

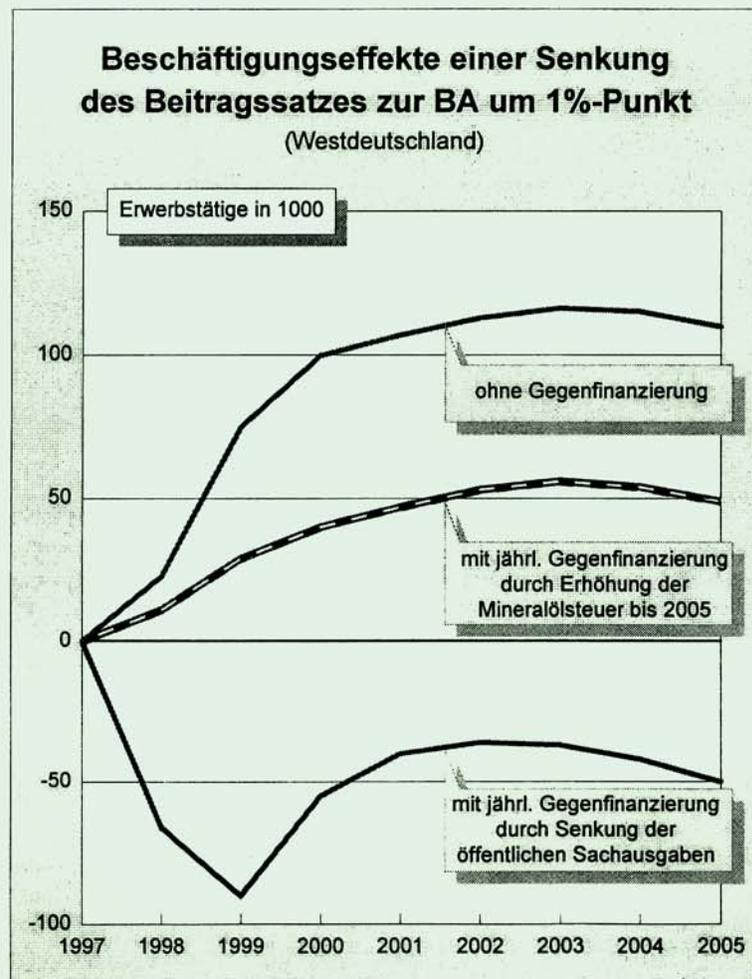
Wege zu mehr Beschäftigung durch Senkung der Sozialversicherungsbeiträge?

Auf die Gegenfinanzierung kommt es an

Aus Beschäftigungsgewinnen können sogar Verluste werden

In aller Kürze

- Eine Senkung der Beitragssätze zur Sozialversicherung ohne Gegenfinanzierung hätte zwar den höchsten Beschäftigungseffekt (vgl. Graphik), ist aber angesichts der Haushaltslage unrealistisch.
- Das IAB hat deshalb verschiedene Varianten einer Gegenfinanzierung durchgerechnet:
 - Eine Erhöhung der Mineralölsteuer wäre danach die beste aller einbezogenen Alternativen.
 - Die Einsparung von öffentlichen Sachausgaben oder gar die Kürzung von staatlichen Investitionen würden hingegen zu deutlichen Beschäftigungsverlusten führen.
- Auch wenn die möglichen Beschäftigungsgewinne bescheiden ausfallen, liegt hier eine Chance zur Entlastung der Nettoeinkommen. Dies könnte die Akzeptanz anderer einschneidender Maßnahmen des vom IAB vorgeschlagenen Strategiebündels*) (z.B. Lohnzurückhaltung und Arbeitszeitverkürzung) erhöhen.



*) vgl. IABkurzbericht Nr. 7/1996 und IABwerkstattbericht Nr. 5/1996

- Nr. 1 **Befristete Beschäftigung von jüngeren Arbeitnehmern stark gestiegen**
22.1.96
- Nr. 2 **Umfang, Struktur und Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung**
31.1.96 Eine Bestandsaufnahme
- Nr. 3 **Studierende suchen mehr Nähe zur Arbeitswelt**
21.3.96 Berufliche Erfahrung und Orientierung von Studenten und Studentinnen in West- und Ostdeutschland
- Nr. 4 „Strukturelles“ Kurzarbeitergeld
30.5.96 **Ein arbeitsmarktpolitisches Instrument unter der Lupe**
Umfang, Entwicklung und konzeptionelle Schlußfolgerungen
- Nr. 5 **Die Absicherung von Arbeitern und Angestellten nach dem Kündigungsschutzgesetz**
24.6.96
- Nr. 6 **Langzeitarbeitslosigkeit in Europa**
27.6.96 Entwicklung, Ursachen und Strategien ihrer Bekämpfung
- Nr. 7 **Strategien für mehr Beschäftigung**
2.8.96 Simulationen bis 2005 am Beispiel Westdeutschland
- Nr. 8 Frühverrentung und Beschäftigung - Teil 1
12.8.96 **Demographische Entwicklung und rechtliche Grundlagen**
- Nr. 9 Frühverrentung und Beschäftigung - Teil 2
13.8.96 **Ältere Arbeitnehmer zwischen Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Ruhestand 1980-1995**
- Nr. 10 Frühverrentung und Beschäftigung - Teil 3
14.8.96 **Prognose 2000: Zahl der älteren Arbeitskräfte bleibt hoch**
Neue Frührentenregelungen zeigen wenig Wirkung auf Arbeitsmarkt und Rentenversicherung
- Nr. 11 **Ausbildungsstellenmarkt für junge Frauen und Männer faktisch immer noch gespalten**
27.8.96
- Nr. 1 Beschäftigungswunder USA
14.2.97 **Viel Licht und viel Schatten**

Die Reihe IABkurzbericht gibt es seit 1976. Eine Übersicht über die letzten Jahrgänge finden Sie in den "Veröffentlichungen" des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Tel. 0911/179-3025).

IABkurzbericht
Nr. 2 / 12.5.1997

Redaktion
Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

Graphik
Monika Pickel

Technische Herstellung
Hausdruckerei der Bundesanstalt für Arbeit

Bezugsmöglichkeit
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung,
Regensburger Str. 104, D-90327 Nürnberg

Rückfragen zum Inhalt an
Dr. Gerd Zika, Tel. 0911/179-3072

Rechte
Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit
Genehmigung des IAB gestattet

ISSN 0942-167X

Wege zu mehr Beschäftigung durch Senkung der Sozialversicherungsbeiträge?

Auf die Gegenfinanzierung kommt es an

Aus Beschäftigungsgewinnen können sogar Verluste werden

In der öffentlichen Diskussion wird seit geraumer Zeit die Senkung der gesetzlichen Lohnnebenkosten, also die Senkung der Beitragssätze zu den Sozialversicherungen gefordert, um über eine Entlastung des Faktors Arbeit und die Erhöhung der Nettoeinkommen der Arbeitnehmer einen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit zu leisten.

Ohne Gegenfinanzierung

Die positiven Beschäftigungseffekte einer isolierten Senkung der Lohnnebenkosten ohne Gegenfinanzierung dürften in Theorie und Praxis unbestritten sein. Jedoch ist eine Quantifizierung dieser Effekte äußerst schwierig. Daher ist mit Hilfe der IAB/Westphal-Version des makroökonomischen SYSIFO-Modells eine Senkung des Beitragssatzes zur BA von 1998 an um einen Prozentpunkt ohne Gegenfinanzierung simuliert worden. Damit auch die langfristigen Effekte dargestellt werden können, liefen die Simulationen bis zum Jahre 2005.

Anstatt des Beitragssatzes zur BA hätte man auch den zur Kranken- oder Rentenversicherung wählen können, denn die grundsätzlichen Auswirkungen auf die Beschäftigung und die gesamtwirtschaftlichen Kenngrößen unterscheiden sich nur marginal. Eine Senkung um 1 Prozentpunkt führt zu einem Beschäftigungseffekt, der nach 5 Jahren mit fast +120.000 eine durchaus ernstzunehmende Größenordnung erreicht.

Die Senkung der Lohnnebenkosten führt auf zwei unterschiedlichen Wegen zu diesem Beschäftigungsgewinn. Zum einen bewirkt die Entlastung

der Arbeitskosten wegen des geringeren Kostendrucks einen geringeren Anstieg der Arbeitsproduktivität und - über geringere Preise und Zinsen, die sich aufgrund der Wettbewerbssituation ergeben - eine reale Erhöhung der Nachfrage nach Gütern und Diensten. Andererseits hat die Senkung der Lohnnebenkosten ein höheres Nettoeinkommen der Arbeitnehmer und damit ein höheres verfügbares Einkommen zur Folge, was wiederum zu einer höheren Güternachfrage führt.

Begleitet werden die positiven Beschäftigungseffekte der Lohnnebenkostensenkung jedoch von einem höheren Haushaltsdefizit des Gesamtstaates einschließlich der Sozialversicherungen. Bedingt durch die Arbeitsmarktentlastung verringert sich zwar der negative Effekt auf den Finanzierungssaldo des Gesamtstaates von -10,15 Mrd. DM im ersten Jahr auf ca. -8 Mrd. DM ab dem zweiten Jahr, gleichwohl dürfte - gerade im Hinblick auf die Maastricht-Verschuldungskriterien - solch eine Entwicklung des Finanzierungssaldos Gegenmaßnahmen der Bundesregierung nach sich ziehen.

Aufgrund dieser negativen Begleitumstände hat der Staat in der jüngsten Vergangenheit versucht, niedrigere Beitragssätze durch eine Kürzung von Sozialversicherungsleistungen zu erreichen. Niedrigere Beitragssätze könnten aber auch über eine ganze oder teilweise Herausnahme von „versicherungsfremden“ Leistungen aus der Sozialversicherung verwirklicht werden. Diese Leistungen wären durch den Staat zu finanzieren, der diese Mehraufwendungen entweder auf der Einnahmenseite durch höhere Steuern oder auf der Ausgabenseite durch Ausgabenkürzung an anderer Stelle wiederum ausgleichen müßte. So könnten beispielsweise

- auf der **Einnahmenseite**

- der Eingangssteuersatz zur **unteren** Linearzone der Einkommensteuer,
- der Eingangssteuersatz zur **oberen** Linearzone der Einkommensteuer,
- der Solidaritätszuschlag,
- die Mehrwertsteuer oder
- die Mineralölsteuer

erhöht bzw.

- auf der **Ausgabenseite**

- die staatlichen Investitionen,
- die Sachausgaben der Gebietskörperschaften,
- die Subventionen oder
- die Transferzahlungen des Staates an die privaten Haushalte

reduziert werden.

Die Gegenfinanzierung über eine Senkung der staatlichen Transferzahlungen an die privaten Haushalte beinhaltet auch die Kürzung von Sozialversicherungsleistungen und stellt insofern innerhalb dieser Untersuchung einen Sonderfall dar. So werden damit zum einen die Folgen der derzeitigen Haushaltspolitik aufgezeigt, andererseits werden hier die Sozialleistungen nicht komplett unfinanziert, sondern vielmehr das Sozialbudget zum Teil gekürzt.

Gegenfinanzierung nur im ersten Jahr

Bei den hier vorgestellten Simulationsrechnungen ist die Gegenfinanzierung so dimensioniert, daß im Falle der simultanen Durchführung beider Maßnahmen (Senkung des Beitragssatzes und Gegenfinanzierung) der Finanzierungssaldo des Gesamtstaates **nur im ersten Jahr**, also im Jahr 1998, im Vergleich zum Referenz-Szenario unverändert bleibt.

Auf der **Einnahmenseite** ist bei dieser Art der Gegenfinanzierung auf mittlere Sicht eine Anhebung der indirekten Steuern einer Erhöhung der direkten Steuern eindeutig vorzuziehen. Zwar hat jede Steuererhöhung - unabhängig von der Art der Steuer - negative Folgen für das Wirtschaftswachstum, jedoch in unterschiedlichem Ausmaß. Bei einer Gegenfinanzierung über Erhöhung der **direkten Steuern** werden die positiven Beschäftigungseffekte der Beitragssatzsenkung, die sich aufgrund der Kostenentlastung der Unternehmen und der Erhöhung des verfügbaren Einkommens der Arbeitnehmer ergeben, durch die negativen Beschäftigungseffekte, die eine höhere direkte Einkommensteuerbelastung nach sich zieht, gerade kompensiert, langfristig (nach 5 Jahren) sogar überkompensiert, da die Steuererhöhung längerfristig auch die Investitionsneigung belastet.

Ein Vergleich mit einer Gegenfinanzierung mittels **Mehrwertsteueranhebung** zeigt, daß die Mehrwertsteuerfinanzierung - bedingt durch die höheren Verbraucherpreise - etwa die gleichen negativen Auswirkungen auf die inländische Nachfrage hat. Die dämpfenden Effekte auf die Exporte bei der Mehrwertsteuerfinanzierung sind jedoch weniger stark, was mittelfristig zu einem leicht positiven Beschäftigungseffekt führt.

Für die Beschäftigung am vorteilhaftesten (+60.000 Erwerbstätige) ist aber bei einer Gegenfinanzierung auf der Einnahmenseite eine **Mineralölsteuererhöhung**. Die im Vergleich zur Mehrwertsteuererhöhung nur leicht höheren Verbraucherpreise belassen im Inland mehr Nettoeinkommen bei den privaten Haushalten und führen zu einer höheren inländischen Nachfrage. Dies ist deshalb möglich, weil das Ausland aufgrund der höheren Exportpreise einen Teil der Gegenfinanzierung trägt, obwohl das Exportvolumen geringfügig schrumpft.

Auf der **Ausgabenseite** zeigt sich, daß eine Gegenfinanzierung über die Kürzung von **Staatsinvestitionen** stark negativ auf die Beschäftigung

wirkt (nach 6 Jahren beinahe -130.000 Erwerbstätige) - zunächst direkt durch den Nachfrageentzug. Dieser negative Effekt verstärkt sich in den Folgeperioden durch den Kapazitätseffekt der Investitionen, der zu einer Reduzierung des Produktions- und Arbeitsplatzpotentials im Vergleich zum Referenz-Szenario führt. Auch eine Gegenfinanzierung über geringere **Sachausgaben der Gebietskörperschaften** hat in den ersten beiden Jahren aufgrund des Nachfrageentzugs einen negativen Einfluß auf die Beschäftigung. Mittel- und langfristig wird diese geringere Nachfrage jedoch durch die Kostenentlastung der Unternehmen kompensiert, so daß im Jahre 2005 praktisch keine Auswirkung auf die Beschäftigung mehr festzustellen ist.

Demgegenüber wirkt sich für die Beschäftigung eine Gegenfinanzierung über die Kürzung von **staatlichen Transferzahlungen an die privaten Haushalte** positiv aus, weil diese dazu neigen, bei geringerem verfügbarem Einkommen nicht sofort das Konsumverhalten zu ändern, sondern erst das angesparte Vermögen anzugreifen. In mittlerer und langer Frist müßte der Konsum letztendlich aber doch eingeschränkt werden. Doch dann greifen die sich aus der Kostenentlastung der Unternehmen ergebenden Preis- und Zinssenkungen, so daß positive Beschäftigungseffekte zu verzeichnen sind.

Freilich müßte in der Praxis unterschieden werden, bei welcher Transferleistung gespart wird, hat doch jede Transferleistung unterschiedliche Strukturwirkungen und damit auch Beschäftigungseffekte. Diese Unterscheidung ist jedoch mit dem zur Verfügung stehenden Modell nicht zu treffen. Auch bei einem **Subventionsabbau** zur Gegenfinanzierung ergeben sich positive Beschäftigungseffekte, obwohl auch hierbei strukturelle Effekte nicht berücksichtigt werden können.

Wie bereits erwähnt, ist damit die Gegenfinanzierung nur für 1998 gewährleistet, die weitere Entwicklung des Finanzierungssaldos des Gesamtstaates

noch ungewiß. Vor allem im Hinblick auf die Maastricht-Verschuldungskriterien sind jedoch gerade die mittel- und längerfristigen Auswirkungen auf den Finanzierungssaldo des Gesamtstaates von großer Bedeutung. Bemerkenswerterweise verschärft sich die Finanzsituation des Gesamtstaates bei einer nur auf das erste Jahr abgestimmten Gegenfinanzierung - außer bei einer Anhebung der direkten Steuern - spätestens ab 2000. Es ist nicht weiter verwunderlich, daß sich bei der Gegenfinanzierung über eine Kürzung staatlicher Investitionen der Finanzierungssaldo am meisten verschlechtert, hat doch gerade diese Alternative die höchsten negativen Beschäftigungsfolgen.

Gegenfinanzierung über den gesamten Untersuchungszeitraum

Aufgrund der derzeitigen Finanzsituation dürfte der Staat die aufgezeigten Entwicklungen seines Haushaltes nicht tolerieren, so daß er zu Gegenmaßnahmen gezwungen sein wird. Daher sind in einem zweiten Schritt weitere Simulationen durchgerechnet worden, bei denen in jedem Jahr die Gegenfinanzierung gewährleistet ist. Um die Vergleichbarkeit aufrecht zu halten, wird davon ausgegangen, daß der Staat in den Fällen, in denen der Finanzierungssaldo besser als im Referenz-Szenario läuft, die Steuern wieder senkt.

So ist auf der **Einnahmenseite** für eine komplette Gegenfinanzierung über indirekte Steuern eine weitere - wenn auch geringe - Anhebung notwendig, während die direkten Steuern im Zeitverlauf etwas gesenkt werden können. Aber auch bei einer Gegenfinanzierung über die **Ausgabenseite** sind weitere Einsparungen vonnöten, die sich - abgesehen von der Gegenfinanzierung mittels Einsparungen bei den staatlichen Investitionen - jedoch in Grenzen halten.

Der enorme Einsparbedarf bei den staatlichen Investitionen hängt damit zusammen, daß sich erhöhte Staatsinvestitionen über höheres Wachstum

und höhere Beschäftigtenzahlen in erheblichem Umfang mittelfristig selbst finanzieren und somit letztlich die Einspareffekte einer Kürzung von Staatsinvestitionen im Haushalt besonders niedrig sind. Letztendlich würde die Gegenfinanzierung einer Beitragssatzsenkung bei den Sozialversicherungen um einen Prozentpunkt über staatliche Investitionen dazu führen, daß der Staat nach einigen Jahren keine öffentlichen Investitionen mehr tätigen könnte. Weil dies äußerst unrealistisch ist, wird auf diese Alternative im folgenden nicht weiter eingegangen.

Bei einer Gegenfinanzierung über den gesamten Untersuchungszeitraum gilt die Aussage, daß auf der **Einnahmenseite** eine Anhebung der indirekten Steuern im Vergleich zur Anhebung von direkten Steuern zur Gegenfinanzierung von Sozialversicherungsleistungen hinsichtlich der Beschäftigungsfolgen die bessere Alternative sei, nicht mehr generell. Zwar hat die Gegenfinanzierung über eine Mineralölsteuererhöhung mit rund +50.000 Erwerbstätigen weiterhin die stärkste positive Wirkung auf die Beschäftigung. Aber eine Gegenfinanzierung über die Anhebung der Einkommensteuer ab dem zweiten Jahr zeitigt ebenso stets positive Beschäftigungseffekte (immerhin +20.000 Erwerbstätige nach 3 - 4 Jahren), während die einer Mehrwertsteuerfinanzierung über den gesamten Untersuchungszeitraum negativ sind (max. ca. -40.000 Erwerbstätige im dritten Jahr).

Auf der **Ausgabenseite** werden die Ergebnisse der Simulationen des ersten Schrittes zunächst bestätigt: Bei einer Gegenfinanzierung über Subventionsabbau bzw. den Abbau von Staatstransfers an die privaten Haushalte bleiben geringe Beschäfti-

gungsgewinne, während Einsparungen bei den Sachausgaben der Gebietskörperschaften zur Gegenfinanzierung zunächst größere negative Auswirkungen auf die Beschäftigung haben (rd. -90.000 Erwerbstätige im zweiten Jahr), die sich im Zeitablauf jedoch abschwächen.

Fazit

Insgesamt hat sich gezeigt, daß mit Gegenfinanzierung die Senkung von Sozialbeiträgen zur Lösung des derzeitigen Arbeitslosenproblems nur einen relativ geringen Beitrag leisten kann. Eine Senkung des Beitragssatzes um einen Prozentpunkt bringt einen Beschäftigungsgewinn von max. 50.000 Erwerbstätigen nach 6 Jahren bei der Finanzierung über eine Mineralölsteueranhebung. Gleichwohl könnte im Rahmen eines Strategiebündels für mehr Beschäftigung, das sowohl eine Arbeitszeitverringerung als auch eine mehrjährige Lohnzurückhaltung beinhalten müßte, eine solche Maßnahme helfen, die Akzeptanz des Strategiebündels zu erhöhen. Denn die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge würde wenigstens teilweise einen Ausgleich für die Einkommenseinbußen der Arbeitnehmer schaffen.

Es wurde aber auch deutlich, daß sich durch eine fehlerhafte Gegenfinanzierung zum Teil erhebliche Beschäftigungsverluste ergeben können (rd. -90.000 Erwerbstätige bei einer Gegenfinanzierung mittels Reduzierung der Sachausgaben der Gebietskörperschaften). Besonders gravierend sind die Beschäftigungsverluste und die Folgen für den Staatshaushalt, wenn zur Gegenfinanzierung die staatlichen Investitionen herangezogen werden.

Anmerkung

Die Simulationsergebnisse basieren auf der IAB/Westphal-Version des makroökonomischen SY-SIFO-Modells. (IAB-Projekt 1-364D; das Projekt wird aus ESF-Mitteln gefördert.) Es umfaßt rd. 1350 Gleichungen und 2200 Zeitreihen auf Quartalsbasis.

1. Die Simulationsergebnisse werden als Abweichungen von einem Referenz-Szenario ausgewiesen. Die Abweichungsergebnisse sind nicht nur hinsichtlich ihrer Wirkungsrichtung, sondern in der Regel auch hinsichtlich der Größenordnung der Auswirkungen meist unabhängig von der konkreten Ausgestaltung des Referenz-Szenarios. Daher wird auf eine Diskussion über das Referenz-Szenario verzichtet.
2. Die Simulationen konnten aufgrund der Datenlage nur für Westdeutschland durchgeführt werden. Für Ostdeutschland existiert bisher nur ein einfacheres Quotenmodell. Ost- und West-Modell sind aber miteinander verknüpft, d.h. die Auswirkungen westdeutscher Maßnahmen auf Ostdeutschland und daraus resultierende Rückwirkungen auf Westdeutschland sind berücksichtigt. Die Finanzierungssalden werden im Modell für West- und Ostdeutschland getrennt ermittelt. Der in den Simulationsergebnissen ausgewiesene Finanzierungssaldo bezieht sich nur auf Westdeutschland, beinhaltet jedoch die Transferzahlungen nach Ostdeutschland.
3. Die für Westdeutschland abgeleiteten ökonomischen Zusammenhänge und Wirkungsmechanismen sind in ihrer Grundtendenz auch auf Ostdeutschland übertragbar.
4. Im Modell wird unterstellt, daß ein negativer Haushaltssaldo eines Sozialversicherungszweiges durch den Bund gedeckt wird, was seit Anfang dieses Jahres zumindest für die BA nicht mehr gilt. Im Rahmen dieser Studie, die auf die Effekte einer Umfinanzierung von Sozialleistungen abzielt, dürfte diese Annahme jedoch nur eine untergeordnete Bedeutung haben.
5. Die ausführlichen Ergebnisse sind im IAB-Werkstattbericht Nr. 7/1997 veröffentlicht.