würde einen Effekt von +50 000 Erwerbstätigen haben. Die Erhöhung der direkten Steuern führt hingegen zu negativen Beschäftigungseffekten.

□ Auch die 1996 vom ifo-Institut für Wirtschaftsforschung vorgelegte Studie zeigt deutliche Beschäftigungsgewinne<sup>7</sup>. Auf der Basis des Konjunkturmodells

des ifo-Instituts wurde – ausgehend vom Jahr 1997 für die Periode 1997 bis 2000 – die Umfinanzierung von 2 Beitragssatzpunkten (= 30 Mrd. DM) simuliert. Neben einer steuerfinanzierten Kompensation (Mehrwert-, Einkommens- und Energiesteuer) wurde auch eine äquivalente Ausgabenreduzierung betrachtet. Hinsichtlich der Reduktion der Arbeitslosenzahlen zeigte sich im ifo-Modell, daß die Energiesteuer mit –405 000 deutlich an erster Stelle steht, während die Einkommensteuer mit –190 000 noch vor der Mehrwertsteuer (–159 000) liegt<sup>8</sup>.

Hinsichtlich der Mehrwertsteuer argumentiert das ifo-Institut, daß es durch die Verschiebung der Finanzierungslasten auf die Gütermärkte zu starken Anpassungsreaktionen kommt, die für sich genommen eine Rezession auslösen. Durch den nachfolgenden Aufschwung kommt es zu einer kurzfristigen Kompensation der Beschäftigungsverluste. Langfristig wird ein Verlust der positiven Effekte durch steigende Lohnforderungen aufgrund der steigenden Konsumentenpreise angenommen. Allerdings ist nur schwer nachvollziehbar, wie es zu einer Abnahme von über 400 000 Arbeitslosen bei einer bis zu 50%igen Erhöhung der Energiesteuern (aufgrund der kleineren und abnehmenden Bemessungsgrundlage) kommen soll.

□ Ebenfalls im Jahr 1996 veröffentlichte Klaus Bartsch die Ergebnisse einer Simulationsstudie auf der Grundlage des ökonomischen Modells LAPRO-SIM<sup>9</sup>. Ausgangspunkt war die angenommene Erhöhung des Normalsatzes der Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt im Jahr 1997 (= 16,9 Mrd. DM) auf 16% und damit einhergehend die äquivalente Absenkung der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung. Für die Periode 1997 bis 2005 wurden unterschiedliche Szenarien betrachtet: In einem ersten Szenario führt die Verwendung der zusätzlichen Mehrwertsteuermittel zur Absenkung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung im Jahr 1997 um effektiv 1,2 Pro-

<sup>3</sup> Neben den arbeitsmarktlichen sind natürlich auch die Verteilungseffekte einer Steuerfinanzierung zu berücksichtigen. Hier nun zeigt gerade die Mehrwertsteuer klare Vorteile gegenüber einer Energiesteuer, die zudem besser als ökologisches Steuerungsinstrument fokussiert eingesetzt werden sollte; vgl. ausführlicher S. Sell: Beschäftigungs- und Verteilungseffekte einer Steuerfinanzierung „versicherungsfremder“ Leistungen in der Sozialversicherung, in: Zeitschrift für Sozialreform, 1997, S. 526 ff.

<sup>4</sup> Vgl. F. Buttler: Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik (IAB-Werkstattbericht Nr. 8/1994); A. Barth: IAB Long-Term Labour Market Projections and Policy Simulation with the SYSIFO Macroeconomic Model – Concept and Application, IAB topics, 13/1995.

<sup>5</sup> Vgl. A. Barth: Längerfristige IAB-Arbeitsmarktprojektion und Politiksimulation mit dem makroökonomischen Modell SYSIFO (IAB-Werkstattbericht Nr. 14/1994).

<sup>6</sup> Die Studie errechnete, daß 1995 ein um 1 Prozentpunkt geringerer Beitragssatz das Finanzierungsdefizit um 9,39 Mrd. DM erhöhen würde; eine Anhebung des Beitragssatzes zur Mehrwertsteuer um 1 Prozentpunkt würde das Finanzierungsdefizit um 8,84 Mrd. verringern. Somit müßte die Mehrwertsteuer um 9,39 Mrd / 8,84 Mrd = 1,06 Prozentpunkte erhöht werden.

<sup>7</sup> Vgl. K. Vogler-Ludwig: Versicherungsfremde Leistungen in der Sozialversicherung. Wachstums- und Beschäftigungseffekte einer Beitragssenkung, in: ifo-Schnelldienst, H.17-18/1996, S. 14 ff.

<sup>8</sup> Allerdings liegt das reale Wirtschaftswachstum mit +0,4 Prozentpunkten nur bei der Mehrwertsteuerfinanzierung über dem Referenzszenario, bei allen anderen Varianten kommt es zu Wachstumseinbrüchen. Die tendenzielle Schonung der Investitionen und der Kapitalstockentwicklung bei einer Mehrwertsteuerfinanzierung haben bereits H. Richter, M. Rose: Steuerfinanzierung eines Solidarprogramms Ost, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 73. Jg. (1993), H.1, S. 22 ff., hervorgehoben.

<sup>9</sup> Vgl. K. Bartsch: Auswirkungen einer Erhöhung der Mehrwertsteuer bei kompensatorischer Senkung des Beitragssatzes zur Sozialversicherung auf Wachstum und Beschäftigung, in: WSI-Mitteilungen, 49. Jg. (1996), H. 11, S. 683 ff.

zentpunkte<sup>10</sup> zu einem positiven Beschäftigungseffekt, der sich allerdings in den betrachteten Jahren in einem Korridor von etwas über Null bis zu 40000 zusätzlichen Erwerbstätigen bewegt<sup>11</sup>. In einem zweiten Szenario werden die Überschüsse aus der Mehrwertsteuererhöhung über die Beitragssatzsenkung im Jahr 1997 für zusätzliche Beitragssatzabsenkungen verwendet, so daß sich im Jahr 2005 ein um 2 Prozentpunkte niedrigerer Beitragssatz zur Rentenversicherung ergibt. Bei diesem Ansatz zeigt sich eine Mehrbeschäftigung von 174000 Erwerbstätigen im Jahr 2005. In seinem Fazit kommt Bartsch zu mittelfristig beachtlichen Beschäftigungseffekten, wenn die Erträge vor allem den Versicherten zugute kommen und die dynamisch entstehenden Überschüsse aus der Mehrwertsteuererhöhung zu weiteren Beitragssenkungen verwendet werden.

□ Das Institut für Wirtschaftsforschung Halle hat 1996 eine Absenkung der Beitragssätze zur Rentenversicherung um 2,5 Prozentpunkte (= 40 Mrd. DM) mit Hilfe des makroökonomischen Modells des IWH simuliert<sup>12</sup>. Untersucht wurden einerseits eine vollständige Finanzierung über Einsparungen der öffentlichen Haushalte sowie andererseits eine Anhebung des Normaltarifs der Mehrwertsteuer um 2,8 Prozentpunkte. Hinzu kommen zwei Untervarianten: eine hälftige Aufteilung der Entlastungseffekte auf Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie eine Absenkung nur des Arbeitgeberanteils um die vollen 2,8 Prozentpunkte. Hinsichtlich der Mehrwertsteuer zeigt sich für den Zeitraum 1996 bis 2005 ein Zuwachs um rund 20000 Arbeitsplätze bei hälftiger Aufteilung und bei alleiniger Arbeitgeberentlastung um immerhin rund 140000 Arbeitsplätze.

### Widersprüchliche Ergebnisse

□ Hingegen kommt eine Studie von Prognos aus dem Jahr 1995<sup>13</sup> zu negativen Ergebnissen hinsichtlich der Beschäftigungseffekte einer Mehrwertsteuerfinanzierung. Ausgangspunkt ist die Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik über einen regelgebundenen Bundeszuschuß – ausgehend vom Jahr 1998 – von 30 Mrd. DM bzw. von 40 Mrd. DM. Betrachtet wurden die Effekte einer Mehrwertsteuer- und einer Einkommensteuererhöhung für die Periode von 1998 bis 2010. Der Weg über die Mehrwertsteuer würde danach bis zum Jahr 2010 zu Beschäftigungsverlusten zwischen –100000 und –130000 Erwerbstätigen führen. Im Gegensatz dazu führt eine Einkommenssteuererhöhung in der Prognos-Studie zu Beschäftigungsgewinnen in Höhe von +80000 bis +140000.

□ „Abgerundet“ wird der unklare Befund hinsichtlich der Beschäftigungseffekte durch eine neue Studie aus dem IAB, die 1997 vorgelegt wurde<sup>14</sup>. Erneut wurde auf der Basis des SYSIFO-Modells die Senkung des Beitragssatzes zur Bundesanstalt für Arbeit um einen Prozentpunkt simuliert, diesmal für die Periode von 1998 bis 2005. Ohne Gegenfinanzierung würde die Zahl der Erwerbstätigen bis zum Jahr 2005 um fast 120000 steigen. Allerdings würde das Finanzierungsdefizit des Staates 1998 10,15 Mrd. DM betragen, ab 1999 dann 8 Mrd. DM (aufgrund der Arbeitsmarktentlastung).

In zwei weiteren Schritten wurden deshalb die möglichen Gegenfinanzierungsvarianten untersucht. Eine erste Variante geht – wie schon 1994 – davon aus, daß nur im ersten Jahr (also 1998) ein exakter Ausgleich des Finanzierungssaldos realisiert wird. Hinsichtlich der direkten Steuern zeigen sich die gleichen Ergebnisse wie 1994: Beschäftigungsverluste in einem Korridor von –10000 bis fast –50000 Erwerbstätigen im Jahr 2005. Bei den indirekten Steuern allerdings gibt es nun wesentlich schwächere Beschäftigungsgewinne: Während die Mehrwertsteuererhöhung (+1,13 Prozentpunkte) nur noch zu +10000 Erwerbstätigen führt, werden bei der Mineralölsteuervariante +60000 Beschäftigte verbucht<sup>15</sup>.

In einem zweiten Schritt wurde geprüft, wie sich eine Gegenfinanzierung in jedem Jahr des Simulationszeitraumes (also bis 2005) auswirkt. Auch hier liegt die Mineralölsteuer mit +50000 Erwerbstätigen im Jahr 2005 an erster Stelle, die Mehrwertsteuer führt nun zu einem Ergebnis von +/-0, wobei es bis 2005 auch negative Beschäftigungseffekte geben soll (1999 und

<sup>10</sup> Brutto würde das Absenkungsvolumen 1,9 Prozentpunkte betragen. Die Differenz ergibt sich zum einen aus dem verstärkten Preisauftrieb, der auch die Sachleistungen der Sozialversicherung entsprechend verteuert, sowie aufgrund höherer Sozialleistungen im Zuge der entlastungsbedingt steigenden Nettolöhne.

<sup>11</sup> Bei Bartsch, a.a.O., wird – anders als beim ifo-Modell – eine negative Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts ausgewiesen.

<sup>12</sup> Vgl. C. Dreger: Beschäftigungswirkungen einer Ausgliederung versicherungsfremder Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung; Ergebnisse einer Simulationsrechnung, in: *Wirtschaft im Wandel* 16/1996, S. 14 ff.

<sup>13</sup> Vgl. K. Eckerle, I. Weidig, H. Wolff: *Umbau der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung*, Basel 1995. Bei dem makroökonomischen Modell von Prognos handelt es sich nicht um ein Konjunkturmodell; die Schätzung basiert auf Jahresdaten.

<sup>14</sup> Vgl. G. Zika: Die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge, IAB-Werkstattbericht Nr. 7/1997.

<sup>15</sup> Die Mineralölsteuer müßte um 19,55 Pfg./Liter angehoben werden. Zika geht von folgenden Reaktionen aus: Es wird eine höhere inländische Nachfrage als bei einer Mehrwertsteuerfinanzierung geben, da es nur zu leicht höheren Verbraucherpreisen kommt; zum anderen trägt das Ausland über höhere Exportpreise einen Teil der Gegenfinanzierung, obwohl das Exportvolumen geringfügig schrumpft.

2000 sogar -40000 gegenüber dem Referenzszenario). Überraschend liegt nun die Erhöhung der Einkommensteuer bei +/-0 im Jahr 2005, wobei für den Zeitraum von 2000 bis 2003 sogar rund 20000 zusätzliche Beschäftigte ausgewiesen werden.

Der Überblick hat gezeigt, daß die verschiedenen Studien zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Unterschiedliche Ergebnisse sind in denjenigen Fällen plausibel, in denen das Design der Studien voneinander abweicht. Schwieriger zu erklären sind unterschiedliche Ergebnisse bei Studien, die mit dem gleichen Forschungsdesign arbeiten. Warum unterscheiden sich die Ergebnisse derjenigen Studien, die eine Entlastung bei den Sozialversicherungsbeiträgen durch eine betragsmäßig gleiche Erhöhung der Mehrwertsteuer kompensieren und zur Beantwortung dieser Frage die gleiche Methode anwenden, nämlich Simulationsstudien mittels eines gesamtwirtschaftlichen ökonomischen Modells? Welchen Einfluß hat die Spezifikation des Modells auf das hier interessierende Ergebnis?

#### Wie arbeiten ökonomische Modelle?

Ein makroökonomisches Modell<sup>16</sup> kann als ein System von Verhaltens- und Definitionsgleichungen aufgefaßt werden, das die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge einer Volkswirtschaft beschreibt. Dabei beschreiben die Verhaltensgleichungen die Reaktion der in einer Ökonomie handelnden Akteure. In diese Gleichungen gehen keine individuellen Daten, sondern Reaktionen von zusammengefaßten Aggregaten ein. Die Parameter dieser Gleichungen werden unter Verwendung von statistischen Verfahren aus den empirischen Werten einer Zeitreihe geschätzt. Da ökonomisches Handeln nicht vollständig deterministisch abläuft bzw. da es unmöglich ist, alle relevanten Bestimmungsgründe menschlichen Handelns zu erfassen und konsistent zu aggregieren, kann auch eine vollständige Erklärung ökonomischer Zeitreihen nie gelingen. Deshalb enthalten die Gleichungen neben den ökonomischen Erklärungsfaktoren jeweils eine Residualvariable, die den Nettoeffekt aller nicht explizit erfaßten Faktoren repräsentiert. Aus diesem Grund werden die Verhaltensgleichungen auch als stochastische Gleichungen bezeichnet.

Wichtig für die Formulierung der Gleichungen ist die richtige Auswahl der Hypothesen über die ökonomischen Zusammenhänge und Wirkungsketten. Bei vollständiger Spezifizierung geben die empirischen Schätzungen der Parameter der Verhaltensgleichungen das gewonnene Erfahrungswissen der Vergangenheit wieder. Zukünftige Strukturbrüche und sich

ändernde Reaktionen der Agierenden können damit nicht projiziert werden.

Im Gegensatz zu den stochastischen Verhaltensgleichungen bestimmen die Definitionsgleichungen die Größen deterministisch, z.B. die Definitionsgleichung für Entstehung, Verwendung und Verteilung des Sozialproduktes. Diese Identitäten bilden das Skelett eines ökonomischen Modells und stellen seine Konsistenz sicher.

Jedes Modell enthält endogene und exogene Variable. Die exogenen Variablen werden nicht durch das Modell erklärt, sondern sind von außen vorzugeben. Dazu zählen in den meisten ökonomischen Modellen die Produktions-, Preis- und Zinsentwicklung im Ausland. Weitere wichtige exogene Größen sind diejenigen Variablen, deren Wirkung mit dem Modell abgeschätzt werden soll, z.B. die politischen Instrumente der Geld-, Finanz-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik.

Die endogenen Variablen werden durch das Modell erklärt. Rekursive Modelle bestimmen für jede Einheit des Projektionszeitraumes  $t$  (z.B. ein Jahr oder ein Quartal) den Wert jeder einzelnen endogenen Variablen  $A_t$  aus den Daten der gleichen Variable bereits zurückliegender Zeiträume  $A_{t-n}$ , aus den exogenen Variablen  $X$  der gleichen oder vorheriger Perioden, aus den bereits vor diesem Arbeitsschritt durch das Modell errechneten Werten anderer endogener Variablen  $B$  und deren Werten der Vorperioden:

$$A_t = A_t(A_{t-n}, B_t, B_{t-n}, X); B_t = B_t(B_{t-n}, A_{t-n}, X).$$

Bei simultanen Modellen werden zur Bestimmung des Prognosewertes einer endogenen Variablen  $A$  die Werte einer anderen endogenen Variablen  $B$  herangezogen und gleichzeitig wird auch die endogene Variable prognostiziert als Funktion der Variablen  $A$ :

$$A_t = A_t(A_{t-n}, B_t, B_{t-n}, X); B_t = B_t(B_{t-n}, A_t, A_{t-n}, X).$$

#### Simulation politischer Maßnahmen

Vor jeder Simulation von Politikalternativen müssen Fragen geklärt werden<sup>17</sup>, die im folgenden näher erläutert werden.

<sup>16</sup> Vgl. z.B. A. Barth: Längerfristige IAB-Arbeitsmarktprojektion und Politiksimulation mit dem makroökonomischen Modell SYSIFO, a.a.O.; U. Westphal, G. Stark-Vettel: Studiumshilfe. Praxisorientierte Ausbildung mit Hilfe ökonomischer Makromodelle, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, H. 2, 1988, S. 88 ff.; sowie Deutsche Bundesbank: Die Verwendung des ökonomischen Modells der Deutschen Bundesbank zu gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzungen, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Mai 1989.

<sup>17</sup> Vgl. A. Barth: Längerfristige IAB-Arbeitsmarktprojektion und Politiksimulation mit dem makroökonomischen Modell SYSIFO, a.a.O., S. 8-10.

- Bilden die Gleichungen des Modells die erwarteten Transmissionsmechanismen überhaupt ab?
- Ist die zu simulierende Größenordnung des Eingriffs akzeptabel?
- Darf der Eingriff isoliert durchgeführt werden, oder müssen andere exogene Variablen auch berücksichtigt werden?
- Liegt eventuell ein Strukturbruch vor?
- Bedeutung von Transmissionsmechanismen:* Um diesen Aspekt zu beleuchten, kann folgendes Beispiel herangezogen werden: Eine Senkung der Sozialversicherungssätze führt zu einer Senkung der Lohnnebenkosten. Niedrigere Lohn(neben)kosten bewirken, daß sich das Faktorpreisverhältnis Arbeitskosten/Kapitalkosten verändert. Dadurch nimmt der Rationalisierungsdruck ab, und die Betriebe setzen zukünftig weniger (teurere) Maschinen ein und damit etwas mehr (günstigere) Arbeit. Gesamtwirtschaftlich sinkt damit die Produktivität (bzw. erhöht sich die Produktivität langsamer als ohne diese Maßnahme). Vereinfacht gilt: Aus einer Senkung der Lohn(neben)kosten  $w$  ergibt sich eine niedrigere Produktivität  $P$ :  $P = P(w, \dots)$ . Gleichzeitig mag nun für die Bestimmung der Löhne eine andere Funktion gelten: Es ist plausibel, daß sich der Lohnbildungsprozeß an bestimmte makroökonomische Größen orientiert, wie z.B. die Änderung der Lohnquote  $L$ , der Inflationsrate  $p$  und auch der Produktivität  $P$ :  $w = w(L, p, P, \dots)$ .

Sinkt die Produktivität (bzw. steigt  $P$  weniger stark als ohne die Maßnahme), so werden auch die Löhne sinken (weniger stark steigen). Dies ist ein plausibler Zusammenhang für den Fall, daß die Produktivität aus anderen als auf eine Lohnkostenreduzierung zurückzuführenden Gründen sinkt. Beispielsweise führt der sich aus dem Strukturwandel ergebende höhere Anteil von Sektoren mit geringerer Produktivität (bestimmte Dienstleistungen) zu einer Senkung (zu einem geringeren Anstieg) des Durchschnittslohnes.

Für den Fall jedoch, daß die Ursache der sinkenden (langsamer steigenden) Produktivität selbst ein Lohnrückgang ist, der sich aus anderen Gründen ergibt (z.B. dem Rückgang der Sozialversicherungsbeiträge), überzeichnet diese Kausalkette allerdings möglicherweise die Wirkung. Die Kette würde dann lauten: Aufgrund sinkender Sozialversicherungsbeiträge sinken die Lohn(neben)kosten und die Produktivität steigt langsamer an. Damit steigen aber auch

die Löhne langsamer, was in der zweiten Periode dazu führt, daß dann auch die Produktivität langsamer steigt. Dieser Prozeß langsamer steigender Löhne und daraufhin langsamer steigender Produktivität setzt sich auch in den Folgeperioden fort.

Natürlich nimmt die Größenordnung der Effekte von Runde zu Runde ab, dennoch überzeichnet die Formulierung der Produktivitätsgleichung diesen Prozeß. Die Kette müßte eigentlich damit enden, daß die Sozialversicherungsbeiträge sowie die Lohn(neben)kosten sinken und die Produktivität langsamer ansteigt. Im Gegensatz zum oben erwähnten Beispiel, bei dem eine Verlangsamung des Produktivitätsfortschritts auf den Strukturwandel zurückzuführen ist und damit logischerweise zu einer Verlangsamung des Lohnanstiegs führen muß, ergibt sich für den Fall, daß die Verlangsamung des Produktivitätsanstieges auf eine Senkung der Lohnnebenkosten zurückzuführen ist, keine weitere Lohnsteigerung. Dieses Beispiel mag genügen, um exemplarisch die Menge an Fehlerquellen bei der Spezifikation eines Modells aufzuzeigen<sup>18</sup>.

*Größenordnung des Eingriffs:* Eine in einem ökonometrischen Modell enthaltene Verhaltensgleichung beruht auf den Erfahrungen der Vergangenheit. Eine Gleichung kann nur dann formuliert werden, wenn aus der Vergangenheit hinreichend viele Daten vorliegen, diese Daten eine Varianz aufweisen und kein Strukturbruch vorhanden ist. Deshalb sollte mit dieser Gleichung nur dann eine Politikalternative simuliert werden, wenn die beabsichtigte Größenordnung die in der Vergangenheit vorhandene Varianz nicht wesentlich überschreitet.

Mit ökonometrischen Modellen ist es daher nicht bzw. nur über die Konstruktion von Hilfs- und Vergleichssituationen möglich, Fragen wie die Einführung einer Luxussteuer, die Einführung einer Negativsteuer oder die Senkung des Steuersatzes der Einkommensteuer auf die Hälfte des Satzes zu simulieren.

Ebenfalls dürfen die Ergebnisse einer Simulation nicht hochgerechnet werden. Ergäbe z.B. eine Simulation, daß eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge um 1 Prozentpunkt unter gleichzeitiger Gegenfinanzierung durch eine höhere Mehrwertsteuer zu einer Schaffung von 50000 Arbeitsplätzen führt, darf daraus nicht geschlossen werden, daß eine Senkung der Beitragssätze um 5 Prozentpunkte zu 250000 Arbeitsplätzen führen würde, da bei einer dann fast um circa 5 1/2 Prozentpunkte notwendigen Anhebung des Mehrwertsteuer negative makroökonomische Effekte an anderer Stelle auftreten würden<sup>19</sup> – abgese-

<sup>18</sup> Ein weiteres Beispiel befindet sich in A. Barth: *Längerfristige IAB-Arbeitsmarktprojektion und Politiksimulation mit dem makroökonomischen Modell SYSIFO*, a.a.O., S. 8.

hen davon, daß dieser Vorschlag politisch nicht durchsetzbar wäre.

□ *Berücksichtigung exogener Variablen:* Wird in einer Simulation eine einzige exogene Variable geändert, so verändern sich zwar die endogen formulierten Größen als Reaktion auf dieses Experiment, die anderen exogenen Größen bleiben jedoch konstant. Ökonomisch sinnvoll ist dies bei der Betrachtung der längerfristigen Zusammenhänge kaum. Durch die Simulation wird nämlich oft eine neue, etwas andere Entwicklung gezeichnet, in deren Bild die ursprünglichen Setzungen der anderen exogenen Größen dann aber nicht mehr passen.

Angenommen, aus der Simulation mit einem ökonomischen Modell ergibt sich beispielsweise, daß die Senkung der Lohnnebenkosten und die Erhöhung der Mehrwertsteuer im Jahr 1998 das Preisniveau nicht nur im Jahr 1998 ändern, sondern daß auch innerhalb der nächsten fünf Jahre eine leicht höhere Inflation zu beobachten ist. Lautet nun aber eine andere exogene Größe, wie z.B. eine Sozialleistung (Kindergeld), auf einen nominalen Betrag (z.B. ein von 1998 bis 2003 nominal konstantes Kindergeld), so hat dies zur Folge, daß der reale Wert dieser Größe sinkt und damit auch die ökonomische Wirkung. In der Realität dürfte zu erwarten sein, daß bei höherer Inflation das Kindergeld auch nominal erhöht wird. Im Modell jedoch wäre in diesem Fall der Multiplikatoreffekt der Sozialleistung geringer – obwohl es kaum einsehbar ist, daß das Kindergeld unabhängig von der Inflationsrate ist. Die beschäftigungsfördernde Wirkung einer Umfinanzierung der Sozialversicherungsbeiträge würde also unterschätzt. Es könnte sich unter Umständen auch der Effekt ergeben, daß aufgrund der fälschlichen Nichtberücksichtigung nominaler Größen aus einer beschäftigungspolitisch förderlichen Maßnahme eine restriktive Maßnahme wird.

□ *Strukturbruch:* Die Parameter einer Verhaltensgleichung spiegeln die Wirkungszusammenhänge der Vergangenheit wider. Ist vorauszusehen, daß jedoch die Reaktionen in der Zukunft nach anderen Mustern ablaufen, führt das Ergebnis der Simulation in die falsche Richtung.

Genau dies könnte beispielsweise bei der Frage der Umfinanzierung der Sozialversicherung der Fall sein: Eine Erhöhung der Verbraucherpreise war für die Gewerkschaften immer wieder ein Argument, um Lohn-

erhöhungen durchzusetzen. Dementsprechend lautet eine plausible Hypothese zur Abbildung des Lohnfindungsprozesses:  $w = w(p, \dots)$ . Je stärker die Verbraucherpreise steigen, desto größer ist also die Wahrscheinlichkeit, daß die Gewerkschaften diesen Preisanstieg wieder über die Tarifverhandlungen kompensieren wollen. Dies mag auch weiterhin für Preissteigerungen gelten, die durch Kostensteigerungen induziert wurden. Ist die Preissteigerung jedoch darauf zurückzuführen, daß Sozialversicherungsleistungen umfinanziert werden, ist die Wahrscheinlichkeit groß, daß die Gewerkschaften die Preissteigerungen nicht über die Löhne kompensieren. Auch aus diesem Grunde können makroökonomische Simulationsstudien zur Wirkung einer Umfinanzierung den möglichen positiven Beschäftigungseffekt unterschätzen.

### Notwendige Ergänzung der Studien

Simulationsstudien sind ein hilfreiches Instrument, um komplexe gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge abzubilden. Es können die vielfältigen Wirkungen und Rückwirkungen einbezogen werden, die ohne dieses Instrument vom Politiker nur schwer übersehen werden können. Ferner können die Wirkungen in ihrer Quantität abgeschätzt werden und die Frage beantwortet werden, ob sich eventuell Wirkungen gegenseitig kompensieren.

Dennoch zeigt sich, daß bei Simulationsstudien eine Reihe von Restriktionen zu beachten sind. Insbesondere muß geklärt werden, ob das Modell die Transmissionsmechanismen abbildet, die zu simulierende Größenordnung der Politikalternative im Einklang mit der Varianz der Vergangenheit steht, welche anderen exogenen Variablen simultan geändert werden müssen und ob kein Strukturbruch vorliegt.

Gerade weil auch die vorliegenden Simulationsstudien zur Frage, ob eine Umfinanzierung der Sozialversicherung beschäftigungspolitisch förderlich ist, zu unterschiedlichen Aussagen kommen und damit unterschiedliche Politikempfehlungen ausgesprochen werden, müssen diese Studien durch plausible ökonomische Überlegungen ergänzt werden.

Unabhängig von der Überprüfung durch ein ökonomisches Modell können folgende grundlegende Aussagen zur Wirkung einer Senkung der Lohnnebenkosten unter gleichzeitiger Gegenfinanzierung in voller Höhe durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer getroffen werden:

Sowohl Steuererhöhung als auch Senkung der Lohnnebenkosten haben Effekte auf

□ die Substitution von Arbeit und Kapital,

<sup>19</sup> So auch H. To f a u t e: Mehr Steuer- statt Beitragsfinanzierung für „versicherungsfremde“ Leistungen in der Sozialversicherung?; in: WSI-Mitteilungen, 50. Jg. (1997), H. 6, S. 415 ff.

- die gesamtwirtschaftliche Nachfrage,
- die Entwicklung der Arbeitsproduktivität,
- die Löhne und
- die Sektorstruktur der Wirtschaft.

#### Substitutionseffekt

Lohnnebenkosten belasten einseitig den eingesetzten Produktionsfaktor Arbeit. Hingegen wird der Produktionsfaktor Kapital dadurch nicht belastet. Dies führt zu einer fortschreitenden Substitution von Arbeit durch Kapital, d.h. zu weniger Beschäftigung. Im Gegenzug bewirkt eine Umfinanzierung eine Entlastung des Faktors Arbeit, was über den Substitutionseffekt beschäftigungsfördernd wirkt. Freilich werden sich diese Effekte nur mit zeitlicher Verzögerung auswirken, da Unternehmen vor allem bei der Neugestaltung des Produktionsverfahrens die Möglichkeit haben, den Grad der Technologie und damit auch die Arbeitsintensität zu wählen. Bei bereits installierten Produktionsvorgängen ist diese Reaktion in der Regel schwieriger. Eine Analyse der Entwicklung des Arbeitsmarktes in der Bundesrepublik zeigt, daß höhere Löhne gerade im Bereich der einfachen Tätigkeiten zu verstärkter Rationalisierung führten. Ähnliche Befunde lassen sich aus internationalen Vergleichen ableiten, die zum Schluß kommen, daß Länder mit einer stärkeren Lohnspreizung beschäftigungsdynamischer sind als Länder mit einer niedrigeren Lohnspreizung.

Auf der anderen Seite verteuert eine Mehrwertsteuererhöhung das fertige Produkt. Sie hat damit keinen Einfluß auf die Entscheidung, mit welchen Produktionsfaktoren produziert wird. Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer wirkt neutral auf die Substitution von Arbeit durch Kapital. Eine gesamtwirtschaftliche Auswirkung auf die Nachfrage nach Arbeit ergibt sich damit nicht.

#### Nachfrageeffekt

Lohnnebenkosten erhöhen die Produktionskosten. Damit verteuert sich die inländische Produktion gegenüber der ausländischen. Dies hat zur Folge, daß die internationale Wettbewerbsfähigkeit leidet; höhere Importe und geringere Exporte sind das Ergebnis. Beide Effekte wirken beschäftigungspolitisch negativ. Im umgekehrten Fall bedeutet dies jedoch, daß eine Senkung der Lohnnebenkosten beschäftigungsfördernd wirkt. Im Inland führen geringere Lohnneben-

kosten zu höheren Nettoeinkommen der Arbeitnehmerhaushalte und zu einem höheren Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen. Die gestiegenen verfügbaren Einkommen wirken über die Konsumquote beschäftigungsfördernd.

Weil die erhöhte Mehrwertsteuer auch für importierte Produkte erhoben wird, treten durch die Gegenfinanzierung keine wettbewerbsverzerrenden Wirkungen ein. Allenfalls können Bewohner grenznaher Gebiete verstärkt ihren Einkauf im Ausland tätigen, wenn dort die Mehrwertsteuer niedriger ist. Dieser Effekt dürfte sich jedoch kaum bemerkbar machen, da Deutschland mit einer Mehrwertsteuer von 15% zu denjenigen Ländern der EU gehört, deren Mehrwertsteuersatz im unteren Bereich liegt. Bei den Exporten wirkt eine Mehrwertsteuererhöhung nicht preissteigernd, da die Steuer im Inland nicht erhoben wird und die Waren zum im Importland gültigen Mehrwertsteuersatz besteuert werden<sup>20</sup>. Eine Mehrwertsteuererhöhung wirkt deshalb nicht nachfragereduzierend und ist damit beschäftigungspolitisch neutral.

Im Inland bewirkt eine Erhöhung der Mehrwertsteuer einen Preisanstieg. Einige Haushalte werden zwar den realen Konsum aufrechterhalten und ihre Sparquote reduzieren; zu erwarten ist jedoch, daß dieser Preisanstieg einen negativen Einfluß auf die Nachfrage hat. Es wird zu einem Rückgang der realen Konsumnachfrage des privaten Sektors kommen und die Mehrwertsteuererhöhung damit für sich genommen beschäftigungsreduzierend wirken. Diesem Argument steht jedoch ein anderes gegenüber: Ein Rückgang der Lohnnebenkosten führt auch dazu, daß die Nettoeinkommen der privaten Haushalte höher sind als vor dieser Maßnahme. Insoweit kann zumindest ein Teil der durch die Mehrwertsteuererhöhung hervorgerufenen Preissteigerungen ausgeglichen werden, ohne daß es zu einem Nachfrageausfall kommt.

#### Produktivitätseffekt

Die Arbeitsproduktivität ist von vielen Faktoren abhängig. Ein wichtiger Faktor ist die Ausstattung der Arbeitsplätze mit Kapital. Durch die Senkung der Lohnnebenkosten ist der Anreiz zu Rationalisierungsinvestitionen geringer: die Beschäftigungsintensität des Wachstums wird steigen und die Beschäftigungsschwelle<sup>21</sup> sinken. Beides wirkt positiv auf die Beschäftigung. Damit wird aber nur derjenige Prozeß spiegelbildlich beschrieben, der schon als Wirkung einer Reduzierung der Lohnnebenkosten auf die Substitution von Arbeit durch Kapital dargestellt wurde.

Eine Reduzierung der Lohnnebenkosten könnte auch eine Wirkung auf andere Bestimmungsgründe

<sup>20</sup> Zu möglichen Alternativen vgl. J. Ratzinger: Perspektiven für die Umsatzbesteuerung in der Europäischen Union, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 77. Jg. (1997), H.8, S. 464 ff.

<sup>21</sup> Vgl. hierzu W. Klauer: Zur Entwicklung von Produktivität und Beschäftigungsschwelle in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1990, S. 86 ff.

der Arbeitsproduktivität haben. Ein wichtiger Faktor ist die Motivation der Mitarbeiter. Unterstellt man, daß als ein Motivationsanreiz auch das Nettogehalt dienen kann, wirkt eine Reduzierung der Lohnnebenkosten lohn- und damit produktivitätssteigernd, was – zumindest kurzfristig – zu einer Reduzierung der Beschäftigung führt. Langfristig kann eine erhöhte Produktivität jedoch auch zu einer Erhöhung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit führen.

Der Einfluß der Mehrwertsteuererhöhung auf die Produktivitätsentwicklung kann als neutral eingestuft werden. Geringe positive Wirkungen ergeben sich aus folgender Überlegung: Eine Mehrwertsteuererhöhung wird – wie oben dargelegt – die private Nachfrage tendenziell vermindern. Nach dem Gesetz von Verdoorn ist der Produktivitätsfortschritt um so höher, je höher das Wachstum des Sozialproduktes ist<sup>22</sup>. Der aus der geringeren privaten Endnachfrage resultierende Wachstumseffekt des Sozialproduktes schlägt sich in einer niedrigeren Produktivität nieder. Der empirische Wert dieses Einflusses kann allerdings vernachlässigt werden.

**Lohneffekt**

Niedrigere Lohnnebenkosten haben eine Entlastung für Arbeitnehmer und Arbeitgeber zur Folge. Die Entlastung für Arbeitnehmer heißt, daß der Nettolohn abhängig Beschäftigter steigt, ohne daß gleichzeitig die Kosten für das Unternehmen steigen. Dies mag auch Auswirkungen auf die nächsten Tarifverhandlungen haben: Durch die Erhöhung des Nettolohnes aufgrund der Senkung der Lohnnebenkosten dürften die Gewerkschaften tendenziell auch mit weniger hohen Lohnabschlüssen zufrieden sein. Ob niedrigere Steigerungsraten bei Löhnen eher beschäftigungsfördernd wirken, da die Kosten nicht so stark steigen, oder eher beschäftigungsreduzierend, da die Kaufkraft nicht wächst, ist in der Literatur heftig umstritten und kann sicherlich auch hier nicht abschließend beantwortet werden. Jedoch sei auf folgende Argumente für eine beschäftigungsfördernde Wirkung verwiesen:

- Die Senkung der Arbeitskosten erhöht die internationale Wettbewerbsfähigkeit. Gerade in exportstarken Ländern, wie der Bundesrepublik, führt dies zu einer höheren Produktion und mehr Beschäftigung.
- Da gerade auch Arbeitnehmer entlastet werden, haben diese ein höheres verfügbares Einkommen. In

<sup>22</sup> Vgl. hierzu P. S c h n u r: Investitionstätigkeit und Produktivitätsentwicklung. Empirische Analyse auf der Basis eines erweiterten Verdoorn-Ansatzes, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1990, S. 106 ff.

Arbeitnehmerhaushalten ist die marginale Konsumquote höher als in anderen Haushaltstypen, so daß sich auch über eine Ausweitung des privaten Verbrauchs eine höhere Beschäftigung ergibt.

Eine höhere Mehrwertsteuer mag in diesem Zusammenhang bewirken, daß die Gewerkschaften versuchen werden, höhere Bruttolöhne zu vereinbaren, um die Nettoposition der Arbeitnehmer aufrechtzuerhalten. Ob dieses Argument aber auch für den Fall gilt, daß die Erhöhung der Mehrwertsteuer mit einer Senkung der Lohnnebenkosten verbunden wird, darf bezweifelt werden. Diese Preissteigerungen sind erstens nicht durch Kostensteigerungen induziert worden, und zweitens handelt es sich nicht um eine Erhöhung der Umsatzsteuer, um den allgemeinen Bedarf des Staates zu finanzieren, sondern um eine Erhöhung, die dazu dient, Sozialversicherungsleistungen umzufinanzieren und Lohnnebenkosten – aber auch die Sozialversicherungsabgaben der Arbeitnehmer – zu senken.

**Struktureffekt**

Da die Arbeitskosten in einzelnen Branchen einen unterschiedlich hohen Anteil an den Gesamtkosten haben, wird eine Entlastung durch sinkende Lohnnebenkosten für die Unternehmen in verschiedenen Sektoren unterschiedlich stark wirken. Personalintensive Branchen werden relativ stärker entlastet als kapitalintensive. Dies führt zu einer Förderung des Strukturwandels hin zu personalintensiven Branchen, vor allen dem Handwerk oder dem Dienstleistungssektor. Insgesamt dürfte dieser Effekt beschäftigungsfördernd wirken.

Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer hingegen erhöht alle Preise gleich, so daß sich die relativen Preise nicht ändern werden und der Absatz aller Unternehmen gleich stark betroffen sein wird. Es könnten sich nur geringe Auswirkungen aufgrund des Einkom-

**Auswirkungen einer Senkung der Lohnnebenkosten bei gleichzeitiger Erhöhung der Mehrwertsteuer**

	Reduzierung der Lohnnebenkosten	Mehrwertsteuererhöhung
Substitutionseffekt	+	0
Nachfrageeffekt		
Ausland	+	0 ((-))
Inland	+	-
Produktivitätseffekt	+/-	0 ((+))
Lohneffekt	+/(-)	0
Struktureffekt	+	0

+ beschäftigungsfördernd; 0 beschäftigungsneutral; beschäftigungsreduzierend; () leichte Wirkung.

menseffektes ergeben: Da eine Preissteigerung gleichzusetzen ist mit einer Reduzierung des realen verfügbaren Einkommens wird die Nachfrage nach inferioren Gütern weniger stark zurückgehen als die Nachfrage nach superioren Gütern.

Die Übersicht zeigt, daß

- eine Reduzierung der Lohnnebenkosten auf nahezu alle untersuchten Transmissionsmechanismen beschäftigungsfördernd wirkt,
- eine Erhöhung der Mehrwertsteuer nur über den Rückgang der inländischen Konsumnachfrage beschäftigungsreduzierend, ansonsten beschäftigungsneutral wirkt.

Obwohl eine Gewichtung der einzelnen Wirkungsketten theoretisch sehr schwer ist – hier kann ein ökonomisches Modell gute Dienste leisten –, unterstützt die theoretische Analyse die These, daß bei einer Umfinanzierung der Sozialversicherungsleistungen mit Beschäftigungsgewinnen zu rechnen ist.

### Fazit

Neben den – vorsichtig positiv einzuschätzenden – beschäftigungspolitischen Effekten<sup>23</sup> einer mehrwertsteuerfundierten Umfinanzierung sind auch weitere Argumente von Bedeutung:

- Das lohnarbeitszentrierte Sozialversicherungssystem kann gerade angesichts einer alternden und schrumpfenden Bevölkerung nur dann aufrechterhalten werden, wenn das Äquivalenzprinzip – also der innere Zusammenhang von Beitrag und Leistung – nicht

überfordert wird. Genau dies ist aber in den vergangenen Jahren ganz offensichtlich – wie sich an großen Teilen des Nettotransfers in die neuen Bundesländer zeigen läßt – geschehen. Eine Umfinanzierung dieser nicht-versicherungsadäquaten Leistungen auf Steuermittel wäre nicht nur Ausdruck einer gesamtgesellschaftlich „gerechteren“ Solidaritätsverteilung, sondern würde die Belastungsüberforderung des Faktors Arbeit zurückführen und zugleich die Möglichkeiten eröffnen, die „Kosten-Nutzen-Transparenz“ des bestehenden Systems zu optimieren, deren Schiefelage zu einem nicht geringen Grad durch die verzerrten Finanzierungsstrukturen bedingt ist.

- Zugleich würde eine mehrwertsteuerfundierte Umfinanzierung interessante Perspektiven für ein „Bündnis für Arbeit“ eröffnen und voraussetzen: Die Gewerkschaften müssen ihr Lohnbildungsverhalten einbringen, der Staat müßte aufgrund des föderalen Aufteilungsverbandes der Mehrwertsteuer gemeinsame Verfahrensregeln aufstellen und gewährleisten, und die Bundesbank wäre als Beteiligte gefordert, zur notwendigen geldpolitischen Absicherung beizutragen.

Bei dieser konsensual angelegten Umfinanzierungsstrategie – als einem Beitrag zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit – handelt es sich auch keinesfalls um eine „Konservierungsstrategie“ für die real existierende Sozialversicherung: Gerade durch die eindeutige Zuordnung von Leistungen und deren Finanzierung könnten die nicht-versicherungsadäquaten Leistungen einer rationalen Überprüfung unterworfen werden und somit gesellschaftlicher Bedarf und erforderliche Finanzierungsanstrengungen neu ausgehandelt werden. Dies wäre doch eine vernünftige Aufgabe für eine „Bündnis für Arbeit“, dessen Akteure sich dem Gemeinwohl verpflichtet fühlen.

<sup>23</sup> Für eine konkrete Umsetzung wäre hierbei die dynamische Absenkungsstrategie – also die Verwendung der anfallenden Überschüsse aus der Steuerfinanzierung für weitere Beitragssatzsenkungen – zu empfehlen.

**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

Verantwortlich für den Inhalt des HWWA-Konjunkturforums: Dr. Eckhardt Wohlers, Dr. Günter Weinert

**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

**Anzeigenpreislise:** Nr. 1 vom 1. 1. 1993

**Erscheinungsweise:** monatlich

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

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.