

Ausgabe Nr. 7 / 21.5.2004

In aller Kürze

➤ Die Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik hat den Haushalt der BA in den letzten 10 Jahren beträchtlich belastet und eine Senkung des Beitragssatzes verhindert.

➤ Es gibt gute Gründe, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, z. B. Berufliche Weiterbildung und Beschäftigung schaffende Maßnahmen anders zu finanzieren, etwa aus Steuern. Bei voller Finanzierung dieser Maßnahmen aus anderen Quellen hätte die BA den Beitragssatz im Schnitt um 1,2 Prozentpunkte senken können.

➤ Aber je nach dem wie eine solche finanzielle Entlastung gegenfinanziert wird, kommt es zu negativen Folgewirkungen und es bleiben im gesamtwirtschaftlichen Saldo unterschiedlich große Arbeitsmarktwirkungen übrig.

➤ Eine reine Kreditfinanzierung hätte im Durchschnitt der letzten 10 Jahre zu rd. 140.000 Beschäftigten mehr und zu gut 90.000 Arbeitslosen weniger geführt. Bei entsprechend höherer Mehrwertsteuer wären es rd. + 80.000 bzw. - 60.000 gewesen. Ein höherer Solidaritätszuschlag hätte knapp + 50.000 bzw. - 50.000 gebracht.

➤ Mögliche Reaktionen der Lohn- und Geldpolitik auf die untersuchten Finanzierungsalternativen hätten deren positive Wirkungen jedoch weiter geschmälert.

Autor/in

*Hans-Uwe Bach
Susanne Koch
Eugen Spitznagel*

Politiksimulationen

Was würde eine andere Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik bringen?

Simulation von Alternativen mit einem ökonometrischen Modell – Leicht positive Arbeitsmarkteffekte bei Senkung des Beitragssatzes zur BA

Die aktive Arbeitsmarktpolitik der BA hat in den 90er Jahren offene Arbeitslosigkeit zum Teil verhindert. Dafür wurden einerseits beträchtliche Finanzmittel eingesetzt und andererseits in hohem Maße Ausgaben für die passive Arbeitsmarktpolitik vermieden. Per Saldo wurde der Haushalt der BA jedoch belastet und es blieb kein Raum, den Beitragssatz zu senken. Ein niedrigerer Beitragssatz hätte die Lohnnebenkosten verringern, den Faktor Arbeit verbilligen und die Beschäftigung fördern können. Eine andere Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, etwa aus Steuermitteln, auch weil z. B. der Aufbau Ost als gesamtgesellschaftliche Aufgabe angesehen werden kann, hätte dies möglicherweise zu Wege gebracht.

Mit einem ökonometrischen Simulationsmodell, das volkswirtschaftliche Zusammenhänge berücksichtigt, werden Richtung und Größenordnung gesamtwirtschaftlicher Wirkungen unterschiedlicher Finanzierungsalternativen analysiert, insbesondere im Hinblick auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit.

Arbeitsmarkt und Haushalt der BA

Die Entwicklung am Arbeitsmarkt in Deutschland war in den 90er Jahren tendenziell geprägt von abnehmender Erwerbstätigkeit und steigender Arbeitslosigkeit. Konjunkturelle und strukturelle Faktoren sowie die Transformationsprobleme der Wirtschaft in Ostdeutschland haben dabei das Arbeitsmarktgeschehen stark beeinflusst. Immer mehr zeigte sich, dass Fehlentwicklungen am Arbeitsmarkt auch die sozialen Sicherungssysteme gefährden, da sie zu Mehrausgaben und Mindereinnahmen führen. So hat die BA von 1990 bis 2002 rd. 632 Mrd € ausgegeben und nur rd.

575 Mrd € eingenommen (vgl. *Tabelle 1, Seite 2*). Der negative Finanzierungssaldo von rd. 57 Mrd € wurde im Wesentlichen durch den gesetzlich vorgeschriebenen Bundeszuschuss ausgeglichen.

Die Entwicklung des Haushalts der BA ist seit Anfang der 90er Jahre stark geprägt von den Herausforderungen der deutschen Wiedervereinigung. So hat u.a. die Förderung von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen (ABM und SAM) und beruflicher Weiterbildung (FbW) offene Arbeitslosigkeit in erheblichem Umfang verhindert. Dadurch wurden zwar Ausgaben für die passive Arbeitsmarktpolitik (vor allem das Arbeitslosengeld) vermieden, per Saldo blieb aber ein beträchtlicher Netto-Fi-

nanzbedarf. Der regional gegliederte BA-Haushalt zeigt dabei ein gegensätzliches Bild: Während in Westdeutschland in diesem Zeitraum ein (kumulierter) Einnahmenüberschuss von 111 Mrd € erzielt wurde, lief in Ostdeutschland ein Defizit von insgesamt 168 Mrd € auf, das weitgehend durch den forcierten Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen verursacht wurde.

Es gibt einige gute Gründe, die aktive Arbeitsmarktpolitik nicht überwiegend aus Einnahmen der BA, sondern verstärkt auch aus anderen Quellen zu finanzieren. So wird durch die Teilnahme an Maßnahmen der BA – zumindest kurzfristig – auch Arbeitslosenhilfe eingespart, die vom Bund zu tragen wäre. Es fließen bei ABM und SAM mehr Steuern in die Kassen der Gebietskörperschaften, und es werden Beiträge zur Verbesserung der Infrastruktur erbracht. Die Förderung der beruflichen Weiterbildung könnte man – aus der Perspektive lebenslangen Lernens – auch als gesamtgesellschaftliche Aufgabe ansehen und über Steuern finanzieren. Beim Aufbau Ost kann generell eine Finanzierung auf breiterer Basis mit der gesamtstaatlichen Verantwortung begründet werden, die der Bund im besonderen Maße trägt, auch unter sozialpolitischen Gesichtspunkten.

Ohne diese Finanzierungslasten aus der Arbeitsmarktpolitik hätten der Beitragssatz zur BA und mit ihm die Lohnnebenkosten budgetneutral beträchtlich sinken und auch die Arbeitnehmereinkommen von Sozialbeiträgen entlastet werden können. Deshalb ist zu fragen, mit welchen gesamtwirtschaftlichen Effekten denn zu rechnen gewesen wäre, wenn Teile der aktiven Arbeitsmarktpolitik in der Vergangenheit nicht aus Beitragseinnahmen finanziert worden wären, sondern in vollem Umfang aus dem Steueraufkommen oder mit staatlichen Krediten. Wie hätte sich ein entsprechend niedrigerer Beitragssatz zur BA ausgewirkt?

Finanzierungsalternativen

Zur Beantwortung dieser Fragen werden alternative Formen der Finanzierung wichtiger Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik der BA in den Jahren 1992 bis 2002 analysiert: Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM), Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) und Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW). Die Jahre vor 1992 bleiben hier außer Betracht, weil sie von Sondereinflüssen geprägt waren. So wurde in den ersten

Jahren nach der Vereinigung in Ostdeutschland massiv Kurzarbeit als „Maßnahme der ersten Stunde“ eingeführt, oftmals mit 100 % Arbeitszeitausfall, also faktischer Arbeitslosigkeit („unemployment on the job“). Gleichwohl waren in diesen Jahren drastische Beschäftigungseinbrüche zu verzeichnen.

Für ABM, SAM und FbW (einschl. Unterhaltsgeld) hat die BA im Zeitraum 1992 bis 2002 im Schnitt pro Jahr rd. 12,5 Mrd € ausgegeben (vgl. **Tabelle 2**). Das waren 24 % ihrer Gesamtausgaben. Der Bund hat in diesen Jahren einen Zuschuss von jährlich rd. 4,9 Mrd € zum Ausgleich des Haushalts der BA geleistet. Hätte er die genannten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik *vollständig* finanziert, dann wären – unter sonst gleichen Bedingungen – im Haushalt der BA nicht Defizite, sondern Überschüsse in Höhe von 7,6 Mrd € erzielt worden. Diese Überschüsse hätten (bei ausgeglichenem Haushalt) als Beitragssatzsenkung an die Betriebe und Arbeitnehmer weitergegeben werden können. Der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung hätte in diesem Zeitraum dann rechnerisch bei etwa 5,3 % liegen können, also um durchschnittlich 1,2 Prozentpunkte unter dem tatsächlichen.

Tabelle 1

Entwicklung des BA-Haushalts 1990 bis 2002 (in Mio Euro)														
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Summe
Einnahmen														
West	20.738	31.313	35.352	37.865	39.623	39.620	40.516	41.274	40.445	41.699	43.251	44.423	44.681	500.801
Ost	1.684	4.574	5.388	5.651	6.218	6.504	6.434	6.352	6.127	6.256	6.354	6.259	6.204	74.005
Insg.	22.422	35.888	40.740	43.516	45.841	46.124	46.949	47.626	46.572	47.955	49.606	50.682	50.885	574.806
Ausgaben														
West	21.179	21.509	24.281	30.126	29.766	31.353	34.447	32.774	30.774	31.642	30.931	33.227	37.697	389.707
Ost	1.257	15.265	23.536	25.879	21.294	18.304	19.539	19.747	19.768	20.051	19.542	19.386	18.811	242.379
Insg.	22.436	36.774	47.817	56.005	51.060	49.657	53.986	52.522	50.542	51.694	50.473	52.613	56.508	632.086
Finanzierungssaldo, Überschuss (+) bzw. Defizit (-)														
West	- 441	+ 9.804	+11.071	+ 7.739	+ 9.857	+ 8.267	+ 6.068	+ 8.500	+ 9.672	+10.057	+12.321	+11.196	+ 6.984	+111.094
Ost	+ 428	-10.690	-18.148	-20.228	-15.076	-11.800	-13.105	-13.395	-13.641	-13.796	-13.188	-13.127	-12.607	-168.374
Insg.	- 14	- 886	- 7.077	-12.489	- 5.219	- 3.533	- 7.037	- 4.895	- 3.970	- 3.739	- 867	- 1.931	- 5.623	-57.279
Bundeszuschuss *														
Insg.	361	524	4.571	12.485	5.186	3.522	7.033	4.895	3.947	3.739	867	1.931	5.623	54.684

* Die Differenz zum Finanzierungssaldo beruht vor allem auf Entnahmen aus der Rücklage

Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des IAB (Forschungsbereich 4)

Tabelle 2

Einnahmen und Ausgaben für ausgewählte Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik der BA 1992 bis 2002											
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Einnahmen (in Mio Euro)											
Beitragseinnahmen	39.196,5	40.849,6	41.688,8	43.129,6	43.496,9	43.865,2	44.055,7	45.140,8	46.359,1	47.336,6	47.405,0
Ausgaben (in Mio Euro)											
Unterhaltsgeld	5.226,8	5.598,5	4.532,4	5.049,3	5.182,5	4.151,1	3.972,8	4.045,0	4.127,4	4.204,4	3.996,6
Maßnahmekosten FbW	3.773,3	3.124,4	2.280,8	2.472,6	2.736,2	2.251,8	2.421,4	2.703,7	2.680,3	2.778,1	2.704,7
ABM	5.263,3	5.458,8	4.593,7	4.798,2	4.746,2	3.709,6	3.797,8	3.991,0	3.680,2	2.976,0	2.333,0
SAM	0,0	160,5	677,7	751,9	736,3	776,0	1.491,0	1.661,3	1.363,6	871,4	809,9
Summe	14.263,5	14.342,2	12.084,5	13.071,9	13.401,2	10.888,5	11.683,0	12.401,0	11.851,5	10.829,9	9.844,2
Zuschüsse (in Mio Euro)											
Bundeszuschuss (ist)	4.570,9	12.485,2	5.185,5	3.521,8	7.033,3	4.895,1	3.946,7	3.739,1	1.283,7*	1.931,1	5.623,0
Zusätzlicher Zuschuss	9.692,5	1.857,0	6.899,0	9.550,2	6.367,8	5.993,4	7.736,4	8.661,9	10.567,8	8.898,7	4.221,2
Beitragsätze (in %)											
Beitragsatz (ist)	6,3	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5
Beitragsatz (potentiell)	4,7	6,2	5,4	5,1	5,5	5,6	5,4	5,3	5,0	5,3	5,9
Differenz (%-Punkte)	+ 1,6	+ 0,3	+ 1,1	+ 1,4	+ 1,0	+ 0,9	+ 1,1	+ 1,2	+ 1,5	+ 1,2	+ 0,6

* Einschließlich Erstattung für SAM

Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des IAB (Forschungsbereich 4)

Makroökonomische Wirkungsketten

Eine Finanzierung der genannten Maßnahmen durch den Bund hätte der BA also beträchtlichen finanziellen Spielraum für eine Senkung des Beitragssatzes verschafft. Dies wäre der Beschäftigungsentwicklung auf verschiedene Weise zugute gekommen:

➤ Wenn die Lohnnebenkosten sinken, wird Arbeit billiger. Dies verbessert – zumindest kurzfristig – die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe und kann zusätzliche Exportnachfrage anziehen: Produktion und Beschäftigung würden steigen. Der internationale Lohnwettbewerb sowie Veränderungen im Wechselkursgefüge könnten diese Wirkungen aber möglicherweise allmählich abschwächen.

➤ Auf längere Sicht könnten die niedrigeren Arbeitskosten die Kapitalintensivierung bremsen, die Arbeitsintensität des Wirtschaftswachstums erhöhen und die Beschäftigungsschwelle senken. Dies heißt natürlich nicht, dass eine verringerte Investitionstätigkeit wünschenswert ist. Aber ein Strukturwandel hin zum arbeitsintensiveren Dienstleistungsbereich würde erleichtert.

➤ Geringere Sozialabgaben erhöhen das verfügbare Einkommen der Arbeitnehmer. Nach Maßgabe ihrer marginalen Konsumquote würde die private Nachfrage steigen und – verstärkt durch Einkommensmultiplikator- und Akzeleatoreffekte – auch Produktion und Beschäftigung. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass die Konsumquote schwanken kann, weil sich das Verhalten der Verbraucher oft an längerfristigen Einkommenserwartungen ausrichtet (permanentes Einkommen). Außerdem entfällt ein Teil der zusätzlichen Nachfrage auf Importe.

Dies ist die eine, die positive Seite der Medaille. Ihre Kehrseite ergibt sich aus der Finanzierung der Maßnahmekosten, die der Bund dann hätte tragen müssen. Grundsätzlich gibt es hierfür folgende Alternativen: Höhere Einnahmen (z. B. Steuern), Kürzungen an anderer Stelle im staatlichen Budget, Kreditfinanzierung oder eine Mischung davon.

Eine Alternative wäre auch gewesen, auf die genannten Maßnahmen vollständig zu verzichten. Aber zumindest unter politischen Gesichtspunkten erscheint diese Möglichkeit im Hinblick auf die schlechte Lage von Wirtschaft und Ar-

beitsmarkt in Ostdeutschland als unrealistisch.

Die Analyse konzentriert sich deshalb auf die Finanzierungsalternativen „staatliche Kreditaufnahme“, „höhere Mehrwertsteuer“ sowie „höherer Solidaritätszuschlag auf die Einkommensteuer“ und diskutiert zunächst auf der Grundlage theoretischer Überlegungen deren mögliche Beschäftigungseffekte sowie deren Nebenwirkungen.

➤ Die *Kreditfinanzierung* zusätzlicher Ausgaben des Bundes schafft zwar unmittelbar und kurzfristig mehr Nachfrage. Sie erhöht aber tendenziell die Zinsen. Dies schwächt die zinsabhängigen Teile der öffentlichen und privaten Investitionen sowie des privaten Verbrauchs. Höhere Kapitalkosten treiben zudem die Preise und wirken letztlich negativ auf die Beschäftigung.

➤ Eine höhere *Mehrwertsteuer* wird großenteils auf die Preise überwälzt. Dies dämpft die reale Konsumnachfrage und damit Produktion und Beschäftigung. Anders als die Beitragssatzsenkung, die ja nur die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten unmittelbar entlastet, betrifft eine Mehrwertsteuererhöhung *alle* privaten Haushalte.

➤ Auch ein höherer *Solidaritätszuschlag* auf die Einkommensteuer schmälert für sich genommen das verfügbare Einkommen und den privaten Konsum. Aber mit Preiseffekten wäre hier weniger zu rechnen.

Generell gilt: Eine bessere Arbeitsmarktentwicklung, zusätzliche Abgaben und höhere Preise können höhere Lohnforderungen nach sich ziehen, die – werden sie durchgesetzt – wiederum die Arbeitskosten steigern und negative Produktions- und Beschäftigungseffekte auslösen können. Dies gilt auch für restriktive geldpolitische Reaktionen der Zentralbank. Hier ist jedoch zu beachten, dass seit Einführung des Euros ab dem Jahr 2002 nicht mehr die Deutsche Bundesbank, sondern die Europäische Zentralbank (EZB) zuständig ist, die ihre Politik auch an Entwicklungen in anderen EU-Staaten ausrichtet.

Diese skizzenhafte Erörterung einiger Wirkungsketten verdeutlicht, dass mit vielfältigen, oft gegenläufigen Effekten zu rechnen ist. Im Allgemeinen stehen also den partiell positiven Wirkungen einer Beitragssenkung auf Preise, Löhne, Zinsen, Produktion und Beschäftigung jeweils auch negative Wirkungen gegenüber. Diese können sich über volkswirtschaftliche Interdependenzen

aus der Finanzierung ergeben. Ob letztendlich expansive oder kontraktive Wirkungen auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit überwiegen, kann mit Hilfe von Simulationsrechnungen mit einem interdependenten ökonomischen Modell abgeschätzt werden. Die Ergebnisse von Simulationsrechnungen sind aber – unabhängig vom verwendeten Modell – immer vorsichtig zu interpretieren. Aus unterschiedlichen Gründen können sie nämlich die Wirkungen von Maßnahmen nicht *exakt* darstellen. Immerhin geben sie aber deren Richtung und Größenordnung an und bieten damit Orientierungshilfen für politische Entscheidungen.

Die Simulationen

Im Folgenden sind die wichtigsten Ergebnisse solcher Rechnungen dargestellt. Sie wurden auf Basis der IAB-Version des Konjunkturmodells des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) durchgeführt (eine Modellbeschreibung findet sich in Autorengemeinschaft, 2002).¹

Mit diesem Modell wurden für den Zeitraum 1992 bis 2002 drei Szenarien si-

¹ An dieser Stelle sei Herrn Dr. György Barabas (RWI) für seine Unterstützung bei den Simulationen gedankt.

muliert und mit einem Referenzszenario verglichen, das die tatsächliche Entwicklung in diesen Jahren nachzeichnet. (Die **Tabelle 3** enthält die durchschnittlichen Abweichungen, die **Abbildung 1** zeigt ausgewählte Zeitprofile.) Charakteristisch für das IAB/RWI-Modell ist, dass die gesamtwirtschaftliche Entwicklung vorwiegend durch Determinanten auf der Nachfrageseite der Ökonomie bestimmt wird. Dies bedeutet hier, dass die Effekte von Beitragssatzsenkungen und Steuererhöhungen vor allem durch die dadurch ausgelösten Änderungen bei Konsum- und Investitionsnachfrage gespeist werden und nicht durch eine Veränderung der Angebotsbedingungen (eine genauere Beschreibung der Wirkungsmechanismen bei einer ähnlichen Simulation findet sich bei Kaltenborn et al. 2003).

Die Szenarien stellen in drei Varianten die gesamtwirtschaftlichen Folgen der Finanzierungsalternativen in Verbindung mit einer Beitragssatzsenkung dar. Es wird jeweils unterstellt, dass der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung im gesamten Zeitraum konstant bei 5,3 % hätte liegen können, wenn die hier einbezogenen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik vom Bund voll finanziert worden wären. Dem Bund wäre daraus ein zusätzlicher Finanzbedarf

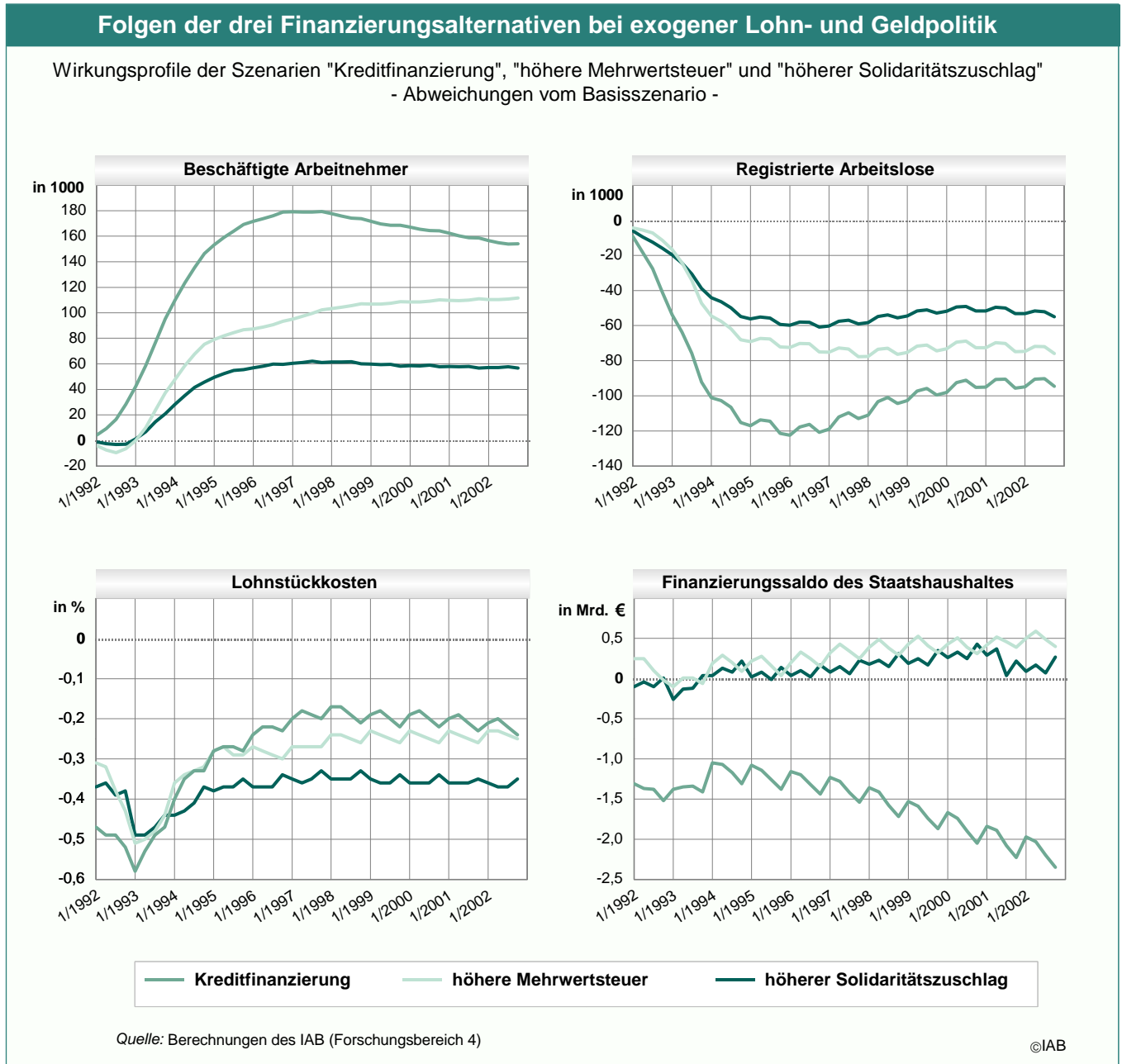
Tabelle 3

Folgen der drei Finanzierungsalternativen bei exogener und endogener Lohn- und Geldpolitik									
- Durchschnittliche Abweichungen vom Referenzszenario* im Zeitraum 1992 bis 2002 -									
Ausgewählte Variable		Szenarien		Reine Kreditfinanzierung		Höhere Mehrwertsteuer (+ 1%-Punkt)		Höherer Solidaritätszuschlag (+ 3,5%-Punkte)	
				1a	1b	2a	2b	3a	3b
				exogen	endogen	exogen (Preisimpuls 0,5)	endogen (Preisimpuls 0,8)	exogen	endogen
Arbeitnehmer	1.000	+ 141	+ 105	+ 81	+ 16	+ 47	+ 33		
Arbeitslose	"	- 94	- 51	- 62	- 8	- 47	- 31		
BIP real	%	+ 0,3	+ 0,3	+ 0,1	- 0,1	+ 0,1	0,0		
Private Konsumausgaben real	"	+ 0,8	+ 0,8	+ 0,1	- 0,2	+ 0,1	+ 0,1		
Ausrüstungsinvestitionen real	"	+ 1,5	+ 0,6	+ 0,9	- 0,3	+ 0,5	+ 0,2		
Finanzierungssaldo Staat	Mrd Euro	- 6,2	- 5,9	+ 1,2	+ 0,2	+ 0,5	+ 0,7		
Langfristiger Zinssatz	%-Punkte	+ 0,2	+ 0,2	0,0	+ 0,1	0,0	0,0		
Lohnstückkosten	%	- 0,3	+ 0,1	- 0,3	0,0	- 0,4	- 0,2		
Preisindex der privaten Konsumausgaben	1995=100	- 0,1	0,0	+ 0,4	+ 0,8	- 0,2	- 0,1		

* Tatsächliche Entwicklung im Zeitraum 1992 bis 2002

Quelle: Berechnungen des IAB (Forschungsbereich 4)

Abbildung 1



(über den geleisteten Bundeszuschuss hinaus) von durchschnittlich 7,6 Mrd € pro Jahr entstanden.

In den drei Finanzierungsvarianten wird auch analysiert, wie sich Reaktionen der Lohnpolitik und der Geldpolitik ausgewirkt hätten. Zunächst ist jedoch unterstellt, dass die Tariflöhne gegenüber dem Basisszenario unverändert bleiben (Exogenität der Löhne) und die Geldpolitik akkommodierend wirkt, also auch bei erhöhten Preisen die jeweils benötigte Geldmenge zur Verfügung stellt (Tabelle 3, Szenarien 1 a, 2 a und 3 a). D. h. es wird angenommen, die kurzfri-

stigen Nominalzinsen hätten sich wie im Referenzszenario (ohne Beitragssatzsenkung) entwickelt. In einem zweiten Schritt wird Endogenität zugelassen. In diesem Fall werden die Löhne von den variantenspezifischen Entwicklungen unter Berücksichtigung der volkswirtschaftlichen Interdependenz beeinflusst. Auch die Geldpolitik sei endogen, also nicht-akkommodierend, weil die Zentralbank z. B. bei steigenden Preisen restriktiv agiert. In den Simulationen ist angenommen, dass sie die kurzfristigen Nominalzinsen der Preissteigerung entsprechend erhöht. Deshalb sind in den Vari-

anten konstante Realzinsen unterstellt. Wie sich zeigen wird, spielt dies aber nur bei höherer Mehrwertsteuer eine größere Rolle.

Im Folgenden werden aber zunächst die wichtigsten Ergebnisse der Simulationsrechnungen bei exogener Lohn- und Geldpolitik diskutiert. Exemplarisch für das Szenario „Kreditfinanzierung“ wird anschließend ausgeführt, wie sich ihre möglichen endogenen Reaktionen auswirken. Die entsprechenden Ergebnisse für die anderen Szenarien (mit Steuerfinanzierung) sind der Tabelle 3 zu entnehmen (Szenarien 1b, 2b und 3b).

Kreditfinanzierung

In diesem Szenario wird angenommen, dass zur Gegenfinanzierung weder an anderer Stelle Abgaben oder Steuern erhöht noch Ausgaben gesenkt werden. Die Maßnahmen werden damit vollständig über ein höheres Defizit im Bundeshaushalt finanziert. In diesem Fall ist die gesamtwirtschaftliche Produktion und die Beschäftigung im gesamten Simulationszeitraum erheblich höher als im Referenzszenario. Der Staat nimmt deshalb mehr Steuern ein und die Kosten der Arbeitslosigkeit sind geringer. Dennoch ist das Defizit der öffentlichen Haushalte deutlich größer. Denn die Mehreinnahmen und Minderausgaben finanzieren nur rd. 25 % der zusätzlichen Kreditaufnahme. Deshalb steigt der langfristige Zinssatz allmählich und die zunächst großen positiven Wachstums- und Arbeitsmarkteffekte werden nach und nach geschmälert. All dies erhöht per Saldo und im Durchschnitt die Beschäftigung aber immerhin in einer Größenordnung von rd. 140.000 und senkt die Arbeitslosenzahl um gut 90.000 Personen.

Wenn bei höherer Beschäftigung und niedrigerer Arbeitslosigkeit zusätzliche Lohnforderungen erhoben und durchge-

setzt werden und die Geldpolitik restriktiv reagiert, fällt das Ergebnis für Wirtschaftswachstum und Arbeitsmarkt deutlich schlechter aus (Beschäftigung +105.000, Arbeitslosigkeit -52.000).

Höhere Mehrwertsteuer

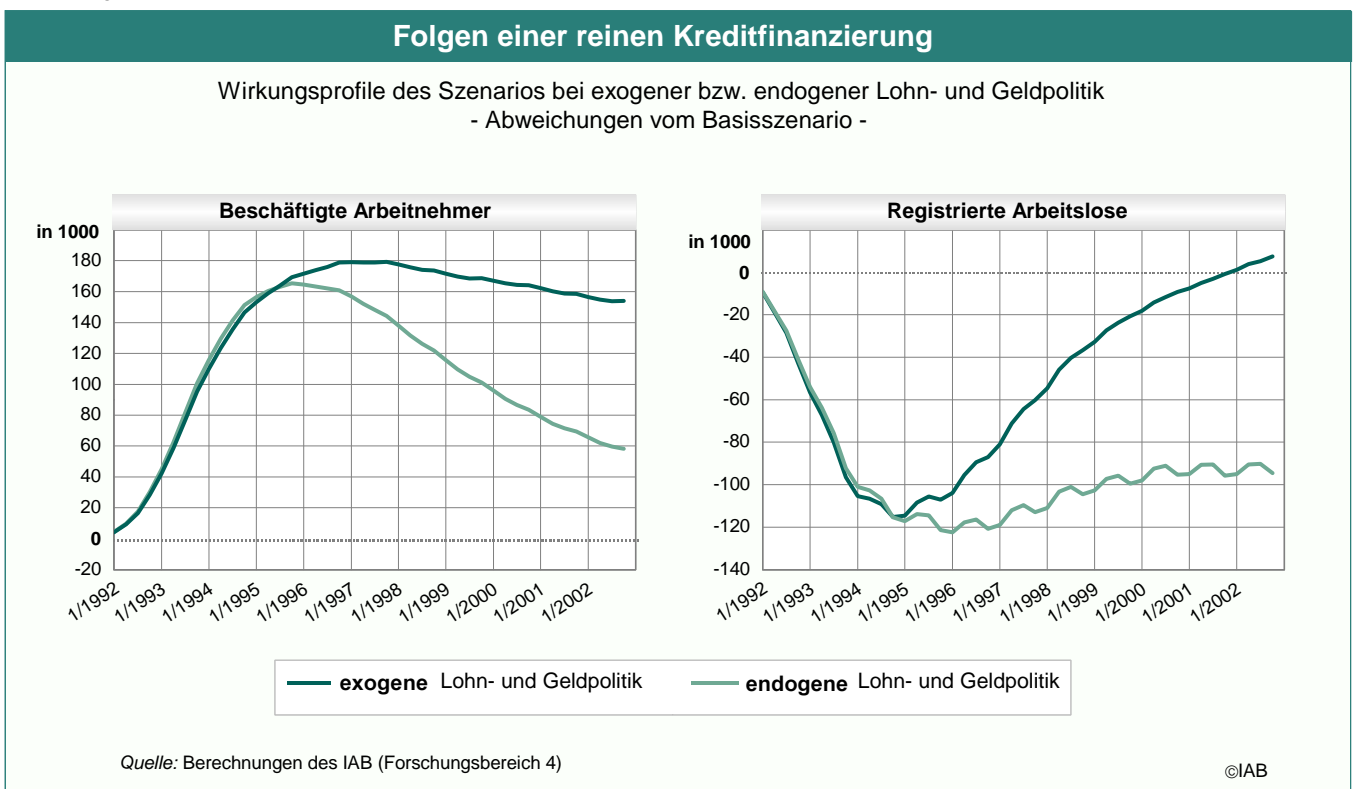
Hier wird die Arbeitsmarktpolitik bzw. die Beitragssatzsenkung durch eine höhere Mehrwertsteuer finanziert. Es ist unterstellt, sie sei über den gesamten Zeitraum um einen Prozentpunkt höher als im Referenzszenario. Dies wäre zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik bei geringeren Beiträgen zur BA und ausgeglichenerem Haushalt rechnerisch in etwa erforderlich gewesen. Die höhere Mehrwertsteuer werde *zur Hälfte* auf die Preise überwälzt. Es zeigt sich, dass die Beschäftigungsgewinne (rd. + 80.000) und die Wirkung auf die Arbeitslosigkeit (rd. - 60.000) dann erheblich niedriger sind als im ersten Szenario. Der Saldo des Bundeshaushalts ist infolge höherer Steuereinnahmen und weniger Ausgaben zur Finanzierung der Arbeitslosigkeit merklich besser als im Referenzszenario. Der langfristige Zins bleibt unverändert und es entstehen keine größeren negativen Folgewirkungen für Wachstum und Arbeitsmarkt.

Wird die höhere Mehrwertsteuer *voll* auf die Preise überwälzt, setzt die Lohnpolitik aufgrund der veränderten volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen höhere Löhne durch und reagiert die Geldpolitik restriktiv, so fällt der positive Arbeitsmarkteffekt der Beitragssatzsenkung erheblich kleiner aus. Die Beschäftigung und die Arbeitslosigkeit wären dann nur um 16.000 höher bzw. 8.000 niedriger.

Höherer Solidaritätszuschlag

Die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bzw. die Beitragssatzsenkung werden hier durch eine Erhöhung des Solidaritätszuschlags auf die Einkommensteuer finanziert. Es wäre dazu ein um 3,5 Prozentpunkte höherer Satz im gesamten Zeitraum erforderlich gewesen. In diesem Szenario liegt die Beschäftigung im Durchschnitt des Simulationszeitraums um rd. 47.000 über dem Referenzszenario und die Arbeitslosenzahl ebenfalls um rd. 47.000 Personen darunter. Die anfänglichen Beschäftigungsgewinne nehmen in den Folgejahren nur wenig ab. Da sich das Haushaltsdefizit und der langfristige Zinssatz kaum ändern, entstehen keine negativen Wachstums- und Beschäftigungseffekte. Unter der Annah-

Abbildung 2



me, dass die bessere Arbeitsmarktentwicklung *expansive lohnpolitische* und *restriktive geldpolitische* Reaktionen auslöst, wären die Wirkungen auf die Beschäftigung (+33.000) und die Arbeitslosigkeit (-31.000) etwas geringer.

Durchweg positive Arbeitsmarkteffekte

In fast allen Szenarien sind die Lohnstückkosten im Durchschnitt des gesamten Zeitraums niedriger als im Referenzszenario, weil Arbeit durch den geringeren Beitragssatz billiger wird. Per Saldo – bei Gegenrechnung der negativen Effekte, die sich aus der jeweiligen Finanzierung ergeben – bleiben unter dem Strich unterschiedlich große, aber durchweg positive Arbeitsmarkteffekte übrig.

Kräftige Beschäftigungseffekte senken sowohl die registrierte Arbeitslosigkeit als auch die Stille Reserve. Sind die Wachstums- und damit die Beschäftigungseffekte dagegen eher schwach, dann wird die zusätzliche Arbeitskräftenachfrage vorwiegend durch Arbeitslose gedeckt und nur geringfügig durch – arbeitsmarktfernere – Personen aus der Stillen Reserve.

Die Nachhaltigkeit der positiven Arbeitsmarktwirkungen hängt jedoch auch davon ab, ob und wie Lohnpolitik und Geldpolitik auf die bessere Arbeitsmarktlage und auf steigende Preise reagieren. In der **Abbildung 2** ist für das Szenario „Kreditfinanzierung“ exemplarisch dargestellt, wie sich ausgewählte ökonomische Variablen im Simulationszeitraum unter alternativen Annahmen entwickeln. Danach geht ein Teil der anfänglich kräftigen Beschäftigungsgewinne und der spürbaren Senkung der Lohnstückkosten allmählich verloren, wenn die Lohnpolitik auf die verbesserte Arbeitsmarktentwicklung expansiv reagiert und wenn die Geldpolitik die Zinsen erhöht. Anderenfalls wären die positiven Arbeitsmarktwirkungen großenteils von Dauer.

Dies verdeutlicht, welch hoher Rang auch einem Zusammenwirken der verschiedenen Politikbereiche für mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit zukommt.

Fazit

Diese neuen Simulationen bestätigen im Wesentlichen die theoretischen Erwägungen sowie Ergebnisse anderer Untersuchungen zur Finanzierung von Beitragssenkungen (z. B. Zika 1997, Kaltenborn et al. 2003). Die Finanzierungsalternativen der Arbeitsmarktpolitik hätten sich in Verbindung mit einer entsprechenden Senkung des Beitrags zur BA auf Produktion, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit jeweils unterschiedlich ausgewirkt: So sind die Wirkungen einer *Kreditfinanzierung* zwar größer als die einer Finanzierung durch Steuererhöhungen. Das Staatsdefizit und die langfristigen Zinsen steigen im ersten Fall aber spürbar. Für eine Gegenfinanzierung spricht außerdem, dass damit das Vertrauen in die deutsche Wirtschaft im Inland wie im Ausland weniger gestört und die Einhaltung des Maastricht-Kriteriums weniger gefährdet werden. Außerdem fördern stabile langfristige Zinsen die Planungssicherheit und die Nachhaltigkeit der realen Effekte. Eine entsprechend *höhere Mehrwertsteuer* schmälert zwar solche negativen Nebenwirkungen. Aber sie mindert auch die positiven Effekte einer Senkung des Beitragssatzes auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit beträchtlich. Bei der Finanzierung durch einen *höheren Solidaritätszuschlag* wären diese noch stärker ausgeprägt. Expansive Reaktionen der Lohnpolitik und restriktive Maßnahmen der Geldpolitik würden die negativen Nebeneffekte auf Wachstum, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit noch verstärken. Per Saldo ergeben sich aber in allen Varianten mehr oder weniger große positive Arbeitsmarktwirkungen, die angesichts der hohen Arbeitslosigkeit jedoch bescheiden sind.

Dennoch ist mit Blick auf gesamtgesellschaftliche Herausforderungen – wie Aufbau Ost und berufliche Weiterbildung – eine andere Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik erwägenswert, die die Beitragszahler entlastet.

Literatur

Autorengemeinschaft (2002): Analyse und Vorausschau der kurzfristigen Arbeitsmarktentwicklung, in: BeitrAB 250, 2002, S. 221 ff.

Kaltenborn, Bruno, Koch, Susanne, Kress, Ulrike, Walwei, Ulrich, Zika, Gerd (2003): Arbeitsmarkteffekte eines Freibetrags bei den Sozialabgaben. Rainer Hampp Verlag.

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI): Entwicklung einer Arbeitsmarkt (IAB)-Version des RWI-Konjunkturmodells, Abschlussbericht, Essen (erscheint demnächst).

Zika, Gerd (1997): Strategiebündel aufgeschnürt: Die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge. IAB-Werkstattbericht 7.

Impressum

IAB Kurzbericht
Nr. 7 / 21.5.2004

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,
Regensburger Str. 104,
D-90327 Nürnberg
Tel.: 0911/179-3025

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

Rückfragen zum Inhalt an
Dr. Eugen Spitznagel, Tel. 0911/179-3118,
Dr. Susanne Koch, Tel. 0911/179-3123,
Hans-Uwe Bach, Tel. 0911/179-3120
oder e-Mail: vorname.name@iab.de

ISSN 0942-167X