



DIW Berlin

Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung

DIW Berlin: Politikberatung kompakt

7

Gesamtwirtschaftliche Wirkungen einer Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Sozialversicherung

Volker Meinhardt
Rudolf Zwiener

Endbericht

im Auftrag des
DGB Bundesvorstandes,
der Hans-Böckler-Stiftung
und der Otto-Brenner-Stiftung

Berlin, März 2005

DIW Berlin: Politikberatung Kompakt 7

Gesamtwirtschaftliche Wirkungen einer Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Sozialversicherung

Endbericht

Volker Meinhardt
Rudolf Ziener

Forschungsprojekt im Auftrag des
DGB Bundesvorstandes,
der Hans-Böckler-Stiftung
und der Otto-Brenner-Stiftung

IMPRESSUM

© DIW Berlin, 2005

DIW Berlin
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
Königin-Luise-Str. 5
14195 Berlin
Tel. +49 (30) 897 89-0
Fax +49 (30) 897 89-200
www.diw.de

ISBN 3-9809852-7-x
ISSN 1614-6921

Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
des DIW Berlin ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

Inhaltsverzeichnis

1 Vorbemerkungen	1
2 Staatliche Aufgabenentwicklung	2
2.1 Versicherungsleistungen.....	2
2.2 Definition der versicherungsfremden Leistungen.....	4
3 Quantifizierung der versicherungsfremden Leistungen	6
3.1 Versicherungsfremde Leistungen im Bereich der Angestellten- und Arbeiterrentenversicherung.....	7
3.2 Versicherungsfremde Leistungen im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung.....	13
3.3 Versicherungsfremde Leistungen im Bereich der Bundesagentur für Arbeit (BA)	14
3.4 Versicherungsfremde Leistungen insgesamt	15
4 Gesamtwirtschaftliche Simulationsergebnisse	17
4.1 Konzept der Simulationsstudie	17
4.2 Variante I: Mehrwertsteuererhöhung – bei exogenen Löhnen – als Gegenfinanzierung.....	18
4.3 Variante II: Mehrwertsteuererhöhung – bei endogenen Löhnen – als Gegenfinanzierung.....	23
4.4 Variante III: Direkte Steuern - bei exogenen Löhnen – als Gegenfinanzierung.....	25
4.5 Variante IV: Kombination von Mehrwertsteuern und direkten Steuern - bei exogenen Löhnen – als Gegenfinanzierung.....	27
4.6 Variante V: Aufkommensneutrale Kombination von Mehrwertsteuern und direkten Steuern - bei exogenen Löhnen – als Gegenfinanzierung	29
4.7 Variante VI: Aufkommensneutrale Kombination von Mehrwertsteuern und direkten Steuern - bei endogenen Löhnen – als Gegenfinanzierung	31
4.8 Vergleich mit anderen Simulationsstudien	33
4.9 Zusammenfassung.....	36
5 Auswirkungen einer Umfinanzierung auf die Einkommensbelastung der privaten Haushalte	40
5.1 Methode	40
5.2 Relative Belastung in Abhängigkeit vom Einkommen.....	41
5.2.1 Mehrwertsteuerbelastung.....	42
5.2.2 Berechnungswege.....	44
5.3 Verteilungsrechnungen	44

5.3.1	Erhöhung des Normalsatzes der Mehrwertsteuer um zwei Prozentpunkte	45
5.3.2	Erhöhung des Normalsatzes der Mehrwertsteuer um vier Prozentpunkte	48
5.3.3	Mehrwertsteuersatzerhöhung um zwei Prozentpunkte kombiniert mit 10- prozentigem Zuschlag zur Einkommensteuer	48
5.3.4	Verteilungsrechnung unter realitätsnäheren Annahmen.....	50
6	Fazit	52
7	Anhang.....	55
8	Literaturverzeichnis	59

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

Tabelle 1	Finanzierungssalden der Sozialversicherungsträger in Deutschland.....	3
Tabelle 2	Versicherungsfremde Leistungen in der Sozialversicherung	8
Tabelle 3	Finanzierungssalden der Sozialversicherungsträger in Deutschland Mrd. €	12
Tabelle 4	Variante I: Senkung der Sozialversicherungsbeiträge und Erhöhung der Mehrwertsteuer um jeweils 20 Mrd. Euro.....	21
Tabelle 5	Variante II: Senkung der Sozialversicherungsbeiträge und Erhöhung der Mehrwertsteuer um jeweils 20 Mrd. Euro mit endogenen Bruttolöhnen Abweichungen vom Basisszenario in % -	24
Tabelle 6	Variante III: Senkung der Sozialversicherungsbeiträge und Erhöhung der direkten Steuern um jeweils 20 Mrd. Euro – Abweichungen vom Basisszenario in % -	26
Tabelle 7	Variante IV: Senkung der Sozialversicherungsbeiträge um 40 Mrd. Euro Und der Erhöhung der Mehrwertsteuer und der direkten Steuern um jeweils 20 Mrd. Euro – Abweichungen vom Basisszenario in %.....	28
Tabelle 8	Variante V: Senkung der Sozialversicherungsbeiträge um bis zu 48 Mrd. Euro und Erhöhung der Mehrwertsteuer und der direkten Steuern um jeweils 20 Mrd. Euro – Abweichungen vom Basisszenario in % -	30
Tabelle 9	Variante VI: Senkung der Sozialversicherungsbeiträge um bis zu 48 Mrd. Euro und Erhöhung der Mehrwertsteuer und der direkten Steuern um jeweils 20 Mrd. Euro bei endogener Lohnreaktion – Abweichungen vom Basisszenario in % -	32
Tabelle 10	Annahmen der verschiedenen Varianten zur Steuerfinanzierung von versicherungsfremden Leistungen in der Sozialversicherung.....	37
Tabelle 11	Gesamtwirtschaftliche Effekte einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge und gleichzeitiger Steuererhöhung – Durchschnittliche Abweichungen vom Basisszenario in % -	37
Tabelle 12	Belastung der Haushalte: Absenkung der SV Beiträge um 2 Prozentpunkte in € je Monat.....	46
Tabelle 13	Belastung der Haushalte: Absenkung der SV Beiträge um 4 Prozentpunkte in € je Monat.....	49
Tabelle 14	Absenkung der SV Beiträge um 4 Prozentpunkte – gesamtwirtschaftliche Effekte berücksichtigt. Angepasst an Variante VI – in € je Monat.....	51
Abbildung 1	Effekte einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge und gleichzeitiger Steuererhöhung auf die Beschäftigung.....	38
Abbildung 2	Effekte einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge und gleichzeitiger Steuererhöhung auf den Preisindex des privaten Verbrauchs.....	39

1 Vorbemerkungen

Den Sozialversicherungen wird von der Politik eine Vielzahl von Leistungen auferlegt, für die keine Äquivalenz zwischen Beitragszahlung und Leistung besteht, die aber teilweise durch Sozialbeiträge gedeckt werden müssen. Diese Fehlfinanzierung treibt die Beitragssätze hoch, erhöht die Lohnkosten der Arbeitgeber und reduziert die Nettoeinkommen der Arbeitnehmer. Sachgerechter wäre es, solche Leistungen durch Steuern zu finanzieren und damit die Finanzierung auf eine breitere Basis zu stellen. Durch eine solche Verlagerung der Finanzierung dieser Leistungen von der Beitrags- auf die Steuerebene kann eine höhere Verteilungsgerechtigkeit gewährleistet werden. Wie hier gezeigt wird, hätte eine derartige Lösung deutliche positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte zur Folge. Darüber hinaus würde durch die Entlastung der Sozialversicherungen diese wichtigste Säule der sozialen Absicherung stabilisiert. Gesellschaftspolitisch notwendige Leistungen sollten nicht nur von den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sondern vom Kreis der gesamten Steuerzahler finanziert werden. Eine stärkere Beitragsäquivalenz zukünftiger Leistungen ist nicht nur „verteilungsgerechter“ sondern erhöht auch die Bereitschaft der jüngeren Erwerbstätigen, sich nicht der Sozialversicherungspflicht zu entziehen.

Die schlechte wirtschaftliche Entwicklung während der letzten Jahre hat zusammen mit der Debatte zu den Folgen der Globalisierung dazu beigetragen, dass die einzelwirtschaftliche Sicht der Kostensenkung zum Dogma geworden ist. Das Bruttoarbeitsentgelt und die an das Arbeitsverhältnis anknüpfenden Sozialversicherungsbeitragsanteile der Arbeitgeber gehören naturgemäß zu den kostenbestimmenden Faktoren. Die derzeitigen Versuche, die Sozialversicherungsbeiträge zu stabilisieren oder zu reduzieren, erstrecken sich einerseits auf Leistungseinschränkungen und andererseits auf die Verbreiterung der Einnahmenbasis bei unverändertem Zahlerkreis, wie z.B. die Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze oder die Ausdehnung der Bemessungsgrundlage. Für die fernere Zukunft wird ein Beitragssatzziel fixiert mit der Folge, dass aufgrund dieser Vorgabe weitere Leistungseinschränkungen erfolgen müssen. So hat die Rürup-Kommission für die Rentenversicherung als maximalen Beitragssatz für das Jahr 2030 22 % vorgegeben. Das Fokussieren auf den Kostencharakter der Sozialversicherungsbeiträge verengt die Sicht und lässt die Bestimmungsgründe für die Entwicklung der Beiträge außer Acht.

Diese Untersuchung wird im Folgenden in drei Schritten durchgeführt. Im ersten Schritt wird die Höhe der versicherungsfremden Leistungen ermittelt, im zweiten Schritt werden die ge-

samtwirtschaftlichen Wirkungen einer Steuerfinanzierung von versicherungsfremden Leistungen anhand eines ökonometrischen Modells simuliert. Die hier erarbeiteten Simulationsergebnisse werden mit den Ergebnissen anderer Untersuchungen verglichen. Dazu gehören auch die Simulationsergebnisse zur Einführung eines Freibetrages zu den Sozialversicherungen. Im dritten Schritt wird eine Partialanalyse der Verteilungseffekte anhand ausgewählter Haushaltstypen durchgeführt.

2 Staatliche Aufgabenentwicklung

2.1 Versicherungsleistungen

Die Sozialversicherung nimmt im Rahmen der staatlichen Aufgabenerfüllung eine wichtige Stellung ein. Gut 45 % der konsolidierten¹ Staatsausgaben werden über die Sozialversicherung abgewickelt. Mit 82 % werden diese Sozialversicherungsausgaben über Beiträge finanziert, die hauptsächlich von den Erwerbstätigen und deren Arbeitgebern, aber auch von einzelnen Sozialversicherungsträgern und dem Bund (z.B. Beiträge für Kindererziehungsleistungen) aufgebracht werden. Daneben zahlt der Bund Zuschüsse bzw. ist in der Verpflichtung, evtl. auftretende Defizite auszugleichen.

Diese enge Verflechtung von Gebietskörperschaften und Sozialversicherung lässt die Abgrenzung der unterschiedlichen Funktionen der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungen verschwimmen. Auch die Abgrenzung zwischen den Steuern (als Finanzierungsinstrument der Gebietskörperschaften) und den Beiträgen (als Finanzierungsinstrument der Sozialversicherung) ist in Bezug auf die zu finanzierenden Aufgaben häufig schwierig.

Hinzu kommt, dass auch auf der Leistungsseite keine eindeutige Zuordnung von beitragsfinanzierten und nicht beitragsfinanzierten Ausgaben stattfindet. Im Bereich der Sozialversicherung werden eine Vielzahl von Leistungen getätigt, die als gesellschaftlich notwendig angesehen werden und die deshalb eigentlich nicht durch Beiträge, sondern durch Steuern finanziert werden sollten. Diese Leistungen werden allgemein als versicherungsfremd bezeichnet. Die Identifizierung derartiger Leistungen, ihrer Höhe und Finanzierung, ist Ziel dieses Abschnitts.

Das Nebeneinander von Aufgaben, die über die Gebietskörperschaften abgedeckt werden, und Aufgaben, die der Sozialversicherung zugeordnet werden, ist weitgehend historisch gewachsen. In welchem Umfang das Versicherungsprinzip noch für die Sozialversicherung gilt, ist umstritten (Schmähl 1985).

Tabelle 1

Ausgaben des Staates nach Aufgabenbereichen 2002²

	Staat		Gebietskörperschaften		Sozialversicherung	
	Mrd. €	%	Mrd. €	%	Mrd. €	%
Allgemeine öffentliche Verwaltung	131,59	12,85	131,67	20,41	0,21	0,05
Verteidigung	25,41	2,48	25,41	3,94		
Öffentliche Ordnung und Sicherheit	34,02	3,32	34,02	5,27		
Wirtschaftliche Angelegenheiten	84,39	8,24	69,43	10,76	15,66	3,37
Umweltschutz	12,63	1,23	12,63	1,96		
Wohnungswesen und kommunale Gemeinschaftsdienste	24,06	2,35	24,06	3,73		
Freizeitgestaltung, Sport, Kultur	15,09	1,47	15,09	2,34		
Bildungswesen	88,39	8,63	88,63	13,74		
Gesundheitswesen	134,96	13,18	4,38	0,68	130,61	28,07
Soziale Sicherung	473,33	46,23	239,66	37,16	318,83	68,52
Insgesamt	1023,87	100,00	644,98	100,00	465,31	100,00

Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.3, 2002; Berechnungen des DIW.

Die Belastung der Personen, die in den einzelnen Bereichen der Sozialversicherung - zumeist - pflichtversichert sind, mit einer Sonderbelastung in Form von Beiträgen muss gemäß dem verfassungsrechtlichen Prinzip der Lastengleichheit aller Bürger bestimmt werden (Ruhland 1995). Die Legitimation liegt dabei in der Äquivalenz von Beiträgen und Gegenleistung der Sozialversicherung. Der Beitrag stellt nur dann kein gleichheitswidriges Sonderopfer dar, wenn eine potentielle Gegenleistung ausgelöst werden kann, die auch in der Höhe ein Äquivalent darstellt. Dies bedeutet, dass mit den Beitragseinnahmen nicht allgemeine Staatsaufgaben finanziert werden dürfen.

Diese vernachlässigte Betonung der Funktion der Sozialversicherung führt auch dazu, dass die Akzeptanz leidet. Das Vertrauen der Bürger darauf, dass über Beitragszahlung erworbene Ansprüche dauerhaft bestehen bleiben, schwindet. Dieser Vertrauensschwund hat wiederum Folgen für die Mitgliedschaft und die Beitragszahlung. Soweit die Möglichkeit besteht, sich

¹ Zuschüsse der Gebietskörperschaften an die Sozialversicherung werden damit nicht doppelt gezählt.

² Rubrik „Staat“ konsolidiert.

der Mitgliedschaft zu entziehen (z.B. Krankenversicherung) oder die Beitragszahlung zu verringern (Mini-Jobs), wird dies in Betracht gezogen.

2.2 Definition der versicherungsfremden Leistungen

Das Wesen einer Versicherung ist das Prinzip der Äquivalenz von Leistung und Eigenleistung (Wagner 1984). Eine Versicherung hat ökonomisch die Funktion, den Geldbedarf im Falle eines Schadens zu decken, dessen Eintreten im Einzelfall ungewiss, für Gruppen von Individuen aber abschätzbar ist. Die Versicherung soll durch den Zusammenschluss einer genügend großen Zahl von potentiell Betroffenen einen finanziellen Ausgleich bei Eintritt des Schadensfalls ermöglichen.

Soll eine Versicherung diesen Schutz gewährleisten, dann muss zu jedem Zeitpunkt gesichert sein, dass die eingetretenen Risiken und die daran anknüpfenden Leistungen durch Beiträge gedeckt sind. Diese Globaläquivalenz gilt sowohl für privatwirtschaftlich organisierte Individualversicherungen als auch für staatlich organisierte Sozialversicherungen. Diese versicherungstechnische Äquivalenz hat aber nur instrumentellen Charakter. Darüber hinaus besteht eine Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen unter Berücksichtigung des Risikoausgleichs.

In der Bestimmung des Risikoausgleichs grenzt sich die Privatversicherung von der Sozialversicherung ab. Die Privatversicherung bedient sich der Gruppenäquivalenz, d.h. Personen mit gleichartigen Risikofaktoren werden zu Gruppen zusammengefasst, und die Beitragsgestaltung wird durch die jeweilige Gruppenzugehörigkeit - entsprechend dem Risiko - bestimmt.

In der Sozialversicherung ist der Risikoausgleich nicht an einzelne Gruppen gebunden, sondern umfasst die Gruppe aller Versicherten. Solange alle Versicherten potentiell von dem zu versichernden Risiko betroffen sind, findet ein Ausgleich zwischen guten und schlechten Risiken statt. Ein Ausgleich kann somit Bestandteil einer der Äquivalenz verpflichteten Sozialversicherung sein. Problematisch hinsichtlich der Äquivalenz von Beitrag und Leistung wird es, wenn ein sozialer Ausgleich Bestandteil der Pflichtversicherung wird. Dies wirft zwei Fragen auf (Ruhland 1995):

1. Warum trifft die Pflicht, Beiträge zu entrichten, und dieser Beitragszahlung keine adäquate Gegenleistung gegenübersteht, nicht alle Bürger, sondern nur die Personen, die Mitglied dieser Versicherung sind (sein müssen)?
2. Warum haben nur die in die Sozialversicherung einbezogenen Personen Ansprüche, die einer Beitragszahlung nicht entsprechen?

Mit dem Hinweis auf eine besondere Schutzbedürftigkeit dürfte gerade die zweite Frage nur schwer zu beantworten sein. Die sehr umfassende Absicherung in den einzelnen Sozialversicherungen wird vor allem über die unselbständige Erwerbstätigkeit begründet. Schutzbedürftig sind aber auch Nichterwerbstätige (z.B. Sozialhilfeempfänger) und Teile der Gruppe der selbständig Tätigen.

Der Risikoausgleich wird von einer Zielfunktion bestimmt, z.B. in der gesetzlichen Krankenversicherung von dem Ziel der Absicherung des Versicherten und seiner Familienmitglieder im Krankheitsfall. Dies bedeutet, dass das Risiko, dass ein Familienmitglied gesundheitlichen Schutzes bedarf, von allen Mitgliedern der gesetzlichen Krankenversicherung mitgetragen wird, unabhängig von der Höhe des gezahlten Betrages und der individuellen Krankheitsrisiken.

Bei dieser Art eines (staatlichen) Familienlastenausgleichs stellt sich die Frage, ob die Finanzierung von Ausgaben zur Unterstützung der Familie von einzelnen Gruppen oder gesellschaftlich zu tragen ist. Wird die Unterstützung der Familie als eine von der gesamten Gesellschaft zu leistende Aufgabe angesehen, dann liegt ein Fehleinsatz der Beiträge vor, solange sich einige Personenkreise (z.B. Beamte, Selbständige und Einzelpersonen oder Ehepaare mit Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze) der Mitfinanzierung entziehen können. Staatliche Sozialpolitik wird hier zu Lasten der Beitragszahler vollzogen, und der Sozialversicherung werden Aufgaben aufgebürdet, die allgemein staatlicher Natur sind. Von der Funktion her sind dies eher Versorgungs- oder Fürsorgeleistungen, aber keine Versicherungsleistungen. Ausgaben dieser Art, denen die Äquivalenz zu den Beiträgen fehlt, werden im Folgenden als versicherungsfremd bezeichnet.

Die allgemeinen Formulierungen der Aufgaben der einzelnen Sozialversicherungszweige machen es nicht leicht, Leistungen, für die keine Äquivalenz zu den gezahlten Beiträgen besteht, als versicherungsfremd zu identifizieren. Bei einer Vielzahl von Leistungen besteht weitgehend Einigkeit über die Zuordnung als „versicherungsfremd“. Bei einigen Leistungen wie z.B. bei den Witwen- und Witwerrenten in der gesetzlichen Rentenversicherung oder der beitragsfreien Mitversicherung von Familienmitgliedern in der gesetzlichen Krankenversicherung ist die Zuordnung strittig. Im Folgenden wird jeweils begründet, warum eine Klassifizierung als versicherungsfremd für angemessen gehalten wird.

3 Quantifizierung der versicherungsfremden Leistungen

Die Bestimmung der Höhe der versicherungsfremden Leistungen gestaltet sich z.T. als sehr schwierig. Ausgangspunkt waren frühere Berechnungen (Rehfeld, U., Luckert, H., 1989). Obwohl die Untersuchung aus dem Jahr 1989 auf einer Sondererhebung der Rentenversicherung basierte, blieben einige Unsicherheiten bestehen, die die Autoren veranlassten, die Analyse mit dem Untertitel - Eine Schätzung - zu versehen. Die demographischen und gesetzlichen Veränderungen haben die Aussagekraft dieser Datenbasis weiter geschwächt. In Teilen konnten diese Unsicherheiten durch Auswertungen der Routinestatistiken des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) verringert oder beseitigt werden.

Weniger problematisch sind die Quantifizierungen der versicherungsfremden Leistungen in den Bereichen der gesetzlichen Krankenversicherung und der Bundesagentur für Arbeit (BA). In diesen Bereichen liegen die Probleme weniger bei der Quantifizierung als bei der Kategorisierung.

Die Quantifizierung der Höhe der versicherungsfremden Leistungen erfolgt für das Jahr 2002 für die alten und die neuen Bundesländer. Nach der Erfassung aller versicherungsfremden Leistungen als Bruttogrößen werden die Bundeszuschüsse oder die Defizitausgleichszahlungen des Bundes subtrahiert; es verbleibt der Saldo der versicherungsfremden Leistungen, die durch die Beitragszahler finanziert werden.

Die Quantifizierung der Höhe der versicherungsfremden Leistungen erfolgt für das Jahr 2002. Jede gesetzliche Veränderung und das Heraus- bzw. Hineinwachsen einzelner Personengruppen in den Kreis der Bezieher versicherungsfremder Leistungen verändert ihre Höhe. Der für das Jahr 2002 ermittelte Betrag ist somit keine konstante Größe.³ Die pauschale Einbeziehung der Arbeitslosengeld II- und Sozialgeldbezieher in die gesetzliche Krankenversicherung durch Hartz IV erhöht die versicherungsfremden Leistungen, da kein adäquater Beitrag für diesen Personenkreis bezahlt wird.

³ Der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger hat für einen Zeitraum von 15 Jahren eine Schätzung der versicherungsfremden Leistungen vorgenommen. Bei der von ihm verwendeten weiten Fassung bleibt der Betrag dieser Leistungen nahezu konstant, relativ zu den steigenden Rentenleistungen sinkt die Quote um 10 Prozentpunkte. Vgl.: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) (Hrsg.): Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der nicht beitragsfinanzierten Leistungen und der Bundesleistungen an die Rentenversicherung vom 13. August 2004, in: Deutsche Rentenversicherung Heft 10, Oktober 2004, S. 569 - 585.

3.1 Versicherungsfremde Leistungen im Bereich der Angestellten- und Arbeiterrentenversicherung

In der Berechnung für das Jahr 1993 (Ruhland 1995) wurden die einzelnen versicherungsfremden Leistungen in Prozent des Rentengesamtleistungsvolumens der Arbeiter- und Angestelltenrentenversicherung ausgewiesen. Die Analyse für das Jahr 1985 schloss die Ausgaben für die knappschaftliche Rentenversicherung ein. Zum Zweck der Vergleichbarkeit wurden die Angaben für das Jahr 1985 auf das Rentengesamtleistungsvolumen für die Arbeiter- und Angestelltenrentenversicherung umgerechnet.

Die Anteilswerte für das Jahr 2002 wurden z.T. als Fortschreibung der Entwicklung 1985 bis 1993 unter Berücksichtigung der demographischen und rechtlichen Entwicklung berechnet, bei gesetzlichen Neuregelungen bzw. bei einer Neubewertung als versicherungsfremde Leistung wurden für 2002 die Ausgabenhöhen und die Prozentsätze auf der Grundlage der Rentenbestand- und -zugangsstatistik des VDR neu bestimmt. Als Betrag für das Rentengesamtleistungsvolumen für das Jahr 2002 wurden 206,1 Mrd. Euro ermittelt.

Die Beträge der einzelnen versicherungsfremden Leistungen lassen sich aus der Tabelle 2 ersehen. Die Ausgaben für Kriegsfolgelasten sanken von 9,5 % der Rentengesamtausgaben im Jahr 1985 auf 8,3 % im Jahr 1993 und auf 6,8 % im Jahr 2002. Der relative Ausgabenanteil für die Anrechnungszeiten sank nicht ganz so stark von 6,7 % (1985) auf 5 % im Jahr 2002. Dieser Ausgabenanteil wird in Zukunft stärker sinken, weil zum einen die Renten mit hohen Ausbildungs-Anrechnungszeiten auslaufen und zum anderen ab 2005 Neurentner reduzierte bis gar keine Ansprüche mehr erwerben (Loose 2003). Weiter bestehen bleibt die Höherbewertung der beruflichen Ausbildung.⁴

Die Ausgaben für die berücksichtigten Kindererziehungszeiten sind nur der Information halber vermerkt. Seit 1999 zahlt der Bund Beiträge für Kindererziehungszeiten. Beitragszahlungen sind den Kindererziehungszeiten der jeweiligen Beitragszahljahre zuzuordnen, die so entstandenen Ansprüche werden später realisiert. Abweichend von diesem Grundsatz wurde hier angenommen, dass diese Beitragszahlungen auch vor 1999 entstandene Ansprüche, denen keine Beitragszahlungen gegenüberstehen, mit abdecken.

Altersrenten vor dem Regelalter von 65 werden ebenfalls als versicherungsfremde Leistung klassifiziert. Dass eine solche Einschätzung nicht abwegig ist, zeigt die Einführung der versi-

⁴ Das Bestehenbleiben der Bewertung der beruflichen Ausbildungszeiten bleibt in den Augen der Autoren eine der Ungereimtheiten vor dem Hintergrund des Wegfalls der schulischen Ausbildung. Es ist offensichtlich, dass das Entfallen der Bewertung der schulischen Ausbildung ab der Vollendung des 17. Lebensjahres keineswegs identisch ist mit dem Wegfall eines „Akademiker-Privilegs“, vgl. Loose, B. (2003), Dünn, S., et al. (2004).

cherungsmathematischen Abschläge für den Fall eines vorzeitigen Rentenbeginns. Gehört eine Rente wegen Erwerbsminderung (früher BU/EU-Rente) zu dem Risiko, das mit einer Rentenversicherung abgedeckt werden soll, so gilt dies nicht für eine aufgrund der Arbeitsmarktlage zugegangene Frührente wegen Erwerbsminderung. Die Berechnung der Höhe der Ausgaben für diese Frührenten schließt an die Überlegungen von Rehfeld/Luckert (1989) an.

Tabelle 2

Versicherungsfremde Leistungen in der Sozialversicherung 2002

	Mrd. €	
Rentenversicherung (AR + AN)		
Kriegsfolgelasten	14,0	
Ersatzzeiten		8,2
Fremdrentengesetzzeiten		5,8
Anrechnungszeiten	10,2	
(Kindererziehungszeiten)	(4,4)	(4,4)
Rentenzuschläge	9,0	
Kindererziehungsleistungen		1,8
Renten nach Mindesteinkommen		2,3
Höherbewertung Berufsausbildung		4,1
nachgez. Beiträge		0,8
Frührenten	16,0	
Altersrente vor dem 65. Lebensjahr		13,1
BU/EU-Renten wg. Arbeitsmarktlage		2,9
Witwen-, Witwerrente	(0) ¹⁾	31,6
Vereinigungslasten, Rentenbestand	(9,8) ¹⁾	7,7
Gesamt	88,5	
Bundeszuschuss	-49,3	
Versicherungsfremde Leistungen (RV) (Saldo)	39,2	
Krankenversicherung		
Mutterschaftsgeld	2,0	
Sterbegeld	0,8	
Beitragsfreie Mitversicherung	(0) ¹⁾	18,9
Versicherungsfremde Leistungen (RV)	21,7	
Bundesanstalt für Arbeit (BA)		
Eingliederungsmaßnahmen	13,5	
Sonstige Leistungen der aktiven Arbeitsförderung	8,6	
Vereinigungslasten	6,3	
Zusammen	28,4	
Übernahme des Defizits der Bundesanstalt für Arbeit	-5,6	
Versicherungsfremde Leistungen BA (Saldo)	22,8	
Versicherungsfremde Leistungen, insgesamt	(90,2) ¹⁾	138,6
Versicherungsfremde Leistungen, Saldo insgesamt	(35,3) ¹⁾	83,7
1) Enge Fassung der Definition versicherungsfremder Leistungen. Quellen: Finanzbericht (2004); Abrechnungsergebnisse der gesetzlichen Krankenversicherung und der Bundesanstalt für Arbeit und des VDR, Rentenbestands- und -zugangsstatistik des VDR.		

Wird der Charakter eines Großteils der hier aufgelisteten versicherungsfremden Leistungen weitgehend nicht in Frage gestellt, so ist eine Zuordnung der Ausgaben für die Witwen-/Witwerrenten und den West/Ost Transfer zu den versicherungsfremden Leistungen stark umstritten.

Mit der seit 1986 gültigen Regelung, nach der Witwen- und Witwerrenten nur noch unter Anrechnung eigener Einkünfte des überlebenden Ehepartners zu zahlen sind, hat sich der Charakter der Hinterbliebenenrente von einer Versicherungsleistung zu einer Fürsorgeleistung gewandelt. Die Hinterbliebenenrente wird nur gezahlt, wenn der Hinterbliebene dieser Leistung bedarf. Die Erweiterung der anzurechnenden Einkünfte vom Jahr 2002 an hat den Bedarfsgesichtspunkt sogar noch stärker betont. Die Beitragsfinanzierung einer solchen bedarfsabhängigen Transferzahlung ist nicht adäquat (Schmähl 2003). Nach den hier vorgenommenen Berechnungen fallen gut 15 % des Rentenvolumens auf die Witwen- und Witwerrenten.

Unterschiedliche Meinungen bestehen auch darüber, inwieweit die Übernahme und Aufstockung der in der DDR entstandenen Ansprüche durch das über Beiträge finanzierte System der Rentenversicherung versicherungsgemäß sind.

Mit dem Rentenüberleitungsgesetz wurden bestehende Rentenansprüche und Anwartschaften von Erwerbstätigen in der DDR auf die Arbeiter-, Angestellten- und knappschaftliche Rentenversicherung übertragen. Mit der Überleitung des DDR-Rentenversicherungssystems auf das Rentenversicherungssystem der alten Bundesländer wurde auch die Zahlungsverpflichtung aller Beitragszahler implementiert. Wenn das Rentensystem in den neuen Bundesländern finanziell von dem System in den alten Bundesländern getrennt gewesen wäre, dann hätte die Überleitung des Systems als der Start eines umlagebasierten Systems interpretiert werden können. Bei der Einführung einer Absicherung auf der Basis eines bereits bestehenden Umlageverfahrens profitieren die ostdeutschen Empfänger der Absicherung (hier: Rentner) von dem System, ohne jemals selbst eingezahlt zu haben. Aufgrund der finanziellen Verflechtung der Rentenversicherungsträger in den neuen und den alten Bundesländern müssen Beitragszahler in den alten Bundesländern für Ansprüche eintreten, die nicht in ihrem Versicherungssystem entstanden sind. Diese Zahlungsverpflichtung für außerhalb des alten Systems entstandene Ansprüche macht den Unterschied zu einem Neustart eines Systems aus. Auf der anderen Seite profitieren Leistungsempfänger von Zahlungen aus einem System, dem sie nicht angehört haben und in das sie nicht eingezahlt haben.

Die Äquivalenz zwischen Beitragszahlung und empfangener Leistung wird durch die Mitfinanzierungsverpflichtung für Versicherte, die selbst nicht zum Beitragszahlerkreis gehörten,

durchbrochen. Darüber hinaus müssen die heutigen Beitragszahler Mittel für Personengruppen aufbringen, die in den alten Bundesländern nie Mitglied der Sozialversicherung gewesen wären. In der DDR-Sozialversicherung war praktisch jeder Erwerbstätige versichert, also auch Staatsbedienstete, die im westdeutschen System Beamte sind. Ähnliches gilt für Freiberufler. Aber vor allem erforderte die niedrige Produktivität einen erhöhten Einsatz von Arbeitskräften. Die hohe Erwerbsbeteiligung der Frauen führt heute nun zu hohen Renten für Frauen, denen aber keine Finanzierung durch eine weiterhin hohe beitragspflichtige Erwerbsbeteiligung der Frauen gegenübersteht.

Die politisch gewollte Überleitung der ostdeutschen Ansprüche in das neue gemeinsame Sozialversicherungssystem führt somit zu Leistungen, denen keine adäquate Beitragszahlung gegenüberstand bzw. gegenübersteht. Die Höhe dieser versicherungsfremden Leistungen entspricht der gegebenen Unterdeckung der Ausgaben in den neuen Bundesländern.

Tabelle 3 weist die Finanzierungssalden der westdeutschen und der ostdeutschen Rentenversicherungsträger vor dem Finanzausgleich West-Ost auf (Meinhardt 1999). Seit 1992 reichen die Einnahmen der ostdeutschen Rentenversicherungsträger (Beiträge plus Bundeszuschuss) nicht aus, die notwendigen Ausgaben zu finanzieren. Die westdeutschen Rentenversicherungsträger weisen dagegen in all den Jahren Überschüsse auf und finanzieren mit diesen Überschüssen und einem Abbau der Rücklagen zu Beginn der neunziger Jahre (Meinhardt 1997) die Defizite der ostdeutschen Träger. Im Jahr 2002 betrug das Defizit in Ostdeutschland 12,9 Mrd. Euro. Beitragszahlende Versicherte der westdeutschen Rentenversicherungsträger hatten Beiträge in dieser Höhe zu zahlen, ohne dass ihnen oder ihrer Versichertengemeinschaft ein adäquater Gegenwert zufluss. Hier liegt eine Fehlfinanzierung und ein Missbrauch des Umlageverfahrens vor. Wenn aus gesellschaftspolitischen Gründen die Übernahme und Aufstockung von in der DDR entstandenen Anwartschaften gewollt ist, dann sind diese Ansprüche über eine gesamtgesellschaftliche Steuerfinanzierung zu leisten.

Die bisher aufgelisteten versicherungsfremden Leistungen machen 40 % des Rentenzahlvolumens aus. Diese Komponenten tragen auch zu der Unterdeckung in den neuen Bundesländern bei. Um Doppelzahlungen zu vermeiden, werden - in der weiten Definition - als vereinigungsbedingte versicherungsfremde Leistungen 60 % der Unterdeckung berücksichtigt; dies ist ein Betrag von 7,7 Mrd. Euro (Tabelle 2), in der engen Definition 9,8 Mrd. Euro.

Insgesamt wurden nach der hier vorgenommenen Abgrenzung im Bereich der Arbeiter- und Angestelltenrentenversicherung im Jahr 2002 88,5 Mrd. Euro für versicherungsfremde Leistungen aufgewendet. Als Leistungen des Bundes in Form des Bundeszuschusses (ohne Bei-

tragszahlungen des Bundes) sind 49,3 Mrd. Euro zu verbuchen. Dieser Betrag berücksichtigt den Bundeszuschuss an die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten (34,8 Mrd. Euro) und den zusätzlichen Bundeszuschuss an diese beiden Träger in Höhe von 14,5 Mrd. Euro.

Nicht eingerechnet wurden der Defizitausgleich bei der knappschaftlichen Rentenversicherung und die Beitragszahlungen des Bundes. Diese Beitragszahlungen stehen im Umlageverfahren für später zu realisierende Ansprüche. Damit bleibt im Bereich der Arbeiter- und Angestellten-Rentenversicherung ein Saldo von 39,2 Mrd. Euro als Betrag, der durch Beiträge gedeckt und damit fehlfinanziert ist. (Tabelle 2)

Der VDR kommt in seiner Aufstellung für das Jahr 2003 bei einer engen Definition der versicherungsfremden Leistungen zu einer Unterdeckung von 3,1 Mrd. Euro, bei Zugrundelegung einer weiten Fassung, d.h. unter Einbeziehung des West-Ost Transfers und eines Teils der Hinterbliebenenrenten zu einer Unterdeckung von 23,5 Mrd. Euro.⁵

⁵ Im Rahmen der Diskussion über nicht beitragsfinanzierte Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung hat die Bundesregierung mit dem Bericht vom 13. August 2004 Zahlen zum Stand und der Entwicklung nicht beitragsfinanzierter Leistungen vorgelegt. Diese Zahlen wurden erst nach Abschluss der Arbeiten zu diesem Abschnitt veröffentlicht. Sie werden als „approximative Schätzung“ klassifiziert. Tendenziell stimmen sie mit den hier vorgelegten Zahlen überein. Abweichungen bestehen bei den West/Ost Transfers und den Hinterbliebenenrenten. Vgl.: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) (Hrsg.): Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der nicht beitragsfinanzierten Leistungen und der Bundesleistungen an die Rentenversicherung vom 13. August 2004, in: Deutsche Rentenversicherung Heft 10, Oktober 2004, S. 569 - 585.

Tabelle 3

Finanzierungssalden der Sozialversicherungsträger in Deutschland – Mrd. €

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Renten- versicherung 1)													
West	5.5	5.3	0.1	4.5	3.0	6.0	10.1	7.4	13.4	12.1	12.1	8.8	11.1
Ost	0.3	-2.3	-4.0	-5.5	-8.1	-9.6	-9.1	-10.7	-8.6	-10.9	-12.2	-12.9	-13.4
Zusammen	5.7	3.0	-3.9	-1.0	-5.1	-3.6	1.0	-3.3	4.8	1.2	-0.1	-4.1	-2.3
Arbeitslosen- versicherung													
West	9.6	12.6	7.7	9.9	8.3	6.0	8.5	9.7	10.1	12.3	11.1	7.0	6.2
Ost	-10.0	-19.7	-20.2	-15.1	-11.8	-13.1	-13.4	-13.6	-13.8	-13.2	-13.1	-12.6	-12.4
Zusammen	-0.4	-7.1	-12.5	-5.2	-3.5	-7.1	-4.9	-3.9	-3.7	-0.9	-1.9	-5.6	-6.2
Transfer West - Ost	-9.7	-22.0	-24.2	-20.6	-19.9	-22.7	-22.5	-24.3	-22.4	-24.1	-25.3	-25.5	-25.8
Abweichungen in den Summen durch Runden der Ursprungszahlen.													
1) RV der Arbeiter und Angestellten.													
Quellen: Abrechnungsergebnisse der einzelnen Versicherungsträger; Berechnungen des DIW.													

3.2 Versicherungs fremde Leistungen im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung

Mit dem Bestreben, einzelne Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung (z.B. Mutterschaftsgeld) über eine Erhöhung der Tabaksteuer zu finanzieren oder aus dem Leistungskatalog der GKV zu streichen (Sterbegeld), wird der Charakter dieser Leistungen als versicherungsfremd anerkannt. Auf längere Sicht werden dafür infolgedessen keine Beiträge mehr eingesetzt.

Im Sinne der eingangs beschriebenen (Grund)Konzeption einer Versicherung ist auch die beitragsfreie Mitversicherung von Familienangehörigen als eine versicherungsfremde Leistung zu bezeichnen. Auch die diskutierten Vorschläge, die gegenwärtige Struktur der gesetzlichen Krankenversicherung auf ein System der Gesundheitsprämie (Kopfpauschale) umzustellen, zielen auf eine Trennung von Gesundheitsabsicherung und Umverteilung innerhalb der GKV. Die Konzepte einer Bürgerversicherung sehen zwar keine Trennung der Umverteilung und der Gesundheitsabsicherung vor, streben aber durch die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage (Einbeziehung aller Einkunftsarten) und durch die Ausweitung des Versichertenkreises eine „gerechtere“ Umverteilung an.

In der Finanzwissenschaft wird traditionell vorgeschlagen, den sozialen Ausgleich aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzieren. Diesem Grundsatz wird auch in anderen Bereichen des sozialen Ausgleichs gefolgt, und er sollte für diesen Bereich des Familienlastenausgleichs ebenfalls gelten. Die Ausgaben für die beitragsfrei versicherten Familienmitglieder wurden vom Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung für das Jahr 2002 auf 18,9 Mrd. Euro beziffert.

Im Jahr 2002 beliefen sich im Bereich der GKV die versicherungsfremden Leistungen auf insgesamt 21,7 Mrd. Euro. (Tabelle 2)

⁶ Im Rahmen der Diskussion über nicht beitragsfinanzierte Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung hat die Bundesregierung mit dem Bericht vom 13. August 2004 Zahlen zum Stand und der Entwicklung nicht beitragsfinanzierter Leistungen vorgelegt. Diese Zahlen wurden erst nach Abschluss der Arbeiten zu diesem Abschnitt veröffentlicht. Sie werden als „approximative Schätzung“ klassifiziert. Tendenziell stimmen sie mit den hier vorgelegten Zahlen überein. Abweichungen bestehen bei den West/Ost Transfers und den Hinterbliebenenrenten. Vgl.: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) (Hrsg.): Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der nicht beitragsfinanzierten Leistungen und der Bundesleistungen an die Rentenversicherung vom 13. August 2004, in: Deutsche Rentenversicherung Heft 10, Oktober 2004, S. 569 - 585.

3.3 Versicherungsfremde Leistungen im Bereich der Bundesagentur für Arbeit (BA)

Ob das Konzept einer Versicherung das angemessene Konzept für eine Institution ist, die die Arbeitsförderung als Aufgabe hat, ist seit langem strittig. Bei einem weiten Verständnis des Risikoausgleichs mag die Versicherung gegen den Ausfall des Erwerbseinkommens noch tragfähig sein, aber einer weit greifenden Förderung der Umschulung, Weiterbildung und Schaffung von Arbeitsplätzen durch Beiträge steht kein adäquat zuzuordnendes Pendant gegenüber.

So werden die Eingliederungsmaßnahmen und die sonstigen Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung – in dieser Studie – als versicherungsfremde Leistungen eingestuft. Diese Bewertung impliziert nicht, dass die Leistungen abgeschafft werden sollen. Im Jahr 2002 wurden für diese Maßnahmen 22,1 Mrd. Euro ausgegeben; hierfür müsste eine Steuerfinanzierung gewählt werden.

Aus der Übersicht zu den Finanzierungssalden der Sozialversicherungsträger (Tabelle 3) wird deutlich, dass auch im Bereich der Bundesagentur für Arbeit ein massiver monetärer Transfer von West nach Ost stattfindet. In den alten Bundesländern übertreffen die Beitragseinnahmen die für diese Region anfallenden Ausgaben kräftig. Diese Überschüsse werden zur Abdeckung der Unterdeckung der Ausgaben durch Beiträge in den neuen Ländern verwendet.

Die Frage ist, ob dieser Transfer einen ähnlichen Charakter hat wie die Transfers, die etwa in Westdeutschland zwischen Regionen mit relativ günstiger und Regionen mit weniger günstiger Beschäftigungslage stattfinden (Koller et al. 2003), oder ob besondere Bedingungen für diesen Transfer vorliegen. Ein wesentlicher Teil der hohen Ausgaben in den neuen Bundesländern dürfte durch den wirtschaftlichen Zusammenbruch in Ostdeutschland nach der Vereinigung, die notwendigen Umstrukturierungsmaßnahmen und die hohe Erwerbsbeteiligung der Frauen bedingt sein. In diesen Fällen ist die von der Gesellschaft gewollte Vereinigung für die Ausgabenentwicklung verantwortlich. Daher sind die politisch bedingten Ausgaben auch gesellschaftlich zu tragen und nicht nur von den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Aber auch im Fall des Ausgleichs unterschiedlich von Arbeitslosigkeit betroffenen Regionen in Westdeutschland ist zu fragen, warum die ungleichgewichtige Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt nur durch die Solidarität der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auszugleichen ist. Eine Finanzierung durch Beiträge der Arbeitnehmer ist deshalb als eine Fehlfinanzierung anzusehen.

Die Höhe der vereinigungsbedingten versicherungsfremden Leistungen im Bereich der BA kann an der Beitragsunterdeckung der Ausgaben gemessen werden. Im Jahr 2002 waren dies 12,6 Mrd. Euro. Die schon weiter oben berücksichtigten Eingliederungs- und Arbeitsfördermaßnahmen verursachen die Unterdeckung der Ausgaben mit. Da diese Ausgaben in den neuen Bundesländern etwa 50 % der Gesamtausgaben ausmachen, werden von den vereinigungsbedingten versicherungsfremden Leistungen - um Doppelzählungen zu vermeiden - auch nur 50 % berücksichtigt.

Nach Abzug der Bundeszahlung für den Ausgleich des Defizits ergeben sich für die BA insgesamt versicherungsfremde Leistungen in Höhe von 22,8 Mrd. Euro. (Tabelle 2). Die Finanzierung dieser Defizite erfolgte über eine Anhebung der Beitragssätze für die BA um 2,5 Prozentpunkte im Jahr 1991.

3.4 Versicherungsfremde Leistungen insgesamt

Die Addition aller hier berücksichtigten versicherungsfremden Leistungen ergibt bei der hier verwendeten weiten Fassung der versicherungsfremden Leistungen einen Betrag von 138,6 Mrd. Euro. Saldiert mit dem aus Steuermitteln finanzierten Bundeszuschuss bzw. dem Defizitausgleich verbleibt ein Betrag von 83,7 Mrd. Euro, der durch Beiträge fehlfinanziert wird. Dies entspricht dem Aufkommen von gut 9 Beitragspunkten.

Eine enge Fassung der versicherungsfremden Leistungen ohne Berücksichtigung der beitragsfreien Mitversicherung in der Krankenversicherung und der Berücksichtigung der Hinterbliebenenrenten ergibt immer noch einen Bruttobetrag von 90,2 Mrd. Euro. Nach Abzug des Bundeszuschusses verbleibt immer noch ein Nettobetrag von 35,3 Mrd. Euro. Dies entspricht einem Aufkommen von knapp 4 Beitragspunkten. Die Autoren dieser Studie plädieren allerdings für die Verwendung der weiten Fassung der versicherungsfremden Leistungen.

Es ist zu erwarten, dass im Zuge der Umfinanzierung unter dem Aspekt der Äquivalenz die Funktionen der einzelnen Leistungen auf den Prüfstand gestellt werden, so dass es mit einem stärkeren Abwägen von Nutzen und Kosten zu einer effizienteren Verwendung der Mittel kommt. Eine Stärkung der Äquivalenz von Beitrag und Leistung führt zu einer höheren Akzeptanz der Beitragszahlungen und mindert damit das Bestreben, sich der Beitragspflicht durch ein Ausweichen in die Schattenwirtschaft zu entziehen. Statt einer Beitragsfinanzierung kommen zwei alternative Finanzierungsmöglichkeiten in Betracht. Zum einen eine stärkere individuelle Zuordnung des Risikos oder eine Steuerfinanzierung der bisher beitragsfinanzierten Leistungen.

Ein Zurücknehmen der Umverteilung durch stärkere persönliche Zuordnung des Risikos kann entweder über die Verpflichtung zu einer privaten Versicherung oder einem gesonderten Beitrag geregelt oder vollständig der Entscheidungsfreiheit des Einzelnen überlassen werden.

Mit Maßnahmen der Agenda 2010 (RV-Nachhaltigkeitsgesetz, Gesundheitsmodernisierungsgesetz, Hartz III) wurde der Weg einer stärkeren persönlichen Zuordnung des Risikos gewählt, allerdings betreffen diese Maßnahmen die versicherungsfremden Leistungen nur in geringem Maße.

Eine stärkere Steuerfinanzierung der Ausgaben der Sozialversicherung weitet den Kreis derer, die an der Umverteilung beteiligt sind, aus. Dies ist ein erster Schritt für eine gerechtere Lastenverteilung. Darüber hinaus werden die Verteilungswirkungen stark davon beeinflusst, ob eine Kompensation der entfallenden Beitragseinnahmen über eine Erhöhung (evtl. Umschichtung) der direkten und/oder der indirekten Steuern stattfindet.

4 Gesamtwirtschaftliche Simulationsergebnisse

4.1 Konzept der Simulationsstudie

In diesem Abschnitt werden die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen einer Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen untersucht. Dabei wird die Analyse auf den Einsatz der Mehrwertsteuer und der Lohn- und Einkommensteuer beschränkt. Die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen einer Erhöhung von Vermögenssteuern können derzeit mit dem verwendeten Modell nicht analysiert werden. Bei der Senkung der Sozialversicherungsbeiträge werden die Beitragssätze von Arbeitnehmern und Arbeitgebern jeweils im gleichen Umfang reduziert. Von diesen Maßnahmen gehen eine Vielzahl an gesamtwirtschaftlichen Impulsen aus. So führen höhere Mehrwertsteuersätze tendenziell - in Abhängigkeit vom Grad der Überwälzung - zu höheren Preisen, höhere direkte Steuern reduzieren dagegen direkt die Nettoeinkommen der Steuerzahler. Von der Senkung der Beitragssätze profitieren sowohl die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, deren Nettoeinkommen entsprechend steigen, als auch die Arbeitgeber, deren Lohnkosten sinken. An dieser Stelle ist zu erwarten, dass die Arbeitgeber zumindest einen Teil der Lohnkostenreduzierung in niedrigeren Preisen weitergeben.

Insbesondere unter Wettbewerbsgesichtspunkten scheint die Mehrwertsteuer ein geeignetes Finanzinstrument darzustellen, unterscheidet sie doch nicht zwischen dem Konsum inländischer und ausländischer Produkte. Es spricht gleichwohl einiges dafür, nur den Regelsatz der Mehrwertsteuersatz anzuheben. Dies würde die Preise von Nahrungsmitteln und einigen Gütern für Bildung, Unterhaltung und Freizeit, die mit einem ermäßigten Satz belegt sind, nicht direkt verändern. Damit würden insbesondere Haushaltsgruppen nicht übermäßig belastet, die entweder gar nicht oder nur teilweise von einer Senkung der Arbeitskosten profitieren würden. Dazu gehören in erster Linie Haushalte von Transfereinkommensbeziehern, deren Einkommen nicht regelmäßig und nicht vollständig an die Lohnentwicklung angepasst werden. Auch die Selbständigen und Beamten profitieren nicht von der Senkung der Sozialversicherungsbeiträge. Allerdings kann ein Teil der Selbständigen in dem Maße seine Einkommensposition verbessern, wie er die gesunkenen Lohnkosten für seine Beschäftigten nicht voll in eine Preissenkung für ihre Produkte und Dienstleistungen weitergibt. Bei den Beamten kann der Staat in dem Maße, wie er dies für gerechtfertigt hält - die Tariflöhne etwas anheben. Beide Gruppen - Selbständige und Beamte - waren allerdings bisher nur weit unterproportional an der Finanzierung der Lasten der deutschen Vereinigung beteiligt. Insofern wäre eine

weitgehende Begrenzung der Kompensation für die Mehrwertsteuererhöhung auf die Gruppe der Beitragszahler zur Sozialversicherung und die Transfereinkommensbezieher gerechtfertigt.

Problematisch könnten die durch die Mehrwertsteuererhöhung induzierten Preiserhöhungen sein, wenn sie zusätzliche Lohnforderungen und Reaktionen der Geldpolitik auslösen. Viel hängt von der konkreten Ausgestaltung der Steuerfinanzierung ab, wie im Folgenden gezeigt wird. Zudem spielen sich die induzierten Preiseffekte vor dem Hintergrund der gesunkenen Beitragssätze und der damit verbundenen niedrigeren Produktionskosten der Unternehmen ab. Dies mindert die Höhe der induzierten Preiseffekte deutlich.

Die Wirkung der Arbeitgeberbeiträge auf die Lohnkosten muss unter dem Gesichtspunkt des optimalen Einsatzes der Produktionsfaktoren in Betracht gezogen werden. So kann der reichlich vorhandene Produktionsfaktor Arbeit unter anderem auch deshalb unzureichend eingesetzt sein, weil sein Preis zuvor durch die Anhebung der Arbeitgeberbeiträge erhöht wurde. Eine Senkung der Lohnkosten in Folge der Reduzierung der Arbeitgeberbeiträge kann so – für sich genommen - eine Substitution von Kapital durch Arbeit auslösen.

Die gesamtwirtschaftliche Analyse erfolgt anhand von Simulationen mit dem makroökonomischen Mehr-Länder-Modell des DIW Berlin (EBC-Modell⁷). Dabei wird das Ergebnis anhand der Differentialinzidenz ermittelt. Makroökonomische Modelle eignen sich von ihrer Konstruktion her grundsätzlich für die Beantwortung einer solchen Frage, weil man mit Hilfe der Simulationstechnik die gleichzeitig auftretenden Auswirkungen zweier unterschiedlicher finanzpolitischer Maßnahmen analysieren kann. Zum Einsatz kommt das Deutschlandmodul des Modells.

4.2 Variante I: Mehrwertsteuererhöhung – bei exogenen Löhnen – als Gegenfinanzierung

Die Untersuchung wird schrittweise durchgeführt. Im ersten Schritt werden die makroökonomischen Effekte einer Erhöhung der Mehrwertsteuer um 20 Mrd. € bei gleichzeitiger Senkung der Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zur Sozialversicherung um jeweils 10 Mrd. € analysiert. Eine Mehrwertsteuererhöhung, die ein Mehraufkommen von 20 Mrd. € erbringen soll, verlangt die Anhebung des Regelsatzes um etwa $2\frac{1}{4}$ Prozentpunkte. Und 20 Mrd. € geringere Beitragseinnahmen entsprechend in der Sozialversicherung einer Beitragssatzsenkung

⁷ Vgl. R. Zwiener (2003) und die Diskussion der Beschäftigungsgleichung im Anhang dieser Studie.

um etwa 2,1 Prozentpunkte.⁸ Die Modellsimulationen werden für den Zeitraum 1995 bis 2002 durchgeführt, weil für diesen Zeitraum die kompletten Informationen bezüglich der exogenen Variablen des Modells verfügbar sind. Die Ergebnisse sind dennoch auch für die gegenwärtige Situation gültig, weil das Modell bis Ende 2003 geschätzt wurde und daher alle Informationen zur Wirtschaftsstruktur, über die Verhaltensgleichungen und die Interdependenzen bis zum aktuellen Rand enthält. Beachtet werden muss nur, dass im Jahr 1995 eine etwas stärkere Mehrwertsteuersatzanhebung notwendig gewesen wäre, um das erwünschte Volumen von 20 Mrd. € (damals natürlich entsprechend in DM) aufzubringen.

Für die Simulation mussten die Veränderungen zweier wichtiger Rahmenbedingungen berücksichtigt werden. Zum einen musste vor Beginn der Währungsunion unterstellt werden, dass die Deutsche Bundesbank auf Veränderungen der nationalen Inflationsrate geldpolitisch reagiert. In dem Maße, wie durch eine Anhebung der Mehrwertsteuersätze die Preise steigen, war auch mit höheren Geldmarkt- und Kapitalmarktzinsen zu rechnen. Innerhalb der Europäischen Währungsunion geht die deutsche Inflationsrate (für den privaten Konsum) nur mit einem Gewicht von knapp einem Drittel in den europäischen HVPI ein. Die Europäische Zentralbank wird daher auf Preiserhöhungen in Deutschland deutlich weniger stark reagieren, als es damals die Deutsche Bundesbank getan hat bzw. hätte. In den Modellsimulationen wird dies so abgebildet, dass sich die Geldmarktzinsen nur in geringem Ausmaß - in Höhe von 30 Prozent der induzierten Preisänderung in Deutschland - nach einer Mehrwertsteueranhebung ändern.

Eine mindestens ebenso bedeutsame Änderung der Rahmenbedingungen ergibt sich durch die Fixierung des nominalen Außenwertes der D-Mark gegenüber den anderen Währungen der EWU zum Zeitpunkt des Eintritts in die Währungsunion. Eine durch eine Senkung der Beitragssätze zur Sozialversicherung bewirkte Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit führt - für sich genommen - zu einem deutlichen Exportanstieg. In der Vergangenheit reagierte aber über kurz oder lang der nominale Wechselkurs der D-Mark, und die ursprüngliche Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit wurde wieder zunichte gemacht. Mit Beginn der Europäischen Währungsunion werden induzierte Senkungen der Lohnstückkosten in Deutschland nicht mehr durch eine Aufwertung der D-Mark kompensiert. Auch gegenüber den Ländern außerhalb der Eurozone dürften induzierte Aufwertungseffekte jetzt erheblich geringer ausfallen, wenn sie denn überhaupt auftreten. Auf der außenwirtschaftlichen Seite können sich somit seit Beginn der EWU Lohnstückkostenvorteile voll auswirken. Die Handelspartner

⁸ Der genaue Prozentsatz ist von der Bemessungsgrenze abhängig.

in der EWU können ihrerseits dem Verlust der Wettbewerbsfähigkeit auch nur durch Lohnanpassungen begegnen. Daraus könnte sich mittelfristig ein Lohnsenkungswettlauf mit fatalen wirtschaftlichen Konsequenzen für den EWU-Raum entwickeln.

Die induzierten Preiseffekte von Anhebungen der Mehrwertsteuersätze werden als exogene Informationen in das Modell eingegeben. Dagegen werden die preissenkenden Wirkungen einer Reduzierung der Beitragssätze zur Sozialversicherung über die Einflüsse auf die Lohnstückkosten im Modell endogen berücksichtigt. Dabei zeigen die ökonometrischen Schätzungen für Deutschland keine vollständige Überwälzung von Beitragssatzänderungen in die Preise. Eine ähnliche Reaktion wurde auch für Änderungen der Mehrwertsteuersätze unterstellt. Im Folgenden ist angenommen, dass für die Gesamtwirtschaft mittelfristig „nur“ eine Weiterwälzung der höheren Mehrwertsteuer zu etwa zwei Dritteln gelingt; kurzfristig - d.h. im ersten Jahr der Anhebung - werden gut ein Drittel der höheren Mehrwertsteuer in die Preise überwältzt⁹. Angesichts der schwachen Binnennachfrage in Deutschland und der harten preislichen Konkurrenzsituation in vielen Bereichen dürfte auch heute keine Vollüberwälzung zu erwarten sein.

Würden nur die Beiträge zur Sozialversicherung mit einem Entlastungsvolumen von 20 Mrd. € gesenkt, dann wäre das Preisniveau des privaten Verbrauchs - gemäß den Modellsimulationen - mittelfristig um etwa 0,4 % niedriger als in dem Basisszenario ohne diesen Impuls. Kombiniert man die Senkung der Beitragssätze mit einer Erhöhung der Mehrwertsteuer im gleichen Umfang (20 Mrd. €), dann stellt sich allerdings ein Anstieg des Preisniveaus um bis zu 0,6 % gegenüber dem Basisszenario ein. Im Saldo bewirkt also die Mehrwertsteueranhebung eine Erhöhung des Preisindex des privaten Verbrauchs um rund ein Prozent. Da die Mehrwertsteuer auch auf die Sachkäufe des Staates, die öffentlichen Bauinvestitionen und große Teile der Wohnungsbauinvestitionen entrichtet wird, erhöht sich auch das Niveau der entsprechenden Preisindices nennenswert. Auch für diese Bereiche wurde eine Überwälzung der Mehrwertsteuererhöhung in die Preise um etwa zwei Drittel unterstellt.

Betrachtet man die gesamtwirtschaftlichen Effekte im Einzelnen (vgl. Tabelle 4, Variante I), dann fallen zuerst die positiven Beschäftigungseffekte auf. Nach fünf Jahren liegt das Beschäftigungsniveau um ein Prozent höher als im Basisszenario. Dies ist sowohl auf das etwas

⁹ Die länger zurückliegende Untersuchung von Bedau, Teichmann, Zwiener (1987), S. 54-60 zeigt keine Vollüberwälzung.

Tabelle 4

**Variante I : Senkung der Sozialversicherungsbeiträge und Erhöhung der Mehrwertsteuer
um jeweils 20 Mrd. Euro**

– Abweichungen vom Basisszenario in % –

	1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr	4. Jahr	5. Jahr	6. Jahr	7. Jahr	8. Jahr
Beschäftigte	0.0	0.4	0.8	0.9	1.0	1.0	1.0	1.0
Bruttoinlandsprodukt, real	0.6	0.5	0.3	0.3	0.4	0.4	0.5	0.5
Privater Konsum, real	0.2	0.3	0.3	0.4	0.4	0.5	0.5	0.6
Anlageinvestitionen, real	0.6	0.8	0.4	0.0	0.0	0.0	0.3	0.4
Exporte, real	1.3	1.5	0.7	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5
Importe, real	0.4	1.3	0.8	0.2	0.1	0.1	0.2	0.3
Bruttoinlandsprodukt, nominal	0.8	0.9	0.8	0.9	1.0	1.0	1.1	1.1
Preisindex des priv. Verbrauchs	0.4	0.5	0.5	0.5	0.6	0.5	0.5	0.4
Lohnstückkosten	-1.6	-1.0	-0.5	-0.4	-0.4	-0.4	-0.5	-0.5
Bruttoeinkommen der Arbeitnehmer ¹⁾	-1.0	-0.6	-0.2	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Bruttolöhne pro Kopf (exogen)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Bruttolöhne und -gehälter	0.0	0.4	0.8	0.9	1.0	1.0	1.0	1.0
Nettolöhne und -gehälter	1.9	2.3	2.6	2.8	2.8	2.7	2.7	2.7
Nettolöhne pro Kopf, real	1.5	1.3	1.4	1.3	1.2	1.2	1.2	1.3
Bruttogewinne	1.0	0.0	-1.6	-1.5	-1.3	-0.8	-0.6	-0.7
Nettogewinne	1.3	-0.1	-1.9	-1.8	-1.6	-0.9	-0.7	-0.9
Transfers	0.0	-0.1	0.0	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	0.0
Verteilte Gewinne	0.1	0.3	-0.2	-0.5	-0.4	-0.3	-0.2	-0.2
Verfügbares Einkommen	0.9	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1
Staatseinnahmen	0.1	0.4	0.6	0.8	0.8	0.8	0.9	0.9
Indirekte Steuern	10.3	10.4	10.0	10.0	10.0	9.6	9.3	9.2
Sozialversicherungsbeiträge	-6.0	-5.4	-4.9	-4.7	-4.6	-4.5	-4.4	-4.3
Staatsausgaben	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4
<i>nachrichtlich:</i>								
Finanzierungssaldo Staat ²⁾ , (Mrd. €)	-2.6	0.9	2.7	3.7	4.5	4.5	4.3	4.3

¹⁾ Enthalten die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung.– ²⁾ +: Defizitabnahme, simuliert im Zeitraum 1995 bis 2002.

Quelle: Simulationen mit dem EBC-Modell des DIW Berlin. DIW 2004

bessere Wirtschaftswachstum - das Niveau des realen Bruttoinlandsprodukts liegt nach einigen Jahren um ein halbes Prozent über seinem Niveau im Basisszenario - als auch die geringeren Lohnstückkosten bzw. niedrigeren Reallöhne (pro Kopf) zurückzuführen. Sowohl der reale private Verbrauch, die realen Anlageinvestitionen als auch die Exporte werden angeregt. Bei den Exporten ist dieser Effekt sofort offensichtlich. Die Senkung der Beitragssätze zur

Sozialversicherung reduziert insbesondere am Anfang die Lohnstückkosten sehr deutlich. Diese liegen um bis zu 1,6 Prozent unter ihrem Niveau im Basisszenario. Aufgrund des hohen Einflusses der preislichen Wettbewerbsfähigkeit steigen die Ausfuhren auch deutlich. Der stärkste Effekt wird bereits nach zwei Jahren erreicht. Hierdurch wird gerade in den ersten beiden Jahren ein positiver Wachstumsimpuls gesetzt, der das Bruttoinlandsprodukt und die Beschäftigung stimuliert.

Die Entwicklung des realen privaten Verbrauchs verläuft dagegen erheblich verhaltener. Die durch die Mehrwertsteueranhebung induzierten Preiseffekte reduzieren für sich genommen das reale verfügbare Einkommen. Im Modell folgen die meisten Transferleistungen des Staates den Bruttolöhnen - die Bruttolöhne pro Kopf sind in dieser Simulationsvariante exogen auf dem Niveau des Basisszenarios gehalten worden - ; dies hat zur Folge, dass sich bei den hier durchgeführten Reformmaßnahmen die Transfereinkommen der privaten Haushalte nicht ändern. Vermutlich ist die Kopplung der Transfers an die Bruttolohnentwicklung etwas zu restriktiv. Im Gegensatz dazu würde eine Nettolohnanpassung die Transfers erhöhen. Die Nettolohnsumme der Beschäftigten steigt auch bei exogenen Bruttolöhnen, zunächst infolge der Senkung der Beitragssätze der Arbeitnehmer, zunehmend aber auch aufgrund der verbesserten Beschäftigungssituation. Die Nettolöhne aller Beschäftigten liegen in nominaler Rechnung um 2,7 % über dem Niveau im Basisszenario, das reale Nettoeinkommen je Beschäftigten verbessert sich gegenüber dem Basisszenario noch um 1,3 %. Die Beschäftigten sind in dieser Simulationsvariante Gewinner. Die Brutto- und Nettogewinne der Unternehmen sinken dagegen leicht gegenüber ihrem Niveau im Basisszenario. Letzteres ist das Ergebnis der nicht vollständigen Überwälzung der Mehrwertsteuer, des geringeren Produktivitätsanstiegs und der finanzpolitischen Reaktion des Staates.

Gewinner ist nämlich auch der Staat. Seine Einnahmen steigen um knapp ein Prozent. Dies ist auf das verbesserte Wirtschaftswachstum, aber auch auf das etwas höhere Preisniveau zurückzuführen. Denn die Staatseinnahmen steigen nahezu wie das nominale Bruttosozialprodukt. Auf der Ausgabenseite fallen dagegen nur der nominale Staatsverbrauch und die Investitionsausgaben etwas höher aus. Im Saldo erzielt die öffentliche Hand in dieser Simulationsvariante nennenswerte verbesserte Haushaltszahlen in Höhe von gut vier Mrd. € pro Jahr. Mit dieser im Steuersystem angelegten Reaktion schmälert der Staat allerdings die positiven gesamtwirtschaftlichen Effekte der durchgeführten Reformmaßnahmen und ist damit auch für die induzierten negativen Effekte bei den Unternehmensgewinnen verantwortlich. Deshalb soll später auch eine aufkommensneutrale Variante simuliert werden.

4.3 Variante II: Mehrwertsteuererhöhung – bei endogenen Löhnen – als Gegenfinanzierung

In der ersten Simulationsvariante sind die Bruttolöhne unverändert auf dem Niveau des Basis-szenarios gehalten worden. Die induzierten Preiseffekte sprechen allerdings dafür, dass die Lohnsteigerungen etwas höher ausfallen dürften. Dies wird in der zweiten Variante unter sonst gleichen Simulationsbedingungen überprüft. Jetzt werden die Bruttolöhne pro Kopf innerhalb des Modells endogen bestimmt. Maßgeblich dabei sind die Preis- und Produktivitätsentwicklung, aber auch das Niveau der Arbeitslosigkeit. In dem Maße, wie in den Simulationen diese Größen beeinflusst werden, ändern sich nun auch die Lohnzuwächse. Diese haben ihrerseits wieder einen Einfluss auf die anderen makroökonomischen Variablen. Mit Hilfe ökonometrischer Makromodelle lassen sich die Interdependenzen zwischen Preis- und Lohnvariablen bestimmen.

Vergleicht man die Ergebnisse von Tabelle 5, Variante II mit den zuvor diskutierten Ergebnissen von Variante I, dann zeigt sich der erwartete leichte zusätzliche Anstieg der Löhne. Die Bruttolöhne und -gehälter pro Kopf liegen nach acht Jahren um 0,6 % über ihrem Niveau im Basisszenario. Das ist nicht viel über einen so langen Zeitraum, - die durchschnittliche jährliche Lohnsteigerung liegt knapp 0,1 % höher -, hat aber dennoch einige Implikationen für die gesamtwirtschaftlichen Ergebnisse. Von den etwas höheren Löhnen gehen geringfügige Preiseffekte aus. Das Preisniveau des privaten Verbrauchs liegt jetzt nach acht Jahren um 0,5 % (und nicht um 0,4 % wie in Variante I) über seinem Niveau im Basisszenario. Angesichts des im Laufe der betrachteten Periode fast völligen Verlusts der induzierten Lohnstückkostenvorteile in der Variante II ist der induzierte Preisanstieg bescheiden. Offenbar lässt der Konkurrenzdruck stärkere Preisanhebungen nicht zu. Entsprechend höher fällt der Rückgang der Gewinne aus. Danach profitieren auch die Exporte nur zwei Jahre lang von der besseren Lohnstückkostenentwicklung. Allerdings reicht dies aus, um eine positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung anzustoßen. Beim Bruttoinlandsprodukt entwickelt sich nun der private Verbrauch etwas besser als in Variante I und ersetzt damit die abnehmenden Auslandsimpulse. Der positive Beschäftigungseffekt fällt - lohnkostenbedingt - mit einem Plus von 0,8 % gegenüber dem Niveau im Basisszenario etwas geringer aus als in Variante I.

Tabelle 5

**Variante II : Senkung der Sozialversicherungsbeiträge und Erhöhung der Mehrwertsteuer
um jeweils 20 Mrd. Euro mit endogenen Bruttolöhnen**

– Abweichungen vom Basisszenario in % –

	1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr	4. Jahr	5. Jahr	6. Jahr	7. Jahr	8. Jahr
Beschäftigte	0.0	0.4	0.7	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8
Bruttoinlandsprodukt, real	0.6	0.4	0.3	0.4	0.4	0.4	0.5	0.6
Privater Konsum, real	0.2	0.3	0.5	0.5	0.5	0.6	0.7	0.8
Anlageinvestitionen, real	0.6	0.8	0.3	0.0	0.1	0.1	0.3	0.4
Exporte, real	1.3	1.1	0.3	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1
Importe, real	0.4	1.2	0.6	-0.1	0.1	0.0	0.1	0.2
Bruttoinlandsprodukt, nominal	0.8	0.9	0.9	1.1	1.1	1.1	1.2	1.2
Preisindex des priv. Verbrauchs	0.4	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5
Lohnstückkosten	-1.5	-0.6	-0.2	-0.3	-0.2	-0.2	-0.2	-0.1
Bruttoeinkommen der Arbeitnehmer ¹⁾	-0.9	-0.2	0.1	0.1	0.2	0.3	0.4	0.5
Bruttolöhne pro Kopf (endogen)	0.1	0.4	0.4	0.3	0.3	0.4	0.5	0.6
Bruttolöhne und -gehälter	0.1	0.8	1.1	1.1	1.2	1.2	1.3	1.4
Nettolöhne und -gehälter	2.0	2.7	3.0	2.9	2.9	3.0	2.9	3.0
Nettolöhne pro Kopf, real	1.6	1.7	1.7	1.5	1.4	1.5	1.6	1.7
Bruttogewinne	0.7	-1.2	-2.2	-1.4	-1.5	-1.2	-1.3	-1.5
Nettogewinne	0.8	-1.4	-2.7	-1.7	-1.8	-1.5	-1.6	-1.8
Transfers	0.0	0.1	0.5	0.5	0.4	0.5	0.6	0.7
Verteilte Gewinne	0.1	0.1	-0.5	-0.6	-0.4	-0.4	-0.4	-0.4
Verfügbares Einkommen	1.0	1.3	1.3	1.3	1.3	1.4	1.4	1.4
Staatseinnahmen	0.2	0.6	0.9	1.0	1.0	1.1	1.1	1.2
Indirekte Steuern	10.3	10.5	10.3	10.3	10.1	9.8	9.5	9.4
Sozialversicherungsbeiträge	-6.0	-5.3	-4.6	-4.4	-4.4	-4.3	-4.1	-3.9
Staatsausgaben	0.4	0.4	0.5	0.6	0.6	0.7	0.7	0.8
<i>nachrichtlich:</i>								
Finanzierungssaldo Staat ²⁾ , (Mrd. €)	-2.3	1.8	2.9	3.3	3.9	3.9	3.8	3.9

¹⁾ Enthalten die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung.– ²⁾ +: Defizitabnahme, simuliert im Zeitraum 1995 bis 2002.

Quelle: Simulationen mit dem EBC-Modell des DIW Berlin. DIW 2004

Die Unterschiede bei den Verteilungseffekten sind etwas ausgeprägter als bei den Wachstums-, Preis- und Beschäftigungseffekten. In dieser zweiten Variante liegen die realen Nettolöhne pro Kopf um 1,7 % über ihrem Niveau im Basisszenario (Variante I: 1,3 %), die Bruttogewinne dagegen um 1,5 % darunter. Bei der hier modellierten und simulierten Bruttolohnanpassung der Transferzahlungen an die privaten Haushalte steigen die Transfers um bis zu

0,7 % gegenüber dem Basisszenario; sie verändern sich damit in realer Betrachtung kaum. Der Staat bleibt auch bei höheren Transferzahlungen Gewinner der besseren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Sein Finanzierungssaldo verbessert sich immer noch merklich.

4.4 Variante III: Direkte Steuern - bei exogenen Löhnen – als Gegenfinanzierung

In einer weiteren Simulation (vgl. Tabelle 6, Variante III) - wieder mit exogenen Bruttolöhnen - wird das Beitragsvolumen zur Sozialversicherung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern ebenfalls um jeweils 10 Mrd. € (pro Jahr) reduziert, die Gegenfinanzierung aber nicht durch eine höhere Mehrwertsteuer sondern durch eine Erhöhung der direkten Steuern, *vor allem in Form eines Zuschlags zur Einkommensteuer* ähnlich dem Solidaritätszuschlag, erreicht. Im Folgenden wird angenommen, dass die Einnahmen aus der Lohnsteuer infolgedessen um 15 Mrd. € und die aus der veranlagten Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer zusammen um 5 Mrd. € pro Jahr steigen. Mit dieser Aufteilung wird Rücksicht auf die unterschiedlich hohen Bemessungsgrundlagen genommen. Die genaue Ausgestaltung bleibt im Rahmen der Modellsimulationen allerdings offen. Im Prinzip sind Veränderungen des Spitzensteuersatzes, des Tarifverlaufs oder des Grundfreibetrags bei der Lohn- und Einkommensteuer möglich. Die genaue Ausgestaltung beeinflusst die Verteilungseffekte von spezifischen Haushaltsgruppen, damit in gewissem Maße allerdings auch die Reaktionen der verschiedenen Einkommensbezieher. In den Modellsimulationen kann diesen Unterschieden allerdings nicht nachgegangen werden.

Die Wachstums- und Beschäftigungseffekte sind auch in dieser Variante positiv, fallen allerdings nur etwa halb so hoch aus wie in Variante I mit höheren indirekten Steuern. Der Grund hierfür liegt in der völlig anderen Nettolohnentwicklung. Mit der Reduzierung der Beitragsätze der Arbeitnehmer um 10 Mrd. € und der gleichzeitigen Erhöhung der Lohnsteuer um 15 Mrd. € werden die Nettoeinkommen der Arbeitnehmer von Anfang an nennenswert verringert. Selbst der leichte Preisrückgang ist nicht in der Lage, die realen Nettolöhne der Beschäftigten auf dem Niveau des Basisszenarios zu halten. Damit bleibt auch die Entwicklung des realen privaten Verbrauchs schwach, er erreicht - auch wegen des höheren Beschäftigungsniveaus - mittelfristig gerade sein Niveau im Basisszenario. Nur die Exporte tragen nennenswert zum Anstieg des realen Bruttoinlandsprodukts bei. Das nominale Bruttoinlandsprodukt verharrt dagegen auf seinem Niveau im Basisszenario. Der Finanzierungssaldo des Staates verbessert sich in dieser Simulationsvariante weitaus weniger als in den Szenarien I und II.

Tabelle 6

**Variante III : Senkung der Sozialversicherungsbeiträge und Erhöhung der direkten Steuern*
um jeweils 20 Mrd. Euro**

– Abweichungen vom Basisszenario in % –

	1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr	4. Jahr	5. Jahr	6. Jahr	7. Jahr	8. Jahr
Beschäftigte	0.0	0.2	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4
Bruttoinlandsprodukt, real	0.2	0.1	0.1	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2
Privater Konsum, real	-0.2	-0.2	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
Anlageinvestitionen, real	0.2	0.4	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1	0.0
Exporte, real	1.1	1.1	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8
Importe, real	0.2	0.8	0.7	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4
Bruttoinlandsprodukt, nominal	0.1	-0.1	-0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0
Preisindex des priv. Verbrauchs	0.0	-0.1	-0.2	-0.3	-0.3	-0.2	-0.2	-0.2
Lohnstückkosten	-1.2	-0.9	-0.7	-0.7	-0.7	-0.7	-0.7	-0.7
Bruttoeinkommen der Arbeitnehmer ¹⁾	1.0	-0.8	-0.6	-0.5	-0.4	-0.4	-0.4	-0.5
Bruttolöhne pro Kopf (exogen)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Bruttolöhne und -gehälter	0.0	0.2	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4
Nettolöhne und -gehälter	-0.9	-0.7	-0.6	-0.4	-0.4	-0.4	-0.4	-0.4
Nettolöhne pro Kopf, real	-1.0	-0.8	-0.7	-0.7	-0.6	-0.6	-0.6	-0.7
Bruttogewinne	3.5	1.9	1.1	1.4	1.5	1.4	1.5	1.5
Nettogewinne	2.4	0.6	-0.3	0.0	0.1	0.4	0.3	0.3
Transfers	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Verteilte Gewinne	0.3	0.3	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
Verfügbares Einkommen	-0.4	-0.3	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.1	-0.2
Staatseinnahmen	0.0	0.0	0.1	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2
Indirekte Steuern	-0.1	-0.4	-0.3	-0.2	-0.1	-0.2	-0.2	-0.2
Sozialversicherungsbeiträge	-6.0	-5.6	-5.2	-5.0	-4.9	-4.9	-4.8	-4.7
Staatsausgaben	0.1	0.0	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<i>nachrichtlich:</i>								
Finanzierungssaldo Staat ²⁾ , (Mrd. €)	-1.3	0.4	1.5	2.2	2.5	2.2	2.1	1.9

* Erhöhung der Lohnsteuer um 15 Mrd. Euro und der Körperschaftsteuer und veranlagten Einkommensteuer um 5 Mrd. Euro.

¹⁾ Enthalten die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung.– ²⁾ +: Defizitabnahme, simuliert im Zeitraum 1995 bis 2002.

Quelle: Simulationen mit dem EBC-Modell des DIW Berlin.

DIW 2004

4.5 Variante IV: Kombination von Mehrwertsteuern und direkten Steuern - bei exogenen Löhnen – als Gegenfinanzierung

Ökonomisch vielversprechender dürfte eine Kombination von Mehrwertsteuererhöhung und Anhebung direkter Steuern und der gleichzeitigen Senkung der Beiträge zur Sozialversicherung sein, und zwar, weil sich bei einer Kombination die jeweiligen Nachteile der einzelnen Gegenfinanzierungsmaßnahmen vermeiden lassen und gleichzeitig positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte erreicht werden. Bei der Mehrwertsteuererhöhung besteht der größte Nachteil in der induzierten Preiserhöhung, bei der Erhöhung der direkten Steuern sind es die eintretenden Verteilungseffekte der Reduzierung der realen Nettolöhne pro Kopf. Kombiniert man nun die beiden bisherigen Reformvarianten, dann erreicht man ein Entlastungsvolumen von 40 Mrd. € bei den Sozialversicherungsbeiträgen. In Tabelle 7, Variante IV, werden die Ergebnisse dieser Simulation unter der Annahme exogener Bruttolöhne ausgewiesen. Die Wachstums- und Beschäftigungseffekte fallen aufgrund der doppelt so hohen Beitragssatzsenkung deutlich höher aus als in den zwei bisher simulierten Varianten. Insbesondere die Exporte profitieren von der jetzt kräftigen Senkung der Lohnstückkosten, aber auch der private Verbrauch und die Investitionen werden stärker angeregt. Beim Preisindex des privaten Verbrauchs macht sich in dieser Variante die doppelt so starke Lohnstückkostensenkung im Vergleich zur ersten Variante bemerkbar; er liegt nur noch um 0,3 % über seinem Niveau im Basisszenario. Trotz der Erhöhung der Lohnsteuer und der geringfügigen Preiseffekte steigen die durchschnittlichen realen Nettoeinkommen der Arbeitnehmer, während die Nettogewinne leicht unter ihrem Niveau im Basisszenario liegen. Die Transfereinkommensbezieher werden in dieser Reformvariante, die nur geringfügige Preiseffekte auslöst, auch nur geringfügig belastet. Gravierender ist der Unterschied innerhalb der Gruppe der Beschäftigten. Während bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten die Beitragssenkung zur Sozialversicherung deutlich höher ausfällt als die kompensierenden Lohnsteueranhebungen, gibt es bei den Beamten und Selbständigen diesen Ausgleich der niedrigeren Sozialversicherungsbeiträge nicht. Dabei muss allerdings betont werden, dass es sich hier nur um die Rücknahme der Anhebung von Sozialversicherungsbeiträgen für versicherungsfremde Leistungen handelt, die von Anfang an von allen Steuerpflichtigen hätten getragen werden müssen.

Tabelle 7

**Variante IV : Senkung der Sozialversicherungsbeiträge um 40 Mrd. Euro
und der Erhöhung der Mehrwertsteuer und der direkten Steuern* um jeweils 20 Mrd. Euro
– Abweichungen vom Basisszenario in % –**

	1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr	4. Jahr	5. Jahr	6. Jahr	7. Jahr	8. Jahr
Beschäftigte	0.1	0.7	1.2	1.4	1.5	1.5	1.4	1.4
Bruttoinlandsprodukt, real	0.8	0.6	0.4	0.6	0.7	0.7	0.8	0.8
Privater Konsum, real	0.0	0.1	0.3	0.5	0.6	0.5	0.6	0.6
Anlageinvestitionen, real	0.7	1.2	0.7	0.3	0.2	0.1	0.3	0.4
Exporte, real	2.4	2.6	1.6	1.2	1.2	1.2	1.2	1.3
Importe, real	0.6	2.1	1.6	0.6	0.6	0.5	0.6	0.7
Bruttoinlandsprodukt, nominal	0.9	0.8	0.7	0.9	1.1	1.1	1.1	1.1
Preisindex des priv. Verbrauchs	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2
Lohnstückkosten	-2.7	-1.9	-1.2	-1.1	-1.1	-1.1	-1.2	-1.2
Bruttoeinkommen der Arbeitnehmer ¹⁾	-2.0	-1.4	-0.8	-0.6	-0.4	-0.4	-0.4	-0.4
Bruttolöhne pro Kopf (exogen)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Bruttolöhne und -gehälter	0.1	0.7	1.2	1.4	1.5	1.5	1.4	1.4
Nettolöhne und -gehälter	1.0	1.6	2.1	2.3	2.4	2.4	2.3	2.3
Nettolöhne pro Kopf, real	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
Bruttogewinne	4.6	1.9	-0.5	0.0	0.2	0.7	0.9	0.8
Nettogewinne	3.7	0.5	-2.3	-1.8	-1.5	-0.6	-0.4	-0.5
Transfers	0.0	-0.1	0.0	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	0.0
Verteilte Gewinne	0.4	0.6	-0.1	-0.5	-0.4	-0.3	-0.1	-0.1
Verfügbares Einkommen	0.6	0.8	0.9	0.9	0.9	0.9	1.0	0.9
Staatseinnahmen	0.1	0.4	0.7	1.0	1.1	1.1	1.1	1.1
Indirekte Steuern	10.3	10.0	9.7	9.9	9.9	9.4	9.1	9.0
Sozialversicherungsbeiträge	-11.9	-11.0	-10.1	-9.7	-9.5	-9.4	-9.2	-9.0
Staatsausgaben	0.5	0.3	0.2	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4
<i>nachrichtlich:</i>								
Finanzierungssaldo Staat ²⁾ , (Mrd. €)	-3.8	1.3	4.2	6.0	7.0	6.7	6.4	6.3

* Erhöhung der Lohnsteuer um 15 Mrd. Euro und der Körperschaftsteuer und der veranlagten Einkommensteuer um zusammen 5 Mrd. Euro.

¹⁾ Enthalten die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung.– ²⁾ +: Defizitabnahme, simuliert im Zeitraum 1995 bis 2002.

Quelle: Simulationen mit dem EBC-Modell des DIW Berlin.

DIW 2004

Auch in dieser Simulationsvariante ist der Staat wieder Gewinner. Seine Finanzierungssituation verbessert sich um über 6 Mrd. € jährlich. An dieser Stelle soll auch die nächste Modifikation ansetzen.

4.6 Variante V: Aufkommensneutrale Kombination von Mehrwertsteuern und direkten Steuern - bei exogenen Löhnen – als Gegenfinanzierung

Diese Simulationsvariante soll weitgehend aufkommensneutral für den Staat modelliert werden, d.h., dass die Senkung der Beitragssätze für Arbeitnehmer und Arbeitgeber etwas höher ausfällt als bisher simuliert, zumindest vom dritten Jahr der Reform an. Im Folgenden werden daher die Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber ab dem dritten Jahr jeweils um weitere 4 Mrd. €, um dann jeweils 24 Mrd. €, gesenkt. Damit wird die bisherige Restriktionswirkung der Finanzpolitik aufgehoben. Der öffentliche Finanzierungssaldo verläuft jetzt mittelfristig auf seinem Niveau im Basisszenario (vgl. Tabelle 8, Variante V). Durch die weitere Senkung der Beitragssätze werden die Lohnstückkosten noch einmal reduziert mit der Folge, dass die Exporte noch stärker angeregt werden und gleichzeitig der von der Mehrwertsteuererhöhung ausgelöste Preisauftrieb mittelfristig vollständig kompensiert wird und verschwindet. Die Beschäftigung liegt mittelfristig um knapp zwei Prozent über ihrem Niveau im Basisszenario, das reale Bruttoinlandsprodukt um knapp eineinhalb Prozent, und sowohl die Nettolöhne wie die Nettogewinne nehmen zu. Selbst der private Verbrauch steigt in dieser Variante deutlich. Mit der besseren Binnennachfrage wird auch mehr importiert. Das Modell dürfte allerdings den Importanstieg überschätzen, weil als Indikator für die preisliche Wettbewerbsfähigkeit auf der Importseite nicht die Lohnstückkosten, sondern der Gesamtabzugsdeflator verwendet wird.¹⁰ Letztlich verbessert sich durch die Reduzierung der Lohnstückkosten die preisliche Wettbewerbsposition deutscher Hersteller nicht nur auf der Export-, sondern auch auf der Importseite. Die vergleichsweise geringe Elastizität des Preisindex des privaten Verbrauchs auf Änderungen der Lohnstückkosten dürfte vor allem darauf zurückzuführen sein, dass im privaten Verbrauch ein hoher Anteil von Importwaren enthalten ist. Kommt es aufgrund der verbesserten preislichen Wettbewerbsfähigkeit zu einer geringfügigen Verschiebung der Nachfrage von den importierten hin zu den inländisch hergestellten Gütern, dann reduziert dies in den Simulationen sowohl die importierten Mengen als auch die inländische Inflationsrate. Insofern werden die Wachstumsimpulse der Reform leicht unterschätzt und die Preiseffekte leicht überschätzt.

Diese Simulationsvariante zeigt insgesamt, dass mit einem geschickten Vorgehen der Finanzpolitik weitere Wachstums- und Beschäftigungsgewinne erzielt werden können, ohne dass

¹⁰ Dieser wurde in den hier durchgeführten Simulationen exogen gesetzt, um keine falschen Wettbewerbssignale auf der Importseite zu erhalten.

sich das öffentliche Defizit erhöht. Viele europäische Länder weisen zudem erheblich höhere Mehrwertsteuersätze als Deutschland auf.¹¹

Tabelle 8

**Variante V : Senkung der Sozialversicherungsbeiträge* um bis zu 48 Mrd. Euro
und Erhöhung der Mehrwertsteuer und der direkten Steuern** um jeweils 20 Mrd. Euro
– Abweichungen vom Basisszenario in % –**

	1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr	4. Jahr	5. Jahr	6. Jahr	7. Jahr	8. Jahr
Beschäftigte	0.1	0.7	1.2	1.6	1.8	1.9	1.9	1.9
Bruttoinlandsprodukt, real	0.8	0.6	0.7	1.0	1.2	1.4	1.4	1.4
Privater Konsum, real	0.0	0.1	0.4	0.8	1.1	1.2	1.3	1.3
Anlageinvestitionen, real	0.7	1.2	1.0	0.9	0.8	0.6	0.7	0.6
Exporte, real	2.4	2.6	2.2	2.0	1.9	1.9	1.9	1.9
Importe, real	0.6	2.1	1.7	1.3	1.2	1.0	1.1	1.1
Bruttoinlandsprodukt, nominal	0.9	0.8	1.0	1.3	1.5	1.7	1.7	1.7
Preisindex des priv. Verbrauchs	0.4	0.4	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1	0.0
Lohnstückkosten	-2.7	-1.9	-1.9	-1.8	-1.7	-1.7	-1.7	-1.7
Bruttoeinkommen der Arbeitnehmer ¹⁾	-2.0	-1.4	-1.2	-0.7	-0.5	-0.4	-0.3	-0.3
Bruttolöhne pro Kopf (exogen)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Bruttolöhne und -gehälter	0.1	0.7	1.2	1.6	1.8	1.9	1.9	1.9
Nettolöhne und -gehälter	1.0	1.6	2.9	3.3	3.5	3.5	3.5	3.4
Nettolöhne pro Kopf, real	0.5	0.5	1.4	1.4	1.5	1.5	1.5	1.5
Bruttogewinne	4.6	1.9	2.0	2.1	2.2	2.6	2.9	2.8
Nettogewinne	3.7	0.5	0.8	0.8	1.0	1.7	2.0	1.9
Transfers	0.0	-0.1	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
Verteilte Gewinne	0.4	0.6	0.1	0.2	0.3	0.3	0.5	0.5
Verfügbares Einkommen	0.6	0.8	1.3	1.5	1.6	1.6	1.6	1.6
Staatseinnahmen	0.1	0.4	-0.2	0.2	0.5	0.6	0.6	0.6
Indirekte Steuern	10.3	10.0	9.8	10.2	10.3	10.0	9.7	9.6
Sozialversicherungsbeiträge	-11.9	-11.0	-12.3	-11.7	-11.4	-11.2	-10.9	-10.7
Staatsausgaben	0.5	0.3	0.4	0.5	0.5	0.6	0.5	0.5
<i>nachrichtlich:</i>								
Finanzierungssaldo Staat ²⁾ , (Mrd. €)	-3.8	1.3	-4.9	-2.3	-0.3	0.0	0.5	0.5

* Reduzierung der Sozialversicherungsbeiträge um 40 Mrd. Euro in den ersten beiden Jahren. Vom dritten Jahr an Reduzierung um insgesamt 48 Mrd. Euro. ** Erhöhung der Lohnsteuer um 15 Mrd. Euro und der Körperschaftsteuer und der veranlagten Einkommensteuer um zusammen 5 Mrd. Euro.

¹⁾ Enthalten die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung.– ²⁾ +: Defizitabnahme, simuliert im Zeitraum 1995 bis 2002.

Quelle: Simulationen mit dem EBC-Modell des DIW Berlin. DIW 2004

11 Vgl. Bach, S. et al (2002) Der Normalsatz ist in Luxemburg mit 15% am niedrigsten, in Dänemark und Schweden dagegen gilt mit 25% der höchste Satz.

Welche Einwände lassen sich gegen dieses Simulationsergebnis vorbringen? Ein Teil der vorliegenden Simulationsstudien zeigt bei Mehrwertsteuererhöhungen starke Interdependenzen zwischen der Lohn- und Preisentwicklung.

4.7 Variante VI: Aufkommensneutrale Kombination von Mehrwertsteuern und direkten Steuern - bei endogenen Löhnen – als Gegenfinanzierung

In der sechsten - und letzten - Simulationsvariante werden die Bruttolöhne pro Kopf noch einmal endogenisiert, um die Auswirkungen der Interdependenz zwischen Löhnen und Preisen zu untersuchen. In Tabelle 9, Variante VI werden die entsprechenden Ergebnisse dargestellt. Sie unterscheiden sich kaum von denen der vorangegangenen Simulationsvariante. Die Bruttolöhne pro Kopf liegen im Prinzip nur im zweiten und dritten Jahr der Reform leicht - um 0,4 % bzw. 0,3% - über ihrem Niveau im Basisszenario. Auch in dieser von der Interdependenz zwischen Löhnen und Preisen geprägten Simulation fallen die Preise auf ihr Niveau im Basisszenario zurück. Der Grund für diese nur geringfügigen induzierten Lohn- und Preiseffekte ist im Reformdesign zu finden. Dadurch dass durch die Kombination von Beitragsatzsenkungen und Erhöhungen der direkten und indirekten Steuern kaum Preiseffekte auftreten, können auch nur geringfügige Zweitrundeneffekte ausgelöst werden. Bei höheren induzierten Preiseffekten in der ersten Runde werden sich auch stärkere Lohn- und Preiseffekte in der zweiten Runde einstellen (vgl. die Unterschiede zwischen den Varianten I und II). Solche Zweitrundeneffekte im Preis-Lohngefüge schmälern insbesondere die Vorteile bei den Lohnstückkosten und damit die Beschäftigungsimpulse. Doch sind diese Effekte in dieser Variante nur sehr gering. Letztlich erweist sich die Kombination aus aufkommensneutraler Mehrwertsteuererhöhung und der Anhebung direkter Steuern zur Gegenfinanzierung der Senkung der Beitragssätze zur Sozialversicherung als überlegene Strategie.

Tabelle 9

Variante VI : Senkung der Sozialversicherungsbeiträge* um bis zu 48 Mrd. Euro und Erhöhung der Mehrwertsteuer und der direkten Steuern um jeweils 20 Mrd. Euro bei endogener Lohnreaktion**

– Abweichungen vom Basisszenario in % –

	1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr	4. Jahr	5. Jahr	6. Jahr	7. Jahr	8. Jahr
Beschäftigte	0.1	0.6	1.1	1.5	1.8	1.9	1.9	1.8
Bruttoinlandsprodukt, real	0.8	0.5	0.8	1.1	1.2	1.4	1.4	1.4
Privater Konsum, real	0.0	0.2	0.5	0.9	1.1	1.3	1.4	1.4
Anlageinvestitionen, real	0.7	1.2	1.0	1.0	0.8	0.5	0.6	0.6
Exporte, real	2.4	2.2	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9	1.8
Importe, real	0.6	2.0	1.5	1.3	1.3	1.0	1.0	1.1
Bruttoinlandsprodukt, nominal	0.9	0.8	1.1	1.4	1.5	1.7	1.7	1.7
Preisindex des priv. Verbrauchs	0.4	0.4	0.4	0.3	0.2	0.1	0.1	0.0
Lohnstückkosten	-2.7	-1.5	-1.8	-1.8	-1.7	-1.7	-1.7	-1.6
Bruttoeinkommen der Arbeitnehmer ¹⁾	-1.9	-1.0	-1.0	-0.7	-0.5	-0.4	-0.2	-0.2
Bruttolöhne pro Kopf (endogen)	0.1	0.4	0.3	0.1	0.1	0.0	0.1	0.2
Bruttolöhne und -gehälter	0.2	1.0	1.4	1.6	1.9	1.9	1.9	2.0
Nettolöhne und -gehälter	1.1	2.0	3.1	3.3	3.5	3.5	3.5	3.5
Nettolöhne pro Kopf, real	0.6	0.9	1.6	1.5	1.4	1.4	1.5	1.6
Bruttogewinne	4.1	0.7	2.3	2.8	2.3	2.6	2.9	2.5
Nettogewinne	3.2	-0.8	0.9	1.6	1.1	1.8	1.8	1.4
Transfers	0.0	0.1	0.4	0.2	0.1	0.1	0.0	0.1
Verteilte Gewinne	0.4	0.4	-0.1	0.3	0.4	0.3	0.4	0.4
Verfügbares Einkommen	0.6	1.0	1.5	1.6	1.7	1.6	1.7	1.7
Staatseinnahmen	0.2	0.7	0.0	0.3	0.5	0.6	0.7	0.7
Indirekte Steuern	10.3	10.2	10.1	10.4	10.4	10.0	9.8	9.7
Sozialversicherungsbeiträge	-12.0	-10.9	-12.1	-11.5	-11.3	-11.2	-10.8	-10.5
Staatsausgaben	0.5	0.4	0.6	0.6	0.6	0.7	0.6	0.6
<i>nachrichtlich:</i>								
Finanzierungssaldo Staat ²⁾ , (Mrd. €)	-3.6	2.1	-5.0	-2.9	-1.1	-0.7	0.3	0.7

* Reduzierung der Sozialversicherungsbeiträge um 40 Mrd. Euro in den ersten beiden Jahren. Vom dritten Jahr an Reduzierung um insgesamt 48 Mrd. Euro. ** Erhöhung der Lohnsteuer um 15 Mrd. Euro und der Körperschaftsteuer und der veranlagten Einkommensteuer um zusammen 5 Mrd. Euro.

¹⁾ Enthalten die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung.– ²⁾ +: Defizitabnahme, simuliert im Zeitraum 1995 bis 2002.

Quelle: Simulationen mit dem EBC-Modell des DIW Berlin.

DIW 2004

4.8 Vergleich mit anderen Simulationsstudien

Frühere Untersuchungen des DIW Berlin¹² zeigten bei einer Erhöhung der Mehrwertsteuer (von 15 auf 16 Prozentpunkte) und nahezu aufkommensneutralen Beitragssatzsenkungen in der Sozialversicherung durchweg positive, aber auch vergleichsweise geringe Wachstums- und Beschäftigungseffekte. Die Preiseffekte beim privaten Verbrauch fielen selbst bei der damals unterstellten Vollüberwälzung gering aus. Neben dem deutlich niedrigeren Entlastungsvolumen bei der Sozialversicherung und einer gleichzeitigen Anhebung des Mehrwertsteuersatzes um nur einen Prozentpunkt, wurde - noch vor Beginn der EWU - die außenwirtschaftliche Situation grundsätzlich anders modelliert. Damals wurde angenommen, dass die sich anfangs einstellenden Wettbewerbsvorteile im Außenhandel durch entsprechende Aufwertungen der D-Mark kompensiert würden. Als Folge verharrte die Exportentwicklung auf ihrem Niveau im Basisszenario.

Damit fehlten wichtige Wachstumsimpulse. Mit der dadurch einhergehenden nominalen Aufwertung der D-Mark verbilligten sich allerdings die Importe. Diese Reduzierung der Importpreise dämpfte ihrerseits die Preisentwicklung.

Auch andere empirische Studien vor Beginn der EWU zeigten fast durchgängig positive Beschäftigungseffekte nach einer Mehrwertsteuererhöhung zur Senkung der Sozialabgaben.¹³ Neuere Studien zeigen ebenfalls positive Beschäftigungseffekte.¹⁴ Allerdings werden die zugrundeliegenden Annahmen insbesondere zum außenwirtschaftlichen Rahmen häufig nicht deutlich. Eine aktuelle Studie von Bach et al (2004) hat ebenfalls die Alternativen Erhöhung der Mehrwertsteuer oder direkter Steuern zur Gegenfinanzierung einer Senkung der Sozialabgaben zum Gegenstand. Die Impulse sind dort im Vergleich zu dieser Studie geringer angesetzt, es wird nur eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt untersucht. In einer Variante mit exogenen Tariflöhnen und einer unterstellten Preisüberwälzung von 50 % nähme die Zahl der Beschäftigten um durchschnittlich 81 000 Personen zu, das reale Bruttoinlandsprodukt stiege um 0,1 % und der Preisindex der privaten Konsumausgaben um 0,4 %. Bei der entsprechenden Erhöhung der direkten Steuern wären es ein Plus von 47 000 Beschäftigten, ein Anstieg des realen Bruttoinlandsprodukts um 0,1 % und ein Rückgang des Preisindex des privaten Verbrauchs um 0,2 %.

¹² Vgl. Meinhardt, Zwiener (1997).

¹³ Vgl. ebenda, Übersicht 2, S.359 und die Kommentierung von einigen Studien in DBG (1997).

Verglichen mit den hier dargestellten Ergebnissen fallen die Wachstumseffekte geringer und die Preiseffekte höher aus. Eine Erklärung für diesen Unterschied könnte in der außenwirtschaftlichen Modellierung liegen. In der Studie von Bach et al (2004) dürften die Veränderungen der Lohnstückkosten keine (oder keine nennenswerten) Auswirkungen auf die deutschen Exporte haben.¹⁵ Damit fehlt aber eine wichtige treibende Kraft für den Anstieg von Wachstum und Beschäftigung. Die Preiseffekte selbst können nicht direkt verglichen werden, weil - im Unterschied zur Realität - in den Modellsimulationen der Studie sämtliche Mehrwertsteuereinnahmen über eine entsprechende Erhöhung des Preisindex des privaten Verbrauchs erzielt werden.

Damit fällt aber automatisch die für den Preisindex des privaten Konsums unterstellte Preisüberwälzung zu hoch aus. Die Zweitrundeneffekte zwischen Preisen und Löhnen werden deshalb auch deutlich überzeichnet.

In einer weiteren aktuellen Studie¹⁶ werden mit Hilfe des LAPROSIM-Modells verschiedene Umfinanzierungsstrategien einer Senkung der Beitragssätze zur Sozialversicherung um 7%-Punkte simuliert. Dabei schneidet die Variante „Erhöhung der Mehrwertsteuer“ im Vergleich zu einer Erhöhung der Ökosteuern oder der gewinn- und vermögensbezogenen Steuern erheblich schlechter ab, obwohl nur von einem Weiterwälzungsgrad der höheren Mehrwertsteuern von 50% ausgegangen wird. Aufgrund der vorliegenden Ergebnisse erschließt sich nicht, über welche Wirkungskanäle dieses Ergebnis erzielt wird. Neben „strukturellen“ Effekten durch die unterschiedlichen Beschäftigungswirkungen der einzelnen Verwendungsaggregate dürften die induzierten Preiseffekte und die Wirkungen auf die Exporte dabei allerdings eine wichtige Rolle spielen.¹⁷ So sinkt in der Untersuchung die „übrige Endnachfrage“ (Exporte, Investitionen, Staatsverbrauch) von Anfang an, während in den hier durchgeführten Simulationen gerade zu Beginn von der „übrigen Endnachfrage“ – und hier insbesondere von den Exporten - eine wachstumsfördernde Wirkung ausgeht. Die Exporte sind mehrwertsteuerfrei und werden von sinkenden Lohnstückkosten bei gleichzeitiger Konstanz des nominalen Wechselkurses deutlich angeregt.

¹⁴ Vgl. Kaltenborn et al (2003), Bach, H. U. et al (2004).

¹⁵ Die Exporte werden in den Tabellen nicht ausgewiesen.

¹⁶ Vgl. Hein, Mülhaupt, Truger unter Mitarbeit von Bartsch (2004)

¹⁷ In der Beschreibung der Ergebnisse ist von „moderaten Importpreiserhöhungen infolge einer preissteigerungsbedingten leichten Abwertung des Euro“ die Rede. Vgl. ebenda, S.301

In einer Reihe anderer Untersuchungen werden entweder nur die Beitragssätze der Arbeitgeber zur Sozialversicherung oder nur die Beitragssätze der geringer entlohnten Beschäftigten gesenkt, oder es werden Freibeträge bei den Sozialbeiträgen eingeführt.¹⁸ Die Studien zeigen in der Regel bei diesen Modifikationen der Reduzierung der Sozialabgabenlast stärkere positive Beschäftigungseffekte als bei einer linearen Senkung der Beitragssätze. Bei der konkreten Ausgestaltung ist allerdings darauf zu achten, dass keine Substitutionseffekte zwischen gering und besser bezahlten Tätigkeiten entstehen und dass es vor allem nicht zu einer Aufspaltung von Vollzeitstellen in Teilzeitstellen kommt.¹⁹ Auch sollten die Reformmaßnahmen so konzipiert sein, dass möglichst keine Zweitrundeneffekte im Bereich der Preise und Löhne initiiert werden.

Ansatzpunkt dieser Untersuchung ist die Sicherstellung der Aufgaben der Sozialversicherungsträger, nämlich der Finanzierung und Zahlung der als notwendig erachteten sozialen Leistungen. Die Zuordnung von Aufgaben, die eigentlich von der Gesellschaft als ganzes bzw. allen Steuerzahlern zu tragen wäre, belastet die Sozialversicherung und damit die Beitragszahler. Eine aufgabenadäquate Finanzierung stärkt den Versicherungsgedanken, senkt die Lohnstückkosten und führt zu einer Zunahme der Beschäftigung.

Der Vorschlag des DGB für die Einführung eines Freibetrages in den Sozialversicherungen zielt auch auf die Erhaltung des sozialen Sicherungsniveaus und auf die Verbreiterung der Einnahmehasis. Mit dem Vorschlag werden aber die Umverteilungsmomente innerhalb der Sozialversicherung nicht abgebaut. So werden neu initiierte Umverteilungen (versicherungsfremde Leistungen) zwar über Steuern finanziert, lassen aber die schon bestehenden versicherungsfremden Leistungen unberührt. Eine im Interesse der nachhaltigen Absicherung zu vollziehenden Stärkung des Versicherungsgedankens und damit eine klare Differenzierung zwischen steuer- und beitragsfinanzierten Leistungen unterbleibt.

Hinsichtlich der Beschäftigungseffekte ergeben die hier vorgenommenen Simulationen höhere Effekte als die Berechnungen, die für die Freibetragsregelung mit Gegenfinanzierung errechnet wurden.²⁰

¹⁸ Vgl. Europäische Kommission (1994), Bajo-Rubio, Gomez-Plana (2004), Kaltenborn et al (2003).

¹⁹ Die derzeitige Expansion der sozialversicherungsfreien Mini-Jobs dürfte z.T. auf die Aufspaltung von sozialversicherungspflichtigen Vollzeit-Jobs zurückzuführen sein.

²⁰ B. Kaltenborn, u.a.(2003), a.a.O. S 66f.

4.9 Zusammenfassung

In der Tabelle 10 sind die unterschiedlichen Annahmen der verschiedenen Varianten der Senkung der Sozialversicherungsbeiträge bei gleichzeitiger Steuererhöhung zusammengefasst. Und in Tabelle 11 werden die durchschnittlichen gesamtwirtschaftlichen Effekte der verschiedenen Varianten einander gegenübergestellt. In den Abbildungen 1 und 2 werden dann die wichtigsten gesamtwirtschaftlichen Ergebnisse ausgewählter Varianten graphisch dargestellt. Deutlich wird, dass zwar in allen Varianten Wachstum und Beschäftigung positiv ange-regt werden, doch hebt sich Variante VI noch einmal deutlich ab. Diese Variante, in der so-wohl Mehrwertsteuern wie direkte Steuern aufkommensneutral zur Reduzierung der Beitrags-sätze der Sozialversicherung eingesetzt werden, zeigt auch die besten Ergebnisse bei den realen Nettolöhnen (pro Kopf) und löst mittelfristig keine Preiseffekte aus. Insofern ist sie allen anderen Varianten deutlich überlegen. Gemäß den Modellergebnissen lässt sich bei dieser aufkommensneutralen und symmetrischen Senkung der Beitragssätze der Arbeitnehmer und Arbeitgeber um 50 Mrd. Euro das Beschäftigungsniveau dauerhaft um über eine halbe Million Personen anheben.²¹ Aus Gründen der einheitlichen und vergleichenden Darstellung setzen Beitragssatzsenkung und Steuererhöhung in fast vollständigem Umfang im ersten Jahr der Simulationsrechnungen ein. Für eine Realisierung dieser Vorschläge empfiehlt sich aber ein schritt weises Vorgehen, verteilt auf mehrere Jahre.

Im Rahmen dieser Untersuchung konnten die Vermögenssteuern als Finanzierungsalternative zur Mehrwertsteuer oder zu den lohn- bzw. einkommensbezogenen Steuern nicht analysiert werden. Grundsätzlich könnten die Vermögenssteuern aber eine wichtige Finanzierungsquelle bzw. Ergänzung darstellen. Gerade unter Verteilungs- aber auch unter Wachstumsaspekten könnten sie eine echte Alternative zu den hier untersuchten Steuern sein.

Mit dem Grundsatz, versicherungsfremde Leistungen in der Sozialversicherung über Steuern und nicht über Sozialbeiträge zu finanzieren, soll auch das Äquivalenzprinzip in der Sozial-versicherung gestärkt werden. Sowohl für die Akzeptanz der Beiträge zur Sozialversicherung von Seiten der Versicherten als auch für die Wettbewerbssituation mit privaten Anbietern (siehe Krankenversicherung) ist die Einhaltung des Äquivalenzprinzips zwischen Beiträgen und Leistungen von herausragender Bedeutung. Umverteilungselemente sollten demnach nicht in der Sozialversicherung, sondern im Steuersystem und im steuerfinanzierten Transfer-

²¹ Dabei wird berücksichtigt, dass die Simulationen zeitversetzt durchgeführt wurden.

system zum Tragen kommen. Gesellschaftspolitisch notwendige Leistungen sollten vom Kreis der gesamten Steuerzahler und nicht nur von den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten getragen werden. Dies gilt auch für die Kosten der deutschen Einheit.

Tabelle 10

Annahmen der verschiedenen Varianten zur Steuerfinanzierung von versicherungsfremden Leistungen in der Sozialversicherung

	Sozialversicherungsbeiträge	Mehrwertsteuer	Direkte Steuern ¹⁾	Löhne
Variante I	-20 Mrd. €	+20 Mrd. €	–	exogen
Variante II	-20 Mrd. €	+20 Mrd. €	–	endogen
Variante III	-20 Mrd. €	–	+20 Mrd. €	exogen
Variante IV	-40 Mrd. €	+20 Mrd. €	+20 Mrd. €	exogen
Variante V ²⁾	-40/-48 Mrd. €	+20 Mrd. €	+20 Mrd. €	exogen
Variante VI ²⁾	-40/-48 Mrd. €	+20 Mrd. €	+20 Mrd. €	endogen

¹⁾ 15 Mrd. € Lohnsteuer, 5 Mrd. € veranlagte Einkommensteuer und Körperschaftsteuer.
²⁾ Reduzierung der Sozialversicherungsbeiträge in den ersten beiden Jahren um 40 Mrd. € und ab dem dritten Jahr um 48 Mrd. €.

Tabelle 11

Gesamtwirtschaftliche Effekte einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge und gleichzeitiger Steuererhöhung

– Durchschnittliche Abweichungen vom Basisszenario in % –

Variante ¹⁾	I	II	III	IV	V	VI
Beschäftigte	0.8	0.6	0.4	1.2	1.4	1.3
Bruttoinlandsprodukt, real	0.4	0.5	0.2	0.7	1.1	1.1
Preisindex des priv. Verbrauchs	0.5	0.5	-0.2	0.3	0.2	0.2
Lohnstückkosten	-0.7	-0.4	-0.8	-1.4	-1.9	-1.8
Bruttolöhne pro Kopf, nominal	0.0	0.4	0.0	0.0	0.0	0.2
Nettolöhne pro Kopf, real	1.3	1.6	-0.7	0.6	1.2	1.3
Nettogewinne	-0.8	-1.5	0.5	-0.4	1.6	1.4
Transfers	-0.1	0.4	0.0	-0.1	-0.1	0.1
<i>nachrichtlich:</i>						
Finanzierungssaldo Staat ²⁾ , (Mrd. €)	2.8	2.7	1.4	4.3	-1.1	-1.3

¹⁾ Vgl. Annahmenbeschreibung in Tabelle 10.
²⁾ +: Defizitabnahme.

Quelle: Simulationen mit dem EBC-Modell des DIW Berlin. DIW 2004

Abbildung 1
Effekte einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge und gleichzeitiger Steuererhöhung auf die Beschäftigung

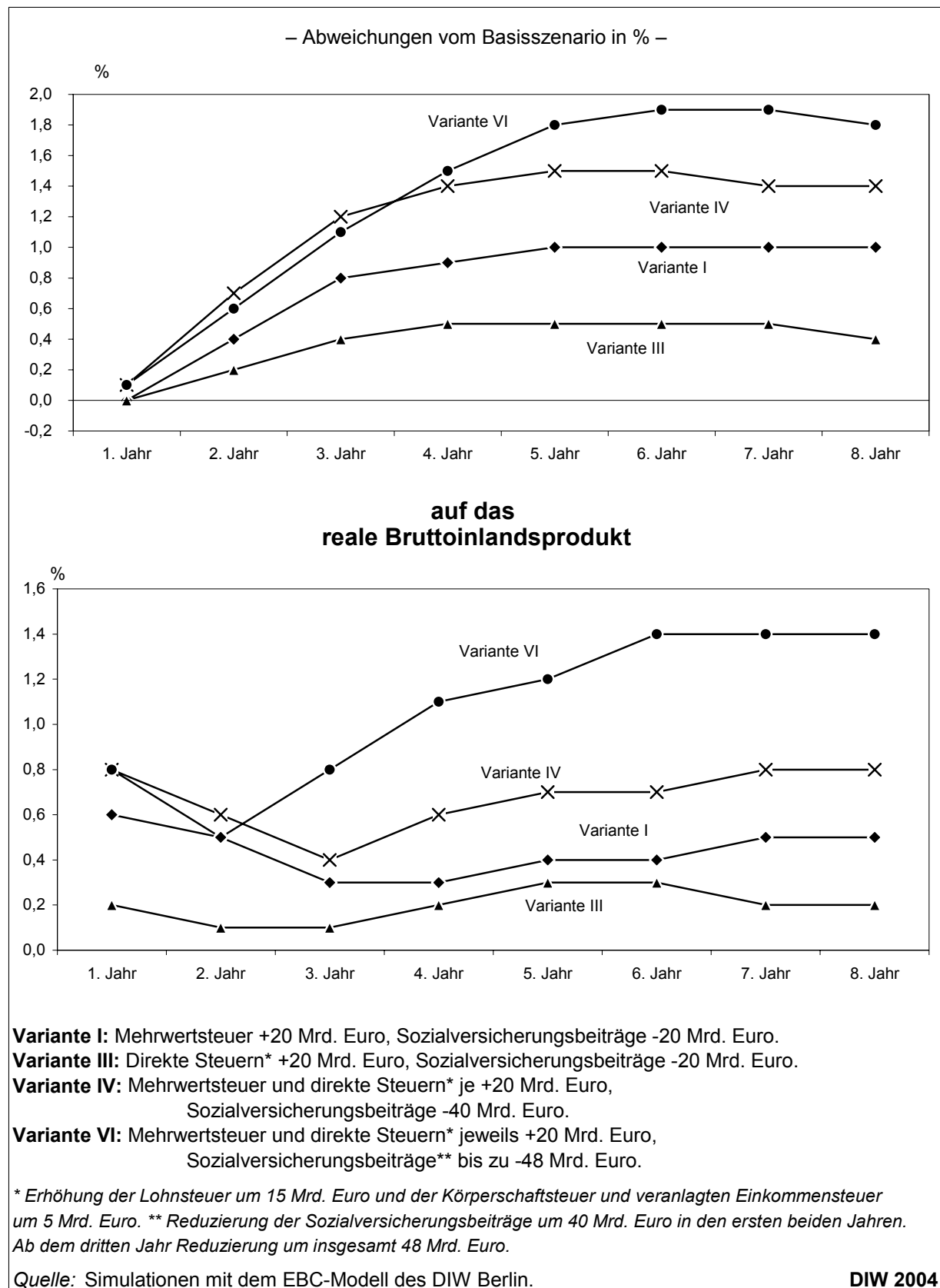
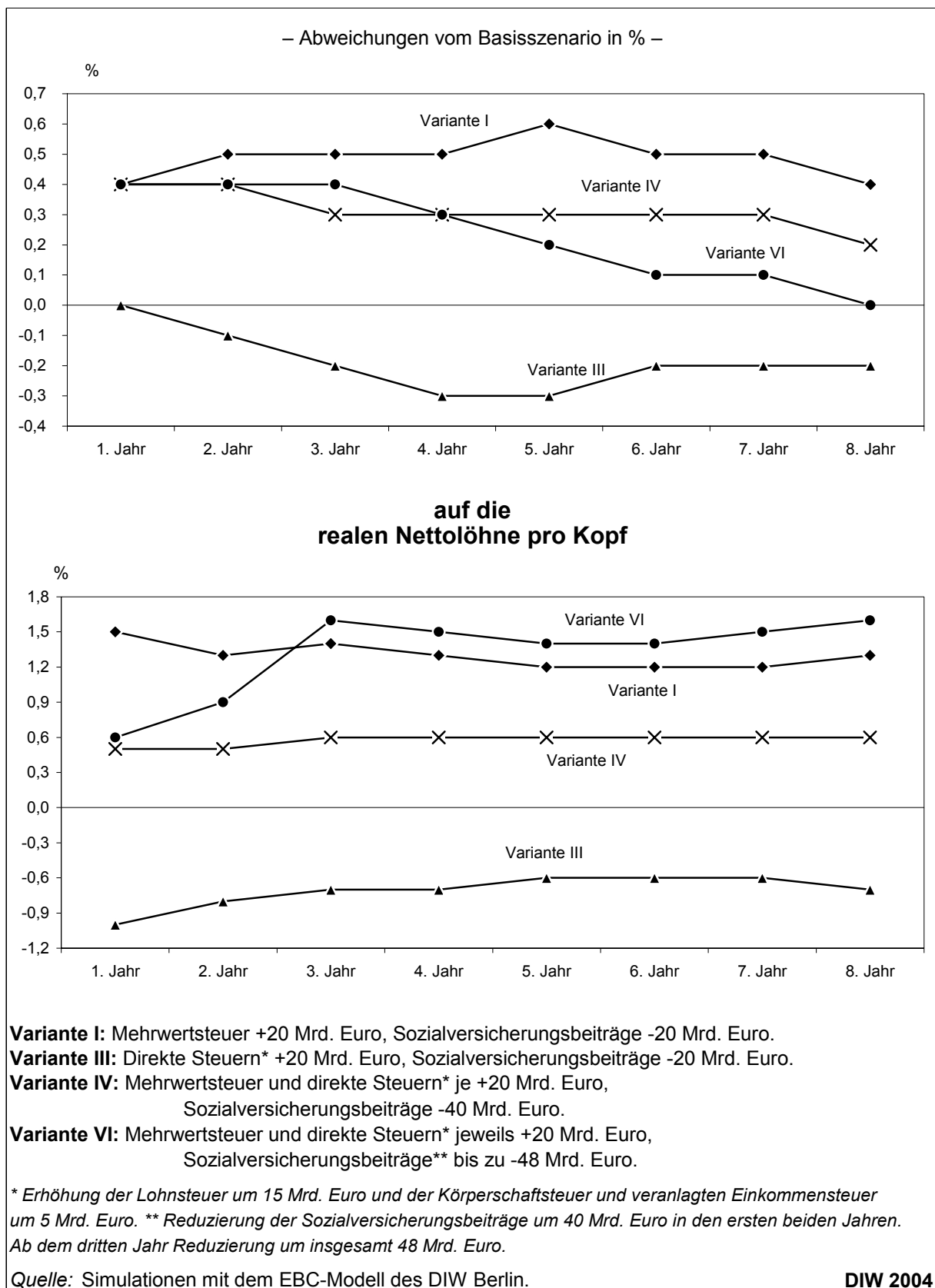


Abbildung 2

Effekte einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge und gleichzeitiger Steuererhöhung auf den Preisindex des privaten Verbrauchs



5 Auswirkungen einer Umfinanzierung auf die Einkommensbelastung der privaten Haushalte

Im Rahmen dieser Arbeit werden aus verschiedenen Gründen die verteilungspolitischen Auswirkungen einer Umfinanzierung nur in eingeschränkter Weise untersucht.²² Zurückgegriffen wird auf empirische Analysen zur Inzidenz des Steuersystems, vor allem der Mehrwertsteuer.

Im Schwerpunkt der hier folgenden Erörterungen wird auf die formale Inzidenz eingegangen, wobei unter formaler Inzidenz verstanden wird, dass die Steuerlast von den Destinatären getragen wird. Die darin enthaltene Annahme der vollständigen Überwälzung der Mehrwertsteuer auf die Endverbraucher wird am Schluss im Rahmen der Zusammenführung der Ergebnisse mit den Simulationsergebnissen gelockert. In dieser Partialanalyse der Verteilungseffekte können zudem die preissenkenden Wirkungen der Senkung der Lohnstückkosten aus methodischen Gründen nicht berücksichtigt werden.

5.1 Methode

Die Berechnungen für die Belastungsrechnungen werden auf der Basis der Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998 vorgenommen.²³ Die EVS stellt die notwendigen Daten zur Verfügung, um für die privaten Haushalte die Ausgaben und die Einnahmen nach Einkommensart und -höhe, Familientyp und sozialer Stellung zu analysieren.

Für das für diese Untersuchung vorgegebene Untersuchungsziel wurden bestimmte private Haushalte nach der Einkommenshöhe und der sozialen Stellung ausgewählt. Von der Berücksichtigung nach dem Familientyp wurde abgesehen, weil Untersuchungen zur Belastung der privaten Haushalte das Ergebnis geliefert haben, dass die relative Belastung durch die Mehrwertsteuer von der Größe des Haushalts weitgehend unabhängig ist.²⁴ Relevant für die relative Belastung scheint nach der RWI-Untersuchung allein das Einkommen zu sein.²⁵

²² Dazu gehören vor allem methodische Gründe, die im Folgenden im Text erläutert werden.

²³ Statistisches Bundesamt (Hrsg.). Wirtschaftsrechnungen EVS, Fachserie 15, Heft 4, Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte. Wiesbaden 2001.

²⁴ Vgl. B. Fritsche, u.a., (2003) S. 88.

²⁵ Vgl. B. Fritsche, u.a., (2003) S. 87.

Von den drei Einflussgrößen Höhe des Einkommens, Größe des Haushalts und soziale Stellung hat die Höhe des Einkommens den weitaus bedeutsamsten Einfluss.²⁶ Aber selbst dieser Einfluss ist quantitativ nicht erheblich.

Die Einflussgröße soziale Stellung wird hier berücksichtigt, weil die soziale Stellung bei einer Umfinanzierung die Höhe der Einkommen beeinflusst. Von einer Entlastung durch die Umfinanzierung profitieren nur die Haushalte, die auch Sozialbeiträge zahlen. Die Zahlung von Sozialbeiträgen ist eng an die soziale Stellung gekoppelt.

Ausgewählt wurden Haushalte von

- Arbeitern und Angestellten
- Beamten
- Selbständigen
- Rentnern und
- Arbeitslosen.

Hinsichtlich der Einkommenshöhe sind die Haushalte in der EVS-Auswertung nach dem monatlichen Haushaltseinkommen in Klassen gruppiert. In dieser Untersuchung wurde der „Durchschnitts“-Haushalt der jeweiligen Einkommensklasse gewählt. Bei den Arbeiter- und Angestelltenhaushalten wurde das Nettoeinkommensspektrum bis zu 10 000 DM (~ 5 000 Euro) abgedeckt. Bei den anderen Haushalten wurden entsprechend der Häufigkeit einzelne Einkommensklassen ausgewählt. Insgesamt wurden 18 „Durchschnitts“-Haushalte in die Analyse einbezogen.

5.2 Relative Belastung in Abhängigkeit vom Einkommen

Die Mehrwertsteuer steht - wie auch die Steuern auf Verbrauchsgüter - in dem Ruf, regressiv zu wirken, d.h., „unsozial“ zu sein. Verknüpft ist dies mit der Überlegung, dass Personen/Haushalte mit geringem Einkommen einen höheren Anteil ihres Einkommens für Güter ausgeben, die mit der Mehrwertsteuer belegt sind. Die Belastung durch die Mehrwertsteuer fällt somit mit steigendem Einkommen.

Die These der regressiven Belastung wird durch empirische Untersuchungen der letzten Jahre zwar weitgehend bestätigt. Allerdings wird auch festgestellt, dass diese Regressivität quantita-

²⁶ Vgl. B. Fritsche, u.a. (2003) S. 90.

tiv wenig bedeutsam ist.²⁷ Nach den Berechnungen des RWI erhöht sich die vor Steuern bestehende Ungleichheit²⁸ zwischen dem ersten und den zehnten Dezil nach Abzug der Mehrwertsteuer um etwa 5 %.²⁹ Dabei ist zu berücksichtigen, dass durch die Abschneidegrenze von 35 000 DM in der EVS 0,16 % aller Haushalte nicht erfasst werden. Diese Haushalte verfügen allerdings über 2,7 % des Nettoeinkommens aller Haushalte.³⁰ Mit diesen Ergebnissen sind auch die Ergebnisse des DIW Berlin zu vereinbaren. Das DIW Berlin hatte für den unteren Einkommensbereich eine leicht progressive Belastung und dann eine regressive Wirkung errechnet.³¹ Auch hier sind die Auswirkungen quantitativ nicht ausgeprägt. Diese Unterschiede, die quantitativ nicht groß sind, werden durch die unterschiedliche Ermittlung der Mehrwertsteuerbelastung bestimmt. Da die tatsächliche Mehrwertsteuerbelastung nicht direkt ausgewiesen wird, muss sie unter Setzung von Annahmen ermittelt werden. Zwei Tatbestände verhindern eine eindeutige Bestimmung der Höhe der tatsächlichen Mehrwertsteuerbelastung.

5.2.1 Mehrwertsteuerbelastung

Das Mehrwertsteuergesetz unterscheidet sämtliche Umsätze nach drei Gruppen:

- Besteuerung von Gütern und Leistungen mit dem Normalsatz (§ 12, Abs. 1, UStG), z.Zt. 16 % des Umsatzes.
- Besteuerung mit dem ermäßigten Steuersatz (§ 12, Abs. 2, UStG) z.Zt. 7 % des Umsatzes.
- Keine Besteuerung (§ 4, UStG).

Der Anwendungsbereich für den ermäßigten Steuersatz betrifft Nahrungsmittel, Bücher, Zeitungen und andere Güter des Grundbedarfs.³² Nicht besteuert werden Umsätze der Dienstleistungen für Gesundheitspflege, der (privaten) Wohnungsvermietung, von Kultur- und Sportveranstaltungen sowie von Bildungsleistungen.³³

²⁷ B. Fritsche, Kambeck, R., u.a.: Empirische Analyse der effektiven Inzidenz des deutschen Steuersystems, Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung. Heft 42, Bottrop 2003, S. 86.

²⁸ Als Relation der durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen .

²⁹ Die Relation steigt von 9,1 auf 9,5. Vgl.: B. Fritsche, u.a., (2003), S. 85.

³⁰ B. Fritsche, u.a. (2003), S. 46.

³¹ K.-D. Bedau, Teichmann, D.: Die Belastung der privaten Haushalte in West- und Ostdeutschland durch direkte und indirekte Steuern. In: Wochenbericht des DIW , 46/1995; K.-D. Bedau : Mehrwertsteuererhöhung trifft Haushalte unterschiedlicher Einkommenshöhe annähernd gleichmäßig. In: Wochenbericht des DIW, 38-39 /1996; K.-D. Bedau, Fahländer, st. Seidel, B., Teichmann, D.: Wie belastet die Mehrwertsteuererhöhung private Haushalte mit unterschiedlich hohen Einkommen? In: Wochenbericht des DIW, 14/1998.

³² Für die Auflistung der Güter vgl. Hartmann/Metzenmacher, Umsatzsteuergesetz, Kommentar. Erich Schmidt Verlag, 6. Auflage, Bd. 4, Berlin 2004.

³³ VI. § 4, Abs. 1, Ziffer 1-28. Vgl. Hartmann/Metzenmacher, Umsatzsteuergesetz, Kommentar, a.a.O., 6. Auflage, Bd. 3 und 4, Berlin 2004.

Die Ausgaben der privaten Haushalte werden in der EVS-Aufbereitung nach Gütergruppen zusammengefasst, so „Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren“ oder „Wohnen, Energie, Wohnungsinstandhaltung“. Diese Güter-/Dienstleistungsgruppen unterliegen nicht einem einheitlichen Mehrwertsteuersatz. Für manche Gütergruppen treffen alle drei, für manche zwei oder ein Mehrwertsteuersatz zu. Die Ermittlung der tatsächlichen Mehrwertsteuerbelastung kann somit nur unter Annahmen über die Zusammensetzung der Gütergruppen geschätzt werden. Dies ist ein Grund für die in den Analysen angegebenen unterschiedlichen Mehrwertsteuerbelastungen.³⁴

Ein zweiter Grund für die sich unterscheidenden Werte der Mehrwertsteuerbelastung ist die Einrechnung der Wohnungsmieten. Von den Gütern und Dienstleistungen, die einer Freistellung von der Mehrwertsteuer unterliegen, sind die Wohnungsmieten quantitativ die bedeutendsten.³⁵ Zu berücksichtigen ist aber, dass die Mieten auch mit Mehrwertsteuerabgaben vorbelastet sind. Die Schätzung dieser Vorbelastung der Mieten durch Mehrwertsteuern erweist sich als äußerst schwierig.³⁶ Aufzuteilen ist die Miete in die Teile, die mehrwertsteuerfrei sind, wie Verzinsung des Kapitals und den Kaufpreis des Grundstücks. Um den mehrwertsteuerbelasteten Anteil der Miete zu berechnen, sind Annahmen (oder Informationen) über die Nutzungsdauer, den Preis und den Anteil der Baukosten an den Kosten des Objekts notwendig. Je nach Setzung der Annahme ergeben sich unterschiedliche mehrwertsteuerbelastete Anteile der Miete und somit unterschiedliche Höhen der in den Mieten enthaltenen Mehrwertsteuer.³⁷

Der somit bei der Annahmenkonstellation gegebene Spielraum erklärt die unterschiedlichen Mehrwertsteuerbelastungen in den einzelnen Untersuchungen.

Im Folgenden wird auf die Werte der Belastung durch die Mehrwertsteuer zurückgegriffen, die der aktuellsten Untersuchung zu diesem Thema entnommen wurden.³⁸ Die dort aufgeführten Belastungen sind für die einzelnen Quintile in Abhängigkeit von der sozialen Stellung angegeben.

³⁴ Fritsche, B. u.a., a.a.O., S. 182.

³⁵ Fritsche, B., a.a.O., S. 184.

³⁶ Ebenda.

³⁷ Fritsche, B., a.a.O., S. 185.

³⁸ Fritsche, B., a.a.O., S. 86,90.

5.2.2 Berechnungswege

Ausgangspunkt der Berechnungen der Auswirkungen der Umfinanzierung sind die Einkommensdaten der „Durchschnitts“-Haushalte der jeweils ausgewählten Einkommensklassen. Neben dem Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit werden die Einkommen aus selbständiger Arbeit, die Einnahmen aus Vermögen und die öffentlichen Transferzahlungen ausgewiesen. Nach Abzug der Einkommensteuer und der Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung ergibt sich das Haushaltsnettoeinkommen. Dieses wird bei der Analyse als Bezugsgröße gewählt. Die Angaben zur Belastung der Haushalte durch die Mehrwertsteuer wurden der Untersuchung des RWI zur Inzidenz des deutschen Steuersystems entnommen. Die Belastungen sind dort für Dezile und/oder Quintile der Haushalte der EVS-Stichprobe errechnet bzw. geschätzt worden.

5.3 Verteilungsrechnungen

Berechnet werden Umfinanzierungen in Höhe des Beitragsaufkommens, die einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge von zwei bzw. vier Prozentpunkten entsprechen. Eine Veränderung der Beitragshöhe um einen Prozentpunkt entspricht einem Volumen von knapp 9 Mrd. Euro. In einer ersten Stufe wird eine volle Überwälzung der Mehrwertsteuererhöhung unterstellt. Der preissenkende Effekte niedriger Lohnstückkosten wird dabei nicht berücksichtigt.

Als Gegenfinanzierung wurden folgende Alternativen gewählt:

- a) eine Erhöhung des Normalsatzes der Mehrwertsteuer um zwei Prozentpunkte,
- b) eine entsprechende Erhöhung der Mehrwertsteuer um vier Prozentpunkte,
- c) eine Kombination von einer Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes um zwei Prozentpunkte und einer Erhöhung der Einkommensteuer in Form eines 10-prozentigen Zuschlags zur Einkommensteuer.

An den verschiedenen Konstellationen wurde jeweils die relative Belastung der einzelnen Haushalte abgeleitet.

5.3.1 Erhöhung des Normalsatzes der Mehrwertsteuer um zwei Prozentpunkte

Eine Umfinanzierung der Sozialbeiträge im Volumen von zwei Beitragspunkten durch eine Mehrwertsteueranhebung um ebenfalls zwei Prozentpunkte verändert die Einkommensposition der Haushalte erwartungsgemäß in unterschiedlicher Weise, aber in jedem Fall in einem geringen Ausmaß (vgl. Tabelle 12).

Die Haushalte der Arbeitnehmer und Angestellten mit mittleren Einkommen verbessern ihre Einkommenssituation geringfügig, die Haushalte mit geringen und höheren Einkommen werden etwas stärker belastet. Bei den Haushalten mit geringen Einkommen ist dies durch die etwas höhere relative Mehrwertsteuerbelastung bedingt. Haushalte mit höherem Einkommen zahlen relativ geringere Sozialbeiträge, erfahren somit eine geringere Entlastung. Quantitativ liegt die Be- bzw. Entlastung unter 0,2 Prozent des Haushaltsnettoeinkommens, absolut handelt es sich in weiten Bereichen um Beträge von ein bis zwei Euro.

Tabelle 12

Belastung der Haushalte

Absenkung der SV Beiträge um 2 Prozentpunkte
in € je Monat

Haushaltstyp	Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit	HH Brutto	T	SV-Beiträge	HH Netto	MW St- Belastung bei zwei Prozentpunkten	Entlastung bei 1 Prozentpunkt SV-Beitrag	Ent-/ Belastung	Ent-/ Belastung in % HH Netto
Angestellte und Arbeiter	791	977	67	169	741	-9	8	-1	-0.18
	1,514	1,662	220	316	1,126	-14	15	1	0.07
	1,946	2,146	335	404	1,406	-18	19	1	0.10
	2,206	2,595	358	455	1,781	-21	22	0	0.03
	2,677	3,239	404	534	2,301	-27	25	-2	-0.09
	3,425	4,276	576	659	3,041	-32	31	0	-0.01
	4,481	5,828	851	766	4,210	-44	36	-7	-0.17
Beamte	2,411	2,808	465	40	2,302	-27	2	-25	-1.10
	3,908	5,200	763	142	4,295	-45	7	-38	-0.88
Selbständige	225	2,677	195	183	2,300	-27	9	-18	-0.80
	672	5,036	538	221	4,277	-41	10	-30	-0.70
	908	9,272	1,114	234	7,923	-61	11	-50	-0.63
Rentner		797	0	53	739	-9	3	-6	-0.83
		1,881	6	101	1,775	-20	5	-15	-0.87
		3,121	23	137	2,961	-31	7	-25	-0.84
Arbeitslose		662	0	0	660	-8	0	-8	-1.20
		1,423	0	18	1,413	-17	1	-16	-1.15
		2,383	30	42	2,310	-26	2	-24	-1.05

Quellen: Wirtschaftsrechnungen, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998; Eigene Berechnungen.

Erwartungsgemäß werden die Haushalte, die überhaupt nicht oder nur mit Teilen ihres Bruttoeinkommens beitragspflichtig sind, stärker belastet, da die Entlastung durch eine Senkung der Sozialbeiträge entfällt oder geringer ausfällt. Betroffen sind die Selbständigen-, Beamten-, Rentner- und Arbeitslosenhaushalte. Die höchsten Belastungen erfahren die Haushalte der Beamten und Arbeitslosen in Höhe von etwa einem Prozent des Haushaltneueinkommens. Bei den Selbständigenhaushalten sind in vielen Fällen ein oder mehrere Einkommensbezieher Mitglied des Haushalts. Dementsprechend macht sich eine Entlastung durch die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge bemerkbar. Rentner zahlen nur an ihre Krankenversicherung Sozialbeiträge. Eine Entlastung fällt bei ihnen gering aus, die Belastung ihres Haushaltneueinkommens liegt etwas unter einem Prozent.

Für Empfänger öffentlicher Transfers, wie Rentner und Arbeitslose, werden von dem jeweiligen Träger Beiträge an die einzelnen Sozialversicherungsträger geleistet. Rentner zahlen ihren Eigenanteil der Krankenversicherung zusätzlich zu dem Beitragsanteil, den der Rentenversicherungsträger zahlt, vergleichbar dem Arbeitgeberanteil.

Für Arbeitslose zahlt - solange sie Bezieher einer Transferleistung sind - die Bundesagentur für Arbeit die Sozialbeiträge an die Renten- und Krankenversicherung allein. Die Arbeitslosen zahlen keinen Eigenbeitrag. Eine Absenkung des Beitragssatzes - abhängig davon, bei welchem Träger eine Senkung vollzogen wird - entlastet den/die jeweiligen Träger. Um die Arbeitslosen an der Senkung teilhaben zu lassen, böte sich an, dass die jeweiligen Träger die Hälfte des Entlastungsbetrages an die Transferempfänger auszahlen. Die zwischen Arbeitnehmern und Arbeitslosen auftretenden Belastungsunterschiede würden damit korrigiert.

Falls eine Senkung der Beiträge bei der Rentenversicherung erfolgt, kommen Rentner mit einer zeitlichen Verzögerung von einem bis zu eineinhalb Jahren in den Genuss der Entlastung. Die Anpassung der Renten an die Lohnentwicklung erfolgt nach dem sogenannten modifizierten Bruttoanpassungsverfahren. Neben der Entwicklung des Bruttolohns wird auch eine Veränderung der Beitragssätze zur Rentenversicherung berücksichtigt. Eine Senkung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung führt zu einer Erhöhung des Rentenwertes und damit zu einer stärkeren Anhebung der Renten. Die hier für das Jahr der Beitrags- und Mehrwertsteuersatzveränderung errechneten Belastungen sanken im Folgejahr auf das Niveau der Belastungen der Arbeitnehmer. Rentner hätten somit nur im ersten Jahr eine zusätzliche Belastung.

5.3.2 Erhöhung des Normalsatzes der Mehrwertsteuer um vier Prozentpunkte

Eine Senkung der Beitragssätze um vier Prozentpunkte und eine gleichzeitige Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes um vier Prozentpunkte führt bei den unterstellten Annahmen zu einer Verdopplung der Ent- bzw. Belastungsprozentsätze (vgl. Tabelle 13, mittlerer Teil).

5.3.3 Mehrwertsteuersatzerhöhung um zwei Prozentpunkte kombiniert mit 10-prozentigem Zuschlag zur Einkommensteuer

Erfolgt bei einer Senkung der Beitragssätze um vier Prozentpunkte die Kompensation des Einnahmeausfalls über eine Mehrwertsteuererhöhung um zwei Prozentpunkte und gleichzeitig über einen 10-prozentigen Zuschlag zur Einkommensteuer, dann reduziert sich die Belastung bei den Arbeitslosen und Rentnern (vgl. Tabelle 13, rechter Teil). Stärker belastet werden vor allem die Beamten und die Arbeitnehmerhaushalte. Allerdings bleibt die Belastung der Arbeitnehmerhaushalte mit mittlerem Einkommen unter einem Prozent des Nettoeinkommens. Die Haushalte der Selbständigen mit höherem Einkommen erfahren eine Belastungssteigerung.

Die Verteilungsvariante mit einer Aufteilung der Belastung auf direkte und indirekte Steuer führt erwartungsgemäß im Vergleich zu der Variante mit einer alleinigen Erhöhung der indirekten Steuer zu günstigeren Ergebnissen für Haushalte, die keine oder geringe steuerpflichtige Einkommen beziehen (Rentner, Arbeitslose).

Für alle bisher dargestellten Verteilungsrechnungen gilt, dass sie einer restriktiven Annahmenkonstellation unterliegen:

- vollständige Überwälzung der Erhöhung der Mehrwertsteuererhöhung,
- keine Berücksichtigung der preisreduzierenden Effekte der Lohnstückkostensenkung.

Die Verteilungsrechnungen geben somit weitgehend die relative Situation der Ent- bzw. Belastung zwischen den Haushalten wieder. Sie können aber nicht die absolute Belastung widerspiegeln. Eine Teilüberwälzung der Erhöhung der Mehrwertsteuer, d.h. der Verzicht auf die bisher unterstellte vollständige Überwälzung der Mehrwertsteuer auf die privaten Haushalte und eine gleichzeitige Berücksichtigung der preissenkenden Effekte kann im Saldo sogar zu

Tabelle 13**Belastung der Haushalte: Absenkung der SV Beiträge um 4 Prozentpunkte in € je Monat**

Haushaltstyp	Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit	HH Brutto	T	SV-Beiträge	HH Netto	Mehrwertsteuerer				Mehrwertsteuer + Direkte Steuern		
						MWSt- Belastung bei 4 Prozent- punkten	Entlastung bei 2 Prozent- punkten SV- Beitrag	Ent-/ Belastung	Ent-/ Belastung in % HH Netto	10 % Zuschlag auf Eink.Steuer	Ent-/ Belastung	Ent-/ Belastung in % HH Netto
Angestellte und Arbeiter	791	977	67	169	741	-19	16	-3	-0.35	7	0	
	1,514	1,662	220	316	1,126	-28	30	2	0.14	22	-6	-0.55
	1,946	2,146	335	404	1,406	-36	38	3	0.21	34	-13	-0.92
	2,206	2,595	358	455	1,781	-42	43	1	0.05	36	-14	-0.77
	2,677	3,239	404	534	2,301	-55	51	-4	-0.17	40	-17	-0.74
	3,425	4,276	576	659	3,041	-63	63	0	-0.02	58	-27	-0.87
	4,481	5,828	851	766	4,210	-87	73	-15	-0.35	85	-56	-1.33
Beamte	2,411	2,808	465	40	2,302	-27	2	-25	-1.10	47	-70	-3.04
	3,908	5,200	763	142	4,295	-45	7	-38	-0.88	76	-107	-2.50
Selbständige		2,677	195	183	2,300	-54	17	-37	-1.60	19	-29	-1.27
		5,036	538	221	4,277	-81	21	-60	-1.41	54	-73	-1.72
		9,272	1,114	234	7,923	-123	22	-101	-1.27	111	-151	-1.90
Rentner		797	0	53	739	-17	5	-12	-1.67	0	-4	-0.49
		1,881	6	101	1,775	-40	10	-31	-1.73	1	-11	-0.63
		3,121	23	137	2,961	-63	13	-50	-1.69	2	-21	-0.70
Arbeitslose		662	0	0	660	-16	0	-16	-2.40	0	-8	-1.20
		1,423	0	18	1,413	-34	2	-33	-2.30	0	-15	-1.09
		2,383	30	42	2,310	-53	4	-49	-2.10	3	-25	-1.09

Quellen: Wirtschaftsrechnungen, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998; Eigene Berechnungen.

einer absoluten Verbesserung der Einkommenssituation (in konstanten Preisen gerechnet) im Unterschied zu den ausgewiesenen Belastungen führen.

5.3.4 Verteilungsrechnung unter realitätsnäheren Annahmen

Wird die partialanalytische Betrachtung der Verteilungssituation mit den Ergebnissen der gesamtwirtschaftlichen Analyse der Variante VI zusammengeführt, d.h., die Vollüberwälzung zu einer Teilüberwälzung modifiziert, dann ergeben sich für die Beurteilung der Verteilungseffekte die in der Tabelle 14 dargestellten Auswirkungen. Berücksichtigt sind die eingeschränkte Überwälzung der Erhöhung der Mehrwertsteuer, eine durch die Herabsetzung der Sozialbeiträge mögliche Senkung der Lohnstückkosten und die durch die Maßnahmen induzierten preissenkenden Effekte.

Im Ergebnis verbessern alle Haushalte ihre Verteilungssituation gegenüber der Rechnung mit den restriktiven Annahmen. Alle Rentnerhaushalte und fast alle Haushalte der Angestellten und Arbeiter erfahren eine Entlastung zu der gegenwärtigen Situation. Die Entlastung nimmt wegen der steuerlichen Belastung mit zunehmenden Einkommen ab. Bei den Haushalten der Arbeiter und Angestellten werden nur die Haushalte mit hohem Einkommen geringfügig mit einem halben Prozent ihres Nettoeinkommens belastet. Haushalte der Beamten und Selbständigen werden weiterhin belastet, allerdings mit geringeren Prozentsätzen als in der Verteilungsrechnung ohne die reduzierten Preiseffekte.

Tabelle 14

**Belastung der Haushalte
Absenkung der SV Beiträge um 4 Prozentpunkte – gesamtwirtschaftliche Effekte berücksichtigt. Angepasst an Variante VI –
in € je Monat**

Haushaltstyp	Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit	HH Brutto	T	SV-Beiträge	HH Netto	Entlastung bei 2 Prozent- punkten SV- Beitrag	MWSt- Belastung mit Preiseffekt	10 Prozent Zuschlag auf EKSt	Ent-/ Belastung	Ent-/ Belastung in % HH Netto
Angestellte und Arbeiter	791	977	67	169	741	16	-1	-7	8	1.03
	1,514	1,662	220	316	1,126	30	-2	-22	6	0.52
	1,946	2,146	335	404	1,406	38	-3	-34	1	0.09
	2,206	2,595	358	455	1,781	43	-3	-36	4	0.22
	2,677	3,239	404	534	2,301	51	-4	-40	7	0.30
	3,425	4,276	576	659	3,041	63	-5	-58	0	0.01
	4,481	5,828	851	766	4,210	73	-7	-85	-19	-0.44
Beamte	2,411	2,808	465	40	2,302	4	-4	-47	-47	-2.04
	3,908	5,200	763	142	4,295	14	-7	-76	-69	-1.60
Selbständige	225	2,677	195	183	2,300	17	-4	-19	-6	-0.26
	672	5,036	538	221	4,277	21	-6	-54	-39	-0.92
	908	9,272	1,114	234	7,923	22	-9	-111	-98	-1.24
Rentner		797	0	53	739	5	-1	0	4	0.49
		1,881	6	101	1,775	10	-3	-1	6	0.34
		3,121	23	137	2,961	13	-5	-2	6	0.21
Arbeitslose		662	0	0	660	0	-1	0	-1	-0.18
		1,423	0	18	1,413	2	-3	0	-1	-0.04
		2,383	30	42	2,310	4	-4	-3	-3	-0.13
Quellen: Wirtschaftsrechnungen, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998; Eigene Berechnungen.										

6 Fazit

Die Summe aller versicherungsfremden Leistungen in den verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung führt in einer weiten Fassung nach Abzug des Bundeszuschusses und der Defizitausgleichszahlungen zur Sozialversicherung immer noch zu einem Betrag von 83,7 Mrd. Euro. Dies entspricht dem Aufkommen von gut neun Beitragspunkten, d.h. die Beitragszahler werden in diesem Maße belastet, obwohl nicht nur sie für diese Aufgaben die Finanzierung zu übernehmen haben. Eine sachgerechte Finanzierung bietet somit einen erheblichen Spielraum für Beitragssenkungen bei Beibehaltung des Leistungsniveaus. Ein Ersatz von Beitrags- durch Steuerfinanzierung hätte im Ergebnis zur Folge, dass der Anteil der Steuern am nominalen Bruttosozialprodukt steigt und gleichzeitig der Anteil der Sozialabgaben sinkt. Diese Verschiebung von der Beitrags- zur Steuerbelastung entspricht nicht nur dem Prinzip einer gerechteren Abgabenstruktur, sondern es würden damit auch die Fehler bei der Finanzierung der Kosten der deutschen Einheit korrigiert. Aus europäischer Sicht würde sich so die Abgabenstruktur dem „Standardmodell“ europäischer Sozialstaatsfinanzierung annähern.

Mit der Reduzierung der Beitragsfinanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Sozialversicherung wird auch das Äquivalenzprinzip in der Sozialversicherung wieder gestärkt. Die Beitragsbelastung des Einzelnen sinkt, was die notwendige Akzeptanz vor dem Hintergrund in Zukunft steigender Alterslastquotienten erhöht. Die Lohnstückkosten und damit die Kosten für den Einsatz des Produktionsfaktors Arbeit sinken, was die Beschäftigungschancen verbessert. Das gesamtwirtschaftliche Wachstum wird angeregt. Die Beitragssätze sollten für Arbeitgeber und Arbeitnehmer symmetrisch gesenkt werden. Dies dürfte die Akzeptanz einer Umgestaltung erhöhen. Zuvor waren die Sätze auch symmetrisch erhöht worden, nicht zuletzt um einen nennenswerten Teil der Kosten der deutschen Wiedervereinigung zu finanzieren. Insoweit werden durch eine solche Reform auch nur die Fehlentwicklungen im Steuer- und Transferbereich des letzten Jahrzehnts korrigiert. Eine stärkere Steuerfinanzierung der Ausgaben der Sozialversicherung bei gleichzeitiger Senkung der Sozialbeiträge weitet den Kreis derer aus, die sich an der Finanzierung versicherungsfremder Leistungen zu beteiligen haben. Erwartungsgemäß trifft dies vor allem Haushalte, die sich, weil sie nicht zum Kreis der Beitragszahler zählten, nun an der Finanzierung zu beteiligen hatten. Die hier durchgeführten Verteilungsrechnungen zeigen, dass Arbeitnehmerhaushalte durch eine Umfinanzierung keineswegs im Vergleich zu den anderen Haushaltstypen stärker belastet würden. Unter Einrech-

nung der preissenkenden Wirkungen der Lohnstückkosten zeigt sich für sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Rentner eine absolute und relative Verbesserung ihrer Einkommenssituation.

Die gesamtwirtschaftlichen Berechnungen (vgl. die verschiedenen Simulationsvarianten) zeigen, dass es gelingen kann, bei einer Steuerfinanzierung von versicherungsfremden Leistungen in der Sozialversicherung nennenswerte Beschäftigungseffekte zu erzielen. Dieses Ergebnis basiert zum einen auf der erhöhten Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen, die sich durch die gesunkenen Arbeitskosten und die daraus resultierende reale Abwertung gegenüber ausländischen Konkurrenten ergibt. Dieser Impuls ist relativ stark, aber auch eher unsicher. Denn ob er dauerhaft zum Tragen kommt, hängt vor allem davon ab, dass es zu keinen ähnlichen Reaktionen bei ausländischen Anbietern kommt. Davon kann temporär zwar ausgegangen werden, auf Dauer ist das aber nicht gesichert. Eine dauerhaft höhere Binnen­nachfrage in Deutschland erhöht auch die Importe und reduziert damit die Gefahren eines „Lohnkostenwettlaufs“. Ein zweiter beschäftigungsfördernder Impuls ist, dass durch den höheren Anteil an steuerfinanzierten Sozialleistungen die realen Arbeitskosten sinken. Anders aber als bei der immer wieder geforderten Lohnzurückhaltung kommt es nicht zu einem Nachfrageausfall, da zum einen die entsprechenden Sozialleistungen ja weiterhin ungeschmälert gezahlt werden und zum zweiten die realen Nettoeinkommen der Beschäftigten steigen. Lediglich die bisher nicht an der Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen beteiligten Gruppen müssen Einbussen hinnehmen. Hier zeigt sich, Lohnzurückhaltung ist nur beschäftigungswirksam, wenn nicht zugleich die Nachfrage beeinträchtigt wird. Die Simulation weist damit im Gegensatz zu den vorherrschenden Meinungen darauf hin, dass eine höhere Beschäftigung nicht notwendigerweise mit einer Umverteilung zu Lasten der Arbeitseinkommen einhergehen muss.

Um eine möglichst große Akzeptanz für eine solche Reform zu erhalten, sollten die Elemente der Steuererhöhung so gewählt werden, dass mit ihnen - in der Summe - möglichst geringe Preiseffekte, eine Entlastung der Arbeitnehmer und möglichst keine Gewinneinbußen bei den Unternehmen verbunden sind. Das spricht für eine Kombination von direkten und indirekten Steuern als Gegenfinanzierung für die Beitragssatzreduzierung. Der Staat darf die Reform auch nicht zu einer Konsolidierung „missbrauchen“. Letzteres würde den wachstums- und beschäftigungspolitischen Erfolg schmälern. Bei einer klug und ausgewogen gewählten Kombination von Mehrwertsteuererhöhung und Anhebungen der Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer oder eventuell als Ergänzung auch unter Einbeziehung der Vermögenssteuern

lässt sich bei einer aufkommensneutralen und symmetrischen Senkung der Beitragssätze der Arbeitnehmer und Arbeitgeber um rund 50 Mrd. € das Beschäftigungsniveau dauerhaft um über eine halbe Million Personen anheben. Und dabei handelt es sich weit überwiegend um Vollzeitbeschäftigte. Bei einer vollständigen Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Sozialversicherung läge der Beschäftigungseffekt noch deutlich höher. Allerdings nimmt die Zahl der Arbeitslosen nicht im gleichen Umfang ab, da erfahrungsgemäß mit steigender Beschäftigung auch das Arbeitsangebot zunimmt. Aus Gründen der einheitlichen und vergleichenden Darstellung setzen in den Simulationsrechnungen Beitragssatzsenkung und Steuererhöhung fast in vollem Umfang im ersten Jahr der Analyse ein. Bei einer Realisierung dieser Vorschläge empfiehlt sich aber ein schrittweises Vorgehen, verteilt auf mehrere Jahre.

7 Anhang

Beschäftigungsgleichung für Deutschland

Zur Bestimmung des Einflusses der Reduzierung der Sozialversicherungsbeiträge auf Wachstum und Beschäftigung stellt die Beschäftigungsgleichung des Modells das entscheidende Bindeglied dar. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ergibt sich als Summe einzelner Aggregate. Die Produktivität wird dabei als Verhältnis von realem BIP zur Beschäftigung (pro Kopf) definiert. Sie wird also durch eine Definitionsgleichung ermittelt. Die Beschäftigung hingegen wird mittels einer Verhaltensgleichung bestimmt. Diese wird aus dem Optimierungskalkül des (repräsentativen) Unternehmers unter unvollkommenem Wettbewerb abgeleitet. Damit ergibt sich die Optimalitätsbedingung, nach der sich Reallohn und marginale Produktivität proportional entwickeln (nicht gleich sind, weil angenommen wird, dass die Märkte nicht perfekt sind und deshalb ein Preisaufschlag (mark-up) erhoben wird). Die Beschäftigungsentwicklung ist dann abhängig vom realen BIP, den realen Lohnkosten und gegebenenfalls einem Trend, der eine sinkende Beschäftigungsschwelle infolge des Strukturwandels und weitere Einflüsse abbilden soll.

Dadurch, dass die Reallöhne die zweite Bestimmungsvariable neben dem BIP sind, kann die Entwicklung der Beschäftigung direkt als Teilergebnis des Zusammenspiels zwischen Löhnen und Preisen interpretiert werden. Wenn Lohn- und Preisreaktionen zu flexiblen bzw. rigiden Reallöhnen (Preiseffekt) führen, wird also erwartet, dass schwache bzw. ausgeprägte Beschäftigungsschwankungen (Mengeneffekt) ausgelöst werden. Hier gilt es herauszufinden, welche der Variablen sich stärker und schneller anpasst.

Fehlerkorrekturgleichungen

In Deutschland kann man bei den Out-Of-Sample-Prognosen ab 2002 persistente Abweichungen finden. Die Beschäftigungsgrößen sind Variablen, die oft stark von institutionellen und Statistikänderungen geprägt werden. So dürften diese Instabilitäten am Ende des Zeitraums eher auf arbeitsmarktpolitische Reformen zurückgehen als das Ergebnis eines veränderten Lohn- und Preissetzungsverhaltens sein. Man kann diese Instabilitäten ab 2002 im Zusammenhang mit den vielen Reformen am Arbeitsmarkt (Job-AQTIV, Hartz) sehen, die seit 2001 greifen.

Tabelle A 1

Beschäftigungsgleichung

<i>Endogene Variablen:</i>	Deutschland <i>Abh. Beschäftigte</i>
<i>Kointegration</i> (<i>t-Wert in Klammer</i>)	
Ladungskoeffizient	-0,13 (-6,13)
Reales BIP (in logs)	0,45 (4,05)
Reale Lohnkosten. (in logs, mit BIP-Deflator)	-0,52 (-2,31)
Trend	positiv
Stufendummies	s9101
<i>Kurzfrist</i> (<i>Summe der Koeffizienten der verzögerten Variable in dlogs</i>)	
Beschäftigung (in dlogs)	0,58
realer BIP (in dlogs)	0,08
Reale Lohnkosten (in dlogs)	0,18
<i>Anmerkung zur Deterministik</i>	
Saison	ja
Impulsdummies	89q1, 90q1, 91q1.
<i>Statistiken</i>	
adj. R ²	0,995
Jarque-Bera (Normalität)	0,773
LM(1)	0,988
LM(4)	0,852
ARCH LM(1)	0,208
CUSUM / CUSUM ²	stabil / stabil
In-Sample-Forecasts:	
Bias proportion	0,010
Variance proportion	0,052
Covariance proportion	0,939
Stabilität der Kointegrationskoeffizienten	stabil, wobei Reallohn um 1993 insignifikant.
<i>Name der Gleichung</i>	<i>a_eealt_05best</i>
<i>Schätzzeitraum</i>	<i>1980q1-2003q4</i>

Legende und Anmerkungen zur Tabelle:

(-): restringierter Koeffizient.

adj. R²: Indikator für das Erklärungsvermögen der Gleichung, korrigiert von der Anzahl der erklärenden Variablen.

Jarque-Bera (Normalität): Wahrscheinlichkeit, dass unter der Annahme von normalverteilten Residuen eine J-B-Statistik größer als die beobachtete J-B-Statistik ausfällt. (Ein Wert unter 5 % führt zur Ablehnung der Normalitätshypothese).

LM(1): Wahrscheinlichkeit, dass unter der Annahme keiner Autokorrelation erster Ordnung eine LM(1)-Statistik größer als die beobachtete LM(1)-Statistik ausfällt. (Ein Wert unter 5 % führt zur Ablehnung der Nicht-Autokorrelations-Hypothese).

LM(4): Wahrscheinlichkeit, dass unter der Annahme keiner Autokorrelation bis zu vierter Ordnung eine LM(4)-Statistik größer als die beobachtete LM(4)-Statistik ausfällt. (Ein Wert unter 5 % führt zur Ablehnung der Nicht-Autokorrelation-Hypothese).

ARCH-LM(1): Wahrscheinlichkeit, dass unter der Annahme keiner ARCH-Autokorrelation erster Ordnung eine ARCH-LM(1)-Statistik größer als die beobachtete ARCH-LM(1)-Statistik ausfällt. (Ein Wert unter 5 % führt zur Ablehnung der Nicht-Autokorrelation-Hypothese).

CUSUM / CUSUM²: *Stabilitätstests. Wenn die kumulierten Residuen / quadrierten Residuen sich nicht außerhalb der Konfidenzbänder befinden, wird auf Stabilität der Gleichung geschlossen.*

In-Sample-Forecasts: Zerlegung der Mean-Squared-Forecast-Error in:

Bias proportion: sollte möglichst nahe 0 sein.

Variance proportion: sollte möglichst nahe 0 sein.

Covariance proportion: sollte möglichst nahe 1 sein.

Stabilität der Kointegrationskoeffizienten: wird mit einer rekursiven Schätzung überprüft.

Wie in einer separaten Stabilitätsanalyse untersucht wurde, muss der Bruch im Jahr 1991 (deutsche Wiedervereinigung) in Deutschland in der Kointegration berücksichtigt werden. Wie man sieht, ist die Gewichtung zwischen Bruttoinlandsprodukt (BIP) und Lohnkosten in der Gleichung für **Deutschland** sehr ausgewogen (0,45/0,52). Der Einfluss der Löhne auf die Beschäftigung dürfte indirekt - über den Außenhandel - stärker sein als der direkte Effekt (Substitutionseffekt zwischen Kapital oder anderen Produktionsfaktoren und dem Faktor Arbeit, der mit dem Koeffizienten der Lohnkosten abgefangen wird). Ein ähnlicher BIP-Koeffizient ist für Deutschland von der Bundesbank in ihrem makroökonomischen Mehr-Länder-Modell (MEMMOD³⁹) geschätzt worden. Dort lautet die Fehlerkorrekturgleichung:

$$\ln(hwee) = -0,99 + 0,52 * \ln(\text{gdp95+m95}) - 0,72 * [\ln(\text{gwage/hwee}) - \ln(p_{\text{findd}} * (1 - \text{TaxInd}))],$$

wobei hwee für die geleisteten Arbeitsstunden, p_{findd} für den Deflator der Endnachfrage (gdp95+m95) und TaxInd für den indirekten Steuersatz stehen. Die Gleichung ist somit anders konstruiert; sie wird anhand des Arbeitsvolumens und der Bruttolöhne geschätzt und enthält eine zusätzliche finanzpoliti-

³⁹ Vgl. Deutsche Bundesbank (2000). Das Modell ist zwischen 1974 und 1997 mit Ursprungswerten für Deutschland geschätzt. Eine Stufendummy-Variable 1990:3 ist eingebaut worden, um den statistischen Bruch aufgrund der deutschen Wiedervereinigung aufzufangen.

sche Größe - den Preiskeil. Die Reallöhne spielen hier eine größere Rolle; vielleicht, weil sie auf Stundenbasis gemessen werden.

Zu vergleichbaren Ergebnissen kommt auch das IAB⁴⁰, das für Deutschland eine Beschäftigungsgleichung mit $\ln(ee) = \text{Konstante} + 0,58 \cdot \ln(\text{gdp95}) - 0,48 \cdot [\ln(\text{gwagee}) - \ln(\text{p_erzeug})]$ schätzt. Hier werden die Erzeugerpreise verwendet und nicht der BIP-Deflator. Die Erzeugerpreise unterscheiden sich in Deutschland stark von dem BIP-Deflator sowie von dem des privaten Konsums⁴¹. Ähnlich wie bei der Bundesbank werden auch die Bruttolöhne verwendet. Trotz dieser Differenzen liegen die IAB-Schätzungen erstaunlich nah an den hier ermittelten.

In der Untersuchung von van der Horst (2003)⁴² wird der Einfluss des realen Produkts auf Eins restringiert, obwohl ein Test auf diese Restriktion für Deutschland negativ ausfiel. Wenn er frei geschätzt ist, liegt der deutsche Koeffizient bei 0,77. Der Reallohn ist nicht restringiert und beträgt -0,48, was mit den hier durchgeführten Schätzungen im Einklang steht. Der Einfluss eines Trends wurde ebenfalls festgestellt. Die Durbin-Watson-Statistik von 1,13⁴³ ist ein Indiz für das Bestehen einer Kointegrationsbeziehung, allerdings ist der Ladungskoeffizient mit -0,01 (t-Wert von -3,3) sehr niedrig, was mit der eigentlich verworfenen Einser-Restriktion erklärt werden kann.

⁴⁰ Vgl. H.-U. Bach et al. (2004), S. 4. Das Modell wird erst ab 1991 für Gesamtdeutschland und mit saisonbereinigten Werten geschätzt.

⁴¹ Eine Regression der Erzeugerpreise auf die Deflatoren des BIP und des privaten Konsums zeigt, dass der Konsumdeflator den größten Einfluss hat und dass die Einflüsse beider Preisindizes nach 1991 abgenommen haben.

⁴² Albert van der Horst (2003). Die verwendeten Daten sind jährliche Daten von 1960 bis 1998 und betreffen nur Westdeutschland.

⁴³ Als Faustregel gilt, dass eine DW-Statistik über 1 ein Zeichen dafür ist, dass eine Kointegrationsbeziehung besteht. Dies gilt natürlich nur für Kointegrationsüberlegungen. Bei Standardschätzungen gilt weiterhin, dass die DW-Stat um 2 liegen sollte, wobei die LM-Statistik zu bevorzugen ist, wenn verzögerte Endogene in der Gleichung vorhanden sind.

8 Literaturverzeichnis

- Bach, H.-U.; Koch, Susanne; Spitznagel, E. (2004): Was würde eine andere Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik bringen? In: IAB Kurzbericht, Nr. 7.
- Bach, H.-U.; Gaggermeier, C.; Pusse, L.; Rothe, T.; Spitznagel, E.; Wanger S. (2004): „Der Arbeitsmarkt 2004 und 2005“. IAB-Kurzbericht, Nr. 5/11.3.2004.
- Bach, S.; Steiner, V.; Teichmann, D. (2002): Berechnungen zum Reformvorschlag „Arbeit für viele“. Gutachten im Auftrage des Nachrichtenmagazins DER SPIEGEL.
- Bajo-Rubio, O.; Gomez-Plana, A. G. (2004): Reducing Social Contributions for Unskilled Labor as a Way of Fighting Unemployment: An Empirical Evaluation for the Case of Spain, in: FinanzArchiv vol. 60 no.2.
- Bartsch, K. (1996): Auswirkungen einer Erhöhung der Mehrwertsteuer bei kompensatorischer Senkung des Beitragssatzes zur Sozialversicherung auf Wachstum und Beschäftigung. In: WSI Mitteilungen, Nr. 11.
- Bedau, K.-D.; Teichmann, D.; Zwiener, R. (1987): Auswirkungen der Mehrwertsteuererhöhung vom 1.7.1983 auf volkswirtschaftliche Gesamtaggregate sowie Haushalte unterschiedlicher Einkommensstruktur. Gutachten im Auftrage des Bundesministeriums für Wirtschaft In: Beiträge zur Strukturforchung, Heft 99.
- Bedau, K.-D.; Teichmann, D. (1995): Die Belastung der privaten Haushalte in West- und Ostdeutschland durch direkte und indirekte Steuern. In: Wochenbericht des DIW, 46/95.
- Bedau, K.-D. (1996): Mehrwertsteuererhöhung trifft Haushalte unterschiedlicher Einkommenshöhe annähernd gleichmäßig. In: Wochenbericht des DIW, 38-39/96.
- Bedau, K.-D.; Fahrländer, S.; Seidel, B., Teichmann, D. (1998): Wie belastet die Mehrwertsteuererhöhung private Haushalte mit unterschiedlich hohen Einkommen? In: Wochenbericht des DIW, 14/ 98.
- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2003): Finanzbericht 2003.
- Buscher, H. S. et al (2001): Empirical macro models under test. A comparative study of the employment effects of a revenue neutral cut in security contributions. In: Economic Modelling 18.
- Deutsche Bundesbank (2000): „Macro-Econometric Multi-Country Model: MEMMOD“. Occasional Paper of the Deutsche Bundesbank, Juni.
- DGB (1997): Steuerfinanzierung oder Beitragsfinanzierung von „versicherungsfremden“ Leistungen für die soziale Sicherung? In: DGB-Informationen zur Wirtschafts- und Strukturpolitik 2, Hrsg.: DGB-Bundesvorstand.

- Dreger, C. (1996): Beschäftigungswirkungen einer Ausgliederung versicherungsfremder Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung: Ergebnisse einer Simulationsrechnung. In: *Wirtschaft im Wandel*, Nr. 16.
- Dünn, S.; Lohmann, A.; Stahl, H.; Stegmann, M. (2004): Die Neuregelung zur Bewertung schulischer und beruflicher Ausbildungszeiten. In: *Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, VDR (Hrsg.), Deutsche Rentenversicherung 6-7, 2004.*
- Eckerle, K.; Weidig, I.; Wolff, H. (1995): Umbau der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung, Untersuchung von Prognos im Auftrag der Hans Böckler Stiftung, Basel (vervielfältigt).
- Europäische Kommission (1994): Europäische Wirtschaft: Besteuerung, Beschäftigung und Umwelt: Steuerreform zum Abbau der Arbeitslosigkeit, Studie Nr. 3 der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen.
- Fritsche, B.; Kambeck, R., u.a.: Empirische Analyse der effektiven Inzidenz des deutschen Steuersystems, Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung. Heft 42, Bottrop 2003.
- Hartmann; Metzzenmacher (2004): Umsatzsteuergesetz, Kommentar. Erich Schmidt Verlag, 6. Auflage, Bd. 4, Berlin 2004.
- Hein, Eckhard; Mülhaupt, Bernd; Truger, Achim unter Mitarbeit von Klaus Bartsch (2004): WSI-Standortbericht 2004: Demographische Entwicklung – Ein Standortproblem?, In: *WSI Mitteilungen* Nr. 6
- Kaltenborn, B.; Koch, S.; Kress, U.; Walwei, U.; Zika, G. (2003): Ein Freibetrag bei den Sozialabgaben könnte mehr Beschäftigung schaffen. Nürnberg; IAB-Kurzbericht Nr. 15/2003
- Kaltenborn, B.; Koch, S.; Kress, U.; Walwei, U.; Zika, G. (2003): Arbeitsmarkteffekte eines Freibetrags bei den Sozialabgaben. Hampp Verlag, München und Mering.
- Koller, M. et al. (2003): Der heimliche Finanzausgleich. In: *IAB-Kurzbericht* 16/2003.
- Loose, B. (2003): Für jeden fünften künftigen Rentner bis zu 60 Euro weniger. In: *Soziale Sicherheit* 12/2003.
- Meinhardt, V. (1997): Vereinigungsfolgen belasten Sozialversicherung. In: *Wochenbericht des DIW*, Nr. 40.
- Meinhardt, V.; Zwiener, R. (1997): Steuerfinanzierung von versicherungsfremden Leistungen in der Sozialversicherung. In: *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, Heft 3-4, S.352-361.
- Meinhardt, V. (1999): Weiterhin hohe Transfers an die ostdeutschen Sozialversicherungsträger. In: *Wochenbericht des DIW*, Nr. 45.
- Rehfeld, U.; Luckert, H. (1989): Die versicherungsfremden Leistungen der Rentenversicherung - Eine Schätzung von Häufigkeiten und Volumen. In: *Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR), Deutsche Rentenversicherung*, 1-2, 1989.

- Ruhland F. (1995): Versicherungsfremde Leistungen in der Rentenversicherung; Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR). Hrsg: Deutsche Rentenversicherung 1/95, Frankfurt am Main, S. 29f.
- Schmähl, W., (1985): Versicherungsgedanke und Sozialversicherung. In: Schmähl, W., (Hrsg.) Versicherungsprinzip und soziale Sicherung, Mohr, Tübingen.
- Schmähl, W. (2003): Aufgabenadäquate Finanzierung der sozialen Sicherung. In: Soziale Sicherheit 4/2003.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.). Wirtschaftsrechnungen EVS, Fachserie 15, Heft 4, Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte. Wiesbaden 2001.
- Steiner, V. (1996): Employment and Wage Effects of Social Security Financing - An empirical Analysis of the West German Experience and some Policy Simulations, Discussion Paper No, 14, ZEW.
- van der Horst, A. (2003): „Structural Estimates of Equilibrium Unemployment in Six OECD Economies“. CPB-Discussion Paper, Nr.19.
- Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.) (2003): Rentenzugangsstatistiken. Rentenbestandsstatistiken.
- Vogler-Ludwig, K. (1996): Versicherungsfremde Leistungen in der Sozialversicherung, in: ifo-Schnelldienst, 17-18.
- Wagner, G. (1984): Umverteilung in der gesetzlichen Rentenversicherung, Frankfurt/New York.
- Zwiener, R. (2003): Modelling the Public Sector of Germany in the European Business Cycle Model, research note No. 24 of DIW Berlin.