

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 20. November 2006 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Gesetzes über die Festsetzung der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung und der Beiträge und Beitragszuschüsse in der Alterssicherung der Landwirte für das Jahr 2007 - Drucksache 16/3268 -

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Jens Ackermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit für weitere Beitragssenkungen verwenden - Drucksache 16/3091 -

Gustav A. Horn, Düsseldorf

Zu den gesamtwirtschaftlichen Effekten einer Senkung der Lohnnebenkosten bei unterschiedlicher Gegenfinanzierung

Im Folgenden wird der Begriff der Lohnnebenkosten als Synonym für die Beiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zur Sozialversicherung verwendet. Eine Senkung dieser Beiträge reduziert ceteris paribus die Arbeitskosten der Unternehmen. Dadurch sinken für sich genommen die Produktionskosten und Preise und die Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Wirtschaft im Vergleich zum Ausland steigt. Allerdings ist Deutschland derzeit im internationalen Vergleich schon extrem wettbewerbsfähig und ist wiederholt „Exportweltmeister“ geworden. Zur Messung dieser Wettbewerbsfähigkeit darf nicht nur die Höhe der Arbeitskosten insgesamt betrachtet werden – hier liegt Deutschland in Europa im Mittelfeld der „alten“ EU-Länder¹ (vgl. Schaubild 1).

Vielmehr muss auch die Entwicklung der Produktivität mit beachtet werden. Letztlich wird dann die Veränderung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen anhand der Veränderung der Lohnstückkosten gemessen. Und hier zeigt die Entwicklung in Deutschland einen permanenten Zuwachs an Wettbewerbsfähigkeit innerhalb von Europa innerhalb des letzten Jahrzehnts an (vgl. Schaubild 2). Vor diesem Hintergrund ist

daher eine Senkung der Lohnnebenkosten zur Gewinnung von mehr internationaler Wettbewerbsfähigkeit nicht erforderlich.

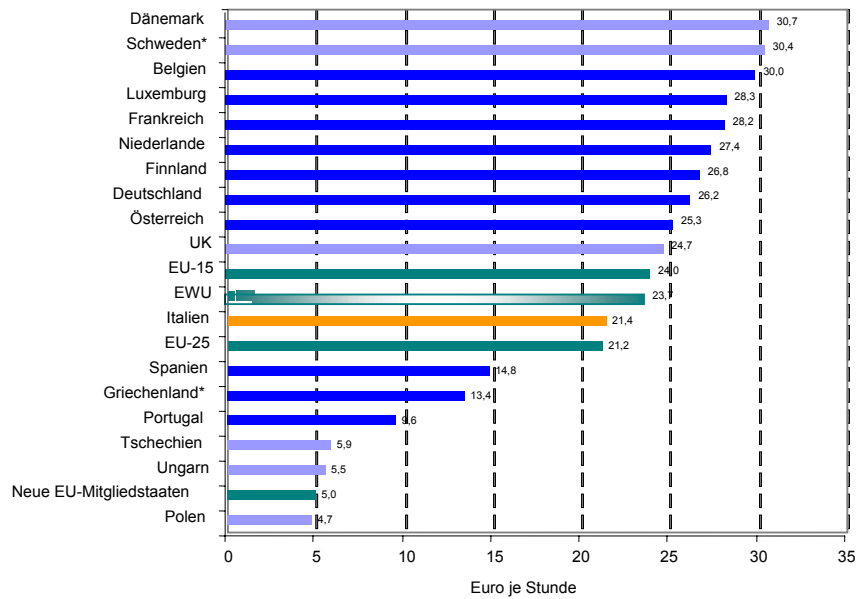
Eine Reduzierung der Arbeitskosten über niedrigere Beiträge wirkt ceteris paribus beschäftigungsfördernd. Hier muss allerdings davor gewarnt werden, sich nennenswerte Beschäftigungseffekte allein von dem Substitutionseffekt zwischen Arbeit und Kapital zu versprechen. Gesamtwirtschaftlich bedeutsamer ist vielmehr, wie die Senkung der Beitragssätze kompensiert wird – über eine Senkung der Ausgaben der Sozialversicherung oder über zusätzliche Steuereinnahmen. Von einer gleichzeitigen Senkung der Ausgaben gehen in der Tendenz negative gesamtwirtschaftliche Impulse aus, da der Multiplikator auf der Ausgabenseite höher ist als auf der Einnahmenseite². Davon ist nicht nur die Beschäftigungs- sondern auch die Gewinnentwicklung betroffen. Dann aber kann ein Substitutionseffekt überhaupt nicht zum Tragen kommen, weil ja auch die Verzinsung des eingesetzten Kapitals reduziert wird. Ein ganz anderes gesamtwirtschaftliches Bild ergibt sich dagegen bei einer Substitution von Beiträgen durch höhere Steuern.

¹ Vgl. A. Dühmann, P. Hohlfeld, G. Horn, C. Logeay, K. Rietzler, R. Zwiener: Arbeitskosten in Deutschland bisher überschätzt. Auswertung der neuen Eurostat-Statistik, in: IMK Report 11/2006

² Dieser Effekt kann bei Ausgabenkürzungen und gleichzeitiger höherer Eigenbeteiligung vermindert werden. Dabei können sich allerdings unerwünschte Verteilungseffekte einstellen

Schaubild 1

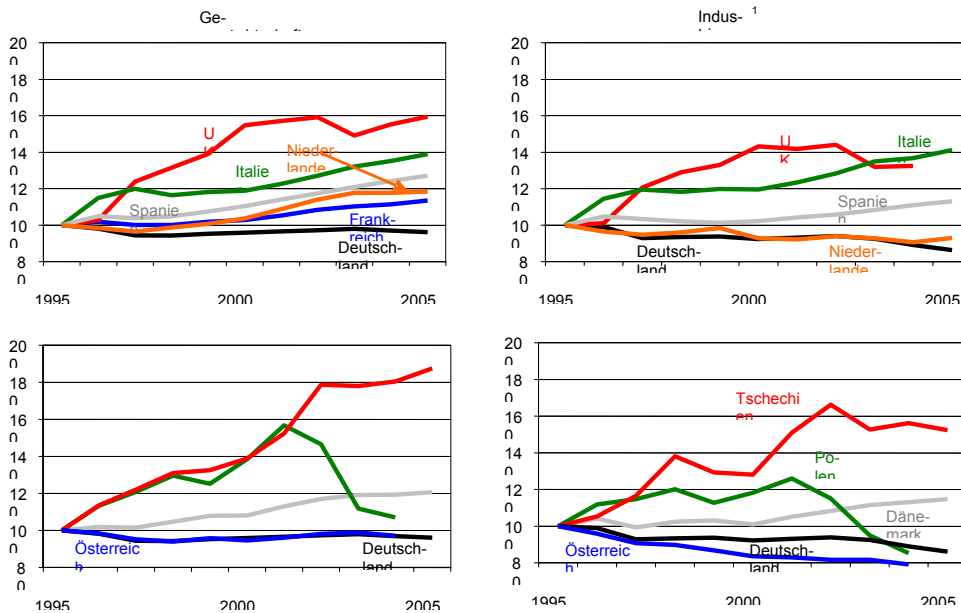
Arbeitskosten in der Industrie und den marktbestimmten Dienstleistungen 2004,



*Für Schweden und Griechenland beziehen sich die Zahlen auf das Jahr 2003. Keine Angaben für Irland.
Quelle: Eurostat.

Schaubild 2

**Entwicklung der Lohnstückkosten im Europäischen Vergleich
Ausgewählte Länder (Index: 1995=100, auf ECU/Euro-Basis)**



1 Verarbeitendes Gewerbe einschließlich Bergbau, Energie und Wasserversorgung (Bereich C,D,E).

Quellen: Reuters EcoWin (Eurostat), Berechnungen des IMK, Wertschöpfung in der Industrie für Frankreich nur ab 2000 verfügbar. Berechnung der Lohnstückkosten auf Basis von Personen, da nicht in allen Fällen Daten der geleisteten Stunden vorhanden sind.

Ein Umstieg auf einen höheren Steueranteil bei gleichzeitiger Senkung der Beitragssätze lässt die gesamte Abgabenquote in der Volkswirtschaft unverändert.³ Allerdings werden die Anreize für den Faktoreinsatz und aufgrund unterschiedlicher Betroffenheit deutlich verändert. Zuvor muss allerdings entschieden werden, welche Steuern als Kompensation für die niedrigeren Beitragssätze angehoben werden sollen. Grundsätzlich sollten aufkommensstarke Steuern gewählt werden, die in etwa so wie das BIP wachsen. An erster Stelle kommen dafür die Lohn- und Einkommensteuer und die Mehrwertsteuer in Frage. Die Mehrwertsteuer hat leicht regressive Verteilungseffekte. Personen mit einem geringen Einkommen geben in der Regel einen höheren Anteil ihres verfügbaren Einkommens für Konsumgüter aus als Personen mit einem hohen Einkommen. Das verteilungspolitisch überlegene Ergebnis zeigt die Lohn-/Einkommensteuer. Würde sie erhöht und würden die Mehreinnahmen für die Senkung der Beitragssätze in der Sozialversicherung verwendet, dann würde dem Leistungsfähigkeitsprinzip am ehesten Rechnung getragen. Der Sachverständigenrat schreibt: „Da die Beitragsfinanzierung bezogen auf das gesamte Haushaltsnettoeinkommen mit steigendem Einkommen zunächst progressiv, die Einkommensteuer dagegen durchgehend und stärker progressiv wirkt, nimmt die relative Belastung bei Verwirklichung der Umfinanzierungsmaßnahme mit zunehmendem Einkommen zu.“⁴

Dagegen scheint die Mehrwertsteuer insbesondere unter Wettbewerbsgesichtspunkten ein geeignetes Finanzinstrument darzustellen, unterscheidet sie doch nicht zwischen dem Konsum heimischer und importierter Produkte. Es spricht gleichwohl einiges dafür, nur den Regelsatz der Mehrwertsteuersatz anzuheben. Dies ändert die Preise von Nahrungsmitteln und einigen Gütern für Bildung, Unterhaltung und Freizeit, die mit einem ermäßigten Satz belegt sind, nicht direkt. Damit werden insbesondere Haushaltsgruppen nicht übermäßig belastet, die entweder gar nicht oder nur teilweise von einer Senkung der Beitragssätze zur Sozialversicherung profitieren. Dazu gehören in erster Linie Haushalte von Transfereinkommensbeziehern, deren Einkommen nicht regelmäßig und nicht vollständig an die Lohnentwicklung angepasst werden. Auch die Selbständigen profitieren nicht von der Senkung der Beitragssätze. 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 weitergibt.

Die zu erwartenden Wachstums-, Preis- und Beschäftigungseffekte, aber auch die Auswirkungen auf die Einkommensverteilung und den Staatshaushalt, lassen sich nur mit Hilfe von gesamtwirtschaftlichen ökonomischen Modellen ermitteln. Zwar dürften Wachstum und Beschäftigung unterschiedlich stark angeregt werden, je nachdem, ob die Mehrwertsteuer oder die Lohn-/Einkommensteuer zur Gegenfinanzierung einer Beitragssatzsenkung eingesetzt wird, doch hebt sich in der Studie⁵ von Meinhardt/Zwiener eine Simulationsvariante

deutlich ab. Diese Variante, in der sowohl Mehrwertsteuern wie Lohn- und Einkommensteuern aufkommensneutral zur Reduzierung der Beitragssätze der Sozialversicherung eingesetzt werden, zeigt auch die besten Ergebnisse bei den realen Nettolöhnen (pro Kopf) und löst auch nach mehreren Jahren keine Preiseffekte aus. Insofern ist sie anderen Simulationsvarianten mit nur einer – direkten oder indirekten – Steuerart überlegen. Gemäß den Modellergebnissen lässt sich bei einer aufkommensneutralen und symmetrischen Senkung der Beitragssätze für Arbeitnehmer und Arbeitgeber um 50 Mrd. € das Beschäftigungsniveau dauerhaft um über eine halbe Million Personen anheben.⁶ Andere Studien zeigen ebenfalls positive Beschäftigungseffekte.⁷ Auch der Sachverständigenrat kommt nach Auswertung einer Reihe von Studien zu dem Schluss, dass „die besten Ergebnisse von einem Finanzierungsmix aus Einkommensteuer und Mehrwertsteuer zu erwarten sind, da sich bei einer solchen Kombination unterschiedlicher Steuern allokativ und verteilungspolitische Nachteile der einen Steuer durch die Wirkungen der anderen ausgleichen können“.⁸

Neben den positiven gesamtwirtschaftlichen Effekten gibt es auch verteilungs- und ordnungspolitische Gründe für eine stärkere Steuerfinanzierung in der Sozialversicherung. Hierzu zählt vor allem die Reduzierung der versicherungsfremden Leistungen in der Sozialversicherung. Dabei handelt es sich um gesamtwirtschaftlich erwünschte Ausgaben, die derzeit nur vom Kreis der gesetzlich Versicherten getragen werden, obwohl eine Steuerfinanzierung angemessen wäre. Ihre Höhe beträgt zwischen 65 und 80 Mrd. Euro, wobei einzelne Zuordnungen nicht unumstritten sind.⁹ So dürften bestimmte Kosten der Deutschen Einheit, die zu einem großen Teil über die sozialen Sicherungssysteme finanziert wurden, mit dazugerechnet werden. Dagegen hält der Sachverständigenrat den sozialen Ausgleich in der Sozialversicherung für eine versicherungsfremde Leistung, weil die Äquivalenz von Beitrag und Leistung nicht eingehalten wird.

Die Bundesregierung plant derzeit für 2007 eine Reduzierung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung um 2,3 %-Punkte und eine Anhebung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung um 0,4 %-Punkte. Gleichzeitig wird der Normalsatz zur Mehrwertsteuer um 3 %-Punkte angehoben. Allein von diesen Maßnahmen¹⁰ geht insgesamt ein restriktiver Impuls in Höhe von etwa 10 Mrd. Euro pro Jahr – rund ein halbes Prozent des BIP – aus. Im Gegensatz zu den Ankündigungen der großen Parteien im Wahlkampf handelt es sich nicht um eine aufkommensneutrale Umfinanzierung von versicherungsfremden Leistungen in der Sozialversicherung durch höhere Steuern.

³ Formal kann dabei die Abgabenlast der privaten Haushalte zu- und die der Unternehmen abnehmen. Die effektive Abgabenlast hängt allerdings von den zur Gegenfinanzierung gewählten Steuern und deren Überwälzungsmöglichkeiten ab.

⁴ SVR, Jahresgutachten 2005, Ziffer 598.

⁵ Vgl. Meinhardt, V.; Zwiener, R.: Gesamtwirtschaftliche Wirkungen einer Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen, Berlin 2005.

⁶ Vgl. Meinhardt, V.; Zwiener, R. (2005), Tabelle 11, Variante VI. a.a.O.

⁷ Vgl. Kaltenborn, B. et al.: Arbeitmarkteffekte eines Freibetrages bei den Sozialabgaben, München und Mering (2003); Bach, H.-U.; Koch, S.; Spitznagel, E.: Was würde eine andere Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik bringen? Simulation von Alternativen mit einem ökonomischen Modell, IAB-Kurzbericht Nr. 7 (2004).

⁸ SVR, Jahresgutachten 2005, (2005), Ziffer 599

⁹ Meinhardt/ Zwiener schätzen den Saldo an versicherungsfremden Leistungen in allen Zweigen der Sozialversicherung, die nicht durch Bundeszuschüsse gedeckt sind, im Jahr 2002 auf gut 80 Mrd. €. Davon entfallen rund 40 Mrd. € auf die Rentenversicherung und gut 20 Mrd. € auf die Bundesanstalt für Arbeit. Vgl. Meinhardt, V.; Zwiener, R.: a.a.O.; Vgl. SVR, Jahresgutachten 2005

¹⁰ Die voraussichtliche Erhöhung der Beitragssätze in der gesetzlichen Krankenversicherung wurde dabei noch nicht berücksichtigt.