

Feil, Michael; Zika, Gerd

**Research Report**

## Wege zu mehr Beschäftigung: Mit niedrigeren Sozialabgaben aus der Arbeitsmarktkrise?

IAB-Kurzbericht, No. 4/2005

**Provided in Cooperation with:**

Institute for Employment Research (IAB)

*Suggested Citation:* Feil, Michael; Zika, Gerd (2005) : Wege zu mehr Beschäftigung: Mit niedrigeren Sozialabgaben aus der Arbeitsmarktkrise?, IAB-Kurzbericht, No. 4/2005, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/158184>

**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.*

Ausgabe Nr. 4 / 18.4.2005

## *In aller Kürze*

- Die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge um einen Prozentpunkt könnte längerfristig bis zu 150.000 neue Jobs bringen. Zu diesem Ergebnis kommen Simulationsrechnungen mit zwei empirischen gesamtwirtschaftlichen Modellen.
- Wird zur Finanzierung der Einnahmenverluste eine Kopfpause eingeführt oder die Mehrwertsteuer angehoben, sind von Anfang an Beschäftigungsgewinne möglich. Dagegen können bei einer Senkung der Staatsausgaben anfängliche Beschäftigungsverluste nicht ausgeschlossen werden.
- Die Beschäftigungsgewinne fallen umso höher aus, je weniger die gesunkenen Beiträge und die gestiegene Mehrwertsteuer dazu führen, dass höhere Löhne durchgesetzt werden.
- Die Senkung der Lohnnebenkosten kann zwar zu mehr Beschäftigung und zum Abbau der Arbeitslosigkeit beitragen. Sie ist aber keinesfalls der alleinige Ausweg aus der Beschäftigungskrise.
- Die – insbesondere aufgrund der demographischen Entwicklung – steigenden Ausgaben in der Renten- und Krankenversicherung erzwingen größere Reformen. Die Finanzierung der Sozialversicherungen muss vom Faktor Arbeit entkoppelt und auf eine neue, breitere Grundlage gestellt werden.

## *Autor/in*

*Michael Feil, Gerd Zika*

## *Wege zu mehr Beschäftigung*

# Mit niedrigeren Sozialabgaben aus der Arbeitsmarktkrise?

*Neue Simulationsrechnungen des IAB zeigen die Wirkung einer Abgabensenkung im Wirtschaftskreislauf*

**Seit der Wiedervereinigung erreicht die Arbeitslosigkeit in Deutschland laufend neue Rekordhöhen. Nach der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe Anfang des Jahres überschritt die Zahl der arbeitslos gemeldeten Personen erstmals die 5 Millionen-Grenze. Vorschläge, wie die Arbeitsmarktmisere überwunden werden kann, gibt es viele.**

**Einer dieser Vorschläge, der in der öffentlichen Diskussion immer wieder auftaucht, ist die Senkung der Beitragssätze zu den Sozialversicherungen. Auf diesem Weg würden der Faktor Arbeit entlastet und gleichzeitig die Nettoeinkommen der sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer erhöht. Dies, so hoffen die Befürworter, könnte einen entscheidenden Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten. Das IAB hat sich mit der Frage nach der Höhe des Beschäftigungseffektes niedrigerer Beitragssätze bereits mehrfach beschäftigt.<sup>1</sup> Die Entwicklung von zwei neuen gesamtwirtschaftlichen Modellen macht es nun möglich, dieser „alten“ Frage noch einmal mit neuen Methoden nachzugehen.**

Hohe Sozialversicherungsbeiträge gelten vielfach als „die“ Beschäftigungsbremse und als „die wesentliche“ Ursache für die Persistenz der Arbeitslosigkeit. Diese vor allem in der Öffentlichkeit weit verbreitete Ansicht deckt sich nur zum Teil mit wissenschaftlichen Befunden.<sup>2</sup> Richtig ist jedoch, dass es theoretische wie empirische Hinweise gibt, die auf einen Zusammenhang zwischen Sozialversicherungsbeiträgen und Beschäftigungsentwicklung hindeuten.<sup>3</sup>

In der öffentlichen Diskussion werden wissenschaftliche Ergebnisse nur sehr begrenzt rezipiert. Im Vordergrund stehen vielmehr relativ einfache Argumentationsketten: Niedrigere Lohnnebenkosten bewirken niedrigere Arbeitskosten, und zwar im vollen Umfang der Beitragssenkung. Die Finanzierung der Einnahmeausfälle durch höhere indirekte Steuern belastet Arbeit nicht. Negative

Effekte, die mit der Finanzierung einhergehen, werden zumeist ignoriert oder nur vage beschrieben. Eine Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter, welche die positiven Wirkungen entweder verstärken oder abschwächen können, wird fast nie berücksichtigt.

Eine Folge der undifferenzierten Betrachtung von Beitragssatzsenkungen ist die isolierte Bewertung von möglichen Beschäftigungsgewinnen. Die Bedingungen, mit denen konkrete Ergebnisse einer Simulationsrechnung verbunden

<sup>1</sup> Zika (1997); Bach, Koch und Spitznagel (2004)

<sup>2</sup> Zum grundsätzlichen Zusammenhang von Steuern/Sozialabgaben und Beschäftigung siehe z.B. Nickell und Layard (1999), Bach und Wiegard (2002) oder Bovenberg (2003).

<sup>3</sup> Zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen gelangen z.B. die OECD (1990) u. Daveri und Tabellini (2000).

sind, geraten dabei schnell in Vergessenheit. Vor einer solchen Lesart der hier präsentierten Ergebnisse kann nur gewarnt werden. Insbesondere die Art und Weise, wie die Einnahmeausfälle der Sozialversicherungsträger kompensiert werden, ist für das Ausmaß der Beschäftigungseffekte und die Geschwindigkeit, mit der ein Beschäftigungsaufbau erfolgt, von zentraler Bedeutung.

## Finanzierungsalternativen

Konkrete Finanzierungsvorschläge scheinen einer politischen Konjunktur zu unterliegen. Einige Jahre lang war es en vogue, eine Ökosteuer zu fordern – diese Begeisterung hat sich mittlerweile gelegt. Aber auch eine Mehrwertsteuererhöhung ist als Finanzierungsinstrument offenbar besonders unpopulär. Dennoch werden von Zeit zu Zeit entsprechende Vorschläge erhoben, sei es im politischen Raum oder von Seiten der Wissenschaft.

Zur Beurteilung der verschiedenen Reformansätze ist der gesamtwirtschaftliche Wirkungszusammenhang von Sozialabgaben und Beschäftigung von entscheidender Bedeutung. Im Kern geht es um die Frage, wie sich eine Senkung der Beitragssätze zur Sozialversicherung unter Berücksichtigung von Kreislaufwirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsniveau auswirkt. Auf dieser Basis können dann Aussagen zu den Möglichkeiten und Grenzen einer Senkung der Sozialabgaben gemacht werden.

Schon frühere Simulationsstudien zeigten, dass für die Beschäftigungseffekte entscheidend ist, auf welche Art und Weise die Senkung der Beiträge finanziert wird.<sup>4</sup> Verschiedene Wege für eine Finanzierung sind denkbar. Auf der Einnahmenseite werden vor allem diese Vorschläge diskutiert:

- eine Lösung der engen Verknüpfung der Sozialbeiträge mit dem Faktor Arbeit durch die Umfinanzierung über direkte oder indirekte Steuern,
- die Einbeziehung eines größeren Personenkreises (Beamte, Selbstständige),
- die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch die Einbeziehung weiterer Einkunftsarten (z.B. Mieteinnahmen

der Arbeitnehmer, Wertschöpfungsabgabe der Arbeitgeber) und/oder durch die Anhebung der Sozialversicherungsgrenze, und

- die Umstellung des bisherigen einkommensabhängigen Finanzierungssystems auf eine einkommensunabhängige Kopfpauschale (z.B. Bürgerpauschale in der Krankenversicherung).

Darüber hinaus kann auch auf der Ausgabenseite angesetzt werden, indem beispielsweise

- Leistungen aus dem Katalog der Sozialversicherungsträger genommen bzw.
- nur mehr bis zu einer gewissen Obergrenze erstattet werden, und
- die Verwaltungen effizienter gestaltet werden.

Für die unternehmerische Entscheidung über den Einsatz von Arbeitskräften sind die gesamten Arbeitskosten (Direktentgelte und Lohnzusatzkosten) maßgeblich. Die hohen und kontinuierlich gestiegenen Sozialabgaben bilden einen beträchtlichen Teil dieser Kosten. Sie belasten den Einsatz des Faktors Arbeit und bremsen dadurch die Arbeitsnachfrage. Eine Senkung der Sozialabgaben würde den Beschäftigungsaufbau also nur begünstigen, wenn sie nicht durch Zuwächse bei den Direktentgelten kompensiert wird.

Hohe Sozialversicherungsbeiträge schränken zudem die Konsumentensouveränität ein und können Ausweichreaktionen herbeiführen. So gewinnen solche Beschäftigungsformen an Bedeutung, die wie Mini-Jobs oder selbständige Tätigkeiten nicht in gleichem Umfang durch Sozialabgaben belastet werden.

## Simulationsrechnungen

Die Beschäftigungseffekte einer Senkung der Beiträge zu den Sozialversicherungen um einen Prozentpunkt wurde mit dem numerischen allgemeinen Gleichgewichtsmodell PACE-L und dem makroökonomischen IAB/INFORGE-Modell untersucht (vgl. *Kasten auf Seite 6*). Beide Modelle unterscheiden sich in ihren Anwendungsgebieten und damit auch zwangsläufig in ihrer Bauweise, also in den zugrunde liegenden Annahmen, den verwendeten Daten,

den dahinter stehenden Theorien. Die Verwendung mehrerer Modelle hat klare Vorteile gegenüber Untersuchungen mit nur einer Methode. Sie erleichtert zum einen eine Überprüfung der Abhängigkeit bestimmter Ergebnisse von den in den Modellen abgebildeten ökonomischen Mechanismen. Zum anderen können mehr Wirkungszusammenhänge berücksichtigt und diskutiert werden, als dies bei einem einzigen Modell der Fall ist.

Für die Simulationen wurde nicht zwischen den verschiedenen Zweigen der sozialen Sicherung unterschieden. Um die Einnahmeausfälle der Sozialversicherungen durch staatliche Zuweisungen ausgleichen zu können, ohne dass sich der Finanzierungssaldo des Staates verändert, wurden folgende Finanzierungsalternativen geprüft:

- Einführung einer Kopfpauschale,
- Anhebung der Mehrwertsteuer und
- Senkung von Staatsausgaben.

Bei der Kopfpauschale handelt es sich zunächst einmal technisch gesehen um einen direkten Einkommenstransfer zwischen den privaten Haushalten und dem Staat. Ob eine solche Pauschalabgabe als Steuerinstrument überhaupt gesellschaftlich akzeptiert wird, soll hier nicht diskutiert werden. Auch die konkrete Umsetzung, wer zahlt wie viel, muss offen bleiben. Vielfach wird unter einer Kopfsteuer eine Abgabe verstanden, die von allen Einwohnern, ohne Rücksicht auf deren persönliche Einkommens- und Vermögensverhältnisse zu zahlen ist. Es ist daher nicht verwunderlich, dass sie aufgrund der Nichtberücksichtigung der Leistungsfähigkeit der Besteuerten und der mit ihr einhergehenden Verteilungswirkungen in modernen Rechtsstaaten, wenn überhaupt, nur selten Anwendung fand.<sup>5</sup>

Für die Übertragbarkeit der Simulationsergebnisse auf konkrete politische

<sup>4</sup> Zika (1997); Bach, Koch und Spitznagel (2004).

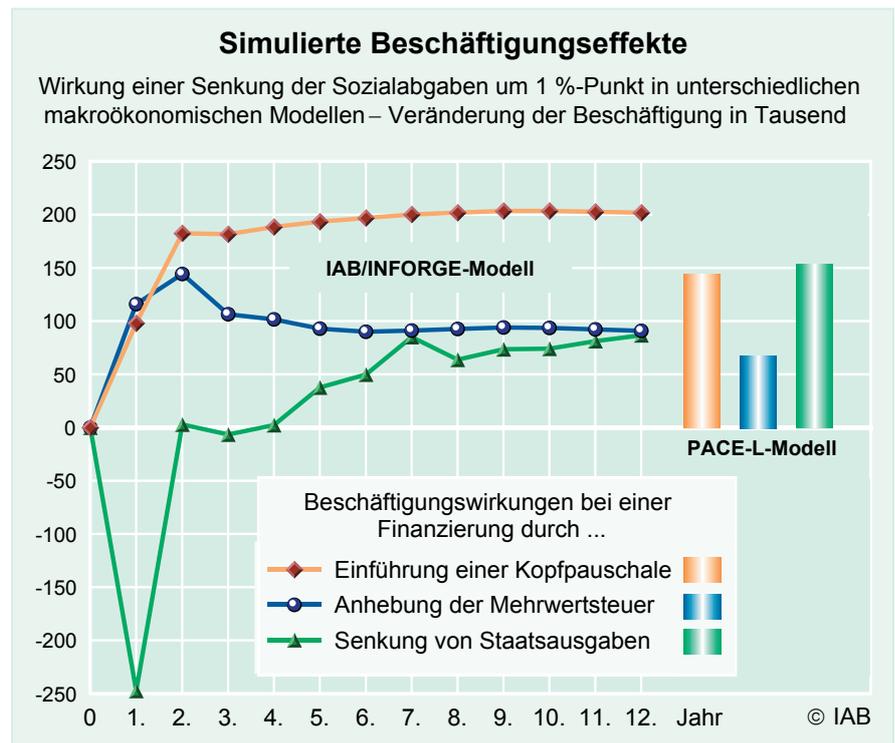
<sup>5</sup> Das wohl bekannteste Beispiel ist die 1989 bzw. 1990 von der damaligen britischen Premierministerin Thatcher eingeführte so genannte „Gemeindeabgabe“ (*Community Charge*). Besser bekannt als *Poll Tax* wurde diese Form einer kommunalen Steuer aufgrund massiver Proteste 1992 wieder abgeschafft.

Vorschläge, wie etwa die Bürgerpauschale, muss explizit darauf hingewiesen werden, dass von der hier verwendeten Kopfpauschale tatsächlich keine verzerrenden Wirkungen ausgehen. Auch die Verteilungswirkungen bleiben unberücksichtigt. Einer solchen Form der Besteuerung kann der Steuerpflichtige praktisch nicht ausweichen. Sie verursacht zwar Einkommens- aber keine Substitutionseffekte und damit keine Zusatzlasten der Besteuerung. Da aber auch eine Pauschalsteuer unter bestimmten Bedingungen überwältigt werden kann, sind die Ergebnisse nicht eins zu eins auf alle denkbaren Kopfsteuervarianten übertragbar.<sup>6</sup>

### Einführung einer Kopfpauschale

Die nicht verzerrende Wirkung der Kopfpauschale spiegelt sich auch in den Simulationsergebnissen wider. So ergeben sich beim IAB/INFORGE-Modell mit ca. 200.000 zusätzlichen Beschäftigten die größten Effekte bei einer Finanzierung über die Einführung einer Kopfpauschale (vgl. **Abbildung**). Insgesamt sinken zwar bei einer kopfsteuerfinanzierten Beitragssatzsenkung trotz steigender Nettolöhne die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte – mit negativen Folgen für den privaten Verbrauch. Gleichzeitig führt die Beitragssatzsenkung jedoch bei den Unternehmern zu geringeren Arbeitskosten, die diese über niedrigere Preise an den Endverbraucher weitergeben, wodurch der Konsum angekurbelt wird. Beide Effekte, die niedrigeren Preise und das geringere verfügbare Einkommen, heben sich gegenseitig auf, so dass die Endnachfrage und damit die Produktion nahezu unverändert bleiben (vgl. **Tabelle auf Seite 4**). Die beobachtbaren Beschäftigungseffekte im IAB/INFORGE-Modell sind somit nicht nachfragedeterminiert, sondern gehen alleine auf das veränderte Faktorpreisverhältnis zurück.

<sup>6</sup> Die Überwälzung ist beispielsweise dann möglich, wenn der Steuerpflichtige über Marktmacht verfügt. Damit ist nicht gesichert, dass, wie in unseren Simulationen unterstellt, die Lohnsetzung durch die Tarifparteien nicht direkt von einer Kopfpauschale beeinflusst wird.



Im numerischen Gleichgewichtsmodell PACE-L nimmt die Zahl der abhängig Beschäftigten um ca. 140.000 Personen zu, wenn die Beitragssatzsenkung durch eine Pauschalsteuer finanziert wird. Dies ist das Resultat eines neuen Gleichgewichts, das sich in der längeren Frist, also nach etwa 10 Jahren, einstellt. Bis dieses Gleichgewicht erreicht ist, ergeben sich eine Vielzahl von Anpassungsprozessen, die allerdings etwas anders aussehen als im IAB/INFORGE-Modell. Zwar sinken auch hier die Arbeitskosten, allerdings nur anfänglich. Im Zuge des erwarteten Wachstumseffekts (Zunahme der Produktion und des Kapitalstocks) und der Beschäftigungszunahme steigen die Löhne und damit die Arbeitskosten wieder an. Insgesamt ergibt sich eine Abnahme der durchschnittlichen Arbeitskosten je Arbeitnehmer um -0,07%. Dies ist das Ergebnis höherer Arbeitskosten (im Vergleich zur Situation ohne Abgabensenkung) bei den hoch qualifizierten Arbeitnehmern und niedrigeren Arbeitskosten bei den Arbeitnehmern mit geringer und mittlerer Qualifikation. Es ist der anfängliche Impuls einer Arbeitskostensenkung, der – unabhängig von der Art der Finanzierung – eine positive Entwicklung in Gang setzt, an deren Ende mehr Beschäftigung für Arbeitnehmer steht, deren Einkommen

durch kollektive Lohnverhandlungen bestimmt werden. Für die Gruppe der hoch Qualifizierten wird in PACE-L ein perfekter Arbeitsmarkt unterstellt. Hier schlägt sich erwartungsgemäß die gesamtwirtschaftliche Expansion in relativ starken Gehaltssteigerungen nieder.

### Anhebung der Mehrwertsteuer

Mit einer Beschäftigungszunahme von langfristig ca. 90.000 fallen die Arbeitsmarkteffekte bei der Mehrwertsteuervariante im IAB/INFORGE-Modell deutlich geringer aus als bei der Kopfpauschale. Zwar steigen hier aufgrund der höheren Nettolöhne die verfügbaren Einkommen und damit auch der Konsum und die Produktion. Dafür können die Unternehmer trotz niedrigerer Arbeitskosten wegen der höheren Mehrwertsteuer die Preise nicht senken. Tatsächlich ergeben sich höhere Preise, die wiederum zeitverzögert zu steigenden Löhnen führen. Diese Lohnreaktion findet auch in PACE-L statt. Sie fällt ähnlich stark aus wie in der Kopfsteuer-Variante. Durch die höheren Preise (+0,73 %) schlagen sich die gestiegenen Einkommen weniger stark in einer höheren Produktion nieder. Dennoch stellt sich langfristig noch ein Beschäftigungseffekt von ca. 65.000 Personen ein.

Effekte einer Senkung der Sozialabgaben um 1%-Punkt – Abweichung in % –							
	IAB/INFORGE-Modell						PACE-L
	Jahr						Langfristig
	1	2	6	7	11	12	
<b>Einführung einer Kopfpauschale</b>							
Beschäftigte	0,28	0,53	0,57	0,58	0,59	0,58	0,41
Erwerbslose	-1,80	-3,19	-3,37	-3,46	-4,16	-4,50	-2,57
BIP, real	-0,01	-0,01	0,04	0,04	0,05	0,04	0,44
privater Konsum, real	-0,04	-0,07	0,03	0,05	0,05	0,05	0,48
Staatskonsum, real	0,06	0,08	0,05	0,06	0,06	0,06	0,00
Investitionen, real	-0,02	-0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,27
Exporte, real	-0,00	-0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,80
Importe, real	-0,04	-0,06	-0,00	0,00	0,00	0,00	0,46
Produktion, real	0,01	0,02	0,07	0,07	0,07	0,07	0,48
Preisindex, Lebenshaltung	-0,08	-0,17	-0,20	-0,20	-0,20	-0,20	-0,05
Arbeitskosten je Beschäftigten	-0,47	-0,92	-0,96	-0,97	-0,97	-0,96	-0,07
Bruttolohn je Beschäftigten	0,00	-0,44	-0,45	-0,45	-0,44	-0,44	0,36
verfügbares Einkommen*	-0,12	-0,24	-0,17	-0,16	-0,15	-0,15	1,16
<b>Anhebung der Mehrwertsteuer</b>							
Beschäftigte	0,34	0,42	0,26	0,26	0,27	0,26	0,22
Erwerbslose	-2,16	-2,61	-1,58	-1,61	-1,92	-2,06	-1,38
BIP, real	0,30	0,22	0,10	0,10	0,10	0,09	0,24
privater Konsum, real	0,57	0,34	0,16	0,16	0,16	0,16	0,29
Staatskonsum, real	-0,12	0,01	-0,07	-0,08	-0,10	-0,10	0,00
Investitionen, real	0,07	0,20	-0,02	-0,02	-0,01	-0,02	0,02
Exporte, real	0,03	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,41
Importe, real	0,08	0,07	-0,07	-0,07	-0,07	-0,07	0,22
Produktion, real	0,22	0,11	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02	0,24
Preisindex, Lebenshaltung	0,15	0,35	0,52	0,52	0,51	0,51	0,73
Arbeitskosten je Beschäftigten	-0,48	-0,45	-0,25	-0,26	-0,26	-0,26	-0,05
Bruttolohn je Beschäftigten	-0,00	0,04	0,24	0,24	0,23	0,23	0,39
verfügbares Einkommen*	0,93	0,67	0,67	0,66	0,66	0,66	1,38
<b>Senkung von Staatsausgaben</b>							
Beschäftigte	-0,71	0,01	0,14	0,25	0,24	0,25	0,44
Erwerbslose	5,24	0,75	0,02	-0,67	-0,80	-1,03	-2,57
BIP, real	-1,09	-1,37	-1,29	-1,34	-0,98	-0,93	0,48
privater Konsum, real	-0,19	-0,51	-0,32	-0,46	-0,03	0,00	0,73
Staatskonsum, real	-5,00	-5,63	-6,31	-6,20	-5,68	-5,55	-0,65
Investitionen, real	-1,02	-1,27	-0,79	-0,60	-0,46	-0,42	0,41
Exporte, real	0,00	-0,02	0,00	-0,00	0,01	0,01	0,97
Importe, real	-0,59	-0,85	-0,74	-0,65	-0,55	-0,52	0,58
Produktion, real	-0,97	-1,13	-1,02	-1,07	-0,73	-0,69	0,56
Preisindex, Lebenshaltung	0,01	-0,29	-0,43	-0,41	-0,43	-0,42	-0,07
Arbeitskosten je Beschäftigten	-0,44	-2,17	-2,54	-2,49	-2,26	-2,21	-0,07
Bruttolohn je Beschäftigten	-0,00	-1,70	-2,04	-1,98	-1,75	-1,69	0,34
verfügbares Einkommen*	0,03	-0,62	-0,56	-0,93	-0,29	-0,26	1,14

\* bei PACE-L je Beschäftigten

### Senkung von Staatsausgaben

Während eine Beitragssatzsenkung, die über Mehrwertsteuer oder Kopfpauschale finanziert wird, bei beiden Modellen bereits ab dem ersten Jahr positive Effekte erzielt, ist die Beurteilung einer Finanzierung durch niedrigere Staatsausgaben schwieriger. Mit dem IAB/INFORGE-Modell ergibt sich langfristig mit +90.000 Beschäftigten zwar ein ähnlicher Zuwachs wie bei einer Mehrwertsteuerfinanzierung, jedoch sinkt im ersten Jahr die Beschäftigung und erst ab dem fünften Jahr ist mit einer Zunahme zu rechnen.

Die Staatsausgabensenkung bringt zunächst einen Verlust an gesamtwirtschaftlicher Nachfrage mit sich, der im IAB/INFORGE-Modell vom privaten Konsum nicht vollständig kompensiert werden kann. Die deutliche Verschlechterung der Arbeitsmarktlage führt daraufhin zu einer relativ starken Lohnzurückhaltung, die die Arbeitgeber in niedrigeren Preisen weitergeben. Trotz sinkender Produktion wegen weiter zurückgehender Nachfrage entspannt sich aufgrund der veränderten Faktorpreisverhältnisse die Situation auf dem Arbeitsmarkt und langfristig nehmen sowohl die Löhne als auch der Konsum wieder zu.

Allerdings könnte hier der kontraktive Effekt etwas überzeichnet sein, weil in den Simulationen leider nicht berücksichtigt werden konnte, dass die Abgabensenkung positiv auf die Ausfuhren wirkt. Tatsächlich würde eine Zunahme der Exporte den Rückgang der Gesamtnachfrage mindern und den Produktionsrückgang schmälern.

Langfristig kann – wie PACE-L zeigt – der durch geringere Staatsausgaben verursachte Nachfrageausfall sogar überkompensiert werden. Das Gleichgewichtsmodell rechnet mit zusätzlich 150.000 Beschäftigten. Das entspricht in etwa dem Ergebnis der kopfsteuerfinanzierten Variante. Dieses auf den ersten Blick eventuell etwas verwunderliche Ergebnis lässt sich relativ einfach erklären. Eine Reduktion der Staatsausgaben wirkt in PACE-L ganz ähnlich wie die Einführung einer Kopfsteuer. Während

im ersten Fall der Staat seinen Konsum einschränkt, sind es im zweiten Fall die privaten Haushalte. Auswirkungen auf die gesamte Nachfrage resultieren daraus nicht. Die privaten Ersparnisse werden in Form von Investitionen im Inland nachfragewirksam. In der Realität könnte die Umverteilung von Einkommen zwischen öffentlichem und privatem Sektor zu einem veränderten internationalen Investitionsverhalten führen. Dieser Effekt wurde jedoch für die Simulationsrechnungen ausgeschlossen.

## Fazit

Die Absenkung der Sozialversicherungsbeiträge um einen Prozentpunkt könnte längerfristig bis zu 150.000 neue Jobs bringen. Zu diesem Ergebnis kommen Simulationsrechnungen mit zwei empirischen gesamtwirtschaftlichen Modellen. Bei den Berechnungen wurde eine Finanzierung durch Einsparungen bei den Staatsausgaben, eine Anhebung der Mehrwertsteuer oder die Einführung einer Kopfpauschale angenommen.

Die Strategie, durch niedrige Beitragssätze mehr Beschäftigung zu schaffen, kann nur dann aufgehen, wenn es gelingt, den Faktor Arbeit effektiv zu entlasten. Dies ist in allen drei Finanzierungsvarianten der Fall. Alternative Steuerinstrumente stehen wohl nicht zur Verfügung. Eine höhere Belastung von Kapitaleinkommen ist angesichts des internationalen Steuerwettbewerbs nicht möglich. Von den tatsächlich und kurzfristig zur Verfügung stehenden Alternativen erscheint die Mehrwertsteuer das noch am besten geeignete Mittel.

Aus beschäftigungspolitischer Sicht ideal wäre ein Finanzierungsinstrument, das weder direkt noch indirekt die Arbeitsnachfrage oder das Arbeitsangebot belastet. Bei einer Kopfsteuer wäre dies der Fall. Dafür sind mit ihr unerwünschte Verteilungswirkungen verbunden. Ob dieses bzw. ein vergleichbares Instrument daher gesellschaftspolitisch umsetzbar wäre, muss hier offen bleiben.

Allerdings ist nur schwer abschätzbar, in welchem Umfang die offizielle Arbeitslosigkeit von der Beschäftigungszunahme profitieren kann. Diese Zunahme führt

zwar zu einer Verminderung der offiziellen Arbeitslosigkeit, jedoch werden nicht alle neuen Stellen von Personen besetzt, die bislang arbeitslos gemeldet waren: Auch Bewerber aus der so genannten „Stillen Reserve“ kommen zum Zuge.

Bei einer Finanzierung über die Kürzung von Staatsausgaben hängt die Wirkung der Beitragssatzsenkung auf den Arbeitsmarkt entscheidend von der Reaktion der privaten Nachfrage ab. Anfänglich negative Wirkungen wie Beschäftigungsverluste und der Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Produktion können nicht ausgeschlossen werden. Der Staat könnte durch eine zeitliche Entkopplung von Beitragssatzsenkung und Beginn der Sparmaßnahmen die negativen Beschäftigungs- und Produktionseffekte vermindern oder sogar ganz vermeiden. Ähnliches gilt auch, wenn man eine Anhebung der Mehrwertsteuer aus konjunkturellen Gründen für problematisch hält. In beiden Fällen böte es sich an, die Finanzierungsmaßnahmen erst später (z.B. nach einem Jahr) beginnen zu lassen. Das würde eine kurzfristige Kreditfinanzierung notwendig machen. Eine langfristige Erhöhung der Staatsverschuldung muss dies freilich nicht bedeuten.

Außerdem könnte eine solche Politik der Umfinanzierung der sozialen Sicherungssysteme von Unternehmen und Konsumenten als eine Art wirtschaftspolitischer Aufbruch aufgefasst werden und sie zur Ausweitung ihrer Nachfrage nach Investitions- und Verbrauchsgütern bewegen. Damit bestünde die Chance, den anfangs möglicherweise auftretenden Nachfragerückgang schneller zu kompensieren. Dies könnte vor allem dann zutreffen, wenn eine Abgabensenkung Teil eines umfassenderen Reformpakets ist, welches die Zuversicht auf ein höheres Wachstum in Wirtschaft und Gesellschaft nachhaltig erhöht.

Eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg der Beitragssenkung ist zudem eine unterstützende Lohnpolitik. Die Beschäftigungsgewinne fallen umso höher aus, je weniger die gesunkenen Beitragszahlungen und die gestiegene Mehrwertsteuer dazu führen, dass höhere Löhne durchgesetzt werden.

Die Berechnungen zeigen, dass die Senkung der Lohnnebenkosten zwar zu mehr Beschäftigung und zum Abbau der Arbeitslosigkeit beitragen kann. Sie stellt aber keinesfalls den alleinigen Ausweg aus der Beschäftigungskrise dar. Vor der möglichen Schlussfolgerung, mit einer radikalen Reform die Arbeitslosigkeit umfassend senken zu können, muss gewarnt werden. Die vorliegenden Simulationsrechnungen eignen sich nicht, die Ergebnisse auf Beitragssatzsenkungen zu übertragen, die ein Vielfaches (10, 20 oder 30 Prozentpunkte) der hier untersuchten Senkung ausmachen würden. In der Realität würden solche Reformen (Ausweich-)Reaktionen nach sich ziehen, die in einem auf Vergangenheitsdaten basierenden Modell nicht abgebildet werden können.

Dennoch werden längerfristig gesehen – angesichts der absehbaren Ausgabensteigerung in der Renten- und Krankenversicherung, die sich insbesondere aus der demographischen Entwicklung ergeben – kleine Reformen nicht genügen. Nötig ist vielmehr, die Finanzierung der Sozialversicherungen auf eine neue, breitere Grundlage zu stellen.

Eine Finanzierung, die zum überwiegenden Teil an den Faktor Arbeit gekoppelt ist, wird diesen in zunehmendem Maße überfordern. Als Orientierungshilfe könnten die skandinavischen Länder dienen, deren soziale Sicherungssysteme überwiegend steuerfinanziert sind.

## Literatur

*Bach, Stefan; Wiegard, Wolfgang (2002): Finanzwissenschaft, in: Zimmermann, Klaus F. (Hrsg.): Neue Entwicklungen in der Wirtschaftswissenschaft, Heidelberg: Physica, S. 43-112.*

*Bach, Hans-Uwe; Koch, Susanne; Spitznagel, Eugen (2004): Was würde eine andere Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik bringen? Simulation von Alternativen mit einem ökonometrischen Modell, IAB-Kurzbericht Nr. 7.*

*Böhringer, Christoph; Boeters, Stefan; Feil, Michael (2005): Taxation and unemployment: an applied general equilibrium approach, in: Economic Modelling, 22, S. 81-108.*

*Bovenberg, Lans A. (2003): Tax Policy and Labor Market Performance, Tilburg University, Center-Discussion Paper No. 2003-90.*

*Daveri, Francesco; Tabellini, Guido (2000): Unemployment, growth and taxation in industrial countries, in: Economic Policy, 30, S. 49-90.*

*Lutz, Christian; Meyer, Bernd; Schnur, Peter; Zika, Gerd (2002): Projektion des Arbeitskräftebedarfs bis 2015. Modellrechnungen auf Basis des IAB/INFORGE-Modells. in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB) 3.*

*Nickell, Stephen; Layard, Richard (1999): Labour Market Institutions and Economic Performance, in: Ashenfelter, Orley; Card, David: Handbook of Labour Economics, Volume 3, Amsterdam [u.a.]: Elsevier, S. 3029-3084.*

*OECD (1990): Employment Outlook, Paris.*

*Zika, Gerd (1997): Auf die Gegenfinanzierung kommt es an, IAB-Kurzbericht Nr. 2.*

### Impressum

**IAB Kurzbericht**  
Nr. 4 / 18.4.2005

**Redaktion**  
Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

**Graphik & Gestaltung**  
Monika Pickel, Elisabeth Strauß

**Technische Herstellung**  
Hausdruckerei der BA

**Rechte**  
Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet

**Bezugsmöglichkeit**  
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung  
D-90327 Nürnberg  
telefonisch: 0911/179-3025  
online: www.iab.de

**IAB im Internet:**  
<http://www.iab.de>  
Dort finden Sie unter anderem auch diesen Kurzbericht im Volltext zum Download

**Rückfragen zum Inhalt an**  
Michael Feil, Tel. 0911/179-3691  
Dr. Gerd Zika, Tel. 0911/179-3072  
oder e-Mail: [vorname.name@iab.de](mailto:vorname.name@iab.de)

**ISSN 0942-167X**

### Die verwendeten Modelle

*Das numerische Gleichgewichtsmodell PACE-L fußt auf der neoklassischen allgemeinen Gleichgewichtstheorie. Es ist jedoch kein Gleichgewichtsmodell (Gleichgewicht = geräumte Märkte) im engeren Sinne. Arbeitslosigkeit wird in der Tradition der neukeynesianischen Makroökonomie durch reale Lohnrigiditäten erklärt. Die Wirkungsketten sind aus mikroökonomischen Optimierungsentscheidungen rationaler Unternehmen und Haushalte abgeleitet.\* PACE-L folgt der finanzwissenschaftlichen Steuerwirkungslehre und kann z.B. die unterschiedliche Wirkung von Veränderungen der Grenz- und der Durchschnittsteuersätze abbilden. Als statisches Modell ermöglicht es jedoch keine Aussagen über die genaue zeitliche Abfolge und die Dauer der Anpassungsreaktionen bei einer konkreten Maßnahme.*

*Diese Möglichkeit bietet dagegen das makroökonomische IAB/INFORGE-Modell, das auf Basis von Zeitreihen geschätzt wird.\*\* Es wird hauptsächlich zur Abschätzung der mittel- und langfristigen Effekte eingesetzt und hat seine Ursprünge in der keynesianischen Makrotheorie. Das Modell INFORGE (Interindustry FORecasting GERMANY) ist ein sektoral tief gegliedertes Prognose- und Simulationsmodell, das durch das Konstruktionsprinzip Bottom-up gekennzeichnet wird. Es besagt, dass jeder der 59 Sektoren der Volkswirtschaft detailliert modelliert ist und die gesamtwirtschaftlichen Variablen durch explizite Aggregation im Modellzusammenhang gebildet werden. Die tiefe sektorale Gliederung ist im Hinblick auf die langfristige Prognose für den Arbeitsmarkt unverzichtbar, weil sich die Determinanten der sektoralen Arbeitsnachfrage im langfristigen Strukturwandel in den einzelnen Branchen höchst unterschiedlich entwickeln. Das Modell weist einen hohen Endogenisierungsgrad auf. Exogen vorgegeben sind im Wesentlichen einige wenige Steuersätze, das Arbeitsangebot und die Weltmarktvariablen (Exporte und Importpreise).*

*Datengrundlage für PACE-L ist zu einem großen Teil die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Als Basisjahr wurde 2000 gewählt. Für die Simulationen wurde unterstellt, dass Deutschland auf dem internationalen Kapitalmarkt Preisnehmer ist. Die Kapitalkosten verändern sich daher im Zuge der Anpassungsvorgänge nicht. Ebenfalls unveränderlich per Annahme ist der Saldo der Leistungs- bzw. Kapitalbilanz des Basisjahres. Dafür sorgt ein flexibler Wechselkurs. Der Außenbeitrag im neuen Gleichgewicht (nach der Reform) kann natürlich von dem des Basisjahres abweichen. In PACE-L sind Arbeitsmärkte für drei unterschiedliche Qualifikationsgruppen (geringe, mittlere, hohe Qualifikation) abgebildet. Für Arbeitnehmer mit einem (Fach-)Hochschulabschluss wird angenommen, dass sie ihre Arbeitskraft auf einem Markt mit vollkommener Konkurrenz anbieten. Damit wird näherungsweise der Tatsache Rechnung getragen, dass in diesem Segment des Arbeitsmarktes die Entlohnung überwiegend individuell bestimmt wird. Dagegen werden in PACE-L die Löhne für die beiden anderen Gruppen von Arbeitnehmern durch kollektive Lohnverhandlungen gesetzt.*

*Die Modelle unterscheiden sich in ihren Anwendungsgebieten und damit auch zwangsläufig in ihrer Bauweise, also in den zugrunde liegenden Annahmen, den verwendeten Daten, den dahinter stehenden Theorien usw., weshalb von vornherein nicht zu erwarten war, dass in beiden Modellen identische Effekte auftreten. Gleichzeitig beansprucht aber auch jedes Modell für sich, ein Abbild der Realität zu sein. Unter diesem Aspekt ist es nicht abwegig anzunehmen, dass unter Berücksichtigung der Anwendungsgebiete, für die sie konstruiert wurden, beide Modelle zu plausiblen Resultaten kommen. Auf unsere Fragestellung bezogen, hieße dies, dass das IAB/INFORGE-Modell die mittel- und langfristigen Anpassungsvorgänge einer Sozialabgabensenkung aufzeigen würde. PACE-L dagegen würde die Ergebnisse liefern, die sich letztendlich auf Basis eines neuen, in der langen Frist einstellenden Gleichgewichts, also nach Abschluss aller Anpassungsvorgänge, ergeben.*

\* Vgl. Böhringer, Boeters und Feil (2005) \*\* Vgl. Lutz, Meyer, Schnur und Zika (2002).