

Anhang 1:

Kurzfassung des Gutachtens „Makroökonomische Simulation der Wirkungen eines zusätzlichen Erziehungseinkommens“

Die Familienpolitik ist in der letzten Zeit zu einem Kernthema auch der Politik und der Medien geworden. Nicht zuletzt das Bundesverfassungsgericht hat durch den Hinweis auf monetäre und strukturelle Defizite zu einem höheren politischen Stellenwert der Familienpolitik beigetragen. Vor diesem Hintergrund sind in der Vergangenheit eine Reihe von Vorschlägen zur finanziellen Besserstellung von Familien vorgelegt worden. Dazu zählt auch jener nach Zahlung eines zusätzlichen Erziehungseinkommens auf Grundlage des sogenannten Weidener Modells, das nachfolgend näher beschrieben wird. Um die Diskussion dieses Modells auf eine methodisch besser abgesicherte Basis stellen zu können, hat die Katholische Erwachsenenbildung (KEB) im Kreis Saarlouis e.V., die Simulation der makroökonomischen Auswirkungen einzelner Modellvarianten in Auftrag gegeben. Bearbeiter des nun vorliegenden Abschlussberichts waren Prof. Dr. M. Kiy und Prof. Dr. R. Clement, die dem Zentrum für Angewandte Wirtschaftsforschung (ZAW) e.V., Bonn, vorstehen.

Das Weidener Modell

Um den Eltern je nach ihrem Wunsch auch außerhäusliche Erwerbsarbeit zu ermöglichen, wird jedem Familienhaushalt mit mindestens einem Kind unter 15 Jahren angeboten, im Familienhaushalt einen gleichwertig bezahlten Arbeitsplatz einzurichten und zu bezahlen. Im Rahmen der nachfolgenden Modellsimulation beträgt die Zahl der anspruchsberechtigten Haushalte in Deutschland 7,9 Mio., denen ein Erziehungseinkommen von 3.800 DM monatlich gezahlt wird. Dieses Einkommen entspricht in etwa dem durchschnittlichen Einkommen vergleichbarer Tätigkeiten im Erziehungsbereich bzw. dem durchschnittlichen Arbeitnehmer-Bruttogehalt. Die Zahlung des Erziehungseinkommens in dieser Höhe soll auch der geschlechtsspezifischen Zuordnung von unbezahlter Erziehung und Pflege einseitig auf Frauen und bezahlter außerhäuslicher Erwerbsarbeit auf Männer entgegenwirken. Eine Person, die Erziehungseinkommen in Anspruch nimmt, darf insgesamt nicht mehr als einen Vollzeitarbeitsplatz besetzen. Diese Person muss nicht ein Elternteil, sondern kann auch eine familienfremde Person sein, so dass den Eltern eine Wahlentscheidung verbleibt, welcher Person das Erziehungseinkommen gezahlt wird. Mit dieser bezahlten Freistellung für die Erziehung ist zudem eine eigene soziale Absicherung verbunden. Gleichzeitig ist das Erziehungseinkommen einkommenssteuerpflichtig. Insgesamt wird in der makroökonomischen Modellsimulation eine Abgabenlast von 40 % unterstellt, so dass sich ein Netto-Erziehungseinkommen von 2.280 DM ergibt.

Im Gegensatz zu anderen familienpolitischen Vorschlägen hat das von der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung-Süddeutschlands (KAB) vorgelegte und mit dem Namen von Hans Ludwig verbundene Weidener Modell seinen Ausgangspunkt grundsätzlich in der Beschäftigungspolitik. Zentrales Ziel ist die Wiedergewinnung von Vollbeschäftigung und die Vermeidung von Effizienzverlusten, die aus einer anhaltend hohen Arbeitslosigkeit resultieren. Die zur Erreichung dieses Ziels notwendigen Arbeitsplätze resultieren im Weidener Modell angesichts eines relativ schrumpfenden industriellen Sektors weniger aus materiellen Gütern, sondern aus haushaltsorientierten Dienstleistungen in den Bereichen Erziehung und Pflege. Dazu zählen zunächst die 7,9 Mio. Arbeitsplätze, die bei einer vollständigen Inanspruchnahme der Maßnahme in den Privaten Haushalten entstehen. Hinzu kommen die Arbeitsplätze im regulären Arbeitsmarkt, die aus der zusätzlichen Nachfrage der Familien mit Kindern resultieren.

Die Finanzierung dieser Maßnahme soll über gesamtwirtschaftliche Multiplikator- und Akzeleratoreffekte bzw. bei eingetretener Vollbeschäftigung über Einsparungen bei den fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit sichergestellt werden. Der Vorschlag unterstellt, dass sich die Maßnahme mittelfristig selbst finanziert. Ausgangspunkt dieser These ist das so genannte Schuldenparadoxon: Dieses liegt vor, wenn eine Staatsverschuldung in der Rezession zu Einkommens- und Beschäftigungseffekten führt, die dem Staat Mehreinnahmen und Ausgabensparnisse verschaffen, die die ursprüngliche Staatsverschuldung kompensieren oder sogar überkompensieren. Der Vorschlag zielt damit auch auf eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und der sozialen Sicherungssysteme sowie eine Verwirklichung der Generationensolidarität in der umlagenfinanzierten sozialen Sicherung ab. Im Gegensatz zu anderen Vorschlägen sieht dieses Modell keine Finanzierung durch Umverteilung oder Umschichtung an anderer Stelle, sondern explizit die Inkaufnahme einer höheren Staatsverschuldung in der Anfangsphase vor, d. h. zusätzliche Produktion soll durch eine größere gesamtwirtschaftliche Nachfrage entstehen.

Eine weitere Besonderheit des Modells ist die Forderung nach einem Stabilitätspakt zwischen Bundesregierung, Tarifpartnern und Bundesbank. Kernelement ist eine produktivitätsorientierte Lohnentwicklung, die eine potentialorientierte Geldmengenentwicklung der Zentralbank unterstützt und möglichen Zinserhöhungen entgegenwirkt.

Makroökonomische Simulation

Schwerpunkt des vorliegenden Gutachtens sind die makroökonomischen Auswirkungen der Einführung eines Erziehungseinkommens auf Beschäftigung und Wachstum sowie auf den gesamten Staatshaushalt (z. B. Veränderungen der Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen im Vergleich zu den vorgesehenen Transferzahlungen). Mit Hilfe des ZAW-Konjunkturmodells werden dazu verschiedene Simulationen für die Jahre 1995 bis 1999 durchgeführt und die Ergebnisse mit der jeweils tatsächlich eingetretenen Entwicklung verglichen. Grundsätzlich wird zwischen den Basisvarianten einer sofortigen bzw. schrittweisen Einführung eines Erziehungseinkommens innerhalb von vier Jahren unterschieden. Alle anderen Größen (z.B. Konsum-, Spar- und Investitionsquote) bleiben in diesen Modellvarianten gleich. In den Basisvarianten wird gemäß der Annahmen des Weidener Modells zudem die Gültigkeit des Stabilitätspaktes unterstellt. Die öffentlichen Haushalte verpflichten sich, in dieser Zeit von vier Jahren keine Änderung der Steuer- und Sozialversicherungstarife vorzunehmen. Gleichzeitig verpflichten sie sich, die durch den Wegfall der fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit verbleibenden Mehreinnahmen tatsächlich, möglichst beschäftigungswirksam auszugeben. In weiteren Modellvarianten wurden die zunächst konstanten Größen anschließend schrittweise verändert, um die Ergebnisse abzusichern. Dazu zählt u. a. die Anhebung der Konsumquote und jene des Leitzinssatzes. Insgesamt wurden acht Varianten des Weidener Modells durchgerechnet, die zu unterschiedlichen makroökonomischen Ergebnissen führen. Die wichtigsten dieser Ergebnisse werden nachfolgend anhand der Gegenüberstellung der Basisvarianten der schrittweisen und sukzessiven Einführung zusammengefasst. Die Ergebnisse aller anderen Varianten bewegen sich innerhalb der Bandbreiten dieser Modellvarianten.

Beschäftigungs- und Wachstumseffekte

Die unmittelbare Einführung eines zusätzlichen Erziehungseinkommens führt innerhalb der Simulationsperiode nahezu zur Halbierung der Zahl der arbeitslosen Personen (Abb. 1)

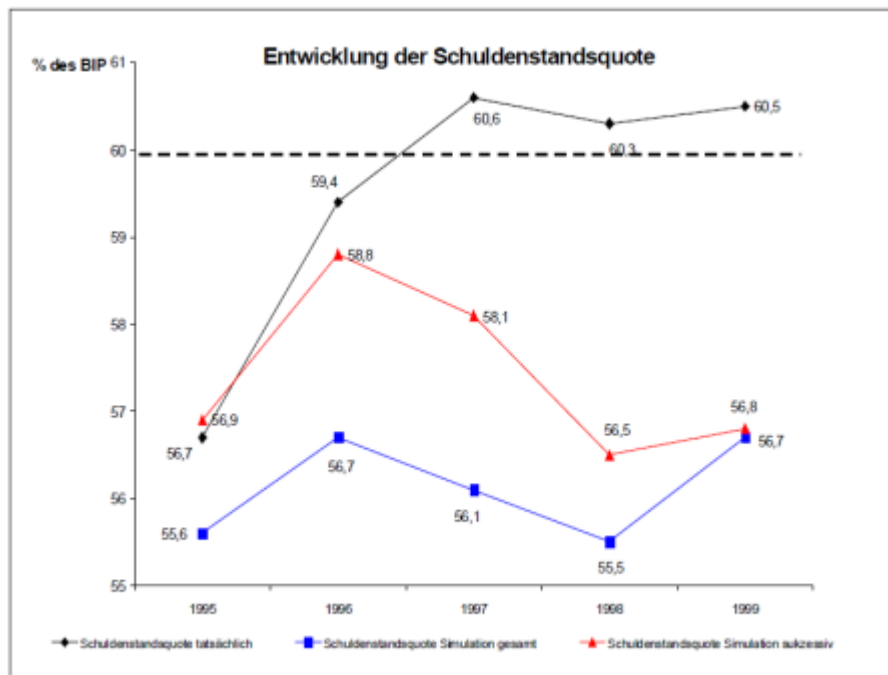


Abb. 1: Entwicklung der Arbeitslosigkeit 1995 – 1999 (tatsächlich und simuliert)

Die Verringerung der Zahl der Arbeitslosen durch die Zahlung eines zusätzlichen Erziehungseinkommens spiegelt allerdings allein die außerhalb der Privaten Haushalte geschaffenen Arbeitsplätze auf dem „regulären Arbeitsmarkt“ wider. Zur Beurteilung der gesamten Beschäftigungseffekte müssten auch die in den Haushalten geschaffenen 7,9 Mio. Arbeitsplätze berücksichtigt werden, falls die Maßnahme von allen anspruchsberechtigten Haushalten wahrgenommen wird und die notwendigen Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. Zur Erfassung der Struktur dieser Arbeitsplätze bedarf es einer eigenen Satellitenrechnung zur Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Zusätzlich müssen in diesem Fall die daraus resultierenden fiskalischen Einsparungen in die Analyse einbezogen werden.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass in allen Modellvarianten „Wanderungen“ aus der registrierten Arbeitslosigkeit in Beschäftigungsverhältnisse innerhalb der Privaten Haushalte nicht erfasst werden. Plausibilitätsüberlegungen lassen den Schluss zu, dass durchaus bis zu 600.000 Personen einen derartigen Wechsel vornehmen könnten. In diesem Fall würde die Zahl der arbeitslosen Personen im günstigsten Fall gegenüber der tatsächlichen Entwicklung um insgesamt 2,5 bis 2,7 Mio Personen zurückgehen. Dies entspricht in etwa einer Arbeitslosenquote von 5 % im Jahr 1999. Insgesamt würde die Zahlung eines Erziehungseinkommens damit den maximal möglichen Rahmen der mit ihr realisierbaren Beschäftigungseffekte ausschöpfen.

Im Falle einer unmittelbaren Einführung des zusätzlichen Erziehungseinkommens ist das BIP-Wachstum in den Anfangsjahren deutlich höher als im Fall einer schrittweisen Einführung (Abb. 2) im Fall einer schrittweisen Einführung verläuft der Wachstumsprozess in der Simulationsperiode stetiger und liegt mit 3,2 % im Jahr 1999 oberhalb der tatsächlichen Entwicklung. Absolut betrachtet laufen die sofortige bzw. schrittweise Einführung der Reformmaßnahme auf vergleichbare Größenordnungen des BIP im Jahre 1999 hinaus (4.360 Mrd. DM). Das BIP liegt damit am Ende der Simulationsperiode um rund 17 % bzw. 17,5 % oberhalb des tatsächlichen Niveaus im Jahr 1999. Im Jahresdurchschnitt der Simulationsperiode wächst das reale BIP im Fall einer sofortigen Einführung um 4,9 %, im Fall einer schrittweisen Einführung um 4,7 %. Grundsätzlich stabilisiert sich damit das BIP auf einem absolut deutlich höheren Niveau.

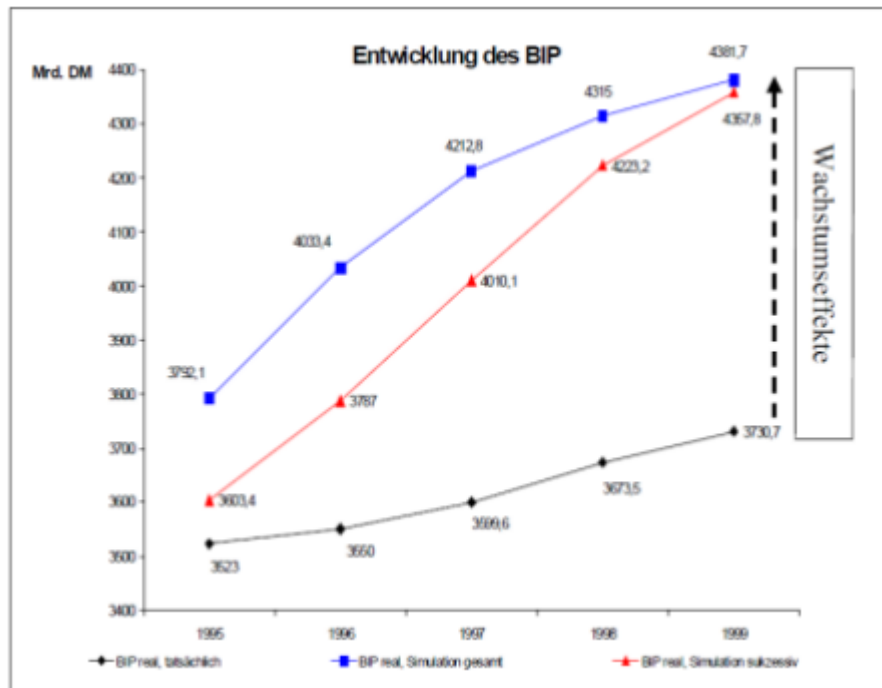


Abb.2: Entwicklung des BIP 1995 – 1999 (tatsächlich und simuliert).

Die nachfrage- und beschäftigungspolitischen Auswirkungen verringern sich, wenn die Zentralbank aufgrund der zusätzlichen Beanspruchung des Kapitalmarktes die Leitzinsen erhöht. Beispielsweise geht die Zahl der Arbeitslosen im Fall einer Erhöhung des Leitzinssatzes um 2 % sowohl bei einer sofortigen als auch bei einer schrittweisen Einführung der Reformmaßnahme bei sonst gleichen Annahmen im Jahr 1999 um rund 200.000 Personen weniger zurück. Das jahresdurchschnittliche Wachstum des realen BIP bei einer Erhöhung des Leitzinssatzes um 2 % beträgt im Fall einer sofortigen Einführung 4,5 % (ohne: 4,9 %) und im Fall einer schrittweisen Einführung der Maßnahme 4,35 % (ohne 4,7 %). Weitgehend unproblematisch ist in allen Modellvarianten die Entwicklung des Preisniveaus, gemessen an der Entwicklung des Preisindex des BIP. Dass es trotz der deutlich positiven Nachfrageimpulse nicht zu inflationären Tendenzen kommt, ist im wesentlichen auf einen leichten Rückgang der Lohnstückkosten zurückzuführen. Dieser trägt zu einer angebotsseitigen Entlastung der Unternehmen bei und ermöglicht insgesamt ein weitgehend stabiles Preisniveau. Die Inflationsrate liegt innerhalb des von der Europäischen Zentralbank gesetzten Norm von maximal 2 % so dass die Notwendigkeit von Zinserhöhungen diskutiert werden muss.

Staatshaushalt

Keine der berechneten Modellvarianten führt zu einer vollständigen Selbstfinanzierung der Maßnahme, d. h. in allen Varianten verbleiben Finanzierungslücken. Am geringsten ist die Finanzierungslücke im Fall einer unmittelbaren Einführung der Maßnahme, einer vollständigen Verausgabung der den Privaten Haushalten verbleibenden Erziehungseinkommen sowie eines konstanten Leitzinssatzes. Im Vergleich zur tatsächlichen Entwicklung müssten in dieser Modellvariante z. B. im Jahr 1997 zusätzlich 12 Mrd. DM und im Jahr 1998 rund 4 Mrd. DM bereitgestellt werden. Diese Beträge erscheinen volkswirtschaftlich von geringer Bedeutung, jedoch ist zu berücksichtigen, dass in diesen Jahren bereits Finanzierungsdefizite von 138 Mrd. bzw. 68 Mrd. DM aus den Jahren 1995 und 1996 vorlagen. Die schrittweise Einführung der Maßnahme führt gegenüber der sofortigen Einführung zu keinem besseren „Abschneiden“ hinsichtlich der Schuldenkennziffern, da in

diesem Fall auch das Wachstum des BIP geringer ausfällt, auf das die Kennziffern bezogen werden (Abb. 3)

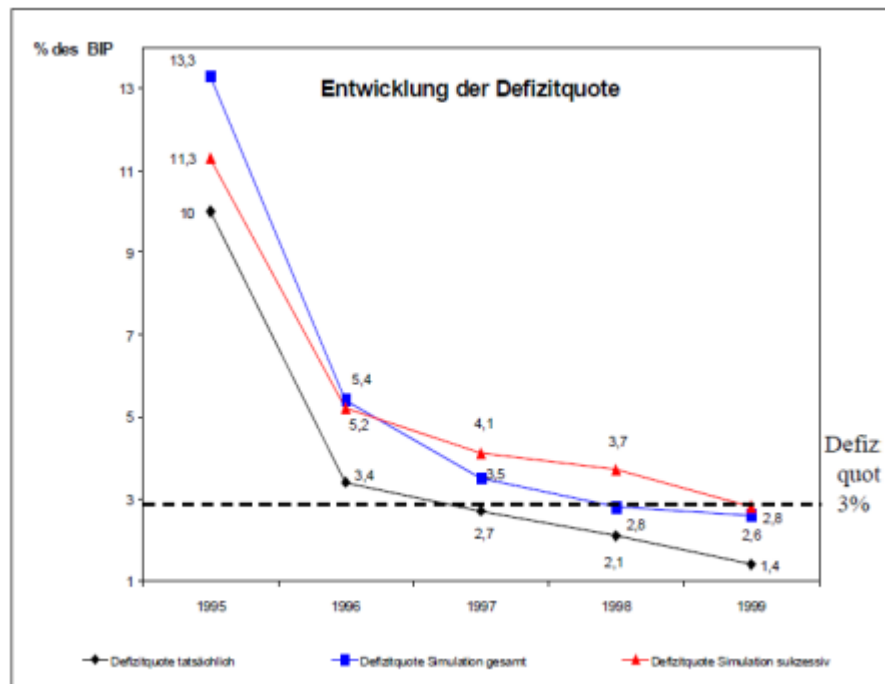


Abb 3: Entwicklung der Defizitquote 1995 – 1999 (tatsächlich und simuliert)

Grundsätzlich führt die Maßnahme zum Verfehlen wichtiger Schuldenbelastungskennziffern. Dazuzählten Art 115 des Grundgesetzes und die Defizitkriterien des Maastricht-Vertrages. Allerdings erreichen die zusätzlichen Defizite in einzelnen Modellvarianten aus ökonomischer Sicht eine Größenordnung, die eine Umsetzung der Maßnahme möglich erscheinen lassen, wenn der politische Konsens dazu vorhanden ist. Die Schuldenstandsquote kann in der Mehrzahl der Modellvarianten schrittweise und im Vergleich zur tatsächlichen Entwicklung zum Teil deutlich zurückgeführt werden. Im Fall einer sofortigen Einführung ist der Rückgang zunächst größer als im Fall der schrittweisen Einführung. Am Ende der Simulationsperiode erreichen die Schuldenstandsquoten beider Varianten jedoch nahezu identische Werte (1999: 56,7 % bzw. 56,8 %). Ausschlaggebend für das Ausmaß der Rückführung im Vergleich zur tatsächlichen Entwicklung ist vor allem die Höhe des BIP-Wachstums. Wird die Schuldenstandsquote von 60 % als normativer Wert einer „optimalen Verschuldung“ betrachtet, wäre es vor dem Hintergrund der Modellergebnisse durchaus möglich, nicht nur über Verschuldungsgrenzen, sondern auch über **Verschuldungsspielräume** zu diskutieren.

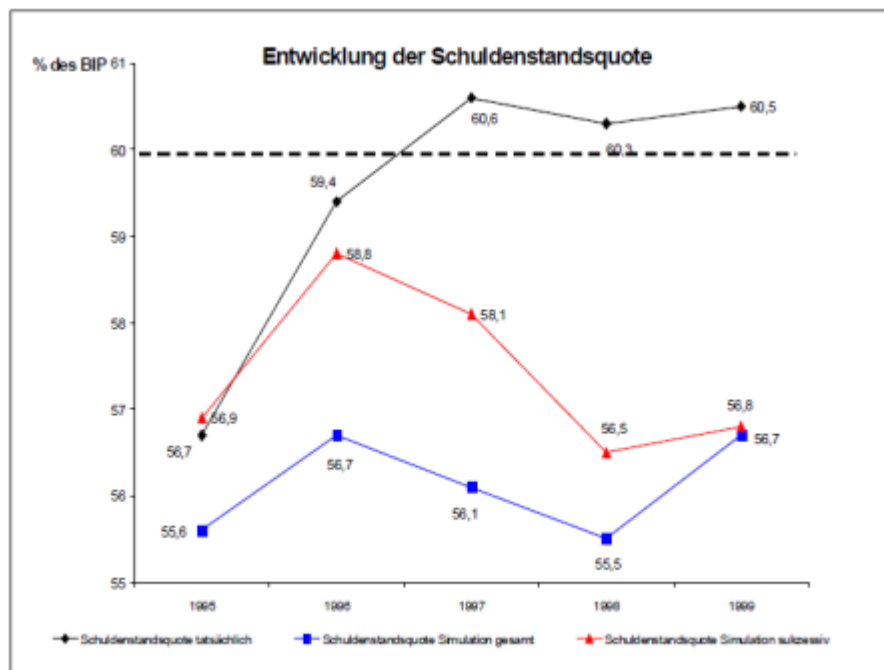


Abb.: 4: Entwicklung der Schuldenstandsquote 1995 – 1999 (tatsächlich und simuliert)

Schlussfolgerungen

Die Zahlung eines zusätzlichen Erziehungseinkommens hat aufgrund seiner multiplikativen Auswirkungen in der Simulationsperiode beträchtliche Wachstumseffekte, die ganz wesentlich zur Entschärfung des Beschäftigungsproblems beitragen können. Gleichzeitig werden wichtige familienpolitische Zielsetzungen erreicht. Nicht betrachtet wurden annahmegemäß die Möglichkeiten, die vorhandenen Finanzierungslücken durch Umschichtungen von anderer Stelle und/oder Ausgabenkürzungen zur Schuldentilgung zu schließen. A priori nicht zu lösen ist das Problem, dass zentrale Verschuldungsgrenzen zu Beginn der Umsetzung der Maßnahme verletzt werden. Hier ist die Umsetzung der Maßnahme auf die Existenz eines Stabilitätspaktes angewiesen, der folgende Elemente enthalten muss:

- eine monetäre Alimentierung durch die Notenbank, die allerdings ab dem 1.1.1999 nicht an nationalen, sondern an gesamteuropäischen Erfordernissen ausgerichtet ist,
- die parlamentarische Zustimmung zur Überschreitung und gegebenenfalls sogar zur Veränderung von Art. 115 GG und
- die zumindest temporäre Ausnahmesituation hinsichtlich der Verfehlung des Defizitkriteriums auf EU-Ebene durchzusetzen.

Nicht darstellbar sind in einem Konjunkturmodell mögliche strukturelle Folgen der dargestellten Maßnahme vor allem für den Arbeitsmarkt, unabhängig ob sie unmittelbar oder sukzessiv eingeführt wird. Die Zahlung eines Erziehungseinkommens von 3.800 DM (brutto) kann dazu führen, dass bei einer 100%-igen Inanspruchnahme viele Arbeitsplätze im „Niedriglohnsektor“ oder in Berufen, in denen die Verdienste unterhalb dieses Einkommens liegen, nicht mehr besetzt werden können. Die Zahlung eines Erziehungseinkommens könnte auch zu einer Zuwanderung von Menschen führen, die zumindest für EU-Bürger aufgrund der bestehenden Freizügigkeit nicht verhindert werden kann. Zu thematisieren bleibt daher die Frage, ob welcher Höhe der Erziehungseinkommens einerseits die erhofften Auswirkungen eintreten und andererseits unerwünschte strukturelle Effekte vermieden werden können. Aufschluss geben hier nur detaillierte Untersuchungen des Arbeitsmarktes.

---=00=00=---