

Michael Dauderstädt

## **Lohnnebenkosten: Nicht Beschäftigungsbremse, sondern Kollektivkonsum**

Wenn es ein nahezu unumstrittenes Argument in der deutschen Reformdebatte gibt, so lautet es: Die Lohnnebenkosten sind zu hoch! Sie müssen gesenkt werden, damit die Arbeitskosten sinken, wovon man sich mehr Beschäftigung erhofft – nicht zuletzt dank auf diese Weise steigender Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Niedriglohnländern.

### **Sind die Lohnnebenkosten zu hoch?**

Das Argument lässt Zweifel auf verschiedenen Ebenen zu: 1. Haben wir überhaupt ein Wettbewerbsfähigkeitsproblem gegenüber Niedriglohnländern? 2. Steigt die Beschäftigung, wenn die Arbeitskosten sinken? 3. Wenn man die Arbeitskosten senken will, warum dann gerade bei den Lohnnebenkosten? Die Gründe, die erste Frage mit Nein zu beantworten, liegen angesichts eines hohen Exportüberschusses und der Existenz des Wechselkursmechanismus auf der Hand. Daher gehen wir hier nicht weiter auf sie ein, sondern verweisen auf „Sind unsere Löhne zu hoch?“ (Dauderstädt 2006). Die zweite Frage ist eine der großen wirtschaftstheoretischen und -politischen Streitfragen. Offensichtlich sind Löhne der Preis der Arbeit und, wenn alles andere gleich bliebe, würde eine Senkung

dieses Preises die Nachfrage nach Arbeit erhöhen. Aber alles andere bleibt nun mal nicht gleich, denn die Löhne sind eben auch ein gewichtiger Teil der Nachfrage und, wenn sie sinken, sinkt auch die Nachfrage und mit ihr die Neigung der Unternehmen, neue Arbeitskräfte anzustellen. Die Beschäftigungswirkungen einer Lohnsenkung sind also eher ambivalent.

Genau da setzt die Forderung nach dem Abbau von Lohnnebenkosten an. Sinken sie, so bleibt das verfügbare Einkommen der Lohnempfänger gleich und man befindet sich anscheinend in der besten aller Welten: Zwar sinkt der Preis der Arbeit, aber nicht die Nachfrage! Leider greift diese Schlussfolgerung etwas zu kurz, denn auch die Lohnnebenkosten stellen einen Teil der Nachfrage dar, auf den im Folgenden näher eingegangen werden soll. Abgesehen davon bedeutet das Absinken bestimmter Kosten der Reproduktion der Arbeitskraft nicht automatisch, dass auch die Löhne sinken.

Die Lohnnebenkosten bestehen aus Steuern und den Beiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zur gesetzlichen Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung. Man könnte auch sagen, dass die Lohnempfänger damit bestimmte Leistungen kaufen. Mit ihren Steuern kaufen sie öffentliche Güter und Dienstleistungen wie Sicherheit, Recht, Infrastruktur, Erziehungsangebote für ihre Kinder und tragen zur so-

zialen Sicherung Dritter bei, soweit sie aus Steuermitteln finanziert wird. Mit ihren Versicherungsbeiträgen erwerben sie Ansprüche auf Schutz gegen gewisse Risiken. Würden all diese Leistungen nur von privaten statt staatlichen/kollektiven Anbietern erbracht und auf Märkten gehandelt, wären die entsprechenden Ausgaben Teil der normalen Lebenshaltungskosten der Arbeitnehmerhaushalte. Mit einer Senkung der Ausgaben wäre auch eine entsprechende Minderung der Nachfrage nach diesen so erworbenen Leistungen verbunden, die eventuell auch zu einem Schrumpfen der Beschäftigung bei den Anbietern führen würde.

Lohnempfänger, vor allem die Empfänger relativ niedriger Löhne, geben in der Regel ihr Einkommen weitgehend aus. Die Struktur der Ausgaben hat sich in den letzten Jahrzehnten erheblich verändert. Bezogen auf das Bruttoeinkommen haben die Lohnnebenkosten, also die Ausgaben für öffentliche Güter und Dienstleistungen sowie gesetzlich vorgeschriebene Risikovorsorge, zugenommen. Aber dieser Anstieg ist nicht einzigartig. Die Ausgaben für Wohnung und Miete haben ebenfalls stark zugenommen (von 7,2% 1950 auf 24,5% 2000 – Abelshausen 2004: 313). Die Ausgaben für Ernährung und Kleidung dagegen, die etwa in den 1950er Jahren noch einen namhaften Anteil der Konsumausgaben ausmachten, gingen relativ zurück (von zusammen 58,4% 1950 auf 22% 2000 – Abelshausen 2004: 313), wobei Qualität und Quantität des Verbrauchs wahrscheinlich noch anstiegen.

Warum steigen die Anteile bestimmter Ausgabenarten, während andere sinken? Ein erster Grund liegt in der verbrauchten Menge. Wenn die Haushalte – vor allem bei steigendem Einkommen – mehr Wohnraum nachfragen, so nimmt der Anteil der Ausgaben für Wohnung eben zu. Niemand käme auf die Idee, dies für einen Wettbewerbsnachteil oder eine Ursache von Arbeitslosigkeit zu halten. In der Tat steigen auch die Lohnnebenkosten teilweise deshalb, weil die Menge der nachgefragten Leistungen – zumindest im Durchschnitt aller Haushalte – angestiegen ist. Einmal wurden Risiken abgesichert, die früher nicht abgesichert waren (z.B. Pflege). Zum anderen haben die Risiken zugenommen: die Arbeitslosigkeit und die Lebenserwartung haben im Durchschnitt zugenommen. Schließlich bietet die Medizin heute Leistungen an, die es früher nicht gab, aber relativ teuer sind (z.B. Organtransplantation oder moderne Diagnostik wie Kernspintomographie).

Ein zweiter Grund liegt in der Preisentwicklung. Der Anteil der Energie an den Ausgaben der Haushalte mag dadurch steigen, weil ihr Preis steigt, nicht weil die verbrauchte Menge zunimmt – im Gegenteil, sie mag dank erfolgreicher Energiesparmethoden sogar

zurückgehen. Auch hinter dem sinkenden Anteil der Ausgaben für Essen und Kleidung verbirgt sich überwiegend der reale Preisverfall bei diesen Konsumgütern (d.h. ihre Preise stiegen langsamer als das durchschnittliche Preisniveau und die Einkommen). Allgemein sind auch die Preise bzw. Kosten der mit den Lohnnebenkosten erworbenen Leistungen gestiegen. Das liegt vor allem daran, dass die Leistungskosten im Risikofall (Alter, Arbeitslosigkeit sowie zeitweise, krankheitsbedingte oder dauerhafte Erwerbsunfähigkeit) in der Masse aus Ersatzeinkommen bestehen und daher mit den zu ersetzenden Einkommen gewachsen sind. Bei den mit den Steuern finanzierten öffentlichen Gütern und Dienstleistungen liegt es vor allem daran, dass sie zum großen Teil aus Personalkosten (in der Armee, Polizei, Justiz, Bildung, Verwaltung) bestehen und diese Einkommen nicht langsamer stiegen als die im Privatsektor.

Es kann nun kaum Ziel von Reformen sein (obwohl es oft so aussieht), dass man die Einkommen im öffentlichen Sektor und im Risikofall senken soll, um zu ermöglichen, Steuern und Abgaben zu reduzieren – und dies mit dem Ziel, die Arbeitskosten, also die Bruttoeinkommen im Privatsektor zu Zeiten normaler Beschäftigung (wenn also der Risikofall nicht eintritt) zu senken. Eine solche allgemeine Einkommensreduzierung würde nur einer kleinen Gruppe nutzen, nämlich denen, deren Einkommen weder von Transfereinkommen noch von Löhnen abhängt, also den Unternehmern und Vermögensbesitzern. Das könnte nur dann sinnvoll sein, wenn man eine Einschränkung des Konsums zugunsten der Investitionen beabsichtigt, die damit verbundene Vermögensbildung aber nicht in die Hände der Arbeitnehmer fallen lassen will.

### **Was macht die Sonderstellung der Lohnnebenkosten aus?**

Trotzdem ranken sich Überlegungen, wie man vor allem potentielle Niedriglohneempfänger am unteren Ende der Qualifikationspyramide entlasten könnte, meist um die Lohnnebenkosten. Eine Entlastung bei anderen gewichtigen Teilen der Reproduktionskosten der Arbeitskraft wie Mieten kommt offensichtlich nur in Form von Wohngeld in Frage. Eine entsprechende Lösung bei den Lohnnebenkosten wäre eine negative Einkommenssteuer oder Zuwendungen mit dem Ziel, den Empfängern das Aufbringen ihrer Beiträge zur Sozialversicherung zu erleichtern. In dem Maße, wie der Leistungsumfang im Risikofall und der Zugang zu öffentli-

chen Gütern nicht eingeschränkt wird, läuft eine Senkung der Steuern oder Beiträge aufs Gleiche hinaus.

Aber die Debatte geht ja über solche Ansätze, die eher der Umverteilung zugunsten armer Arbeitnehmer dienen sollen, hinaus und zielt auf eine allgemeine Senkung der Lohnnebenkosten. Dies erscheint vielen deshalb plausibel, weil sie die gesetzliche Verpflichtung zu ihrer Zahlung anders betrachten und bewerten als den freiwilligen Erwerb anderer Güter und Dienstleistungen (einschließlich Wohnraum) auf dem Markt. Dabei würde sich in dem unrealistischen Fall einer totalen, staatsfreien Marktwirtschaft, in dem alle entsprechenden Leistungen käuflich zu erwerben wären, außer in der Wahrnehmung wenig ändern. Private Versicherungen und die private Erstellung öffentlicher Güter – soweit machbar – dürften im Durchschnitt ähnlich viel kosten.

Aber es hat einen guten Grund, dass der Erwerb öffentlicher Güter und bestimmter minimaler Risikoversorge gesetzlich vorgeschrieben ist. Bei den öffentlichen Gütern ist dieser ihr Charakter als öffentliches Gut; die Sicherheit, die durch Polizei und Armee gewährleistet wird, konsumieren alle, ob sie Steuern zahlen oder nicht. Überließe man die Zahlung der Freiwilligkeit des Marktes, hätte man alsbald ein riesiges Schwarzfahrerproblem. Die einen würden zur Erstellung des öffentlichen Gutes beitragen, viele andere es kostenlos genießen. Der Staat mit seinem Recht der Steuererhebung ist – institutionenökonomisch gesehen (North 1988: 46 ff.) – nichts anderes als die Lösung dieses Schwarzfahrerproblems.

Bei der Risikoversorge ist der Sachverhalt sicher komplizierter. Man könnte sie im Prinzip dem einzelnen überlassen. Allerdings ist es in unserer Kultur gesellschaftlich kaum akzeptabel, notleidende Menschen einfach verhungern, erfrieren oder einen vermeidbaren Tod sterben zu lassen. Da die Gesellschaft dann ohnehin eingreift und die Betroffenen damit auch rechnen können, tritt wieder ein Schwarzfahrerproblem auf. Aber auch wenn alle sich freiwillig versichern, tritt ein zweites Problem einer marktmäßigen Lösung auf: Die Versicherungsanbieter würden versuchen, nur die niedrigen Risiken zu versichern. Menschen mit höherem Risiko müssten höhere Prämien zahlen. Dies mag angemessen sein, wenn das höhere Risiko selbst verschuldet ist und durch eigenes Verhalten relativ leicht zu beeinflussen ist. Aber das ist oft nicht der Fall. Grundsätzlich kann man erheblichen Aufwand der Risikoeinschätzung vermeiden, wenn man breit gestreute Risiken poolt. Überhaupt dürfte eine Versicherung für alle bei effizienter Organisation weniger aufwändig pro Versicherungsnehmer sein als eine Fülle konkurrierender privater Träger, die zwar untereinander

der Effizienzdruck ausüben, aber auch erhebliche Zusatzkosten für die Vermarktung (Werbung, Kommissionen für Vertreter) haben.

Leider haben die meisten reichen Wohlfahrtsstaaten inzwischen das Schwarzfahrerproblem nicht mehr unter Kontrolle. Die Untergrundökonomie boomt. Da aus den oben erklärten Gründen die Steuer- und Abgabenquote zugenommen hat, ist auch der Anreiz gestiegen, die Zahlung zu vermeiden, indem man Einkommen nicht deklariert oder ins Ausland verschiebt. Dass man trotzdem die Segnungen des gesetzlich geregelten Kollektivkonsums genießen kann, macht dieses Verhalten zusätzlich attraktiv. Daneben gibt es ein wachsendes *moral hazard* Problem, das darin besteht, dass Versicherte im Bewusstsein des Versicherungsschutzes Risiken weniger ausweichen oder – schwerwiegender noch – die Leistungen ohne Not in Anspruch nehmen in der Annahme, die Beitragszahlungen berechtigten in jedem (nicht nur im Risiko-) Fall zum Leistungskonsum.

### Wie kann man die Lohnnebenkosten senken?

Ein erster Weg zur Senkung der Lohnnebenkosten (pro Beitragszahler) wäre die Verteilung auf mehr Schultern. In der Tat finanzieren die Sozialversicherungsbeiträge eine Reihe von Leistungen, die nicht nur den Beitragszahlern, sondern Dritten zugute kommen. Das mag politisch gewünscht und demokratisch legitimiert sein, sollte aber dann eher aus Steuern bezahlt werden. Aber auch die Steuern leiden immer mehr unter einem Schwarzfahrerproblem. Bezeichnenderweise machen die Lohnsteuern einen immer größeren Teil des gesamten Steueraufkommens aus, während andere Steuerquellen systematisch seit Jahrzehnten entlastet wurden. Eine komplette Augenwischerei ist die Aufteilung der Sozialversicherungsbeiträge auf Arbeitnehmer und Arbeitgeber, da sie letztlich beide Arbeitskosten sind. Hieran zu drehen, ändert in der Sache wenig. Eine komplette Finanzierung durch die Arbeitnehmer würde aber erheblich zur Klarheit beitragen (Pfaller 2002).

Der nächstbeste Weg zur Senkung der Lohnnebenkosten wäre der, den auch die Kosten für Nahrung und Kleidung in den letzten 50 Jahren gegangen sind. Wenn die Produktivität bei der Erstellung der öffentlichen Güter ähnlich gesteigert werden könnte wie in der Landwirtschaft und in der Konsumgüterindustrie, würde der reale Reichtum unserer Gesellschaften steigen. Dabei bliebe erst mal offen, ob sich die dank eines solchen Produktivitätsfortschritts möglichen niedri-

geren Lohnnebenkosten in sinkende Löhne umsetzen oder bei tendenziell gleich bleibenden Löhnen mehr Kaufkraft für andere Produkte und Dienstleistungen bliebe.

Leider sind die Spielräume für Produktivitätssteigerungen in einigen die Lohnnebenkosten betreffenden Feldern eher begrenzt. Wo es um Ersatzeinkommen im Risikofall geht, sind keine Produktivitätsfortschritte denkbar. Da kann man höchstens versuchen, die Eintrittswahrscheinlichkeit des Risikofalls durch präventive Medizin und sonstige gesundheitsfördernde Politiken (z.B. Umweltschutz, Unfallverhütung, öffentliche Gesundheit), eine bessere Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik und durch eine Anhebung des Rentenalters zu senken. Diese Anhebung führt natürlich nur zur Entlastung, wenn die älteren Arbeitnehmer auch wirklich beschäftigt werden.

Anders sieht es bei Gütern und Dienstleistungen wie Sicherheit, Infrastruktur, Erziehung, Gesundheit aus. Da ist oft ein besseres Preis-Leistungsverhältnis vorstellbar, wie man an der wenig engen Korrelation von Leistungsindikatoren (z.B. Kriminalitätsrate, PISA-Resultate, Lebenserwartung) und Ausgabenniveaus in den entsprechenden Sektoren im internationalen Vergleich sehen kann. Ein schlechtes Preis-Leistungsverhältnis resultiert oft aus monopolistischen Angebotsstrukturen und anderen spezifischen Marktkonstellationen. Ärzte etwa definieren in der Regel Angebot und Nachfrage selbst, indem sie dem – in der Regel ohnehin schwächelnden und daher wenig durchsetzungsfähigen – Patienten sagen, welche diagnostischen und therapeutischen Maßnahmen notwendig seien, um seine Leiden zu begrenzen oder zu beenden. Dabei erfährt der Patient in der Regel auch nichts über den Preis. Neben den Ärzten ist ein riesiger und wichtiger Sektor (Apotheken, Medizintechnologie- und Pharmaunternehmen) daran interessiert, dass die Nachfrage nach seinen Angeboten wächst. Im Ergebnis finden eine Fülle kostspieliger unnötiger Untersuchungen und Behandlungen statt, die die Kosten des Gesundheitssystems aufblähen, ohne die Menschen gesünder zu machen.

Eine etwas problematischere Option ist die Öffnung der „Märkte“ für soziale Dienstleistungen. Medizinische Behandlung, Kuren, Pflegedienste sind im Ausland oder bei Einsatz ausländischer Anbieter eventuell deutlich billiger zu haben. Wenn gleichzeitig die Qualität gesichert werden kann (was angesichts von Sprachproblemen nicht einfach sein mag), böte sich diese Option an. Gegen sie spricht der Verlust von Arbeitsplätzen im Inland (mit der Folge höherer Kosten bei der Arbeitslosenversicherung). Letztlich handelt es sich bei diesem Weg der Kostensenkung nicht um eine

echte Produktivitätssteigerung, wie sie in der Regel durch Spezialisierung, Innovation und erhöhten Kapitaleinsatz erreicht wird, sondern nur um eine Einkommensumverteilung zulasten der vorher zu höheren Löhnen in diesem Sektor tätigen Arbeitnehmer.

### **Ausblick: Expansion bei besserem Preis-Leistungsverhältnis**

Die Lohnnebenkosten sind eher mit den Ausgaben für Wohnung als für Ernährung zu vergleichen. Die meisten Menschen sind bei steigendem Einkommen wahrscheinlich bereit, mehr für diese Leistungen auszugeben, wenn sie dafür auch eine ordentliche Qualität erhalten. Dieser Umschichtung der Ausgabenstruktur der privaten Haushalte zugunsten öffentlicher Güter und Risikovorsorge entspricht ein Strukturwandel auf der Angebotsseite. Denn mit steigender Nachfrage muss dort auch die Beschäftigung wachsen – gewissermaßen spiegelbildlich zum Rückgang der Beschäftigung in Landwirtschaft und Industrie. Damit wachsen Wirtschaftszweige wie der Gesundheitssektor, was in dem Maße zu begrüßen ist, wie es wirklich zu mehr Gesundheit beiträgt. Die Expansion des Dienstleistungssektors findet aber auch – und in den erfolgreichen skandinavischen Ländern vorzugsweise – im öffentlichen Sektor statt.

### **Literatur:**

- Abelshauer, Werner (2004): Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945, Bonn
- Dauderstädt, Michael (2006): Sind unsere Löhne zu hoch? Schlaflose Nächte in der Basarökonomie, Bonn (FES)
- North, Douglass C. (1988): Theorie des institutionellen Wandels. Eine neue Sicht der Wirtschaftsgeschichte, Tübingen
- Pfaller, Alfred (2002): Arbeitgeberbeiträge zur sozialen Absicherung sind dysfunktional geworden, Bonn (FES)