

Ausgabe Nr. 29 / 28.12.2006

In aller Kürze

- Zum 1. Januar 2007 wird die Mehrwertsteuer um 3 Prozentpunkte angehoben. Aus den zusätzlichen Einnahmen erhält die Arbeitslosenversicherung Zuschüsse und kann den Beitragssatz senken. Anderen Zweigen der Sozialversicherung werden aber Steuermittel in fast gleicher Höhe gekürzt, so dass ihre Beitragssätze steigen müssen.
- Die Zusatzeinnahmen aus der Mehrwertsteuer dienen damit vollständig der Konsolidierung des Haushalts. Dies kostet kurzfristig 190.000 Arbeitsplätze, weil der Wirtschaft Nachfrage entzogen wird.
- Langfristig beurteilen die meisten Ökonomen die Konsolidierung des Staatshaushalts aber positiv, weil sie die Abgabenquote senkt, Investitionen anregt und die Glaubwürdigkeit der Fiskalpolitik erhöht.
- Würden die Mittel hingegen eingesetzt, um den Beitragssatz zur Sozialversicherung zu senken oder die Staatsausgaben zu erhöhen, wäre kurzfristig mit einer Mehrbeschäftigung von 180.000 bzw. 300.000 Personen zu rechnen. Dies bewirken die niedrigeren Arbeitskosten bzw. die Kompensation des Nachfrageausfalls durch den Staat.
- Niedrigere Arbeitskosten dürften auch langfristig zu mehr Beschäftigung führen. Ein nachhaltiger Effekt aus erhöhter Staatsaktivität ist aber nur zu erwarten, wenn der Staat zusätzliche Mittel nicht konsumiert, sondern zukunftsweisend investiert.

Autor/in

Sabine Klinger

Mehrwertsteuererhöhung

Wie wären die Steuergelder am besten angelegt?

Simulationsrechnungen zeigen, dass eine Konsolidierung des Staatshaushalts zunächst Arbeitsplätze kostet – Langfristig dürften aber die Vorteile des Sparens überwiegen

Ab dem 1. Januar 2007 zahlen die Konsumenten 19 statt 16 Prozent Mehrwertsteuer. Diese zusätzlichen Einnahmen wird der Staat vorwiegend zur Konsolidierung seines Haushaltes verwenden. Welche Wirkungen auf den Arbeitsmarkt sind damit verbunden? Wäre eine andere Verwendung der Mittel günstiger?

Um diese Fragen zu beantworten, müssen kurzfristig und langfristig wirkende Mechanismen auseinander gehalten werden. Für die ersten drei Jahre zeigen Simulationen die Größenordnung der Beschäftigungseffekte. Für die lange Frist wägt dieser Kurzbericht Argumente aus der theoretischen und empirischen Forschung gegeneinander ab.

Haushaltsbeschlüsse des Staates

Nach der leichten konjunkturellen Erholung in den Jahren 2004 und 2005 wird die Wirtschaft 2006 mit bis zu 2,5 Prozent wieder stärker wachsen. Begünstigt wurde dieses kräftige Wachstum durch eine Reihe von Sondereinflüssen wie die Fußballweltmeisterschaft oder Vorzieheffekte infolge der beschlossenen Mehrwertsteueranhebung. Für das Jahr 2007 erwarten die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute derzeit, dass die Wirtschaft weiter wächst, allerdings mit 1,4 Prozent deutlich schwächer als 2006. Hauptgrund für diese Einschätzung ist die im Haushaltsgesetz 2006 beschlossene, ab dem 1. Januar 2007 geltende Anhebung des Mehrwertsteuer-Regelsatzes um 3 Prozentpunkte. Sollte sich 2007 die weltwirtschaftliche Konjunktur zudem abkühlen, weil z. B. die amerikanische Wirtschaft wohl nicht mehr so stark wachsen wird, würde dies

die exportorientierte deutsche Wirtschaft zusätzlich belasten.

Wie sehr die höhere Mehrwertsteuer die Konjunktur tatsächlich dämpfen wird, beurteilen die Wirtschaftsforschungsinstitute unterschiedlich. Immerhin handelt es sich um die größte Anhebung der Mehrwertsteuer in der Geschichte der Bundesrepublik. Einige Institute rechnen damit, dass die Konjunktur 2007 erheblich an Fahrt verlieren wird. Andere glauben, der Aufschwung sei so gefestigt, dass ihm der finanzpolitische Dämpfer nur vorübergehend etwas anhaben könne.

Nach Angaben der Bundesregierung soll ein Drittel der zusätzlichen Einnahmen aus der Mehrwertsteueranhebung herangezogen werden, um von der Absenkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung einen Prozentpunkt zu finanzieren. Der überwiegende Teil der Mehreinnahmen soll zur Konsolidierung der Staatsfinanzen verwendet werden.

Gesetzlich geregelt wurde dies im Haushaltsbegleitgesetz 2006. Dort werden im Artikel 7 Nr. 2 die Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung um 2 Prozentpunkte (inzwischen wurden sogar 2,3 Prozentpunkte beschlossen) und im Gegenzug in Nr. 4 desselben Artikels ein Bundeszuschuss für die Bundesagentur für Arbeit in Höhe von 6,468 Mrd. Euro für das Jahr 2007 beschlossen.

Gleichzeitig wurde im Haushaltsbegleitgesetz 2006 bzw. im „Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze“ eine Reihe von Maßnahmen verabschiedet, die zu deutlichen Einsparungen im Bundeshaushalt bzw. zu Mindereinnahmen bei den anderen Zweigen der Sozial-

versicherungen führen (vgl. *Tabelle 1*). Fasst man alle Zweige des Sozialversicherungssystems zusammen, kann man die restriktiven Maßnahmen in der gesetzlichen Kranken- sowie Rentenversicherung im Zusammenhang sehen mit der Anhebung der Mehrwertsteuer und der damit verbundenen Beitragssenkung in der Arbeitslosenversicherung. Deshalb sollte das Maßnahmenbündel als Ganzes beurteilt werden. Würde man die Eingriffe unabhängig voneinander betrachten, blieben wichtige Geldströme unberücksichtigt.

So zeigt sich, dass per Saldo die Mittel aus der Mehrwertsteuererhöhung vollständig in die Haushaltssanierung fließen (vgl. *Tabelle 1*). Die zusätzlichen Steu-

ermittel, die der Arbeitslosenversicherung laut Haushaltsbegleitgesetz zugute kommen, werden nämlich fast in gleicher Höhe bei der Renten- und Krankenversicherung gekürzt. Die Sozialversicherungen insgesamt erhalten damit nicht mehr Geld aus Steuern. Ihre bisherigen Zuwendungen werden nur anders auf die einzelnen Zweige verteilt. Damit kann zwar die Bundesagentur für Arbeit ihren Beitragssatz senken. Gleichzeitig müssen aber die anderen Sozialversicherungszweige ihre Beitragssätze um 0,4 (GRV) bzw. voraussichtlich 0,5 (GKV) Prozentpunkte erhöhen. Bezogen auf die Beitragssätze aller Sozialversicherungen ergäbe sich also beinahe ein Nullsummenspiel. Eine Entlastung bei den Sozialabgaben tritt nur dadurch ein, dass die Bundesagentur für Arbeit weitere 1,3 Prozentpunkte der Beitragssenkung aus eigener Kraft finanziert.

Tabelle 1

Finanzwirkungen auf die Sozialversicherung infolge des Haushaltsbegleitgesetzes und des „Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze“					
	2006	2007	2008	2009	2006 bis 2009
	in Mrd. €				
Entlastungen der Sozialversicherung (Mehreinnahmen)					
Arbeitslosenversicherung					
Unterstützung der Senkung des Beitragssatzes durch Weiterleitung des Aufkommens eines Mehrwertsteuerpunktes (Art. 7 Nr. 4 Haushaltsbegleitgesetz)	0,000	6,468	7,583	7,777	21,828
Summe Entlastungen	0,000	6,468	7,583	7,777	21,828
Belastungen der Sozialversicherung (Mindereinnahmen und Mehrausgaben)					
Gesetzliche Krankenversicherung					
Absenkung und Einstellung der pauschalen Zuweisungen des Bundes (Art. 10 Nr. 1 Haushaltsbegleitgesetz)	0,000	2,700	4,200	4,200	11,100
Absenkung der Bemessungsgrundlage für die Krankenversicherungsbeiträge der Beziehler 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
Gesetzliche Rentenversicherung					
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 Belastungen	0,260	6,010	7,450	7,340	21,060

Quellen: Haushaltsbegleitgesetz 2006, Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze, Rede von Bundesministerin Ulla Schmidt vor dem Bundestag vom 28.03.2006, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch.

Konsolidieren oder nicht konsolidieren?

Die Konsolidierung des Staatshaushalts hat sich die große Koalition als ein Ziel gesetzt. Die gute Konjunktur trägt dazu bei, dass bereits 2006 die Defizitquote unter die im Maastricht-Vertrag geforderte Marke von 3 Prozent des BIP sinkt. Im Grundsatz ist diese Konsolidierung ein Schritt in die richtige Richtung, um künftige Generationen von überbordenden Schuldendiensten zu befreien und so die Handlungsfähigkeit des Staates und der Privaten zu erhalten.

Zur Zeit gibt allein der Bund 37 Mrd. Euro im Jahr für den Zinsdienst aus. Dies entspricht fast 20 Prozent seiner Steuereinnahmen und fast 15 Prozent seiner gesamten Ausgaben (vgl. *Abbildung 1*). Dieses Geld steht nicht zur Verfügung, um originäre Staatsaufgaben zu erfüllen. Der Schuldenstand aller öffentlichen Haushalte beträgt etwa 1,5 Billionen Euro oder 65 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

Konsolidierung hat aber auch ihren Preis, nämlich kurzfristig eine schlechtere Auslastung der Kapazitäten und weniger Beschäftigung. Vor diesem Hintergrund ist zu fragen, wie hoch dieser Preis ist. Welche andere Entwicklung wäre auf dem Arbeitsmarkt wahrscheinlich, wenn

die Zusatzeinnahmen aus der Erhöhung der Mehrwertsteuer alternativ verwendet würden? So könnten die Mittel in vollem Umfang die gesetzliche Sozialversicherung unterstützen und sogenannte versicherungsfremde Leistungen finanzieren. Dies würde Arbeitnehmer und Arbeitgeber bei den Beitragssätzen spürbar entlasten. Oder aber der Staat würde die bei den Privaten abgeschöpfte Nachfrage selbst entfalten, indem er seine Ausgaben – natürlich auf sinnvolle Weise – erhöht. Dieser Vorschlag wirft allerdings auch die Frage nach den „typischen“ Aufgaben des Staates auf und danach, wie intensiv diese wahrgenommen werden sollen.

Kurzfristige Auswirkungen

Die Effekte alternativer Mittelverwendung werden hier anhand von Simulationen gezeigt. Den Ergebnissen liegt die IAB-Version des RWI-Konjunkturmodells zu Grunde. Dieses Modell wurde auf der Basis von Quartalsdaten für 1995 bis 2004 geschätzt. Seine Simulations-

Tabelle 2

Wirkungen bei alternativen Verwendungen der Zusatzeinnahmen aus der MwSt-Anhebung – Abweichung gegenüber der Referenz im Durchschnitt der ersten 3 Jahre			
	Konsolidierung	niedrigere Beitragssätze zur SV	höhere Staatsausgaben
abhängig Beschäftigte in Tausend	-140	+92	+215
in Prozent	-0,41	+0,27	+0,62
reales BIP in Mrd. €	-13,6	+7,7	+19,9
in Prozent	-0,62	+0,37	+0,97

eigenschaften sind stabil. Das Modell sollte aber nur für die ersten 12 Quartale quantitativ interpretiert werden, da es vor allem die kurzfristig relevanten Zusammenhänge erfasst. In einer Übersicht (s. Kasten Seite 7) sind die wesentlichen Merkmale des Modells dargestellt.

Folgende Szenarien wurden untersucht:

A Der Mehrwertsteuersatz wird gegenüber einem Referenz-Szenario (ohne Mehrwertsteuer-Erhöhung) um 3 Prozentpunkte angehoben. Die sich ergebenden Mehreinnahmen verwendet

der Staat vollständig zur Schuldentilgung. Der Schuldenstand sinkt.

B Der Mehrwertsteuersatz wird gegenüber dem Referenz-Szenario um 3 Prozentpunkte angehoben. Die sich ergebenden Mehreinnahmen erhalten die Sozialversicherungen als staatliche Zuweisungen, sodass sie ihre Beitragssätze senken können. Der Schuldenstand bleibt konstant. Dafür müssten – streng genommen – in jedem Quartal die Beitragssätze neu angepasst werden. Dies ist unrealistisch. Zur Vereinfachung wurde deshalb der durchschnittliche Abgabensatz so bestimmt, dass der Schuldenstand nach drei Jahren so hoch ist, wie er ohne Mehrwertsteuererhöhung vermutlich gewesen wäre.

C Der Mehrwertsteuersatz wird gegenüber dem Referenz-Szenario um 3 Prozentpunkte angehoben. Mit den Mehreinnahmen werden die Staatsausgaben erhöht. Der Schuldenstand bleibt konstant. Dafür müssten – streng genommen – die Staatsausgaben in jedem Quartal neu angepasst werden. Wie bei Simulationen üblich, wurden die Staatsausgaben so bestimmt, dass der Schuldenstand nach drei Jahren so hoch ist, wie er ohne Mehrwertsteuererhöhung vermutlich gewesen wäre.

Die kurzfristigen Effekte finanzpolitischer Maßnahmen auf Beschäftigung und Bruttoinlandsprodukt (BIP) können sich erheblich von den mittel- oder langfristigen Auswirkungen unterscheiden. Kurzfristig hängen Beschäftigung und BIP von der Kapazitätsauslastung in der Volkswirtschaft ab. Die Auslastung wird von der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage bestimmt. Wie das Nachfragevolumen bei alternativen Mittelverwendungen die Beschäftigung beeinflusst, zeigen **Tabelle 2** und **Abbildung 2** (Seite 4).

Abbildung 1

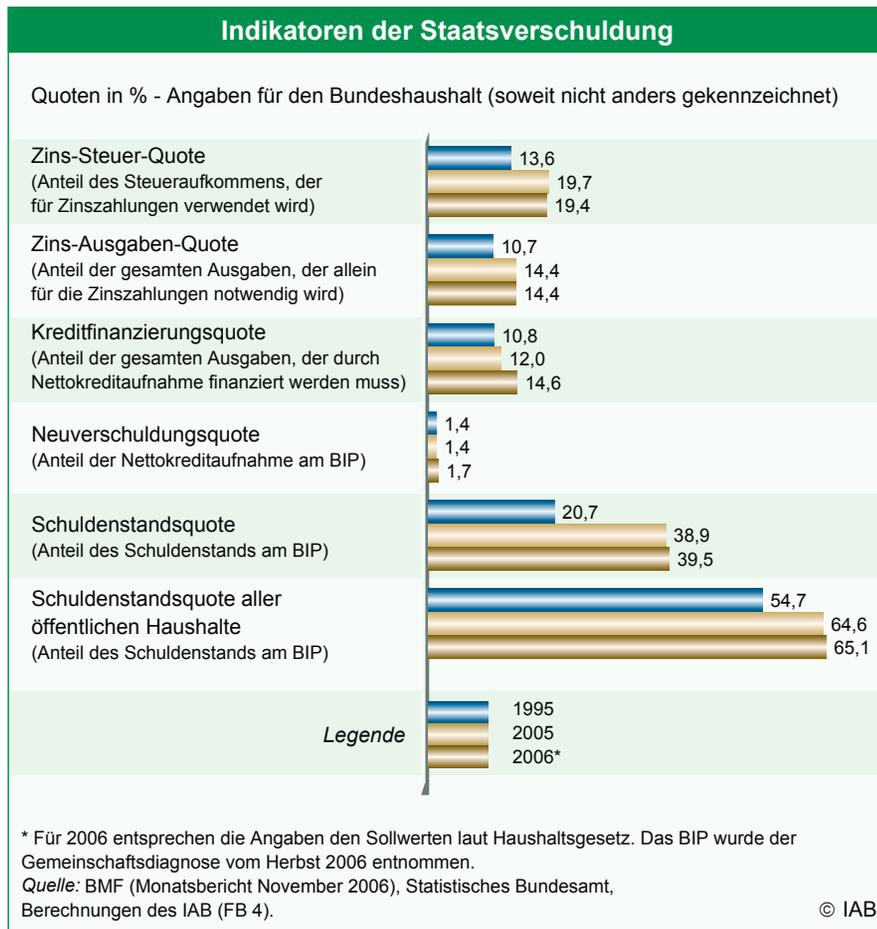
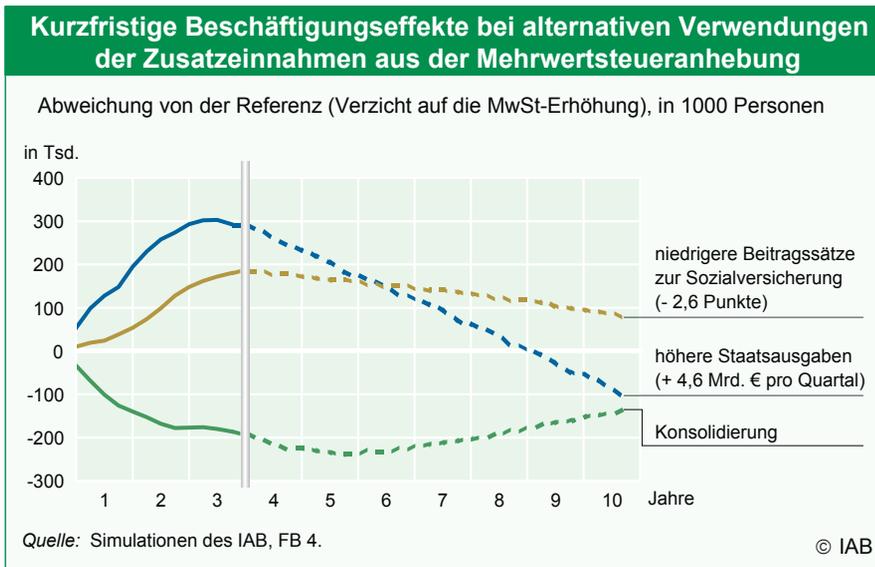


Abbildung 2



Haushaltskonsolidierung

Verwendet die Bundesregierung, wie derzeit geplant, die Zusatzeinnahmen aus der Mehrwertsteueranhebung vollständig für die Haushaltskonsolidierung, so wirkt diese Politik für sich genommen kurzfristig negativ auf dem Arbeitsmarkt. Der Beschäftigungsverlust beträgt nach dem ersten Jahr fast 130 Tausend Personen und nach dem dritten Jahr fast 190 Tausend Personen.

Die Mehrwertsteueranhebung 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 – im Modell der wichtigste Motor der Nachfrage nach Konsumgütern.

Sozialabgabensenkung

Würde die Regierung die Zusatzeinnahmen aus der Erhöhung der Mehrwertsteuer stattdessen nutzen, um den Beitragssatz zu den Sozialversicherungen über die bereits beschlossene Senkung (aber auch Anhebung) hinaus zu reduzieren, könnten die negativen Effekte der Mehrwertsteueranhebung bereits kurzfristig aufgefangen werden. Es könnte sogar die Beschäftigung erhöht werden – anfangs zwar nur gering, später aber deutlicher. Nach drei Jahren hätte die Beschäftigung gegenüber dem Referenz-Szenario um rund 180 Tausend Personen zugenommen.

Die Unternehmen beschäftigen nun mehr Personen, weil die Senkung des Beitragssatzes zu den Sozialversicherungen die Arbeitskosten entlastet. Die gesamtwirtschaftliche Nachfrage wird dann durch vier Mechanismen gestützt: (1) Die Unternehmen schreiben höhere Gewinne und fragen mehr Investitionsgüter nach und die Unternehmer-Haushalte mehr Konsumgüter. (2) Die geringeren Arbeitskosten führen zu zusätzlichen Einstellungen, und mehr Menschen erhalten ein Erwerbseinkommen, mit dem sie mehr Waren und Dienstleistungen kaufen können. (3) Zum Teil geben Unternehmen die Entlastung bei den Arbeitskosten an die Verbraucher weiter, indem sie geringere Preise auf den Gütermärkten verlangen. Die Preise steigen dann nicht so kräftig wie im ersten Beispiel, in dem der Mehrwertsteuer-Erhöhung keine Senkung der Arbeitskosten gegenübersteht. Die Kaufkraft aller Einkommen wird also nicht so stark geschmälert. (4) Positiv dürfte sich für die exportorientierte deutsche Wirtschaft auch auswirken, dass die Exportgüter durch die Abgabensenkung günstiger, aber durch die höhere Mehrwertsteuer nicht zusätzlich belastet werden, weil auf Exportgüter keine Mehrwertsteuer entrichtet wird. Folglich steigt die ausländische Nachfrage nach deutschen Exportgütern.

Insgesamt wirkt die teilweise Umfinanzierung der Sozialversicherung von Beiträgen auf Steuern beschäftigungsfreundlich. Zurzeit belastet die Finanzierung des Sozialstaats hauptsächlich

die Arbeitseinkommen, was die Arbeit verteuert. Werden durch die Besteuerung des Konsums auch andere Einkommensarten wie Vermögens- oder Transfereinkommen herangezogen, wird Arbeit als Produktionsfaktor günstiger. Die Unternehmen stellen mehr Personen ein.

Höhere Staatsausgaben

In der kurzen Frist wirkt eine Erhöhung der Staatsausgaben noch beschäftigungsfreundlicher als eine weitere Senkung der Sozialabgaben. Schon nach dem ersten Jahr ist die Beschäftigung um ca. 150 Tausend Personen höher als zuvor. Ihr Maximum erreicht die Mehrbeschäftigung in dieser Variante noch vor Beendigung des dritten Jahres mit etwas mehr als 300 Tausend zusätzlich Beschäftigten.

Finanziert durch die zusätzlichen Steuereinnahmen dehnt der Staat seine Nachfrage besonders kräftig aus. Während private Haushalte in Deutschland von ihrem verfügbaren Einkommen etwa 10 Prozent sparen, gibt der Staat alle Finanzmittel in den Wirtschaftskreislauf zurück. Den Ausfall an privatem Konsum, der infolge der Mehrwertsteuererhöhung entsteht, kann er deshalb kurzfristig nicht nur ausgleichen, sondern sogar überkompensieren. Die höhere gesamtwirtschaftliche Nachfrage bewirkt dann die Mehrbeschäftigung.

Diese Wirkung hängt allerdings auch von der konjunkturellen Situation zum Zeitpunkt der Maßnahme ab. Ein Aufschwung bzw. ein Boom ist durch eine gute Kapazitätsauslastung gekennzeichnet. In solchen Phasen private durch staatliche Nachfrage zu ersetzen könnte die Konjunktur überhitzen. Preise und Zinsen würden steigen. Dies verteuert die Investitionen für die privaten Unternehmen und auch die Kredite für Konsumenten. Private Nachfrage würde geradezu verdrängt.

Außerdem entspräche das einer prozyklischen Konjunkturpolitik: Statt die Schwankungen der Beschäftigung in Boomphasen und Rezessionen zu glätten, würde sie der Staat verstärken. Den richtigen Zeitpunkt für stabilisierende Maßnahmen zu finden ist aber keine leichte Aufgabe. Wendepunkte im Konjunkturzyklus müssten rechtzeitig erkannt werden. Mit staatlicher Nachfrage

die Wirtschaft im richtigen Moment zu stärken ist aber auch deshalb schwierig, weil die Maßnahmen oft nur mit Verzögerung wirken.

Wirkungen in der mittleren und langen Frist

Wenngleich die Ergebnisse, die das Simulationsmodell in der langen Frist zeigt, nicht quantitativ interpretiert werden dürfen, vermittelt die Abbildung 2 doch einen Eindruck davon, wie deutlich die langfristigen Effekte unterschiedlicher Mittelverwendung von den kurzfristigen Wirkungen abweichen können. Mit Verzögerung reagieren normalerweise Preise und Löhne und führen zu neuen Marktergebnissen. Als Konjunkturmodell erfasst das Simulationsmodell keine Zusammenhänge, die nur für den langfristigen Wachstumspfad der Volkswirtschaft relevant sind, wie den Aufbau des volkswirtschaftlichen Kapitalstocks und die Produktivitätswirkung von Investitionen z. B. in Bildung, Forschung und Entwicklung. Ob aus den Zuwächsen bei der Arbeitsproduktivität dank eines höheren Kapitalstocks bzw. besseren Qualifikationsniveaus tatsächlich höhere Beschäftigung resultiert, hängt von der Entwicklung der Reallöhne ab. Nur wenn diese schwächer steigen als die Produktivität, entstehen Spielräume für mehr Beschäftigung.

Konsolidierung

Die mittel- und langfristigen Effekte einer Konsolidierung werden von den meisten Ökonomen überwiegend positiv beurteilt. Empfohlen wird aber in der Regel, über eine Einschränkung der Staatsausgaben bei konstanten Steuern zu konsolidieren (EZB 2006, GD 2006). In diesem Fall wird die zunächst schwächere Nachfrage mittelfristig durch Preisanpassungen kompensiert. Dadurch erreicht die Volkswirtschaft das gleiche Output-Niveau wie vor der Konsolidierung, allerdings auf einem geringeren Preisniveau und zu einem geringeren Zins. Niedrigere Zinsen regen die Investitionen an. Im Idealfall würde die ausgefallene Staatsnachfrage durch private Nachfrage nach Investitionsgütern kompensiert werden. Wenn die Ausgaben des Staates nicht nur investiv,

sondern auch konsumtiv verwendet wurden, was angesichts eines konsumtiven Anteils im deutschen Bundesbudget von über 90 Prozent anzunehmen ist, dann resultieren aus dieser Umstrukturierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage hin zu einer höheren Investitionsquote ein größerer Kapitalstock und ein höherer Wachstumspfad der Volkswirtschaft.

Hierbei sind zwei Einschränkungen angebracht: Erstens darf die Wirkung des Zinses nicht überbetont werden. Deutschland agiert als ein – wenngleich großer – Partner innerhalb der Europäischen Währungsunion (EWU). Ob die Europäische Zentralbank (EZB) tatsächlich einen Spielraum für Zinssenkungen sieht, hängt auch von der Preisentwicklung in den anderen EWU-Ländern und von den Wirkungen der deutschen Fiskalpolitik auf die Eurozone ab. Laut einer Simulation der Europäischen Kommission führen Veränderungen der Staatsausgaben in Deutschland um 1 Prozent des BIP zu einer Reaktion des BIP der EU(15) um 0,1 bis 0,3 Prozent (in't Veld 2004). Im Beispiel macht der Nachfrageschock ca. 0,2 Prozent des BIP aus. Der Handlungsbedarf der EZB dürfte deshalb begrenzt sein.

Zweitens konsolidiert die Bundesregierung nicht über geringere Staatsausgaben, sondern über höhere Einnahmen aus der Mehrwertsteuer. Höhere Steuern stellen Kosten für die Unternehmen und Haushalte dar. Wenn sich die Zins- und Tilgungslast des Staates verkleinert, können Steuern wieder gesenkt werden. Der langfristige Erfolg der Konsolidierung und seine positiven Wirkungen auf das BIP und die Beschäftigung setzen voraus, dass diese Steuersenkungen tatsächlich eintreten und die derzeitigen Erhöhungen mehr als aufwiegen.

Zusätzliche Investitionen könnten entstehen, wenn sich die Erwartungen der Unternehmen ändern. So können Konsolidierungsbemühungen die Glaubwürdigkeit einer langfristig soliden Fiskalpolitik erhöhen. Sie zeigen, dass eine Regierung trotz des Vierjahreszeitraums zwischen Bundestagswahlen langfristig denkt und handelt. Vertrauen die Betriebe und Haushalte auf eine künftige Senkung der „Steuer für Zinszahlungen“ und auf ein Sinken des Zinses, erhöhen sie jetzt schon ihre Investitionen und

ihren Konsum. Solche Effekte, die im Wesentlichen auf Glaubwürdigkeit und auf rationalen Erwartungen über die Konsolidierungsfolgen beruhen, können sogar in der kurzen Frist zu einem Anstieg des BIP führen, wie in Irland und Dänemark in den 80er Jahren (Giavazzi/Pagano 1990).

Ökonomisch akzeptiert wird die Staatsverschuldung, wenn nicht nur der Nutzen, sondern auch die Kosten langlebiger öffentlicher Güter über die Generationen verteilt werden sollen. Auf dieser Überlegung beruht der Artikel 115 des Grundgesetzes: „Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.“ Ein konjunkturell bedingter Schuldenstand wird auch akzeptiert, wenn er zur Stabilisierung in Rezessionsphasen beiträgt – und im Boom wieder abgebaut wird. Diese Form der antizyklischen Fiskalpolitik (deficit spending) wird allerdings in jüngerer Zeit nicht mehr postuliert, auch wegen der beschriebenen Probleme des richtigen Zeitpunkts und der richtigen Dosis solcher konjunkturpolitischer Maßnahmen.

Sozialabgabensenkung

Die Reduzierung der Sozialabgaben dürfte die Beschäftigung auch in der langen Frist erhöhen. Die gesunkenen Kosten für Arbeit und die höheren verfügbaren Einkommen der Arbeitnehmer erlauben – isoliert betrachtet – eine dauerhafte Verringerung der Löhne. Dadurch haben die Unternehmen einen Anreiz, Arbeitnehmer einzustellen. Simulationsrechnungen mit einem Modell für die lange Frist zeigen: Wird der Beitragssatz zu den Sozialversicherungen um einen Punkt gesenkt und durch eine Mehrwertsteuererhöhung finanziert, kann die Beschäftigung nach Abschluss aller Anpassungsvorgänge auf den Märkten um 65.000 Personen höher liegen (Feil/Zika 2005). Unterstellt man einen linearen Zusammenhang, würden in unserem Beispiel – bei einer Senkung des Beitragssatzes um 2,6 Punkte – etwa 170.000 zusätzliche Arbeitsplätze entstehen.

Höhere Staatsausgaben

Die meisten Ökonomen gehen davon aus, dass Nachfrageimpulse nicht in der mittleren Frist wirken. Denn die Tarifpartner bemerken, dass die Nachfrageausdehnung durch den Staat zu einem höheren Auslastungsgrad der Produktionskapazitäten geführt hat. Sie erwarten deshalb Preissteigerungen als Reaktion auf die gewachsene Nachfrage. Arbeitnehmervertreter, die sich rational am Ziel einer Erhaltung der Kaufkraft orientieren, werden deshalb in den kommenden Verhandlungsrunden höhere Nominallöhne fordern. Höhere Löhne aber verteuern einerseits die Arbeit und veranlassen andererseits die Unternehmen, höhere Preise auf den Gütermärkten durchzusetzen. Daraufhin sinkt die Nachfrage. Die Anpassung setzt sich fort, bis ein „normales“ Niveau an Kapazitätsauslastung erreicht ist. Für diese Normalauslastung gibt es empirische Indizien (Boss et al. 2006).

Selbstverständlich verfolgen Gewerkschaften bei ihren Lohnverhandlungen auch andere Ziele. Sie verhalten sich dann nicht „rational“ in dem oben beschriebenen Sinne. In den letzten Jahren wurden beispielweise mit Blick auf die hohe Arbeitslosigkeit dem Produktivitätswachstum entsprechende Lohnspielräume nicht ausgeschöpft. Der Beschäftigungszuwachs im Jahr 2006 kann auch als verzögerte Reaktion auf diese Lohnzurückhaltung interpretiert werden.

Die Annahme rationaler Erwartungen und rationalen Verhaltens ist keineswegs unumstritten. Sowohl Befürworter als auch Gegner finden in der Empirie Anhaltspunkte. Einerseits lernen Individuen aus Fehlern. Andererseits fällt es leichter, komplexe Situationen zu vereinfachen und aus der Vergangenheit auf die Zukunft zu schließen, als alle Informationen zu einer rationalen Erwartung zu bündeln. Als Folge solcher von Mal zu Mal kurzfristigen Entscheidungen könnten Preise auch mittelfristig träge sein. Die Normalauslastung wäre dann sehr lange überschritten. Resultieren daraus Investitionen, wäre das Produktionspotenzial doch durch Nachfrageschocks veränderbar.

Für die langfristigen Wirkungen von höheren Staatsausgaben ist zudem rele-

vant, ob der Staat diese investiert oder konsumiert. Mehr Mittel für Bildung, für Forschung und Entwicklung führen langfristig zu einer höheren Produktivität und eröffnen Beschäftigungschancen. In Anbetracht eines drohenden Fachkräftemangels wäre es fatal, wenn die absehbare Bevölkerungsentwicklung (weniger junge Arbeitskräfte, mehr Rentner) auch noch mit einem Stillstand der Bildungsentwicklung verbunden wäre (Reinberg/Hummel 2003). Um die wachstums- und beschäftigungsfördernden Effekte von Bildungsausgaben zu zeigen, werden zurzeit im Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen bei Eurostat die statistischen Grundlagen verbessert. Uneinigkeit besteht jedoch hinsichtlich der Finanzierung zukunfts-trächtiger Ausgaben. Höhere Steuern bzw. eine Umstrukturierung der Staatsausgaben kommen hier in Betracht. Höhere Bildung durch Staatsverschuldung zu finanzieren wäre indes ein zweifelhaftes Unterfangen.

Fazit

Zum 1. Januar 2007 wird der Regelsatz der Mehrwertsteuer von 16 Prozent auf 19 Prozent angehoben. Dabei sollen die zusätzlichen Einnahmen zu einem Drittel für die Finanzierung einer Absenkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung um einen Prozentpunkt herangezogen werden. Die übrigen Mehreinnahmen sollen zur Konsolidierung der Staatsfinanzen verwendet werden. Zugleich wurden aber Kürzungen der Steuermittel in anderen Zweigen der Sozialversicherung beschlossen, sodass es etwa zu einem Nullsummenspiel kommen wird. Unterm Strich werden so die gesamten zusätzlichen Einnahmen aus der Mehrwertsteueranhebung zur Haushaltskonsolidierung verwendet.

Die Simulation zeigt, dass die Konsolidierung kurzfristig Beschäftigungsverluste hervorruft. Dieser Durststrecke sollten sich Regierung und Wirtschaft bewusst sein, zumal nach derzeitiger Einschätzung das Nettoneuverschuldungskriterium des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes sowohl 2006 als auch 2007 erfüllt wird. Mittel- bis langfristig gehen von einer geringeren Kreditaufnahme bzw. von einem geringeren Schuldenstand jedoch positive

Wirkungen auf den Wachstumspfad und auf den Arbeitsmarkt aus – durch Lohnwachstum oder Beschäftigungszunahme. Ein Grund dafür liegt in einer geringeren Abgabenquote und damit geringeren Kosten, die zu höheren Investitionen führen. Dazu trägt auch die zunehmende Glaubwürdigkeit der Fiskalpolitik bei, die einerseits das Vertrauen der Wirtschaft stärkt und andererseits die Handlungsfähigkeit des Staates erhält.

Der Erfolg der Konsolidierung hängt aber vom „Wie?“ und vom „Wann?“ ab. Erfahrungen in anderen Ländern und theoretische Erwägungen legen nahe, dass die Konsolidierung erfolgreicher ist, wenn sie durch eine Senkung insbesondere der konsumtiven Staatsausgaben finanziert wird und nicht über Steuererhöhungen. Da Konsolidierungen die Wirtschaft kurzfristig schwächen, sollten sie in Boomphasen einsetzen. Befindet sich die Wirtschaft ohnehin in einer Schwächephase, würde sie durch den Nachfrageausfall zusätzlich destabilisiert. Konsolidierungsbemühungen könnten dann auch mittelfristig scheitern. 2006 wächst die deutsche Wirtschaft mit voraussichtlich 2,3 Prozent (Gemeinschaftsdiagnose GD; Sachverständigenrat SVR: 2,4), 2007 einschließlich des Mehrwertsteuer-Schocks mit 1,4 Prozent (GD; SVR: 1,8). Verglichen mit den Veränderungsdaten seit Beginn der Neunzigerjahre befindet sich Deutschland also in einer guten konjunkturellen Lage. Die Kapazitätsauslastung im Verarbeitenden Gewerbe liegt mit 86,5 Prozent (ifo) hoch. Auch das Institut für Weltwirtschaft in Kiel konstatiert eine Auslastung über dem Normalwert (Boss et al. 2006). Insofern trifft die Bundesregierung einen vergleichsweise günstigen Zeitpunkt, um die Neuverschuldung zu reduzieren.

Die alternativen Szenarien der Mittelverwendung – Staatsausgaben erhöhen, Sozialbeiträge senken – geben der Wirtschaft die durch die Mehrwertsteuer entzogene Nachfrage teilweise zurück. Deshalb zeigen sie im Kurzfristmodell wesentlich bessere Beschäftigungswirkungen als die Konsolidierung. Wegen der gesunkenen Kosten für Arbeit ist der Beschäftigungsaufbau im Fall der Abgabensenkung wahrscheinlich nachhaltig. In der Variante mit höheren Staatsausgaben dürfte nur dann eine

langfristig positive Wirkung zu erwarten sein, wenn die Ausgaben investiert werden, sodass die Produktivität steigt. Bildung, Erziehung und Forschung mit zusätzlichen Steuermitteln zu fördern, entspreche unserem Staatsverständnis. An der statistischen Abbildung und an der Analyse der Produktivitätseffekte solcher Ausgaben muss weiter geforscht werden.

Literatur

Boss, A. et al. (2006): Konjunktureller Höhepunkt in Deutschland wird überschritten, Kieler Diskussionsbeitrag 430/431, Kiel.

Europäische Zentralbank (EZB) (2006): Die Bedeutung von Reformen der Staatsausgaben für Wirtschaftswachstum und Stabilität, Monatsbericht 4/2006, Frankfurt a.M.

Feil, M. / Zika, G. (2005): Wege zu mehr Beschäftigung: Mit niedrigeren Sozialabgaben aus der Krise, IAB Kurzbericht 4/2005, Nürnberg.

Gemeinschaftsdiagnose (GD) (2006): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2006, Wirtschaft im Wandel, 2. Sonderausgabe 2006.

Giavazzi, F. / Pagano, M. (1990): Can severe fiscal contractions be expansionary? Tales of two small European countries, NBER Macroeconomics Annual, S. 75-122.

In't Veld, J. (2004): The spillover effects of German budgetary consolidations within EMU: simulations with the QUEST Model, Europäische Kommission, DG ECFIN, mimeo.

Reinberg, A. / Hummel, M. (2003): Bildungspolitik: Steuert Deutschland langfristig auf einen Fachkräftemangel hin? IAB-Kurzbericht 9/2003, Nürnberg.

Methodische Hinweise

Für die Simulation mussten Annahmen getroffen werden:

In der IAB-Version des RWI-Konjunkturmodells wird der Mehrwertsteuer-Regelsatz exogen vorgegeben. Das Modell bildet endogen einen durchschnittlichen Satz. Damit wird auch der ermäßigte Steuersatz verändert, was im Gesetz nicht vorgesehen ist. Da das gesamte Aufkommen aus dem ermäßigten Steuersatz bei weniger als 10 Prozent des gesamten Mehrwertsteueraufkommens liegt, dürfte die damit verbundene Überschätzung der Mehreinnahmen relativ gering bleiben.

Das Modell unterscheidet für die Kreislaufwirkungen nicht zwischen den einzelnen Zweigen der sozialen Sicherung. Dies impliziert, dass es für die Verhaltensweisen der Akteure unerheblich ist, ob der Beitragssatz zur Arbeitslosen-, Kranken-, Pflege- oder Rentenversicherung gesenkt wird.

Überblick über die IAB-Version des RWI-Konjunkturmodells

Inhaltliche Kriterien	
Typ	Erweiterung eines makroökonomischen Konjunkturmodells
Theoretische Grundlage	Primär keynesianisch; auch neoklassische, monetaristische und heuristische Züge
Hauptsächlich erklärte Module	Kernmodell: Entstehung, Verteilung, Verwendung des BIP, 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: 1. Quartal 1995 bis 4. Quartal 2004
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 und exogen im 2. Arbeitsmarkt
Arbeitslosigkeit	Δ Arbeitslose als Funktion von Δ Erwerbspersonenpotenzial, Δ Selbständige, 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 BIP_{real} , Lohnstückkosten, $Import_{real}$, Importpreisen und Kapazitätsauslastung
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

Impressum

IAB Kurzbericht
Nr. 29 / 28.12.2006

Redaktion

Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

Graphik & Gestaltung

Monika Pickel, Elisabeth Strauß

Rechte

Nachdruck – auch auszugsweise – nur
mit Genehmigung des IAB gestattet

Technische Herstellung

pms Offsetdruck GmbH,
Wendelstein

Rückfragen zum Inhalt an

Dr. Sabine Klinger, Tel. 0911/179-3255
oder e-Mail: sabine.klinger@iab.de

ISSN 0942-167X

IAB im Internet: <http://www.iab.de>

Dort finden Sie unter anderem auch diesen
Kurzbericht im Volltext zum Download

Bezugsmöglichkeit

IAB-Bestellservice
c/o IBRo Versandservice GmbH
Kastanienweg 1
18184 Roggentin
Fax: 0180 5 00 38 66
e-Mail: iab@ibro.de