

Steuerreformen für mehr Beschäftigung?

Truger, Achim

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Truger, A. (2000). *Steuerreformen für mehr Beschäftigung?* (WSI-Diskussionspapier, 83). Düsseldorf: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-234310>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Steuerreformen für mehr Beschäftigung ?

von

Achim Truger

WSI-Diskussionspapier Nr. 83

Februar 2000

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)
in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

Gliederung:

1 Problemstellung.....	1
2 Nachfragewirkungen.....	3
2.1 Traditionell keynesianische Ergebnisse.....	3
2.2 Infragestellung der Ergebnisse durch Integration der Erwartungsbildung?.....	4
3 Angebotswirkungen.....	6
3.1 Wohlfahrtstheoretische Ansätze der neuen Finanzwissenschaft.....	6
3.2. Anreizwirkungen der Besteuerung.....	7
4 Neuere arbeitsmarktzentrierte Ansätze.....	13
4.1 Theoretische Aspekte.....	13
4.2 Empirische Befunde.....	19
5 Zusammenfassung und Schlußfolgerungen für die Steuerpolitik.....	23

Zusammenfassung:

Das Diskussionspapier liefert eine kritische Bestandsaufnahme verschiedener theoretischer Ansätze und empirischer Ergebnisse hinsichtlich der Wirkungen der Steuerpolitik auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit. In Anlehnung an den Mainstream der ökonomischen und finanzwissenschaftlichen Theorie werden die eher kurzfristigen Nachfragewirkungen, die eher langfristigen Angebots- und Anreizwirkungen und die Wirkungen der Steuerpolitik innerhalb neuerer arbeitsmarktzentrierter Modellansätze dargestellt. Die beschäftigungspolitischen Möglichkeiten der Steuerpolitik erweisen sich insgesamt als sehr begrenzt: In kurzfristiger nachfrageseitiger Betrachtung kann zwar ein deutlich expansiver Impuls von Steuersenkungen ausgehen; die Steuerpolitik ist dabei jedoch auf die Koordination mit der Ausgaben- und Geldpolitik angewiesen. Auch aus langfristiger angebotsorientierter Perspektive sind die beschäftigungsfördernden Möglichkeiten sehr begrenzt – die dafür notwendigen starken Reaktionen der Besteuernten auf steuerliche Anreize sind theoretisch ungeklärt und empirisch zweifelhaft. Die in neueren arbeitsmarktzentrierten Ansätzen erzielten theoretischen und empirischen Ergebnisse deuten ebenfalls nicht auf einen eindeutigen oder gar besonders starken Zusammenhang zwischen Steuerpolitik und Arbeitslosigkeit hin. Damit läßt sich aus keinem der ausgewerteten Ansätze ein dringender beschäftigungspolitischer Handlungsbedarf für die Steuerpolitik ableiten. Für viele der in den letzten Jahren diskutierten Steuerreformprojekte gibt es jedoch ganz unabhängig von der beschäftigungspolitischen Zielsetzung andere gute Gründe wie die Verbesserung von Steuer- und Verteilungsgerechtigkeit, die Verbesserung der ordnungspolitischen Konformität und den Umweltschutz.

Steuerreformen für mehr Beschäftigung?

Achim Truger

1. Problemstellung

Die Steuerpolitik ist traditionell ein zentrales Thema in der politischen Diskussion. Hinsichtlich des existierenden (deutschen) Steuersystems überwiegen dabei bei weitem die kritischen Stellungnahmen. Während solche Kritik teilweise sicherlich ganz einfach auf die Tatsache zurückzuführen ist, daß niemand gerne Steuern zahlt und jeder lieber ganz ohne steuerbedingte Einkommensschmälerungen in den Genuß staatlicher Leistungen gelangen würde, ist ein wesentlicher Teil der Kritik auch auf objektivere Weise begründbar. So wird aus finanzwissenschaftlicher und steuerrechtlicher Sicht schon seit langem auf die übergroße Komplexität, die fehlende Systematik und die zahlreichen Verstöße gegen zentrale Besteuerungsgrundsätze und Neutralitätspostulate und die daraus resultierenden Probleme der Intransparenz, Ungerechtigkeit und der schädlichen Ausweich- und Vermeidungsaktivitäten der Steuerzahler hingewiesen¹. In der Finanzwissenschaft wurden zudem mögliche negative Wirkungen der Besteuerung auf die unterschiedlichsten wirtschaftlichen Entscheidungen der Steuerzahler thematisiert (statt vieler Atkinson/Stiglitz 1980, 23ff.; Rosen 1995, 399 ff.).

Angesichts des dringenden Problems der Massenarbeitslosigkeit soll die vorstehende umfassende Problemsicht im vorliegenden Diskussionsbeitrag ganz auf die Frage der Beschäftigungswirkungen der Besteuerung zugespitzt werden. Dafür ist herauszuarbeiten, welche Wirkungen und Einflußmöglichkeiten die Steuerpolitik auf die Beschäftigung und vor allem die Arbeitslosigkeit hat. Zusätzlich ist es sinnvoll zu analysieren inwiefern die Steuerpolitik bei einer eventuellen Verfolgung beschäftigungspolitischer Ziele einer Koordination mit anderen wichtigen Politikbereichen (z.B. Ausgabenpolitik, Tarifpolitik, Geldpolitik) bedarf.

Dr. rer.pol. Achim Truger ist wissenschaftlicher Referent für Finanz- und Steuerpolitik im WSI in der Hans-Böckler-Stiftung

Ich danke Christian Körber vom Seminar für Finanzwissenschaft der Universität zu Köln für zahlreiche Literaturhinweise und Gespräche. Für den Inhalt und eventuelle Fehler bin ich selbstverständlich allein verantwortlich.

¹ Zu den finanzwissenschaftlichen Grundsätzen der Besteuerung und daraus abgeleiteter Kritik an realen Steuersystemen siehe ausführlich Neumark (1970) und Haller (1981). Entsprechende Ausführungen finden sich

In der öffentlichen Diskussion – insbesondere in weiten Teilen der Wirtschaftspresse – scheint sich bezüglich der Steuerpolitik mittlerweile die sogenannte angebotstheoretische Sichtweise durchgesetzt zu haben. Demnach werden fast allen Steuern, vor allem aber solchen, die dem Faktor Kapital und den Beziehern hoher Einkommen auferlegt werden, starke negative Anreizwirkungen auf Arbeitsangebot, Ersparnis und Investition mit entsprechend negativen Folgen für Wachstum und Beschäftigung nachgesagt. Als Konsequenz aus dieser Diagnose werden starke Steuersenkungen und eine Beschränkung der Staatstätigkeit im allgemeinen, besonders aber eine Senkung der Steuerbelastung des Faktors Kapital und der Bezieher hoher Einkommen, etwa durch Senkung oder Abschaffung von Unternehmenssteuern und Minderung der Einkommensteuerprogression gefordert. Jenseits der generellen Forderung nach Lohnzurückhaltung wird die Frage der Koordination mit Ausgaben-, Geld-, oder Tarifpolitik nicht mehr gestellt. Insgesamt erhofft man sich von einer „radikalen„ Steuerreform über verstärkte Leistungsanreize – eventuell gar über den Laffer-Kurven-Zusammenhang - eine starke Belebung der wirtschaftlichen Aktivität und damit auch einen wesentlichen Beitrag zur Lösung der Beschäftigungskrise (vgl. z.B. Pätzold 1991, 299ff.).

Es ist auch ein zentrales Anliegen dieses Beitrages, die vorstehende Sichtweise kritisch zu hinterfragen und die Hoffnungen, über eine radikale und stark von Arbeit zu Kapital, von unten nach oben umverteilende Steuerpolitik zu Beschäftigungsgewinnen oder einem Abbau der Arbeitslosigkeit zu gelangen, zu zerstreuen. Interessanterweise braucht man dazu überhaupt nicht auf eine „ketzerische„ Außenseiterposition innerhalb der Wirtschaftswissenschaft zurückzugreifen, sondern kann sich vollkommen im Rahmen des makroökonomischen und finanzwissenschaftlichen mainstreams bewegen. Daher wird ganz in Anlehnung an die Unterscheidung aus der neueren makroökonomischen Lehrbuchliteratur in kurzfristige und langfristige Betrachtungen (vgl. z.B. Mankiw 1998) zunächst in Abschnitt 2 auf die eher kurzfristigen Nachfragewirkungen der Steuerpolitik eingegangen. Daran anschließend werden in Abschnitt 3 die eher langfristigen Angebots- oder Anreizwirkungen der Besteuerung behandelt. Eine Darstellung der Implikationen neuerer arbeitsmarktzentrierter Ansätze sowie einiger empirischer Befunde diesbezüglich (Abschnitt 4) vervollständigen die Analyse. Abschnitt 5 faßt zusammen und beschäftigt sich mit Schlußfolgerungen für die Steuerpolitik.

auch in jedem deutschsprachigen Lehrbuch der Finanzwissenschaft. Zur steuerrechtlichen Sicht siehe beispielsweise Tipke/Lang (1998).

2. Nachfragewirkungen

2.1 Traditionell keynesianische Ergebnisse

In allen keynesianisch geprägten makroökonomischen Ansätzen hängen die Auslastung des Produktionspotentials und damit Beschäftigung und Arbeitslosigkeit zumindest in der kurzen Frist – wobei diese mitunter recht lang sein kann (Blanchard 1997, 621) – von der effektiven Nachfrage ab (vgl. hierzu und im folgenden Tichy 1995, insbesondere 76 ff.). Ist diese unzureichend, dann kommt es zu freien Kapazitäten und Arbeitslosigkeit, ist sie zu hoch, sind die Kapazitäten überausgelastet und es kommt zu Inflation. Die Aufgabe der Stabilisierungspolitik besteht dann darin, durch (diskretionäre oder automatische) antizyklische Nachfragesteuerung Schwankungen der Nachfrage um das Produktionspotential zu dämpfen, nach Möglichkeit sogar ganz zu verhindern. Ein Instrument zur Nachfragesteuerung stellt die Fiskalpolitik, d.h. die antizyklische Variation von Staatsausgaben und –einnahmen dar. Rolle und Wirkungsmechanismus der Steuerpolitik sind dabei grundsätzlich einfach: Durch Steuersenkungen läßt sich das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte und damit nach Maßgabe der marginalen Konsumquote auch die private Nachfrage erhöhen, durch Steuererhöhungen läßt sie sich senken. Der expansive Effekt läßt sich zudem durch eine Entlastung der Bezieher niedriger und mittlerer Einkommen erhöhen, da diese eine besonders hohe Konsumquote aufweisen. Zwar sind Timing und Dosierung von Steueränderungen – wie jede Form diskretionärer Stabilisierungspolitik – nicht unproblematisch, und zudem wären aller Wahrscheinlichkeit nach andere fiskalpolitische Maßnahmen auf der Ausgabenseite – insbesondere eine Erhöhung der staatlichen Investitionen – konjunkturpolitisch wirkungsvoller. Tatsache aber ist, daß beispielsweise in der gegenwärtigen konjunkturellen Lage mit nach wie vor schwacher privater Inlandsnachfrage² eine Senkung der Steuern auf niedrige und mittlere Einkommen expansiv wirken, also Produktion und Beschäftigung steigern würde und damit zu einem nachhaltigen Aufschwung beitragen könnte.

Voraussetzung für eine expansive Wirkung von Steuersenkungen ist natürlich eine Koordination mit anderen wichtigen Instrumenten, insbesondere der staatlichen Ausgabenpolitik und der Geldpolitik. Was letztere angeht, so ist die Abhängigkeit des Erfolges expansiver Fiskalpolitik von akkomodierender Geldpolitik empirisch hinreichend belegt (vgl. Tichy 1995, 132ff.). Für den Fall einer fast ausschließlich dem Ziel der Geldwertstabilität dienenden und neoliberal ausgerichteten Zentralbank – wie etwa der Deutschen Bundesbank und wohl auch der Europäischen Zentralbank – könnten Steuersenkungen unter Umständen eher eine Chance

² Siehe hierzu auch jüngst Bartsch u.a. 1999.

auf Duldung seitens der Geldpolitik haben als zusätzliche Staatsausgaben. Was die Koordination mit der staatlichen Ausgabenpolitik angeht, so kann von Steuersenkungen per saldo natürlich nur ein expansiver Effekt ausgehen, wenn gleichzeitig durch vorübergehende Inkaufnahme einer höheren Staatsverschuldung das Ausgabenniveau konstant gehalten, also keine Kürzungen auf der Ausgabenseite mit stärkerer restriktiver Wirkung vorgenommen werden. Wenn – wie in Deutschland im Zukunftsprogramm der Bundesregierung vorgesehen (Bundesregierung 1999) – Ausgabenkürzungen vorgenommen werden, dann hängt es neben dem Umfang von Steuersenkungen und Ausgabenkürzungen auch davon ab, ob staatliche Investitions-, Konsum- oder Transferausgaben gekürzt werden. Unterstellt man zur Vereinfachung den Multiplikator steuerfinanzierter Transformationsausgaben nach dem Haavelmo-Theorem (vgl. Tichy 1995, 82f.), dann führen gleich große Steuer- und Ausgabenkürzungen zu restriktiven Effekten. In traditioneller keynesianischer Betrachtung konterkarieren ausgabenseitige Konsolidierungsmaßnahmen also auf jeden Fall die expansive Wirkung von Steuersenkungen³.

2.2 Infragestellung der Ergebnisse durch Integration der Erwartungsbildung?

Aufgrund der außerordentlichen politischen Aktualität, aber auch der jüngeren wissenschaftlichen Diskussion sei die Frage der restriktiven Wirkungen von Ausgabenkürzungen nochmals etwas näher betrachtet. Von Seiten neoklassisch-monetaristischer Ökonomen aber auch in der politischen Diskussion wird häufig behauptet, Konsolidierungsprogramme wirkten nicht, wie oben aus keynesianischer Sicht erläutert, restriktiv, sondern könnten neutrale oder sogar expansive Wirkungen entfalten (vgl. auch im folgenden Marterbauer/Walterskirchen 1999a, 61f.). Falls dies richtig wäre, bräuchte man sich über konterkarierende Wirkungen des Sparpakets und mithin eine Koordination mit der Ausgabenpolitik keine Sorgen zu machen: Zu den expansiven Wirkungen der Steuersenkungen kämen dann neutrale oder sogar expansive Wirkungen der Ausgabenkürzungen hinzu.

Zentral für das Neutralitätspostulat ist die Integration der Erwartungen der Wirtschaftssubjekte in das theoretische Kalkül. In Anwendung von Barros berühmtem Ricardianischen Äquivalenztheorem (Barro 1974; 1989) wird davon ausgegangen, die Steuerzahler erwarteten aufgrund der Ausgabenkürzungen in der Zukunft geringere Steuerzahlungen, weshalb sie bereits heute weniger sparten und folglich mehr konsumierten; die Gesamtnachfrage bliebe konstant. Falls das Äquivalenztheorem nicht gilt, wird ein zweiter, alternativer expansiver

³ Dieser Effekt stellt sich auch in der makroökonomischen Simulationsrechnung zum Sparpaket der Bundesregierung, Bartsch u.a. 1999.

Mechanismus restriktiver Budgetpolitik in Zinseffekten gesehen: Der zurückgehende Finanzbedarf des Staates führe zu einem Rückgang der Nachfrage auf dem Kapitalmarkt, was in Verbindung mit „glaubwürdigkeitsbedingt“, verringerten Risikoprämien zu sinkenden Zinsen führe (Blanchard 1985).

Diese – im Falle des Ricardianischen Äquivalenztheorems höchst umstrittene (vgl. Seater 1993; Bernheim 1987; Barro 1989) – theoretische Argumentation wird scheinbar durch einige empirische Ergebnisse gestützt, wonach erfolgreiche Konsolidierungspolitik ganz allgemein oder speziell in einzelnen Ländern wie Irland und Dänemark auf die genannten Effekte zurückzuführen sei (Giavazzi/Pagano 1990; Alesina/Perotti 1997; Alesina/Perotti/Tavares 1998). In ihrer ausführlichen Untersuchung zur Konsolidierungspolitik in Europa in den letzten Jahren kommen Marterbauer und Walterskirchen (1999b) jedoch zu dem Ergebnis, daß die behaupteten expansiven Effekte der Konsolidierung auf privaten Konsum und Investitionen ausgeblieben seien. Die dennoch nur geringen Wachstumsverluste führen sie auf die günstige internationale Konjunktur und die dadurch bestimmte starke Exportnachfrage – teilweise auch aktiv durch Abwertungen herbeigeführt -, und auf eine Lockerung der Geldpolitik sowie den Wegfall der Abwertungsrisikoprämien im Euro-Raum zurück.

Für die USA und das dort seit 1993 durchgeführte „deficit reduction program“, weist Blanchard (1997), S. 194ff. zwar auf die wichtige Rolle der Erwartungen bei der Vermeidung restriktiver Effekte eines Konsolidierungsprogramms hin. Bei ihm sind es jedoch interessanterweise die Erwartungen der Wirtschaftssubjekte hinsichtlich einer expansiven Geldpolitik, die die restriktiven Effekte der Fiskalpolitik konterkarieren. Zudem weist er auf die theoretische Unbestimmtheit des Ergebnisses und die folglich immer bestehenden konjunkturellen Risiken restriktiver Fiskalpolitik hin. Für Deutschland haben sich jüngst auch die großen Wirtschaftsforschungsinstitute bezüglich möglicher expansiver Wirkungen der Konsolidierungspolitik über Zinseffekte oder Steuersenkungserwartungen skeptisch geäußert (Herbstgutachten 1999, 65 ff.). Insgesamt deuten diese Resultate nur umso mehr darauf hin, daß es einer sorgfältigen Abstimmung von Steuer-, Ausgaben- und Geldpolitik bedarf, um die gewünschten makroökonomischen Wirkungen zu erzielen. Die Steuerpolitik kann über die Erhöhung der verfügbaren Einkommen der Privaten einen Beitrag zur Stabilisierung des Aufschwungs und damit für mehr Wachstum und Beschäftigung leisten. Sie kann dies jedoch nicht gegen die Ausgaben- und Geldpolitik.

3. Angebotswirkungen

Stabilisierungspolitische Analysen der Finanz- und Steuerpolitik gehörten vor allem in den 50er, 60er und 70er Jahren zum Standardrepertoire und zu den zentralen Forschungsfeldern der Finanzwissenschaft (siehe hierzu etwa Musgrave 1969, 351ff.). Seit den 70er Jahren hat es jedoch zunächst im anglo-amerikanischen, später auch im deutschsprachigen Raum einen grundlegenden Wandel gegeben. Das Interesse verlagerte sich fast gänzlich weg von makroökonomischen, stabilisierungspolitischen Fragestellungen hin zu wohlfahrtsökonomisch-allokationstheoretischen und damit mikroökonomischen Ansätzen, die grundsätzlich vom neoklassischen Paradigma ausgehen, in denen also jederzeit Vollbeschäftigung aller Ressourcen unterstellt wird. Laut Richter und Wiegard (1993), S. 126f., wurde die stabilisierungspolitische Fragestellung von dieser sogenannten neuen Finanzwissenschaft ganz an die Makroökonomik zurückgegeben; beibehalten wurden lediglich die allokatons- und verteilungspolitischen Fragestellungen – allerdings bei einer gewissen Dominanz allokativer Ansätze.

So bedauernswert diese Beschränkung auch ist, für den vorliegenden Beitrag können die Analysen der neuen Finanzwissenschaft zur Steuerpolitik potentiell relevant sein, wenn man sie als Analysen der Angebotswirkungen der Besteuerung auf die Beschäftigung in einem langfristigen Vollbeschäftigungsgleichgewicht auffaßt (vgl. Atkinson 1993a, 15ff.). Tatsächlich scheinen die Aussichten, etwas über solche Auswirkungen lernen zu können, gut zu sein, da gerade die Besteuerung in Gestalt der sogenannten Theorie der optimalen Besteuerung in den 70er und 80er Jahren das „Kern- und Glanzstück,, (Richter/Wiegard 1993, 174) der neuen Forschungsrichtung darstellte und man auf eine fast unüberschaubare Fülle an Literatur zurückgreifen kann (siehe z.B. Richter/Wiegard 1993, 338ff.; Heady 1993; Wiegard 1987).

3.1 Wohlfahrtstheoretische Ansätze der neuen Finanzwissenschaft

Die Optimalsteuertheorie und ihre Erweiterungen und Verfeinerungen in Form sogenannter berechenbarer allgemeiner Gleichgewichtsmodelle (siehe z.B. Fehr/Wiegard 1996; Klepper et al. 1994; Scharmer 1991) sind jedoch von ihrer Zielsetzung her nur sehr bedingt für Schlußfolgerungen über Beschäftigungswirkungen der Besteuerung geeignet. Zwar werden in vielen Ansätzen potentiell beschäftigungsrelevante Entscheidungen von Wirtschaftssubjekten - etwa Arbeitsangebots-, Konsum-, Spar-, Produktions- und Investitionsentscheidungen – analysiert und häufig auch Beschäftigungs- und Wachstumsergebnisse ausgewiesen. Das Hauptaugenmerk dieser Ansätze liegt jedoch, wie von ihren Vertretern deutlich betont, auf den sogenannten Wohlfahrtswirkungen der Besteuerung (Wiegard 1984; 1987, 108ff.; Homburg 1997, 159ff.). Auf Basis der obligatorisch zugrundegelegten entscheidungstheoretischen Fundierung

(vgl. Richter/Wiegard 1993, 173ff.; Vogt 1993) durch individuelle Nutzenfunktionen in den verwendeten Modellen, werden hochabstrakt die Wirkungen der Besteuerung auf die Nutzenniveaus der Wirtschaftssubjekte bestimmt und in monetären Nutzenmaßen, etwa durch das Maß der „äquivalenten Variation,, ausgewiesen (siehe z.B. Ahlheim/Rose 1989; Auerbach 1985). Ein eventuell berechneter Wohlfahrtsgewinn durch eine Steuerreform in Höhe eines bestimmten DM-Betrages oder in Relation zu Steueraufkommen oder BIP gibt dann normalerweise nicht einen Gewinn an Sozialprodukt, Wachstum und Beschäftigung an, sondern einen in Geld bewerteten theoretischen Nutzengewinn für eines oder mehrere fiktive „repräsentative,, Individuen. Dabei kann es durchaus vorkommen, daß ein „Wohlfahrtsgewinn,, mit einer Abnahme von Beschäftigung und BIP einhergeht. In diesem Fall „bewertet,, das repräsentative Individuum den durch die Steuerreform freiwillig gewählten Freizeitgewinn durch weniger Beschäftigung höher als die entstehenden Einkommensverluste.

Gegen solche Analysen wäre solange nichts zu sagen, wie sie sich auf tatsächlich empirisch ermittelte Präferenzen der Bevölkerung stützten. In den Analysen der neuen Finanzwissenschaft werden die Präferenzen jedoch einfach standardmäßig in Form der üblichen neoklassischen Nutzenfunktionen vorgegeben, obwohl bekannt ist, daß diese Funktionen und die damit implizierten Verhaltensannahmen empirisch höchst zweifelhaft sind (vgl. Kahnemann 1994; Eichenberger 1992). Es ist hier nicht der Ort für genauere methodologische Ausführungen (siehe hierzu Söllner 1993; Truger 1998; 1999), jedoch bleibt festzuhalten: Die in der Optimalsteuertheorie berechneten „Wohlfahrtswirkungen,, der Besteuerung sind erstens methodisch äußerst zweifelhaft und stehen zweitens nicht in direkter Beziehung zu den hier interessierenden konkreten Beschäftigungs- oder Wachstumswirkungen der Besteuerung.

3.2. Anreizwirkungen der Besteuerung

Neben den vorstehend problematisierten wohlfahrtstheoretischen Ansätzen finden sich in der finanzwissenschaftlichen Literatur auch Ansätze, die sich direkt mit der theoretischen und empirischen Analyse von beschäftigungsrelevanten Wirkungen der Steuerpolitik befassen. Dabei handelt es sich erstens um partialanalytische Ansätze, die sich mit den Auswirkungen verschiedener Steuern und Sozialtransfers auf Arbeitsangebot und Ersparnis der Haushalte einerseits und auf das Investitionsverhalten der Unternehmen andererseits befassen. Zweitens gibt es totalanalytische Ansätze, welche die angesprochenen Einzelwirkungen und ihre Interdependenzen untersuchen. Drittens schließlich gibt es Modelle der Steuerhinterziehung, die ebenfalls für die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung relevant sein können. Bevor kurz auf solche Analysen und ihre Ergebnisse eingegangen wird, sei nochmals betont, daß

diese Ansätze bei korrekter Interpretation allenfalls Aufschluß über die langfristigen Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen der Steuerpolitik, nicht aber über den besonders interessanten Zusammenhang zwischen Besteuerung und Arbeitslosigkeit geben können (Atkinson 1993a, 15ff.). Jede Arbeitslosigkeit ist in diesen Ansätzen rein freiwillig. Das hat beträchtliche Konsequenzen: Während eine steuerinduzierte Erhöhung des Arbeitsangebotes zwar langfristig positiv für Beschäftigung und Wachstum sein kann, führt sie in einem einfachen Modell der Mindestlohnarbeitslosigkeit kurzfristig zu höherer Arbeitslosigkeit (Fuest/Huber 1997a, 303f.). Aufgrund der neoklassischen Annahmen sind alle Modelle zudem rein realwirtschaftlicher Natur, d.h. Geld und damit auch die Geldpolitik spielen in ihnen keine Rolle. Bevor man einfache Schlußfolgerungen zieht, sollte man sich solcher Einschränkungen bewußt sein.

Dies vorausgeschickt kann man nun die Frage stellen. Wie stark sind die Anreizwirkungen der Besteuerung, insbesondere auf das Arbeitsangebot, aber auch auf möglicherweise indirekt beschäftigungsrelevante Größen wie Ersparnis und Investition? Nach den Vorstellungen der eingangs erwähnten Angebotstheoretiker in Politik und Presse müßten die Wirkungen beträchtlich sein: Ihrer Einschätzung nach sind die von der Besteuerung ausgehenden negativen Anreizwirkungen (disincentives) so stark, daß eine Senkung der Steuersätze nach dem berühmten Laffer-Kurven-Zusammenhang über die Entfaltung der Anreizwirkungen sogar zu einem steigenden Steueraufkommen führt. Auch wenn es sich in Deutschland noch nicht überall herumgesprochen zu haben scheint, so haben sich solche Hoffnungen weder in den USA noch sonst wo erfüllt und sind von kaum einem ernst zu nehmenden Ökonomen jemals gehegt worden (vgl. Krugman 1994, 82 ff.)⁴.

Besonders relevant und gut untersucht sind die Wirkungen der Besteuerung auf das Arbeitsangebot (vgl. Atkinson/Stiglitz 1980, 23ff; Atkinson 1993b; Blundell 1992; Hausman 1985; für Deutschland: Zimmermann 1993). Zunächst scheint es plausibel, davon auszugehen, daß Steuern und Abgaben auf das Arbeitseinkommen, besonders wenn sie progressiv ausgestaltet sind, aber auch allgemeine und spezielle Verbrauchsteuern, da sie das verfügbare Einkommen mindern, sich negativ auf das Arbeitsangebot auswirken; Arbeit „lohnt sich“, durch die Besteuerung weniger. Entgegen dieser Vermutung zeigt sich schon im einfachsten Standardmodell der Arbeitsangebotsentscheidung (siehe hierzu z.B. Rosen 1995, 399ff.), daß der Effekt der Besteuerung theoretisch indeterminiert ist: Der steuerbedingten relativen Verteuerung des Arbeitseinsatzes (Substitutionseffekt), der zu einer Verringerung des Arbeitsange-

botes führt, steht eine steuerbedingte Einkommensverschlechterung gegenüber (Einkommenseffekt), von der man üblicherweise annimmt, daß sie zu Steuereinholungsaktivitäten, also einem höheren Arbeitsangebot führt. Ob der Gesamteffekt der Besteuerung positiv oder negativ ausfällt, kann nur empirisch bestimmt werden. Zu dieser Frage gibt es mittlerweile zahlreiche Untersuchungen, die sich teilweise deutlich hinsichtlich des zugrundegelegten theoretischen und empirischen Ansatzes unterscheiden. Die Ergebnisse werden in Übersichtsartikeln und Lehrbüchern (vgl. etwa Rosen 1995, 410) üblicherweise folgendermaßen zusammengefaßt. Während sich für einzelne Gruppen, insbesondere diejenige verheirateter Frauen, negative Effekte feststellen ließen, reagierte das Arbeitsangebot für andere, insbesondere verheiratete Männer, kaum bis gar nicht. Insgesamt zeigen sich nur geringe bis mäßige Effekte der Besteuerung auf das Arbeitsangebot; die Elastizitäten scheinen also – bei aller gebotenen Vorsicht gegenüber empirischen Untersuchungen - eher gering zu sein⁵.

Ergänzend sei noch kurz angemerkt, daß ähnliche Resultate entgegen landläufiger Vorurteile auch für die Wirkungen von Sozialtransfers auf das Arbeitsangebot erzielt wurden. In einer ausführlichen Studie zu den steuerfinanzierungs- und transferbedingten Arbeitsanreizwirkungen einiger nordeuropäischen Wohlfahrtsstaaten Dänemark, Deutschland, Großbritannien und Schweden (Atkinson/Mogensen 1993) kommt Atkinson (1993c), S. 289 in seinen Schlußfolgerungen zu dem Ergebnis, daß die negativen Anreizwirkungen von Besteuerung und Sozialtransfers, obwohl teilweise vorhanden, quantitativ nicht dramatisch sind. Er warnt: „To dismantle the welfare state on the grounds that it causes disincentives would risk losing its very definite redistributive advantages for the sake of an uncertain pay-off in terms of improved economic performance.., (Atkinson 1993c, 297.)

Die vorstehend wiedergegebenen Ergebnisse hinsichtlich der Wirkungen der Besteuerung auf das Arbeitsangebot hatten als Referenzmaßstab eine Situation ohne Besteuerung. Im Vergleich zu dieser Situation ließen sich dann theoretisch keine eindeutigen Aussagen über die Besteuerungswirkungen treffen. In der Literatur wird häufig auch eine andere Referenzsituation verwendet, bezüglich der sich theoretisch dann doch einige Aussagen treffen lassen. Wenn man nämlich verschiedene Steuern mit gleichem Aufkommen und damit auch gleichem Einkommenseffekt vergleicht, dann isoliert man dadurch den Substitutionseffekt, über dessen

⁴ Paul Krugman geht dort so weit, die „Angebotstheoretiker“ offen als „cranks“, also gelinde gesagt Exzentriker oder Spinner, zu bezeichnen.

⁵ Es bestehen ohnehin grundlegende Zweifel, ob das den theoretischen und empirischen Ansätzen zugrundegelegte ökonomische Verhaltensmodell des Arbeitsangebotes überhaupt die wesentlichen Effekte zu erfassen vermag. Hierzu und zu den Ergebnissen eines alternativen verhaltenswissenschaftlichen Ansatzes siehe Koch (1984).

Richtung und relatives Ausmaß sich klarere Aussagen treffen lassen. So läßt sich beispielsweise im einfachsten Modell des individuellen Arbeitsangebotes zeigen, daß eine Pausch- oder Kopfsteuer, da sie gar keinen Substitutionseffekt verursacht, immer zu einem höheren individuellen Arbeitsangebot führen wird als eine aufkommensgleiche proportionale oder progressive Steuer auf das Arbeitseinkommen (vgl. etwa Musgrave/Musgrave/Kullmer 1993, 106ff.; James/Nobes 1996, 54 f.; Wiegard 1984). Ebenso wird in diesem Modell häufig gezeigt, daß eine progressive Steuer aufgrund des mit ihr verbundenen höheren Grenzsteuersatzes bei gleichem Aufkommen zu einem geringeren individuellen Arbeitsangebot führt als eine proportionale Steuer auf das Arbeitseinkommen (vgl. Musgrave 1969, 192ff.). Eine progressivere Steuer wäre dann „leistungsfeindlicher,“ als eine weniger progressive Steuer gleichen Aufkommens; man gelangte hier zu einem Zielkonflikt zwischen Umverteilung und Anreizwirkungen. Allerdings ist das vorstehende Ergebnis bei näherer Betrachtung eher fragwürdig. Zunächst ist es theoretisch nicht eindeutig und umstritten (Buchholz/Haslbeck 1996). Darüber hinaus ließen sich, selbst wenn das theoretische Ergebnis eindeutig wäre, aus der Analyse des individuellen Arbeitsangebotes keine allgemeingültigen Aussagen über das aggregierte gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot treffen: Eine progressionsverschärfende, nicht individuell, sondern im Durchschnitt über alle Haushalte aufkommensneutrale Steuerreform führt zwangsläufig bei unterschiedlichen Haushalten in Abhängigkeit vom Einkommen zu – aus verteilungspolitischer Sicht ja gerade angestrebten - Be- und Entlastungen und damit bei unterschiedlichen Individuen zu verschiedenen und in der Summe potentiell gegenläufigen Substitutions- und Einkommenseffekten (vgl. Musgrave 1969, 195ff.; Atkinson/Stiglitz 1980, 36ff.). Daher läßt sich ohne genauere Analyse der Effekte im einzelnen keine allgemeingültige Aussage mehr treffen. Ähnliches gilt auch für aufkommensneutrale Reformen, bei denen Steuersatzsenkungen mit einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage einhergehen. Auch hier hängt es von der genauen Ausgestaltung und den gestrichenen Ausnahmetatbeständen und Steuervergünstigungen und damit den genauen Verteilungswirkungen ab, ob sich das Arbeitsangebot gesamtwirtschaftlich erhöht oder nicht⁶.

Ausführlich untersucht und kontrovers diskutiert wurden auch die Auswirkungen der Besteuerung auf die Ersparnis und damit das Kapitalangebot einer Volkswirtschaft (vgl. Atkinson/Stiglitz 1980, 62ff.; Sandmo 1985). Hier geht es um die Frage, ob die Besteuerung von Kapitaleinkommen negative Wirkungen auf die Ersparnis hat. Eine Antwort darauf ist insofern von Bedeutung, als die von vielen Advokaten einer Konsumbesteuerung (siehe

⁶ Zu Ergebnissen und Schwierigkeiten einer solchen konkreten Analyse am Beispiel der großen Steuerreform von 1986 in den USA siehe Auerbach/Slemrod (1997).

hierzu etwa Rose 1991) befürchtete negative Wirkung auf die Ersparnis möglicherweise Wachstumsverluste und damit eine geringere Beschäftigung in der Zukunft zur Folge haben könnte. Kurzfristig (sofern es eine neoklassische kurze Frist gibt) stehen die Wirkungen der Kapitalbesteuerung allerdings eher in einem Konkurrenzverhältnis zur Besteuerung von Arbeitseinkommen (IMF 1996, 8f.): Wenn man dasselbe Steueraufkommen ohne Kapitaleinkommensbesteuerung erzielen möchte, mag dies zwar langfristig ein höheres Wachstum und höhere Beschäftigung zur Folge haben. Kurzfristig wird die dann notwendige Anhebung der Steuern auf Arbeitseinkommen jedoch (zumindest theoretisch) zu negativen Arbeitsanreizen führen. Das Ergebnis des theoretischen Grundmodells ist – genau wie beim Arbeitsangebot – aufgrund von entgegengerichteten Substitutions- und Einkommenseffekten nicht eindeutig; sowohl eine Reduktion als auch eine Zunahme der Ersparnis sind möglich. Zwar sind auch hier die empirischen Ergebnisse unterschiedlich und kontrovers diskutiert worden. In seiner Lehrbuchdarstellung kommt Rosen (1995), S. 418 unter Berufung auf eine Auswertung zahlreicher Studien (Hausman/Poterba 1987) jedoch zu dem Ergebnis, daß sich insgesamt, d.h. im Durchschnitt über alle Haushalte, vermutlich Einkommens- und Substitutionseffekt in etwa ausgleichen. Damit hätte die Besteuerung von Kapitaleinkünften so gut wie keinen Einfluß auf die Ersparnis.

Sehr umstritten und letztlich empirisch unklar sind die Wirkungen der Besteuerung auf das für Wachstum und Beschäftigung ebenfalls wichtige Investitionsverhalten der Unternehmen. Anders als bei der Analyse von Arbeitsangebot und Ersparnis kann man hier jedoch nicht einmal auf ein allgemein anerkanntes Grundmodell des Investitionsverhaltens zurückgreifen (hierzu und im folgenden Rosen 1995, 438 ff.). Nach dem Akzeleratormodell ist das Kapital/Output-Verhältnis eines Unternehmens im wesentlichen fix. Damit wird allein der output, d.h. die Auftragseingänge für das Investitionsvolumen erheblich; Steuern spielen keine Rolle. Im neoklassischen Modell ist dies anders. Hier spielen die Kapitalkosten eine wesentliche Rolle bei der Investitionsentscheidung. Zwar ist theoretisch klar, daß und wie Körperschaftsteuern, Abschreibungsmodalitäten und Investitionszulagen die Kapitalkosten beeinflussen. Jedoch ist nicht klar, wie elastisch die Unternehmensinvestitionen auf die Kapitalkosten reagieren. In cash-flow-Modellen zeigen sich teilweise wieder diametral entgegengesetzte Ergebnisse. Insgesamt ist das Investitionsverhalten wohl zu komplex und noch zu wenig verstanden, um zu klaren Aussagen kommen zu können.

Nach den vorstehenden - hinsichtlich des Kenntnisstandes der ökonomischen Wissenschaft recht ernüchternden - Ergebnissen bezüglich der Partialanalyse der Anreizwirkungen der

Besteuerung auf Beschäftigung, Ersparnis und Investitionen, ist bereits klar, daß man von der Totalanalyse, d.h. der Zusammenfügung einzelner theoretische Partialbausteine zu einem interdependenten Modell nicht allzu viel erwarten kann. Zwar gibt es im Rahmen der allgemeinen Gleichgewichtstheorie oder den bereits erwähnten empirischen allgemeinen Gleichgewichtsmodellen zahlreiche Versuche, die oben kurz skizzierten Mechanismen in ihren Gesamtwirkungen zu bestimmen, an konkreten, belastbaren Ergebnissen liefern sie aber kaum Brauchbares (vgl. Fehr/Wiegard 1996). In theoretischen Modellen, die zudem schnell an die Grenzen der analytischen Handhabbarkeit geraten, multipliziert sich die theoretische Indeterminiertheit zumeist noch. Geht man stattdessen zu den numerischen Simulationen im Rahmen der berechenbaren allgemeinen Gleichgewichtsanalyse über, hat man zwar illustrative numerische Beispielrechnungen; die jedoch nur schwach empirisch gestützt sind und zudem ex post in ihren Prognosen so gut wie nie empirisch überprüft werden (Ausnahme: Kehoe/Polo/Sancho 1995). Auch wenn solche Modelle häufig für die Analyse von detaillierten Steuerreformvorschlägen verwendet werden⁷, sollte man sich auf sie daher besser nicht verlassen. Selbst die Verfechter solcher Ansätze geben dies zu, indem sie erklären: „[...] selbst wenn die Modelle dem aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisstand entsprechen, wenn alle exogen spezifizierten Parameter gut abgesichert und alle Gleichgewichtswerte korrekt berechnet wurden [...] sind wir aus einer ganzen Reihe von Gründen der Meinung, daß man den konkreten Zahlen kein allzu großes Gewicht beimessen sollte.“ (Fehr/Wiegard 1996, 331). Sie verweisen dabei auf die außerordentliche Sensitivität der Ergebnisse, die häufig bei kleinen Änderungen der Annahmen zu kompletten Änderungen der Einschätzung verschiedener Steuern und Steuerreformen führe.

Schließlich sei noch kurz auf den Zusammenhang zwischen Besteuerung, Steuerhinterziehung und Schattenwirtschaft eingegangen. Der potentielle Bezug zur Beschäftigung ist auch hier klar: Sofern die Besteuerung zu einer Abwanderung in die Schattenwirtschaft führt, mindert sie offizielles Arbeitsangebot, Beschäftigung, Produktion und Wachstum. Sofern sie zur Steuerhinterziehung bei gegebenen Einkommen führt, mindert sie das Steueraufkommen und führt zu höheren Steuersätzen auf die nicht hinterzogenen Einkommen mit wiederum potentiell negativen Anreizwirkungen für Beschäftigung, Ersparnis und Investitionen. Es sei erwähnt, daß eine sehr ausgeprägte und weitverbreitete Steuerhinterziehung noch andere und weitaus gravierendere Konsequenzen als nur wirtschaftliche hat: Eine solche Weigerung vieler Bür-

⁷ So wurden etwa die Auswirkungen einer konsumorientierten Reform der Einkommensteuer von Richter (1994), unterschiedlicher Mehrwertsteuerregime in der EU von Fehr/Rosenberg/Wiegard (1995) und der ökologischen Steuerreform von Böhringer/Pahlke/Rutherford (1996) simuliert.

ger, sich an der Finanzierung des demokratischen Gemeinwesens zu beteiligen, stellte eine Gefahr für die gesellschaftliche Stabilität und die Demokratie insgesamt dar.

Die vorhandenen neoklassischen theoretischen Ansätze zu Steuerhinterziehung und steuerbedingter Abwanderung in die Schattenwirtschaft kommen bei teilweise deutlichen Unterschieden tendenziell zu dem Ergebnis, daß verschiedene Faktoren einen Einfluß auf die illegalen Vermeidungsaktivitäten haben (vgl. Myles 1995, 383ff.; ausführlich Wrede 1993; Hagedorn 1991). Der Einfluß der Höhe der Steuerlast ist dabei theoretisch unklar, d.h. von Steuersatzsenkungen kann man sich nicht unbedingt geringere Steuerhinterziehung erhoffen. Dagegen führen höhere Strafen und höhere Aufdeckungswahrscheinlichkeiten, d.h. verstärkte Steuerkontrolle, zu geringerer Steuerhinterziehung. Sofern man aus diesen hochabstrakten Ansätzen überhaupt eine Lehre ziehen kann, dann also vielleicht die, daß die Aktivitäten und Möglichkeiten der Steuerfahndung verstärkt werden sollten. Für Deutschland wäre dabei wohl vor allem an die Ausweitung der Kontrollmöglichkeiten im Rahmen der Kapitaleinkommensbesteuerung zu denken, die bei weitem nicht so ausgeprägt sind, wie bei der Besteuerung der Arbeitseinkommen (vgl. Schäfer 1998). Von solchen unter Gerechtigkeitsaspekten ohnehin gebotenen Maßnahmen abgesehen, sind die neoklassischen Steuerhinterziehungsmodelle sowohl theoretisch als auch empirisch höchst problematisch (vgl. Bayer/Reichl 1997, 53ff.). Im Rahmen der Steuerpsychologie durchgeführte theoretische und empirische Analysen deuten darauf hin, daß das Steuerhinterziehungsverhalten sehr komplex ist und von vielen Faktoren, insbesondere aber der Wahrnehmung der Gerechtigkeit des Steuersystems durch die Bürger und ihrem gesamten Staatsverständnis abhängt (vgl. Schmolders 1970; Hansmeyer/Mackscheidt 1977; Smekal/Theurl 1994; Bayer/Reichl 1997, 62ff.). Auch wenn es also keine einfachen Antworten gibt, deutet dieses Resultat insgesamt darauf hin, daß es bei der Besteuerung nicht nur auf die – wie gesehen ohnehin nicht dramatischen - Anreizwirkungen, sondern auch auf umfassendere gesellschaftspolitische Kriterien, insbesondere die Gerechtigkeit ankommt.

4. Neuere arbeitsmarktzentrierte Ansätze

4.1 Theoretische Aspekte

Die vorstehenden angebotsseitigen Wirkungen der Besteuerung gingen - wie erläutert - immer von Vollbeschäftigung aus, so daß eine eventuelle anreizbedingte Beschäftigungsminderung immer nur zu freiwilliger Arbeitslosigkeit führt. Es dürfte jedoch - außer bei den Anhängern der Neuen Klassischen Makroökonomik und der Real Business Cycle Theory, bei der Arbeitslosigkeit als freiwillige intertemporale Substitution von Arbeitszeit gegen Freizeit zur

optimalen Reaktion auf unvorhergesehene Schocks gesehen wird (vgl. hierzu Maußner 1994, 41ff.) - Einigkeit darüber bestehen, daß das eigentliche Problem in unfreiwilliger Arbeitslosigkeit besteht. Es bedarf also des Einsatzes von makroökonomischen Modellen, in denen es zu unfreiwilliger Arbeitslosigkeit kommen kann. Im makroökonomischen Mainstream wird zur Analyse der mittel- bis langfristigen nicht-konjunkturellen – im Gegensatz zu der in Abschnitt 2 vorausgesetzten kurzfristigen konjunkturellen - Arbeitslosigkeit üblicherweise das Konzept der sogenannten Natürlichen Arbeitslosenquote (natural rate of unemployment, NRU) bzw. der inflationsstabilen Arbeitslosenquote (non accelerating inflation rate of unemployment, NAIRU) verwendet (vgl. z.B. Blanchard 1997, 307ff.; Mankiw 1998, 139ff. Dornbusch/Fischer 1995 611ff.; ausführlich Carlin/Soskice 1990, 76ff u. 137ff.)⁸. Aus Sicht des vorliegenden Beitrags muß daher untersucht werden, welche Faktoren die Natürliche Arbeitslosenquote bestimmen und welchen Einfluß die Besteuerung auf diese Faktoren ausübt.

Als Faktoren, welche die Natürliche Arbeitslosenquote bestimmen, werden üblicherweise neben demographischen Entwicklungen, die das Erwerbspotential bestimmen, die Organisation des Arbeitsmarktes und die Fähigkeit und das Bestreben der Arbeitslosen, einen neuen Arbeitsplatz zu suchen, genannt. (vgl. z.B. Dornbusch/Fischer 1995, 620 ff.) Welchen Zusammenhang gibt es nun zwischen den beiden letztgenannten Faktoren und der Besteuerung? Es sei zunächst angemerkt, daß der Zusammenhang weder theoretisch besonders zwingend noch empirisch überragend sein kann, denn in zahlreichen anerkannten Standardlehrbüchern der Makroökonomik (etwa Blanchard 1997; Dornbusch/Fischer 1995; Mankiw 1998) wird die Besteuerung weder als eigener zentraler Faktor noch als wichtige Determinante der anderen Faktoren genannt.

Was das Bestreben der Arbeitslosen, einen neuen Arbeitsplatz zu suchen, angeht, so hängt dieses sicherlich von vielen – auch außerökonomischen – Determinanten ab⁹. Als ein wichtiger ökonomischer Einflußfaktor werden allerdings immer wieder Dauer und Höhe der

⁸ Es sei darauf hingewiesen, daß dieses Konzept und die verwendeten makroökonomischen Ansätze des Mainstreams alles andere als unumstritten sind. Siehe als Übersicht und zur Kritik an diesen Ansätzen beispielsweise Heise (1996), S. 57 ff. und die dort zitierte Literatur. Da aber im Rahmen dieses Beitrags weder eine alternative Makroökonomik entworfen, noch eine Analyse der Besteuerung aus Sicht bestehender alternativer Konzeptionen, wie z.B. des Postkeynesianismus, vorgenommen werden konnte, und sich die meisten theoretischen und empirischen Untersuchungen zur Besteuerung nun einmal im Mainstream bewegen, ist es trotz aller Zweifel legitim, sich zunächst auf den Mainstream zu konzentrieren.

⁹ Es wurde schon auf die Zweifel am ökonomischen Verhaltensmodell und seine Anwendbarkeit auf Arbeits- und Leistungsanreize hingewiesen (vgl. wieder Koch 1984). Bei den Anreizwirkungen von Sozialtransfers muß man zudem berücksichtigen, daß das mit der Inanspruchnahme von Sozialleistungen verbundene Stigma einer einseitig ökonomisch/strategischen Ausnutzung der Transfers von Seiten der Empfänger entgegensteht (vgl. Moffitt 1983).

Arbeitslosenunterstützung genannt. Hinter dieser teilweise auch empirisch gestützten Auffassung steckt die sogenannte Suchtheorie der Arbeitslosigkeit, die insbesondere nach neoklassisch-monetaristischer Ansicht zur Erklärung der natürlichen Arbeitslosenquote herangezogen wird und nach der eine hohe und lange gewährte Arbeitslosenunterstützung, eventuell auch sonstige Sozialtransfers, den Anreiz für die Arbeitslosen vermindert, sich um einen neuen Arbeitsplatz zu bemühen (vgl. Carlin/Soskice 1990, 83ff.). In dieser Logik könnten Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, indem sie den Einstiegslohn gegenüber der Arbeitslosenunterstützung erhöhten, oder die sogenannte Transferentzugsrate bei anderen Sozialtransfers erhöhten, die Bemühungen um einen neuen Arbeitsplatz zusätzlich verringern (IMF 1996, 23f.; OECD 1994, 265ff.). Diese kombinierten Anreizwirkungen von Steuer- bzw. Abgaben- und Transfersystem wurden allerdings bereits in Abschnitt 3 kurz angeschnitten und mit Atkinson (1993c) für empirisch vermutlich nicht gravierend gehalten und sind insofern zu relativieren.

Damit bleibt als wesentlicher noch zu untersuchender Faktor die Organisation des Arbeitsmarktes. In den sogenannten neo-keynesianischen Ansätzen der Makroökonomik wird die unfreiwillige Arbeitslosigkeit im wesentlichen auf Abweichungen vom Ideal des vollkommen flexiblen, immer geräumten neoklassischen Arbeitsmarktes zurückgeführt. Die hierfür zentralen Preis- und Lohnrigiditäten werden dabei nicht – wie in früheren Ansätzen - einfach vorausgesetzt, sondern nach Möglichkeit entscheidungstheoretisch fundiert, d.h. als Ausfluß des nutzen- und gewinnmaximierenden individuellen Verhaltens der Marktteilnehmer abgeleitet (vgl. Maußner 1994, 34ff.). Arbeitslosigkeit entsteht dann dadurch, daß der sich am Arbeitsmarkt aufgrund dieses Verhaltens bildende Lohnsatz über dem markträumenden Lohnsatz liegt. Auch wenn in manchen der Ansätze zusätzlich das Preissetzungsverhalten der Produzenten auf den Gütermärkten einbezogen wird (vgl. Carlin/Soskice 1990, 135ff), seien diese Ansätze hier insgesamt als arbeitsmarktzentriert bezeichnet. Zwei zentrale Ansätze sind der Effizienzlohnansatz und der Insider-/ Outsider-Ansatz (vgl. hierzu und im folgenden Franz 1996a, 278ff.).

Im Effizienzlohnansatz geht man davon aus, daß die Unternehmen bereit sind, den Mitarbeitern über der Grenzproduktivität liegende Löhne zu zahlen, um zu einer höheren innerbetrieblichen Effizienz zu gelangen. Je nach Ansatz sollen die Mitarbeiter zu mehr Leistung angespornt, von Kündigungen abgehalten oder die Auslese von besonders qualifizierten Mitarbeitern ermöglicht werden. Durch den Anreiz des höheren Lohnes einerseits und die „disziplinierende,, Wirkung der - aufgrund des über dem Gleichgewichtslohn liegenden Lohnes - drohen-

den Arbeitslosigkeit andererseits, wird das jeweils aus Sicht des Unternehmens wünschenswerte Verhalten der Mitarbeiter herbeigeführt.

Im Insider-/Outsider Ansatz geht man von der in der Realität beobachtbaren Tatsache aus, daß die Löhne von den Tarifparteien in Tarifverhandlungen festgesetzt werden. Kontrafaktisch wird dann unterstellt, die Gewerkschaften würden dabei nur die Interessen ihrer beschäftigten Mitglieder (Insider), nicht jedoch diejenigen der Arbeitslosen (outsider) berücksichtigen. Die Gewerkschaften verhindern in solchen Modellen also, indem sie mit ihrer Verhandlungsmacht höhere Löhne für die insider durchsetzen, daß die arbeitslosen outsider über niedrigere Löhne eine neue Beschäftigung finden. In weniger einseitigen Verhandlungsmodellen werden auch andere Motive des Gewerkschaftsverhaltens, etwa das eines hohen Beschäftigungsstandes, einbezogen; auch damit jedoch gelangen viele Ansätze zu einem über dem markträumenden Lohnsatz liegenden ausgehandelten Lohnsatz und damit zu einer gegenüber dem „Ideal,, des vollständig flexiblen Arbeitsmarktes zu einer gewissen natürlichen Arbeitslosigkeit.

Es sei zunächst angemerkt, daß die beiden skizzierten Ansätze keineswegs die einzigen in der Literatur zur Erklärung der Arbeitslosigkeit diskutierten sind und daß sie schon in sich sehr heterogen sind (vgl. Franz 1996b; 1992). Darüber hinaus sind sie, wie man sich ohne weiteres vorstellen kann, sowohl theoretisch als auch empirisch heftigst umstritten (vgl. wieder Heise 1996, 57ff. und die dort zitierte Literatur). Letztlich gelangt man hier schnell an den Kern der bisher unaufgelösten arbeitsmarkttheoretischen und makroökonomischen Kontroverse. Dennoch bilden sie den Rahmen innerhalb dessen sich neuere Modelle zur Analyse der Wirkungen der Besteuerung auf die Arbeitslosigkeit bewegen.

Natürlich gibt es bei der Heterogenität der Modelle keinen einheitlichen Mechanismus über den die Besteuerung die Arbeitslosigkeit beeinflusst und vermutlich läßt sich bei entsprechend geschickter Modellierung – wie so häufig in der modernen Wirtschaftstheorie (vgl. Söllner 1993, 239)– so ziemlich jedes beliebige Resultat herleiten¹⁰. Grundsätzlich geht es jedoch immer darum, wie eine Steuer als gewissermaßen exogene Störung auf dem durch die angesprochenen Rigiditäten geprägten Arbeitsmarkt „verarbeitet,, wird (vgl. hierzu und im folgenden OECD 1994, 239ff.; OECD 1995). Auf einem völlig „flexiblen,, neoklassischen Arbeitsmarkt würden Steuern und Abgaben zu einer Verschiebung der Arbeitsangebots- oder – nachfragekurve und einem entsprechenden neuen Gleichgewicht mit – in Abhängigkeit von

¹⁰ Ein Überblick über die Wirkungen der Steuerpolitik in den unterschiedlichen Modelltypen findet sich in Pissarides (1998).

den entsprechenden Elastizitäten - zwar möglicherweise veränderter Beschäftigung, aber immer nur freiwilliger Arbeitslosigkeit kommen. Unfreiwillige Arbeitslosigkeit könnte höchstens sehr kurzfristig im Übergang zum neuen Gleichgewicht auftreten.

In den angesprochenen Ansätzen mit Lohnrigiditäten, also teilweise „unflexiblen,, Arbeitsmärkten, kann dies anders sein; das Verhalten der Marktteilnehmer kann hier möglicherweise zu einem neuen Gleichgewicht führen, in dem der Arbeitsmarkt nicht geräumt ist und in dem die ursprüngliche „natürliche,, Unterbeschäftigung noch vergrößert wird. Zentral für einen solchen Effekt ist, ob eine Steuer oder Steuererhöhung dauerhaft oder vorübergehend die Arbeitskosten der Unternehmen erhöht und so die Arbeitsnachfrage einschränkt. Das Ausmaß der durch eine Steuererhöhung verursachten Arbeitslosigkeit hängt dann erstens davon ab, um welche Steuer es sich handelt, da unterschiedliche Steuern unter Umständen in unterschiedlicher Art und Weise ins Kalkül der Marktteilnehmer eingehen. Geht man beispielsweise von einem Verhandlungsansatz aus, dann könnten die Gewerkschaften unterschiedlich auf eine Erhöhung direkter Steuern und Sozialabgaben und indirekter Steuern reagieren. Es hängt zweitens davon ab, inwieweit es den Arbeitnehmern gelingt, arbeitnehmerbezogene Steuern und Abgaben auf die Unternehmen zu überwälzen bzw. die Überwälzung arbeitgeberbezogener Steuern und Abgaben zu verhindern. Drittens schließlich hängt es von der Reaktion der Arbeitsnachfrage auf die gestiegenen Arbeitskosten, also der Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage ab. Wesentlich ist auch, ob der Anstieg der Lohnkosten und damit modellbedingt auch der Arbeitslosigkeit nur kurzfristig auftritt, oder ob er auch mittel- bis langfristig Bestand hat.

Falls die vorstehend zusammengefaßte Argumentation richtig ist, die Besteuerung also tatsächlich den behaupteten Effekt auf die Arbeitslosigkeit hätte und der Effekt zudem bedeutend und dauerhaft wäre, dann hätte das für die Steuerpolitik zur Konsequenz, daß sie sich aus beschäftigungspolitischer Sicht um eine steuerliche Entlastung des Faktors Arbeit bemühen müßte. Denn alle Abgaben und Steuern, die in irgendeiner Form den Einsatz des Faktors Arbeit betreffen, und damit einen sogenannten Steuer-Keil (tax wedge) zwischen die von den Unternehmen aufzuwendenden realen Bruttolöhne und den von den Arbeitnehmern erhaltenen realen Nettolöhnen treiben, führten dann zu Arbeitslosigkeit. Im wesentlichen ginge es also um eine Senkung oder Umfinanzierung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung, lohnbezogenen Einkommensteuern und indirekten Steuern, die die Realentlohnung der Arbeitnehmer mindern. Hält man zusätzlich noch aus Sicht der Sucharbeitslosigkeitstheorie die Anreizprobleme vor allem für sogenannte niedrig qualifizierte Arbeitslose, eine neue Stelle zu suchen, für relevant, dann wäre

insbesondere eine Senkung der Steuer- und Abgabenlast für Niedriglohnbezieher angezeigt, um ihnen den Einstieg in den Arbeitsmarkt relativ attraktiver zu machen. Dies sind exakt die steuerpolitischen Vorschläge, die von der OECD und dem IMF in den bereits zitierten Übersichtsbeiträgen diskutiert und vorgeschlagen werden (OECD 1994, 251ff.; IMF 1996, 35ff.).

Ein weiteres interessantes beschäftigungspolitisches Ergebnis, das in den meisten arbeitsmarktzentrierten Ansätzen auftaucht, ist die aus (oberflächlicher) „angebots-, oder anreiztheoretischer Sicht eigentlich erstaunliche Beschäftigungswirkung der Steuerprogression: Eine höhere Progression der Steuer auf Arbeitseinkommen (bei gleichbleibendem Steueraufkommen bzw. Durchschnittssteuersatz) führt zu höherer Beschäftigung und geringerer Arbeitslosigkeit¹¹. In den Verhandlungsmodellen, in denen das Gewerkschaftsverhalten thematisiert wird, kommt dies zustande, wenn man davon ausgeht, die Gewerkschaften verfolgten gleichzeitig ein Lohnerhöhungs- und ein Beschäftigungsziel (vgl. auch im folgenden Koskela/Vilmunen 1996). Im Gleichgewicht gleichen sich der Grenznutzen aus einer weiteren marginalen Lohnerhöhung und aus der Einstellung eines weiteren Beschäftigten gerade aus. Wird nun die Progression verschärft, mindert dies den Nettogrenznutzen einer zusätzlichen Lohnerhöhung, während der aus der Einstellung eines zusätzlichen Beschäftigten gleich bleibt. Daher wird es im neuen Gleichgewicht zu höherer Beschäftigung bei geringerem Bruttolohn kommen. Inwieweit dieses theoretisch zweifellos interessante Ergebnis praktisch relevant ist, ist jedoch sehr fraglich, zumal sich in plausibel erweiterten Ansätzen auch das Gegenteil zeigen läßt (vgl. Fuest/Huber 1997b, 577ff.; Hansen 1998). Der Charme des Resultats scheint zudem im wesentlichen auf dem scheinbar diametralen Gegensatz zum Ergebnis der negativen Arbeitsangebotswirkungen progressiver Steuern zu beruhen. Wie bereits in Abschnitt 3.2 erläutert ist jedoch schon dieses Ergebnis im Standardmodell gesamtwirtschaftlich alles andere als eindeutig. Diese Argumentation sei hier daher nicht weiterverfolgt.

Die aus Sicht der zuvor angesprochenen Ansätze angezeigte Senkung der Steuerbelastung des Faktors Arbeit könnte entweder durch eine entsprechende Senkung der Staatsausgaben oder durch aufkommensneutrale Umschichtung zu Lasten anderer Faktoren erreicht werden (vgl. hierzu und im folgenden OECD 1994, 251ff ; IMF 1996, 35ff.). Was die erste Möglichkeit der Absenkung der Staatsquote angeht, so sei hier - abgesehen davon, daß es sich dabei um ein gesellschaftspolitisch insgesamt fragwürdiges Unterfangen handelt - vor allem auf die in

Abschnitt 2.1 angesprochenen negativen konjunkturellen Wirkungen einer solch restriktiven Politik hingewiesen. Was die zweite Möglichkeit der Umschichtung des Steueraufkommens weg vom Faktor Arbeit hin zu anderen Faktoren angeht, so werden im wesentlichen drei verschiedene Möglichkeiten diskutiert: Eine Umschichtung durch Senkung arbeitsbezogener Steuern und Abgaben, insbesondere der Sozialversicherungsbeiträge bei gleichzeitiger Erhöhung der Konsumbesteuerung, vor allem der Mehrwertsteuer, der Öko- und Energiebesteuerung und der Besteuerung des Faktors Kapital. Eine Umschichtung zu Lasten des Konsums könnte in dem Maße, in dem Bezieher von Nicht-Arbeitseinkommen (im wesentlichen Kapital- und Transfereinkommen) die Steuerlast über höhere Güterpreise mittragen, tatsächlich zu einer Entlastung des Faktors Arbeit führen. Allerdings ist eine weitgehende Umschichtung aufgrund der damit einhergehenden stärkeren Belastung der Bezieher von Transfereinkommen unter Gerechtigkeitsaspekten und allgemein aus Sicht des Leistungsfähigkeitsprinzips problematisch. Eine Umschichtung zu Lasten des Faktors Umwelt oder Energie, die in den letzten Jahren in zahlreichen Konzepten für eine ökologische Steuerreform (siehe hierzu etwa Linscheidt/Truger 1995; Bach et al. 1999) vorgeschlagen worden ist, könnte in Form einer Verschiebung der Belastung auf heimische Konsumenten von Energie, auf den Faktor Kapital sowie auf die ausländischen Eigentümer von Ressourcen gelingen, hängt aber von einer Reihe von Ausgestaltungs- und Verhaltensfaktoren ab. Eine Umschichtung zu Lasten des Faktors Kapital, in Deutschland etwa durch konsequentere Besteuerung von Zinsen und Kapitalerträgen oder durch Streichen von Steuervergünstigungen für Unternehmen ist möglich, müßte aber vermutlich aufgrund des internationalen Steuerwettbewerbes zumindest teilweise international koordiniert erfolgen. Sofern dadurch die Unternehmensinvestitionen steuerlich stärker belastet würden, könnte es jedoch – je nach der zugrundegelegten Investitionstheorie – zu einem Rückgang der Investitionen und damit langfristig auch zu einer Verminderung der Beschäftigung kommen.

4.2 Empirische Befunde

Die vorstehenden Ausführungen waren bewußt rein theoretisch gehalten, um die grundlegende Argumentation zu verdeutlichen. Ob aus dieser Argumentation und den abgeleiteten Reformvorschlägen tatsächlich etwas für die reale Steuerpolitik folgt, hängt selbstverständlich davon ab, ob sich die dargelegten theoretischen Zusammenhänge auch empirisch belegen lassen. Hierfür wäre es erstens notwendig, daß die zugrundegelegte Sichtweise des Arbeitsmarktes und die daraus abgeleitete Erklärung der Arbeitslosigkeit empirisch abgesichert sind.

¹¹ Innerhalb des Effizienzlohnansatzes wird dieses Ergebnis z.B. von Hoel (1990) abgeleitet. Zum gewerk-

Zweitens müßte sich empirisch tatsächlich der postulierte Zusammenhang zwischen der steuerlichen Belastung des Faktors Arbeit und der Arbeitslosigkeit nachweisen lassen.

Was die Frage der empirischen Bestätigung der verwendeten Theorien der Arbeitslosigkeit, d.h. die Effizienzloohnhypothese und die Insider-/Ousider-Theorie angeht, so sind diese wie erwähnt sehr umstritten und empirisch teilweise zweifelhaft. Auch die Zurückführung der zunehmenden Arbeitslosigkeit auf bestehende oder zunehmende Arbeitsmarktrigiditäten und –inflexibilitäten ist insgesamt alles andere als belegt (vgl. hierzu und im folgenden Franz 1989; 1996a, 379). Zunächst erweist sich die typische Zuordnung der Attribute „flexibel,, bzw. „inflexibel,, auf verschiedene reale Arbeitsmarktstrukturen als sehr problematisch. Bei genauerer Betrachtung sind viele angeblich inflexible Strukturen - gerade auch in Deutschland – eigentlich erstaunlich flexibel. Darüber hinaus lassen sich mit einer solchen Hypothese weder die erheblichen regionalen Unterschiede in den Arbeitslosenquoten innerhalb ein und derselben Arbeitsmarktstruktur noch die niedrigere Arbeitslosenquote der Länder mit angeblich inflexibleren Arbeitsmarktstrukturen gegenüber Ländern mit „flexibleren,, Arbeitsmärkten insbesondere in den 60 und 70er Jahren erklären. Insgesamt scheint das Problem der Arbeitslosigkeit erheblich vielschichtiger und komplexer zu sein, als es in den abstrakten neo-keynesianischen Ansätzen zum Ausdruck kommt.

Auch der empirische Zusammenhang zwischen Besteuerung und Arbeitslosigkeit ist alles andere als klar. Die beiden angeführten Übersichtsstudien von OECD und IMF (vgl. hierzu und im folgenden OECD 1994, 240ff.; IMF 1996, 24ff.) kommen nach Auswertung zahlreicher Beiträge kaum zu eindeutigen Ergebnissen: In einer Querschnittsbetrachtung über zahlreiche OECD-Länder ließ sich weder ein Zusammenhang zwischen der Arbeitslosenquote und der steuerlichen Belastung des Faktors Arbeit noch der Veränderungsrate der Steuerbelastung des Faktors Arbeit feststellen. In Längsschnittsbetrachtungen wurden zwar für einzelne Länder vor allem kurz- bis mittelfristig positive Zusammenhänge zwischen Steuer- und Abgabenerhöhungen, besonders bei den Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung und den realen Lohnkosten ausgemacht, die teilweise auch einen Anteil der beobachteten Zunahme der Arbeitslosigkeit erklären konnten. Andererseits existieren für einige Länder Studien, die genau zum gegenteiligen Ergebnis gelangen. Für Deutschland wurde nur eine neuere Studie aufgeführt, in der eine hohe Reallohnresistenz, d.h. eine starke Erhöhung der Lohnkosten infolge von Steuererhöhungen festgestellt wurde (Tyrväinen 1995). Der Einfluß auf die Arbeitslosigkeit wurde dabei jedoch nicht untersucht. Andere neuere

Untersuchungen lagen für Deutschland nicht vor. Insgesamt erscheint die empirische Evidenz für den Zusammenhang zwischen Besteuerung und Arbeitslosigkeit damit nicht besonders überzeugend. Bevor beschäftigungspolitische Schlußfolgerungen für die Steuerpolitik gezogen werden, wären daher zunächst weitere ausführliche und detailliertere Untersuchungen wünschenswert.

Für Deutschland gibt es unabhängig davon immerhin einige Simulationsstudien, die sich mit den Beschäftigungswirkungen einiger der oben angeführten Steuerreformen auseinandergesetzt haben. Was die ökologische Steuerreform, in der Ausgestaltung einer Erhöhung der Energiebesteuerung bei gleichzeitiger aufkommensneutraler Senkung der Sozialversicherungsbeiträge angeht, so kommen DIW (1994) und DIW/FiFo (1999) je nach Annahmen zu teilweise deutlich positiven Beschäftigungseffekten zwischen 140.000 und 600.000 Arbeitsplätzen, wobei etwa die Hälfte davon auch in einen Rückgang der Arbeitslosigkeit umgesetzt würde. Allerdings relativiert sich dieses Ergebnis erheblich, wenn man bedenkt, daß sich der Effekt erst nach 10 Jahren und dem dann erreichten Umschichtungsvolumen von 120 bis 150 Mrd. DM (etwa ein Sechstel des gesamten Steueraufkommens bzw. ein Fünftel des Sozialversicherungsaufkommens) einstellen würde. Selbst im optimistischsten Szenario könnte man durch diese erhebliche Umschichtung also die Arbeitslosenquote nur um etwa 0,8 Prozentpunkte senken. Angesichts der Tatsache, daß andere Studien und Autoren die Beschäftigungseffekte teilweise deutlich kritischer sehen (siehe z.B. Arndt 1998, 219ff.; BMF 1997, 35ff.; RWI 1996), könnte es zudem angebracht sein, eher von einer weitgehenden Makro- und Beschäftigungsneutralität der ökologischen Steuerreform auszugehen, und sich beschäftigungspolitisch nicht allzu viel von ihr zu versprechen.

Das gilt auch für den Versuch, den Faktor Arbeit über eine Umschichtung in Richtung Konsumbesteuerung zu entlasten. Für die – auch angesichts der Problematik versicherungsfremder Leistungen in der Sozialversicherung (vgl. Meinhardt/Zwiener 1997, 353ff.) – prominenteste Variante einer Erhöhung der Mehrwertsteuer und einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge, kommen verschiedene empirische Simulationsstudien zu insgesamt positiven makroökonomischen, insbesondere beschäftigungspolitischen Wirkungen (vgl. hierzu und im folgenden Meinhardt/Zwiener 1997). Jedoch sind die Effekte auch hier allesamt eher mäßig. Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt und eine entsprechende aufkommensneutrale Senkung der Sozialversicherungsbeiträge dürfte im Durchschnitt nach einigen Jahren wohl zu einer Erhöhung der Beschäftigtenzahl um mehrere zehntausend führen. In einigen Studien fallen die Effekte mit 70.000 bis 90.000 Beschäftigten

etwas höher aus (Bartsch 1996; Meinhardt/Zwiener 1997; Vogler-Ludwig 1996), in anderen dagegen, zudem teilweise nur kurzfristig und vorübergehend, etwas niedriger (20.000 bis 40.000) oder sogar negativ (Dreger 1996; Zika 1997; Eckerle/Weidig/Wolf 1995; Steiner 1996).

Ähnlich sieht es mit der zeitweise vieldiskutierten Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge für sogenannte Niedrigqualifizierte aus. Die in jüngster Zeit durchgeführten empirischen Simulationsrechnungen deuten alle in dieselbe Richtung (vgl. Buslei/Steiner 1999; DIW 1999): Demnach könnte die Umsetzung des Subventionsvorschlages tatsächlich zu mehr Beschäftigung führen; allerdings ist der zu erwartende Effekt mit etwa 60.000 bis 150.000 Arbeitsplätzen recht gering. Dies liegt vor allem daran, daß die flächendeckende Subventionierung kaum auf die relevante Zielgruppe zugeschnitten ist und daher wahrscheinlich zu starken Verdrängungs- und Mitnahmeeffekten führen wird. Dementsprechend hoch fallen die geschätzten Nettokosten mit etwa 10 bis 20 Mrd. DM aus.

Was die Umschichtung der Steuerlast vom Faktor Arbeit hin zum Faktor Kapital angeht, so lagen diesbezüglich keine empirischen Untersuchungen vor, was auch daran liegen mag, daß eine solche Umschichtung genau gegen den beobachtbaren Trend der Steuerlastverteilung (vgl. Schäfer 1998) und den neoliberalen Zeitgeist verstößt. Allerdings wurde in anderem Zusammenhang, nämlich bei der Beurteilung der Wirtschaftsförderung in den neuen Bundesländern, von Sinn/Sinn (1992), S. 162ff. auf die auch beschäftigungspolitische Problematik einseitiger Kapitalsubventionen und die Vernachlässigung des Faktors Arbeit bei dieser Förderstrategie hingewiesen, so daß dem theoretischen Substitutionsverhältnis zwischen Arbeit und Kapital auch empirisch einige Relevanz beigemessen wird. Die Studien von OECD und IMF weisen darauf hin, daß in einigen Ländern (Belgien, Großbritannien, Irland) ein Zusammenhang zwischen den zu diesem Zeitpunkt bestehenden starken steuerlichen Vergünstigungen für den Faktor Kapital und der Arbeitslosigkeit behauptet wurde, der durchaus in der Steuerpolitik Beachtung fand (OECD 1994, 252f; IMF 1996, 24). Inwieweit aus diesen eher spärlichen Hinweisen steuerpolitische Schlußfolgerungen für Deutschland gezogen werden können, ist allerdings völlig offen. Es sei jedoch noch erwähnt, daß auch der umgekehrte Zusammenhang, nämlich nennenswerte Beschäftigungsgewinne durch eine größere Unternehmensteuerreform, insbesondere eine Senkung der Unternehmenssteuern, empirisch zweifelhaft ist: Eine neuere empirische Simulationsstudie des RWI (Heilemann/Loeffelholz/Barabas 1999) kommt zu dem Ergebnis, daß man sich von einer solchen Reform kaum positive Beschäftigungseffekte erhoffen kann.

Insgesamt deutet die empirische Evidenz nicht darauf hin, daß von der Steuerpolitik oder möglichen Steuerreformen gravierende Effekte auf Beschäftigung und/oder Arbeitslosigkeit ausgehen oder zu erwarten sind.

5. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen für die Steuerpolitik

Zusammenfassend sind die Ergebnisse dieses knappen Überblicks über verschiedene theoretische Ansätze und empirische Resultate bezüglich der Wirkungen der Steuerpolitik auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit eher ernüchternd. In (kurzfristiger) nachfrageseitiger Betrachtung kann zwar ein deutlich positiver expansiver Impuls von Steuersenkungen ausgehen; die Steuerpolitik ist dabei jedoch auf die Koordination mit der Ausgaben- und Geldpolitik angewiesen – Bedingungen, deren Erfüllung zum gegenwärtigen Zeitpunkt eher zweifelhaft ist. Auch aus (langfristiger) angebots- und anreizorientierter Perspektive sind die Möglichkeiten, über Steuerreformen zu mehr Beschäftigung zu kommen, sehr begrenzt – die dafür notwendigen starken Verhaltensänderungen der Besteuernten aufgrund veränderter steuerlicher Anreize sind theoretisch ungeklärt und empirisch zweifelhaft. Damit wird gleichzeitig den Behauptungen der „Angebotstheoretiker,, man könne durch starke Steuersenkungen, Minderung der Steuerprogression und Umverteilung der Steuerlast zu Gunsten der Unternehmen und zu Lasten der Arbeitnehmer einen Wachstums- und Beschäftigungsschub auslösen, die Grundlage entzogen. Die im Rahmen der neueren wissenschaftlichen Entwicklungen durchgeführten arbeitsmarktzentrierten theoretischen Analysen und empirischen Untersuchungen sind zwar interessant und weiter verfolgenswert, da sie im Gegensatz zu den anderen Ansätzen immerhin über eine – wenn auch umstrittene – Erklärung der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit verfügen. Die erzielten theoretischen und empirischen Ergebnisse deuten jedoch nicht auf einen eindeutigen oder gar besonders starken Zusammenhang zwischen Steuerpolitik und Arbeitslosigkeit hin. Damit läßt sich aus keinem der ausgewerteten Ansätze ein dringender beschäftigungspolitischer Handlungsbedarf oder gar Reformdruck für die Steuerpolitik ableiten.

Das bedeutet jedoch nicht, daß in der Steuerpolitik überhaupt kein Reformbedarf bestünde. Es bedeutet lediglich, daß viele der zentralen steuerpolitischen Reformprojekte der letzten Jahre – wie etwa die Steuervereinfachung, eine konsequentere und international abgestimmte Besteuerung der Kapitaleinkommen, insgesamt eine stärkere Rückbesinnung auf das Leitbild der synthetischen Einkommensteuer, eine angemessene Vermögensbesteuerung, die ökologische Steuerreform sowie die stärkere Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen – ganz unabhängig von der beschäftigungspolitischen Zielsetzung aus jeweils eigenen, wichti-

gen Gründen (Steuer- und Verteilungsgerechtigkeit, ordnungspolitische Konformität, Umweltschutz) heraus gerechtfertigt sind und verfolgt werden sollten. Wenn sich dabei, wie teilweise in den angeführten Simulationsstudien angedeutet, auch noch ein Beschäftigungsgewinn in Höhe von einigen zehntausend oder gar hunderttausend Arbeitsplätzen ergeben sollte, dann wäre dies als sehr positiver Nebeneffekt zu verbuchen, der ein zusätzliches Argument für diese Reformprojekte darstellte.

Wer dagegen – wie zahlreiche „Angebotstheoretiker“, in Wirtschaftspresse und Politik – auch aus beschäftigungspolitischer Sicht eine radikale Steuerreform mit massivem Abbau der Steuerprogression und (weiterer) Umverteilung zu Gunsten des Kapitals fordert, der setzt sich dem Verdacht aus, unter dem Deckmantel beschäftigungspolitischer Besorgnis historisch schwer erkämpfte und für den Fortbestand des demokratischen Gemeinwesens zentrale Prinzipien der Steuergerechtigkeit aushebeln zu wollen.

Literatur

- Ahlheim, M./Rose, M. (1989): Messung individueller Wohlfahrt, Berlin u.a.
- Alesina, A./ Perotti, R. (1997): Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects, in: IMF Staff Papers, Bd. 44.
- Alesina, A./ Perotti, R./ Tavares, J. (1998): The Political Economy of Fiscal Adjustments, in: Brookings Papers on Economic Activity, Nr. 1.
- Arndt, H.W./ Heins, B./ Hillebrand, B./ Meyer, E.C./ Pfaffenberger, W./ Ströbele, W. (1998): Ökosteuern auf dem Prüfstand der Nachhaltigkeit, Berlin.
- Atkinson, A.B. (1993a): Introduction, in: Atkinson/Mogensen (1993), S. 1-19.
- Atkinson, A.B. (1993b): Work Incentives, in: Atkinson/Mogensen (1993), S. 20-49.
- Atkinson, A.B. (1993c): Conclusions, in: Atkinson/Mogensen (1993), S. 289-297.
- Atkinson, A.B./ Mogensen, G.V. (Hrsg.) (1993): Welfare and Work Incentives. A North European Perspective, Oxford.
- Atkinson, A.B./Stiglitz, J.E. (1980): Lectures on Public Economics, London u.a.
- Auerbach, A.J. (1985): The Theory of Optimal Taxation and Excess Burden, in: Auerbach/Feldstein (1985), S. 61-127.
- Auerbach, A.J./ Feldstein, M. (Hrsg.) (1985): Handbook of Public Economics, Bd. 1, Amsterdam u.a.
- Auerbach, A.J./Slemrod, J. (1997): The Economic Effects of the Tax Reform Act of 1986, in: Journal of Economic Literature, Bd. 35, S. 589-632.
- Bach, St./ Kohlhaas, M./ Linscheidt, B./ Seidel, B./ Truger, A. (1999): Ökologische Steuerreform. Wie die Steuerpolitik Umwelt und Marktwirtschaft versöhnen kann, Berlin.
- Barro, R.J. (1974): Are Government Bonds Net Wealth?, in: Journal of Political Economy, Bd. 82, S. 1095-1117.
- Barro, R.J. (1989): The Ricardian Approach to Budget Deficits, Journal of Economic Perspectives, Bd. 3, S. 37-54.
- Bartsch, K. (1996): Auswirkungen einer Erhöhung der Mehrwertsteuer bei kompensatorischer Senkung des Beitragssatzes zur Sozialversicherung auf Wachstum und Beschäftigung, in: WSI Mitteilungen, Nr. 11, S.
- Bartsch, K. u.a. (1999): Bündnis für Arbeit in schwierigem Fahrwasser. Gesamtwirtschaftliche Entwicklung, finanzpolitische Empfehlungen und Alternativen, in: WSI-Mitteilungen 12/1999, S. 805-825.
- Bayer, R./Reichl, N. (1997): Ein Verhaltensmodell zur Steuerhinterziehung, Berlin.
- Bernheim, B.D. (1987): Ricardian Equivalence: An Evaluation of Theory and Evidence, in: NBER Macroeconomics Annual, Bd. 2, S. 263-304.
- Blanchard, O. (1985): Debt, Deficits and Finite Horizons, in: Journal of Political Economy, Bd. 93, S. 223-247.
- Blanchard, O. (1997): Macroeconomics, London.
- Blundell, R. (1992): Labour Supply and Taxation: A Survey, in: Fiscal Studies, Bd. 13, S. 15-40.
- BMF (Hrsg.) (1997): Umweltsteuern aus finanzwissenschaftlicher Sicht, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Bonn.

- Böhringer, C./Pahlke, A./Rutherford, T.F. (1996): The Prospects for a Double-Dividend in Germany, unveröffentlicher Bericht, Institut für Energiewirtschaft und Rationelle Energieanwendung, Universität Stuttgart.
- Buchholz, W./ Haslbeck, C. (1996): Steuerprogression und Arbeitsangebot, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, Bd. 47, S. 144-153.
- Bundesregierung (1999): Deutschland erneuern. Zukunftsprogramm zur Sicherung von Arbeit, Wachstum und sozialer Stabilität, in: Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 8/1999, Bonn.
- Buslei, H./Steiner, V. (1999): Mehr Beschäftigung durch Lohnsubventionen? Eine kritische Bestandsaufnahme, in: Schäfer, C. (Hrsg.): Niedriglohnpolitik, erscheint demnächst.
- Carlin, W. /Soskice, D. (1990): Macroeconomics and the Wage Bargain. A Modern Approach to Employment, Inflation and the Exchange Rate, Oxford.
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) (Hrsg.) (1994): Wirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform, Berlin.
- DIW (1999): Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen: Wenig zielgerichtet und teuer, in: DIW-Wochenbericht 27/99.
- DIW/ FiFo (Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln) (1999): Anforderungen an und Anknüpfungspunkte für eine Reform des Steuersystems unter ökologischen Aspekten, Bericht des Umweltbundesamtes Nr. 3/99, Berlin.
- Dornbusch, R./ Fischer, S. (1995): Makroökonomik, 6 Aufl., München Wien.
- Dreger, C. (1996): Beschäftigungswirkungen einer Ausgliederung versicherungsfremder Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung: Ergebnisse einer Simulationsrechnung, in: Wirtschaft im Wandel, Nr 16.
- Eckerle, K./ Weidig, I./ Wolff, H. (1995): Umbau der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung, Untersuchung von Prognos im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Basel.
- Eichenberger, R. (1992): Verhaltensanomalien und Wirtschaftswissenschaft: Herausforderungen, Reaktionen, Perspektiven, Wiesbaden.
- Fehr, H./ Rosenberg, C./ Wiegard, W. (1995): Welfare Effects of Value-Added Tax Harmonization in Europe. A Computable General Equilibrium Analysis, Berlin u.a.
- Fehr, H./ Wiegard, W. (1996): Numerische Gleichgewichtsmodelle: Grundstruktur, Anwendungen und Erkenntnisgehalt, in: Ökonomie und Gesellschaft (1996): Jahrbuch 13: Experiments in Economics - Experimente in der Ökonomie, Frankfurt/Main New York, S. 296-339.
- Franz, W. (1989): Beschäftigungsprobleme aufgrund von Inflexibilitäten auf Arbeitsmärkten?, in: Scherf, H. (Hrsg.): Beschäftigungsprobleme hochentwickelter Volkswirtschaften, Berlin, S. 304-340.
- Franz, W. (1992): Mikro- und makroökonomische Aspekte der Arbeitslosigkeit, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 165, Nürnberg.
- Franz, W. (1996a): Arbeitsmarktökonomik, 3. Aufl., Berlin u.a.
- Franz, W. (1996b): Theoretische Ansätze zur Erklärung der Arbeitslosigkeit: Wo stehen wir 1995?, in: Gahlen, B./ Hesse, H./ Ramser, H.J. (Hrsg.): Arbeitslosigkeit und Möglichkeiten zu ihrer Überwindung, Wirtschaftspolitisches Seminar Ottobeuren, Bd. 25, Tübingen.
- Fuest, C./ Huber, B. (1997a): Wird die Steuerreform die Arbeitslosigkeit reduzieren?, in: Wirtschaftsdienst 1997/V, S. 302-308.
- Fuest, C./ Huber, B. (1997b): Steuerprogression und Arbeitslosigkeit, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 117, S: 567-584.
- Giavazzi, F./ Pagano, M. (1990): Can Severe Fiscal Adjustments be Expansionary?, in: NBER Macroeconomic Annual.

- Hagedorn, R. (1991): Steuerhinterziehung und Finanzpolitik, Frankfurt/Main, u.a.
- Haller, H. (1981): Die Steuern: Grundlinien eines rationalen Systems öffentlicher Abgaben, 3. Aufl., Tübingen.
- Hansen, C.T. (1999): Lower Tax Progression, Longer Hours and Higher Wages, *Scandinavian Journal of Economics*, Bd. 101, S. 49-65.
- Hansmeyer, K.-H./ Mackscheidt, K. (1977): Finanzpsychologie, in: Neumark, F. (Hrsg.): *Handbuch der Finanzwissenschaft*, 3. Aufl., Bd. 1, Tübingen, S. 553-583.
- Hausman, J.A. (1985): Taxes and Labor Supply, in: Auerbach/Feldstein (1985), S. 213-263.
- Hausman, J.A./ Poterba, J.M. (1987): Household Behavior and the Tax Reform Act of 1986, in: *Journal of Economic Perspectives*, Bd. 1.
- Heady, C. (1993): Optimal Taxation as a Guide to Tax Policy: A Survey, in: *Fiscal Studies* Bd. 14, S. 15-41.
- Heilemann, U./ Loeffelholz, H.D./ Barabas, G. (1999): Unternehmenssteuerreform: Erfordernisse, Spielräume, Wirkungen, Manuskript, RWI Essen.
- Heise, A. (1996): Arbeit für Alle – Vision oder Illusion. Zu den Bestimmungsgründen der Beschäftigungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland während der letzten beiden Dekaden, Marburg.
- Herbstgutachten (1999): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 1999. Beurteilung der Wirtschaftslage durch die Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V., Berlin.
- Hoel, M. (1990): Efficiency Wages and Income Taxes, in: *Journal of Economics*, Bd. 51, S. 89-99.
- Homburg, St. (1997): *Allgemeine Steuerlehre*, München.
- IMF (International Monetary Fund) (1996): Taxation and Unemployment, IMF Working Paper 96/45.
- James, S./ Nobes, C. (1996): *The Economics of Taxation. Principles, Policy and Practice*, 1996/97 edition, New York u.a.
- Kahnemann, D. (1994): New Challenges to the Rationality Assumption, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Bd. 150, S. 18-41.
- Kehoe, T.J./Polo, C./Sancho, F. (1995): An evaluation of the performance of an applied general equilibrium model of the Spanish economy, in: *Economic Theory*, Vol. 6, S. 115-141.
- Klepper, G./ Lorz, J.-O./ Stähler, F./ Thiele, R./ Wiebelt, M. (1994): Empirische Allgemeine Gleichgewichts-Modelle, Struktur und Anwendungsmöglichkeiten, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 213, S. 513-544.
- Koch, W.A.S. (1984): *Einkommensteuern und Leistungswirkungen*, Berlin.
- Koskela, E./ Vilminen, J. (1996): Tax Progression is Good for Employment in Popular Models of Trade Union Behaviour, *Labour Economics*, Bd. 3, S. 65-80.
- Krugman, P. (1994): *Peddling Prosperity. Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations*, New York, London.
- Linscheidt, B. /Truger, A. (1995): Beurteilung ökologischer Steuerreformvorschläge vor dem Hintergrund des bestehenden Steuersystems, Berlin.
- Mankiw, N.G. (1998): *Makroökonomik*, 3. Aufl., Stuttgart.
- Marterbauer, M./Walterskirchen, E. (1999a): Keynesianische oder neoklassische Effekte der Budgetkonsolidierungspolitik in Europa zwischen 1995 und 1997?, in: Heise, A. (Hrsg.) (1999): *Makropolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Union*, Marburg.

- Marterbauer, M./Walterskirchen, E. (1999b): Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Konsolidierungspolitik in der EU, Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag der Bundesarbeitskammer, Wien.
- Maußner, A. (1994): Konjunkturtheorie, Berlin u.a.
- Meinhardt, V./Zwiener, R. (1997): Steuerfinanzierung von versicherungsfremden Leistungen in der Sozialversicherung, in: DIW (1997), S. 352-360.
- Mofitt, R. (1983): An Economic Model of Welfare Stigma, in: American Economic Review, Bd. 73, S. 1023-1035.
- Musgrave, R.A. (1969): Finanztheorie, 2. Aufl., Tübingen.
- Musgrave, R.A./Musgrave, P.B./Kullmer, L. (1993): Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 2, 5. Aufl., Tübingen.
- Myles, G.D. (1995): Public Economics, Cambridge.
- Neumark, F. (1970): Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen.
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) (1994): The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations, Part II – The Adjustment Potential of the Labour Market, Paris, Ch. 9, Taxation, S. 239-278.
- OECD (1995): The OECD Jobs Study: Taxation, Employment and Unemployment, Paris.
- Pätzold, J. (1991): Stabilisierungspolitik, 4. Aufl., Bern und Stuttgart.
- Pissarides, C.A. (1998): The Impact of Employment Tax Cuts on Unemployment and Wages. The Role of Unemployment Benefits and Tax Structure, in: European Economic Review, Bd. 42, S. 155-183.
- Richter, H. (1994): Marktorientierte Neugestaltung des Einkommensteuersystems, Heidelberg.
- Richter, W.F./Wiegard, W. (1993): Zwanzig Jahre 'Neue Finanzwissenschaft', Teil I: Überblick und Theorie des Marktversagens, und Teil II: Steuern und Staatsverschuldung, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 113, S. 169-224 und 337-400.
- Rose, M. (Hrsg.) (1991): Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems, Berlin u.a.
- Rosen, H.S. (1995): Public Finance, 4. Aufl., Chicago u.a.
- RWI (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung) (Hrsg.) (1996): Regionalwirtschaftliche Wirkungen von Steuern und Abgaben auf den Verbrauch von Energie - das Beispiel Nordrhein-Westfalen, Essen.
- Sandmo, A. (1985): The Effects of Taxation on Savings and Risk Taking, in: Auerbach/Feldstein (1985), S. 265-311.
- Schäfer, C. (1998): Die Verteilung der Steuerlast in Deutschland, Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Scharmer, F. (1991): Angewandte Allgemeine Gleichgewichtsanalyse als Bewertungsinstrument der Steuerpolitik, Wien.
- Schmölders, G. (1970): Finanz- und Steuerpsychologie, Reinbeck bei Hamburg.
- Seater, J.J. (1993): Ricardian Equivalence, in: Journal of Economic Literature, Bd. 31, S. 142-150.
- Sinn, G./Sinn, H.-W. (1992): Kaltstart. Volkswirtschaftlicher Aspekte der deutschen Vereinigung, 2. Aufl., Tübingen.
- Smekal, C./Theurl, E. (Hrsg.) (1994): Stand und Entwicklung der Finanzpsychologie, Baden-Baden.
- Söllner, F. (1994): Die 'neue' Finanzwissenschaft - Fortschritt oder Rückschritt?, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 114, S. 231-244.

- Steiner, V. (1996): Employment and Wage Effects of Social Security Financing – An Empirical Analysis of the West German Experience and some Policy Simulations, ZEW Discussion Paper Nr. 14.
- Tichy, G. (1995): Konjunkturpolitik. Quantitative Stabilisierungspolitik bei Unsicherheit, 3. Aufl., Berlin u.a.
- Tipke, K./ Lang, J. (1998): Steuerrecht, 16. Aufl., Köln.
- Truger, A. (1998): Die neue Finanzwissenschaft zwischen Realitätsferne und Irrelevanz der Annahmen, Frankfurt/Main.
- Truger, A. (1999): Kritisches zu den Wohlfahrtsaussagen der Neuen Finanzwissenschaft, unveröffentlichtes Diskussionspapier, Universität zu Köln.
- Tyrväinen, T. (1995): Real Wage Resistance and Unemployment: Multivariate Analysis of Cointegrating Relations in 10 OECD Countries, OECD Working Paper Series No. 10, Paris.
- Vogler-Ludwig, K. (1996): Versicherungsfremde Leistungen in der Sozialversicherung, in: ifo-Schnelldienst, 17-18.
- Vogt, W. (1993): Über die Rationalität der ökonomischen Theorie, in: Ökonomie und Gesellschaft, Jahrbuch 10: Die ökonomische Wissenschaft und ihr Betrieb, Frankfurt/Main New York, S. 32-59.
- Wiegard, W. (1984): Steuerreform zur Beseitigung von Leistungshemmnissen I und II, in: WISU, Bd. 13, S. 139-143 und S. 193-197.
- Wiegard, W. (1987): Was brachte - oder bringt - die Optimalsteuertheorie?, in: Rahmann, B./Roloff, O. (Hrsg.): Beschäftigungspolitik zwischen Abgabenwiderstand und Ausgabenwachstum, Regensburg, S. 99-138.
- Wrede, M. (1993): Ökonomische Theorie des Steuerentzuges - Steuervermeidung, -umgehung und -hinterziehung, Heidelberg.
- Zika, G. (1997): Wege zu mehr Beschäftigung durch Senkung der Sozialversicherungsbeiträge? Auf die Gegenfinanzierung kommt es an, in: IAB Kurzbericht, Nr. 2.
- Zimmermann, K.F. (1993): Labour Responses to Taxes and Benefits in Germany, in: Atkinson/Mogensen (1993), S. 192-240.