

## **Der Beschäftigungseffekt geringerer Sozialabgaben in Deutschland**

### **Wie beeinflusst die Wahl des Simulationsmodells das Ergebnis?**

Von Michael Feil, Sabine Klinger und Gerd Zika\*

#### **Abstract**

This study analyses to what extent political advice may depend on research instruments. As an example, a cut in the social contributions rate, financed by an increase in VAT or by a flat-rate premium, was simulated with three alternative macro models. The general equilibrium model PACE-L, the long term structural model IAB/INFORGE and the short term business cycle model IAB/RWI all contain the main components of the theoretical analysis. These are labour demand, depending on wages, as well as wage setting through bargaining. However, the models put different emphasis on the main factors that influence the employment effect of the partial refinancing of the social security system, namely labour costs, macroeconomic demand and the shift of the tax burden. The maximum employment effect is found by the general equilibrium model in a flat-rate premium case for everyone. It amounts to 0.56 %. In the only negative case, employment declines by 0.05 %. Via moderate wage claims, employees can promote the employment effect of the reform in theory as well as in all the simulation models.

#### **Zusammenfassung**

Diese Studie untersucht, inwieweit Empfehlungen in der wissenschaftlichen Politikberatung vom zugrundeliegenden Instrumentarium abhängen können. Beispielhaft wird hier eine Senkung des Beitragssatzes der Sozialversicherung, finanziert durch eine höhere Mehrwertsteuer bzw. eine Kopfpauschale, mit drei Makromodellen simuliert. Das allgemeine Gleichgewichtsmodell PACE-L, das langfristige Strukturmodell IAB/INFORGE und das kurzfristige Konjunkturmodell IAB/RWI enthalten zwar alle die Komponenten der vorgeschalteten theoretischen Analyse, d. h. eine lohnabhängige Arbeitsnachfrage und die Lohnsetzung nach Verhandlungen. Allerdings betonen sie im jeweiligen Kreislaufzusammenhang die Faktoren unterschiedlich, die den Beschäftigungseffekt aus der Teilumfinanzierung des Sozialsystems wesentlich beeinflussen,

---

\* Wir danken den Diskutanten des ersten ifo-Workshops Makroökonomik und Konjunktur in Dresden, den Teilnehmern des IAB-Diskussionsforums und zwei anonymen Gutachtern für hilfreiche Hinweise.

nämlich Arbeitskosten, gesamtwirtschaftliche Nachfrage und die Lastverteilung nach Überwälzungen. Als maximale Wirkung für einen umfinanzierten Beitragspunkt ermittelte das allgemeine Gleichgewichtsmodell einen Beschäftigungszuwachs von 0,56 % im Fall einer Kopfpauschale für alle. Im einzigen ungünstigen Fall verringerte sich die Beschäftigtenzahl um 0,05 %. Eine moderate Lohnpolitik unterstützt die Wirkung der Reform im Theoretischen und in allen drei Simulationsmodellen.

*JEL Classifications: E27, H55, J38*

Received: November 16, 2006

Accepted: April 1, 2008

## 1. Einleitung

Die soziale Sicherung wird in Deutschland überwiegend durch Abgaben finanziert, die auf Arbeitseinkommen zu entrichten sind. Im internationalen Vergleich kann Deutschland sogar als Musterbeispiel für ein abgabenfinanziertes Sozialsystem angesehen werden. Rund 65 % der gesamten Einnahmen stammen hier aus Beitragsmitteln, während z. B. in Dänemark über 60 % der Einnahmen aus dem allgemeinen Steueraufkommen bestritten werden (Eichhorst / Thode / Winter, 2004, 205).

Die direkte Belastung des Faktors Arbeit mit Sozialabgaben hat sich negativ auf die Entwicklung der Beschäftigung ausgewirkt und einen Teil der hohen und persistenten Arbeitslosigkeit verursacht.<sup>1</sup> So zeigen internationale vergleichende Studien fast immer einen negativen Zusammenhang zwischen der Abgabenbelastung und der Beschäftigung(-quote) eines Landes.<sup>2</sup> Die wirtschaftspolitische Empfehlung (z. B. SVR, 2002, 223 ff.) als logische Konsequenz des vermuteten negativen Zusammenhangs zwischen Höhe der Sozialabgaben und gesamtwirtschaftlichem Beschäftigungsniveau liegt auf der Hand: Abgaben senken!

Die Forderung nach niedrigeren Abgaben muss oft um Konzepte zur Finanzierung des Einnahmeausfalls ergänzt werden. Die Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung ohne eine andere Finanzierungsform zum Jahresbeginn 2008 ist der Ausnahmefall. Aus den Varianten der Gegenfinanzierung, zu denen auch Ausgaben senkungen oder Kreditfinanzierung gehören, werden hier zwei dargestellt: die Erhöhung der Mehrwertsteuer, wie zu Jahresbeginn 2007 eingetreten, und die Einführung eines pauschalen Beitrags, wie in der Debatte um die Reform der Gesetzlichen Krankenversicherung diskutiert.

Hinsichtlich der möglichen Beschäftigungseffekte einer aufkommensneutralen Reform führte die wirtschaftswissenschaftliche Forschung zu uneinheit-

---

<sup>1</sup> Zum grundsätzlichen Zusammenhang von Steuern/Sozialabgaben und Beschäftigung siehe z. B. Nickell / Layard (1999), Bach / Wiegard (2002) oder Bovenberg (2003).

<sup>2</sup> Einen Überblick über die Ergebnisse mehrerer Studien gibt Beißinger (2003, 421).

lichen Ergebnissen. Relativ verbreitet ist die Auffassung, dass das Ersetzen von Sozialabgaben durch eine höhere Einkommen- oder Mehrwertsteuer nur zu sehr geringen Effekten führt (Nickell/Layard, 1999, 3057 ff.). Dennoch spricht einiges dafür, den Mix aus Steuern und Beiträgen neu zu justieren. Zum Beispiel sollen „versicherungsfremde Leistungen“ oder „gesamtgesehliche Aufgaben“ nicht mehr (im bisherigen Maße) im System der sozialen Sicherung finanziert werden (Meinhardt/Zwiener, 2005; Althammer/Romahn, 2005). Dies führe zu mehr Finanzierungsgerechtigkeit bei sozialpolitisch motivierten Ausgaben und stärke das Äquivalenzprinzip der Sozialversicherungen (SVR, 2005, Ziff. 560 ff.).

Wie die Gestaltung des sozialen Sicherungssystems den Arbeitsmarkt beeinflusst, wird regelmäßig in der Wirtschaftspolitik und der wissenschaftlichen Politikberatung thematisiert. Abschnitt 2 gibt einen Überblick über jüngere empirische Studien. Mit welchem Beschäftigungseffekt im politischen Raum argumentiert wird bzw. mit welcher Bandbreite man im Grunde argumentieren müsste, hängt aber vom Instrumentarium in der wissenschaftlichen Analyse und den hier getroffenen expliziten oder impliziten Annahmen ab. Um dies zu verdeutlichen, wurde für diesen Beitrag mit drei unterschiedlichen gesamtwirtschaftlichen Modellen simuliert, wie stark die Beschäftigung auf eine Absenkung des Beitragssatzes zur Sozialversicherung um einen Prozentpunkt reagiert.

Im numerischen Gleichgewichtsmodell PACE-L werden die Wirkungsketten streng mikroökonomisch abgeleitet. Es folgt der finanzwissenschaftlichen Steuerwirkungslehre und kann z. B. die unterschiedliche Wirkung von Veränderungen der Grenz- und der Durchschnittsteuersätze abbilden. Als statisches Modell ermöglicht es jedoch keine Aussagen über die zeitliche Abfolge und die Dauer konkreter Reformwirkungen. Diese Möglichkeit bieten dagegen die beiden anderen, auf der Basis von Zeitreihen geschätzten Modelle. Das IAB/RWI-Modell eignet sich für die Simulation der Wirkungen in der kurzen Frist, das IAB/INFORGE-Modell dagegen für die Abschätzung der mittel- und langfristigen Effekte.

Die Simulationsergebnisse bestätigen den Befund einer positiven Beschäftigungswirkung. Eine durch die Mehrwertsteuer oder eine Kopfpauschale finanzierte Abgabensenkung löst die Arbeitsmarktprobleme nicht. Sie kann aber zumindest einen Beitrag für mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit leisten. Die Bandbreite des Beschäftigungszuwachses liegt zwischen 0 und 0,6 % je gesenktem Beitragssatzpunkt.

Der Aufsatz ist wie folgt gegliedert. Der nächste Abschnitt stellt einige jüngere empirische Studien über die Wirkungsweise einer Umfinanzierung der sozialen Sicherung vor. Im Abschnitt 3 werden die wichtigsten Mechanismen aus theoretischer Perspektive zusammengefasst. Inwiefern die Argumentationsstränge in den Simulationsmodellen spezifiziert sind, wird in Abschnitt

4 geschildert. Daran anschließend werden die Simulationsergebnisse der einzelnen Modelle präsentiert und erklärt. Der Beitrag endet mit einer Gegenüberstellung der Resultate aus den Modellen und mit Schlussfolgerungen aus den zentralen Erkenntnissen.

## 2. Überblick über die empirische Literatur

In den letzten Jahren wurden mehrere Berechnungen zum Thema vorgelegt. Wenn es gelingt, die Abgabenlast von den abhängig Beschäftigten auf andere (Steuer)Subjekte zu verlagern, hält Zika (1997) Beschäftigungszuwächse in der Größenordnung von etwa 100.000 Beschäftigungsverhältnissen je Beitragspunkt für möglich.

Unter Verwendung von vier – anderen als den hier genutzten – Modellen finden Buscher et al. (2001) einen Beschäftigungseffekt für Westdeutschland von maximal 0,18 % je Beitragspunkt.<sup>3</sup> Im schlechtesten Fall veränderte die Beitragssenkung die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung praktisch nicht. Die größte Beschäftigungsänderung wird mit einem numerischen allgemeinen Gleichgewichtsmodell simuliert. Das pessimistischste Ergebnis resultiert aus einem makroökonomischen Ungleichgewichtsmodell (im Angebotsregime).

Bach/Koch/Spitznagel (2004) untersuchen mit Hilfe der IAB-Version des RWI-Konjunkturmodells, wie sich der deutsche Arbeitsmarkt von 1992 bis 2002 entwickelt hätte, wenn der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung um 1,2 Prozentpunkte niedriger gewesen wäre. Abgesehen von dem unwahrscheinlichen Fall, in dem die Lohnsetzung gar nicht durch die Abgabensenkung beeinflusst wird, führt die Maßnahme bei Finanzierung über eine höhere Mehrwertsteuer nur zu geringen Beschäftigungszuwächsen. Umgerechnet auf einen Prozentpunkt, beträgt der durchschnittliche Effekt über den Analysezeitraum 0,02%.

Auch Meinhardt/Zwiener (2005) simulieren für einen Zeitraum in der Vergangenheit (1995–2002). Für eine reine Mehrwertsteuerfinanzierung ermitteln sie einen mittelfristigen Beschäftigungseffekt bei endogenen Löhnen von ungefähr 0,4 %. Meinhardt/Zwiener simulieren auch eine Reform, bei der die Sozialabgaben um ca. fünf Prozentpunkte sinken. Werden im Gegenzug die Steuern auf das Einkommen (Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer und Körperschaftsteuer) und die Mehrwertsteuer erhöht, wäre längerfristig ein maximaler Beschäftigungseffekt von 1,9 % zu erzielen.

Nach Distelkamp/Meyer/Wolter (2005) führt der vollständige Systemwechsel der Gesetzlichen Krankenversicherung auf eine Gesundheitsprämie nach 15 Jahren zwar zu einem Anstieg der Beschäftigung um ca. 600.000 Per-

---

<sup>3</sup> Umgerechnet unter der Annahme eines linearen Zusammenhangs zwischen den Veränderungen des Beitragssatzes und der Beschäftigung.

sonen oder 1,6%. Allerdings wurden in dieser Simulation die Beiträge zur GKV vollständig ersetzt. Unterstellt man einen linearen Zusammenhang zwischen Beitragssenkung und Beschäftigungszunahme, so führt eine Absenkung um einen Prozentpunkt lediglich zu einer Zunahme der Beschäftigung um 0,1 % oder ca. 38.000 Personen.

Fehr/Jess (2006) simulieren Reformpakete zur Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung mit einem Modell überlappender Generationen. Danach favorisieren sie eine Gesundheitsprämie mit Auszahlung des Arbeitgeberanteils, Umformung der Beiträge in für alle Arbeitnehmer identische Prämien und einem steuerfinanzierten Sozialausgleich. Nach 15 Jahren wäre hier mit einem Beschäftigungszuwachs von 0,9 %, nach 30 Jahren von 3,3 % zu rechnen. Auf einen Beitragspunkt umgelegt, bedeuten die Angaben 0,1 % bzw. 0,25 %.

Mit unterschiedlichen Simulationsmodellen wird in den empirischen Studien ein Beschäftigungseffekt von 0 % bis 0,4 % je Prozentpunkt Sozialabgabensenkung ermittelt. Die vorliegende Simulationsstudie schließt daran an. Bevor das Untersuchungsdesign und die empirischen Ergebnisse vorgestellt werden, fasst der folgende Abschnitt zusammen, welche Beschäftigungseffekte eine Sozialabgabensenkung in der Theorie hat.

### **3. Theoretische Vorüberlegungen: Erwartete Wirkungen der Abgabensenkung auf den Arbeitsmarkt**

Die theoretischen Zusammenhänge zwischen einer Änderung der Finanzierung der Sozialversicherung und der Beschäftigung werden oft in einem Modell quasi-gleichgewichtiger Arbeitslosigkeit (quasi-equilibrium rate of unemployment, QERU) diskutiert (Calmfors/Holmlund, 2000, 110 ff.; Franz, 2003, 365 ff.; Farhauer/Borchardt/Stargardt, 2004, 355 ff.; Layard et al., 2005, 361 ff.; SVR, 2005, 150 ff.; GD, 2006, 59 ff.). Dabei hängt die Arbeitsnachfrage negativ von den gesamten Arbeitskosten (Produzentenlohn) ab, wird aber auch von Faktoren wie der Güternachfrage, den Inputpreisen oder Wechselkursen beeinflusst. Das Arbeitsangebot wird durch die Lohnsetzung modelliert. Maßgeblich für die Arbeitnehmer ist der Nettolohn (Konsumentenlohn). Steuern und Sozialabgaben treiben einen Keil zwischen Produzenten- und Konsumentenlohn.

Der Lohnsatz resultiert aus dem Zusammenspiel von Lohnsetzung und Nachfrage auf einem unvollkommenen Arbeitsmarkt. Die wichtigsten Ursachen für Marktunvollkommenheiten sind dabei kollektive und individuelle Lohnverhandlungen sowie arbeitgeberseitige Angebote, die mit Effizienzlohntheorien begründet werden. Über die Lohnsetzung haben die Arbeitnehmer die Möglichkeit, die Beschäftigungswirkung der Senkung des Beitragssatzes zu beeinflussen.

### 3.1 Senkung des Beitragssatzes zur Sozialversicherung

Der Beschäftigungseffekt einer Beitragssatzsenkung hängt von der Inzidenz der Sozialabgaben ab. Bei Steuern wird die Inzidenz dadurch bestimmt, wie stark Arbeitsangebot und -nachfrage auf die Veränderung der Abgaben reagieren (Homburg, 2004, 99 ff.). Im Allgemeinen trägt die unelastischere Marktseite (überwiegend) die Abgabe.

Sozialversicherungsbeiträge sind jedoch keine reinen Steuern, weil ihnen eine äquivalente Gegenleistung entspricht. In diesem Fall wären Besonderheiten der Inzidenz zu berücksichtigen, weil die Arbeitnehmer bereit sind, für die Gegenleistung aufzukommen (Gruber, 1997).

Für die hier durchgeführten Simulationen können und müssen die Besonderheiten aus mehreren Gründen vernachlässigt werden: Zum ersten ist der Steuer- oder Nichtäquivalenzanteil in den deutschen Sozialabgaben recht hoch, weil das Äquivalenzprinzip in der Arbeitslosenversicherung nur befristet und in der Krankenversicherung gar nicht gilt und weil die Sozialversicherungen gesamtgesellschaftliche Aufgaben finanzieren. Zum zweiten konzentriert sich unsere Untersuchung auf die differenzielle Inzidenz. Bei gleichem Aufkommen und gleichen Leistungen der Versicherungen ändert sich lediglich die Finanzierung. Der Beitragssatzsenkung steht somit keine Veränderung des Versicherungsumfangs entgegen. Sie gleicht darin einer Einkommensteuer-senkung. Werden die konstanten Versicherungsleistungen vermehrt über eine Mehrwert- oder Kopfsteuer finanziert, so verbessert sich das „Preis-Leistungs-Verhältnisses“ der Sozialversicherung. Das könnte die Arbeitnehmer veranlassen, ihr Arbeitsangebot anzupassen (Summers, 1989; Gruber, 1997).<sup>4</sup> Solche Reaktionen sind – zum dritten – in unseren Modellen nicht abgebildet.<sup>5</sup>

In den Modellen wirkt der Beitragssatz über folgenden theoretischen Zusammenhang auf die Beschäftigung. Die Sozialabgaben setzen – wie Steuern auf das Arbeitseinkommen – direkt am Lohn an. Wird der Beitragssatz gesenkt, vermindern sich (bei unveränderten Vorsteuerlöhnen) sofort die Arbeitskosten bei konstanter Produktivität. Die Lohnstückkosten sinken, und die Unternehmen stellen mehr Arbeitskräfte ein. Daraufhin fordern die Arbeitnehmer höhere Löhne, die jedoch zum Teil erst verzögert, z. B. in der nächsten Verhandlungsrunde, realisiert werden.

---

<sup>4</sup> Diese Möglichkeit besteht in unserem Kontext nur in der Rentenversicherung. Durch Ausweitung seines Arbeitsangebots kann ein Beitragspflichtiger seine Rente erhöhen. Die zusätzlichen Rentenansprüche kann er nun zu einem günstigeren Preis erwerben. Die gesamte materielle Kompensation für eine zusätzlich angebotene Arbeitsstunde steigt damit.

<sup>5</sup> Es könnte einen vergleichbaren Effekt geben, wenn in den Lohngleichungen ein analoger Zusammenhang berücksichtigt wäre. Beispielsweise würde ein höherer Äquivalenzanteil aus gewerkschaftlicher Sicht zu Lohnmoderation führen, wenn auf diesem Wege die gesamte Lohnsumme (inkl. Versicherungsäquivalent) gesteigert werden kann. Solche Mechanismen sind aber in keinem der Modelle spezifiziert.

Die Senkung des Beitragssatzes verändert nicht nur die Arbeitskosten, sondern auch die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Die verfügbaren Einkommen steigen für Arbeitnehmer- und Unternehmerhaushalte, und die Ausgaben für Konsum oder Investitionen nehmen zu. Die Ausdehnung der Produktion, um die zusätzliche Güternachfrage zu bedienen, führt ebenfalls zu Einstellungen.

### 3.2 Gegenfinanzierung durch eine höhere Mehrwertsteuer

Da die Sozialabgaben in unserem Untersuchungsdesign einer Steuer auf Arbeitseinkommen entsprechen, sind sie auch äquivalent zu einer allgemeinen Verbrauch- oder Ausgabensteuer, jedenfalls wenn man von Erbschaften abieht (Homburg, 2004, 135 ff., Boss et al., 2005, 313 ff.). Ein Beschäftigungseffekt aus der Substitution der Steuerarten ist nur dann zu erwarten, wenn die theoretischen Annahmen für die Äquivalenz in der Realität nicht gegeben sind. Dafür sprechen mehrere Argumente: (1) Eine allgemeine Umsatzsteuer belastet auch andere Einkommensarten als das Arbeitseinkommen, etwa Bodeneinkommen, Reingewinne sowie Transfereinkommen. (2) Erbschaften, d. h. positive Kapitalvermögen am Beginn des Erwerbslebens, sind ein empirischer Fakt. Die Umsatzsteuer belastet auch Kapitaleinkommen aus diesen bereits vorhandenen Kapitalbeständen. (3) Die Umsatzsteuer ist wachstumsfreundlicher, weil sie das für Investitionen verwendete Einkommen normalerweise nicht belastet („Sparbereinigung“, Peffekoven, 2005, 280). (4) Die Mehrwertsteuer in Deutschland ist keine allgemeine Verbrauchsteuer, sondern nach Konsumkategorien gestaffelt; also kann die Beschäftigung in den Sektoren unterschiedlich betroffen sein. (5) Unterschiedliche Steuerwiderstände (Tax Compliance) führen zu unterschiedlichen Anpassungen.

Die Anhebung der Mehrwertsteuer führt zu Veränderungen im Preisgefüge. Können die Unternehmen die Steuer auf die Verbraucherpreise überwälzen, sinken die verfügbaren Einkommen. Die Haushalte schränken dann ihre Konsumgüternachfrage ein. Die Unternehmen produzieren daraufhin weniger und entlassen Arbeitskräfte. Ein Teil des Beschäftigungsaufbaus aus der Abgabensenkung muss – ggf. mit zeitlicher Verzögerung – zurückgenommen werden. Gelingt es den Unternehmen nicht, die Mehrwertsteuer vollständig auf die Verbraucher vorzuwälzen, sinkt ihr erlösbarer Nettopreis. Dies verringert die wertmäßige Produktivität und erhöht die Lohnstückkosten. Auch das reduziert den Beschäftigungseffekt aus der Beitragssatzsenkung zumindest teilweise.

### 3.3 Gegenfinanzierung durch die Erhebung einer Kopfpauschale

Kopfpauschalen bewirken lediglich einen Einkommenseffekt, aber keine Substitution zwischen Gütern infolge steuerlich veränderter Preise (Homburg, 2004, 165 ff.). Die Steuer verringert ausschließlich die Anfangsausstattung

und das verfügbare Einkommen. Dies schmälert die Konsummöglichkeiten der Haushalte.<sup>6</sup> Als Folge der geringeren Produktion entlassen Unternehmen Arbeitskräfte. Der Beschäftigungseffekt aus der Beitragssenkung wird weiter geschmälert, wenn es den Arbeitnehmern gelingt, die Zahllast der Kopfpauschale als Argument für höhere Lohnforderungen geltend zu machen und so auf die Unternehmen zu überwälzen.

Allerdings sind die Möglichkeiten, eine Kopfpauschale zu überwälzen, gering und nur dann gegeben, wenn Nachfrager oder Anbieter über Marktmacht verfügen (Homburg, 2004, 103 ff.). Eine Überwälzung ist nicht zu erwarten, wenn die Arbeitnehmer durch die Umfinanzierung netto entlastet werden, weil die Kopfpauschale auch aus anderen Einkommensarten finanziert wird.<sup>7</sup> Eine solche Verbreiterung der Bemessungsgrundlage ist, ähnlich wie die Bürgerversicherung, eine Steuererhöhung zu Lasten einer bestimmten Gruppe, mit der die Entlastung einer anderen Gruppe unter Berücksichtigung der Äquivalenz finanziert werden kann. Diese Neuverteilung der gesamten Abgabenlast kann dann zu mehr Beschäftigung führen, wenn die zusätzlich erschlossene Steuerbasis weniger stark auf die Besteuerung reagiert als die bisherige.

Eine Nettobelastung der Arbeitnehmer – und damit die Neigung zu höheren Lohnforderungen – könnte entstehen, wenn zuvor beitragsfrei mitversicherte Familienmitglieder nun die Kopfpauschale zahlen müssen. Ein beträchtliches Verhandlungsargument erhalten die Arbeitnehmer aber auch allein deshalb, weil sich die Zahllast vom Arbeitgeber zum Arbeitnehmer verschiebt. Es ist zu erwarten, dass sie sich die Entlastung des Arbeitgebers weitgehend aneignen können, jedenfalls wenn ihre Verhandlungsmacht nicht aus anderen Gründen, wie einer im Konjunkturverlauf angespannten Arbeitsmarktlage, geschwächt ist (Farhauer / Borhardt / Stargardt, 2004, 358 f.). Die meisten konkreten Vorschläge sehen jedoch die Auszahlung des Arbeitgeberanteils vor. Damit wird eine Neujustierung der Traglast zum Zeitpunkt der Umstellung unterbunden. Sowohl rechtliche als auch ökonomische Gründe sprechen also dafür, dass sich die Traglast erst mittelfristig verschiebt.

Zusätzlich sind Beschäftigungswirkungen aus dem veränderten Progressionsgrad des kombinierten Steuer-Abgaben-Tarifs zu erwarten. Eine stärkere

---

<sup>6</sup> Als unsozial oder ungerecht müssen Kopfpauschalen nicht zwangsläufig angesehen werden. Einerseits kann – aufgabenadäquat – das Steuer-Transfer-System (Peffekoven, 2005, 281 f.) oder die gesetzliche Sozialversicherung selbst (Fritzsche, 2003 / 04) den Solidarausgleich gewähren. Andererseits müssen nicht formal zwingend alle Bürger denselben Steuerbetrag leisten; er kann auch personell differenziert ausgestaltet sein (Homburg, 2004, 169).

<sup>7</sup> Eine verminderte Belastung der Arbeitnehmer wäre z. B. beim Übergang zu einer pauschalen Gesundheitsprämie zu erwarten, die mit einem Sozialausgleich verbunden wird, zu dessen Finanzierung auch weitere Einkunftsarten (z. B. Mieten und Zinsen) herangezogen werden (Schnabel / Schubert, 2006).



Steuerprogression führt auf unvollkommenen Arbeitsmärkten zu niedrigeren Löhnen und somit zu mehr Beschäftigung (Koskela/Vilmunen, 1996). Die Kopfpauschale wirkt wie eine Absenkung des steuerlichen Grundfreibetrags. Gemessen an der Residualeinkommenselastizität vermindert sie den Grad der Progression. In einem Standard-Gewerkschaftsverhandlungsmodell sinkt dadurch die Beschäftigung (Feil, 2006). Andererseits steigt tendenziell das Arbeitsangebot als Folge der niedrigeren Grenzbelastung. Dies verändert das Ergebnis im Arbeitsmarktmodell mit Preis- und Lohnsetzung nicht.

Per Saldo kann die Umfinanzierung der Sozialversicherung positive Beschäftigungseffekte hervorrufen. Wie kräftig sie ausfallen, hängt vom Ausmaß der sich teils kompensierenden Wirkungen ab. In gesamtwirtschaftlichen Simulationsmodellen werden Interdependenzen dieser Art berücksichtigt. Mit ihrer Hilfe werden im Anschluss die Wirkungen einer steuerfinanzierten Beitragssatzsenkung quantifiziert.

#### 4. Simulationsmodelle und -design

Um die Nettowirkung einer umfinanzierten Abgabensenkung zu quantifizieren, werden drei Makromodelle herangezogen: PACE-L (Böhringer/Boeters/Feil, 2005), IAB/INFORGE (Meyer et al., 2006) und IAB/RWI (Barabas/Döhrn, 2006). In der nachfolgenden Tabelle 1 sind ihre wesentlichen Merkmale zusammengestellt. Bereits daraus ist ersichtlich, dass die Modelle auf sehr unterschiedlichen theoretischen Fundamenten beruhen. Sie unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich der installierten Mechanismen, durch die eine gegenfinanzierte Senkung der Sozialabgaben wirkt. Auch das Wirkungsgeflecht der Ökonomie als solches wird unterschiedlich akzentuiert. Insofern ist nicht zu erwarten, dass sich die Ergebnisse des Kurzfrist- und der Langfristmodelle zu einem Zeitpfad „addieren“ lassen. Analysieren lässt sich, wie die variierenden Spezifikationen das Simulationsergebnis beeinflussen.

Alle drei Modelle enthalten die im Abschnitt 3 erläuterte Arbeitsnachfrage- und Lohnsetzungsfunktion. Aufgrund der schwierigen empirischen Messbarkeit werden für die Arbeitsnachfrage in der Regel Erwerbstätigen- bzw. Beschäftigtenfunktionen spezifiziert (Franz, 2003, 102 ff.). Löhne bzw. Arbeitskosten sind erklärende Variable in der Beschäftigtenfunktion jedes Modells. Die Lohnsetzungskurve wird durch Funktionen für Tariflöhne bzw. Brutto-lohn- und -gehaltsumme abgebildet. So spiegeln die Modelle wider, dass die Arbeitnehmer tendenziell höhere Löhne durchsetzen, wenn Preiserhöhungen zurückgewälzt werden und wenn die Arbeits- bzw. Erwerbslosenquote niedrig ist. Allerdings unterscheiden sich die Modelle durch zusätzlich aufgenommene erklärende Variable und durch die Modellierung der indirekten Effekte, die sich durch die Rückwirkungen zwischen den Faktor- und den Gütermärkten ergeben.

Table 1: Überblick über die verwendeten gesamtwirtschaftlichen Modelle

Kriterium	PACE-L-Modell	IAB/INFORGE-Modell	IABIRWI-Modell
<b>Inhaltliche Kriterien</b>			
Typ	Statisches allgemeines Gleichgewichtsmodell (Shoven-Whalley-Typus)	Macroökonomisches Strukturmodell	Erweiterung eines makroökonomischen Konjunkturmodells
Theoretische Grundlage	Allgemeine Gleichgewichtstheorie (Arrow, Debreu); Ergänzt um unvollkommene Arbeitsmärkte	Evolutionistisch; mit neoklassischen, keynesianischen und heuristischen Elementen	Primär keynesianisch; auch neoklassische, monetaristische und heuristische Züge
Hauptsächlich erklärte Module	Entstehung, Verteilung, Verwendung (12 Verwendungszwecke), Preise, Staat	Kernmodell: Entstehung, Verteilung, Verwendung (43 Verwendungszwecke), Preise und Arbeitsmarkt auf sektoraler Ebene	Kernmodell: Entstehung, Verteilung, Verwendung, Preise, Staat; In der IAB-Version zusätzlich Arbeitsmarkt, Arbeitszeit, Budget der BA
Sektorale Gliederung	7 Wirtschaftszweige	59 Wirtschaftszweige	6 Wirtschaftszweige
<b>Technische Kriterien</b>			
Größe	320 Gleichungen	ca. 45.000 Zeitreihen	450 Gleichungen
Schätzung	kalibriert	OLS in Einzelgleichungen	OLS in Einzelgleichungen
Stützzeitraum	Daten für Kalibrierung überwiegend aus 2000	1991 – 2002	Moving window von 40 Quartalen; Hier: 1995:1 – 2004:4
Interpretationsfrist	komparative Statik; Zeitraum zwischen Maßnahme und vollen Effekten ca. 10 Jahre	bis 2020	Für Prognosen: bis 8 Quartale; Für Simulationen: bis 12 Quartale
<b>Simulationsrelevante Variablen</b>			
abhängige Beschäftigung	Produktionstechnischer Ansatz; neoklassische Produktionsfunktion mit 5 Inputfaktoren, darunter 3 Typen von Arbeitnehmern	Beschäftigte im Sektor = $f$ (sektoraler Produktionswert, Verhältnis von sektoralen Arbeitskosten zu sekt. Produktionskosten)	Beschäftigte im 1. Arbeitsmarkt = $f$ (BIP, Arbeitszeit, Lohn, endogen Verzögerter) und exogen im 2. Arbeitsmarkt

<p>Arbeitslosigkeit</p>	<p>Kollektive Lohnverhandlungen: Tariflöhne sind höher als die markt-räumenden Löhne</p>	<p>Erwerbslose = <math>f((\text{Erwerbspersonen-potenzial} - \text{Erwerbstätige}), \text{Teilnehmer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen})</math></p>	<p><math>\Delta \text{Arbeitslose} = f(\Delta \text{Erwerbspersonen-potenzial}, \Delta \text{Selbstständige}, \Delta (\text{Arbeitnehmer} - \text{Arbeitslose mit Nebenjob} - \text{Beschäftigte im 2. Arbeitsmarkt}), \Delta (\text{Stille Reserve in Maßnahmen} - \text{Trainingsteilnehmer}))</math></p>
<p>Löhne</p>	<p>Tariflöhne ergeben sich in Verhandlungen zwischen Arbeitgeber und Gewerkschaften; wichtige Parameter: Einkommensteuer, Sozialabgaben, Arbeitslosengeld, Verhandlungsmacht</p>	<p>Gesamtwirtschaftl. Stundenlohnsatz = <math>f(\text{Arbeitsproduktivität je Beschäftigten}, \text{Preisentwicklung und Erwerbslosenquote}); \text{Sekt. Brutto- und -gehaltssumme} = f(\text{gesamt-wirtschaftl. Stundenlohnsatz} * \text{Jahresarbeitszeit})</math></p>	<p>Tariflohn- und -gehaltsentwicklung = <math>f(\text{Verbraucherpreisindex}, \text{Arbeitslosenquote}); \text{Brutto- und -gehaltssumme je Arbeitnehmer} = f(\text{Tariflohn- und -gehaltsentwicklung}, \text{tägliche Arbeitszeit}, \text{Arbeitsstage}, \text{Kapazitätsauslastung})</math></p>
<p>Verbraucherpreisindex</p>	<p>Verbraucherpreisindex = <math>f(\text{Preise nach Verwendungszwecken})</math></p>	<p>Verbraucherpreisindex = <math>f(\text{Preise nach Verwendungszwecken})</math></p>	<p>Verbraucherpreisindex = <math>f(\text{BIP}_{\text{real}}, \text{Lohnstückkosten}, \text{Import}_{\text{real}}, \text{Importpreisen}, \text{Kapazitätsauslastung})</math></p>
<p><b>Politikparameter</b></p>			
<p>MwSt-Satz</p>	<p>Exogene branchenspezifische effektive Steuersätze; Durchschnitt aus Steuerbefreiungen, ermäßigtem und vollem Steuersatz; Beeinflusst Verbraucherpreise</p>	<p>Exogener sektoraler durchschnittlicher (aus ermäßigtem und Regel-)Steuersatz, differenziert nach Verwendungszwecken; Beeinflusst Preisindizes aller Verwendungsorten und bestimmt das Aufkommen</p>	<p>Exogener Steuersatz, ergibt durch Schätzung mit privatem und staatlichem Konsum einen durchschnittlichen Satz und das Aufkommen; Beeinflusst Preisindizes für privaten Verbrauch, Staatsverbrauchs, Wohnungsbau</p>
<p>Kopfpauschale</p>	<p>Einkommenstransfer der privaten Haushalte an den Staat aus den 1) verfügbaren Einkommen 2) Bruttoarbeits-, Kapital- und Transfereinkommen 3) wie 2) nur ohne Arbeitslosengeld</p>	<p>Einkommenstransfer der privaten Haushalte an den Staat, der nur das nominale verfügbare Einkommen der privaten Haushalte verringert und die Einnahmen des Staates erhöht</p>	<p>Einkommenstransfer der privaten Haushalte an den Staat, der nur das nominale verfügbare Einkommen der privaten Haushalte verringert und die Einnahmen des Staates erhöht</p>
<p>Budgetneutralität</p>	<p>Ausgleich des Schuldenstands des Staates</p>	<p>Ausgleich des Schuldenstands des Staates nach 15 Jahren</p>	<p>Ausgleich des Schuldenstands des Staates nach 12 Quartalen</p>

Zum Vergleich der drei makroökonomischen Modelle wird die folgende Reform simuliert: Der aggregierte Beitragssatz zur Sozialversicherung wird um einen Prozentpunkt gesenkt. Der Einnahmenausfall wird in einer Variante durch eine höhere Mehrwertsteuer und in einer anderen Variante durch eine Kopfpauschale finanziert. Die Verteilung der Beiträge auf die einzelnen Versicherungszweige spielt für die Simulationen keine Rolle. Die Modellergebnisse sind direkt miteinander vergleichbar, da in allen Modellen dasselbe Beitragsniveau abgebildet ist.

Als parafiskalische Organisationen wirtschaften die Sozialversicherungen in Deutschland autonom. In den Modellen ist die haushalterische Trennung nicht verankert; es wird nur ein Staatshaushalt modelliert. Damit sich die Einnahmenausfälle der Sozialversicherung und die zusätzlichen Steuereinnahmen im Sinne der Budgetneutralität ausgleichen, werden die Steuerparameter in den Modellen so eingerichtet, dass der Schuldenstand des Staates nach einer bestimmten Frist seinen Basiswert annimmt (siehe Tabelle 1).

Wie im theoretischen Teil erläutert, können die ökonomischen Wirkungen von Politikmaßnahmen durch eine entsprechende Lohnsetzung unterstützt oder konterkariert werden. Da die Lohnsetzung in Deutschland zu einem großen Teil durch kollektive Verträge bestimmt wird, kann die Lohnpolitik, insbesondere der Gewerkschaften, koordiniert Einfluss auf die Wirkung von Reformen nehmen. Daher ergänzen Sensitivitätsrechnungen, die eine exogene Lohnentwicklung untersuchen, die Simulationen mit endogener Lohnentwicklung. Als exogene Lohnentwicklung wählen wir den Pfad, der sich in den Basisläufen ohne Politikmaßnahme ergibt.

Vor einer zu optimistischen Interpretation von Simulationsergebnissen mit unterstützender Lohnpolitik muss indes gewarnt werden. Erstens ist es faktisch unmöglich, die gesamte Lohnentwicklung zu kontrollieren, da lediglich etwa 60 % (Ellguth/Kohaut, 2005) der Arbeitnehmer in Deutschland nach einem Tarifvertrag bezahlt werden. Zweitens sind die letzten beiden Versuche, ein „Bündnis für Arbeit“ zu schließen, gescheitert. Drittens wird eine vorab festgelegte Lohnpolitik maximal zwei bis drei Jahre andauern, bevor die Tarifparteien auf die veränderte Wirtschaftslage reagieren möchten. Wegen dieses letzten Einwands verzichten wir auf eine entsprechende Simulation mit dem Gleichgewichtsmodell, denn langfristig sind alle Preise flexibel.

Wie sich die Modellspezifikation, aber auch die unterschiedliche empirische Fundierung als kalibriertes oder zeitreihenökonometrisch geschätztes Modell auswirkt, wird im Kontext der folgenden Simulationsergebnisse erklärt. Einige Einschränkungen sind im Vorhinein erforderlich:

1) Der Aggregationsgrad ist – wie für makroökonomische Modelle üblich – hoch. Daraus resultieren erhebliche Vereinfachungen. So werden z. B. in PACE-L die Löhne für alle ungelerten Arbeitnehmer und solche mit mittlerer Qualifikation durch kollektive Lohnverhandlungen bestimmt. Dies gilt auch

für alle sieben modellierten Sektoren. Regionale Unterschiede gibt es nicht. Durch diesen Ansatz bleibt ein sehr großer Teil der empirisch beobachtbaren Varianz der Löhne unberücksichtigt. Die Sensitivität der Bruttolöhne auf Steuererhöhungen bzw. Abgabensenkungen wird durch diese Vereinfachungen möglicherweise überschätzt, da für viele Arbeitsverhältnisse die Löhne nicht per Tarifvertrag bestimmt werden.

Die Verwendung repräsentativer Akteure und die Verdichtung individueller Reaktionen in aggregierten Funktionen reduzieren die tatsächliche Verhaltensvielfalt. Dadurch wird ignoriert, dass Akteure unterschiedlich von den Finanzierungsinstrumenten betroffen sein können, unterschiedliche Konsumneigungen aufweisen oder Haushalte unterschiedlich zusammengesetzt sind. Die gesamtwirtschaftlichen Ergebnisse dürften diese Vereinfachungen aber wenig beeinflussen, denn wir untersuchen eine marginale Veränderung, die zugleich sehr weitreichende Wirkungen hat und auf die Haushalte relativ gleichmäßig wirkt.

An verschiedenen Stellen liegt in den drei Modellen ein etwas verringertes Aggregationsniveau vor. So werden z. B. im IAB/INFORGE-Modell 59 Sektoren modelliert. In PACE-L werden drei Qualifikationsgruppen unterschieden. Im IAB/RWI-Modell wird die Beschäftigung nach sechs Qualifikationen und sechs Sektoren disaggregiert.

2) Durch die Annahme eines unveränderlichen Arbeitsangebotes wird ein Teil der relevanten ökonomischen Effekte ausgeblendet. Diese Vorgehensweise ist dadurch zu rechtfertigen, dass eine adäquate Modellierung der Arbeitsangebotsreaktionen in den drei Makro-Modellen nicht möglich ist, insbesondere weil das Arbeitsangebot als langfristiges Potenzial abgebildet ist. Hinzu kommt, dass sich die Ergebnisse nur wenig ändern, wenn man eine niedrige allgemeine Lohnelastizität des Arbeitsangebots unterstellt, wie dies in Makro-Modellen häufig ersatzweise geschieht.

## 5. Simulationsergebnisse

### 5.1 PACE-L

Als statisches Gleichgewichtsmodell ermöglicht PACE-L nur den Vergleich von Ausgangs- (Benchmark) und Reformsituation (Counterfactual). Eine zeitliche Struktur der Veränderung einzelner Variablen kann dem Modell nicht entnommen werden. Die Veränderungen werden sich mittel- bis langfristig einstellen. Nach einem Zeitraum von ungefähr 10 Jahren sollte der Reformimpuls seine Wirkungen vollständig entfaltet haben (Feil / Zika, 2005, 16 ff.).

### 5.1.1 Mehrwertsteuer

In der Mehrwertsteuer-Variante erhöht sich die Beschäftigung insgesamt um 0,23 % (ca. 80.000 Personen). Dazu trägt die Umverteilung der Steuerlast entscheidend bei. Diese Lastverschiebung zeigt sich in der vergleichsweise geringen Zunahme der Investitionen, die exakt den Ersparnissen aus Kapitaleinkommen entsprechen.<sup>8</sup> Diese Einkünfte werden durch die Mehrwertsteuererhöhung belastet, ohne von der Entlastung durch geringere Sozialabgaben zu profitieren. Die Abgabenlast von Rentnern und Arbeitslosen erhöht sich dagegen nicht, weil deren Transfereinkommen im Modell an die Veränderung der Verbraucherpreise angepasst werden.

Die Tariflöhne steigen; dies vermindert die entlastende Wirkung der Abgabensenkung. Die Produzentenlöhne für die gewerkschaftlich vertretenen Arbeitnehmer liegen im neuen Gleichgewicht jedoch unter den Ausgangsniveaus. Die Gehälter der Hochqualifizierten nehmen dagegen so stark zu, dass für sie auch die Arbeitskosten steigen. Dies ist ein Beispiel dafür, dass sich hinter den in Tabelle 2 ausgewiesenen Veränderungen bestimmter Aggregate zum Teil gegenläufige Entwicklungen von Teilaggregaten bzw. Gruppen verbergen.

Der Anstieg der Verbraucherpreise bleibt mit 0,68 % leicht hinter dem Wert bei vollständiger Vorwälzung auf die Verbraucherpreise zurück.<sup>9</sup> Der durchschnittliche Mehrwertsteuersatz muss minimal von 12,18 auf 12,27 % angehoben werden.<sup>10</sup> Die Abgabensenkung finanziert sich damit zu einem großen Teil selbst.

Durch die unterschiedliche Belastung einzelner Verbrauchsarten mit der Umsatzsteuer ergeben sich auch Struktureffekte. Diese sind jedoch recht klein. Die veränderte Struktur der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage wirkt sich auf

---

<sup>8</sup> PACE-L liegt die Annahme zugrunde, dass die Kapitaleinkommen komplett an einen Haushalt fließen und dieser keine Arbeit anbietet. Die Verringerung des real verfügbaren Einkommens dieses Haushaltes führt zu einem Rückgang der Ersparnis und damit der Investitionen. Eine Lockerung dieser extremen Verteilungsannahme hat Auswirkungen auf die Struktur der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Sie führt jedoch zu keinen nennenswerten Veränderungen der Beschäftigungs- und Wachstumseffekte.

<sup>9</sup> Boss et al. (2005) argumentieren, dass die Überwälzung der Zusatzlast aus der Mehrwertsteuer-Erhöhung auf die Verbraucherpreise unplausibel sei. Vorhandene Preisspielräume wären bereits in der Situation vor der Reform ausgeschöpft worden. Die Empirie belegt indes den Preisauftrieb. Gleichzeitige Preissenkungen als Folge der geringeren Arbeitskosten kompensieren ihn nicht. Siehe dazu auch Statistisches Bundesamt (2006, 333 f.)

<sup>10</sup> Die Anpassung der Mehrwertsteuersätze wäre bei einer tatsächlichen Reform nicht mit dieser Präzision möglich. Um die unterschiedlichen Finanzierungsformen der Abgabensenkung exakt vergleichen zu können, ist sie jedoch notwendig. Die Mehrwertsteuer wird genau in dem Umfang erhöht, der den Schuldenstand zwischen Basis- und Alternativlösung konstant hält.

die Beschäftigung in den einzelnen Wirtschaftssektoren aus. Die Beschäftigung wächst am stärksten in den Dienstleistungssektoren (Transport und Handel, Banken und Versicherungen).

Tabelle 2

**Senkung der Sozialabgaben um einen Prozentpunkt bei gleichzeitiger  
Gegenfinanzierung und endogener Lohnentwicklung – PACE-L**

Abweichung zum Referenzszenario in %

	<b>Mehrwert- steuer</b>	<b>Pauschal- steuer</b>	<b>Kopfpauschale alle</b>	<b>Kopfpauschale ohne Arbeitslose</b>
Beschäftigung	0,23	0,40	0,56	-0,05
Arbeitslosigkeit	-1,37	-2,44	-3,36	0,33
BIP, real	0,24	0,43	0,59	-0,04
Produktion, real	0,26	0,47	0,64	-0,06
privater Konsum, real	0,30	0,45	0,62	-0,03
Investitionen, real	0,04	0,25	0,37	-0,12
Exporte, real	0,43	0,78	1,07	-0,09
Importe, real	0,24	0,44	0,61	-0,06
Verbraucherpreise	0,68	-0,06	1,03	0,25
Arbeitskosten	-0,04	-0,07	-0,11	0,05
Bruttolöhne	0,40	0,37	0,33	0,49
Nettolöhne	1,39	1,20	1,03	0,25
verf. Einkommen	0,89	0,32	0,44	-0,03

### 5.1.2 Kopfpauschale

Die Modellierung der Kopfpauschale erfolgte in PACE-L auf drei alternativen Wegen. In der Variante „Pauschalsteuer“ wird die im Modell standardmäßig enthaltene Pauschalsteuer benutzt. Bei ihr handelt es sich um einen reinen Einkommenstransfer von den privaten Haushalten zum Staat. In den Lohnverhandlungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern wird die Kopfpauschale nicht berücksichtigt. In den Varianten „Kopfpauschale alle“ und „Kopfpauschale ohne Arbeitslose“ hingegen besteht die Möglichkeit einer Überwälzung: Hier wird die Pauschale als Argument in der Nettolohnfunktion der Gewerkschaften eingebracht. Die Pauschale wird aber auch in diesen Fällen von Haushalten bezahlt, die nur Kapitaleinkünfte beziehen. Arbeitslose werden in Variante 2 ebenfalls belastet, nicht aber in der dritten Alternative. Der letzte Fall („ohne Arbeitslose“) unterstellt, dass andere nichterwerbstätige Personen (z. B. Rentner) die Kopfpauschale entrichten müssen, nicht jedoch

die Arbeitslosen. In diesem dritten Fall vermindert die Pauschale also nicht das Arbeitslosengeld – und somit auch nicht das alternative Einkommen (Outside-Option) des repräsentativen Gewerkschaftsmitglieds.<sup>11</sup>

Nach der ersten Variante steigen die Beschäftigung und das BIP erwartungsgemäß kräftig. Diese Form der Steuererhebung ist in PACE-L „erstbest“. D. h. die verringerten Sozialabgaben, die unter der Modellstruktur maximal zweitbest sein könnten, werden durch eine erstbeste Steuer ersetzt. Damit sind die Wohlfahrtsgewinne maximal und auch die Beschäftigungseffekte sind groß.

Die zweite Variante überrascht dagegen: Die idealtypische Pauschalsteuer der ersten Variante stellt nicht das beschäftigungsmaximale Gleichgewicht dar. Eine Kopfpauschale, die auch von den Arbeitslosen bezahlt werden muss, dämpft den Anstieg der Tariflöhne und lässt auf diesem Wege die Beschäftigung relativ stark anwachsen. Da die Prämie von Arbeitslosen und von Beschäftigten zu entrichten ist, aber nur letztere durch die Abgabensenkung entlastet werden, trifft die Prämie die Arbeitslosengeldempfänger relativ stärker. Sie wirkt wie eine Absenkung des Arbeitslosengeldes. Damit vergrößert sich die Differenz zwischen Nettoarbeitseinkommen und der Outside Option, welche die Gewerkschaft in den Tarifverhandlungen berücksichtigt. Der Wert des Zustandes Arbeitslosigkeit verringert sich, und die Gewerkschaften korrigieren ihre Lohnforderungen nach unten.

Im dritten Fall („ohne Arbeitslose“) entfällt dieser Lohn dämpfende Effekt. Hier sinkt die Beschäftigung sogar. Die Ursache dafür liegt wiederum in der Bedeutung der Kopfpauschale für die Lohnforderung. In der Nettolohnfunktion wirkt die Kopfpauschale wie eine Verminderung des Grundfreibetrags der Einkommensteuer. Dadurch vermindert sich der Progressionsgrad der gesamten Abgabenbelastung (vgl. Feil und Zika, 2005). Die Gewerkschaften reagieren darauf mit höheren Lohnforderungen. Zwar gilt dies auch in Variante 2, aber dort wirkt die Verminderung der Lohnersatzleistung wesentlich stärker.

Das gesamte Aufkommen aus der Pauschalsteuer beträgt in der ersten Variante ca. 3,61 Mrd. EUR pro Jahr (umgerechnet auf 2005). Im Fall „Kopfpauschale alle“ fällt der Finanzierungsbedarf mit etwa 2,36 Mrd. EUR noch geringer aus. Dagegen ist er in der dritten Variante mit 9,84 Mrd. EUR sehr hoch.

Tabelle 2 ist auch zu entnehmen, dass in allen Fällen die Bruttolöhne (Arbeitseinkommen vor Steuern) steigen. In den kontrafaktischen Gleichgewichten erhöhen sich die Nettoeinkommen der Arbeitnehmer damit nicht allein durch die Abgabensenkung, sondern die Tariflöhne und die Gehälter der Hochqualifizierten nehmen zu. In den Varianten „Mehrwertsteuer“, „Pauschalsteuer“ und „Kopfpauschale alle“ tragen dazu allgemeine Gleichgewichtseffekte

---

<sup>11</sup> Eine Belastung von nichterwerbstätigen Partnern ist ausgeschlossen, da das Arbeitsangebot als unveränderlich unterstellt wird und alle Arbeitnehmer somit per Definition Arbeit anbieten.



bei. Die Umfinanzierung entlastet den Faktor Arbeit effektiv, indem die Bezieher von Kapital- und Transfereinkommen belastet werden. Die Tariflöhne wachsen aber noch durch einen weiteren Mechanismus, der selbst bei isolierter Betrachtung, d. h. ohne die Rückkopplungseffekte über eine Zunahme der Produktion oder der Verbraucherpreise auftritt. Ausschlaggebend hierfür ist die progressive Besteuerung der Arbeitseinkommen. Für die Gewerkschaften ändert sich dadurch das Tauschverhältnis zwischen Nettolohn und Beschäftigung zu Gunsten des Lohnarguments. Sie fordern höhere Löhne, und die Arbeitseinkommen „wachsen“ weiter in die Steuerprogression „hinein“.<sup>12</sup>

## 5.2 IAB/INFORGE-Modell

Das IAB/INFORGE-Modell ist ein auf Jahresdaten basierendes, sektoral tief disaggregiertes Mittel- und Langfristmodell. Im Gegensatz zu PACE-L können damit auch die Veränderungen im Zeitablauf dargestellt werden.

### 5.2.1 Mehrwertsteuer

Die Abgabensenkung schlägt sich im ersten Jahr vollständig in geringeren Arbeitskosten nieder, denn die Löhne ändern sich erst ab der zweiten Periode. Die Beschäftigung ist eine Funktion der realen Arbeitskosten und der realen Produktion. Ob ein positiver Beschäftigungseffekt eintritt, hängt deshalb davon ab, ob die Steuer die expansive Wirkung der Abgabensenkung (über-)kompensiert oder nicht. Die Simulationsergebnisse zeigen, dass im ersten Jahr die reale Produktion nahezu unverändert bleibt (Tabelle 3). Das nominale verfügbare Einkommen steigt um 0,67 %. Dieser Anstieg ist zu gering, um die reale Konsumgüternachfrage konstant zu halten, da die Mehrwertsteuererhöhung zu deutlichen Preissteigerungen (+0,63 %) führt. Gleichzeitig werden jedoch die Investitionen angeregt, so dass sich insgesamt ein positiver gesamtwirtschaftlicher Effekt (BIP +0,09 %) ergibt.

In der Variante mit endogener Lohnentwicklung reagieren ab der zweiten Periode die (Tarif-)Löhne auf die Veränderungen der Produktivität, der Konsumentenpreise und der Arbeitslosigkeit. Die Produktivität, gemessen als BIP je Beschäftigten, hat zugenommen, da INFORGE einen positiven Zusammenhang zwischen Produktion und Produktivität aufgrund von Lerneffekten unterstellt. Die Arbeitslosigkeit ist gesunken. Alle drei erklärenden Variablen wirken also Lohn steigernd. Die höheren Löhne beeinträchtigen über die damit verbundenen gestiegenen Arbeitskosten die Entwicklung der Beschäftigung, und sie führen zu weiteren Preissteigerungen. Über eine Stärkung des privaten

---

<sup>12</sup> Wäre die Einkommensteuer proportional gestaltet, so würden die Arbeitskosten kräftiger sinken und die Beschäftigungszunahme größer ausfallen.

**Table 3: Senkung der Sozialabgaben um einen Prozentpunkt bei gleichzeitiger Gegenfinanzierung – IAB/INFORGE**

Abweichung zum Referenzszenario in %

	Mehrwertsteuer endogene Lohnentwicklung					Mehrwertsteuer exogene Lohnentwicklung					Kopfpauschale				
	1	2	5	15		1	2	5	15		1	2	5	15	
im Jahr															
Beschäftigte	0,30	0,06	0,08	0,06		0,30	0,17	0,19	0,17		0,12	0,34	0,43	0,43	
Erwerbslose	-1,39	-0,24	-0,37	-0,38		-1,38	-0,77	-0,85	-1,18		-0,50	-1,55	-2,00	-3,23	
BIP, real	0,09	-0,10	-0,08	-0,07		0,08	-0,12	-0,08	-0,06		-0,10	-0,08	0,01	0,09	
Produktion, real	-0,01	-0,21	-0,19	-0,19		-0,02	-0,23	-0,17	-0,17		-0,09	-0,05	0,03	0,13	
privater Konsum, real	-0,03	-0,20	-0,19	-0,18		-0,04	-0,24	-0,20	-0,19		-0,16	-0,15	-0,06	0,07	
Investitionen, real	0,35	-0,17	-0,03	-0,07		0,35	-0,22	-0,01	-0,06		-0,10	-0,08	0,03	0,05	
Exporte, real	0,02	-0,04	-0,04	-0,03		0,02	-0,04	-0,03	-0,03		-0,01	0,00	0,02	0,03	
Importe, real	-0,10	-0,26	-0,22	-0,16		-0,11	-0,32	-0,24	-0,19		-0,12	-0,15	-0,09	-0,03	
Lebenshaltungskosten	0,63	0,75	0,72	0,68		0,65	0,69	0,66	0,62		-0,08	-0,23	-0,29	-0,30	
Arbeitskosten je Besch.	-0,40	-0,08	-0,15	-0,11		-0,40	-0,41	-0,40	-0,38		-0,40	-0,94	-1,05	-0,95	
Bruttolohn je Besch.	0,00	0,32	0,26	0,26		0,00	0,00	0,00	-0,01		0,00	-0,53	-0,65	-0,58	
verf. Einkommen	0,67	0,57	0,53	0,51		0,67	0,45	0,46	0,43		-0,31	-0,45	-0,37	-0,20	

Verbrauchs haben die Lohnsteigerungen zwar auch einen indirekten positiven Effekt. Allerdings ist er nicht hoch genug, um die Preissteigerungen (+0,68%) auszugleichen, so dass der reale private Verbrauch weiter sinkt.

Ab dem fünften Jahr stabilisieren sich alle Variablen. Insgesamt ergeben sich trotz der Lohnsteigerungen niedrigere Arbeitskosten als im Referenzszenario, so dass die Zahl der abhängig Beschäftigten – obwohl die Produktion um 0,19% und das reale BIP um 0,07% gesunken sind – auch längerfristig um 0,06% (20.000 Personen) über der Referenz liegt (vgl. Abbildung 1). Die Erwerbslosigkeit ist am Ende des Simulationszeitraums um 0,4% geringer.

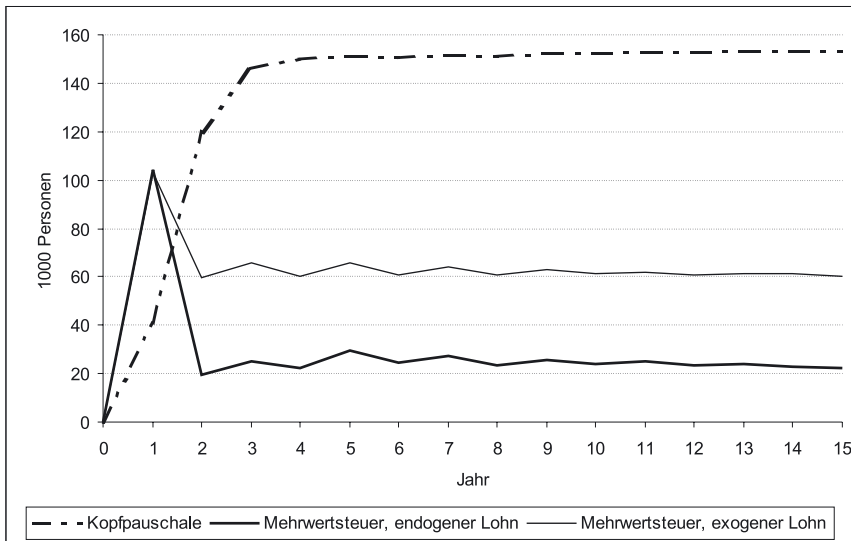


Abbildung 1: Wirkung einer gegenfinanzierten Senkung des SV-Beitragsatzes um einen Prozentpunkt auf die abhängige Beschäftigung – IAB / INFORGE

Damit zum Ende des Simulationszeitraums die Staatsschuld dem Referenzszenario entspricht, muss die Mehrwertsteuer im IAB / INFORGE-Modell um 9,4% angehoben werden. Dies entspricht einer Anhebung des Regelsatzes von 16 auf 17,50% und des ermäßigten Satzes von 7 auf 7,66%.

Ebenso wie in PACE-L führt die veränderte Struktur der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage zu unterschiedlichen Beschäftigungseffekten in den einzelnen Wirtschaftssektoren. Auch hier profitieren vor allem die arbeitsintensiven Betriebe, also der Dienstleistungssektor.

Für die Mehrwertsteuer-Variante spielt die Lohnpolitik eine wichtige Rolle. Sie wird besonders deutlich beim Vergleich mit einer exogenen Lohnentwicklung. Wenn die Arbeitnehmer auf Lohnsteigerungen infolge der höheren Preis-

steigerungen verzichten, steigt zwar das verfügbare Einkommen geringer, gleichzeitig fallen aber auch die Preissteigerungen moderater aus, so dass insgesamt der private Verbrauch nur geringfügig niedriger ist. Daneben ermöglichen die ausbleibenden Lohnreaktionen noch geringere Arbeitskosten und damit langfristig einen – im Vergleich zur endogenen Lohnentwicklung – fast dreimal so starken Beschäftigungsgewinn (+0,17 % bzw. 60.000 Personen).

Da die Staatsschuld eine nominale Größe ist und hier die Preissteigerungen geringer ausfallen, muss die Mehrwertsteuer zur Finanzierung etwas stärker angehoben werden – von 16 auf 17,54 % und von 7 auf 7,67 %.

### 5.2.2 *Kopfpauschale*

Bei der Kopfpauschale handelt es sich auch im IAB/INFORGE-Modell um einen direkten Einkommenstransfer zwischen den privaten Haushalten und dem Staat. Eine Auszahlung des Arbeitgeberanteils an die Arbeitnehmer kann in der vorliegenden Modellversion nicht abgebildet werden. Damit verschiebt die Umfinanzierung die Zahllast der Sozialabgaben eindeutig von den Unternehmern zu allen Einkommensbeziehern.

Von dieser Kopfpauschale kann keine verzerrende Wirkung ausgehen, was sich auch in den Simulationsergebnissen widerspiegelt. Hier ergeben sich beim IAB/INFORGE-Modell die größten Beschäftigungseffekte (+0,4 % bzw. 150.000 Personen). Insgesamt sinken zwar trotz steigender Nettolöhne die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte – mit negativen Folgen für den privaten Verbrauch. Gleichzeitig verringert die Beitragssatzsenkung jedoch die Arbeitskosten der Unternehmer, die diesen Vorteil über niedrigere Preise an die Endverbraucher weitergeben. Die niedrigeren Preise beleben nicht nur den Konsum. Sie ermöglichen auch niedrigere Lohnabschlüsse als im Referenzszenario, was zu weiter sinkenden Arbeitskosten führt. Erst ab dem fünften Jahr wächst der Lohn – aufgrund der verbesserten Arbeitsmarktsituation – etwas stärker als im Referenzszenario. Langfristig wird das niedrigere verfügbare Einkommen durch die niedrigeren Preise überkompensiert. Anfänglich ergibt sich zwar für die Aggregate der Endnachfrage ein negativer Effekt, in der langen Frist wirkt sich die Maßnahme aber positiv auf die Nachfrageaggregate und damit auch auf die Produktion aus.

## 5.3 IAB/RWI-Modell

Das IAB/RWI-Modell ist eine Erweiterung des makroökonomischen Konjunkturmodells des RWI. Es wird über einen Stützbereich von 40 Quartalen geschätzt und simuliert die kurzfristigen Wirkungen von Variablenänderungen und Politikmaßnahmen.

### 5.3.1 Mehrwertsteuer

In den Simulationen mit dem IAB/RWI-Modell wird ebenfalls die Rolle der Lohnpolitik untersucht. In einer ersten Variante wird die Verringerung des Beitragssatzes durch eine Mehrwertsteuererhöhung bei endogener Lohnentwicklung finanziert. Diese Mehrwertsteuererhöhung wird vollständig auf die Verbraucherpreise überwält. Sie beschleunigt dadurch die Tariflohn- und -gehaltsentwicklung. Dass die Arbeitnehmer aber zu Gunsten der Beschäftigung auf den Inflationsausgleich verzichten könnten, wird in einer zweiten Variante mit exogener Tariflohn- und -gehaltsentwicklung modelliert.

Die Reduzierung des Beitragssatzes verringert die Arbeitskosten (Tabelle 4) und damit die Lohnquote. Dies bewirkt mit leichter Verzögerung einen Anstieg der abhängigen Beschäftigung. Daneben sinken die Lohnstückkosten und dadurch geringfügig die Verbraucherpreise. Als Folge der verminderten Arbeitskosten erhöhen sich die Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit. Sie gehen in das verfügbare Einkommen ein und werden nachfragewirksam. Eine höhere Nachfrage wird ebenfalls durch das Wachstum der Lohn- und -gehaltssumme bei zunehmender Beschäftigung erreicht.

Diesem positiven Effekt ist die Umfinanzierung durch die Mehrwertsteuer entgegengerichtet. Um in der Variante mit endogenen Löhnen den Schuldenstand des Staates nach 12 Quartalen – der empfohlenen Simulationsfrist – mit der Referenz abzugleichen, muss der Regelsatz von 16 auf 17,23 % angehoben werden, deutlich stärker als in der Simulation mit PACE-L. Die Überwälzung auf die Preise erhöht sofort den Verbraucherpreisindex um 0,46 Punkte; dies reduziert die realen verfügbaren Einkommen.

Als Folge der belastenden Wirkungen steigt die Beschäftigung nur allmählich. Mit Verzögerung erst treten die entlastenden Wirkungen ein, sodass nach drei Jahren die Beschäftigung um bis zu 70.000 Personen (0,20 %) gegenüber der Referenz zugenommen hat. Der Beschäftigungszuwachs schmilzt wieder ab, weil die Überwälzung des erhöhten Verbraucherpreises auf die Tariflöhne und -gehälter die Arbeitskosten mit entsprechender Verzögerung wieder steigert (siehe Abbildung 2).

Unterbindet man in der zweiten Variante diese Lohnreaktion auf den gestiegenen Verbraucherpreisindex, erholt sich die Nachfrage nicht auf diesem Weg. Allerdings sorgt die dauerhafte Entlastung der Arbeitgeber für einen Beschäftigungszuwachs, der die preisbedingt ausgefallene reale Nachfrage kompensieren kann. Zudem genügt es, den Mehrwertsteuersatz auf 17,21 % anzuheben. Nach zwölf Quartalen ist die Beschäftigung zwar nur unwesentlich höher als in der Variante mit endogenen Löhnen, aber der Beschäftigungszuwachs ist nun nachhaltig. Die Entlastung der Arbeitgeber spielt also auch in diesem kurzfristigen, primär nachfrageorientierten Konjunkturmodell eine bedeutende Rolle. Sie bewirkt allerdings auch einen Nachfrageeffekt, denn die Entlastung

**Tabelle 4: Auswirkungen einer gegenfinanzierten Senkung des SV-Beitragssatzes um einen Prozentpunkt – IAB/RWI**  
Abweichungen zum Referenzszenario in %

	Mehrwertsteuer endogene Lohnentwicklung			Mehrwertsteuer exogene Lohnentwicklung			Kopfpauschale Auszahlung Arbeitgeber-Anteil			Kopfpauschale ohne Auszahlung Arbeitgeber-Anteil		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Durchschnitt des Jahres												
Beschäftigung	0,02	0,10	0,18	0,02	0,10	0,19	0,00	0,00	0,01	0,01	0,06	0,15
Arbeitslosigkeit	-0,09	-0,35	-0,68	-0,09	-0,36	-0,70	0,01	0,00	-0,03	-0,02	-0,22	-0,55
BIP, real	0,07	0,15	0,20	0,08	0,16	0,21	-0,01	0,00	0,01	0,02	0,11	0,17
privater Konsum, real	0,13	0,06	0,22	0,14	0,05	0,09	-0,01	-0,01	0,00	0,00	-0,06	-0,01
Investitionen, real	0,14	0,68	0,75	0,15	0,70	0,90	-0,01	0,02	0,06	0,07	0,56	0,82
Exporte, real	0,05	0,33	0,27	0,05	0,34	0,45	0,01	0,02	0,04	0,07	0,36	0,49
Importe, real	0,19	0,55	0,61	0,21	0,56	0,71	-0,02	0,02	0,05	0,07	0,45	0,66
Verbraucherpreisindex	0,45	0,38	0,35	0,44	0,36	0,28	0,00	-0,01	-0,02	-0,05	-0,13	-0,21
Arbeitskosten	-0,35	-0,10	0,10	-0,35	-0,26	-0,15	-0,03	-0,03	-0,03	-0,38	-0,32	-0,23
Bruttolohn je abh. Besch.	0,01	0,20	0,31	0,01	0,03	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01
Nettolohn je abh. Besch.	0,59	0,72	0,79	0,59	0,59	0,58	1,03	1,03	1,02	0,58	0,58	0,56
verf. Einkommen	0,59	0,45	0,57	0,60	0,42	0,35	-0,01	-0,02	-0,02	-0,05	-0,20	-0,26

der Arbeitgeber schlägt sich in deren höherem Nettoeinkommen nieder, das Bestandteil des verfügbaren Einkommens ist.

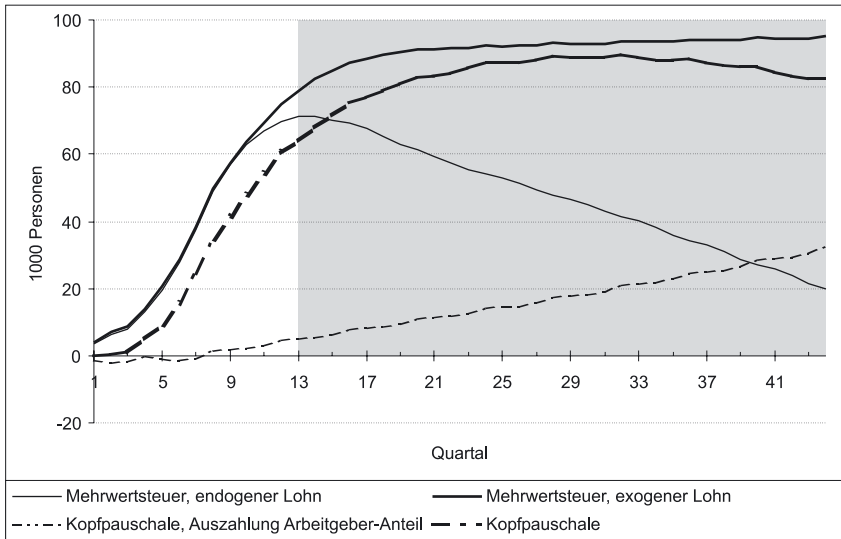


Abbildung 2: Wirkung einer gegenfinanzierten Senkung des SV-Beitragssatzes um einen Prozentpunkt auf die abhängige Beschäftigung – IAB/RWI

Die Spezifikation des IAB/RWI-Modells als Kurzfristmodell erlaubt es nicht, die Ergebnisse langfristig quantitativ zu interpretieren. In Übereinstimmung mit dem IAB/INFORGE-Modell kann die Verschlechterung in der Zahl der abhängig Beschäftigten in der Variante mit endogenen Löhnen aber als ein Indiz dafür angesehen werden, dass die Umfinanzierung eines Beitragspunktes zur Sozialversicherung über die Mehrwertsteuer nur dann einen dauerhaften Beschäftigungseffekt ermöglicht, wenn die Arbeitnehmer bereit sind, die Last allein zu tragen. Zwischen den Sektoren sind dieselben Effekte zu beobachten wie in den Simulationen der anderen Modelle: Die Dienstleister profitieren am meisten. Der Bereich Finanzierung/Vermietung/Unternehmensdienstleistungen wächst zunächst am kräftigsten; Handel/Verkehr/Gastgewerbe am nachhaltigsten.

### 5.3.2 Kopfpauschale

Für die Simulation der Kopfpauschale wurde eine Variable in das Modell eingefügt, die ausschließlich das nominale verfügbare Einkommen schmälert und die Einnahmen des Staates erhöht. Sie berücksichtigt keine Überwälzung, die im Zuge von Lohnverhandlungen vor sich gehen könnte. In der kurzen

Frist bedeutet die Umfinanzierung aber auch keine Lastverschiebung zu Gunsten der Arbeitgeber, wenn diese verpflichtet werden, ihren Anteil an der Entlastung durch den geringeren Beitragssatz an die Arbeitnehmer auszuzahlen. Nach der Einmalzahlung wird der Arbeitgeberbeitrag eingefroren, künftige Steigerungen der Sozialabgaben tragen nur noch die Arbeitnehmer bzw. die Empfänger der übrigen Einkommensarten.

In dieser Modellvariante mit Auszahlung des Arbeitgeberanteils wird ein Betrag von 2,07 Mrd. EUR pro Quartal als Gegenfinanzierung für die Abgabensenkung notwendig. Mit nur 5.000 (0,01 %) zusätzlichen Beschäftigten steht diese Variante in der kurzen Frist hinter der Umfinanzierung mittels Mehrwertsteuer deutlich zurück (Tabelle 4, Abbildung 2). Die Beschäftigung wächst so schwach, weil erstens die Entlastung der Arbeitskosten nur allmählich eintritt – und damit auch erst verzögert Personen eingestellt werden. Deshalb steigen – zweitens – auch das verfügbare Einkommen und die Nachfrage nur langsam. Diese Variante scheint aber die nachhaltigere zu sein, auch wenn man dies aus dem Kurzfrist-Modell nur vermuten kann. Der nominal eingefrorene Arbeitgeberbeitrag verliert durch die Lohnzuwächse über die Zeit real an Bedeutung. Die gesamten Arbeitskosten steigen somit unterproportional zum Lohn und gar nicht mit den Sozialversicherungsbeiträgen. Allmählich stellen sich die erforderliche Entlastung und Beschäftigungseffekte ein.

Um mit den Varianten der Mehrwertsteuer besser vergleichen zu können, wird auch die Finanzierung durch einen Pauschalbetrag simuliert, wobei der Arbeitgeberanteil der Senkung bei den Sozialabgaben nicht ausgezahlt wird. Hier wird der Arbeitgeber entlastet, aber sein Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit unterliegt als Bestandteil des verfügbaren Einkommens der Kopfsteuer. Ein Betrag von 2,18 Mrd. EUR pro Quartal ist als Gegenfinanzierung notwendig.

Die Verläufe der abhängigen Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit ähneln denen der Mehrwertsteuer-Varianten.<sup>13</sup> Im Interpretationszeitraum verläuft die Beschäftigung mit bis zu 60.000 (0,17 %) zusätzlichen Personen allerdings unterhalb der Mehrwertsteuer-Simulation mit endogenen Löhnen. Erst im 15. Quartal dreht sich die Reihenfolge um, und das Szenario der Kopfpauschale ist zumindest nachhaltig. Das Ergebnis ist primär durch die unterschiedlich kräftige Belastung der verfügbaren Einkommen und damit durch unterschiedlich kräftige Nachfragebewegungen bedingt. Während die Senkung des SV-Beitragssatzes im ersten Jahr in beiden Varianten zu gleichen nominalen Ent-

---

<sup>13</sup> Die Varianten „Mehrwertsteuer mit exogenen Löhnen“ und „Kopfpauschale ohne Auszahlung des Arbeitgeberanteils“ sind nur begrenzt vergleichbar, weil die Exogenisierung der Lohnentwicklung automatisch alle Lohn treibenden Effekte aus dem Szenario ausschließt, nicht nur die unmittelbar auf die Mehrwertsteuererhöhung zurückzuführenden.



lastungen, d. h. Zuwächsen im nominalen verfügbaren Einkommen führt, unterscheidet sich die Belastung der realen verfügbaren Einkommen durch die Finanzierungsmaßnahmen. Die Kopfpauschale nimmt den Einkommenszuwachs auf nominaler Ebene im ersten Jahr vollständig zurück. Die Finanzierung durch die Mehrwertsteuer hingegen belässt die nominale Entlastung. Auf der realen Ebene schmälert die Überwälzung auf die Verbraucherpreise die Entlastung aber etwa zur Hälfte. Als Ergebnis liegt das reale verfügbare Einkommen im Durchschnitt der ersten vier Quartale nach der Kopfpauschale auf gleicher Höhe wie die Referenz und um 0,42 Mrd. EUR niedriger als im Mehrwertsteuer-Fall. Entsprechend schlechter entwickelt sich der reale private Konsum.

In der mittleren Frist kommen die Lohnrunden zum Tragen, in denen der wegen der Mehrwertsteuer erhöhte Preisindex umgelegt wird, wohingegen die Bruttolöhne in den Varianten der Kopfpauschale fast konstant bleiben. Eine Überwälzung der Kopfpauschale in Lohnverhandlungen ist im IAB/RWI-Modell nicht möglich. Die Lohnfunktion ist nicht im Sinne von Lohnverhandlungen spezifiziert, d. h., lediglich reale Belastungen durch einen hohen Preisindex gehen ein, nicht aber Merkmale des Steuer-Transfer-Systems. Die Angespanntheit des Arbeitsmarktes wird durch die Arbeitslosenquote berücksichtigt. Argumente wie der Abstand zum Alternativeinkommen bei Arbeitslosigkeit sind – anders als in PACE-L – nicht Gegenstand der Lohnbildung.

Außerhalb des Interpretationszeitraums führt die Kopfsteuer also zu den erwarteten besseren Wirkungen für den Arbeitsmarkt. Die geringere Arbeitslosigkeit entlastet zudem den Staatshaushalt nach und nach kräftiger. Deshalb schmilzt der Nachteil der Kopfpauschale umso mehr, je später man den Abgleich des Schuldenstands zur Referenz vornimmt. Erfolgt er technisch zum Ende des Simulationszeitraums, liegen Mehrwertsteuer- und Kopfsteuerfinanzierung bereits kurzfristig gleichauf.

## 6. Zusammenfassung und Bewertung

Zwei Fragen thematisierte der vorliegende Beitrag: Erstens, führt eine begrenzte Umfinanzierung der Sozialbeiträge durch die Erhöhung der Mehrwertsteuer bzw. durch eine Kopfpauschale zu nennenswerten Beschäftigungseffekten? Zweitens, inwieweit hängt die Beurteilung dieser wirtschaftspolitischen Maßnahme vom zu Grunde gelegten Simulationsmodell ab? Für die erste Frage rechtfertigte die theoretische Analyse eines Modells der quasi-gleichgewichtigen Arbeitslosigkeit die Erwartung, dass sich die Beschäftigungssituation verbessern kann, wenn die Arbeitseinkommen zu Ungunsten alternativer Einkommen entlastet werden. Drei Faktoren beeinflussen das Ergebnis im Wesentlichen: die Veränderung der Arbeitskosten, die Veränderung

der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und die Lastverteilung nach Überwälzungsvorgängen, wobei letztere die beiden zuvor genannten Kanäle verstärken kann. Das Resultat ist ein Saldo aus teils gegenläufigen Wirkungen.

Welche Höhe und welches Vorzeichen dieser Saldo für den Beschäftigungseffekt annimmt, ist eine empirische Frage, die – mit begrenzter Gültigkeit – mit Hilfe dreier makroökonomischer Simulationsmodelle beantwortet wurde. PACE-L, IAB/INFORGE und IAB/RWI unterscheiden sich in mehreren Facetten, sei es im Zeitbezug, dem theoretischen Fundament, den getroffenen Annahmen, folglich auch in den geeigneten Anwendungsgebieten. Deshalb war von vornherein kaum zu erwarten, dass die Simulationen zu gleichen Ergebnissen, gar zu einem zeitlichen Ablauf der Maßnahmewirkung führen könnten.

Dennoch haben sich alle drei Modelle in der Vergangenheit empirisch bewährt und nehmen für sich in Anspruch, zweckgerechte und problemadäquate Abbilder der Realität (Wagner, 1997, 3) zu sein. Insofern ist die Vermutung nicht abwegig, dass jedes Modell auf „seinem Terrain“ zu plausiblen Simulationsergebnissen kommt. Auf die Fragestellung des Beitrags bezogen, zeigt das IAB/RWI-Modell die kurzfristigen Anpassungsvorgänge nach der gegenfinanzierten Beitragssatzsenkung, das IAB/INFORGE-Modell die mittel- bis langfristigen. PACE-L liefert Ergebnisse, die sich als neues Gleichgewicht nach Abschluss aller Anpassungsvorgänge einstellen.

Die Simulationen führen im Wesentlichen zu dem Schluss, dass die Umfinanzierung der Sozialversicherung positive Beschäftigungseffekte entfaltet. Lediglich bei der Kopfpauschale für Arbeitnehmer und Bezieher von Transfer-einkommen außer Arbeitslosengeld in PACE-L kommt es zu einem leichten Beschäftigungsabbau. Und die Kopfpauschale mit Auszahlung des Arbeitgeberanteils im IAB/RWI-Modell führt kurzfristig praktisch zu keinen Beschäftigungswirkungen. Abgesehen von diesen Ausnahmen sind die Ergebnisse im positiven Bereich breit gestreut. Den kleinsten Effekt erbringt die Kopfpauschale mit Auszahlung des Arbeitgeberanteils an der Entlastung im IAB/RWI-Modell mit 0,01% (5.000 Personen) mehr Beschäftigung nach drei Jahren. Den größten Effekt erzielte diejenige Kopfpauschale in PACE-L, die sich auch auf das Arbeitslosengeld erstreckt und so das Alternativeinkommen der Arbeitnehmer schmälert, mit 0,56% (194.000 Personen).

Die Ergebnisse führen zu einer Reihe von Schlussfolgerungen. Teilweise bestätigen sie bekannte Befunde.

1. Die Finanzierung der Sozialversicherung fokussiert bislang zu stark auf die Arbeitnehmereinkommen. Die Einbeziehung anderer Einkommensarten entlastet normalerweise den Faktor Arbeit und fördert daher die Beschäftigung.
2. Das Ausmaß des Beschäftigungseffekts hängt wesentlich davon ab, wie die Finanzierungsmaßnahme ausgestaltet ist, d. h., wie sie die Arbeitskosten

und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage beeinflusst. In den Simulationen bieten oft die Varianten den größten Beschäftigungszuwachs, in denen die Traglast der Sozialfinanzierung auf die Empfänger von Vermögens-, aber auch Transfereinkommen verschoben wird. Dieser auf Allokation bezogene Rat der Modelle sollte aber um eine distributive Komponente ergänzt werden (z. B. Fritzsche, 2003 / 04).

3. Unterschiede zwischen den Simulationsergebnissen resultieren freilich auch aus der unterschiedlichen Abbildung von Arbeitgeberentlastung und Überwälzungsmechanismen, die insbesondere in PACE-L berücksichtigt sind. Lohnanpassungen sind die Folge geänderter Alternativeinkommen bei Arbeitslosigkeit oder die Folge eines geänderten Progressionsgrades des Steuer-Abgaben-Tarifs. Solche ausführlichen Mechanismen weisen die anderen Modelle nicht auf. Hier kann die Finanzierungslast auf die Arbeitgeber nur im Sinne eines Inflationsausgleichs zurückgewälzt werden – bzw. die Zurückwälzung durch Exogenisierung der Tariflohn- und -gehaltsentwicklung unterbleiben. Folglich ist klar, dass PACE-L dann zu einer schlechteren Beschäftigungsentwicklung führt, wenn die Möglichkeiten einer Rückwälzung hoch sind. Bei der Kopfpauschale, die sich auf Arbeits- und Transfereinkommen, aber nicht auf Arbeitslosengeld bezieht, ist das der Fall: Die Überwälzung gelingt mehr als vollständig, und die Beschäftigung sinkt leicht ( $-0,05\%$ ). Ein solches Beispiel gibt es in den anderen Modellen nicht. In einer Simulation des IAB/ RWI-Modells zahlen die Arbeitgeber die Entlastung aus der Beitragsatzsenkung an die Arbeitnehmer aus. Doch selbst hier kommt es mittelfristig zu einem langsamen Beschäftigungsaufbau.

Im IAB/ INFORGE-Modell treten Beschäftigungseffekte in erster Linie als Folge der Entlastung der Arbeitgeber ein. Bei oft leicht rückläufiger Produktion führt das veränderte Faktorpreisverhältnis zu einer Umstrukturierung hin zu arbeitsintensiven Sektoren.

Der Einfluss der Nachfrage, die Multiplikatorwirkung des Einkommenseffekts, unterscheidet sich zwischen dem mittelfristigen IAB/ INFORGE und dem kurzfristigen IAB/ RWI-Modell. Beschäftigungseffekte entstehen im letzteren primär durch eine Ausdehnung der wirtschaftlichen Aktivität, weniger durch eine Umstrukturierung. Am kräftigsten wächst hier die Wirtschaft in den Mehrwertsteuervarianten, wohingegen sie in denen des IAB/ INFORGE-Modells schrumpft. Die Kostenentlastung der Arbeitgeber und die erhöhte Gesamtnachfrage fördern die Investitionstätigkeit im IAB/ RWI-Modell außerordentlich, um  $0,75\%$  bzw.  $0,9\%$  im Durchschnitt des dritten Jahres im Vergleich zu negativen oder minimalen Abweichungen im IAB/ INFORGE-Modell. Auch die Konsumausgaben steigen immerhin um bis zu  $0,22\%$ . Grundlage dieser Entwicklung ist, dass trotz des Preisauftriebs ein höheres reales verfügbares Einkommen verbleibt als im Fall der Kopfsteuer. So bestätigt das IAB/ RWI-Modell nicht den deutlichen Vorsprung der Finanzierung über eine Kopfpauschale, den die beiden anderen Modelle finden.

4. Modelle unterschiedlicher Fristen zu verwenden, lenkt die Aufmerksamkeit auf die zeitliche Struktur der Effekte. Während im Kurzfristmodell der Aufschwung moderat einsetzt, kommt es im Langfristmodell zu einem raschen Anstieg und zwischenzeitlichem Einbruch. Für die Information der Öffentlichkeit, aber auch für die Durchsetzbarkeit einer Reform kann es von erheblicher Bedeutung sein, diese Struktur richtig einzuschätzen.

5. Die Simulation einer wirtschaftspolitischen Maßnahme im Modellvergleich unterstreicht, wie wichtig es ist, das Zustandekommen von konkreten Ergebnissen zu hinterfragen. Im Fach ist man sich der begrenzten Gültigkeit unter den getroffenen Annahmen sicher bewusst. Doch auch in der öffentlichen politischen Diskussion sollten Modellergebnisse nicht als „Faustformeln“ kommuniziert werden. Die Wissenschaft kann bedingte Schlussfolgerungen vorlegen. Welcher Schluss zu welcher Bedingung akzeptiert wird, obliegt der Politik. Transparenz hierüber zu schaffen ist die Aufgabe beider Seiten.

### Literatur

- Althammer, J./Romahn, H.* (2005): Die Familienkasse – Ziele und Probleme einer Zusammenfassung monetärer familienpolitischer Leistungen. Gutachten im Auftrag der Frauen Union Deutschlands, Bochum.
- Bach, H.-U./Koch, S./Spitznagel, E.* (2004): Politiksimulationen: Was würde eine andere Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik bringen?, IAB-Kurzbericht, 7/2004, Nürnberg.
- Bach, S./Wiegard, W.* (2002): Finanzwissenschaft, in: K. F. Zimmermann (Hrsg.), Neue Entwicklungen in der Wirtschaftswissenschaft, Heidelberg.
- Barabas, G./Döhrn, R.* (2006): Konjunktur und Arbeitsmarkt – Simulationen und Projektionen mit der IAB-Version des RWI-Konjunkturmodells, IAB-Forschungsbericht, erscheint demnächst.
- Beißinger, T.* (2003): Strukturelle Arbeitslosigkeit in Europa: Eine Bestandsaufnahme, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 36, 4, 411 – 427.
- Böhringer, C./Boeters, S./Feil, M.* (2005): Taxation and unemployment: an applied general equilibrium approach, Economic Modelling 22, 81 – 108.
- Boss, A. et al.* (2005): Exportlastige Konjunkturerholung in Deutschland, Die Weltwirtschaft 56, 3, 288 – 320.
- Bovenberg, L. A.* (2003): Tax Policy and Labor Market Performance, Tilburg University, CentER-Discussion Paper, 2003 – 90, Tilburg.
- 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, 455 – 474.
- Calmfors, L./Holmlund, B.* (2000): Unemployment and economic growth: a partial survey, Swedish Economic Policy Review 7, 1, 107 – 153.

- Distelkamp, M./Meyer, B./Wolter, M.* (2005): Gesundheitsprämie versus Bürgerversicherung – Beschäftigungseffekte der Finanzierungsreform im Gesundheitswesen, GWS Discussion Paper, 2005 / 2, Osnabrück.
- Eichhorst, W./Thode, E./Winter, F.* (2004): Benchmarking Deutschland 2004 – Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Bericht der Bertelsmann Stiftung, Berlin u. a. O.
- Ellguth, P./Kohaut, S.* (2005): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel, WSI-Mitteilungen, 7, 398 – 403.
- Farhauer, O./Borchardt, K./Stargardt, T.* (2004): Bürgerversicherung – Die Wirkung von Kopfprämien auf den Arbeitsmarkt, Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft 93, 3, 349 – 371.
- Fehr, H./Jess, H.* (2006): Health premiums or health contributions? An evaluation of health care reform options in Germany, Schmollers Jahrbuch 126, 1, 21 – 57.
- Feil, M.* (2006): Funding public health care: A flat-rate premium might be bad for employment, Economics Bulletin 10, 3, 1 – 10.
- Feil, M./Zika, G.* (2005): Politikberatung mit dem Simulationsmodell PACE-L. Möglichkeiten und Grenzen am Beispiel einer Senkung der Sozialabgaben, IAB-Forschungsbericht, 17 / 2005, Nürnberg.
- Franz, W.* (2003): Arbeitsmarktökonomik, 5. Aufl., Berlin u. a. O.
- Fritzsche, B.* (2003 / 04): Verteilungspolitische Aspekte einer Umstellung der Beiträge zur Gesetzlichen Krankenversicherung auf Pauschalprämien in Verbindung mit Ausgleichszahlungen, RWI: Mitteilungen 54 / 55, 1, 51 – 85.
- GD (Gemeinschaftsdiagnose der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute)* (2006): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2006, Berlin.
- Gruber, J.* (1997): The incidence of payroll taxation: evidence from Chile, Journal of Labor Economics 15, 3, 72 – 101.
- Heilemann, U.* (2004): Das RWI-Konjunkturmodell – Ein Überblick, in: W. Gaab / U. Heilemann / J. Wolters (Hrsg.): Arbeiten mit ökonometrischen Modellen, Heidelberg.
- Homburg, S.* (2004): Allgemeine Steuerlehre, 4. Aufl., München.
- Koskela, E./Vilminen, J.* (1996): Tax progression is good for employment in popular models of trade union behaviour, Labour Economics 3, 1, 65 – 80.
- Layard, R./Nickell, S./Jackman, R.* (2005): Unemployment. Macroeconomic performance and the labour market, 2. Aufl., Oxford.
- Meinhardt, V./Zwiener, R.* (2005): Gesamtwirtschaftliche Wirkungen einer Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Sozialversicherung, DIW Berlin: Politikberatung kompakt, 7, Berlin.
- Meyer, B./Lutz, C./Schnur, P./Zika, G.* (2006): National economic policy simulations with global interdependencies. A sensitivity analysis for Germany, IAB Discussion Paper, 12 / 2006, Nürnberg.
- Nickell, S./Layard, R.* (1999): Labor Market Institutions and Economic Performance, in: O. Ashenfelter / D. Card (Hrsg.), Handbook of Labor Economics, Vol. 3, Amsterdam u. a. O.

- Pefferkoven, R.* (2005): Umfinanzierung der Sozialsysteme aus Steuermitteln? Kopfpauschalen mit Sozialausgleich weisen den Weg, *Wirtschaftsdienst*, 5, 279 – 283.
- Schnabel, R./Schubert, S.* (2006): Mandatory Lump-Sum Contributions: Reforming Germany's Health Care System, Working Paper, University of Duisburg-Essen.
- Statistisches Bundesamt* (2006): Auswirkung einer etwaigen Mehrwertsteuererhöhung auf den Verbraucherpreisindex, *Wirtschaft und Statistik*, 4, 333 – 334.
- Summers, L. H.* (1989): Some simple economics of mandated benefits, *American Economic Association Papers and Proceedings* 79, 177 – 183.
- SVR* (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2002): Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, *Jahresgutachten 2002 / 2003*, Wiesbaden.
- SVR* (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2005): Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen, *Jahresgutachten 2005 / 2006*, Wiesbaden.
- Wagner, A.* (1997): *Mikroökonomik. Volkswirtschaftliche Strukturen I*, Stuttgart.
- Wagner, G. G.* (2005): Verlässlichkeit einer höheren Steuerfinanzierung der sozialen Sicherung ist die zentrale Frage, *Wirtschaftsdienst*, 5, 283 – 287.
- Zika, G.* (1997): Die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge, *IAB-Werkstattbericht*, 7 / 1997, Nürnberg.