

Demographie und internationale Konkurrenz

Sind alternde Gesellschaften ärmer und schwächer als andere? Kommt drauf an: Die Menschen nur, wenn Freizeit nicht gewertet und die Arbeit falsch verteilt wird, das Land vielleicht, wenn die Bevölkerung schneller schrumpft als die Produktivität steigt.

Gefährden steigende Rentenversicherungsbeiträge die Wettbewerbsfähigkeit?

Als für das Jahr 2004 eine Erhöhung der Rentenversicherungsbeiträge erwogen wurde, erhoben sich mal wieder die Klagen, die deutschen Unternehmen wären angesichts der Kostenbelastung nicht mehr wettbewerbsfähig. Dieses Lamento war angesichts einer möglichen Steigerung um 0,2% schon von der Größenordnung her ziemlicher Unfug, wenn die Produktivität jährlich zwischen 1% und 2% steigt oder wenn man es mit andern Rückschlägen bei der preislichen Wettbewerbsfähigkeit, etwa dem Anstieg des Eurokurs um etwa 20% vergleicht. Aber angesichts der demographischen Entwicklung stehen ja zukünftig eventuell ganz andere Steigerungen der Rentenversicherungsbeiträge ins Haus. Wie sieht es damit aus? Ist das eine Kostenbelastung, die alternde und alte Gesellschaften wie Deutschland gegenüber jungen wie z.B. den USA und den Entwicklungsländern ins Hintertreffen bringen?

In dem Maße, wie die Finanzierung von Renten Kosten der Betriebe sind, ist das richtig. Das gilt z.B. für manche schlecht geplante Verpflichtungen aus der betrieblichen Altersversorgung. Derartige Belastungen sind bei einigen amerikanischen Firmen so hoch, dass sie einen gewichtigen Wettbewerbsnachteil darstellen. Bei General Motors etwa kostet jedes Auto fast 1500 USD mehr, da sein Preis die Pensionszahlungen mitdecken muss (Economist v. 13.9.2003). In Deutschland haben wir dagegen eine staatliche Umlagealtersversorgung. Allerdings vermittelt die Regelung, dass Rentenversicherungsbeiträge anteilig auch durch Arbeitgeberbeiträge zu finanzieren sind, ebenfalls diesen Eindruck. Aber es handelt sich dabei eben nicht um eine betriebliche Altersversorgung, sondern um ein korporatistisches Relikt aus Bismarcks Zeiten. Letztlich sind sie für den Betrieb ein Teil der Bruttolohnkosten. Die paritätische Finanzierung ist eine inzwischen sozialpolitisch gefährliche Augenwischerei (siehe Alfred Pfaller: „Arbeitgeberbeiträge zur sozialen Absicherung sind dysfunktional geworden“ Bonn/FES, 2002), die unnötig Wettbewerbsfähigkeit und soziale Sicherung in einen scheinbaren Widerspruch bringt. Würde man die Rentenversicherung auf eine Finanzierung ganz aus den Beiträgen der Versicherten oder aus Steuern auf persönliches Einkommen (nicht aus Unternehmenssteuern) umstellen, so entspräche es den sozialpolitischen Aufgaben und betrieblichen Kostenrechnungs-

realitäten deutlich besser. Erhöhungen der Rentenversicherungsbeiträge würden dann eben die Nettolöhne reduzieren, aber die Lohnkosten nur dann und insoweit steigern, wie es den Arbeitnehmern (bzw. den Gewerkschaften) gelingt, ihre Nettolohnposition zu verteidigen und höhere Rentenversicherungsbeiträge auf die Unternehmen abzuwälzen.

Anders ausgedrückt: Hohe Rentenversicherungsbeiträge belasten ebenso wie hohe Arbeitslosenversicherungsbeiträge primär nicht die Wettbewerbsfähigkeit, sondern den Lebensstandard der Beitragszahler. Sie geben viel Geld für Solidarität statt für neue Autos oder anderes aus, wie ein Gedankenexperiment deutlich macht. Nehmen wir an, alle Rentner verschwänden plötzlich. Dann wären keine Rentenzahlungen mehr nötig. Aber stünden wir international besser da? Alle beitragszahlenden Haushalte hätten zunächst ein um etwa 20% höheres verfügbares Einkommen. Zugegeben, angesichts des Konstruktes der Arbeitgeberbeiträge könnten auch die Arbeitskosten der Unternehmen sinken, was ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber ausländischen Anbietern stärken würde. Aber da die bisherigen Bruttoarbeitskosten ja in einer perfekten Wettbewerbswirtschaft der Grenzproduktivität entsprechen, würden die Löhne bald wieder dieses Niveau erreichen. Aber der weitaus dramatischere Effekt wäre die Umstrukturierung der Nachfrage. Die 20 Millionen Rentner würden als Konsumenten wegfallen und durch die höhere Nachfrage der entlasteten Beitragszahler ersetzt, wobei offen bleibt, ob sich diese eher auf einheimische oder fremde Güter und Dienstleistungen richten würde.

Beenden wir das Gedankenexperiment. Es hat nur eins gezeigt: Das ganze Wettbewerbsfähigkeitsargument hängt an der Konstruktion der Arbeitgeberbeiträge. Um die wahren Verteilungsfragen klar zu machen, sollten sie in Arbeitnehmerbeiträge umgewandelt werden (bei Erhaltung der Nettolöhne und Bruttoarbeitskosten). Dann könnten die Arbeitnehmer und ihre Organisationen überlegen, wie viel sie bereit sind, in die Unterstützung der Nichtarbeit auszugeben, die politisch als Absicherung gegen eigene Risiken dargestellt wird, obwohl diese erst mit künftigen Generationen auszuhandeln ist. Dies würde dem Kampf der Gewerkschaften gegen Sozialabbau und sozialen Kahlschlag eine klarere Richtung geben: Wie große Belastungen wollen die Beschäftigten übernehmen, um nicht mehr Arbeitenden ein Auskommen zu ermöglichen? Welche Kriterien sind anzuwenden? Und inwieweit handelt es sich wirklich um eine „Versicherung“, also einen vertraglichen Schutz gegen Risiken, die den Beitragszahler einmal selbst treffen (können)?

Verrentung als Strategie für Wettbewerbsfähigkeit

Mehr Rentner sind nicht nur kein Problem für die (internationale) Wettbewerbsfähigkeit, sondern eher eine Lösung. Zumindest waren sie es historisch oft. Verrentung, zum großen Teil gerade als Frühverrentung, war und ist noch eine probate Methode, die Produktivität zu steigern, die Lohnstückkosten zu senken und die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Die Unternehmen müssen nur die weniger produktiven Arbeitnehmer (in die Verrentung) entlassen, dann steigt die durchschnittliche Produktivität. Die Gesamtheit der Bürger allgemein und – ganz konkret - der Beschäftigten eine Unternehmens oder einer Verwaltung weisen eine statistische Verteilung von Leistungsfähigkeit und damit Produktivität auf. Am untern Ende gibt es die schlecht Ausgebildeten, die chronisch Kranken, die mit Familienproblemen, alle die irgendwie durch Vererbung, Erziehung und/oder Lebensgeschichte Benachteiligten, die eine geringere Produktivität aufweisen. Das sind oft, aber nicht immer ältere Menschen, deren nun eingeschränkte Leistungsfähigkeit teilweise auch Resultat lebenslanger harter Arbeit ist. In den Niederlanden etwa wurde neben der Frühverrentung aus Altersgründen stark die Erwerbsunfähigkeit genutzt (von 1970 bis 1990 stieg dort die Zahl der Sozialleistungsbezieher unter 65 um 1,3 Millionen – bei 4,6 Millionen Beschäftigten). Man kann durchaus bezweifeln, ob mit dem beschleunigten Ausscheiden älterer Arbeitnehmer nicht wichtige Qualifikationen verschenkt werden. Langfristig werden jedenfalls in der Wirtschaft zunehmend nur noch die leistungsfähigsten Arbeitskräfte beschäftigt.

Das rechnet sich: Selbst wenn die Renten für die entlassenen Beschäftigten von den/m betroffenen Unternehmen zu zahlen wären, sanken die Lohnstückkosten, da die Renten nur bei etwa 70% der Löhne liegen. Werden nur die anteiligen 20% der Rentenversicherungsbeiträge auf die Lohnsumme umgeschlagen, so ist die Lohnstückkostensenkung noch größer. Im Ergebnis kommt es also zu einer Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit. Wieweit dies in der Realität funktioniert, hängt wesentlich von der durchschnittlichen Produktivitätssteigerung ab. Am Anfang, wenn man die am wenigsten produktiven Arbeitnehmer verrentet, sind die Steigerungen höher. Nach mehreren derartigen Aktionen dürfte es schwierig sein, noch entsprechende Steigerungen zu vollziehen. Außerdem: So schön das für die Wettbewerbsfähigkeit der verschlankten Unternehmen ist, die bei gutem Absatz ja auch wieder neue, produktivere und jüngere Arbeitskräfte einstellen können, die in Lohnsystemen mit au-

tomatischen Altersaufschlägen auch billiger sind, so problematisch kann das für die Staatsfinanzen und sozialen Sicherungssysteme sein. Denn die Rentner zahlen ja jetzt keine Steuern und Beiträge mehr.

Schließlich kann das eifrigere Sparen alternder Gesellschaften dazu führen, dass sie Exportüberschüsse aufbauen, wenn ein Teil der Ersparnisse - sinnvollerweise - im demographisch dynamischeren Ausland investiert wird. Das um seine Alterssicherung besorgte Land erscheint dann als besonders wettbewerbsfähiger Exportweltmeister mit hohem Bruttoinlandsprodukt (BIP). Später, gealtert, wird es dann Importweltmeister, der seine früheren Auslandsinvestitionen, ihre Erträge und/oder auch das Vermögen selbst, konsumiert. Sein BIP sinkt zwar relativ, was aber die Einwohner nicht stört, da das Bruttosozialprodukt dank der im Ausland sprudelnden Einkommen höher liegt.

Demographie, Wachstumsschwäche und die Folgen

Der demographische Wandel bedroht also nicht die internationale Wettbewerbsfähigkeit. Aber bei den inzwischen notorischen internationalen Vergleichen geht es oft nicht um Wettbewerbsfähigkeit, sondern um Wachstum. Da wird die Schlusslichtrolle Deutschlands oder der Eurozone im Vergleich mit den USA oder anderen Ländern beklagt und vermutet, es läge am aufgeblähten Sozialstaat und den vielen Rentnern. Daran ist ein wahrer Kern, der aber zu präzisieren ist: Wir wachsen nicht langsamer, weil andere besser sind. Wir wachsen langsamer, weil wir weniger arbeiten.

Dabei ist allerdings eine wichtige Einschränkung zu machen: Das hier beklagte langsamere Wachstum und die ihm zugrundeliegende geringere Arbeit ist das statistisch erfasste, steuer- und abgabenpflichtige Wachstum der weißen Übergrundwirtschaft. Gerade weil sich Abgaben und Steuern auf immer weniger Beschäftigte konzentrieren, nimmt aber die Versuchung zur Schwarzarbeit, zur Untergrundwirtschaft zu. Da dieser Versuchung auch oft nicht widerstanden wird, ist Deutschland viel reicher als die Statistik glauben macht, da viele Güter und Dienstleistungen am Wohlfahrtsstaat vorbei erbracht und verbraucht werden.

Aber auch wenn man dieses Wachstum in der Schattenwirtschaft einbezieht, gilt: Wenn in einer Wirtschaft ein großer Teil der potentiellen Arbeitskräfte nicht arbeitet und von den übrigen alimentiert wird, so reduziert das gleichzeitig Angebot und Nachfrage: Beim Angebot fehlt der Output dieser Menschen; bei der Nachfrage ersetzt ihre Kaufkraft nur die Kaufkraft, die den Beitragszahlern durch die Beiträge verloren

geht. Das stimuliert die Nachfrage nur noch dann, wenn deren Sparquote höher wäre als die der Rentner und diese Ersparnisse nicht investiert würden.

Nun kann eine Gesellschaft durchaus eine Präferenz für weniger Wachstum und mehr Nichtarbeit haben. Deutschland hat auch bei den Beschäftigten eine der im internationalen Vergleich niedrigsten Jahresarbeitsstundenzahlen. Und es finanziert obendrein noch eine riesige Anzahl Menschen, die nicht arbeiten, weil sie in Rente oder arbeitslos sind. Das gelingt nur dank der hohen Produktivität der noch Beschäftigten. Aber es senkt das durchschnittliche Prokopfeinkommen im Vergleich zu anderen Ländern.

Davon zu trennen ist das sinkende Wachstum des gesamten Volkseinkommens aufgrund abnehmender Bevölkerung. Denn das gesamte Wirtschaftswachstum eines Landes ist das Produkt aus Bevölkerungswachstum und Wachstum des Prokopfeinkommens. Wenn die Anzahl der Bürger eines Landes schnell wächst, wächst auch bei stagnierendem oder sogar bei – allerdings nicht zu schnell – sinkendem Prokopfeinkommen das Bruttosozialprodukt. Das amerikanische Wachstum oder das vieler Entwicklungsländer verdankt sich partiell diesem Effekt. Aber warum sollte man diese Art von volkswirtschaftlichem Wachstum anstreben? Dieser Wettbewerb verdankt sich der Fixierung auf die falschen Indikatoren. Die absolute Größe des Volkseinkommens eines Landes ist für die Wohlfahrt seiner Bürger kaum relevant. Von den zehn reichsten Ländern der Welt hat nur die USA mehr als sieben Millionen Einwohner (Economist v. 20.12.2003). Deutschland sollte lieber klein und reich (pro Kopf) als groß und arm sein, lieber ein Luxemburg als ein Bangladesch.

Wirklich problematisch ist das Sinken oder langsame Wachstum des Pro-Kopfeinkommens. Nicht zuletzt senkt es auch relativ das Steueraufkommen und damit die Fähigkeit des Staates, Ausgaben zu tätigen, die langfristig für die Erhaltung der Produktivität (Forschung, Bildung, Infrastruktur, Gesundheit) unabdingbar sind. Mit der wachsenden Anzahl alter Menschen könnte diese Verdrängung investiver und zukunftsbezogener Ausgaben durch Umverteilungsausgaben weiter zunehmen und die noch vorhandene, aber immer schmalere Basis hochproduktiver wettbewerbsfähiger Produktion und Beschäftigung untergraben.

Es gibt aber auch Bereiche, wo es auf die absolute Höhe der Staatsausgaben und damit nicht nur auf das Prokopfeinkommen, sondern das gesamte Einkommen eines Landes ankommt, darunter auch solche, die auf anderen Feldern internationaler Kräftevergleiche wichtig sind. Dabei ist militärische Rüstung vielleicht nicht einmal das wichtigste Feld, obwohl es sicher in den Augen vieler „Realisten“ in den internationalen Bezie-

hungen zu den Kernbereichen internationaler Macht zählt. Eine sinkende Bevölkerung ist da immer ein (scheinbarer) Nachteil. Denn ein kleines Land kann auch beim besten Willen (d.h. hohem Anteil der Militärausgaben am BIP) keine Großmacht werden. Estland kann sich keinen Flugzeugträger leisten. Aber auch „soft power“ kostet Steuergeld. Entwicklungshilfe und Beiträge zu internationalen Organisationen fallen schwerer, wenn die Staatseinnahmen sinken. In der Welt nach dem 11. September, in der verstärkte Anstrengungen zur Stabilisierung einer bedrohlichen Welt scheiternder Staaten erforderlich erscheinen, machen sich die knappen Kassen schmerzhaft bemerkbar. Aber die Lösung ist hier das Poolen von Ressourcen, in der Europäischen Union.

Optionen des Gegensteuerns

Wie kommen Deutschland und andere Länder mit ähnlichen Bedingungen (in der Regel kontinentaleuropäische Wohlfahrtsstaaten mit beitragsfinanzierten Sozialsystemen) aus diesem Teufelskreis? Vier – sich nicht immer, aber gelegentlich ausschließende - Optionen bieten sich an:

1. **Produktivitätssteigerung** ist das traditionelle deutsche Hochlohn-Modell. Wenn wir die Produktivität der Beschäftigten schneller steigern können als ihr Anteil an der Bevölkerung sinkt, so lässt sich der hohe Anteil der Nichtarbeiter alimentieren, ohne dass der Lebensstandard abnimmt. Aber die Produktivitätsfortschritte müssten gewaltig sein. Sie auch nur annähernd zu erreichen, erfordert vor allem hohe Investitionen in die Kapitalausstattung der verbleibenden Arbeitsplätze, in die Effektivierung der Produktionsprozesse, die Steigerung der Produktqualität und Ausbildung und in die Gesundheit der Beschäftigten. All diese Ausgaben gehen zunächst aus dem laufenden Konsum und erfordern zusätzliche Ersparnis.
2. Die **Mobilisierung von Arbeit** wäre das alternative Modell. Es bestünde in der Beschäftigung jetzt nicht arbeitender Menschen und eventuell in der Erhöhung des Renteneintrittsalter. Aber das ist nicht nur politisch nicht einfach. Die Nachfrage nach diesen in der Regel ja nun gerade weniger produktiven Arbeitnehmern ist – zumindest zu den hohen Löhnen – gering. Sie müssten also zu niedrigeren Löhnen beschäftigt werden können, wobei eventuelle Differenzen zu einem sozial wünschenswerten Mindesteinkommen auszugleichen wären. Aber diese Aufzahlungen, z.B. in Form negativer Einkommenssteuer, wären niedriger als das gesamte sonst fällige

Transfereinkommen. Zwar sänke die durchschnittliche Produktivität (im Konflikt mit der ersten Option), wie es auch schon heute in Europa wegen der schon erfolgten Arbeitsmarktliberalisierungen zu beobachten ist, aber der Gesellschaft stünde angebotsseitig das zur Verfügung, was diese Menschen zu leisten imstande sind.

Das ließe sich notfalls auch außerhalb des Marktes erzwingen, wenn man alle Arbeitsfähigen (und da wären Kriterien, Kontrollen und Sanktionen öffentlich zu diskutieren und politisch zu bestimmen, vielleicht auch zu verschärfen) dazu bringt, gesellschaftlich nützliche Tätigkeiten als Gegenleistung für ihr Nichtarbeitseinkommen zu verrichten. Auch wenn man berücksichtigt, dass die Kapitalausstattung dieser „Arbeitsplätze“ gering sein muss, gibt es mögliche Bedarfe und Arbeitsfelder: z.B. Bildung, mehr Kinderbetreuung, Entlastung von Familien, in denen beide Eltern arbeiten, Ausländerintegration, innere Sicherheit, Bekämpfung der Schwarzarbeit. Letzteres unterstützt eine Nebenvariante dieser Option der Mobilisierung von Arbeit, nämlich die Verschiebung der Schwarzarbeit in die erfasste offizielle Wirtschaft, sei es durch Reduzierung der Anreize, sei es durch schärfere Überwachung und Bestrafung.

3. Neues **Bevölkerungswachstum** ist eher unwahrscheinlich und selbst bei großen Anstrengungen zur Subventionierung von Kindern (sei es in Form von Zuzahlungen oder Naturalleistungen wie z.B. bessere Kinderbetreuung) kaum im ausreichenden Maß zu erwarten. Außerdem ist es angesichts einer globalen Überbevölkerung des Planeten gar nicht unbedingt wünschenswert (s.o.).
4. **Migration** wird von vielen daher als Ausweg gesehen. Sie würde auch die Überbevölkerung global besser verteilen. In der Tat würden junge Zuwanderer, wenn sie denn auch beschäftigt würden, das Verhältnis von aktiv Beschäftigten zu Transferempfängern (überwiegend Rentner) verbessern. Aber angesichts der Probleme der Anpassung und Integration ist diese Option nur sinnvoll, wenn das vorhandene einheimische Arbeitsreservoir (Option 2) ausgeschöpft ist. Wer für mehr Einwanderung ist, behauptet implizit, dass es einfacher und billiger ist, einen Ausländer zu integrieren als einen einheimischen Nichtarbeiter zur Arbeit zu bewegen.

Welche Optionen eine Gesellschaft wählt, wird ihr nicht vom Weltmarkt oder der Globalisierung aufgezungen, sondern ist ihre ureigenste politische Entscheidung, bei der sie die gesellschaftliche Verteilung von Einkommen, Arbeit und Nichtarbeit und die Präferenzen für Freizeit einerseits und Konsum und Wachstum andererseits festlegen muss.