

Sozialabgaben und Beschäftigung

Bruno Kaltenborn, Susanne Koch, Ulrike Kress, Ulrich Walwei, Gerd Zika*

Der Zusammenhang von hohen Sozialversicherungsbeiträgen und der hiesigen Arbeitsmarktpformance wurde und wird auch im politischen Raum intensiv diskutiert. Verschiedenste Reformkonzepte von Politik und Verbänden machen die Runde. Einige Maßnahmen zur Begrenzung des Anstiegs der Sozialabgaben wurden in den letzten Jahren umgesetzt. Zur Beurteilung der verschiedenen Reformansätze ist der Wirkungszusammenhang von Sozialabgaben und Beschäftigung von entscheidender Bedeutung. Im Kern geht es also um die Frage, wie sich eine Änderung/Senkung der Beitragssätze zur Sozialversicherung zunächst einmal isoliert auf Arbeitskräfteangebot und -nachfrage und dann unter Berücksichtigung von Kreislaufwirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsniveau auswirkt.

Die Angebots- und Nachfrageanalysen zeigen, dass durch eine Senkung der Sozialabgaben ceteris paribus zusätzliche Arbeitskräfte zu einer Beschäftigungsaufnahme motiviert werden können und Unternehmen bereit wären, zusätzliche Arbeitskräfte einzustellen. Dies gilt auch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene. Ohne Gegenfinanzierung prognostiziert das Kreislaufmodell für eine lineare Senkung der Sozialabgaben um einen Prozentpunkt eine dauerhafte Zunahme der Arbeitsnachfrage und damit der Beschäftigung um 150.000 bis 160.000 Personen. Bei einer Gegenfinanzierung durch indirekte oder direkte Steuern oder einer Kombination daraus ergeben sich deutlich geringere oder sogar leicht negative Beschäftigungswirkungen. Wird die Senkung der Sozialabgaben in asymmetrischer Form, z.B. durch einen Freibetrag realisiert, führt dies zu deutlich höheren Arbeitsmarkteffekten als bei einer linearen Senkung mit identischem Entlastungsvolumen. Um die zusätzlichen Beschäftigungschancen gering qualifizierter und entlohnter Arbeitskräfte durch eine asymmetrische Senkung der Sozialabgaben realisieren zu können, käme es bei der Ausgestaltung der flankierenden Lohnpolitik darauf an, dass es infolge der Steuererhöhungen, die auch niedrige Einkommen treffen, nicht zu einer überproportionalen Anhebung der unteren Lohngruppen kommt. Dieser abschließende Befund macht nochmals deutlich, wie wichtig das enge Zusammenspiel von Fiskal- und Tarifpolitik ist.

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Zur Höhe und Entwicklung der Sozialabgaben
- 3 Sozialabgaben: Arbeitsökonomische Aspekte
- 4 Beschäftigungseffekte einer Senkung der Sozialabgaben
 - 4.1 Senkung ohne Gegenfinanzierung
 - 4.2 Senkung mit Gegenfinanzierung
 - 4.3 Lineare Senkung versus asymmetrische Senkung
- 5 Fazit
- Anhang: Beschreibung von SIMTRANS, Jahreszeitraummaterial und IAB/RWI-Modell
- Literaturverzeichnis

1 Einleitung

In den 90er Jahren erreichte die Arbeitslosigkeit in Deutschland fortlaufend neue Rekordhöhen. Bei einer vermutlich weiteren Verschlechterung der Arbeitsmarktlage in 2004 wird sich der Trend einer sich von Rezession zu Rezession aufschaukelnden Arbeitslosigkeit wohl fort-

setzen. Die über Jahrzehnte hinweg andauernde hohe Unterbeschäftigung führte darüber hinaus dazu, dass sich infolge von Sortierprozessen am Arbeitsmarkt ein hohes Niveau an Langzeitarbeitslosigkeit herausbildete. Die darin zum Ausdruck kommenden Beschäftigungsprobleme wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer stellen neben der Notwendigkeit eines konsequenten Beschäftigungsaufbaus die wohl größte politische Herausforderung dar.

Hohe Sozialversicherungsbeiträge können wissenschaftlichen Befunden zufolge den Beschäftigungsaufbau lähmen und zur Persistenz der Arbeitslosigkeit beitragen. Hohe Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung belasten – falls sie weder auf die Arbeitnehmer noch auf die Konsumenten überwältigt werden können – den Einsatz des Faktors Arbeit und bremsen dadurch die Arbeitsnach-

* Dr. Bruno Kaltenborn ist freiberuflicher Wirtschaftsforscher und Politikberater. Dr. Susanne Koch, Ulrike Kress und Dr. Gerd Zika sind wissenschaftliche Mitarbeiter im IAB. Dr. Ulrich Walwei ist stellvertretender Institutsdirektor. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der AutorInnen. Er wurde im September 2003 eingereicht und nach der Begutachtung und einer Revision im Dezember 2003 zur Veröffentlichung angenommen.

frage. Hohe Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung sorgen in Verbindung mit großzügigen Transferleistungen dafür, dass es zu einer geringeren Verbreitung niedrig entlohnter Beschäftigung kommt. Der mit hohen Sozialabgaben verbundene geringere Lohnabstand zu den Transferleistungen kann insbesondere für Personen mit geringer tatsächlicher oder erwarteter Produktivität als Einstiegsbarriere in den Arbeitsmarkt wirken. Auch auf betrieblicher Seite behindern hohe Sozialabgaben das Entstehen einfacher Dienstleistungen und damit den Arbeitsmarkteinstieg schwer vermittelbarer Personengruppen.

Der Zusammenhang von hohen Sozialversicherungsbeiträgen und der hiesigen Arbeitsmarktperformance wurde und wird auch im politischen Raum intensiv diskutiert. Verschiedenste Reformkonzepte von Politik und Verbänden machen die Runde. Einige Maßnahmen zur Begrenzung des Anstiegs der Sozialabgaben wurden in den letzten Jahren umgesetzt. Hinzuweisen ist hier insbesondere auf das Ökosteuernkonzept zur Entlastung der Rentenversicherung. Veränderungen im Sozialversicherungssystem bewirkte auch die gerade erfolgte Umsetzung des Hartz-Konzepts (insbesondere durch die sog. „Mini- und Midi-Jobs“). Weitergehende sozialpolitische Reformen sehen die aktuellen Vorschläge der Rürup-Kommission sowie der sog. „Agenda 2010“ der Bundesregierung vor, nach der u.a. Leistungseinschränkungen in der Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung zu einer Verringerung (des Anstiegs) der Sozialausgaben führen sollen.

Zur Beurteilung der verschiedenen Reformansätze ist der Wirkungszusammenhang von Sozialabgaben und Beschäftigung von entscheidender Bedeutung. Im Kern geht es also um die Frage, wie sich eine Änderung/Senkung der Beitragssätze zur Sozialversicherung zunächst einmal isoliert auf Arbeitskräfteangebot und -nachfrage und dann unter Berücksichtigung von Kreislaufwirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsniveau auswirkt. Auf dieser Basis können dann Aussagen zu den Möglichkeiten und Grenzen einer Senkung der Sozialabgaben für den Arbeitsmarkt getroffen werden.

Der vorliegende Beitrag ist in drei inhaltliche Abschnitte gegliedert. Im folgenden zweiten Abschnitt werden Höhe und Entwicklung der Sozialabgaben in Deutschland dargestellt. Danach werden im dritten Abschnitt die Sozialabgaben aus arbeitsökonomischer Sicht beleuchtet. In diesem Kontext wird auch auf ausgewählte, aktuelle Reformvorschläge eingegangen.

Schwerpunkt des Aufsatzes ist der vierte Abschnitt, in dem die Wirkungen einer Senkung der Sozialabgaben auf Arbeitsangebot (Erwerbsneigung) und Arbeitsnachfrage (Arbeitsplatzangebot) sowie – im Rahmen eines Kreislaufmodells – auf die Beschäftigung untersucht werden. Die Analysen zum Arbeitsangebot erfolgen auf der Basis der Individualdaten des Sozioökonomischen Panels (SOEP), des Modells SIMTRANS von Kaltenborn zur Mikrosimulation des deutschen Steuer-Transfer-Systems und mikroökonomischer Schätzungen der (gewünschten) Arbeitsmarktpartizipation. Den nachfrageseitigen Untersuchungen liegen das Jahreszeitraummaterial der IAB-

Beschäftigtenstichprobe sowie plausible Annahmen bezüglich den Arbeitsnachfrageelastizitäten zugrunde. Die Kreislaufanalysen basieren auf dem makroökonomischen IAB/RWI-Modell und verwenden vorwiegend Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes.

2 Zur Höhe und Entwicklung der Sozialabgaben

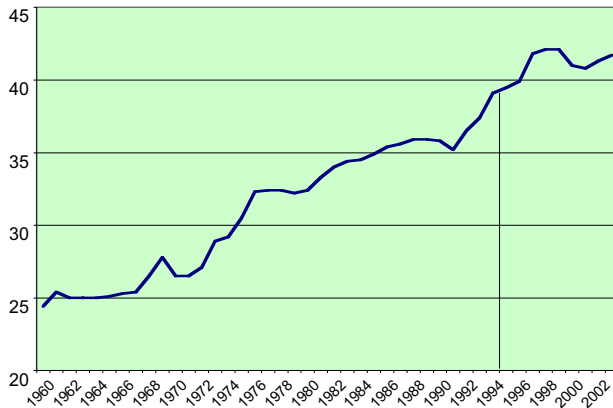
Die Sozialversicherungsbeiträge sind in Deutschland in mehreren Etappen gestiegen (vgl. Abbildung 1). Nachdem der Beitragssatz Anfang der 60er Jahre noch unter 25% lag, wurde Mitte der 70er Jahre bereits die 30%-Schwelle erreicht. Mitte der 80er Jahre durchbrach der Beitragssatz dann die 35%-Schwelle, ehe er Mitte der 90er Jahre die 40%-Schwelle hinter sich ließ. Seitdem sind Abgabensätze zur Sozialversicherung von über 40% deutsche Realität. Zudem sind die Sozialabgaben in der Vergangenheit stärker gewachsen als die sonstigen Lohnkostenbestandteile. Die Personalzusatzkostenquote – der Quotient aus Zusatzkosten¹ und Direktentgelt – ist nach Berechnungen des Instituts der Deutschen Wirtschaft von 1978 bis 2002 in Westdeutschland von 70% auf 78% gestiegen, mit Schwerpunkt in den späten 70er und frühen 80er Jahren. Nach einem Höchstwert 1996 von 82% kam es zwar wieder zu einem Rückgang, aber 2002 ist die Zusatzkostenquote wieder um 0,5% in Westdeutschland und 0,3% in Ostdeutschland angestiegen. Dies ist vor allem auf die gestiegenen Beiträge zur Sozialversicherung zurückzuführen (vgl. Schröder 2003).

Die Gründe für den Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge sind bekannt und liegen auf der Einnahmen- wie der Ausgabenseite. Jede Versicherungssparte trug zur Zunahme bei; dazu kamen Sonderfaktoren. Ein wesentlicher Faktor des Anstiegs der Sozialabgaben war die wachsende Arbeitslosigkeit, die sich seit Mitte der 70er Jahre von Rezession zu Rezession weiter aufgebaut hat. Sie bewirkte im Rahmen der Arbeitslosenversicherung höhere Ausgaben für Lohnersatzleistungen und Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (vgl. Bach/Spitznagel 2003). Gleichzeitig schlugen sich die durch Arbeitslosigkeit bedingten Einnahmehausfälle in den Beitragssätzen zu allen Versicherungszweigen nieder. Weitere Ausfälle auf der Einnahmenseite können auf den Wandel der Erwerbsformen hin zu mehr Teilzeitarbeit und geringfügiger Beschäftigung und den damit verbundenen (relativen) Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zurückgeführt werden (vgl. Buch 1995; Hoffmann/Walwei 2002).

Auf der Ausgabenseite wirkte sich die mit der Arbeitsmarktkrise verbundene Frühverrentungspraxis belastend für die Rentenversicherung aus, die den Betrieben einen „sanften“ Personalabbau erlaubt und den Arbeitnehmern

¹ Unter die Zusatzkosten entfallen das Entgelt für arbeitsfreie Tage (Urlaub, Feiertage, Lohnfortzahlung bei Krankheit), Sonderzahlungen wie vermögenswirksame Leistungen, 13. Monatsgehalt und Erfolgsbeteiligungen und schließlich die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung und die betriebliche Altersversorgung.

Abbildung 1: Entwicklung der Sozialabgaben
– in % des Bruttolohns –



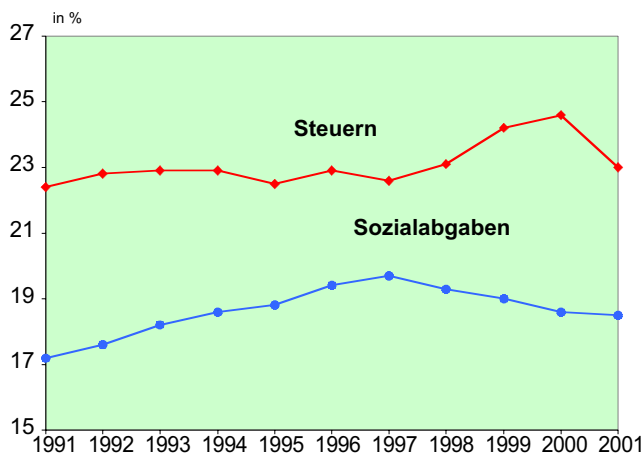
Anmerkung: Bis 1989 Jahresdurchschnitt; ab 1990 jeweils der durchschnittliche Beitragssatz am 1. Januar. Der Gesamtwert wurde ermittelt unter Berücksichtigung des Beitragssatzes der RV der AnV/ArV und des Beitragssatzes zur KV für die alten BL (West). Ab 1995: inkl. Beitragssatz zur Pflegeversicherung

Quelle: BfA

eine verlängerte Freizeitphase am „Lebensabend“ ermöglicht. In der Krankenversicherung haben der medizinische Fortschritt und die wachsende Nachfrage nach Gesundheitsdienstleistungen den Beitragssatz nach oben getrieben. Der Anstieg der Sozialabgaben in den 90er Jahren war vor allem durch zwei Sonderfaktoren bedingt: zum einen die Einführung der Pflegeversicherung sowie zum anderen die maßgeblich von Beitragszahlern finanzierte Wiedervereinigung und andere „versicherungs Fremde Leistungen“, z.B. die Rentenzahlungen an Aussiedler (vgl. Vogler-Ludwig 1997).

Die Belastungen der Sozialversicherung auf betrieblicher und individueller Ebene schlugen sich zwangsläufig auch auf volkswirtschaftlicher Ebene nieder. Nach der Wiedervereinigung lag der Anteil der Sozialbeiträge noch bei etwas über 17% des Bruttoinlandsprodukts (vgl. Abbildung

Abbildung 2: Sozialabgaben und Steuern
– in % des Bruttoinlandsprodukts –
– in Deutschland, 1991–2001



Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Fachserie 18, Reihe 1.3, 2001

2). Im Jahr 2002 wurde ein Anteil von gut 18% am Bruttoinlandsprodukt erreicht. Sozialbeiträge tragen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zufolge inzwischen zu mehr als 40% der Staatseinnahmen bei. In einer langfristigen Perspektive zeigt sich eine Entwicklung des deutschen Fiskus „zum Lohnsteuer- und Sozialabgabenstaat“, da sich der Beitrag der Gewinn- und Kapitaleinkünfte zum Steueraufkommen seit den 80er Jahren deutlich verringert hat (Bach u.a. 2002: 4).

3 Sozialabgaben: Arbeitsökonomische Aspekte

Hohe Sozialversicherungsbeiträge sind wissenschaftlichen Befunden zufolge *eine* Ursache² für Probleme am Arbeitsmarkt³. Indem sie nachhaltig das Niveau und die Struktur von Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot beeinflussen, wirken sie sich auf die Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit aus.

Bremse für den Beschäftigungsaufbau

Für die unternehmerische Entscheidung über den Einsatz von Arbeitskräften sind die dem Produktivitätsbeitrag gegenüber stehenden gesamten Arbeitskosten (Direktentgelte und Lohnzusatzkosten) maßgeblich. Die hohen und gestiegenen Sozialabgaben bilden einen beträchtlichen Teil dieser Kosten und belasten ceteris paribus – d.h. falls sie weder auf die Arbeitnehmer noch auf die Konsumenten überwälzt werden können – den Einsatz des Faktors Arbeit und bremsen dadurch die Arbeitsnachfrage⁴. Eine Senkung der Sozialabgaben würde deshalb den Beschäftigungsaufbau begünstigen. Damit böte sich hier ein beschäftigungspolitischer Ansatzpunkt, während die Direktentgelte der Tarifautonomie unterliegen.

Neben der Arbeitskostenseite ist weiterhin zu beachten, dass hohe Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung zusammen mit hohen Arbeitnehmerbeiträgen zu einer Vergrößerung des Abgabenkeils zwischen Arbeitskosten und Nettolohn (vgl. Galler 1999) führen. Dies ist vor allem dann ein Problem, wenn der mit den Beiträgen verbundene „Soziallohn“ nicht mehr uneingeschränkt den Präferenzen der „Sozialversicherten“ entspricht. Hohe Sozialversicherungsbeiträge können insofern die Konsumenten-souveränität einschränken und Ausweichreaktionen herbeiführen. So setzen hohe Sozialabgaben Anreize für schattenwirtschaftliche Aktivitäten. Zudem gewinnen solche Beschäftigungsformen an Bedeutung, die wie Mini-Jobs oder selbstständige Tätigkeiten nicht in gleichem Umfang durch Sozialabgaben belastet werden.

² Zu weiteren Ursachen vgl. Koch/Walwei/Wießner/Zika 2002.

³ Zum grundsätzlichen Zusammenhang von Steuern/Sozialabgaben und Beschäftigung s. Layard/Nickell/Jackman 1991, Hansen 1996. Zur Entwicklung der Sozialabgaben in der EU s. Europäische Gemeinschaften, Kommission 1999.

⁴ Bei der Belastung der Arbeitgeber sollte allerdings auch die Belastung durch ebenfalls steigende Kapitalkosten nicht aus dem Blick geraten. So zeigt eine Analyse von Weiß (1997), dass das Anlagevermögen die dominierende Kostengröße ist.

Von hohen und steigenden Sozialversicherungsbeiträgen geht außerdem eine bedeutende strukturelle Wirkung am Arbeitsmarkt aus. Sie tragen zu den Beschäftigungsproblemen wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer bei. Hierfür gibt es nachfrage- und angebotsseitige Gründe. Einfache Tätigkeiten haben durch Globalisierung und technischen Wandel an Bedeutung verloren (vgl. Kleinert et al. 2000). Während technische und organisatorische Innovationen im Bereich der qualifizierten Arbeit eher komplementär wirken, führen sie bei einfachen Tätigkeiten stärker zu einer Substitution von Arbeit⁵. Die damit zurückgehende Arbeitsnachfrage führte aber in Deutschland nicht zu sinkenden Löhnen im Bereich niedrigproduktiver Beschäftigung. Dadurch ergibt sich am unteren Ende der Lohnskala eine eingeschränkte Arbeitsnachfrage (vgl. Sachverständigenrat 2002, Ziffer 461). Besonders für die beschäftigungsintensiven Klein- und Mittelbetriebe und den Dienstleistungssektor kann der hohe Anteil von Lohnkosten an den Betriebskosten zu einem Abbau von Arbeitsplätzen führen oder die Schaffung neuer Arbeitsplätze behindern. Da gerade von einfachen, niedrigproduktiven Dienstleistungen der entscheidende Impuls zur wirksamen Verbesserung der Arbeitsmarktchancen gering qualifizierter Arbeitnehmer erwartet wird⁶, wird deshalb häufig eine (nicht-lineare) Senkung der Lohnnebenkosten zur Arbeitslosigkeitsbekämpfung vorgeschlagen (vgl. Heinze/Streck 2003).

Auf der Seite des Arbeitskräfteangebots sorgen hohe und steigende Sozialversicherungsbeiträge dafür, dass es zu einer geringeren Verbreitung niedrig entlohnter Beschäftigung kommt. Der mit hohen Sozialabgaben verbundene geringere Lohnabstand zu den Transferleistungen kann insbesondere für Personen mit geringer tatsächlicher oder erwarteter Produktivität als Einstiegsbarriere in den Arbeitsmarkt wirken. Die besondere Rolle der Ausgestaltung von Transferleistungen in diesem Kontext soll im Folgenden etwas näher ausgeführt werden.

Zum einen wirken Transferleistungen (Arbeitslosengeld und -hilfe; Sozialhilfe) als eine Art Mindestlohn, unter dem kein Arbeitsangebot erfolgt. Dies wirkt sich im Bereich niedrigproduktiver Arbeit besonders ungünstig aus, da hier die Differenz zwischen Transfererinkommen und potenziellem Nettolohn besonders gering ist. Zum anderen erschweren die relativ strikten Regelungen zur Anrechnung von zusätzlich zum Transfererinkommen erzieltm Lohneinkommen den Übergang in Beschäftigung. Eine Transferentzugsrate von ca. 85% bei der Sozialhilfe führt dazu, dass bei einer Arbeitsaufnahme nur 15% des hinzuverdienten Einkommens übrig bleibt.⁷ Diese so genannte Sozialhilfefalle⁸ kann zu einer sozialstaatsinduzierten Verlängerung des Leistungsbezugs führen und die Aufnahme von Beschäftigung im Niedriglohnbereich bremsen.⁹

Zu den institutionell wirkenden Beschäftigungsbremsen im Niedriglohnbereich zählt auch das Lohnabstandsgebot der Sozialhilfe (vgl. Boss 2002; Schneide/Kempe 2002). Danach soll die Sozialhilfe bei Ehepaaren mit drei Kindern und einem allein verdienenden Vollzeitbeschäftigten

unter den durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelten niedriger Lohn- und Gehaltsgruppen liegen (§ 22 BSHG Abs. 4). Das Lohnabstandsgebot kann eine Einigung der Tarifparteien auf Absenkung der unteren Tarifgruppen verhindern. Die beschäftigungshemmende Wirkung von Transferleistungen gilt allerdings nicht uneingeschränkt. Ein Lohnabstandsproblem besteht nur in bestimmten Wirtschaftssektoren und bei bestimmten familialen Konstellationen. Vor allem bei Familien mit zwei und mehr Kindern kann die bedarfsorientierte Konzeption der Sozialhilfe zu einem Regelsatz führen, der, zusammen mit Mehrbedarfszuschlägen, ein Transfererinkommen über dem niedrigsten Lohnsatz einiger Wirtschaftsbereiche ergibt. Diesbezüglich kommt der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 2002/03 aufgrund einer ökonomischen Analyse unter Berücksichtigung personenbezogener und haushaltsspezifischer Einflussfaktoren zu dem Schluss, dass mit sinkendem Lohnabstand die Wahrscheinlichkeit eines Haushalts steigt, laufende Hilfe zum Lebensunterhalt zu beziehen (Sachverständigenrat 2002, Ziffern 624-632).

Dem letztgenannten Befund steht jedoch die Realität der Sozialhilfestatistik entgegen, wonach große Haushalte bei den Hilfeempfängern eher unterrepräsentiert sind. Rund die Hälfte der Bedarfsgemeinschaften sind allein Stehende, etwa ein Viertel allein Erziehende, oftmals mit ausgefallenen Unterhaltsansprüchen (vgl. Engels 2001). Auch die Armutsforschung zeigt, dass es gerade große Haushalte sind, die den Weg aus der Sozialhilfe in Erwerbstätigkeit überproportional häufig schaffen. Nach einer Studie zur Dynamik des Sozialhilfebezugs (Buhr/Gangl/Rentzsch 1998) unterscheidet sich das Arbeitsmarktverhalten von Beziehern im Bereich kritischer Lohnabstände des Sozialhilfetransfers nicht in negativer Weise von dem anderer Hilfebezieher. Insgesamt wirken hohe Sozialabgaben somit zum einen als Bremse für den Aufbau von Beschäftigung. Zum anderen tragen sie dazu bei, dass Arbeitslosigkeit sich verfestigt. Eine Senkung der Sozialabgaben kann demnach dazu beitragen, die Arbeitsmarktkrise zu bewältigen.

4 Beschäftigungseffekte einer Senkung der Sozialabgaben

Eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge kann auf verschiedenen Wegen erreicht werden. Ansatzpunkte auf

⁵ Neuere empirische Befunde von Bellmann/Hujer/Radic (2002) bestätigen die These vom so genannten „skill biased technological change“ allerdings nur schwach. Produktinnovationen haben im Untersuchungszeitraum 1993–1998 in Westdeutschland sowohl die Nachfrage nach Hoch- als auch nach Geringqualifizierten erhöht. Lediglich organisatorische Veränderungen setzten in West- und Ostdeutschland geringqualifizierte Arbeitskräfte frei, während Hochqualifizierte nicht beeinflusst wurden.

⁶ Vgl. auch Hoffmann/Walwei (1999) zu den Beschäftigungsmöglichkeiten von Niedrigqualifizierten im Dienstleistungssektor. Zur Kritik an einem Niedriglohnansatz im Dienstleistungsbereich vgl. Bosch 2003.

⁷ Ähnliches gilt für die Arbeitslosenhilfe, die einen maximalen Hinzuverdienst von 165 EUR monatlich vorsieht.

⁸ Kritik am Armutsfallen-Theorem findet sich bei Gebauer/Petschauer/Vobruba 2002.

⁹ Zu Arbeitsanreizen von Sozialhilfeempfängern s.a. Schwarze 2003

der Einnahmenseite sind (vgl. hierzu Schmähl 2003): einerseits durch eine Veränderung des Aufteilungsverhältnisses zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung; andererseits durch eine Lösung des engen Verhältnisses der Sozialbeiträge vom Faktor Arbeit, z.B. über eine Umfinanzierung durch indirekte Steuern oder Vermögensteuern, die Einbeziehung eines größeren Personenkreises mit niedrigeren Risiken (Beamte, Selbstständige) und höhere Einkommensgruppen über der bisherigen Sozialversicherungsgrenze, eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage (Mieteinnahmen der Arbeitnehmer, Wertschöpfungsabgabe der Arbeitgeber).

Darüber hinaus kann auch auf der Ausgabenseite angesetzt werden, indem beispielsweise so genannte versicherungsfremde Leistungen aus dem Leistungskatalog der Sozialversicherungsträger genommen werden. Darunter werden Beitragsmittel verstanden, die über den eigentlichen Versicherungszweck hinaus für gesamtgesellschaftliche Belange eingesetzt werden und nach einem stärker versicherungsäquivalent ausgerichteten Verständnis aus Steuermitteln zu finanzieren wären.

Eine Senkung der Sozialabgaben würde sich in verschiedener Hinsicht auf den Arbeitsmarkt niederschlagen. Die nachfolgenden Analysen tragen dieser Vielschichtigkeit Rechnung. Untersucht werden die Wirkungen einer Senkung der Sozialabgaben auf Arbeitsangebot (Erwerbsneigung), Arbeitsnachfrage (Arbeitsplatzangebot) und – im Rahmen eines Kreislaufmodells – auf die Beschäftigungseffekte. Die Analysen zum Arbeitsangebot erfolgen auf der Basis der Individualdaten des Sozioökonomischen Panels (SOEP), des Modells SIMTRANS von Kaltenborn zur Mikrosimulation des deutschen Steuer-Transfer-Systems und mikroökonomischer Schätzungen der (gewünschten) Arbeitsmarktpartizipation. Den nachfrageseitigen Untersuchungen liegen das Jahreszeitraumaterial der IAB-Beschäftigtenstichprobe sowie aus empirischen Untersuchungen gewonnene Arbeitsnachfrageelastizitäten zugrunde. Die Kreislaufanalysen basieren auf dem makroökonomischen IAB/RWI-Modell.

4.1 Senkung ohne Gegenfinanzierung

Eine Senkung der Beitragssätze zur Sozialversicherung reduziert die Abgabenbelastung bei grundsätzlich allen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen sowohl für die Beschäftigten als auch deren Arbeitgeber. Entsprechend kann eine Abgabenreduktion sowohl unmittelbare Konsequenzen für das Arbeitsangebot (Erwerbsneigung) und die Arbeitsnachfrage (Arbeitsplatzangebot) als auch die Beschäftigung insgesamt haben.

Arbeitsangebotsseite

In diesem Abschnitt werden zunächst die zu erwartenden Wirkungen einer Senkung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung um einen Prozentpunkt auf das Arbeitsangebot vorgestellt.¹⁰ Dabei wurde von der erforderlichen Aufbringung der Finanzmittel durch zusätzliche Steuern ebenso wie von möglichen Reaktionen der Unternehmen

und Löhne abstrahiert. Diese Aspekte werden in der Kreislaufbetrachtung weiter unten einbezogen.

Das Arbeitsangebot (Erwerbsneigung) wird auch durch das mit und ohne Erwerbstätigkeit erzielbare Nettoeinkommen beeinflusst.¹¹ Je höher das Nettoeinkommen ohne Erwerbstätigkeit und je geringer das Nettoeinkommen bei Erwerbstätigkeit ist, desto geringer wird die Erwerbsneigung sein. Sozialabgaben schmälern das Nettoeinkommen bei Erwerbstätigkeit. Dies beeinträchtigt – soweit mit den Sozialabgaben nicht zugleich auch erwünschte zusätzliche Leistungsansprüche gegenüber der Sozialversicherung resultieren – tendenziell die Erwerbsneigung. Entsprechend führt umgekehrt eine Senkung der Sozialabgaben tendenziell zu einer stärkeren Erwerbsneigung.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine Senkung der Beitragssätze nicht zu einer linearen Entlastung führt. Vielmehr werden Beschäftigte mit hohen Beiträgen (aufgrund hoher Verdienste) meist nicht nur absolut, sondern auch relativ stärker als Arbeitnehmer mit niedrigerer Beitragslast (aufgrund geringer Verdienste) entlastet. Dies hat zwei Gründe. Zum einen werden Arbeitnehmer mit geringen Verdiensten vergleichsweise häufig Sozialleistungen bekommen. Eine Reduktion der Sozialabgaben führt jedoch regelmäßig auch zu einer Senkung der Sozialleistungen, teilweise sogar in gleicher Höhe. Zum anderen werden gezahlte Sozialversicherungsbeiträge teilweise bei der Einkommensbesteuerung berücksichtigt. Während sich bei höheren Beitragszahlungen „kleine“ Änderungen nicht auf die Einkommensteuer auswirken, gilt dies bei geringen Beiträgen nicht. Hier wird die Reduktion der Sozialabgaben oftmals teilweise durch zusätzliche Einkommensteuerzahlungen kompensiert. Allerdings sind geringe Monatsverdienste nicht immer von den skizzierten nachteiligen (Neben-) Wirkungen einer Beitragsentlastung betroffen. Dies gilt insbesondere nicht für Personen, deren Ehepartner über einen höheren Verdienst verfügt oder die aus anderen Quellen noch weitere Einkommen beziehen.

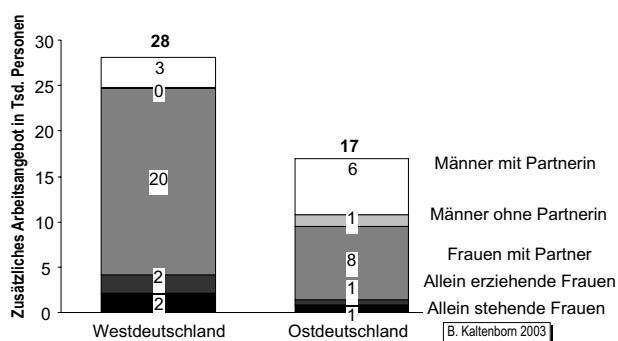
Nach den Ergebnissen der vorgenommenen mikroökonomischen Schätzungen hat eine Erhöhung des mit einer Beschäftigung verbundenen zusätzlichen Haushaltsnettoeinkommens überwiegend eine positive Wirkung auf die Erwerbsneigung. Mit Ausnahme der Männer ohne Partnerin und ohne Kinder in Westdeutschland sind die geschätzten Parameter statistisch abgesichert von null verschieden („signifikant“). Mit steigendem Haushaltsnettoeinkommen ohne Beschäftigung sinkt bei Personen mit Partner(in) die Erwerbsmotivation; die entsprechenden Koeffizienten sind ebenfalls signifikant. Im Übrigen sind die geschätzten Koeffizienten meist positiv, allerdings überwiegend nicht signifikant.

¹⁰ Einige Angaben zur Methodik liefert der Anhang, die Schätzungen am aktuellen Rand werden ausführlicher von Kaltenborn/Koch/Kress/Walwei/Zika (2003: 73-104), die grundlegende Methodik wird von Kaltenborn (2000) dargestellt.

¹¹ Dabei werden Einkommens- und Substitutionseffekte berücksichtigt.

Auf dieser Basis wurden für die SOEP-Daten des Jahres 2000 die Arbeitsangebotswirkungen einer Senkung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung um einen Prozentpunkt analysiert. Hierzu wurden die damit verbundenen Haushaltsnettoeinkommen für alternative Erwerbsbeteiligungsentscheidungen kalkuliert. Anhand der Ergebnisse der mikroökonomischen Schätzungen lässt sich damit für jedes Individuum die Wahrscheinlichkeit eines Arbeitsangebots errechnen und mit dem Ergebnis für den Status quo (2000) vergleichen. Die aufsummierten und auf (West-/Ost-) Deutschland hochgerechneten Differenzen der Wahrscheinlichkeiten ergeben schließlich die in Abbildung 3 dargestellten Arbeitsangebotseffekte.

Abbildung 3: Arbeitsangebotseffekte einer Senkung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung um einen Prozentpunkt



Anmerkung: Prognosen längsschnittgewichtet für 2000/2001; es sind nur die Wirkungen der Mittelaufbringung, nicht jedoch jene der Mittelverwendung berücksichtigt; Variante L (individuell langfristige Perspektive) des Simulationsmodells SIMTRANS; allein stehende Frauen: Frauen ohne Partner und ohne Kind(er)

Quelle: Berechnungen von Kaltenborn auf Basis des SOEP.

Nach diesen Prognosen würden bei einer Senkung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung um einen Prozentpunkt etwa 45.000 Personen zusätzlich eine Beschäftigung aufnehmen wollen. Insgesamt sind die Arbeitsmarktreaktionen in Ostdeutschland ausgeprägter als in Westdeutschland; dennoch ist der Gesamteffekt aufgrund der quantitativen Dominanz der westdeutschen Bevölkerung überwiegend (zu knapp zwei Dritteln) auf Westdeutschland zurückzuführen.

Fast die Hälfte des zusätzlichen Arbeitsangebots entfällt auf westdeutsche Frauen mit Partner. Einerseits ist dies eine quantitativ bedeutsame Gruppe und andererseits reagiert sie vergleichsweise empfindlich auf institutionelle Änderungen. Ostdeutsche Männer und Frauen mit Partner(in) sind zwar kleinere Gruppen, jedoch reagieren sie ebenfalls vergleichsweise empfindlich auf institutionelle Änderungen; auf beide Gruppen zusammen entfällt knapp ein Drittel der Arbeitsmarktreaktionen. Die Arbeitsangebotswirkungen bei den übrigen Gruppen sind nur von untergeordneter quantitativer Relevanz. Diese Gruppen sind klein und/oder reagieren wenig empfindlich auf institutionelle Änderungen.

Arbeitsnachfrageeffekte

Bei geringeren Sozialabgaben fallen die Arbeitskosten je Beschäftigten und je Arbeitsstunde niedriger aus, auch

die Grenzkosten je Beschäftigten und je Arbeitsstunde nehmen ab. Unter sonst gleichen Bedingungen ist somit zu erwarten, dass sich die Arbeitsnachfrage der Unternehmer erhöht.

Ceteris paribus oder unter sonst gleichen Bedingungen heißt bei der folgenden Analyse der Arbeitsnachfrage vor allem, dass eventuelle Auswirkungen einer Beitragssatzsenkung auf die Lohnverhandlungen und die Gütermärkte nicht berücksichtigt werden. So könnten beispielsweise die Gewerkschaften versuchen, durch höhere Löhne an der Kostentlastung zu partizipieren. Andererseits würde sich aber auch das Nettoeinkommen der Beschäftigten infolge des geringeren Arbeitnehmerbeitrages erhöhen, so dass auch eine weitere Lohnmoderation im Bereich des Möglichen liegt. Auf den Gütermärkten könnte die Beitragssatzsenkung aufgrund des höheren Nettoeinkommens einen höheren privaten Konsum nach sich ziehen und infolgedessen einen Anstieg der Investitionen, des Wirtschaftswachstums und schließlich eine höhere Arbeitsnachfrage. Aber auch die Finanzierungsfrage einer Beitragssatzsenkung und die sich daraus ergebenden – voraussichtlich negativen – Rückwirkungen auf die Gütermärkte und damit auf die Arbeitsnachfrage bleiben bei einer ceteris-paribus-Betrachtung außen vor.

Bei der Analyse der Arbeitsnachfragewirkungen einer Beitragssatzsenkung zu den Sozialversicherungen gehen wir von einem repräsentativen Unternehmen aus, das zur Produktion seiner Güter bzw. Dienstleistungen die Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit einsetzt. Es wird unterstellt, dass in der kurzen Frist die Betriebsgröße und der Kapitalstock des repräsentativen Unternehmens durch die gewählte Produktionstechnologie vorgegeben sind und ein unendlich elastisches Arbeitsangebot vorliegt. Damit ist der Faktor Arbeit der einzig variable Produktionsfaktor, mit dem das Unternehmen auf Faktorpreis- und Absatzpreisänderungen reagieren kann. Weiterhin wird eine neoklassische Produktionsfunktion angenommen.

Als Maßeinheit für eine Arbeitseinheit kommen prinzipiell entweder die geleistete Anzahl von Arbeitsstunden, also das Arbeitsvolumen, oder die Anzahl der Beschäftigten in Betracht. Nachdem für das Arbeitsvolumen keine ausreichend disaggregierten Daten zur Verfügung stehen, wird im Folgenden nur in Köpfen, also in Beschäftigten gerechnet.

Ein gewinnmaximierendes Unternehmen, das keine Such- und Fluktuationskosten hat, wird bei vollkommener Konkurrenz und der unterstellten Produktionsfunktion solange Arbeitskräfte einstellen, bis das Grenzprodukt der Mitarbeiter gleich den realen Arbeitskosten je Arbeitseinheit ist. Eine Senkung der Arbeitskosten führt nun dazu, dass das Grenzprodukt die Arbeitskosten übersteigt, d.h. das Unternehmen wird darauf mit einer Ausweitung seiner Arbeitsnachfrage reagieren. Und zwar solange, bis das Grenzprodukt seiner Belegschaft wieder den realen Arbeitskosten entspricht. Ausschlaggebend für die zusätzliche Arbeitsnachfrage in Köpfen sind die Grenzkosten der Beschäftigung.

Relativ betrachtet – also auf die Arbeitskosten je Beschäftigten bezogen – erzielt eine lineare Senkung bis zur Beitragsbemessungsgrenze einen konstanten Entlastungseffekt. Betragsmäßig fällt dagegen die Entlastung umso höher aus, je höher das Arbeitsentgelt ist, wobei in den neuen Bundesländern die Entlastung bei den höheren Einkommen niedriger ist als in den alten Bundesländern, weil es noch immer unterschiedliche Beitragsbemessungsgrenzen gibt.

Um wie viel das Unternehmen seine Arbeitsnachfrage erhöht, hängt letztendlich von der Lohnelastizität bzw. Arbeitskostenelastizität der Arbeitsnachfrage ab. Diese Elastizität gibt an, um wie viel Prozent die Arbeitsnachfrage zunimmt (abnimmt), wenn der Lohn bzw. die Arbeitskosten um 1 Prozent fallen. Aus empirischen Untersuchungen wissen wir, dass die Lohnkostenelastizität der Arbeitskräftenachfrage um so höher ist, je geringer die Qualifikationsanforderungen sind (vgl. Fitzenberger/Franz 1998). Diesem Aspekt wurde in den für die Modellierung maßgeblichen Elastizitäten in der Tabelle 1 Rechnung getragen. Hierzu noch zwei weitere Erläuterungen: Zwar sind viele Beschäftigte, die noch in der Ausbildung sind, formal gering qualifiziert (ohne höheren Schulabschluss und ohne Berufsausbildung), dennoch wird für diesen Personenkreis die gleiche Elastizität wie für qualifizierte Arbeit (höherer Schulabschluss und/oder Berufsausbildung) unterstellt. Dies erscheint gerechtfertigt, weil bei der Nachfrage der Unternehmer nach Auszubildenden der Kostenaspekt zwar nicht vernachlässigbar ist, aber auch nicht im Vordergrund stehen dürfte. Der Einsatz von hoch qualifiziertem Personal (Hochschulabschluss) dürfte eng mit der gewählten Technologie und dem eingesetzten Kapital verknüpft sein, weshalb bei der hoch qualifizierten Arbeit jeweils eine Elastizität von Null unterstellt wird, d.h. die Arbeitsnachfrage nach hoch qualifizierten Arbeitskräften dürfte durch Variationen der Beitragssätze kaum betroffen sein.

Im Sinne einer Sensitivitätsanalyse unterscheiden wir in dieser Untersuchung insgesamt drei verschiedene Varianten. Eine Elastizität von $-0,7$, wie dies in der realistischen Variante für gering qualifizierte Arbeit unterstellt wird, heißt, dass eine Entlastung der durchschnittlichen Arbeitskosten je Beschäftigten um $1,0\%$ die Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften um $0,7\%$ erhöht.

Auf dem ersten Blick mögen die errechneten Arbeitsnachfrageeffekte einer Beitragssatzsenkung zu den Sozialversicherungen um einen Prozentpunkt von knapp 40.000 bis knapp 60.000 zusätzlich angebotenen Arbeitsplätzen sehr gering erscheinen (vgl. Abb. 4 und zur Datenbasis den methodischen Anhang). Allerdings darf nicht vergessen werden, dass hier nur die Effekte einer Arbeitskostenentlastung dargestellt sind. Die positiven Effekte, die sich im Wirtschaftskreislauf aufgrund der höheren Nettoeinkommen der Beschäftigten ergeben würden, sind hier ebenso nicht berücksichtigt, wie die negativen Effekte einer zur Finanzierung der Beitragssatzsenkung notwendigen Steuererhöhung oder Ausgabenkürzung. Welche Ergebnisse sich einstellen, wenn diese Effekte in die Analyse mit einbezogen werden, wird weiter unten erläutert.

Tabelle 1: Arbeitskostenelastizitäten der Arbeitsnachfrage

| | | Formale Qualifikation | | | |
|----------|------------------|-----------------------|---------------------|--------------|-------------------|
| | | in Ausbildung | gering qualifiziert | qualifiziert | hoch qualifiziert |
| Variante | Optimistische | -0,5 | -1,0 | -0,5 | 0,0 |
| | Realistische | -0,3 | -0,7 | -0,3 | 0,0 |
| | Undifferenzierte | -0,4 | -0,4 | -0,4 | -0,4 |

Nachdem eine lineare Senkung – wie bereits festgestellt – bis zur Beitragsbemessungsgrenze zu einer konstanten Entlastung der relativen Arbeitskosten je sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten führt, profitieren auch alle Einkommensgruppen gleichermaßen von der Senkung. Damit ergibt sich ein überproportionales zusätzliches Angebot an Arbeitsplätzen für gering Qualifizierte. Hinzuweisen ist darauf, dass weder die Arbeitskosten für geringfügig Beschäftigte noch deren Nettolöhne durch eine lineare Senkung tangiert werden.

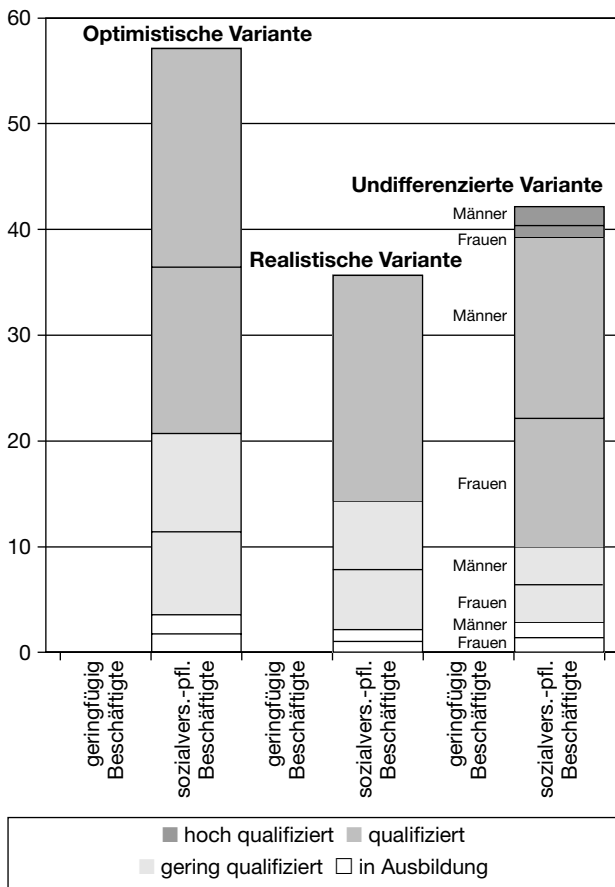
Kreislaufwirkungen

Bei der Analyse der Arbeitsangebots- und Arbeitsnachfrageeffekte wurden die Auswirkungen einer Beitragssatzsenkung jeweils partialanalytisch untersucht. Um abschätzen zu können, mit welchen Effekten bei den volkswirtschaftlichen Aggregatgrößen durch die Beitragssatzsenkung und die verschiedenen Gegenfinanzierungsvarianten insgesamt zu rechnen ist, bedarf es eines Modells, das die gesamtwirtschaftlichen Kreislaufzusammenhänge berücksichtigt. In der vorliegenden Studie wird dazu die IAB-Version des makroökonomischen RWI-Konjunkturmodells verwendet (vgl. hierzu den Anhang 3).

Eine wichtige Determinante für die Beschäftigungsentwicklung im IAB/RWI-Modell ist der Lohn-Preis-Zusammenhang. Die Preise werden im Wesentlichen durch einen Mark-Up auf die Lohnstückkosten determiniert. Die Lohnentwicklung, gemessen am Wachstum der Tariflöhne, lässt sich ex post in Abhängigkeit von Preisentwicklung, Produktivitätsentwicklung und Unterbeschäftigung ausdrücken.¹² Allerdings ist ex ante zu beachten, dass die Tariflöhne im Verhandlungsprozess entstehen und somit (auch) tarifpolitisch beeinflussbar sind. Insofern gilt hier besonders, dass die in der Vergangenheit ermittelten Zusammenhänge möglicherweise bei einem Politikwechsel nicht gelten. Um dieser Problematik Rechnung zu tragen, wurden zwei unterschiedliche Simulationsläufe durchgeführt, die die beiden Extreme möglicher Tarifpolitiken kennzeichnen: Im ersten Simulationslauf ergibt sich die Tariflohnentwicklung gemäß der Vergangenheitszusammenhänge endogen. Dies bedeutet

¹² Zur Herleitung einer makroökonomischen Lohnfunktion aus mikroökonomischen Kalkülen vgl. Beißinger 1996.

Abbildung 4: Arbeitsnachfrageeffekt einer Senkung des Beitragssatzes zu den Sozialversicherungen um 1 Prozentpunkt
 – in 1000 Personen –



Quelle: IAB-Berechnungen auf der Basis des Jahreszeitraummaterials

insbesondere, dass jede Erhöhung der Preise sich vollständig – also mit einer Elastizität von eins – in einer Erhöhung der Tariflöhne wiederfindet, auch eine mehrwertsteuerinduzierte. Im zweiten Simulationslauf wird eine exogene Tariflohnentwicklung unterstellt. Die Vorgaben werden dabei – wie alle anderen Exogenen auch – der Originalversion des RWI-Modells entnommen.

Für die Entwicklung der langfristigen Zinsen wurde eine exogene Entwicklung angenommen. Dies erscheint plausibel, da die Zinsen mehr und mehr im internationalen Zusammenhang definiert werden und deshalb die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland nur in geringem Maße Einfluss auf die Zinsentwicklung hat. Für den Fall einer Beitragssatzsenkung ohne Gegenfinanzierung bedeutet es aber, dass auch der erhöhte Finanzierungssaldo und damit die langfristige Erhöhung der Staatsschuld nicht zu einem Zinsanstieg führen. Sollte das in der Realität der Fall sein, würde – insbesondere über den Einfluss der Zinsen auf die Investitionen – der tatsächliche Beschäftigungseffekt weniger stabil sein als durch die Modellsimulationen ausgewiesen.

Bei gleichem Leistungsumfang der Sozialkassen erhöht sich demnach die Kreditaufnahme und damit der Finanzierungssaldo des Staates um den Fehlbetrag bei den Sozialversicherungsträgern. Brutto führt im Modell eine Beitragssatzsenkung um 1 Prozentpunkt zu Mindereinnahmen bei der Sozialversicherung von gut 8 Mrd. EUR jährlich.

Durch die Erhöhung des verfügbaren Einkommens wird zunächst zusätzliche Konsumnachfrage induziert (Abbildung 5c/6c), so dass Produktion und Beschäftigung steigen. Gleichzeitig sinken durch die verminderten Beiträge auch die Lohnstückkosten, was wiederum zu einem Anstieg der Investitionsnachfrage (Abbildung 5d/6d) führt. Insgesamt entsteht dadurch im Vergleich zum Basisszenario mit unveränderten Beitragssätzen zusätzliche Produktion in Höhe von gut 0,3% des BIP (Abbildung 5b/6b) und zusätzliche Beschäftigung von gut 150.000 abhängig Beschäftigten (Abbildung 5a/6a). Die Effekte sind sogar noch etwas ausgeprägter, wenn – wie durch den Fall „exogene Löhne“ simuliert – die Tariflöhne nicht mit einem Anstieg auf die verbesserte Situation am Arbeitsmarkt reagieren.

Vergleicht man die Ergebnisse des IAB/RWI-Modells mit anderen Modellsimulationen, so lassen sich durchaus vergleichbare Ergebnisse finden: Buscher (2003) errechnet bei einer Beitragssatzsenkung von 0,8% gut 100.000 zusätzliche Beschäftigte, Zika (1997) ermittelte mit dem IAB/Westphal-Modell einen Beschäftigungseffekt von rd. 120.000 bei einer Beitragssatzsenkung um einen Prozentpunkt.

Die positiven Beschäftigungseffekte führen zu einer gewissen Selbstfinanzierung der Beitragssatzsenkung, denn der Finanzierungssaldo verschlechtert sich nur um etwa 7 Mrd. EUR pro Jahr. Die Höhe der Selbstfinanzierungsquote hängt allerdings entscheidend davon ab, wie stark sich die Senkung der Beitragssätze auf die Höhe der Transferzahlungen auswirkt. Grundsätzlich sind viele Transferzahlungen, z.B. die Leistungen bei Arbeitslosigkeit, mehr oder weniger eng an die Nettolöhne gekoppelt. Eine Senkung der Beitragssätze zur Sozialversicherung führt zu einer Erhöhung der Nettolöhne. Erfolgt eine automatische Anpassung der Höhe der Transfers an die Nettolöhne – wie in den Simulationen angenommen – so steigen auch die Transferzahlungen entsprechend. Dies führt einerseits zu einem nochmaligen Anstieg des verfügbaren Einkommens und damit letztlich zu höherem Konsum und mehr Beschäftigung. Andererseits ist auch die Selbstfinanzierungsquote entsprechend niedrig, da ja auch die höheren Transferleistungen finanziert werden müssen.

Der andere Extremfall wäre, dass die Transferleistungen durch die Senkung der Beitragssätze und daraus resultierende Steigerung der Nettolöhne überhaupt nicht berührt werden. In diesem Fall wäre die Selbstfinanzierungsquote deutlich höher – sie läge bei etwa 30%. Auf der anderen Seite wäre aber auch der Anstieg des verfügbaren Einkommens und damit letztlich der Beschäftigungseffekt geringer – und zwar um etwa 20.000.

4.2 Senkung mit Gegenfinanzierung

Die im vorherigen Kapitel beschriebenen Auswirkungen für den Arbeitsmarkt vernachlässigten bewusst die fiskalischen Effekte, die eine Senkung der Sozialabgaben nach sich ziehen würde. Die mit einer Beitragssatzsenkung einhergehende Entlastung der Arbeitseinkommen und der Arbeitskosten verursacht natürlich Beitragsausfälle bei den Sozialversicherungen. In diesem Abschnitt werden diese Ausfälle zunächst quantifiziert, ehe danach die Auswirkungen der Finanzierung auf den Arbeitsmarkt diskutiert werden.

Aufgrund unterschiedlicher Beitragsbemessungsgrenzen der verschiedenen Sozialversicherungszweige zeigt Tabelle 2 auf, welche Einnahmenverluste für die einzelnen Sozialversicherungszweige mit einer Beitragssatzsenkung von einem Prozentpunkt einhergehen würden.

Tabelle 2: Einnahmenverluste der Sozialversicherungen bei einer Beitragssatzsenkung um 1 Prozentpunkt bezogen auf das Jahr 2001

| | Sozialversicherungszweig | | | |
|-------------------|--------------------------|----------------------|--------------------------|--------------------|
| | Rentenversicherung | Krankenversicherung* | Arbeitslosenversicherung | Pflegeversicherung |
| Beitragseinnahmen | 152,12 | 131,92 | 48,90 | 16,76 |
| Beitragssatz | 19,10 | 13,50 | 6,50 | 1,70 |
| Einnahmenverlust | 7,96 | 9,77 | 7,52 | 9,86 |

*Bei dem Beitragssatz handelt es sich um einen Durchschnittswert.

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

In Abhängigkeit des Sozialversicherungszweigs beläuft sich der Finanzierungsbedarf demnach zwischen 8 und 10 Mrd. EUR. Frühere Simulationsstudien haben jedoch gezeigt, dass es – bei gleichem Entlastungsvolumen – für die Arbeitsmarkteffekte makroökonomisch kaum einen Unterschied macht, ob der Beitragssatz zur Rentenversicherung oder zu einem anderen Sozialversicherungszweig reduziert wird (Zika 1997). Wie die Arbeitsmarktwirkungen einer Senkung der Sozialabgaben bei gleichzeitiger Gegenfinanzierung der Beitragsausfälle aussehen, wird im Folgenden aufgezeigt. Hierbei können hinsichtlich der Art der Gegenfinanzierung drei Varianten unterschieden werden:

1. Der Staat zahlt an die Sozialversicherungen einen Zuschuss, der die Beitragsausfälle kompensiert. Gleichzeitig erhöht der Staat Steuern, um diesen Zuschuss finanzieren zu können. Die Arbeitsmarktwirkungen dieser Variante werden im Anschluss auf Basis aktueller Simulationsrechnungen mit dem IAB/RWI-Modell erläutert.

2. Der Staat zahlt an die Sozialversicherungen einen Zuschuss, der die Beitragsausfälle kompensiert. Zur Finanzierung dieses Zuschusses werden jedoch hier keine Steuern erhöht, sondern vielmehr Ausgaben an anderer Stelle (z.B. Investitionen, Transferzahlungen, Subventionen, usw.) gekürzt. Bei dieser Variante muss zur Erklärung der Arbeitsmarkteffekte auf frühere Simulationsrechnungen

mit der IAB/Westphal-Version des SYSIFO-Modells zurückgegriffen werden.

3. Der Staat zahlt an die Sozialversicherungen keinen Zuschuss. Bei dieser Variante sind die Sozialversicherungen gezwungen, bei ihren Ausgaben Einsparungen vorzunehmen, was einer Kürzung der Sozialversicherungsleistungen entspricht. Die Arbeitsmarkteffekte dieser Variante unterscheiden sich jedoch nur marginal von den Effekten einer Kürzung der staatlichen Transferzahlungen, was bereits in der zweiten Variante enthalten ist, so dass auf diese Variante nicht weiter eingegangen werden muss.

Gegenfinanzierung über Steuererhöhung

Innerhalb dieser Variante der Gegenfinanzierung werden zwei Steuerarten untersucht: eine Erhöhung der Mehrwertsteuer sowie eine Erhöhung der direkten Steuern über eine Anhebung des Solidaritätszuschlags.

Um die Beitragssatzsenkung vollständig durch eine Mehrwertsteuererhöhung zu finanzieren, muss der Regelsatz um einen Prozentpunkt angehoben werden. Für die Simulationen wird angenommen, dass das zusätzliche Mehrwertsteueraufkommen ausschließlich beim privaten Konsum anfällt. Dies bedeutet, dass die Mehrwertsteuererhöhung vollständig auf den Preisindex des privaten Konsums überwältigt wird. In der Realität sind natürlich auch andere Endnachfrageaggregate betroffen. Der Konsumentenpreisindex dürfte deshalb nicht ganz so stark ansteigen wie im Modell unterstellt. Allerdings werden in einem Konjunkturmodell die Effekte von Preiserhöhungen bei diesen Aggregaten nur unvollständig erfasst. Um die Kreislaufwirkungen einer Mehrwertsteuererhöhung dennoch umfassend abzubilden, wurde die beschriebene Vorgehensweise gewählt.

Allerdings ist dabei zu beachten, dass sich – bei endogener Lohnentwicklung – eine Mehrwertsteuererhöhung auch über den Preis-Lohn-Zusammenhang auf die realen Aggregate auswirkt. In die Lohngleichung wurde nur die tatsächliche Überwälzung auf die Konsumentenpreise in Höhe von etwa 0,5 Prozentpunkten aufgenommen. Dennoch ergibt sich ein deutlicher Anstieg der Tariflöhne, da die Preisentwicklung mit der Elastizität eins in die Lohngleichung eingeht. Dies wirkt sich dementsprechend auf die realen Effekte aus.

Im Fall einer vollständig exogenen Lohnentwicklung ergeben sich bei einer Senkung der Sozialabgaben um einen Prozentpunkt insgesamt immer noch leicht positive Wirkungen auf die Beschäftigung in der Größenordnung von etwa 30.000 zusätzlichen Arbeitnehmern gegenüber dem Basisszenario (Abbildung 5a). Dies resultiert allein aus der Faktorsubstitution bei gesunkenen Lohnkosten, während von der Konsumnachfrage wegen der erhöhten Mehrwertsteuer negative Impulse ausgehen (Abbildung 5c).

Wird eine endogene Lohnentwicklung unterstellt, kommt zur geringeren Konsumnachfrage zusätzlich eine verringerte Investitionsnachfrage hinzu. Diese wird dadurch ausgelöst, dass sich die Lohnstückkosten durch den An-

Abbildung 5: Auswirkungen einer Beitragssatzsenkung um einen Prozentpunkt bei unterschiedlichen Arten der Gegenfinanzierung und exogener Lohnentwicklung

Abbildung 5a

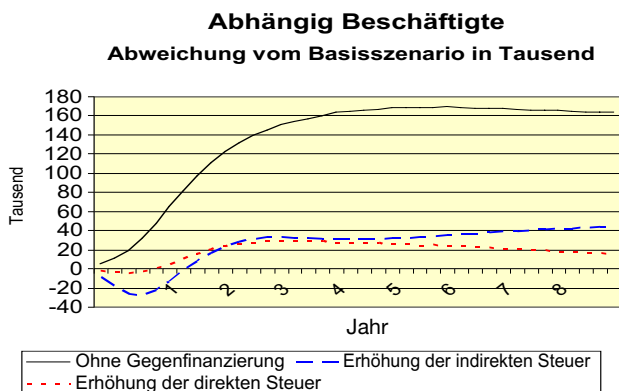


Abbildung 5b

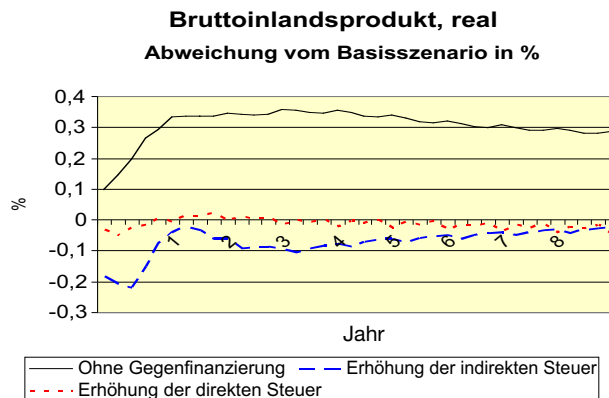


Abbildung 5c

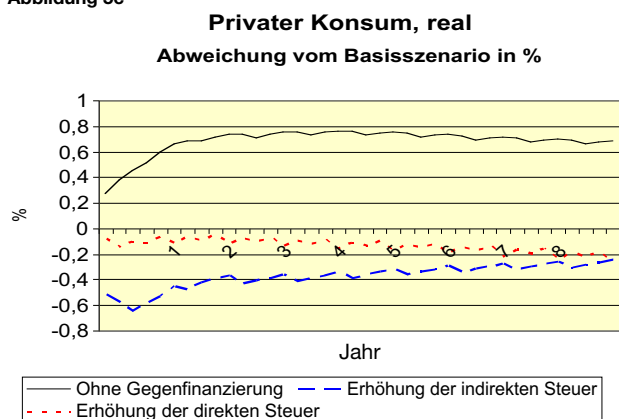
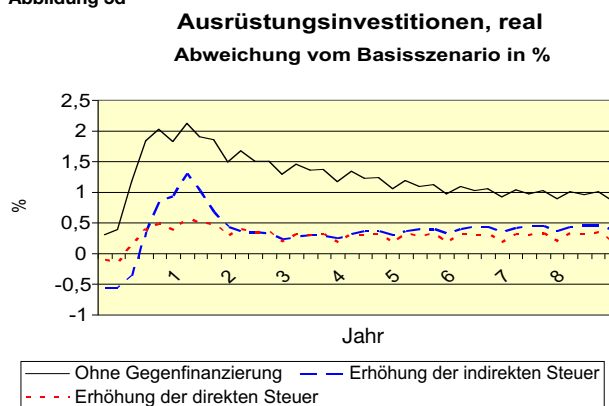


Abbildung 5d



stieg der Tariflöhne erhöhen. Insgesamt führt dies dazu, dass die Beschäftigung um gut 20.000 geringer ist als im Basisszenario (Abbildung 6a).

Insgesamt führt also eine Umfinanzierung der sozialen Sicherung über eine Erhöhung der Mehrwertsteuer zu einer kaum veränderten Beschäftigung. Das Vorzeichen der Veränderung ist im Wesentlichen abhängig von der Reaktion der Tariflöhne auf die Mehrwertsteuererhöhung. Bleibt eine Reaktion der Tariflöhne auf die mehrwertsteuerinduzierte Inflation aus, so kann sich eine solche Umfinanzierung im Modell schwach positiv auswirken. Führt die Mehrwertsteuererhöhung dagegen zu einer Erhöhung der Tariflöhne im gleichen Ausmaß, so ist sogar mit – wenn auch geringen – negativen Beschäftigungseffekten zu rechnen. Dies kann als Indiz dafür verstanden werden, dass es im Falle einer solchen Politik hilfreich wäre, wenn bei den Tarifverhandlungen auch in Betracht gezogen würde, dass sich das verfügbare Einkommen durch die gesunkenen Sozialversicherungsbeiträge erhöht.

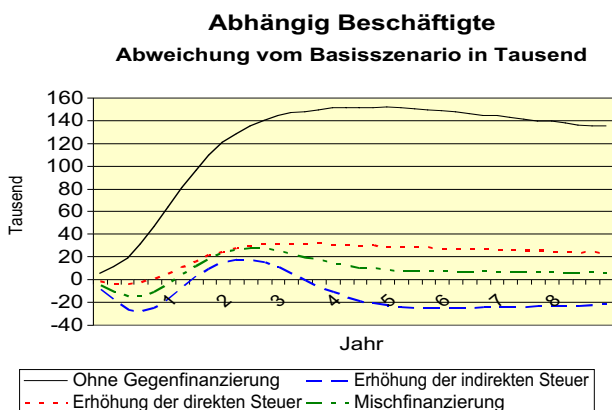
Beispielhaft für eine Gegenfinanzierung über eine Anhebung der direkten Steuer sei hier eine Erhöhung des Solidaritätszuschlags dargestellt. Diese Variante wird ge-

wählt, weil es wegen des hohen Aggregationsgrades des Modells nicht möglich ist, z.B. die Einkommensteuersätze direkt zu variieren. Variationen können entweder beim Aufkommen der direkten Steuern insgesamt oder beim Solidaritätszuschlag vorgenommen werden. Letzteres erscheint transparenter, da hier die Mehrbelastung eindeutig Arbeitnehmern und Unternehmen zugeordnet werden kann.

Um die einprozentige Beitragssatzsenkung über den Solidaritätszuschlag zu finanzieren, wäre eine Anhebung um 3 Punkte erforderlich. Dadurch verringert sich zunächst das verfügbare Einkommen und damit auch die Konsumnachfrage. Der Teil, der von den Unternehmen getragen wird, erhöht außerdem die Kosten der Unternehmen. Deshalb sinkt auch die Investitionsnachfrage gegenüber einer Situation ohne Gegenfinanzierung. Da die Nettokostenentlastung der Unternehmen aber immer noch positiv ist, ist die Investitionsnachfrage noch höher als im Basisszenario. Insgesamt ergibt sich so ein leicht positiver Beschäftigungseffekt von gut 20.000 bis 25.000 gegenüber dem Basisszenario bei nahezu unveränderter Produktion – je nachdem, ob die Löhne endogen oder exogen bestimmt sind (Abbildung 5a/6a).

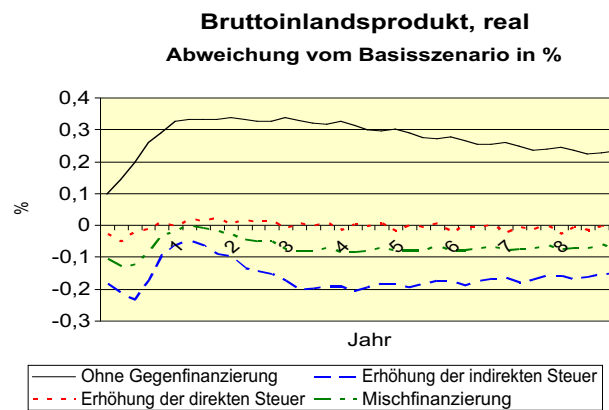
Abbildung 6: Auswirkungen einer Beitragssatzsenkung um einen Prozentpunkt bei unterschiedlichen Arten der Gegenfinanzierung und endogener Lohnentwicklung

Abbildung 6a



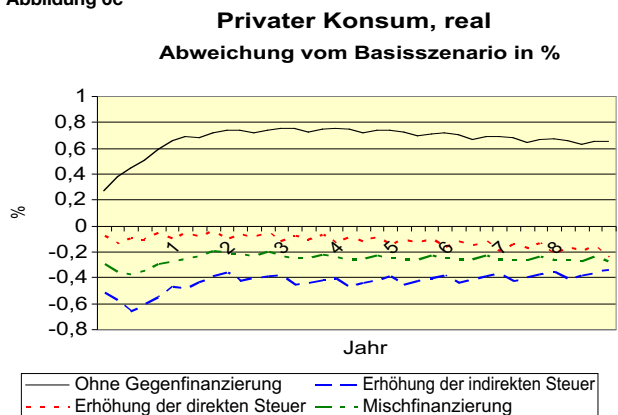
Quelle: IAB-Berechnungen mit dem IAB/RWI-Modell.

Abbildung 6b



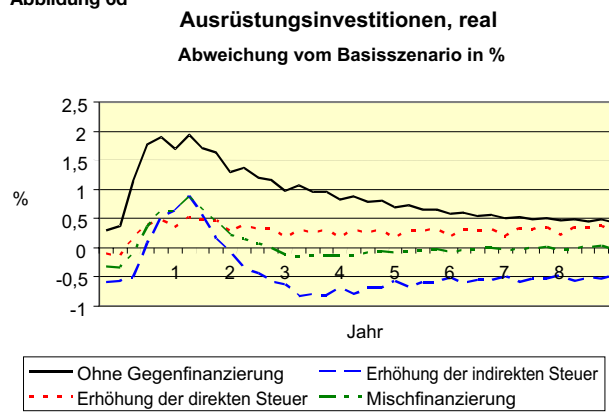
Quelle: IAB-Berechnungen mit dem IAB/RWI-Modell.

Abbildung 6c



Quelle: IAB-Berechnungen mit dem IAB/RWI-Modell.

Abbildung 6d



Quelle: IAB-Berechnungen mit dem IAB/RWI-Modell.

Auch eine Umfinanzierung der sozialen Sicherung zu Lasten der direkten Steuern führt demnach nicht zu bedeutenden Beschäftigungseffekten. Die leicht positive Wirkung kommt hier dadurch zustande, dass die Unternehmen insgesamt leicht entlastet werden.

Gegenfinanzierung über Ausgabenkürzung

Auch durch eine Gegenfinanzierung über Ausgabenkürzungen (in den Sozialversicherungshaushalten bzw. den Staatshaushalten) vermindern sich die Beschäftigungseffekte einer einprozentigen Senkung der Sozialversicherungsbeiträge deutlich. Unter bestimmten Bedingungen können sogar stark negative Beschäftigungseffekte auftreten. Dies haben frühere Simulationsrechnungen mit der IAB/Westphal-Version des SYSIFO-Modells gezeigt (vgl. Zika 1997). So wirkt sich beispielsweise eine Gegenfinanzierung mittels geringerer Staatsinvestitionen stark negativ auf die Beschäftigung aus (nach 6 Jahren beinahe -130.000 Erwerbstätige alleine in Westdeutschland). Eine Senkung der staatlichen Investitionen bzw. allgemein der Investitionen wirkt zunächst direkt durch den Nachfrageentzug negativ auf die Beschäftigung. Dieser negative Effekt verstärkt sich in den Folgeperioden

durch den Kapazitätseffekt der Investitionen, der zu einer Reduzierung des Produktions- und des Arbeitsplatzpotenzials führt.

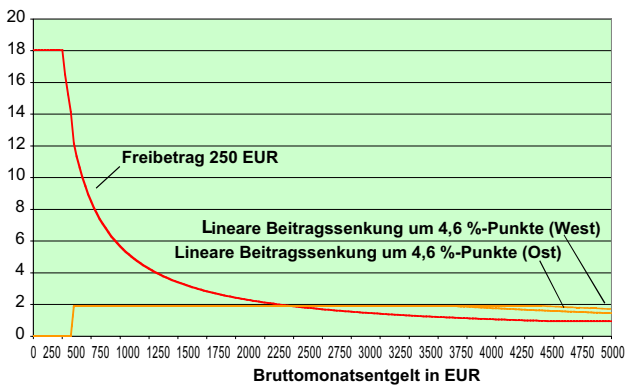
Auch eine Gegenfinanzierung über geringere Sachausgaben der Gebietskörperschaften hat in den ersten beiden Jahren aufgrund des Nachfrageentzugs einen negativen Einfluss auf die Beschäftigung. Mittel- und langfristig wird diese geringere Nachfrage jedoch durch die Kostenentlastung der Unternehmen kompensiert, so dass nach 5–10 Jahren praktisch keine Auswirkung auf die Beschäftigung feststellbar ist.

Demgegenüber wirkt sich für die Beschäftigung eine Gegenfinanzierung über Kürzung der staatlichen Transferzahlungen an die privaten Haushalte positiv aus, weil die privaten Haushalte dazu neigen, bei geringerem verfügbarem Einkommen (z.B. infolge geringerer erhaltener Transferzahlung) nicht sofort das Konsumverhalten zu ändern, sondern erst das angesparte Vermögen anzugreifen. In mittlerer und langer Frist müsste der Konsum letztendlich doch eingeschränkt werden, doch greifen dann die sich aus der Kostenentlastung der Unternehmer ergebenden Preis- und Zinssenkungen, so dass auch mittel- und langfristig leicht positive Beschäftigungseffekte zu verzeichnen wären.

4.3 Lineare Senkung versus asymmetrische Senkung

Alternativ zu einer linearen Senkung könnte man auch an eine asymmetrische Senkung der Sozialabgaben denken, die für eine stärkere Entlastung am unteren Ende der Lohnskala sorgen würde. Ein Beispiel für eine asymmetrische Senkung der Sozialabgaben ist die Einführung eines Freibetrags bei den Sozialabgaben, der zu einer degressiven Entlastung bei den Arbeitskosten führt (vgl. Abbildung 7). In der Abbildung wird einem Freibetrag von 250 EUR monatlich eine Beitragssatzsenkung zur Rentenversicherung um 4,6 Prozentpunkte gegenübergestellt. Diese Werte wurden gewählt, weil seit Beginn dieses Jahres ein DGB-Vorschlag mit einem Freibetrag in dieser Höhe existiert (o.V. 2003). Ein Gutachten zu diesem Vorschlag hat gezeigt, dass ein Freibetrag von 250 EUR in etwa die gleichen Einnahmehausfälle für die Sozialversicherungen nach sich zieht, wie eine Beitragssatzsenkung zur Rentenversicherung um 4,6 Prozentpunkte (vgl. Kaltenborn/Koch/Kress/Walwei/Zika 2003).

Abbildung 7: Monatliche Entlastung der Arbeitskosten je Beschäftigten im Jahr 2000
– in % der Arbeitskosten –



Quelle: IAB-Berechnungen.

Die hier untersuchte Variante mit einem Freibetrag von 250 EUR monatlich für Arbeitgeber *und* Arbeitnehmer würde für das Sozialversicherungssystem Folgendes bedeuten. Oberhalb des Freibetrages würde der jeweils aktuelle Beitragssatz gelten. Dies würde konsequenterweise mit einer Aufhebung der geltenden Regelungen zur geringfügigen Beschäftigung einhergehen.¹³ Im Folgenden werden die Ergebnisse einer Studie vorgestellt, die die Effekte eines Freibetrags auf Höhe und Struktur der Beschäftigung – insbesondere im Vergleich zu einer linearen Senkung der Sozialabgaben mit gleichem Entlastungsvolumen – untersucht.¹⁴

Die Einführung eines Freibetrages bei den Sozialabgaben hätte sowohl Konsequenzen für das Arbeitsangebot der Arbeitnehmer als auch die Arbeitsnachfrage der Unternehmen. Wird darüber hinaus eine Gegenfinanzierung berücksichtigt, ergeben sich in Abhängigkeit von der Art der Finanzierung weitere Arbeitsmarktwirkungen. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist ein Aspekt besonders zu beachten: Wenngleich sich oberhalb der Freibetragsgrenze an den in der Arbeitsmarkttheorie bedeutsamen Grenz-

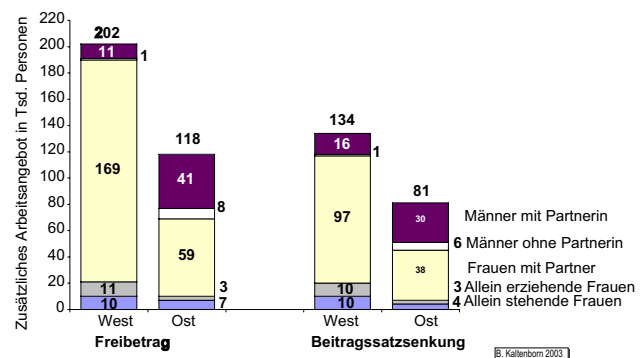
kosten bzw. Grenzerträgen einer zusätzlichen Arbeitsstunde nichts verändert, würden jedoch bei Einführung des Freibetrags die Grenzkosten bzw. Grenzerträge der Beschäftigung eines zusätzlichen Arbeitnehmers sinken. Ein Freibetrag bei den Sozialabgaben entlastet Geringverdiener und ihre Arbeitgeber grundsätzlich überproportional. Bei Geringverdienern sind von einer gleichen absoluten Entlastung jedoch größere Arbeitsmarktwirkungen als von höher Verdienenden zu erwarten, denn die relative Entlastung ist hier größer. Um genau diesen in Köpfen gemessenen Beschäftigungs- und Arbeitsmarkteffekt geht es bei den nachfolgenden Rechnungen und Resultaten.

Arbeitsangebotseffekte

Die Arbeitsangebotswirkungen eines Freibetrags bei den Sozialabgaben wurden mit der gleichen Methodik wie die Konsequenzen einer Senkung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung um einen Prozentpunkt untersucht (Abschnitt 4.1.).

Bei einem Freibetrag von 250 EUR monatlich ist mit höheren Arbeitsangebotswirkungen als bei einer (linearen) Senkung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung mit gleichem Entlastungsvolumen zu rechnen. Hier wirkt sich die erwähnte überproportionale Entlastung der Geringverdiener aus. Diese asymmetrische Entlastung führt zu einem etwa anderthalb mal so großen Arbeitsangebotseffekt. Während bei einem Freibetrag von 250 EUR monatlich mit einem zusätzlichen Arbeitsangebot von 320.000 Personen zu rechnen ist, wären es bei einer linearen Beitragssatzsenkung mit gleichen Beitragsausfällen „nur“ etwa 215.000 Personen (vgl. Abbildung 8).

Abbildung 8: Arbeitsangebotseffekte eines Freibetrags bei den Sozialabgaben in Höhe von 250 EUR monatlich und einer linearen Beitragssatzsenkung mit gleichen Beitragsausfällen



Anmerkung: Prognosen längsschnittgewichtet für 2000/2001; es sind nur die Wirkungen der Mittelaufbringung, nicht jedoch jene der Mittelverwendung berücksichtigt; Variante L (individuell langfristige Perspektive) des Simulationsmodells SIMTRANS.

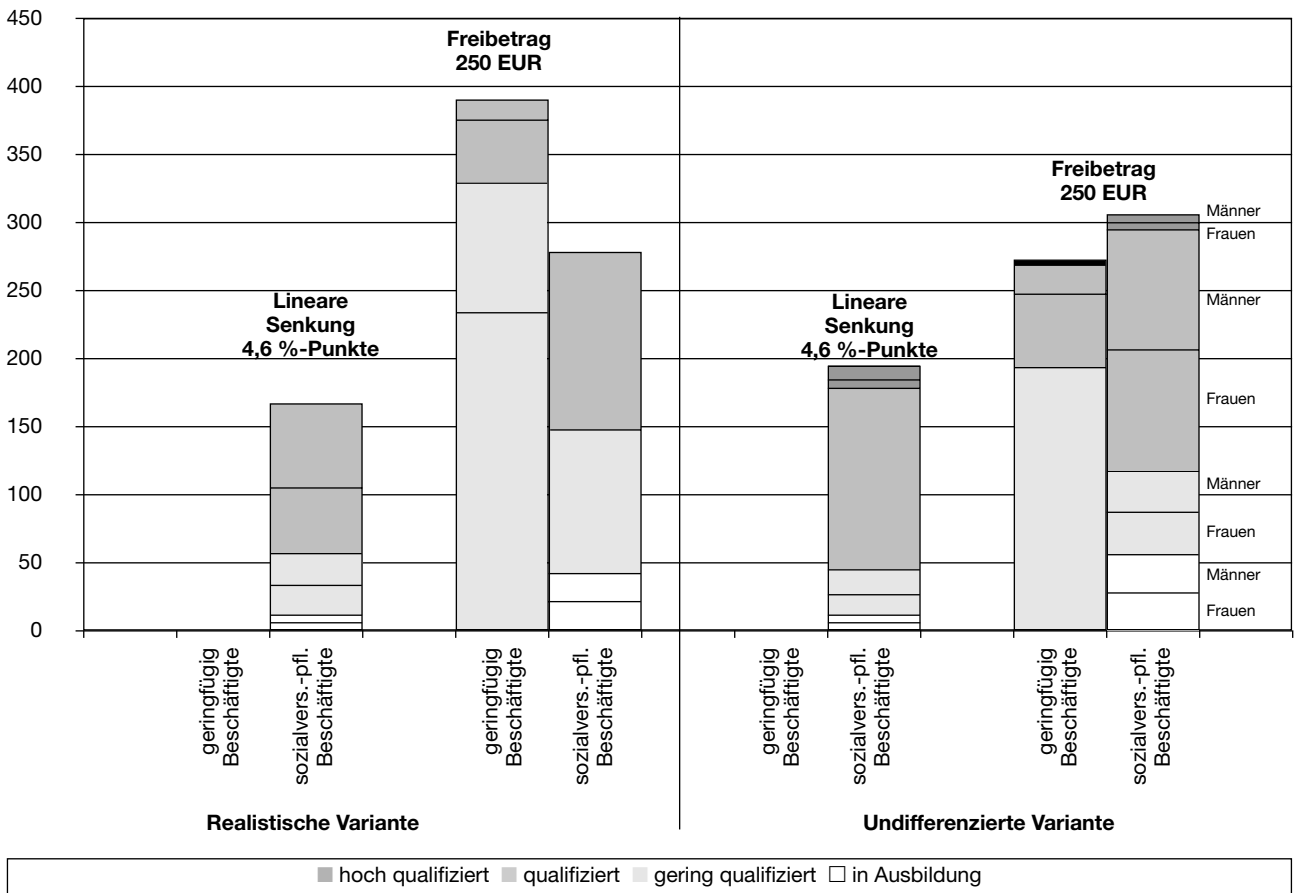
Quelle: Kaltenborn/Koch/Kress/Walwei/Zika 2003.

¹³ Die nachfolgenden Ergebnisse beziehen sich mangels aktueller Daten auf die gesetzlichen Regelungen der geringfügigen Beschäftigung, die bis 31.3.2003 galten.

¹⁴ In der Langfassung des Gutachtens wurden auch die Konsequenzen eines Freibetrags in Höhe von 200 EUR und 325 EUR untersucht.

Abbildung 9: Arbeitsnachfrageeffekte eines Freibetrags von 250 EUR im Vergleich zu einer Beitragssatzsenkung um 4,6 Prozentpunkte

– in 1000 Personen –



Quelle: IAB-Berechnungen

Bei einem Vergleich der Struktur der Arbeitsangebotseffekte hätten bei Realisierung eines Freibetrags die westdeutschen Frauen mit Partner (mit mehr als der Hälfte) einen noch etwas größeren Anteil am Gesamteffekt als bei einer linearen Beitragssatzsenkung. Entsprechend sind die Anteile der übrigen Personengruppen etwas geringer. Außerdem ist aufgrund der überproportionalen Beitragsentlastung bei geringen Monatsvergütungen davon auszugehen, dass ein entsprechender Personenkreis auch überproportional zu einer Erwerbstätigkeit motiviert wird. Dabei kann es sich auch um teilzeitbeschäftigte Frauen mit (vollzeit-)erwerbstätigem Partner handeln.

Arbeitsnachfrageeffekte

Zur Quantifizierung der Arbeitsnachfragewirkungen wird wie bei der 1-prozentigen Beitragssatzsenkung zunächst ein ceteris-paribus-Ansatz gewählt. Datenbasis ist wiederum das Jahreszeiträummaterial des IAB. Allerdings werden für die Arbeitskostenelastizitäten nur mehr zwei Varianten unterschieden, die realistische und die undifferenzierte Variante. Die optimistische Variante verstärkt letztendlich nur die Effekte der realistischen. Abbildung 9 veranschaulicht das Ergebnis dieser Analyse.

Wie bereits gezeigt, ist die relative Arbeitskostenentlastung je Beschäftigten umso höher, je niedriger das Bruttomonatsentgelt ist. Daher ist es auch nicht verwunderlich, dass die Unternehmer infolge eines Freibetrages – im Gegensatz zur linearen Beitragssenkung – hauptsächlich zusätzlich Arbeitsplätze für geringfügig Beschäftigte zur Verfügung stellen würden. Aber auch Stellen mit geringen Qualifikationsanforderungen und Stellen, die bislang von Frauen besetzt wurden, dürften von den Unternehmern überproportional geschaffen werden, was letztendlich ebenfalls mit dem im Durchschnitt niedrigeren Einkommen dieser Stelleninhaber zusammenhängt. Insgesamt würde demnach ein Freibetrag von 250 EUR dazu führen, dass die Unternehmer mit den in der realistischen Variante zugrunde gelegten Elastizitäten unter sonst gleichen Bedingungen rund 670.000 Arbeitsplätze zusätzlich schaffen würden, wovon rund 390.000 Arbeitsplätze solche Stellen wären, die mit bislang geringfügig Beschäftigten besetzt waren, und 280.000 sozialversicherungs-pflichtige Arbeitsplätze (mit einem monatlichen Lohn über 325 EUR) wären. Von diesen 670.000 Arbeitsplätzen hätten rund 430.000 nur geringe Qualifikationsanforderungen. Bei gleicher Geschlechteraufteilung wie in der Vergangenheit würden diese 430.000 Stellen von 290.000

Frauen und 140.000 Männer besetzt werden. Damit wäre die Freibetragsregelung nicht nur mit hohen positiven Effekten auf die Nachfrage nach Arbeitskräften verbunden, sondern würde auch die Arbeitsmarktchancen gering Qualifizierter und Frauen verbessern. Allerdings muss bei dieser Analyse offen bleiben, wer die zusätzlich geschaffenen 670.000 Arbeitsplätze tatsächlich besetzen wird. So ist bei weiterhin hoher Arbeitslosigkeit davon auszugehen, dass sowohl besser Qualifizierte in niedrig entlohnte Beschäftigung als auch Männer vermehrt in Teilzeit drängen werden.

Kreislaufwirkungen

Mit dem makroökonomischen IAB/RWI-Modell konnte lediglich eine lineare Senkung der Sozialabgaben untersucht werden. Plausibilitätsüberlegungen auf der Basis der Ergebnisse lassen aber dennoch Aussagen zu den gesamtwirtschaftlichen Wirkungen des Freibetragsmodells zu.

Ansatzpunkt ist dabei, dass das Modell wegen seines hohen Aggregationsgrades nur durchschnittliche Arbeitsnachfrageelastizitäten und lineare Beitragssatzsenkungen abbilden kann. Dies dürfte zu einer Unterschätzung der tatsächlich auftretenden Effekte führen. Denn – wie bei den Rechnungen zur Arbeitsnachfrage gezeigt – ist zusätzliche Beschäftigung vor allem im Bereich niedrig qualifizierter Arbeit mit relativ hohen Nachfrageelastizitäten zu erwarten, der vom Modell nicht abgebildet wird. Allerdings ist auch zu erwarten, dass in diesem Segment relativ viele Beschäftigungsverhältnisse mit geringen Arbeitszeiten und dementsprechend geringerem Einkommen entstehen, so dass gesamtwirtschaftlich der Anstieg der Kopfzahlen deutlich höher sein dürfte als der Anstieg von Arbeitsvolumen und Einkommen.

Insgesamt kann man daher – auch bei Berücksichtigung der makroökonomischen Kreislaufzusammenhänge und der Wirkungen der Finanzierung der Beitragsausfälle – zumindest bei tarifpolitischer Flankierung von positiven Beschäftigungswirkungen eines Freibetrags bei den Sozialabgaben ausgehen, die durchaus im sechsstelligen Bereich liegen können. Dieses Ergebnis bezieht sich allerdings auf die gesetzlichen Regelungen, die bis 31. März 2003 galten. Plausibilitätsüberlegungen zeigen aber, dass eine Berücksichtigung der Neuregelungen zum 1.4.2003 (Stichwort: „Mini-“ und „Midi-Jobs“) weder die Richtung noch die Größenordnung der errechneten Effekte in Frage stellt (vgl. Kaltenborn/Koch/Kress/Walwei/Zika 2003).

5 Fazit

Die Angebots- und Nachfrageanalysen haben gezeigt, dass durch eine Senkung der Sozialabgaben ceteris paribus zusätzliche Arbeitskräfte zu einer Beschäftigungsaufnahme motiviert werden können und Unternehmen bereit wären, zusätzliche Arbeitskräfte einzustellen. Dies gilt auch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene. Ohne Gegenfinanzierung prognostiziert das Kreislaufmodell für eine lineare Senkung der Sozialabgaben um einen Prozentpunkt

Tabelle 3: Mittelfristige Wirkungen einer linearen Beitragssatzsenkung um einen Prozentpunkt auf die Beschäftigung im Kreislaufmodell

| Tarifpolitische Flankierung | Ohne Gegenfinanzierung | Gegenfinanzierung durch Anhebung | |
|-----------------------------|------------------------|----------------------------------|------------------|
| | | indirekter Steuern | direkter Steuern |
| mit | +160.000 | +30.000 | +20.000 |
| ohne | +150.000 | -20.000 | +20.000 |

Anmerkung: Referenz ist der Rechtsstand vor der Neuregelung der Geringfügigkeit und der Einführung einer Gleitzone zum 1. April 2003.

Quelle: IAB-Berechnungen mit dem IAB/RWI-Modell.

eine dauerhafte Zunahme der Arbeitsnachfrage und damit der Beschäftigung um 150.000 bis 160.000 Personen (vgl. Tabelle 3). Bei einer Gegenfinanzierung durch indirekte oder direkte Steuern oder einer Kombination daraus ergeben sich deutlich geringere oder sogar leicht negative Beschäftigungswirkungen. Dabei wäre eine Tarifpolitik, die sich weder durch die Einführung eines Freibetrags noch durch die notwendigen Steuererhöhungen beeinflussen lässt, beschäftigungspolitisch vorteilhaft. In diesem Fall ergäben sich bei einer ausschließlichen Finanzierung einer linearen Senkung der Beitragssätze um einen Prozentpunkt durch indirekte Steuern dauerhaft zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten für etwa 30.000 Personen, bei einer Finanzierung ausschließlich durch direkte Steuern¹⁵ für etwa 20.000 Personen. Sofern steuerinduzierte Preiserhöhungen zu höheren Tarifabschlüssen führen, wären die beschäftigungspolitischen Wirkungen einer Finanzierung ausschließlich durch indirekte Steuern leicht negativ. Eine Finanzierung ausschließlich durch direkte Steuern würde wiederum für etwa 20.000 Personen zusätzlich Beschäftigung schaffen, weil dadurch insbesondere die Unternehmen insgesamt entlastet würden.

Wird die Senkung der Sozialabgaben in asymmetrischer Form, z.B. durch einen Freibetrag realisiert, ergeben sich deutlich höhere Arbeitsmarkteffekte als bei einer linearen Senkung mit identischem Entlastungsvolumen. Hiervon profitieren arbeitsintensive Betriebe, Tätigkeiten mit geringen Qualifikationsanforderungen und niedriger Entlohnung sowie aufgrund einer Tendenz zur Nivellierung der Arbeitszeiten Teilzeitbeschäftigungen auch oberhalb der Geringfügigkeitsschwelle. Dieser Aspekt ist vor allem deshalb wichtig, weil im Bereich niedriger Einkommen und fehlender Qualifikationen ein besonders großer Mangel an Arbeitsplätzen besteht. Genau dieses Arbeitsmarktsegment würde durch eine asymmetrische Senkung der Sozialabgaben besonders begünstigt, weil hier die Entlastung bei den Arbeitskosten und die Verringerung des Lohnkeils am stärksten sind. Damit könnte dieser Pro-

¹⁵ In den Rechnungen wurde eine Anhebung des Solidaritätszuschlags modelliert.

blengruppe durch eine asymmetrische Senkung der Sozialabgaben der (Wieder-)Einstieg in den Arbeitsmarkt erleichtert werden. Sie werden um so größer ausfallen, je mehr die Tarifpolitik auf eine Kompensation der Steuererhöhungen verzichtet. Um die zusätzlichen Beschäftigungschancen gering qualifizierter und entlohnter Arbeitskräfte durch eine asymmetrische Senkung der Sozialabgaben realisieren zu können, käme es bei der Ausgestaltung der flankierenden Lohnpolitik darauf an, dass es infolge der vermutlich auch die „kleinen Leute“ treffenden Steuererhöhungen nicht zu einer überproportionalen Anhebung der unteren Lohngruppen kommt. Dieser abschließende Befund macht nochmals deutlich, wie wichtig das enge Zusammenspiel von Fiskal- und Tarifpolitik ist.

Methodischer Anhang

1. SIMTRANS

Die empirische Analyse der Arbeitsangebotseffekte von Beitragsentlastungen basiert auf drei wesentlichen Komponenten:¹⁶

– *Datengrundlage:* Die empirische Analyse stützt sich auf die anonymisierten Individualdaten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP). Das SOEP ist eine Wiederholungsbefragung von Haushalten und ihren erwachsenen Mitgliedern in Westdeutschland seit 1984 und in Ostdeutschland seit 1990.¹⁷ Für die Wirkungsanalyse werden unmittelbar lediglich die Daten für 2000 verwendet.

– *Steuer-Transfer-Simulation:* Sowohl der Status quo des deutschen Steuer-Transfer-Systems als auch die untersuchten Reformvarianten werden mit dem eigenen Mikrosimulationsmodell SIMTRANS abgebildet. SIMTRANS kann nicht nur auf beliebig konstruierte Fallbeispiele, sondern auch auf die Individualdaten des SOEP angewendet werden. Simuliert werden für jedes Individuum bzw. jeden Haushalt direkte Steuern und Abgaben sowie staatliche und private Transfers. Als Resultat ergibt sich für jeden Haushalt auch das Nettoeinkommen bei gegebenem und alternativen Erwerbsumfängen seiner Mitglieder. Dies ist die Grundlage für die Analyse der Arbeitsangebotseffekte auf Basis mikroökonomischer Schätzungen. Auch der Einfluss von Reformvarianten auf das Haushaltsnettoeinkommen lässt sich mit dem Simulationsmodell ermitteln. Dies ist die Grundlage für die Ermittlung von Arbeitsangebotseffekten. Für die Analyse wird jeweils der Rechtsstand der zugrunde liegende Daten verwendet, für die Wirkungsanalyse unmittelbar also der Rechtsstand 2000.

– *Ökonometrie:* Für die Ableitung von Auswirkungen auf das Arbeitsangebot wird zudem auf (eigene) ökonometrische Schätzungen der Determinanten des Arbeitsangebots zurückgegriffen. Dabei wird nur die Veränderung der gewünschten Arbeitsmarktpartizipation, nicht jedoch eine etwaige Anpassung im Erwerbsumfang (Arbeitszeit) ermittelt. Als mögliche Determinante der Arbeitsmarktpartizipation wird u.a. das erzielbare Haushaltsnettoeinkommen ohne Erwerbstätigkeit und das zusätzlich durch eine Vollzeitbeschäftigung erzielbare Haushaltsnettoeinkom-

men berücksichtigt. Bei Personengruppen, bei denen Teilzeitbeschäftigungen relevant sind (Frauen mit Ehe- oder Lebenspartner und westdeutsche allein erziehende Frauen), wurde dieses zusätzliche Haushaltsnettoeinkommen aufgeteilt. Berücksichtigt wurde hier auch das durch eine Teilzeitbeschäftigung von 18 Stunden wöchentlich zusätzlich resultierende Haushaltsnettoeinkommen. Werden die erzielbaren Haushaltsnettoeinkommen im Status quo durch jene bei alternativen Reformvarianten ersetzt, so ergeben sich die jeweiligen Arbeitsangebotseffekte.

2. Jahreszeitraummaterial der Beschäftigtenstatistik

Zur Beantwortung der Frage, wie viele Beschäftigte vom Unternehmen aufgrund der Arbeitskostenentlastung je Beschäftigten zusätzlich eingestellt werden, wird eine Datenbasis benötigt, die Auskünfte hinsichtlich des erzielten Arbeitentgelts und der Qualifikation gibt. Die Informationen über das Arbeitentgelt werden benötigt, weil ab der Beitragsbemessungsgrenze die relative Arbeitskostenentlastung von der Höhe des Arbeitentgelts abhängt. Eine Disaggregation bezüglich der Qualifikation erscheint deshalb sinnvoll, weil davon auszugehen ist, dass die Arbeitskostenelastizität für gering qualifizierte Arbeit höher sein dürfte als für qualifizierte Arbeit. Neben diesen beiden Unterscheidungsmerkmalen erfolgt darüber hinaus noch eine Aufteilung nach dem Geschlecht. Dies ermöglicht genauere Aussagen zu den Arbeitsmarktchancen und -risiken.

Eine Datenbasis, die Informationen über diese Merkmale beinhaltet, ist das Jahreszeitraummaterial des IAB. In das Jahreszeitraummaterial gehen alle Beschäftigungsmeldungen der Arbeitgeber ein. Es werden also alle sozialversicherungspflichtigen und geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse eines Jahres gesammelt. Unter anderem beinhaltet ein Datensatz (ein Beschäftigungsverhältnis) des Jahreszeitraummaterials Informationen über

- die Versicherungsnummer des Beschäftigten,
- Anfangszeitpunkt und Endzeitpunkt der Beschäftigung,
- Höhe des Arbeitentgelts,
- das Geschlecht des Beschäftigten,
- die Stellung im Beruf,
- die formale Qualifikation,
- den Arbeitsort und
- die Art des Beschäftigungsverhältnisses (geringfügig oder sozialversicherungspflichtig).

Die Informationen bezüglich der Stellung im Beruf geben einerseits Aufschluss darüber, ob sich ein Beschäftigter in Ausbildung befindet, andererseits lassen sich damit die Angaben über die formale Qualifikation nochmals überprüfen. So werden beispielsweise gering qualifizierte Beschäftigungsverhältnisse, die gleichzeitig im Betrieb die Stellung eines Facharbeiters oder Meisters innehaben, den Qualifizierten zugerechnet.

¹⁶ Die Schätzungen am aktuellen Rand werden ausführlicher von Kaltenborn/Koch/Kress/Walwei/Zika (2003:73-104), die grundlegende Methodik wird von Kaltenborn (2000) dargestellt.

¹⁷ Vgl. ausführlicher SOEP Group (2001).

Aus den Informationen des Jahreszeitraummaterials ließen sich zwar bereits die Klassen hinsichtlich der gewünschten Kriterien bilden. Allerdings würden damit nur Informationen über die Anzahl von Beschäftigungsverhältnissen vorliegen. Dies ist aber aus einem bestimmten Grund nicht unproblematisch. Da ein Arbeitnehmer innerhalb eines Jahres durchaus verschiedene Beschäftigungsverhältnisse innehaben kann, sei es weil er die Stellung wechselt, weil er Gelegenheitsarbeiter ist oder einer Mehrfachbeschäftigung nachgeht, ist die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse größer als die durchschnittliche Zahl der Beschäftigten eines Jahres. Um den Jahresdurchschnitt zu generieren, wird aus dem Jahreszeitraummaterial daher zunächst jeweils zum Monatsletzten eine Stichtagserhebung gezogen und somit die an diesem Tag Beschäftigten hinsichtlich der gewünschten Merkmale erfasst. Anschließend wird aus diesen 12 Stichtagsergebnissen noch der Jahresdurchschnitt gebildet, so dass letztendlich eine Datenbasis vorliegt, die die Anzahl der durchschnittlich Beschäftigten disaggregiert nach dem Einkommen, dem Geschlecht, der Qualifikation und dem Arbeitsort ausweist. Das zurzeit aktuellste, verfügbare Datenmaterial bezieht sich auf das Jahr 2000.

3. IAB/RWI-Modell

Das RWI-Modell ist ein typisches Kurzfrist-Modell mittlerer Größe (etwa 120 Gleichungen in der Originalversion), das auf Quartalsdaten basiert.¹⁸ Durch Verhaltens- und Definitionsgleichungen werden v. a. die gesamtwirtschaftliche Nachfrage (und damit Produktion und Beschäftigung), die Preise, die Einkommensverteilung und -entstehung sowie die Staatsaktivität erklärt.

Wie auch in anderen Modellen dieser Art liegt keine geschlossene Theorie zugrunde: Die Grundidee ist keynesianisch, was sich vor allem darin äußert, dass die Produktion nachfrageseitig determiniert ist. Es finden sich jedoch auch neoklassische und monetaristische Züge in einzelnen Gleichungen, wie z.B. der Zinssatz in der Konsumfunktion. Der Arbeitsmarkt hat Elemente der neuen keynesianischen Makroökonomie: Die Beschäftigung wird im Wesentlichen durch die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und eine Lohnvariable erklärt, die Lohnbildung durch einen erweiterten Phillipskurvenansatz. Im RWI wird für Projektions- und Simulationszwecke die Lohnbildung allerdings häufig exogenisiert. Das Arbeitsangebot – abgebildet durch das Erwerbspersonenpotenzial – ist im RWI-Modell exogen vorgegeben und als hinreichend groß unterstellt. Exogen sind auch die wichtigen Determinanten des Außenhandels, eine Reihe von wirtschaftspolitischen Instrumentvariablen und die Zinsen (wegen ihrer weitestgehenden Bestimmung durch den Weltmarkt).

Die ökonometrische Schätzung des Modells geschieht gleichungswise mit OLS, den Stützbereich bilden dabei die jeweils letzten 40 Quartale (moving-window-Verfahren). In der aktuell verwendeten Version des Modells reicht der Stützzeitraum für die Schätzungen vom 3. Quartal 1992 bis zum 2. Quartal 2002. Bei der Simula-

tion des – schwach linearen – Modells wird das Gauss-Seidel-Verfahren verwendet.

In der IAB-Version wurde das RWI-Modell um einen detaillierten Arbeitsmarktteil erweitert. Für die vorliegende Fragestellung ist diese Erweiterung aber nur insofern von Relevanz, als dass die gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsfunktion gegenüber der Originalversion leicht modifiziert ist, indem auch die durchschnittliche Arbeitszeit als erklärende Variable aufgenommen wurde.

Literaturverzeichnis

- Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (2003): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2003. In: HWWA-Report 225.
- Bach, Hans-Uwe/Spitznagel, Eugen (2003): Was kostet uns die Arbeitslosigkeit? Gesamtfiskalische Modellrechnungen. IAB-Kurzbericht Nr. 10.
- Bach, Stefan/Steiner, Viktor/Teichmann, Dieter/DIW (Hrsg.) (2002): Berechnungen zum Reformvorschlag „Arbeit für viele“. Berlin.
- Beißinger, Thomas (1996): Inflation und Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland – eine Analyse anhand von Modellen mit unvollkommenem Wettbewerb. Marburg.
- Bellmann, Lutz/Hujer, Reinhard/Radic, Dubravko (2002): Beschäftigungswirkungen technisch-organisatorischen Wandels. Eine mikroökonomische Analyse mit dem Linked IAB-Panel. In: MittAB. 4, S. 506-522.
- Bosch, Gerhard (2003): Sind Niedriglöhne der Motor für Dienstleistungen? In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, H.1, S. 36-50.
- Boss, Alfred (2002): Sozialhilfe, Lohnabstand und Leistungsanreize empirische Analyse für Haushaltstypen und Branchen in West- und Ostdeutschland. Berlin u.a.
- Breuer, Wilhelm/Engels, Dietrich (1994): Bericht und Gutachten zum Lohnabstandsgebot. In: Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie und Senioren.
- Breyer, Friedrich (2003): Lohnabstandsgebot und Anspruchslohn. Zu den Vorschlägen einer Sozialhilfereform. In: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Vierteljahrshefte, H.1, S. 83-93.
- Buch, Holger (1995): Steigende Sozialversicherungsbeiträge durch Zunahme von ungeschützten Beschäftigungsverhältnissen. In: Sozialer Fortschritt, H. 6, S. 148-154.
- Buhr, Petra/Gangl, Markus/Rentzsch, Doris (1998): Wege aus der Sozialhilfe – Wege in den Arbeitsmarkt? Chancen zur Überwindung des Sozialhilfebezuges in Ost- und Westdeutschland. In: Heinz, Walter R./Dressel, Werner/Blaschke, Dieter/Engelbrech, Gerhard (Hrsg.): Was prägt Berufsbiographien? Lebenslaufdynamik und Institutionenpolitik. In: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB), Nr. 215. Nürnberg, S. 291-316.

¹⁸ Für eine ausführliche Darstellung des RWI-Modells vgl. Heilemann 2003.

- Bundesministerium der Finanzen (2002): Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich. Steuerquoten, Abgabenquoten, Tarife. Ausgabe 2002. Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2002): Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit. Berlin.
- Buscher, Herbert (2003): Arbeitslosengeld II: Anmerkungen zur Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. In: *Wirtschaft im Wandel* 6, S. 179-184.
- DIW, Arbeitsgruppe Konjunktur (2003): Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 2003/2004. In: *DIW-Wochenbericht*, Nr. 1-2, S. 1-47.
- DIW (2001): Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 2003/2004. In: *DIW-Wochenbericht*, Nr. 27-28, S. 421-464.
- Engels, Dietrich (2001): Abstand zwischen Sozialhilfe und unteren Arbeitnehmerinkommen. Neue Ergebnisse zu einer alten Kontroverse. In: *Sozialer Fortschritt*, H. 3, S. 56-62.
- Europäische Gemeinschaften, Kommission (1999): Abgaben- und Sozialleistungssysteme als Anreiz zur Arbeitsaufnahme und Arbeitsplatzschaffung. In: *Europäische Wirtschaft*, Nr. 69, S. 159-183.
- Fitzenberger, Bernd/Franz, Wolfgang (1998): Flexibilität der qualifikatorischen Lohnstruktur und Lastverteilung der Arbeitslosigkeit. Eine ökonometrische Analyse für Westdeutschland. In: Gahlen, Bernhard/Hesse, Helmut/Ramser, Hans Jürgen (Hrsg.): *Verteilungsprobleme der Gegenwart*. Wirtschaftswissenschaftliches Seminar Ottobeuren. Tübingen. S. 47-79.
- Galler, Heinz P. (1999): Arbeitsmarkt und soziale Sicherungssysteme. Empirische Evidenz zu den Anreizwirkungen der sozialen Sicherung; In: *Allgemeines statistisches Archiv*, H. 1, S. 63-87.
- Gebauer, Ronald/Petschauer, Hanna/Vobruba, Georg (2002): Wer sitzt in der Armutfalle? Selbstbehauptung zwischen Sozialhilfe und Arbeitsmarkt. Berlin.
- Hansen, Gerd (1996): Unemployment and the wage wedge in Germany. Simulations of a small cointegrated system. In: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, H. 2, S. 167-183.
- Heilemann, Ullrich (2003): Das RWI-Konjunkturmodell. In: Gaab, Werner/Heilemann, Ullrich/Wolters, Jürgen (Hrsg.): *Arbeiten mit makroökonomischen Modellen*. Heidelberg: Physika.
- Heinze, Rolf G./Streeck, Wolfgang (2003): Optionen für den Einstieg in den Arbeitsmarkt oder: Ein Lehrstück für einen gescheiterten Politikwechsel. In: *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, H. 1, S. 25-35.
- Hoffmann, Edeltraud/Walwei Ulrich (1999): Zusätzliche Arbeitsplätze für einfache Tätigkeiten gesucht. Überlegungen zu Beschäftigungsmöglichkeiten im Niedriglohnbereich. IAB-Werkstattbericht, Nr. 12.
- Hoffmann, Edeltraud/Walwei, Ulrich (2002): Wandel der Erwerbsformen: Was steckt hinter den Veränderungen? In: Kleinhenz, Gerhard (Hrsg.): *IAB-Kompodium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*. BeitrAB 250, S. 135-144.
- Kaltenborn, Bruno (2000): Reformkonzepte für die Sozialhilfe: Finanzbedarf und Arbeitsmarkteffekte. Baden-Baden.
- Kaltenborn, Bruno/Koch, Susanne/Kress, Ulrike/Walwei, Ulrich/Zika, Gerd (2003): Arbeitsmarkteffekte eines Freibetrags bei den Sozialabgaben. München und Mering.
- Kleinert, Jörn/Schimmelpfennig, Axel/Schrader, Klaus/Stehn, Jürgen (2000): Globalisierung, Strukturwandel und Beschäftigung. *Kieler Studien* 308. Kiel.
- Koch, Susanne/Walwei, Ulrich/Wießner, Frank/Zika, Gerd (2002): Wege aus der Arbeitsmarktkrise. IAB-Werkstattbericht Nr. 11.
- Layard, Richard/Nickell, Stephen/Jackman, Richard (1991): *Unemployment. Macroeconomic performance and the labour market*. Oxford.
- Riphahn, Regina/Thalmaier, Anja/Zimmermann, Klaus F. (1999): Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte. Bonn.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002): Jahresgutachten 2002/03 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. In: *Deutscher Bundestag*. Drucksachen, Dr. 15/100, 15.11.2002, 505 S.
- Schmähl, Winfried (2003): Senkung der Lohnnebenkosten in Deutschland – Optionen und Potentiale. In: *Sozialer Fortschritt*, H. 4, S. 83-90.
- Schneider, Hilmar/Kempe, Wolfram (2002): Lohnabstandsgebot kein hinreichendes Kriterium für positive Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich. In: *Wirtschaft im Wandel*, H. 4, S. 85-91.
- Schröder, Christoph (2003): Entwicklung und Struktur der Personalzusatzkosten. In: *Personal Zeitschrift für Human Resource Management*, H. 7, S. 46-49.
- Schwarze, Johannes (2002): Kann die Beschäftigung Geringqualifizierter durch Reformen der Sozialhilfe und Subventionierung geringer Erwerbseinkommen erhöht werden? In: Blasche, Siegfried/Hauff, Michael von (Hrsg.): *Leistungsfähigkeit von Sozialstaaten*. Marburg, S. 183-220.
- Sinn, Hans-Werner/Holzner, Christian/Meister, Wolfgang/Ochel, Wolfgang/Werding, Martin (2002): Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum. In: *Ifo-Schnelldienst*. Wochenberichte, Jg. 55, H. 9, S. 1-52.
- SOEP Group (2001): The German Socio-Economic Panel (GSOEP) after 15 years – Overview. In: *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, Jg. 70, H. 1, S. 7-14.
- Vogler-Ludwig, Kurt (1997): Versicherungsfremde Leistungen in der Sozialversicherung. Wachstums- und Beschäftigungseffekte einer Beitragssenkung. In: *Deutsche Rentenversicherung*, H. 3-4, S. 161-176.
- Weiß, Thomas (1997): Druck der Lohn(neben)kosten oder Last des Kapitalaufwands? In: *Sozialer Fortschritt*, H. 11, S. 264-268.
- Zika, Gerd (1997): Strategiebündel aufgeschnürt – Die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge. IAB-Werkstattbericht, Nr. 7.
- o.V. (2003): Nach der Steuer auch die soziale Sicherung beschäftigungsfreundlich reformieren. Berlin, 14. Januar 2003.