

CLEMENS FUEST

Steuerpolitik und Arbeitslosigkeit

*Beiträge zur
Finanzwissenschaft*

11

Mohr Siebeck

Beiträge zur Finanzwissenschaft

herausgegeben von

Hans-Werner Sinn und Wolfgang Wiegard

11



Clemens Fuest

Steuerpolitik und
Arbeitslosigkeit

Mohr Siebeck

CLEMENS FUEST, geboren 1968, studierte Volkswirtschaftslehre in Bochum und Mannheim, absolvierte die Prüfung zum Diplom-Volkswirt 1991 an der Universität Mannheim, promovierte 1994 an der Universität zu Köln zum Dr. rer. pol. und wurde im Jahr 2000 von der Volkswirtschaftlichen Fakultät der Universität München habilitiert. Er war von 1991 bis 1995 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wirtschaftspolitischen Seminar der Universität zu Köln und ist seit 1995 Wissenschaftlicher Assistent am Staatswirtschaftlichen Institut der Universität München.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Fuest, Clemens:

Steuerpolitik und Arbeitslosigkeit / Clemens Fuest. –

Tübingen : Mohr Siebeck, 2000

(Beiträge zur Finanzwissenschaft ; Bd. 11)

ISBN 3-16-147458-9 / eISBN 978-3-16-162994-5 unveränderte eBook-Ausgabe 2024

© 2000 J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständigem Werkdruckpapier gedruckt und von der Großbuchbinderei Heinr. Koch in Tübingen gebunden.

ISSN 0340-675X

Vorwort

Dieses Buch ist während meiner Tätigkeit als Wissenschaftlicher Assistent am Staatswirtschaftlichen Institut der Universität München entstanden. Eine frühere Fassung wurde von der Fakultät für Volkswirtschaftslehre der Universität München als Habilitationsschrift angenommen. Bei der Forschungsarbeit, die diesem Buch zu Grunde liegt, habe ich von der außerordentlich produktiven Forschungsatmosphäre an der Münchener Volkswirtschaftlichen Fakultät profitiert. Ich bin vielen Kollegen für sehr hilfreiche Anregungen und Diskussionen zu Dank verpflichtet.

Besonders herzlich danken möchte ich Bernd Huber, der auch eins der Gutachten verfaßt hat. Bei der Tätigkeit an seinem Lehrstuhl und bei der wissenschaftlichen Zusammenarbeit mit ihm in den vergangenen fünf Jahren habe ich viel gelernt. Seine Kommentare und Diskussionen mit ihm haben dieses Buch erheblich verbessert. Wichtige Anregungen und Verbesserungsvorschläge verdanke ich außerdem Hans-Werner Sinn. Ihm bin ich besonders dankbar dafür, daß er bereit war, sich zu einer Zeit mit meiner Arbeit zu beschäftigen und als Gutachter zu fungieren, in der er durch die Übernahme der Präsidentschaft des Ifo-Instituts außerordentlich stark beansprucht war.

Darüber hinaus habe ich fachlich sehr von Diskussionen mit Assistenten und Professoren der Fakultät profitiert, darunter vor allem Holger Feist, Heinz-Georg Palm, Ray Rees, Regina Riphahn, Klaus Schmidt, Ronnie Schöb, Marcel Thum, Achim Wambach, Alfons Weichenrieder und Florian Wöhlbier. Allen möchte ich herzlich danken.

Die Hauptlast der Arbeit an diesem Buch hat indessen meine Familie getragen, die mir zugleich immer ein großer Rückhalt gewesen ist. Ihr ist dieses Buch gewidmet.

München, im Juni 2000

Clemens Fuest

Inhalt

Kapitel 1: Das Problem: Öffentliche Finanzen und Arbeitslosigkeit in der OECD	1
1. Steuern, Transfers und Arbeitslosigkeit	1
1.2. Die Arbeitslosigkeit in der OECD	3
1.3. Der empirische Zusammenhang zwischen Steuern und Arbeitslosigkeit	7
1.4. Der weitere Gang der Untersuchung	12
Anhang zu Kapitel 1	15
Kapitel 2: Beschäftigungseffekte von Steuerreformen bei Arbeitslosigkeit in einem einfachen Arbeitsmarktmodell mit rigiden Löhnen	18
1. Ein einfaches Modell mit rigiden Löhnen und Arbeitslosigkeit	19
2. Steuerreformen	22
2.1. Mehr Beschäftigung durch eine Konsumsteuerreform?	24
2.2. Mehr Beschäftigung durch die Verlagerung der Besteuerung auf international mobile Produktionsfaktoren?	30
3. Schlußfolgerungen und einige offene Fragen	37
Anhang zu Kapitel 2	38
Kapitel 3. Beschäftigungs- und Wohlfahrtseffekte der Besteuerung international mobiler Produktionsfaktoren bei Unterbeschäftigung	41
1. Beschäftigungseffekte der Besteuerung mobiler Produktionsfaktoren in einer kleinen offenen Volkswirtschaft	43
2. Optimale Besteuerung mobiler Faktoren in einer kleinen offenen Volkswirtschaft bei Unterbeschäftigung	50
2.1. Keine Gewinnbesteuerung	54
2.2. Vollständige Gewinnbesteuerung	57
3. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen	60
Anhang zu Kapitel 3	64

Kapitel 4: Die Struktur der Arbeitsteuern: Beschäftigungseffekte der Steuerprogression	66
1. Reformen der Besteuerung von Arbeitseinkommen in der OECD	66
2. Beschäftigungswirkungen der Steuerprogression	70
2.1. Negative Beschäftigungseffekte der Steuerprogression: Kompetitive Arbeitsmärkte.....	71
2.2. Ist Steuerprogression beschäftigungsneutral? Fixlohnmodelle	73
3. Ist Steuerprogression sogar beschäftigungsfreundlich? Ein Effizienzlohnmodell ...	77
3.1. Die Grundstruktur des Modells.....	78
3.2. Effizienzeigenschaften des Arbeitsmarktgleichgewichts	82
3.3. Beschäftigungs- und Wohlfahrtswirkungen der Steuerprogression.....	84
4. Schlußfolgerungen.....	92
Anhang zu Kapitel 4	93
Kapitel 5: Beschäftigungseffekte der Steuerprogression bei endogener individueller Arbeitszeit	97
1. Ein Tarifverhandlungsmodell mit endogener individueller Arbeitszeit.....	98
2. Wahl der individuellen Arbeitszeit durch die einzelnen Beschäftigten	100
2.1. Lohnverhandlungen bei Wahl der individuellen Arbeitszeit durch die Beschäftigten	100
2.2. Effekte der Steuerprogression auf Löhne und Beschäftigung bei individueller Arbeitszeitwahl.....	104
3. Steuerprogression in einem Modell mit Tarifverhandlungen über Löhne und individuelle Arbeitszeit.....	106
3.1. Tarifverhandlungen über Löhne und individuelle Arbeitszeit.....	106
3.2. Beschäftigungseffekte der Steuerprogression bei Tarifverhandlungen über Löhne und individuelle Arbeitszeit.....	109
4. Schlußfolgerungen: Beschäftigungswirkungen der Steuerprogression bei endogener individueller Arbeitszeit	113
Anhang zu Kapitel 5	114
Kapitel 6: Steuerprogression und Humankapitalbildung bei Unterbeschäftigung	120
1. Humankapitalinvestitionen, Beschäftigung und Lohnverhandlungen: Die Grundstruktur des Modells	125
2. Erstbeste Humankapitalbildung und Beschäftigung	128
3. Humankapitalbildung und Beschäftigung bei imperfekten Arbeitsmärkten und Steuern	129
3.1. Das Steuersystem und die Absetzbarkeit von Kosten der Humankapitalbildung	129

3.2. Humankapitalinvestitionen und Beschäftigung im Arbeitsmarktgleichgewicht.....	131
3.3. Effizienzeigenschaften des Arbeitsmarktgleichgewichts.....	136
4. Wohlfahrts- und Beschäftigungseffekte der Steuerprogression bei endogener Humankapitalbildung.....	138
5. Schlußfolgerungen.....	142
Anhang zu Kapitel 6	143

Kapitel 7: Verursachen Arbeitsmarktstörungen ein Unterinvestitionsproblem? Kapitalsubventionen in einem Modell mit Unterbeschäftigung, heterogenen Firmen und versunkenen Kosten	146
1. Die empirische Bedeutung von Kapital- und Arbeitssubventionen	147
2. Ökonomische Erklärungen für die Dominanz von Kapitalsubventionen.....	151
3. Ein Modell mit Tarifverhandlungen, heterogenen Firmen und versunkenen Kosten	153
3.1. Die Grundstruktur des Modells	154
3.2. Kompetitive Arbeitsmärkte: die erstbeste Allokation	157
3.3. Investitionen, Beschäftigung und Firmenliquidationen bei Tarifverhandlungen zwischen Unternehmen und Gewerkschaften.....	160
3.4. Eine Modellerweiterung: Die Nachverhandlung der Tarifverträge vor der Firmenliquidation	170
4. Sollten Investitionen subventioniert werden?	171
5. Kapitalsubventionen im Right-to-Manage-Modell.....	174
6. Finanzpolitische Schlußfolgerungen.....	176
Anhang zu Kapitel 7	177

Kapitel 8: Zusammenfassung der Resultate und Diskussion der finanzpolitischen Schlußfolgerungen	183
1. Zusammenfassung der Resultate	183
2. Finanzpolitische Schlußfolgerungen	186
2.1. Mehr Beschäftigung durch Arbeitsteuersenkungen, finanziert durch die Besteuerung international mobiler Produktionsfaktoren?	186
2.2. Mehr Beschäftigung durch Konsumsteuerreformen?	187
2.3. Kapital- versus Lohnsubventionen	188
2.4. Beschäftigungseffekte einer Verringerung der Steuerprogression.....	189
Literaturverzeichnis.....	190
Namenregister	202
Sachregister.....	204

1. Kapitel

Das Problem: Öffentliche Finanzen und Arbeitslosigkeit in der OECD

Die Massenarbeitslosigkeit gehört seit vielen Jahren zu den wichtigsten ökonomischen Problemen der OECD-Länder. Unter den vielfältigen Faktoren, die zur Entstehung und Persistenz der Arbeitslosigkeit beitragen, wird gerade in Europa immer wieder das Steuer- und Transfersystem hervorgehoben. So ist die Auffassung verbreitet, daß das Wachstum des öffentlichen Sektors und vor allem der Sozialausgaben seit dem Beginn der siebziger Jahre und die damit einhergehenden Steuerlasten sich negativ auf die Beschäftigungsentwicklung ausgewirkt haben. Das erklärt, warum die Finanzpolitik und finanzpolitische Reformen zunehmend daran gemessen werden, wie sie sich auf den Arbeitsmarkt auswirken.

1. Steuern, Transfers und Arbeitslosigkeit

Die wissenschaftliche, aber auch die politische Diskussion über die Beschäftigungswirkungen des Steuer- und Transfersystems konzentriert sich vor allem auf zwei Probleme: Erstens beeinflussen Steuern und Transfers die finanziellen Anreize, Arbeit aufzunehmen. Das gilt vor allem für Transfers, die im weitesten Sinne sozialpolitisch motiviert sind. So erhalten Arbeitslose in vielen Ländern Unterstützungszahlungen, die einen gewissen materiellen Lebensstandard sichern, aber in dem Maße reduziert werden, wie die Empfänger eigenes Einkommen erzielen. Damit werden die Anreize, eine Beschäftigung aufzunehmen, stark eingeschränkt, denn zumindest bis zur Höhe der gezahlten Transfers unterliegt das Arbeitseinkommen dann einer impliziten Grenzsteuerbelastung von 100%. Die existierenden Sozialsysteme schaffen also eine Arbeitslosigkeits- oder Armutsfalle. Es existieren verschiedene Konzepte zur Überwindung dieser Armutsfalle. Die meisten laufen darauf hinaus, die implizite Grenzsteuer-

belastung des Arbeitseinkommens von Transferempfängern zu senken, indem dieses Einkommen nur teilweise auf die gezahlten Transfers angerechnet wird.¹

Nun kann die Verbesserung von Arbeitsangebotsanreizen nur dann zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit beitragen, wenn Arbeitswillige tatsächlich eingestellt werden, also hinreichend viele Arbeitsplätze verfügbar sind. Das führt zum zweiten finanzpolitischen Problem, das sich in diesem Zusammenhang stellt: Arbeitslosigkeit entsteht auch als Folge mangelnder Arbeitsnachfrage, verursacht durch überhöhte und rigide Löhne. Diese Form von Arbeitslosigkeit kann nicht allein durch verbesserte Arbeitsangebotsanreize bekämpft werden; vielmehr ist es erforderlich, die Arbeitsnachfrage zu steigern, vor allem durch eine Senkung der Arbeitskosten. Eine wichtige Rolle spielt dabei die steuerliche Belastung des Faktors Arbeit. Sie entsteht in erster Linie durch Einkommensteuern, soweit sie Arbeitseinkommen betreffen, sowie Lohnsummensteuern und Sozialversicherungsbeiträge, die zumindest teilweise Steuercharakter haben.² Die Besteuerung treibt einen Keil zwischen die Arbeitskosten, mit denen die Unternehmen kalkulieren, und die Nettolöhne der Beschäftigten. Steuern, die den Faktor Arbeit belasten, können deshalb negative Beschäftigungseffekte haben.

Entsprechend gibt es verschiedene Vorschläge, durch eine Umgestaltung des Steuersystems und dabei vor allem durch eine steuerliche Entlastung des Faktors Arbeit mehr Beschäftigung zu ermöglichen. Die vorliegende Arbeit konzentriert sich auf diesen zweiten Problemkomplex, also die Frage, wie die Steuerpolitik zu gestalten ist, wenn Arbeitslosigkeit vorliegt, die durch Lohnrigiditäten und überhöhte Arbeitskosten verursacht wird. Das Problem der Armutsfalle und der Möglichkeiten ihrer Überwindung wirft, wie oben erwähnt wurde, vor allem Fragen der Gestaltung des Transfersystems auf, die in dieser Arbeit nicht weiter behandelt werden.

Die weitere Argumentation dieses einleitenden Kapitels verfährt wie folgt. Der nächste Abschnitt gibt einen kurzen Überblick über die Beschäftigungsentwicklung und die Arbeitsmarktprobleme in verschiedenen OECD-Ländern. Im Abschnitt 1.2. geht es dann darum zu klären, wie Steuern sich auf die Beschäftigungsentwicklung und die Arbeitslosigkeit

¹ Einen ausführlichen Überblick hierzu bietet eine Studie der *OECD* (1997b). Die deutsche Diskussion wird in *Kaltenborn* (1995) zusammengefaßt.

² Natürlich belasten prinzipiell auch Konsumsteuern wie etwa die Mehrwertsteuer die Arbeitseinkommen. Die Beschäftigungseffekte, die von den verschiedenen Steuern ausgehen, werden im folgenden noch ausführlich untersucht.

in der OECD ausgewirkt haben. Dazu wird unter anderem ein Überblick über die vorliegende empirische Literatur zu diesem Thema gegeben. Abschnitt 1.3 schließlich skizziert die Vorgehensweise in den weiteren Kapiteln dieser Untersuchung.

2. Die Arbeitslosigkeit in der OECD

Die Beschäftigungsentwicklung in den OECD-Ländern ist dadurch gekennzeichnet, daß nach einer Phase der annähernden Vollbeschäftigung in den sechziger Jahren die Arbeitslosigkeit in Folge der beiden Ölpreisschocks erheblich zugenommen hat. wobei der Anstieg in den meisten europäischen Ländern – bei niedrigerem Ausgangsniveau – etwas stärker ausgefallen ist als in den USA.

Tabelle 1.1: Arbeitslosenquoten in der OECD

	1983	1990	1994	1999*
Australien	9,9	7,0	9,8	7,5
Belgien	11,1	6,7	10,0	9,1
Dänemark	-	7,7	8,2	4,8
Deutschland	7,7	4,8 ^a	8,4	9,0
Spanien	17,5	16,2	24,1	16,8
Finnland	5,4	3,2	17,4	10,7
Frankreich	8,1	9,2	12,3	11,4
Irland	14,0	13,4	14,3	7,1
Italien	7,7	9,1	11,4	12,0
Japan	2,7	2,1	2,9	4,6
Kanada	11,9	8,1	10,4	7,8
Luxemburg	3,5	1,7	3,2	2,8
Niederlande	9,7	6,2	7,1	3,5
Portugal	-	4,6	7,0	4,6
USA	9,6	5,6	6,1	4,3
Verein. Königr.	11,1	7,1	9,6	6,3
EU-Durchschnitt	9,8 ^b	8,2 ^c	11,1	9,6
OECD-Durchschnitt	9,5 ^b	6,8 ^c	7,9	6,9

Quelle: OECD (1997a, 1998a, 1999). Es handelt sich um standardisierte Arbeitslosenquoten.* 1. Quartal; a) Nur Westdeutschland; b) Durchschnitt der hier angeführten (heutigen) EU- und OECD-Mitgliedstaaten; c) Zahlen gelten für 1991.

Wie Tabelle 1.1. zeigt, waren die Arbeitslosenquoten in den europäischen Volkswirtschaften – auch in den Ländern der Europäischen Union (EU) – im Jahr 1983 meist ähnlich hoch wie in den USA und anderen OECD-

Ländern mit Ausnahme Japans.³ Seit 1983 haben die europäischen Arbeitsmärkte sich jedoch relativ ungünstig entwickelt. Das gilt vor allem für die großen europäischen Volkswirtschaften Deutschland, Frankreich und Italien, in denen die Arbeitslosigkeit seit 1983 noch erheblich zugenommen hat.

Die Struktur der existierenden Arbeitslosigkeit ist vor allem durch drei Problemgruppen gekennzeichnet: Das sind die Langzeitarbeitslosen, die Jugendlichen und die niedrig qualifizierten Personen. Vor allem in Europa geht die schlechte Beschäftigungsentwicklung mit einer massiven Zunahme der Langzeitarbeitslosigkeit einher. Im Jahr 1996 waren in Europa 44,3 Prozent aller Arbeitslosen bereits mehr als zwölf Monate ohne Beschäftigung – in den USA galt dies nur für 8,5 Prozent (OECD, 1998a).

Einige europäische Länder weisen darüber hinaus ein erschreckendes Ausmaß an Jugendarbeitslosigkeit auf. So lag die Arbeitslosenquote bei den 15-24-Jährigen im Jahr 1997 in Frankreich bei 28,1%, in Italien bei 33,6% und in Spanien bei 39%. Obwohl Jugendliche in einigen anderen EU-Ländern, unter anderem auch Deutschland (10%), bessere Arbeitsmarktchancen vorfinden, lag die durchschnittliche Arbeitslosenquote bei den Jugendlichen in der EU im Jahr 1997 mit 20,4% noch immer deutlich über dem OECD-Durchschnitt von 13,4% (vgl. OECD, 1998a). Das hohe Niveau der Jugendarbeitslosigkeit in Europa ist eine schwere Hypothek für die zukünftige Arbeitsmarktentwicklung, denn Jugendarbeitslosigkeit bedeutet häufig auch, daß die Betroffenen keine Berufsausbildung erhalten.

Dies führt zur dritten Problemgruppe des Arbeitsmarktes – den gering qualifizierten Arbeitnehmern. Die Arbeitslosenquote unter den niedrig Qualifizierten war 1995 – sowohl in Europa als auch im OECD-Durchschnitt – etwa doppelt so hoch wie die der besser ausgebildeten Beschäftigten.⁴ Der Vergleich zwischen Europa und den USA zeigt allerdings, daß auch bei den besser ausgebildeten Arbeitskräften die europäischen Arbeitslosenquoten mit durchschnittlich 8,1% für mittlere Qualifikationsniveaus wiederum deutlich höher lagen als die US-Quote mit 5%.

Die Ursachen der hohen Arbeitslosigkeit in Europa sind sicherlich vielfältig. Ein großer Teil der Debatte über dieses Thema hat sich auf die Frage konzentriert, ob es sich um ein konjunkturelles Phänomen handelt, das durch eine übermäßig restriktive makroökonomische Politik verursacht ist,

³ Neben Japan hatten einige weitere OECD-Länder, die nicht in Tabelle 1.1 berücksichtigt sind, im Jahr 1983 ebenfalls sehr niedrige Arbeitslosenquoten, so etwa Schweden (2,9%) und die Schweiz (2,4%), vgl. *Layard et al.* (1991), S. 526f..

⁴ Vgl. Ebenda. Siehe hierzu auch *Eurostat* (1995) sowie die Tabellen 1.6. und 2.6. in Kapitel 6.

oder aber um strukturelle oder gleichgewichtige Arbeitslosigkeit. Hier soll nicht versucht werden, einen Beitrag zu dieser Debatte zu leisten oder auch nur einen Überblick über die umfangreiche Literatur zu diesem Thema zu geben.⁵ Aus dem zu Beginn dieses Kapitels skizzierten Thema dieser Arbeit ergibt sich gleichsam, daß die Arbeitslosigkeit in Europa hier als strukturelles Problem verstanden wird, das mit expansiven makroökonomischen Politikmaßnahmen nicht zu lösen ist. Dies steht allerdings auch im Einklang mit der Einschätzung vieler führender Arbeitsmarktökonomien. So kommt etwa eine Studie des Center for Economic Policy Research (CEPR) zu dem folgenden Urteil:

„While there have been macroeconomic policy errors in Europe in recent years, these seem to explain only a relatively small part of the current high unemployment levels. Instead much of the increase in unemployment appears to be the result of an increase in equilibrium unemployment. Possible factors ... include ... high taxes, especially on the employment of labour...minimum wages; excessive union power ...“ (CEPR, 1995, S. 43).

Eine ähnliche Auffassung vertritt in der deutschen wirtschaftspolitischen Diskussion beispielsweise der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der immer wieder davor warnt, das Unterbeschäftigungsproblem in Deutschland durch expansive Geld- und Fiskalpolitik lösen zu wollen (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1998, S. 172ff.).

Ein wesentlicher Grund für die Entstehung struktureller Arbeitslosigkeit liegt in der mangelnden Flexibilität der Löhne. Lohnrigiditäten haben unterschiedliche Ursachen. Gerade in Europa wird die Lohnentwicklung stark durch Gewerkschaften und kollektive Tarifverhandlungen beeinflusst. Tabelle 2.1. gibt einen Überblick über die gewerkschaftliche Organisation der Arbeitnehmerschaft und die Bedeutung kollektiver Tarifverhandlungen in der OECD für die Jahre 1980 und 1994.

Dabei zeigt sich, daß die Gewerkschaften zwar zwischen 1980 und 1994 in vielen Ländern Mitglieder verloren haben. Trotzdem ist der Anteil der Beschäftigten, deren Entlohnung und Arbeitsbedingungen direkt oder indirekt durch kollektive Tarifverhandlungen bestimmt werden, nach wie vor sehr hoch – in der EU liegt er zwischen 47% (in Großbritannien) und 95% (in Finnland). Auch in Deutschland ist er mit immerhin 90% im internationalen Vergleich sehr hoch. In außereuropäischen OECD-Ländern wie den USA, Kanada und Japan ist die Bedeutung kollektiver Tarifverhandlungen allerdings deutlich geringer. Insgesamt ist bei der Interpretation dieser Zahlen zu berücksichtigen, daß nicht nur der Organisationsgrad

⁵ Siehe hierzu etwa *Bean* (1994).

oder der Grad der Allgemeingültigkeit von Tarifabschlüssen eine Rolle spielen, sondern auch der Zentralisierungsgrad und das Ausmaß an Koordination unter den Gewerkschaften, wie etwa die bekannte Studie von Calmfors und Driffill (1988) und neuere empirische Untersuchungen der OECD (1997a) zeigen.

Tabelle 2.1: *Der Einfluß kollektiver Tarifverhandlungen in der OECD*

Jahr	Gewerkschaftsmitgliedschaft (in % aller abh. Beschäftigten)		Von kollektiven Tarifverträgen betroffen (in %) ^a	
	1980	1994	1980	1994
Australien	48	35	88	80
Belgien	56	54	90	90
Dänemark	76	76	69	69
Deutschland	36	29	91	90
Spanien	9	19	79	78
Finnland	70	81	95	95
Frankreich	18	19	85	85
Italien	49	39	85	82
Japan	31	24	28	21
Kanada	36	38	37	36
Niederlande	35	26	76	81
Portugal	61	32	70	71
USA	22	16	26	18
Verein. Königr.	50	34	70	47

Quelle: OECD (1997a).a) Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen werden hauptsächlich durch Regelungen in kollektiven Tarifverträgen bestimmt.

Immerhin kann aber festgehalten werden, daß kollektive Tarifverhandlungen in vielen europäischen Ländern eine zentrale oder sogar dominierende Rolle bei der Lohnfindung spielen.

Natürlich gibt es neben dem Einfluß von Gewerkschaften andere Ursachen von Lohnrigiditäten. Einen wichtigen Erklärungsansatz bietet hier die Effizienzlohntheorie in ihren verschiedenen Varianten (Stiglitz, 1974, Schlicht, 1978, Salop, 1979, Yellen, 1984). Darüber hinaus können Lohnrigiditäten auch durch Insider-Outsider-Modelle (Lindbeck und Snower, 1988, 1989) oder Ansätze der Suchtheorie (Pissarides, 1990) erklärt werden. Die Analyse der folgenden Kapitel wird sich auf Modelle mit Lohnverhandlungen zwischen Beschäftigten beziehungsweise Gewerkschaften und Unternehmen sowie Effizienzlohnmodelle konzentrieren. Viele der Ergebnisse sind aber auch auf andere Arbeitsmarktmodelle übertragbar.

3. Der empirische Zusammenhang zwischen Steuern und Arbeitslosigkeit

Akzeptiert man nun die Diagnose, daß Lohnrigiditäten in den europäischen Arbeitsmärkten eine wichtige Rolle spielen und die herrschende Arbeitslosigkeit zumindest teilweise erklären, dann stellt sich im nächsten Schritt die Frage, ob und wie die Finanzpolitik zum Unterbeschäftigungsproblem beigetragen hat. Zunächst ist es naheliegend, die Entwicklung der Steuer- und Abgabenlast insgesamt zu betrachten (siehe Tabelle A.1 im Anhang zu diesem Kapitel). Die Abgabenquote, also die Summe aller Steuern und Abgaben eines Landes in Prozent des Bruttosozialprodukts, ist seit dem Beginn der siebziger Jahre in vielen europäischen Ländern erheblich angestiegen, und vielfach hat sich dieser Anstieg auch nach 1980 fortgesetzt. In den USA hingegen ist die Abgabenquote weitgehend stabil geblieben.

Es wäre trotzdem voreilig zu argumentieren, daß die steigende Abgabenlast generell als wesentliche Ursache der zunehmenden Arbeitslosigkeit betrachtet werden kann. In Dänemark und Portugal etwa liegt seit 1980 ein deutlicher Anstieg der Abgabenquote vor (siehe Tabelle A.1 im Anhang zu diesem Kapitel), die Beschäftigungsentwicklung ist in diesen Ländern jedoch sehr positiv verlaufen. In Deutschland hingegen ist die Abgabenquote seit 1980 vergleichsweise stabil, dennoch hat die Arbeitslosigkeit seitdem erheblich zugenommen, wobei allerdings die Sondereinflüsse der Wiedervereinigung zu beachten sind.

Tabelle 3.1: *Entwicklung der Steuerstruktur in der OECD 1970-1995:
Anteil einzelner Steuern am Gesamtsteueraufkommen*

	1970	1980	1985	1990	1995
Einkommensteuern	28	31	30	29	27
Körperschaftsteuern	9	8	8	8	8
Sozialversicherungsabgaben	20	22	22	23	25
Grund- und Vermögensteuern	7	5	5	6	5
Allgemeine Konsumsteuern	14	14	16	17	18
Spezielle Verbrauchsteuern	22	18	18	14	15
Sonstige	0	2	1	3	2

Quelle: OECD (1997b).

Nun wird auch weniger die Entwicklung der Abgabenlast insgesamt als vielmehr die steigende steuerliche Belastung des Faktors Arbeit für die zunehmende Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht. In der Tat spricht einiges dafür, daß die Steuersysteme in der OECD sich in den letzten Jah-

ren in Richtung einer stärkeren Belastung von Arbeitseinkommen verändert haben. Tabelle 3.1 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Steuerstrukturen in der OECD seit 1980. Dabei zeigt sich, daß der Anteil von persönlichen Einkommensteuern und Körperschaftsteuern am gesamten Steueraufkommen relativ stabil geblieben ist. Bei den indirekten Steuern ist zu beobachten, daß spezielle Verbrauchsteuern abgebaut und zumindest teilweise durch allgemeine Konsumsteuern substituiert werden.

Eine deutliche Zunahme zeigt sich hingegen bei den Sozialversicherungsabgaben und -steuern. Deren Anteil am gesamten Steueraufkommen ist seit 1970 von 20% auf 25% (1995) angestiegen. Dabei handelt es sich in der Regel um Abgaben, die den Charakter von Lohnsummensteuern haben.⁶ Der steigende Anteil dieser Steuern am Gesamtaufkommen spricht dafür, daß die steuerliche Belastung des Faktors Arbeit zugenommen hat, vor allem wenn man in Rechnung stellt, daß die Abgabenquoten insgesamt ja ebenfalls in vielen Ländern angestiegen sind.

Tabelle 4.1: *Entwicklung der Beitragsätze und des Beitragsaufkommens der gesetzlichen Sozialversicherungen in Deutschland 1970-1997*

	1970	1980	1990	1995	1997
Beitragsatz zur gesetzlichen Sozialversicherung ^a	26,5	32,4	35,6	39,3	42,0
Anteil des Beitragsaufkommens am BIP (in %) ^b	11,6	15,5	16,0	18,3	19,0
Zum Vergleich: Anteil des Steueraufkommens am BIP (in %) ^b	22,8	24,6	23,1	23,6	21,8

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft (1998).

a) Renten, Kranken- Pflege- und Arbeitslosenversicherung. Beitragsätze für die alten Bundesländer.

b) Ab1995 für Gesamtdeutschland.

Ein Beispiel für die zunehmende Belastung von Arbeitseinkommen durch Sozialversicherungsabgaben, die teilweise Steuercharakter haben, bietet die Bundesrepublik Deutschland. Tabelle 4.1 zeigt, wie die Beitragsätze der gesetzlichen Sozialversicherungen und der Anteil des Beitragsaufkommens am Bruttoinlandsprodukt (BIP) sich in den letzten Jahren entwickelt haben. Seit 1970 sind die kumulierten Beitragsätze um gut fünf-

⁶ Natürlich ist es auch für die Beschäftigungseffekte von Bedeutung, ob es sich um Steuern handelt, denen keine direkte Leistung gegenübersteht, oder aber um Abgaben, die individuelle Leistungsansprüche begründen. Sozialabgaben haben aber häufig zumindest teilweise Steuercharakter.

zehn, seit 1980 immerhin noch um etwa zehn Prozentpunkte gestiegen. Der Anteil des Beitragsaufkommens am BIP hat seit 1980 von 15,5% auf 19% zugenommen.

Daß damit auch eine Änderung der Struktur des Steuer- und Abgabensystems einhergegangen ist, zeigt die Entwicklung des sonstigen Steuer- und Beitragsaufkommens, dessen Anteil am BIP seit 1980 gesunken ist. Eine wichtige Ursache für diese Entwicklung besteht darin, daß die gesetzlichen Sozialversicherungen in Deutschland in der Vergangenheit – und das nicht nur im Zusammenhang mit der Bewältigung der deutschen Wiedervereinigung vielfach dazu verpflichtet wurden, versicherungsfremde Leistungen zu finanzieren.⁷ Gerade in Deutschland spricht also einiges dafür, daß die Belastung von Arbeitseinkommen durch Steuern und Abgaben den letzten Jahren erheblich zugenommen hat. Hier könnte also eine Ursache für die unbefriedigende Arbeitsmarktsituation liegen.⁸

Nun bedeuten steigende Steuerlasten auf Arbeitseinkommen auch in Ökonomien mit Lohnrigiditäten noch nicht zwingend, daß sich ein Rückgang der Beschäftigung ergeben muß. Entscheidend ist vor allem, ob höhere Steuern sich auch in steigenden Arbeitskosten niederschlagen. Wie im Verlauf dieser Arbeit noch näher erläutert wird, ist es zumindest aus theoretischer Sicht denkbar, daß zwar Lohnrigiditäten vorliegen, trotzdem aber Steuererhöhungen nicht zu steigenden Arbeitskosten führen, sondern sich vornehmlich in sinkenden Nettolöhnen niederschlagen.

Die Frage, ob und in welchem Ausmaß steigende Steuern auf Arbeitseinkommen zur Entstehung der Arbeitslosigkeit in Deutschland und anderen OECD-Ländern beigetragen haben, ist in einer Reihe empirischer Studien genauer untersucht worden. Dabei stellen sich allerdings ganz unterschiedliche, teils widersprüchliche Resultate ein. Im Anhang zu diesem Kapitel wird ein Überblick über Fragestellung und Ergebnisse verschiedener empirischer Arbeiten gegeben (Tabelle A.3). Eine vielbeachtete Studie über die Entstehung der Arbeitslosigkeit in den OECD-Staaten ist von Bean, Layard und Nickell (1986) vorgelegt worden. Sie vergleichen die Beschäftigungsentwicklung im Zeitraum von 1955 bis 1966 – das war bekanntlich eine Periode der annähernden Vollbeschäftigung – mit der Phase hoher Arbeitslosigkeit im Zeitraum von 1980 bis 1983.

Das Ziel der Studie besteht darin, die Bedeutung verschiedener Faktoren – unter anderem Steuern –, die zur Entstehung der Arbeitslosigkeit

⁷ Siehe etwa *Bofinger und Fasshauer (1998)*.

⁸ Tabelle A.2 im Anhang zu diesem Kapitel gibt einen Überblick über die Arbeitslosenquote und die Erwerbsbeteiligung in Deutschland seit 1960.

beigetragen haben, zu quantifizieren. Dabei ergibt sich für den Einfluß der Arbeitsteuern, gemessen am gesamten „Steuerkeil“ – also der Differenz zwischen Arbeitskosten und Nettoeinkommen – nicht für alle Länder der erwartete negative Beschäftigungseffekt. In vielen Fällen kommen die Autoren aber zu dem Ergebnis, daß die Besteuerung in erheblichem Ausmaß zum Anstieg der Arbeitslosigkeit beigetragen hat. Tabelle 5.1 gibt einen Überblick über die Resultate für diese Länder.

Tabelle 5.1: *Der Einfluß von Steuern und Abgaben auf Arbeitseinkommen auf die Arbeitslosigkeit zwischen 1956-66 und 1980-83*

Land	Anteil des Anstiegs der Arbeitslosenzahl, der durch steigende Steuern verursacht ist (in %)	Durch steigende Steuern verursachter Anstieg der Arbeitslosenquote (Prozentpunkte)
Australien	54,5	2,56
Belgien	15,4	1,41
Finnland	27,9	1,02
Frankreich	7,6	0,46
Irland	66,0	3,73
Kanada	22,5	1,34
Neuseeland	3,4	0,08
Niederlande	37,4	2,93
USA	66,0	1,3
Verein. Königr.	21,5	2,06

Quelle: Bean et al. (1986). In der Tabelle enthalten sind nur die Länder, bei denen der Effekt der Besteuerung auf die Arbeitslosenquote das erwartete positive Vorzeichen hat.

Es zeigt sich, daß die Besteuerung nach den Ergebnissen dieser Studie teilweise – vor allem in Australien, Irland, den Niederlanden und auch den USA – ein dominierender Faktor zur Erklärung der entstandenen Arbeitslosigkeit ist. Nun sollte berücksichtigt werden, daß in Tabelle 5.1 nur die Resultate für diejenigen Länder angegeben sind, bei denen der Effekt der Steuern auf die Arbeitslosigkeit in dieser Studie das erwartete Vorzeichen hat. Wie oben bereits erwähnt wurde, ist das nicht für alle untersuchten Länder der Fall.⁹

Die OECD (1994) hat ebenfalls eine Studie zu den Auswirkungen der steuerlichen Belastung von Arbeitseinkommen auf die Arbeitslosigkeit in einer Reihe von OECD-Ländern vorgelegt, kommt aber zu dem Ergebnis, daß kein signifikanter Zusammenhang nachweisbar ist. Neben den beiden genannten, internationalen Studien existieren ferner einige Untersuchun-

⁹ Negative Vorzeichen ergeben sich für Dänemark, Deutschland, Italien, Japan, Norwegen und die Schweiz.

Namenregister

Agell, J., 123, 124, 126, 141
Akerlof, A., 147
Andersen, T., 17, 138, 168

Barro, R., 76, 123
Bauer, T., 11, 16
Bean, C., 5, 10, 16, 62
Begg, D., 147
Bell, B., 120, 123
Berthold, N., 187
Binmore, K., 100
Bofinger, P., 9
Booth, A., 38, 98, 100, 105
Bovenberg, L. A., 18, 19, 31, 43, 88,
89, 91
Browne, F., 11, 16
Bruno, M., 20
Brunello, G., 17, 42
Bucovetsky, S., 20

Cahuc, P., 124
Calmfors L., 6, 11, 17, 98
Calvo, G., 78
Carraro, C., 42
Coe, D., 16
Conolly, R., 169
Corneo, G., 91
Creedy, J. 89

Denny, K., 169
Devereux, M., 168
Dolado, J., 11, 16
Driffill, J. 6
Ehrenberg, R., 99, 107
Engen, E. 12
Entorf, H., 11, 16
Eriksson, T., 11, 17
Evans, L. 68

Fasshauer, S., 9
Fuest, C. 52, 55, 74, 89, 97, 107, 110,
123, 124, 146

Goerke, L., 23
Goolsbee, A., 152
Gordon, R. 31, 43
Grout, P., 155, 160, 168, 170

Hamermesh, D. 70
Hank, R., 187
Hansen, C., 91
Hansen, G., 11, 16
Hersoug, T. 52, 89, 91
Hoel, M., 88, 89, 98
Holm, P., 109
Huber, B. 52, 55, 74, 89, 97, 107, 110,
124, 146

Kaltenborn, B. 2
Kirchgässner, G., 19
Knoester, A., 11, 17, 62
Koskela, E., 18, 52, 91

Layard, R., 4, 9, 11, 16, 62, 107
Leslie, D., 98
Lindbeck, A., 6
Lockwood, B., 11, 17, 43, 61, 91, 168
Lommerud, K., 123, 124, 126, 141

MaCurdy, T., 161
Malcomson, 91
Manning, 11, 17, 43, 61, 91
McDonald, I., 38, 89, 163, 164
McGettingan, D., 11
Michel, P., 124
Moghadam, R., 16
Mooij, R.A.de, 18, 31
Musgrave, P., 91
Musgrave, R., 91

Nash, J., 100
Newell, A., 11, 17, 62
Nickell, S., 9, 11, 16, 120, 123, 169
Nielsen, S., 120, 121
Nymoen, R., 11, 17

- Oswald, A. 38, 44, 89, 91, 106, 161
- Pencavel, J., 161
- Pissarides, C., 6, 92, 189
- Portes, R., 147
- Rasmussen, B., 138
- Ravaillon, F., 98
- Richter, W., 19, 37, 42, 43
- Riphahn, R. 11, 16
- Risager, O., 17
- Rosen, H. 68
- Sachs, J. 20
- Salah-i-Martin, X., 123
- Salop, S., 6
- Sandmo, A., 71, 72
- Sator, N. 91
- Schlicht, E, 6
- Schneider, K., 19, 37, 42, 43, 52
- Schöb, R. 18, 34, 37, 187
- Scholz, O., 19
- Shapiro, C., 89
- Sinn, G., 188
- Sinn, H.W. 23, 92, 146, 151, 188
- Skinner, J., 12
- Smith, R., 99, 107
- Snower, D. 6
- Solow, R. 38, 163, 164
- Sørensen, P.B., 88, 89, 109, 120, 121
- Soubeyran, A. 42
- Steiner, V., 17, 62
- Stiglitz, J.E., 6, 89
- Strand, J., 19
- Summers, L., 89
- Svejnar, J., 161
- Symons, J. 11, 17, 62
- Thimann, C., 152
- Torsvik, G., 152
- Thum, M., 123
- Van den Windt, N., 11, 17, 62
- Van der Ploeg, R. 19, 31, 43, 88, 89, 91, 168
- Vilmunen, J., 91
- Wilson, J.D., 20
- Wise, J. 98
- Woodford, M., 76
- Yellen, J., 6
- Yuill, D., 148, 151
- Zee, H., 82

Sachregister

- Abgabenquote, 7, 15
Arbeitsangebotselastizität, 101f.
Arbeitskosten, 9, 41ff.
-empirische Untersuchungen, 9ff, 16
Arbeitslosenquoten, 3
Arbeitslosenunterstützung, 21ff, 26ff
Arbeitssubventionen, siehe Lohnsubventionen
Arbeitszeit, individuelle, 97ff.
- Bestimmung in Tarifverhandlungen, 106ff.
- Bestimmung durch die einzelnen Beschäftigten, 100ff.
Arbeitszeitverkürzung, 107
Armutsfalle, 1
- Besteuerung mobiler Faktoren
- Beschäftigungseffekte, 30ff, 42ff.
- Wohlfahrtseffekte, 50ff.
- Doppelte Dividende, 24
- Efficient-Bargaining-Modell, 91, 153ff.
- empirische Relevanz, 160f.
Effizienzlohnmodelle, 39f., 77ff.
Effort-Funktion, 80, 89
Einkommensteuer, 2
Erwerbstätige, 15
- Fiskalpolitik, expansive, 5
Fixkosten der Beschäftigung, 98ff.
Fixlohnmodelle 73f.
- Geldpolitik, expansive, 5
Gewerkschaftsmacht,
- empirische Auswirkung auf Investitionen, 169
Gewinne, Besteuerung, 31ff, 52ff.
Grenzsteuerbelastung, implizite 1
- Humankapitalbildung, 120ff.
- Kosten 125f., 129f.
- Abzugsfähigkeit der Kosten, 129f.
- Effizienz, 128f., 136
- empirische Beschäftigungseffekte, 121f.
Humankapitalinvestitionen, siehe Humankapitalbildung
- Investitionsförderung, siehe Kapitalsubventionen
Inzidenz, siehe Überwälzung
- Jugendarbeitslosigkeit, 4
- Kapitalsteuern, 19, 146ff.
Kapitalsubventionen, 146ff.
-Beschäftigungswirkungen, 171ff.
- empirische Bedeutung, 147ff.
- Wohlfahrtswirkungen, 171ff.
Kompensation, 27
Kompetitive Arbeitsmärkte, Steuerwirkungen, 71ff
Konsumsteuern, 24ff.
Konsumsteuerreform, 24ff, 64f.
- Lohnrigiditäten, 2, 19ff.
Lohnsubventionen, 146 ff
- empirische Bedeutung, 147ff.
Lohnsummensteuer, 2
- Monopolgewerkschaftsmodell, 38f., 89ff.
- Nachverhandlung von Tarifverträgen, 170f.
Nettolohnrigidität, 19ff.
Neuseeland, Steuerpolitik in, 68, 190
- Ökosteuern, siehe Umweltsteuern
Optimale Besteuerung, 50ff., 63
Ostdeutschland, Förderpolitik, 146f., 188f.
- Politik, makroökonomische, 4,5
Progression, siehe Steuerprogression

- Qualifikation, siehe Humankapitalbildung
- Right-to-Manage-Modell, 43ff, 91, 102, 174ff.
- empirische Relevanz, 160f.
- Senioritätsmodell, 44, 91
- Sozialversicherungsbeiträge, 2, 8
- Sozialpakt, 187
- Steuerprogression,
- Beschäftigungseffekte, 70ff., 84ff., 89ff., 104ff., 109ff. 139ff.
- Wirkung auf die Humankapitalbildung, 133, 138ff
- Wohlfahrtswirkungen, 87ff., 141
- Steuerreform,
aufkommensneutral, 24ff, 30ff
- Steuerstruktur, 7
- Sucharbeitslosigkeit, 91
- Sunk Costs, siehe versunkene Kosten
- Tarifverhandlungen, kollektive,
- empirische Relevanz, 6
- Bestimmung der individuellen Arbeitszeit, 106ff.
- Transfers, 1, siehe auch Arbeitslosenunterstützung
- Überwälzung, 42ff., 60ff.
- empirische Untersuchungen, 16f., 62
- Umweltsteuern, 18f.
- Unterinvestitionsproblem, 146ff., 169
- USA, Steuerpolitik in den, 68, 190
- Versunkene Kosten, 153ff.
- Zeitkonsistenzprobleme, 152