

Haushalt konsolidieren oder Sozialbeiträge senken?

Der kurzfristige Beschäftigungseffekt bei alternativer Verwendung der Einnahmen aus der Mehrwertsteueranhebung

Eine Politik für Arbeit und Konsolidierung lassen sich aber nicht ohne weiteres vereinbaren, jedenfalls nicht in der kurzen Frist. Dieser Beitrag untersucht den Zielkonflikt, aus dem heraus die Regierung über die Verwendung der zusätzlichen Einnahmen aus der Mehrwertsteueranhebung von 16 Prozent auf 19 Prozent entschied. Er erklärt die Wirkung der Mittelverwendung für Konsolidierung oder Abgabensenkung auf die Beschäftigung und illustriert sie durch eine Simulation mit einem makroökonomischen Modell.

■ Sabine Klinger

1. Der Befund: Hohe Arbeitslosigkeit, hohe Abgaben, hohe Staatsschuld

Die sozialen Sicherungssysteme werden derzeit in Deutschland zu etwa 60 Prozent durch Versicherungsbeiträge finanziert, die an das Arbeitseinkommen gekoppelt sind. Diese Abgaben verteuern den Einsatz von Arbeit im Vergleich zum Kapital. Beinahe gleichförmig haben sich der durchschnittliche Abgabensatz zur Sozialversicherung und die Arbeitslosigkeit entwickelt (Grafik 1 auf Seite 22). So ist es verständlich, dass führende Wirtschaftsforscher eine Senkung der Abgabenlast fordern, um die Beschäftigung zu erhöhen (z. B. SVR 2002, S. 223 ff.; GD 2007, S. 54). Dafür ist ein Finanzierungskonzept erforderlich: Sollen Ausgaben gekürzt oder andere Finanzierungsarten gefunden werden? Die Bundesregierung entschied sich, für die Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung einen Teil der zusätzlichen Einnahmen aus der Mehrwertsteueranhebung im Januar 2007 heranzuziehen.

Diese Überlegung ist nicht neu. Simulationsstudien untersuchten bereits, wie eine steuerfinanzierte Beitragssenkung auf die Beschäftigung wirkt (zusammengefasst in SVR 2005, S. 387 ff.). Die Analysen basieren auf gesamtwirtschaftlichen Modellen, die die ökonomischen Verflechtungen explizit berücksichtigen, innerhalb derer die Angebots- und Nachfrageentscheidungen getroffen werden und wirken. Das häufigste Ergebnis der Studien ist,

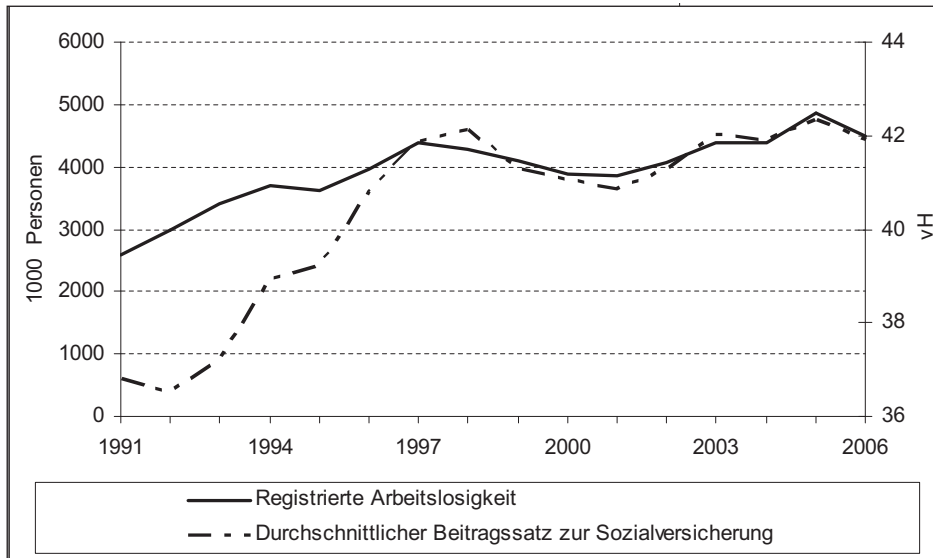
dass die Beschäftigung zunimmt, wenn die Sozialbeiträge steuerfinanziert gesenkt werden. Pro Beitragspunkt sind in der Regel 0,2 bis 0,4 Prozent mehr Beschäftigungsverhältnisse möglich (siehe z. B. Zika 1997; Buscher et al. 2001; Bach/Koch/Spitznagel 2004; Meinhardt/Zwiener 2005; Distelkamp/Meyer/Wolter 2005; Feil/Klinger/Zika 2006; Fehr/Jess 2006).

Die stärkere Steuerfinanzierung des Sozialbudgets – der Anteil staatlicher Zuschüsse ist seit Beginn der Neunzigerjahre von 31 Prozent auf 39 Prozent gestiegen – kann aber nicht nur mit einer Entlastung bei den Arbeitskosten begründet werden. Sie steht auch im Einklang mit der Debatte um versicherungsfremde Leistungen. Deren Finanzierung wird den Arbeitgebern und Arbeitnehmern auferlegt, obwohl mit diesen Leistungen gesamtgesellschaftliche Aufgaben erfüllt werden, z. B. die beitragsfreie Mitversicherung von Kindern in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV).

Neben dieser größeren finanziellen Verantwortung im Sozialsystem verfolgt die Politik das Ziel, den öffentlichen Haushalt zu konsolidieren. Der Schuldenstand liegt bei über 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Allein der Bund wendet fast ein Fünftel der Steuereinnahmen auf, um seinen Zinspflichten nachzukommen (Klinger 2006, S. 3). Viermal in Folge wurde das Defizitkriterium des Maastricht-Vertrages von einer Neuverschuldung bis zu 3 Prozent des BIP überschritten, und die Europäische Kommission leitete ein Strafverfahren gegen Deutschland ein. So ist die Entscheidung der Bundesregierung schlüssig, den verbleibenden Teil der höheren Mehrwertsteuereinnahmen zum Schuldenabbau zu nut-

Dr. Sabine Klinger, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).

Grafik 1: Entwicklung der Arbeitslosigkeit und des durchschnittlichen Beitragssatzes zur Sozialversicherung 1991–2005 (1000 Personen bzw. vH)



Quelle: BA, BMG.

zen. Bei seinen Bemühungen zu konsolidieren wird der Staat aktuell durch den markanten Konjunkturaufschwung unterstützt. Das BIP und die Steuereinnahmen nehmen kräftig zu, sodass Deutschland 2006 und 2007 das Defizitkriterium wieder einhält.

Über die politische Abwägung der Ziele „Beiträge senken!“ versus „Konsolidieren!“ geben die Daten des Bundeshaushalts Aufschluss, aber auch die Veröffentlichungen der Bundesregierung. Der Jahreswirtschaftsbericht 2006 wurde betitelt mit „Reformieren, investieren, Zukunft gestalten – Politik für mehr Arbeit in Deutschland“ und der Bundeshaushaltsplan mit „Bundeshaushalt 2007 – Erfolgreiche Grundlage für Wachstum und Konsolidierung“. Eine Politik für Arbeit und Konsolidierung müssen einander nicht widersprechen – jedenfalls nicht in der langen Frist. Kurzfristig jedoch reagieren Volkswirt-

schaft und Arbeitsmarkt durchaus unterschiedlich, wenn Steuergelder eingesetzt werden, entweder um die Arbeitskosten zu senken oder um den Haushalt zu konsolidieren.

Diesem kurzfristigen Zielkonflikt geht der Aufsatz auf den Grund. Abschnitt 2 stellt Informationen über die Steuerfinanzierung im Sozialsystem zusammen. Aus der Haushaltsplanung 2006 und 2007 lässt sich ableiten, dass die angekündigte Aufteilung der Einnahmen aus der Mehrwertsteueranhebung für Beitragssenkung und Konsolidierung nur ein Teil der Wahrheit ist. Darüber hinaus ist geplant, dem Sozialversicherungssystem auch Steuermittel zu entziehen, sodass per Saldo fast die gesamten Zusatzeinnahmen in die Konsolidierung fließen. Nachdem

Abschnitt 3 die Auswirkungen der alternativen Mittelverwendung auf die Beschäftigung theoretisch erläutert hat, zeigt Abschnitt 4 die kurzfristigen Effekte mit Hilfe eines makroökonomischen Simulationsmodells. Insofern knüpft diese Arbeit an die genannten Simulationsstudien an. Der Abschnitt 5 resümiert die wichtigsten Erkenntnisse. Erläuterungen zum Simulationsmodell finden sich im Anhang.

2. Steuern im Sozialbudget

2.1 Überblick über die Finanzierungsstruktur des Sozialbudgets

In mehreren Institutionen wird das Sozialbudget umgesetzt (Tabelle 1). Sie vergegenwärtigen seine alltägliche Bedeutung. Mit fast zwei Dritteln des gesamten Volumens bildet „Allgemeine Systeme“ – die Sozialversicherung – den Schwerpunkt.

Das Sozialbudget ist seit 1991 von 450 Mrd. Euro auf 717 Mrd. Euro im Jahr 2005 ausgedehnt worden. Dies entspricht einer Zunahme um 60 Prozent, durchschnittlich 3,5 Prozent pro Jahr. Damit wuchs das Sozialbudget kräftiger als das Bruttoinlandsprodukt. Sein Anteil am BIP stieg folglich von 29 Prozent auf 32 Prozent. Die Beiträge der Arbeitgeber und der Versicherten haben sich relativ zum BIP in dieser Zeit wenig verändert. Den prozentualen Zuwachs schulterte der Staat so gut wie allein.

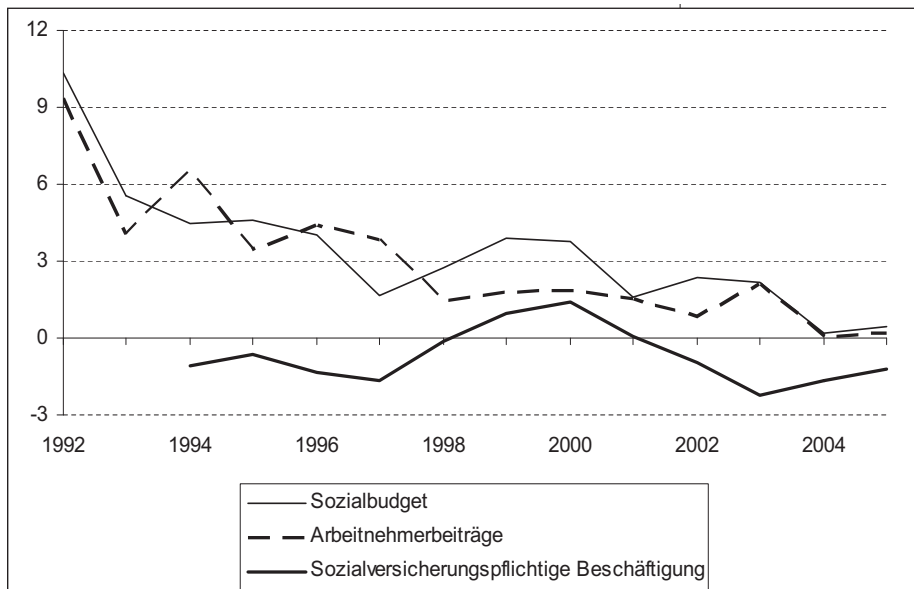
Nach der Wiedervereinigung wurden die Menschen in Ostdeutschland in das

Tabelle 1: Institutionen des Sozialbudgets

Institution	Beispiele
Allgemeine Systeme	Krankenversicherung, Rentenversicherung
Sondersysteme	Alterssicherung der Landwirte
Leistungssysteme des öffentlichen Dienstes	Pensionen
Leistungssysteme der Arbeitgeber	Entgeltfortzahlung, Betriebliche Altersvorsorge
Entschädigungssysteme	Wiedergutmachung
Förder- und Fürsorgesysteme	Kindergeld, Erziehungsgeld
Indirekte Leistungen	Familienleistungsausgleich

Quelle: BMAS.

Grafik 2: Veränderungsraten des Sozialbudgets, der Arbeitnehmerbeiträge und der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung 1992–2005 (vH)



Quelle: BMAS, BA, eigene Berechnungen.

gemeinsame Sozialsystem integriert – mit entsprechenden Folgen für den Finanzbedarf. Insofern sind Vergleiche mit dem Beginn der Neunzigerjahre zu relativieren.

In den Jahren 2004 und 2005 stagnierte die Entwicklung des Sozialbudgets. Die Veränderungsraten in Grafik 2 lassen die Tendenz zu einem langsameren Wachstum erkennen. Sie wurde durch eine Aufwärtsbewegung im konjunkturellen Boom um das Jahr 2000 kurzzeitig durchbrochen. Im Vergleich mit der Veränderungsrate der Zahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter tritt das Dilemma des Sozialstaats hervor. Das – wenn auch schwach – wachsende Sozialbudget wird von immer weniger versicherungspflichtigen Arbeitnehmern und ihren Arbeitgebern getragen. Erst während des Aufschwungjahres 2006 nahm die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wieder zu, oft allerdings in Teilzeit. Deshalb ist fraglich, ob Beitragsausfälle wegen einer geschrumpften Zahl von Arbeitnehmern kompensiert werden können, indem die Personen mit Arbeit ein höheres Einkommen erzielen. Weil das Arbeitsangebot demografisch bedingt sinkt, der soziale Bedarf der Rentnergeneration aber steigt, wird sich dieses Bild noch verschärfen (Hüther/Klös/Seyda 2005, S. 140 ff.; Fuest 2006).

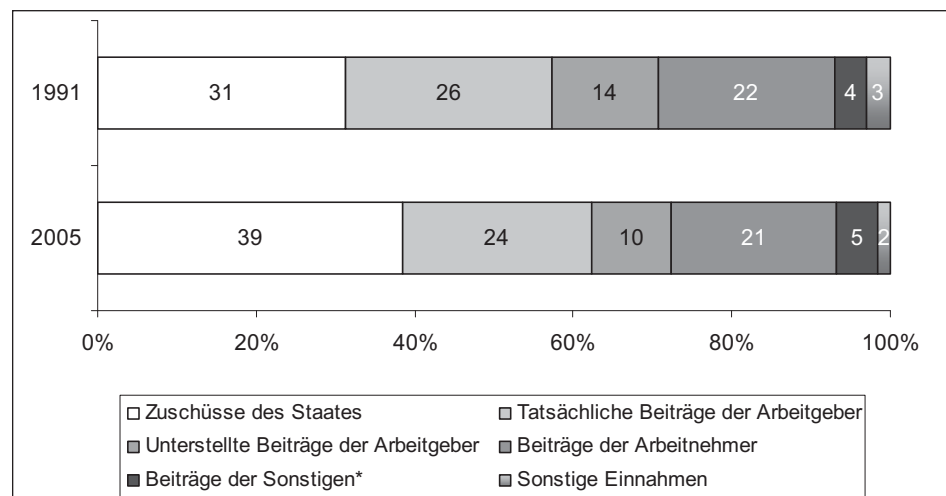
Hat die größere Staatsaktivität im Sozialbudget dazu beigetragen, die Kosten der Arbeit zu verringern und das Sozialsystem beschäftigungsfreundlich zu fi-

nanzieren? Grafik 3 zeigt die Quellen im Vergleich der Jahre 1991 und 2005. Gemessen an den Anteilen, hat sich durchaus ein schwacher Strukturwandel der Finanzierungsformen vollzogen. Zwar machen mit 60 Prozent nach wie vor die Sozialbeiträge der Arbeitgeber und der Versicherten den größten Anteil aus. Seit 1991 ist er aber um 6 Prozentpunkte geschrumpft. Maßgeblich hierfür waren die unterstellten Beiträge der Arbeitgeber, deren Anteil sich von 14 Prozent auf 10 Prozent verringert hat. Unterstellte Beiträge werden in die Rechnung aufgenommen, wenn Arbeitnehmer oder sonstige Berechtigte Leistungen direkt von den Arbeitgebern erhalten, für die es der Sache nach ein beitragsfinanziertes System gibt, z. B. bei Betriebsrenten oder der Beamtenversorgung. Der Anteil der staatlichen Zuschüsse ist von 1991

auf 2005 um 8 Prozentpunkte auf 39 Prozent gestiegen. Derartige Zuschüsse umfassen Transfers aus öffentlichen Mitteln an Institutionen des Sozialbudgets. Dazu zählen auch Einnahmenausfälle.

Von diesen Zuschüssen hat in jüngster Zeit vor allem die Sozialversicherung profitiert. Von 2004 auf 2005 legte hier der Staatszuschuss um 18 Prozent zu, während die gesamte Sozialversicherung um 4 Prozent und das gesamte Sozialbudget nur um 0,4 Prozent wuchs. Damit erhielt die Sozialversicherung 2005 ca. 45 Prozent der staatlichen Zuschüsse (125 Mrd. Euro). Zwischen 2004 und 2005 haben einzig die Beiträge der Arbeitgeber abgenommen. Dies spricht durchaus für eine Umschichtung der Last von den Arbeitgebern hin zum Staat.

Grafik 3: Struktur der Finanzierung des Sozialbudgets 1991 und 2005 (vH)



Quelle: BMAS, BA, eigene Berechnungen.

Tabelle 2: Entwicklung der Beitragssätze zur Sozialversicherung (vH)

	durchschnittlicher Abgabensatz zur SV	Gesetzliche Rentenversicherung	Gesetzliche Krankenversicherung	Gesetzliche Arbeitslosenversicherung	Gesetzliche Pflegeversicherung
	vH				
1991	36,80	17,70	12,30	6,80	
1992	36,53	17,70	12,53	6,30	
1993	37,20	17,50	13,20	6,50	
1994	38,96	19,20	13,26	6,50	
1995	39,21	18,60	13,11	6,50	1,00
1996	40,80	19,20	13,40	6,50	1,70
1997	41,88	20,30	13,38	6,50	1,70
1998	42,14	20,30	13,64	6,50	1,70
1999	41,30	19,50	13,60	6,50	1,70
2000	41,07	19,30	13,57	6,50	1,70
2001	40,88	19,10	13,58	6,50	1,70
2002	41,28	19,10	13,98	6,50	1,70
2003	42,01	19,50	14,31	6,50	1,70
2004	41,92	19,50	14,22	6,50	1,70
2005	42,33	19,50	14,63	6,50	1,70
2006	41,92	19,50	14,22	6,50	1,70
2007	40,72	19,90	14,82	4,20	1,70

Anmerkungen: Bei Änderungen des Beitragssatzes wurde derjenige gewählt, der mehr Monate im Jahr galt.

GKV: durchschnittliche Sätze, Stand 1. Februar 2007, ab 2005 inklusive dem ausgegliederten Satz von 0,9 vH für Zahnersatz

GPV: ohne zusätzliche 0,25 Prozentpunkte für kinderlose Versicherte

Quelle: BMG.

In der Höhe der Beitragssätze zur Sozialversicherung (Tabelle 2) spiegelt sich allerdings keine Umstrukturierung wider. Oft sind die Beitragssätze ebenfalls gestiegen. Es ging weniger um eine Umfinanzierung im Sozialbudget als um eine Aufstockung. Ausnahmsweise anders verhielt es sich in den Jahren 1999 bis 2001: Im Rahmen der ökologischen Steuerreform waren die speziellen Verbrauchsteuern auf Strom und Kraftstoffe eingeführt bzw. erhöht worden. Die zusätzlichen Steuereinnahmen flossen überwiegend in den Bundeszuschuss zur Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) (Heilemann/Gebhardt/v.Loeffelholz, 2003, S. 335 ff.). In diesen Jahren sank der Beitragssatz zur GRV von 19,5 Prozent zunächst auf 19,3 Prozent und dann noch einmal auf 19,1 Prozent. 2003 schon und 2007 wurde er wieder angehoben.

2.2 Wohin fließen die Einnahmen aus der Anhebung der Mehrwertsteuer?

In ähnlicher Weise unterstützen Einnahmen aus der Mehrwertsteueranhebung seit Januar 2007 den Haushalt der Bundesagentur für Arbeit. Sie finanzieren etwa einen Prozentpunkt der Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung um 2,3 Punkte. Bezogen auf das gesamte Sozialsystem, stehen dieser steuerfinanzierten Ent-

lastung aber Belastungen gegenüber: Steuermittel werden aus der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Gesetzlichen Rentenversicherung abgezogen (Tabelle 3). Insbesondere sinken die Zuweisungen des Bundes zur pauschalen Abgeltung versicherungsfremder Leistungen. Per Saldo fließen die zusätzlichen Einnahmen aus der Mehrwertsteueranhebung also fast vollständig in die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen.

Noch drastischer hatte sich die Situation bis zum Winter 2006 dargestellt. Laut Finanzplan 2005-2009 beabsichtigte die Regierung, den Zuschuss für pauschale Abgeltung versicherungsfremder Leistungen in der GKV im Jahr 2007 um 2,7 Mrd. Euro auf 1,5 Mrd. Euro zu senken und ab dem Jahr

2008 zu streichen (Bundestag 2006a, S. 20). Die Diskussion um versicherungsfremde Leistungen und der Wirtschaftsaufschwung 2006 mögen dazu beigetragen haben, dass im Finanzplan 2006-2010 zumindest eine Alternativlösung anstelle der Streichung ab 2008 angestrebt wurde (Bundestag 2006b, S. 19). Die unerwartet hohen Steuereinnahmen ermöglichen schließlich, dass die Regierung zumindest teilweise zum Ziel zurückkehrt, gesamtgesellschaftliche Aufgaben über Steuern zu finanzieren. So stellt der Bundeshaushalt 2007 1 Mrd. Euro für die beitragsfreie Mitversicherung der Kinder in der GKV ein. Das heißt, der Zuschuss wird lediglich um 1,7 Mrd. Euro gekürzt (Bundestag 2007, S. 13).

Dennoch mussten die Gesetzliche Kranken- und Rentenversicherung zum Januar 2007 ihre Beitragssätze anheben. Sie konterkarierten damit zum Teil den positiven Effekt aus der Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung – das Gegenteil dessen, was beschäftigungspolitisch angezeigt wäre.

Solange sich die deutsche Wirtschaft in einem robusten Aufschwung befindet, von dem die Steuereinnahmen und der Arbeitsmarkt profitieren, stehen die beiden Ziele – Senkung der Arbeitskosten und Konsolidierung – auch kurzfristig weniger im Widerstreit. Doch es geht auch um

Tabelle 3: Finanzwirkungen jüngerer haushaltspolitischer Entscheidungen auf die Sozialversicherung im Überblick

	2006	2007	2008	2009	Summe
– Mrd. EUR –					
Entlastungen der Sozialversicherung (Mehreinnahmen)					
<i>Arbeitslosenversicherung</i>					
Unterstützung der Senkung des Beitragssatzes durch Weiterleitung des Aufkommens eines Mehrwertsteuereinkommens (Art. 7 Nr. 4 Haushaltsbegleitgesetz)	0,000	6,468	7,583	7,777	21,828
Summe	0,000	6,468	7,583	7,777	21,828
Belastungen der Sozialversicherung (Mindereinnahmen und Mehrausgaben)					
<i>Gesetzliche Krankenversicherung</i>					
Absenkung und Einstellung der pauschalen Zuweisungen des Bundes (Art. 10 Nr. 1 Haushaltsbegleitgesetz)	0,000	1,700	4,200	4,200	10,100
Absenkung der Bemessungsgrundlage für die Krankenversicherungsbeiträge der Bezieher von Arbeitslosengeld II (Art. 10 Nr. 3 Haushaltsbegleitgesetz)	0,090	0,180	0,180	0,180	0,630
Mehrausgaben im Zuge der Mehrwertsteueranhebung von 16 auf 19 Prozent (Art. 4 Haushaltsbegleitgesetz)	0,000	0,800	0,800	0,800	2,400
<i>Gesetzliche Rentenversicherung</i>					
Pauschale Absenkung des allgemeinen Bundeszuschusses (Art. 11 Nr. 4 Haushaltsbegleitgesetz)	0,170	0,340	0,340	0,340	1,190
Kürzung der Beiträge für Empfänger von Arbeitslosengeld II (Art. 2 Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze)	0,000	1,990	1,930	1,820	5,740
Summe	0,260	5,010	7,450	7,340	20,060

Quellen: Haushaltsbegleitgesetz 2006, Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze, Rede von Bundesgesundheitsministerin Ulla Schmidt vor dem Bundestag vom 28. März 2006, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, Bundeshaushaltsplan 2007.

strukturelle Reformen, die über den aktuellen Konjunkturimpuls hinausreichen. Was dies anbelangt, rangiert das Ziel der Konsolidierung derzeit vor dem Ziel der Verringerung der Arbeitskosten (zur Rolle des Stabilitäts- und Wachstumspakts in diesem Zielkonflikt: Buti/Martins 2006). Die Folgen der unterschiedlichen Zielgewichtung werden nun erläutert und quantifiziert.

3. Beschäftigungseffekte: Erwartungen aus theoretischer Perspektive

Ausgehend von den wirtschaftstheoretischen Zusammenhängen: Welche Wirkungen auf die Beschäftigung sind zu erwarten, wenn die zusätzlichen Einnahmen aus der Mehrwertsteueranhebung wahlweise für die Senkung der Sozialabgaben oder für Konsolidierung verwendet werden?

3.1 Geringere Sozialabgaben

Über zwei Kanäle schafft eine Abgabensenkung Vorteile für die Beschäftigung: über die Arbeitskosten und

über die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Sozialabgaben wirken wie Steuern auf das Arbeitseinkommen. Abgesehen von Ausnahmen in der gesetzlichen Unfall-, Pflege- und Krankenversicherung werden sie je zur Hälfte von Arbeitgebern und Arbeitnehmern entrichtet. Eine Senkung des Beitragssatzes reduziert sofort die Arbeitskosten. Arbeit wird rentabler, und die Unternehmen stellen mehr Personen ein.

Die Entlastung bei den Abgaben

schlägt sich positiv in den Nettoeinkommen sowohl der Unternehmer als auch der Arbeitnehmer nieder. Die verfügbaren Einkommen steigen, und Haushalte und Unternehmer können mehr Geld für Konsum und Investitionen ausgeben. Um die höhere Güternachfrage zu bedienen, lasten die Unternehmen ihre Kapazitäten stärker aus und schaffen auch Arbeitsplätze.

Die Mehrwertsteuer wird von den Unternehmen abgeführt. Wenn die Unternehmen sie zumindest teilweise auf die Konsumenten vorwälzen, steigen die zu zahlenden Bruttopreise. Die verfügbaren Einkommen sinken real, und die Haushalte müssen ihre Konsumgüternachfrage einschränken. Die Betriebe verringern daraufhin ihre Produktion und streichen auch Arbeitsplätze. Gelingt es den Unternehmen nicht (vollständig), die Mehrwertsteuer zu überwälzen, tragen sie einen Teil selbst. Damit verschlechtert sich ihr Gewinn. Auch das kann dazu führen, dass Unternehmen weniger Arbeit nachfragen.

Mindestens ein Teil der positiven Beschäftigungswirkung aus der Beitragssenkung wird also durch die Mehrwertsteuererhöhung zurückgenommen. Die Mehrwert-

steuer belastet aber – anders als die Sozialabgaben – nicht nur die Arbeitseinkommen, sondern auch Transfer- und Kapitaleinkommen, soweit sie für Konsum ausgegeben werden. Wenn es gelingt, Arbeitseinkommen zu Ungunsten anderer Einkommensarten zu entlasten, verbleibt unterm Strich ein positiver Beschäftigungseffekt.

Gegen diese These könnte von Seiten der finanzwissenschaftlichen Theorie eingewendet werden, dass keine Beschäftigungswirkungen resultieren, weil eine Steuer auf das Arbeitseinkommen und eine Konsumsteuer äquivalent seien (Homburg 2004, S. 135 ff.). Dieses Argument lässt sich entkräften, weil es an zu strenge Annahmen geknüpft ist. Zum einen ist die Besteuerungsgrundlage für beide Steuerarten nicht dieselbe: So werden Kapitaleinkommen aus bereits vorliegendem Vermögen, wie Erbschaften, durch die Umsatzsteuer belastet, nicht aber durch Sozialbeiträge. Auch Teile des Transfereinkommens unterliegen keiner Sozialversicherungspflicht; bei konsumtiver Nutzung fällt aber auf sie Mehrwertsteuer an. Zum anderen setzt die Äquivalenz eine allgemeine Verbrauchsteuer voraus. Die Mehrwertsteuer in Deutschland differenziert aber nach Gütergruppen.

Die Beschäftigungseffekte können in den Wirtschaftszweigen unterschiedlich stark ausfallen. Dafür gibt es mehrere Gründe: Erstens sieht die differenzierte Mehrwertsteuer einen Regelsatz, einen ermäßigten Satz und Steuerbefreiungen vor. Auf Exportgüter wird keine Mehrwertsteuer entrichtet und z. B. auf Nahrungsmittel und Bücher nur der ermäßigte Satz. Obwohl die zugehörigen Branchen also nicht oder schwach an der Finanzierung durch die Mehrwertsteuer beteiligt werden, nützen ihnen die Vorteile der Senkung des Beitragssatzes. Zweitens profitieren arbeitsintensive Branchen stärker als kapitalintensive von den geringeren Arbeitskosten, ohne notwendigerweise die Finanzierung über die Mehrwertsteuer in analoger Höhe mitzutragen. Drittens können sich die sektoralen Wirkungen auch deshalb unterscheiden, weil die Wirtschaftszweige unterschiedlich stark auf Schwankungen des BIP reagieren. Dies liegt z. B. daran, dass sie von anderen äußeren Faktoren abhängen, etwa dem Welthandel oder dem Wetter. Dabei ist es unerheblich, ob das BIP sich rein konjunkturell bedingt ändert oder als Reaktion auf eine politische Maßnahme wie die steuerfinanzierte Beitragssenkung.

3.2 Konsolidierung

Im Fall der Konsolidierung treten kurzfristig die negativen Wirkungen der höheren Mehrwertsteuer ein. Die Anhebung des Regelsatzes verursacht einen Ausfall an privater Nachfrage. Mindestens teilweise werden die zusätzlichen 3 Prozentpunkte auf die Verbraucherpreise überwältigt. Konsumgüter, aber auch Wohnbauten verteuern sich. In der Folge sinkt die Kaufkraft der verfügbaren Einkommen und damit die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Der Staat ersetzt die ausgefallene Nachfrage nicht, da er das zusätzliche Geld eben nicht ausgibt, sondern seinen Schuldenstand abbaut.

Langfristig kann die Konsolidierung positive Effekte

entfalten. Die zunächst schwächere Nachfrage würde allmählich durch niedrigere Preise und Zinsen wieder stabilisiert werden. Niedrigere Zinsen regen die Investitionen an. Dadurch würde der Kapitalstock zunehmen, und die Volkswirtschaft käme auf einen höheren Wachstumspfad als vor der Konsolidierung. Zusätzliche Investitionen könnten auch entstehen, wenn sich die Erwartungen der Unternehmen verbessern. Konsolidierungsbemühungen untermauern die Glaubwürdigkeit einer langfristig soliden Fiskalpolitik. Dieser „Vertrauensbonus“ kann bereits kurzfristig Investitionen und Konsum anregen, wie in Irland und Dänemark in den 80er Jahren (Giavazzi/Pagano 1990).

Empfohlen wird aber in der Regel, statt mehr Steuern zu erheben die Staatsausgaben auf die Erfüllung der notwendigen Kernaufgaben zu beschränken (EZB 2006; SVR 2006, S. 295 ff.; GD 2007, S. 53 ff.). Denn erstens geht es nicht um die bloße Einhaltung vorgegebener Kriterien, sondern um eine langfristig tragfähige Finanzpolitik. Sie muss Strukturreformen einschließen, z. B. um die künftigen Verbindlichkeiten im Sozialsystem infolge der demografischen Entwicklung schultern zu können. Der Spielraum für noch höhere Abgaben ist aber begrenzt; im internationalen Maßstab sind die deutschen Steuersätze schon relativ hoch (EZB 2006, S. 67). Zweitens ermöglicht eine erfolgreiche Konsolidierung, die sogenannte „Zinszahlungssteuer“ zu senken. Dies entlastet die private Wirtschaft. Weil die Privaten im Vergleich zum Staat einen größeren Anteil dieser Mittel investieren, führt auch diese Steuersenkung auf einen höheren Wachstumspfad. Zurzeit werden für die Konsolidierung mehr statt weniger Steuern erhoben. Es ist fraglich, ob der Steuersatz später auf dasselbe Maß zurückgeführt wird, wie es im Fall der durch Ausgabenbeschränkung finanzierten Konsolidierung möglich wäre. Vor Steuersenkungen müssen allerdings neben solchen wachstums- und stabilitätspolitischen Aspekten auch verteilungspolitische Notwendigkeiten abgewogen werden.

3.3 Zur Rolle der Lohnpolitik

Die Tarifpartner nehmen großen Einfluss auf die Beschäftigungswirkung. Der Lohn entsteht in Deutschland nicht im vollkommenen Wettbewerb, sondern ist durch Verhandlungen geprägt. Bis zu 60 Prozent der Arbeitnehmer werden nach einem Tarifvertrag bezahlt (Ellguth/Kohaut 2005); die Bedeutung kollektiver Tarifverhandlungen ist entsprechend hoch. Die Forderungen der Arbeitnehmer orientieren sich einerseits an der allgemeinen Arbeitsmarktsituation. Andererseits ermöglicht die Abgabensenkung grundsätzlich höhere Löhne. Zudem könnten die Arbeitnehmer einen Lohnausgleich für den Preisauftrieb infolge der Mehrwertsteuer fordern. Wegen der Terminierung der Lohnrunden dürften die Effekte etwas verzögert einsetzen.

Höhere Löhne haben zwei konträre Folgen. Kurzfristig kräftigen sie das verfügbare Einkommen, und die Güternachfrage steigt. Mittel- bis langfristig konterkarieren sie die Bemühungen, den Preis der Arbeit durch die Senkung

der Lohnnebenkosten zu reduzieren. Steigende Arbeitskosten würden deshalb wieder zu Entlassungen führen. Diese Wirkungskette wird in der folgenden Simulation durch endogene Löhne widerspiegelt. Bei modellendogener Lohnbildung entwickelt sich das Lohnniveau anhand der im Modell erfassten Wechselwirkungen „automatisch“. Die Arbeitnehmer könnten auch – z. B. im Rahmen eines Bündnisses für Arbeit – temporär auf den Inflationsausgleich verzichten. Dies wird in der Simulation durch exogene Löhne dargestellt. Bei exogener Lohnbildung werden die im Modell wirksamen Mechanismen von Hand ausgeschaltet, sodass das geänderte Preisniveau die Löhne nicht beeinflusst. Der Vergleich der Varianten gibt Aufschluss über die Bedeutung der Lohnverhandlungen. Für die Realität ist die Annahme unveränderter Löhne allerdings sehr restriktiv, vor allem über mehrere Jahre gesehen.

4. Simulation: Steuern in der Konsolidierung oder im Sozialbudget

4.1 Simulationsdesign

Simulationsergebnisse werden in der Regel nicht mit der Wirklichkeit verglichen, sondern mit einer kontrafaktischen Situation. Diese sogenannte Referenz oder Basis unterscheidet sich von der Simulation ausschließlich durch die geänderten Parameter der Wirtschaftspolitik. Der künstliche Maßstab stellt sicher, dass im Vergleich zwischen Basis und Simulation die Wirkung der wirtschaftspolitischen Maßnahme isoliert hervortritt und nicht durch andere Faktoren verzerrt wird. Dies setzt freilich voraus, dass die Größe des Effekts nicht z. B. von der aktuellen Konjunktur abhängt.

Folgende Fragen sollen die Simulationsergebnisse beantworten:

- Wie wirkt die Mehrwertsteuererhöhung um 3 Prozentpunkte kurzfristig auf die Gesamtwirtschaft, wenn die zusätzlichen Einnahmen vollständig in die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte fließen? Um dies zu beantworten, wird gegenüber der Referenz der Mehrwertsteuersatz um 3 Prozentpunkte erhöht. Der Schuldenstand des Staates muss dann sinken. Das Simulationsmodell unterscheidet nicht zwischen Gebietskörperschaften; die gesamten Einnahmen bleiben in einem einzigen Staatshaushalt. Da die Mehrwertsteuer aber eine Gemeinschaftsteuer ist, vereinfacht das Modell hier die Realität. Zudem unterscheidet es nicht nach Konsumgütergruppen und enthält deshalb nicht explizit den ermäßigten Steuersatz. Der Regelsatz wird in einen gewichteten durchschnittlichen Satz umgeformt.
- Welche alternative Entwicklung wäre möglich gewesen, wenn die zusätzlichen Steuereinnahmen vollständig zur Senkung der Sozialversicherungsbeiträge eingesetzt worden wären? Die gesamten Einnahmen aus der Mehrwertsteuererhöhung fließen nun in die Sozialversicherung. Die Träger sind damit in der Lage, ihren Beitragssatz zu senken. Um die isolierte Wirkung der

Maßnahme herauszuarbeiten, wird der Staatshaushalt neutral gehalten. Ein zu hoher oder zu niedriger Beitragssatz würde einen Überschuss oder ein Defizit im Staatshaushalt bewirken und dadurch den Schuldenstand verändern. Um haushaltsneutral zu simulieren, wird der Beitragssatz zur Sozialversicherung so festgelegt, dass nach zwölf Quartalen – dem empfohlenen Interpretationshorizont des Modells – der Schuldenstand des Staates denselben Wert annimmt wie in der Referenz.

- Welche Rolle spielt das Verhalten der Tarifpartner? Um eine Vorstellung von der Bedeutung der Lohnverhandlungen zu bekommen, wird die Simulation mit endogenen und mit exogenen Löhnen durchgeführt. Pragmatisch wird hier als exogene Lohnentwicklung diejenige aus dem Basisszenario ohne Politikmaßnahme unterstellt. Damit verzichten die Arbeitnehmer auf einen Ausgleich der Inflation infolge der Mehrwertsteuer. Es werden aber auch Veränderungen des Lohnes ausgeschlossen, die aus der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung resultieren würden.
- Reagieren Wirtschaftszweige unterschiedlich auf die Politikmaßnahmen? In welchem Ausmaß profitieren Branchen mit geringer Steuerbelastung oder hoher Konjunkturreagibilität? Zur Beantwortung dieser Fragen werden die nach sechs Sektoren gegliederten Simulationsergebnisse über die Zahl der abhängig Erwerbstätigen ausgewertet.

4.2 Simulation der kurzfristigen Beschäftigungseffekte

4.2.1 Gesamtwirtschaft

Die Tabelle 4 enthält die wichtigsten Simulationsergebnisse als relative Abweichungen zur Basis. Werden die Zuseinnehmungen der Mehrwertsteuer verwendet, um den öffentlichen Haushalt zu konsolidieren, wirkt dies in der kurzen Frist restriktiv auf die Gesamtwirtschaft. Die Verbraucherpreise erhöhen sich im Durchschnitt des ersten Jahres um 1,2 Prozent. Dies steht im Einklang mit der sofortigen Preiswirkung, die die Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute ermittelt hat (GD 2007, S. 36 f.). Bislang steigt das Preisniveau gedämpft, weil die Anhebung der Mehrwertsteuer von der „Netto-Senkung“ des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung und von Rabattaktionen begleitet wurde. Die Überwälzung dürfte sich in den kommenden Wochen fortsetzen.

Das höhere Preisniveau schwächt die realen verfügbaren Einkommen. Als Folge sinkt der reale private Verbrauch um 1,9 Prozent. Obgleich die Exporte sich etwas besser entwickeln, liegt das BIP um 0,7 Prozent niedriger als in der Referenz. Dies geht mit einer schwächeren Auslastung der Produktionskapazitäten einher. Dadurch verschlechtert sich auch die Situation am Arbeitsmarkt. Es gibt bereits im Durchschnitt des ersten Jahres 0,2 Prozent weniger Beschäftigte (82.000 Personen) und 0,9 Prozent mehr arbeitslose Personen. Im Durchschnitt des dritten Jahres sind es sogar doppelt so viele.

Tabelle 4: Kurzfristige Wirkungen alternativer Verwendungen der zusätzlichen Einnahmen aus der Mehrwertsteuer (Abweichungen zur Basis in vH)

	Endogene Löhne						Exogene Löhne					
	Konsolidierung			Abgabensenkung (-2,592 Punkte)			Konsolidierung			Abgabensenkung (-2,642 Punkte)		
Im Durchschnitt des Jahres	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Relative Abweichung zur Basis (vH)												
Abhängige Beschäftigung	-0,24	-0,46	-0,52	0,07	0,26	0,47	-0,24	-0,46	-0,51	0,07	0,27	0,50
Arbeitslosigkeit	0,92	1,66	1,84	-0,25	-0,94	-1,74	0,92	1,67	1,83	-0,28	-0,98	-1,85
BIP, real	-0,72	-0,60	-0,53	0,21	0,40	0,51	-0,72	-0,61	-0,52	0,23	0,41	0,54
Privater Konsum, real	-1,88	-1,51	-1,30	0,39	0,17	0,56	-1,88	-1,53	-1,58	0,43	0,15	0,25
Investitionen, real	-0,90	-1,40	-1,37	0,39	1,72	1,87	-0,90	-1,39	-1,08	0,41	1,81	2,31
Exporte, real	0,20	0,17	-0,03	0,13	0,85	0,73	0,20	0,20	0,33	0,13	0,92	1,21
Importe, real	-1,71	-1,50	-1,09	0,56	1,43	1,57	-1,71	-1,50	-0,92	0,60	1,49	1,85
Arbeitskosten	-0,33	-0,34	-0,17	-0,90	-0,27	0,21	-0,32	-0,66	-0,66	-0,91	-0,67	-0,40
Bruttolohn je Arbeitnehmer	-0,10	0,11	0,34	0,03	0,50	0,77	-0,09	-0,22	-0,17	0,03	0,09	0,13
Nettolohn je Arbeitnehmer	-0,03	0,19	0,38	1,52	1,85	2,01	-0,01	-0,06	-0,01	1,55	1,55	1,54
Verfügbares Einkommen	-0,85	-0,45	-0,15	1,56	1,17	1,47	-0,85	-0,51	-0,59	1,61	1,10	0,95
Verbraucherpreisindex	1,23	1,32	1,40	1,10	0,92	0,84	1,23	1,29	1,28	1,10	0,87	0,68
Schuldenstand des Staats	-0,60	-1,40	-2,20	0,04	0,06	0,00	-0,60	-1,40	-2,20	0,05	0,11	0,03

Quelle: Eigene Berechnungen.

Werden die Steuereinnahmen hingegen vollständig verwendet, um die Sozialversicherungen zu entlasten, kann der durchschnittliche Beitragssatz unter der Prämisse der Budgetneutralität um ca. 2,6 Punkte gesenkt werden. Dies fördert die wirtschaftliche Entwicklung und den Arbeitsmarkt, zunächst verhalten, dann kräftiger. Die Arbeitskosten sinken im Durchschnitt des ersten Jahres um 0,9 Prozent. Sowohl die Zahl der Beschäftigten als auch der Nettolohn pro Arbeitnehmer steigen, sodass die Lohnsumme wächst. Die verfügbaren Einkommen nehmen um mehr als 1,5 Prozent zu. Die Senkung der Arbeitskosten dämpft den Preisanstieg infolge der Mehrwertsteueranhebung; der Verbraucherpreisindex wächst hier nur um 1,1 Prozent mit nachlassender Tendenz. Trotz des Preisauftriebs überwiegen die positiven Kräfte. Die verbesserte Wettbewerbsfähigkeit erhöht die ausländische Nachfrage nach Exportgütern; sie liegen zunächst 0,1 Prozent, später 0,7 Prozent über der Referenz. Das BIP insgesamt ist um 0,2 Prozent größer als in der Basis.

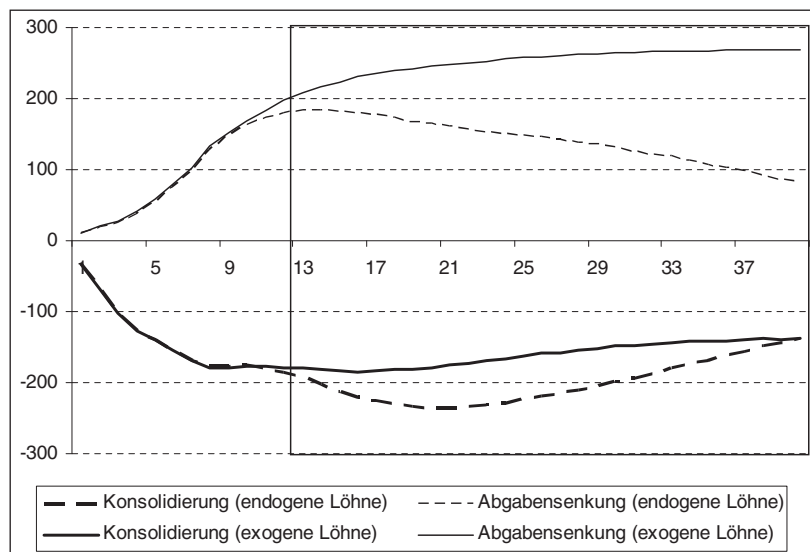
Sowohl die Kosteneffekte als auch die Nachfrageeffekte führen zu einem Anstieg der Beschäftigung. Er beträgt zunächst nur 0,1 Prozent, wächst aber im Durchschnitt des dritten Jahres auf 0,5 Prozent oder 165.000 Personen. Entsprechend nimmt die Arbeitslosigkeit ab. Unterm Strich erweist sich die Umfinanzierung in der Sozialversicherung als beschäftigungsfreundlich. Die positiven Ef-

ekte der Beitragssenkung überwiegen die Belastungen durch die Steuererhöhung.

Dieses Szenario ist allerdings nicht nachhaltig (Grafik 4). Das Simulationsmodell betont vor allem kurzfristige Zusammenhänge. Deshalb sollten die Kurven innerhalb der schraffierten Fläche nicht quantitativ interpretiert werden. Sie zeigen aber sowohl für die Konsolidierung als auch für die Abgabensenkung neue Tendenzen, die anhand mittel- und langfristig ausgerichteter Modelle (z. B. Schnur/Zika 2007) untersucht werden müssen. Im Fall der Abgabensenkung wälzen die Arbeitnehmer in zeitverzögerten Lohnrunden einen guten Teil der Preiserhöhung auf die Löhne zurück. Als Folge steigen die Lohnkosten, Arbeit wird wieder teurer, und die Beschäftigung geht wieder zurück. Verzichten die Arbeitnehmer hingegen auf den Inflationsausgleich, kann der erreichte Beschäftigungszuwachs auch über das dritte Jahr hinaus gehalten werden. Bei der Konsolidierung zeigt sich der Einfluss der Lohnentwicklung ebenfalls erst jenseits des Interpretationshorizonts. Er fällt zudem kleiner aus, denn die Arbeitnehmer können die Rückwälzung der höheren Preise auf die Löhne schlechter durchsetzen. Aufgrund der höheren Arbeitslosenzahl hat sich die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften verringert.

Die Grafik 4 zeigt zudem, dass die Konsolidierung eine „Durststrecke“ am Arbeitsmarkt hervorruft, die nicht

Grafik 4: Wirkungen alternativer Verwendungen der zusätzlichen Einnahmen aus der Mehrwertsteuer auf die Beschäftigung (Abweichungen zur Basis in 1000 Personen)



Quelle: eigene Berechnungen.

dauerhaft zu sein scheint. Mehrere Mechanismen, die nicht in dem Kurzfristmodell erfasst werden, lassen langfristige Vorteile der Konsolidierung erwarten. Wie vorn beschrieben, gehören dazu die Handlungsfähigkeit des Staates, die Spielräume für Zins- und Abgabensenkungen, wenn der Schuldendienst kleiner wird. Für die kurze Frist fällt das Plädoyer zwar zu Gunsten einer größeren Steuerfinanzierung in der Sozialversicherung aus. Es bleibt aber offen, welche Mittelverwendung langfristig zum größeren wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Erfolg führt.

4.2.2 Die kurzfristigen Beschäftigungswirkungen nach Wirtschaftszweigen

Zwischen den Sektoren unterscheiden sich der Exportanteil, die Arbeitsintensität, die Konjunkturreakibilität, die Reaktion der Güternachfrage auf geänderte Preise, die Tarifbindung. Für eine dezidierte empirische Auswertung nach Wirtschaftszweigen müsste das Modell all diese Informationen auf der disaggregierten Ebene verarbeiten. Tatsächlich führen Beschränkungen in der Datenverfügbarkeit und in der Modellspezifikation dazu, dass im We-

sentlichen die Faktoren Exportanteil und Konjunkturreakibilität die Sektoreffekte im Modell erklären.

Die Exportwirtschaft wird von der Mehrwertsteuer nicht belastet. Besonders kräftig exportiert das Produzierende Gewerbe ohne Bau. Hier werden Kraftwagen/Kraftwagenteile, Maschinen und Chemische Erzeugnisse produziert. Diese drei Gütergruppen zusammen machten in den zurückliegenden Jahren etwa 45 Prozent des deutschen Exportwerts aus. Das Produzierende Gewerbe dürfte deshalb relativ wenig der Gesamtlast aus der Steuererhöhung tragen und überdurchschnittlich von der steuerfinanzierten Senkung des Beitragssatzes profitieren. Tabelle 5 bestätigt diese Erwartung. Das Produzierende Gewerbe verliert im Fall der Konsolidierung im Durchschnitt des dritten Jahres mit 0,2 Prozent (18.000 Personen) unterdurchschnittlich viele Arbeitsplätze und gewinnt im Fall der steuerfinanzierten Abgabensenkung mit 0,7 Prozent (51.000 Personen) überdurchschnittlich an

Beschäftigung.

Auf Schwankungen im realen BIP reagieren dienstleistungsnahe Branchen besonders kräftig. Aus diesem Grund verlieren durch die Konsolidierung Finanzierung,

Tabelle 5: Wirkungen alternativer Verwendungen der zusätzlichen Einnahmen aus der Mehrwertsteuer auf die Beschäftigung nach Wirtschaftszweigen (endogene Löhne)

	Konsolidierung			Abgabensenkung (-2,592 Punkte)		
Im Durchschnitt des Jahres	1	2	3	1	2	3
Absolute Abweichung der Zahl abhängig Erwerbstätiger zur Basis (1000 Personen) im Sektor						
Land- und Forstwirtschaft	-1	-1	-1	0	0	1
Produzierendes Gewerbe (ohne Bau)	-11	-12	-18	5	28	51
Bau	-2	-3	-4	1	1	1
Handel, Gastgewerbe, Verkehr	-11	-32	-47	2	14	36
Finanzierung, Vermietung, Unternehmensdienstleister	-45	-91	-83	12	38	62
Öffentliche / private Dienstleister	-13	-22	-26	3	8	14
Durchschnitt je Sektor	-14	-27	-30	4	15	28
Relative Abweichung der Zahl abhängig Erwerbstätiger zur Basis (vH) im Sektor						
Land- und Forstwirtschaft	-0,18	-0,22	-0,23	0,04	0,09	0,15
Produzierendes Gewerbe (ohne Bau)	-0,14	-0,16	-0,24	0,06	0,37	0,67
Bau	-0,12	-0,16	-0,26	0,05	0,07	0,09
Handel, Gastgewerbe, Verkehr	-0,13	-0,37	-0,55	0,03	0,16	0,42
Finanzierung, Vermietung, Unternehmensdienstleister	-0,80	-1,60	-1,39	0,21	0,67	1,05
Öffentliche / private Dienstleister	-0,12	-0,20	-0,24	0,03	0,07	0,13
Gesamtwirtschaft	-0,24	-0,46	-0,52	0,07	0,26	0,47

Quelle: Eigene Berechnungen.

Vermietung und unternehmensnahe Dienstleistungen mit 1,4 Prozent (83.000 Personen) sowie Handel, Gastgewerbe und Verkehr mit 0,6 Prozent (47.000 Personen) recht viele Arbeitsplätze. Wenn das BIP hingegen nach der Abgabensenkung zunimmt, profitieren diese Sektoren auch besonders kräftig, mit 1,1 Prozent (62.000) bzw. 0,4 Prozent (36.000) mehr Beschäftigungsverhältnissen. Dies betrifft zugleich zwei Wirtschaftszweige, die aufgrund des hohen Anteils von Dienstleistungen auch besonders arbeitsintensiv sein dürften.

Wesentlich weniger Bewegung zeigen die öffentlichen und privaten Dienstleister (z. B. öffentliche Verwaltung, Bildungs- und Gesundheitswesen), obwohl hier ebenfalls von einer hohen Arbeitsintensität ausgegangen werden kann, und die Land- und Fortwirtschaft. Beide Sektoren unterliegen zu einem geringeren Teil den Gesetzen des Marktes. Andere Bestimmungsgrößen werden hier relevant, z. B. hoheitliche Aufgaben oder die Regeln der Europäischen Union für die Landwirtschaft. Aus diesen Gründen besitzt das BIP hier einen kleineren Einfluss. Entsprechend geringfügig schwankt die Beschäftigung.

5. Fazit

Politik für Arbeit oder Konsolidierung – in der kurzen Frist eröffnen diese Ziele ein Spannungsfeld, in dem die Bundesregierung bei der Verwendung der zusätzlichen Einnahmen aus der Mehrwertsteueranhebung agiert. Der markante Konjunkturaufschwung der deutschen Wirtschaft entschärft den Konflikt aktuell. Wohl auch deshalb ist es der Bundesregierung möglich, die Priorität so deutlich auf die Konsolidierung der Staatsfinanzen zu legen.

Der Zeitpunkt könnte günstiger kaum sein. Die Konsolidierung entzieht der Wirtschaft temporär Nachfrage und verringert dadurch das Beschäftigungsniveau. Dass eine Durststrecke überwunden wird, bis sich die langfristigen positiven Effekte entfalten, fällt kaum auf in einer Aufschwungphase, die durch immer neue Höchstwerte der Indizes über das wirtschaftliche Klima gekennzeichnet ist.

Den Königsweg zu mehr Beschäftigung wird es nicht geben. Über den Aufschwung hinaus sind deshalb beide Ziele von Bedeutung für das Wirtschaftswachstum. Die wachsende Steuerfinanzierung im Sozialbudget hat bislang aber kaum dazu beigetragen, Lohn und Finanzierung der sozialen Sicherung voneinander zu entkoppeln und dadurch die Kosten der Arbeit zu senken. Die Beitragssätze zur Sozialversicherung sind jedenfalls kaum einmal gesunken. Gerade dies führt aber den Simulationen zufolge bereits kurzfristig zu Beschäftigungserfolgen, die – in Abhängigkeit von der Lohnpolitik der Tarifpartner – auch nachhaltig sein können.

Anhang: Das IAB/RWI-Modell

Simuliert wurde mit der IAB-Version des Konjunkturmodells des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) (Barabas/Döhrn 2006). Es handelt sich um ein makroökonomisches Mehrgleichungsmodell für die kurze Frist (siehe Tabelle 6 für einen Überblick). Der Realität – und damit dem Ziel einer hohen Anpassungsgüte – angemessen, setzt sich die theoretische Grundlage eklektisch zusammen. Als Konjunkturmodell soll es aber vor allem kurzfristig relevante Zusammenhänge abbilden. Insofern betont es Elemente der keynesianischen Makrotheorie besonders und misst der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage einen hohen Stellenwert bei. Entsprechend beträgt der Interpretationshorizont für Simulationen zwölf Quartale.

Das Kernmodell erklärt die Nachfrage, die Entstehung und die Verteilung des Nationaleinkommens, die Preise und die Staatsaktivität in ca. 150 Gleichungen. Daran werden weitere arbeitsmarktrelevante Module und technische Hilfgleichungen angeschlossen.

Das Arbeitsmarktmodul unterteilt die Zahl der Erwerbstätigen nach Regionen Ost- und Westdeutschland, nach Wirtschaftszweigen und nach Stellung im Beruf (Arbeiter / Angestellte / Beamte / Azubis). Die Disaggregation vermittelt einen Eindruck von den kurzfristigen Wirkungen wirtschaftspolitischer Impulse auf die Struktur des Arbeitsmarktes. Allerdings haben Verschiebungen in diesen Strukturen keine Rückwirkungen zum Kernmodell. Die Verhaltensgleichungen für die Erwerbstätigkeit nach Wirtschaftszweigen werden „bottom up“, d. h. einzeln und nach Regionen getrennt, geschätzt. Erklärende Variablen sind durchaus gesamtdeutsch, denn diese tiefe Disaggregation des Modells betrifft nur die Erwerbstätigkeit, sodass adäquate erklärende Variablen fehlen würden. Hilfsvariablen stellen die Konsistenz zur gesamtwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit sicher, welche in der Beschäftigungsfunktion des Kernmodells geschätzt wird.

Das Arbeitszeitmodul integriert die Arbeitszeitrechnung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Sie setzt sich aus mehreren Komponenten zusammen, z. B. tariflichen Vorgaben oder dem Krankenstand. Daraus wird die tatsächliche Arbeitszeit für unterschiedliche Erwerbsformen bestimmt.

Das Budgetmodul enthält Einnahme- und Ausgabepositionen der Bundesagentur für Arbeit.

Durch die drei neuen Module zählt das IAB/RWI-Modell 450 Gleichungen. Sie werden einzeln mit der gewöhnlichen Methode der Kleinsten Quadrate geschätzt. Der Stützbereich ist ein moving window von 40 Quartalen, derzeit von 1995:1 bis 2004:4. Da das Modell schwach nicht-linear ist, wird es iterativ mit dem Gauss-Seidel-Algorithmus gelöst. Die Anpassung der Einzelgleichungen ist gut, die Modelleigenschaften sind stabil.

Tabelle 6: Überblick über die IAB-Version des RWI-Konjunkturmodells

Inhaltliche Kriterien	
Typ	Erweiterung eines makroökonomischen Konjunkturmodells
Theoretische Grundlage	Primär keynesianisch; auch neoklassische, monetaristische und heuristische Elemente
Hauptsächlich erklärte Module	Kernmodell: Entstehung, Verteilung, Verwendung, Preise, Staat; In der IAB-Version zusätzlich Arbeitsmarkt, Arbeitszeit, Budget der BA
Sektorale Gliederung	6 Wirtschaftszweige
Technische Kriterien	
Größe	450 Gleichungen
Schätzung	OLS in Einzelgleichungen
Stützzeitraum	Moving window von 40 Quartalen; Hier: 1995:1-2004:4
Interpretationsfrist	Für Prognosen: bis 8 Quartale; Für Simulationen: bis 12 Quartale
Simulationsrelevante Merkmale	
abhängige Beschäftigung	Beschäftigte im 1. Arbeitsmarkt als Funktion von BIP, Arbeitszeit, Lohn, verzögerter endogener Variable; Beschäftigte im 2. Arbeitsmarkt exogen
Arbeitslosigkeit	Δ Arbeitslose als Funktion von Δ Erwerbspersonenpotenzial, Δ Selbstständige, Δ (Arbeitnehmer - Arbeitslose mit Nebenjob - Beschäftigte im 2. Arbeitsmarkt), Δ (Stille Reserve in Maßnahmen - Trainingsteilnehmer)
Löhne	Tariflohn- und -gehaltsentwicklung als Funktion von Verbraucherpreisindex und Arbeitslosenquote; Bruttolohn- und -gehaltssumme je Arbeitnehmer als Funktion von Tariflohn- und -gehaltsentwicklung, täglicher Arbeitszeit, Arbeitstagen und Kapazitätsauslastung
Verbraucherpreisindex	Verbraucherpreisindex als Funktion von realem BIP, Lohnstückkosten, realem Import, Importpreisen und Kapazitätsauslastung
SV-Beitragssatz	Exogener, durchschnittlicher Beitragssatz; Beiträge werden hälftig entrichtet; Arbeitnehmerbeiträge beeinflussen über Nettolohn- und -gehaltssumme das verfügbare Einkommen; Arbeitgeberbeiträge beeinflussen Arbeitskosten und Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit
MwSt-Satz	Exogener Steuersatz, ergibt durch Schätzung mit privatem und staatlichem Konsum einen durchschnittlichen Satz und das Aufkommen; Beeinflusst Preisindizes für privaten Verbrauch, Staatsverbrauch, Wohnungsbau
Budgetneutralität	Ausgleich des Schuldenstands des Staates nach 12 Quartalen

Quelle: Eigene Darstellung.

Literatur:

- Bach, H.-U. / Koch, S. / Spitznagel, E. (2004): Politiksimulationen: Was würde eine andere Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik bringen?, IAB Kurzbericht 7/2004, Nürnberg.
- Barabas, G. / Döhrn, R. (2006): Konjunktur und Arbeitsmarkt. Simulationen und Projektionen mit der IAB-Version des RWI-Konjunkturmodells, IAB Forschungsbericht 20/2006, Nürnberg.
- Deutscher Bundestag (2006a): Finanzplan des Bundes 2005 bis 2009, Bundestagsdrucksache 16/751, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2006b): Finanzplan des Bundes 2006 bis 2010, Bundestagsdrucksache 16/2301, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2007): Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2007 (Haushaltsgesetz 2007), Bundestagsdrucksache 16/3125, Berlin.
- Buscher, H. et al. (2001): Empirical macro models under test. A comparative simulation study of the employment effects of a revenue neutral cut in social security contributions, Economic Modelling 18, S. 455-474.
- Buti, M. / Martins, J. N. (2006): Reducing implicit liabilities: The new stability pact will (moderately) help, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 55, 3, S. 289-304.
- Distelkamp, M. / Meyer, B. / Wolter, M. (2005): Gesundheitsprämie versus Bürgerversicherung – Beschäftigungseffekte der Finanzierungsreform im Gesundheitswesen, GWS Discussion Paper 2/2005, Osnabrück.
- Ellguth, P. / Kohaut, S. (2005): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel, WSI-Mitteilungen, 7, S. 398-403.
- Europäische Zentralbank (EZB) (2006): Die Bedeutung von Reformen der Staatsausgaben für Wirtschaftswachstum und Stabilität, Monatsbericht 4/2006, S. 67-81.
- Fehr, H. / Jess, H. (2006): Health premiums or health contributions? An evaluation of health care reform options in Germany, Schmollers Jahrbuch 126, 1, S. 21-57.
- Feil, M. / Klinger, S. / Zika, G. (2006): Sozialabgaben und Beschäftigung. Simulationen mit drei makroökonomischen Modellen, IAB Discussion Paper 22/2006, Nürnberg.

- Fuest, C. (2006): Implizite Staatsverschuldung, Strukturreformen und Europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 55, 1, S. 315-323.
- Gemeinschaftsdiagnose (GD) (2007): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2007, Download unter <http://www.iwh-halle.de/publik/sonst/gd/2007f/gd.pdf> am 20.4.2007.
- Giavazzi, F. / Pagano, M. (1990): Can severe fiscal contractions be expansionary? Tales of two small European countries, NBER Macroeconomics Annual, S. 75-122.
- Heilemann, U. / Gebhardt, H. / v. Loeffelholz, H. D. (2003): Wirtschaftspolitische Chronik der Bundesrepublik, 2. Aufl., Stuttgart.
- Homburg, S. (2004): Allgemeine Steuerlehre, 4. Aufl., München.
- Hüther, M. / Klös, H.-P. / Seyda, S. (2005): Zur Verzahnung von Familienpolitik und Bildungspolitik: eine wirtschaftspolitische Einordnung, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 54, 2, S. 139-159.
- Klinger, S. (2006): Mehrwertsteuererhöhung: Wie wären die Steuergelder am besten angelegt? IAB Kurzbericht 29/2006, Nürnberg.
- Meinhardt, V. / Zwiener, R. (2005): Gesamtwirtschaftliche Wirkungen einer Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Sozialversicherung, DIW Berlin: Politikberatung kompakt, 7, Berlin.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2002): Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahresgutachten 2002/2003, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2005): Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen, Jahresgutachten 2005/2006, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2006): Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen, Jahresgutachten 2006/2007, Wiesbaden.
- Schnur, P. / Zika, G. (2007): Mehrwertsteuererhöhung: Längerfristige Effekte alternativer Mittelverwendung, Sozialer Fortschritt 56, 4, S. 105-112.
- Zika, G. (1997): Die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge, IAB Werkstattbericht 7/1997, Nürnberg.