
Heinz-J. Bontrup

Zur Diskussion zu hoher Lohnnebenkosten

Prof. Dr. rer. pol. Heinz-J. Bontrup, geb. 1953 in Haltern/Westf., Studium der Wirtschaftswissenschaft in Bremen, von 1990 bis 1995 Arbeitsdirektor in der Stahlindustrie, lehrt Personalwirtschaft und Organisationstheorie an der Fachhochschule Gelsenkirchen/Fachbereich Wirtschaftsrecht.

Es gibt kaum einen Politiker und Arbeitgeber, der nicht das Lied von zu hohen Lohnnebenkosten singt.¹ Schließlich hätten diese Kosten mittlerweile sowohl für Unternehmen als auch für Arbeitnehmer ein unerträgliches Niveau erreicht. Eine Senkung der Lohnnebenkosten würde nicht nur die Personalkosten der Unternehmen entlasten, sondern gleichzeitig den Nettolohn der Beschäftigten erhöhen. Durch die Personalkostenreduzierung würden die Unternehmen wettbewerbsfähiger und die Beschäftigten verfügen über eine höhere Kaufkraft zur Ankurbelung der Nachfrage. Letztlich sei so mit mehr Wachstum und Beschäftigung zu rechnen.

Der folgende Beitrag kommt zu einem entschieden anderen Ergebnis. Erstens sind die relativen Lohnnebenkosten nicht zu hoch und zweitens würde eine Absenkung zu weiteren nicht unbedeutenden Umverteilungswirkungen im Hinblick auf die Lohn- und Gewinnquote führen, womit letztlich zusätzliche negative Wachstums- und Beschäftigungseffekte ausgelöst würden.

Zur Definition und Abgrenzung von Lohnnebenkosten

Die Betriebs- bzw. Personalwirtschaftslehre definiert als Arbeitsentgelt allgemein alle aus nichtselbständiger Arbeit erzielten Einkünfte. Hierbei han-

1 Häufig werden dafür auch die Begriffe „Personalnebenkosten“ oder „Personalzusatzkosten“ verwendet.

delt es sich insgesamt um eine arbeitsvertragliche Vergütung, die der Arbeitgeber dem Arbeitnehmer für Arbeitsleistungen entrichtet. Das Arbeitsentgelt kann dabei in Kollektivvereinbarungen (Tarifverträge) oder in Form eines Einzelvertrages (außertariflicher Vertrag) geregelt werden. Zum Arbeitsentgelt zählt neben dem Grundlohn für Arbeiter und dem Grundgehalt für Angestellte auch der geldwerte Vorteil oder der Sachbezug. Daneben gehören zum Arbeitsentgelt Leistungszulagen, Prämien, Provisionen, Gratifikationen und Zuschläge (z.B. für Mehrarbeit, Nacht- und Feiertagsarbeit, Schichtarbeit und Arbeiterschwernisse).

Dies alles ist nicht gemeint, wenn es um die Diskussion zu hoher Lohnnebenkosten geht. Nicht das direkte leistungsbezogene Arbeitsentgelt, auch als „Entgelt für geleistete Arbeit“ bezeichnet, fällt unter den Begriff der Lohnnebenkosten, sondern der nicht unmittelbar im Zusammenhang mit der tatsächlich geleisteten Arbeit stehende Personalaufwand definiert die Lohnnebenkosten.

Differenziert man die Lohnnebenkosten nach dem Verursacherprinzip, so lassen sich gesetzliche, tarifliche und freiwillige betriebliche Lohnnebenkosten unterscheiden. Innerhalb der gesetzlichen Lohnnebenkosten hat z.B. das Sozialentgelt eine herausragende Bedeutung. Es soll die vier wichtigsten Bereiche, die die Sicherheit des menschlichen Lebens betreffen, absichern helfen. Dazu zählen Krankheit einschließlich Lohnfortzahlung im Krankheitsfall² (Beiträge zur Krankenkasse), Arbeitslosigkeit (Beiträge zur Bundesanstalt für Arbeit), Alter (Beiträge an die Rentenversicherungsträger) und Unfall (Beiträge zu Berufsgenossenschaften). Neu hinzugekommen ist ein Sozialentgelt für die Pflege im Alter (Pflegeversicherung). Bis auf die Beiträge zur Berufsgenossenschaft teilen sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer das Sozialentgelt. Dieses wird Prozentual auf das sozialversicherungspflichtige Gehalt bzw. auf den Lohn aufgeschlagen. Sowohl für das Unternehmen als auch für die nichtselbständig Beschäftigten ist das Sozialentgelt in der Höhe nicht beeinflussbar. Die Prozentualen Aufschlagsätze werden gemäß den Anforderungen durch die Sozialversicherungsträger festgelegt.

Außer dem gesetzlichen Sozialentgelt und einem tarifvertraglich bedingten Entgelt (z.B. als Weihnachts- und Urlaubsentgelt, Zuschüsse zur Förderung der Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand) werden in vielen Unternehmen zusätzlich freiwillig betriebliche Sozialleistungen gewährt. In einer Untersuchung wurden allein über 100 solcher freiwilligen Sozialleistungen in Industriebetrieben ermittelt.³ Dazu zählen u.a. eine betriebliche Altersver-

2 Bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall gilt seit dem 1.10.1996 eine neue gesetzliche Regelung. In den ersten sechs Wochen müssen die Unternehmen bei Krankheit ihrer Arbeitnehmer nicht mehr 100 Prozent, sondern nur noch 80 Prozent zahlen, es sei denn, die Arbeitnehmer verzichten auf Urlaubstage. In vielen Tarifverträgen sind allerdings weiter 100 Prozent garantiert. Dies mußten die Gewerkschaften aber durch Abschläge beim Lohnzuwachs oder Sonderzahlungen wie z.B. dem Weihnachts- oder Urlaubsgeld, teuer erkaufen. Zum neuen „Entgeltfortzahlungsgesetz vergleiche: H.J. Bontrup, Veränderungen im EFZG - Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit oder Umverteilung?, in: Arbeit und Arbeitsrecht, Heft 12/1996, S. 405ff.

3 K. Haberkorn, Zeitgemäße betriebliche Sozialleistungen, München 1973, vergl. auch: E. Hemmer, Freiwillige Sozialleistungen der Betriebe, Köln 1983.

sorgung, Erholungseinrichtungen, betriebliche Kindergärten, Sportanlagen, Werksbüchereien, Belegschaftsverpflegung, Wohnungshilfen sowie persönliche Mitarbeiterhilfen in Härtefällen. Alles dies geht auch in die Ermittlung der Lohnnebenkosten ein. Eine weitere wesentliche Größe bilden innerhalb der Lohnnebenkosten alle Ausfallzeiten für Feiertage, Urlaub u. a.

Bei der Abgrenzung des direkten Arbeitsentgelts für geleistete Arbeit von den Lohnnebenkosten werden unterschiedliche Gliederungssysteme verwendet.

Unterschiedliche Abgrenzungen bei den Lohnnebenkosten

Statistisches Bundesamt	Gewerkschaften	Institut der deutschen Wirtschaft
Aufwendungen für Vorsorgeeinrichtungen	Aufwendungen für Vorsorgeeinrichtungen	gesetzliche Lohnnebenkosten
		tarifliche Lohnnebenkosten
Sonderzahlungen	sonstige Lohnnebenkosten	betriebliche Lohnnebenkosten
Vergütung arbeitsfreier Tage		
sonstige Lohnnebenkosten		

Das Statistische Bundesamt in Wiesbaden unterteilt die Lohnnebenkosten in Aufwendungen für Vorsorgeeinrichtungen, Sonderzahlungen, Vergütung arbeitsfreier Tage und sonstige Lohnnebenkosten. Die Gewerkschaften akzeptieren dagegen nur die Aufwendungen für Vorsorgeeinrichtungen in Form der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber und sonstige Lohnnebenkosten, die auf betrieblich freiwillig gezahlte Leistungen beruhen.⁴ Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) differenziert bei den Lohnnebenkosten dagegen die Aufwandsblöcke nach einem Verursacherprinzip in gesetzliche Lohnnebenkosten einerseits und tariflich sowie betrieblich veranlaßte Lohnnebenkosten andererseits. Bezüglich der empirischen Datenbasis stellt das IW fest: „Grundlage für die Analyse der Personalzusatzkosten in der deutschen Wirtschaft, die das Institut der deutschen Wirtschaft, Köln alljährlich durchführt, ist die amtliche Statistik. Bis 1984 hat das Statistische Bundesamt die Personal- und Personalzusatzkosten im Dreijahres-Rhythmus erhoben, seitdem geschieht dies nur alle vier Jahre. Die jetzt vorliegende Erhebung deckt statistisch die Entwicklung nur bis zum Jahr 1992 ab, für das Jahr 1996 gibt es noch keine amtlichen Daten. Eine eigene Fortschreibung bis zum Jahr 1997 stützt sich auf langfristige Trends, die für das Produzierende Gewerbe Westdeutschlands bis zum Jahr 1972 zurückreichen. Als wesentliche

4 Vgl. R. Welzmüller, Personalzusatzkosten - Gefahr für die Wettbewerbsfähigkeit oder Nebenschauplatz im Verteilungskonflikt?, in: WSI-Arbeitsmaterialien, Nr. 17, Düsseldorf 1987.

Hilfsstatistiken für die Aktualisierung der amtlichen Daten wurden herangezogen: Beitragsätze und Beitragsbemessungsgrenzen in der Sozialversicherung, der Sozialbericht der Bundesregierung für Arbeit und Sozialordnung sowie die Krankenstandsstatistiken der Betriebs- und Ortskrankenkassen. Außerdem wurden Modellrechnungen von Personalzusatzkosten einzelner Verbände und Betriebe vergleichend ausgewertet.⁵ Bei der Abgrenzung der Lohnnebenkosten innerhalb der gesamten Personalkosten lehnt sich das IW an die amtliche Statistik an. Hierbei werden die Personalkosten in das „Entgelt für geleistete Arbeit“ und in die „Lohnnebenkosten“ differenziert. Im folgenden wird auf diese statistische Abgrenzung zurückgegriffen.

Höhe und Entwicklung der Lohnnebenkosten

Die Darstellung der Höhe der Lohnnebenkosten wird in zweifacher Weise vorgenommen. Zum einen werden die Lohnnebenkosten auf das „Entgelt für geleistete Arbeit“ bezogen und zum anderen auf die „gesamten Personalkosten“. Im ersten Fall handelt es sich mathematisch um keine echte Quote, da in der Basis „Entgelt für geleistete Arbeit“ die Lohnnebenkosten nicht enthalten sind. Der Wertausweis täuscht hier einen nicht gegebenen Tatbestand vor. Bezieht man zur Quotenbildung dagegen die Lohnnebenkosten richtigerweise auf die Basis der „gesamten Personalkosten“, so ist die Quote entsprechend geringer.

$$\text{Echte Quote} = \frac{\text{Lohnnebenkosten}}{\text{Lohnnebenkosten} + \text{Entgelt für geleistete Arbeit}} \times 100$$

$$\text{Unechte Quote} = \frac{\text{Lohnnebenkosten}}{\text{Entgelt für geleistete Arbeit}} \times 100$$

Empirisch ergeben sich dabei für West- und Ostdeutschland die in den folgenden Tabellen gezeigten unterschiedlichen Quoten-Entwicklungen. Die Werte in der Klammer dokumentieren die unechte Quote.

Betrug der Anteil der Lohnnebenkosten an den gesamten Personalkosten im westdeutschen Produzierenden Gewerbe 1972 noch 35,7 Prozent, so lag dieser 1997 bei 44,5 Prozent. Die Lohnnebenkosten sind demnach zwischen 1972 und 1997 um 8,8 Prozentpunkte gestiegen. Wendet man dagegen die unechte Quote an, ergibt sich eine Steigerung um 24,5 Prozentpunkte.

Auffallend ist dabei auch, daß seit 1984 keine nennenswerte Zunahme der Quote zu verzeichnen ist. Im ostdeutschen Produzierenden Gewerbe (hier liegen empirische Werte erst ab 1992 vor) liegt die echte Quote nahe der westdeutschen Quote, während die unechte Quote stark unter der westdeutschen liegt. Dies ist darauf zurückzuführen, daß der Anteil des Entgelts für geleistete Arbeit an den gesamten Personalaufwendungen in Ostdeutschland größer ist als in Westdeutschland.

5 E. Hemmer, Personalzusatzkosten in der deutschen Wirtschaft, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), IW-Trends, Quartalshefte zur empirischen Wirtschaftsforschung, Heft 1/1998, S. 65f.

Lohnnebenkosten im Produzierenden Gewerbe Westdeutschlands

Jahr	Personalkosten/ Arbeitnehmer	Davon Entgelt für geleistete Arbeit		Lohnnebenkosten		
	DM	DM	v.H.	DM	v.H.	v.H.
1972	22.928	14.737	64,3	8.191	35,7	(55,6)
1975	31.105	18.776	60,4	12.329	39,6	(65,7)
1978	38.443	22.603	58,8	15.840	41,2	(70,1)
1981	46.729	26.630	57,0	20.099	43,0	(75,5)
1984	53.988	30.131	55,8	23.857	44,2	(79,2)
1988	62.057	34.383	55,4	27.674	44,6	(80,5)
1992	75.197	41.671	55,4	33.526	44,6	(80,5)
1993	77.450	42.950	55,5	34.500	44,5	(80,3)
1994	80.200	44.500	55,5	35.700	44,5	(80,2)
1995	83.770	46.510	55,5	37.260	44,5	(80,1)
1996	86.700	47.980	55,3	38.720	44,7	(80,7)
1997	88.590	49.190	55,5	39.400	44,5	(80,1)

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 16, Löhne und Gehälter, Personal- und Personalnebenkosten, diverse Jahrgänge, Institut der deutschen Wirtschaft, eigene Berechnungen.

Lohnnebenkosten im Produzierenden Gewerbe Ostdeutschlands

Jahr	Personalkosten/ Arbeitnehmer	Davon Entgelt für geleistete Arbeit		Lohnnebenkosten		
	DM	DM	v.H.	DM	v.H.	v.H.
1992	41.494	24.957	60,1	16.537	39,9	(66,3)
1993	49.000	29.380	60,0	19.620	40,0	(66,8)
1994	55.340	32.980	59,6	22.360	40,4	(67,8)
1995	60.420	35.560	58,9	24.860	41,1	(69,9)
1996	62.470	36.490	58,4	25.980	41,6	(71,2)
1997	64.220	37.450	58,3	26.770	41,7	(71,5)

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 16, Löhne und Gehälter, Personal- und Personalnebenkosten, diverse Jahrgänge, Institut der deutschen Wirtschaft, eigene Berechnungen.

Zwischen den einzelnen Branchen bestehen bezüglich der Lohnnebenkosten-Quoten große Unterschiede. Statistisch liegen hier allerdings nur Werte für Westdeutschland vor. Die echte Quote schwankt dabei zwischen 49,6 Prozent bei den Banken und 40,2 Prozent im Einzelhandel. Bei der unechten Quote liegen die Werte bei 98,5 Prozent (Banken) und 67,2 Prozent (Einzelhandel). Der Großhandel kommt auf einen Wert von 40,4 Prozent. Entsprechend höher fallen die unechten Quoten aus (vgl. dazu die folgende Tabelle).

Lohn und Lohnnebenkosten nach Branchen Personalkosten je Arbeitnehmer in Westdeutschland 1997

	Versicherungen	Banken	Industrie	Großhandel	Einzelhandel
	DM	DM	DM	DM	DM
Entgelt für geleistete Arbeit	57.690	52.600	49.190	47.920	37.380
Lohnzusatzkosten	54.560	51.820	39.400	32.450	25.120
Personalkosten	112.250	104.420	88.590	80.370	62.500

	Versicherungen	Banken	Industrie	Großhandel	Einzelhandel
	Anteile in %	Anteile in %	Anteile in %	Anteile in %	Anteile in %
Entgelt für geleistete Arbeit	51,4	50,4	55,5	59,6	59,8
Lohnzusatzkosten	48,6	49,6	44,5	40,4	40,2
Personalkosten	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Unechte Quote	(94,6)	(98,5)	(80,1)	(67,7)	(67,2)

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 16, Löhne und Gehälter, Personal- und Personalnebenkosten, diverse Jahrgänge, Institut der deutschen Wirtschaft, eigene Berechnungen.

Fragt man nach den Verursachern der Lohnnebenkosten, so werden diese in gesetzliche und tarifliche sowie betriebliche Lohnnebenkosten differenziert. Die tariflich/betrieblich veranlaßten Lohnnebenkosten werden in Höhe bzw. Veränderung ausschließlich von den Tarifparteien (Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände) verantwortet. Hierauf verweist die Politik gerne. Auf der anderen Seite machen die Arbeitgeber den Staat für die hohen gesetzlichen Lohnnebenkosten verantwortlich. Zu viele soziale Leistungen würden die Unternehmen strangulieren. Der Staat versäume es, durch ein entsprechendes Sparprogramm die gesetzlichen Lohnnebenkosten zu reduzieren. Eine Aufteilung der Lohnnebenkosten in gesetzliche und tariflich/betrieblich verursachte Kosten zeigt, daß die Relationen nicht weit auseinander liegen. Leider ist hier aufgrund fehlender Daten nur eine Darstellung von unechten Lohnnebenkosten-Quoten möglich, wie die folgende Tabelle zeigt.

Wurde zwischen 1992 und 1997 in Westdeutschland der Anteil der tariflichen und betrieblichen Lohnnebenkosten im Produzierenden Gewerbe um 2,2 Prozentpunkte gesenkt, so erhöhte sich im selben Zeitraum der Anteil der gesetzlichen Lohnnebenkosten um 1,8 Prozentpunkte. In Ostdeutschland nahmen die gesetzlichen Lohnnebenkosten wesentlich stärker um 3,2 Prozentpunkte zu. Hier stiegen auch die tariflich/betrieblichen Lohnnebenkosten um 2 Prozentpunkte.

Die Entwicklungen sind dabei im wesentlichen auf die schlechten Bedingungen am Arbeitsmarkt zurückzuführen. Zum einen impliziert die vorhan-

Lohnnebenkosten im Produzierenden Gewerbe in Prozent des Entgelts für geleistete Arbeit

	Westdeutschland				Ostdeutschland			
	1992	1994	1996	1997	1992	1994	1996	1997
Gesetzliche Lohnnebenkosten	35,4	36,3	36,8	37,2	34,6	36,0	37,0	37,8
Tariflich/-betriebliche Lohnnebenkosten	45,1	43,9	43,9	42,9	31,7	31,8	34,2	33,7
Insgesamt	80,5	80,2	80,7	80,1	66,3	67,8	71,2	71,5

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 16, Löhne und Gehälter, Personal- und Personalnebenkosten, diverse Jahrgänge, Institut der deutschen Wirtschaft

dene Massenarbeitslosigkeit für die Gewerkschaften und Betriebsräte schlechte Verhandlungspositionen gegenüber den Arbeitgebern. Dies gilt nicht nur für das direkte Arbeitsentgelt, sondern auch für viele Leistungen innerhalb des indirekten Arbeitsentgeltes, und zum anderen führt Massenarbeitslosigkeit zu geringeren Einnahmen und höheren Ausgaben bei den Sozialversicherungsträgern, wodurch letztlich die Beitragssätze und damit die Lohnnebenkosten steigen. Auch resultiert der Anstieg der gesetzlichen Lohnnebenkosten zu einem großen Teil aus versicherungsfremden Leistungen, insbesondere im Rahmen der deutschen Wiedervereinigung, die im Grunde aus Steuerzahlungen hätten finanziert werden müssen, da sie Aufgabe der gesamten Gesellschaft sind. Auch andere versicherungsfremde Leistungen wie z.B. Kriegsentschädigungen sowie Ausgaben für Beschäftigungsförderung, wie ABM, Weiterbildung, Umschulungen und Lohnkostenzuschüsse an Unternehmen fallen hierunter. Der Staat deckt zwar einen Teil dieser versicherungsfremden Leistungen über Bundeszuschüsse an die Sozialversicherungsträger ab, dennoch verbleibt ein nicht unbedeutender Eigenbehalt und damit eine Belastung bei den Beitragszahlern bestehen.

Sind die Lohnnebenkosten zu hoch und schafft eine Absenkung mehr Beschäftigung?

Was sagen aber die reinen Lohnnebenkosten-Quoten bezogen auf die Wettbewerbsfähigkeit bzw. im Hinblick auf mehr Beschäftigung aus? Wer einfach behauptet, die Lohnnebenkosten-Quoten seien zu hoch, der argumentiert ökonomisch genauso ins Leere wie der- oder diejenige, die behaupten, die Löhne und Gehälter seien zu hoch. Nicht das absolute, sondern das relative Lohnniveau ist die ökonomisch relevante Größe. Dies deshalb, weil bei den absoluten Personalkosten einschließlich der Lohnnebenkosten nicht die Leistung, die diesen Kosten gegenübersteht, berücksichtigt wird. Daher müssen sowohl die direkten Lohnbestandteile als auch die Lohnnebenkosten in Relation zu der erzielten Arbeitsproduktivität gesetzt werden. Für die Unternehmen (Gewinn- und Wettbewerbssituation) zählt

nur, wieviel Lohn für eine produzierte Ware gezahlt werden muß, also die Lohnstückkosten.

$$\frac{\text{Direktes Arbeitsentgelt plus Lohnnebenkosten je Stunde}}{\text{Produktivität}} = \text{Lohnstückkosten} = \frac{180 \text{ DM/Std.}}{10 \text{ Stück/Std.}} = 18 \text{ DM/Stück}$$

Dabei sind in allen empirischen Untersuchungen über die Höhe der Lohnstückkosten die Lohnnebenkosten in der Lohnsumme enthalten. Die Berechnungen des Ifo-Instituts, München, und des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin, zeigen, daß die enorme Produktivität zumindest in Westdeutschland das hohe Lohnniveau rechtfertigt, ja, daß die absoluten realen Lohnstückkosten hierzulande deutlich niedriger liegen als in Frankreich, Großbritannien, den USA und Japan.⁶ Selbst unter Berücksichtigung von temporären aufwertungsbedingten Verschlechterungen gegenüber dem Ausland „zeigt sich, daß die Lohnstückkosten in Westdeutschland im Trend deutlich weniger gestiegen sind und meist auch absolut niedriger waren als im Ausland.“⁷ Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft wird also durch angeblich zu hohe Lohnnebenkosten nicht bedroht. Dies belegen empirisch auch eindeutig die außenwirtschaftlichen Erfolge der Bundesrepublik in der Handelsbilanz.⁸

Warum aber dann die Lohnnebenkosten senken? Weil die Unternehmer nach einer Absenkung mehr Arbeitskräfte einstellen? Wohl kaum. Diese neoklassische Angebotsapologetik läßt sich seit über zwanzig Jahren mit nichts empirisch belegen. Im Gegenteil: Der seit Jahren anhaltende Rückgang der Lohnstückkosten inklusive der Lohnnebenkosten hat längst zu einem Anstieg der bereinigten Gewinnquote und damit zu einer nachhaltigen Absenkung der bereinigten Lohnquote geführt. Im früheren Bundesgebiet ist die Lohnquote von 66,2 Prozent im Jahr 1980 bis zur Wiedervereinigung im Jahr 1990 auf 60,1 Prozent, also um 6,1 Prozentpunkte gesunken. Der durch die Wiedervereinigung bewirkte Anstieg der bereinigten Lohnquote für Gesamtdeutschland im Jahr 1991 auf 72,4 Prozent, bedingt durch die schlechte Ertragsituation der ostdeutschen Unternehmen und einem weit über der Produktivität liegenden Reallohniveau in den neuen Bundesländern, ist bis 1997 bereits wieder auf 68,1 Prozent abgesunken. Diese makroökonomische Umverteilung hin zu den Gewinnen trägt dabei nicht nur zu einer weiteren ungleichen Einkommens- und Vermögensverteilung bei, sondern impliziert auch negative Wirkungen auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung. Da der Staat diese marktbedingte Verteilungsschieflage bisher nicht korrigierte, sondern durch eine Steuer- und Abgabenpolitik die Nettogewinnsituation der Unternehmen zusätzlich noch erhöhte, fiel letztlich massiv Kaufkraft für die Binnennachfrage aus. Das größte Aggregat inner-

6 Vgl. Ifo-Schnelldienst Nr. 20/1996, S. 7f., Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Wochenbericht Nr. 22/23 1996, S. 387ff.

7 Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Wochenbericht 30/1997, S. 523.

8 Vgl. H. Pfeiffer, *Handelsherr Deutschland*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Heft 5/1998, S. 618 bis 620.

halb der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage erhielt dadurch zu wenig Impulse. Dies verstärkte sich multiplikativ über eine höhere marginale Sparneigung der Gewinneinkommensbezieher. Es kam zu einem negativen kumulativen Effekt. Die Unternehmen reagierten darauf mit Personalabbau. Ein seit Gründung der Bundesrepublik noch nicht zu verzeichnender Anstieg der Arbeitslosigkeit (4.384.000 registrierte Arbeitslose im Jahresdurchschnitt 1997) war so letztlich die Folge einer völlig verfehlten Wirtschaftspolitik, die einseitig neben einem Lohnabbau auf Deregulierung an den Arbeitsmärkten, Umverteilung zu den Gewinnen und auf staatliche Sparprogramme, insbesondere im Sozialbereich⁹, bei gleichzeitiger Steuerentlastung für Unternehmen und Vermögende setzte.

Trotz dieser gigantischen Umverteilung von den Löhnen zu den Gewinnen ist ein gewinninduzierter Investitionsboom, der die Arbeitsmärkte beleben soll, ausgeblieben. So stiegen zwischen 1980 und 1996 die Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen von 215 Mrd. DM auf 692 Mrd. DM (+ 322 Prozent), die Bruttoinvestitionen nahmen im gleichen Zeitraum, trotz überproportionaler Investitionen in den neuen Bundesländern, aber nur um 234 Prozent zu. Die G-I-B-Formel, nach der die gestiegenen Gewinne aufgrund von Lohnsenkungen die Investitionen von morgen auslösen und diese wiederum die Beschäftigung bzw. Arbeitsplätze von übermorgen schaffen, funktioniert eben in der wirtschaftlichen Realität nicht.¹⁰ Beide Effekte, Umverteilung und Massenarbeitslosigkeit, haben so die Sozialversicherungssysteme nachhaltig belastet und damit zu steigenden gesetzlichen Lohnnebenkosten geführt. Schuld daran haben aber nicht die Leistungsnachfrager mit einem angeblich überzogenen „Anspruchsdenken“, sondern die frühere Regierungspolitik, die diesen Zustand makroökonomisch herbeigeführt hat.

Makroökonomische Wirkungsmechanismen von Lohnnebenkostensenkungen

Was bleibt dann noch an Argumenten, um die Lohnnebenkosten zu senken? Eigentlich nur noch die höhere Nettoentgeltposition der abhängig Beschäftigten. Hier muß aber zunächst einmal die Frage beantwortet werden, welche der Lohnnebenkosten denn konkret gekürzt werden sollen - die gesetzlichen oder die tarifvertraglich bzw. die betrieblich freiwillig veranlaßten Lohnnebenkosten? Staatlicherseits endet aufgrund der verfassungsrechtlich garantierten Tarifautonomie die Einflußnahme bei den tariflich bzw. betrieblich determinierten Bestandteilen. Vereinbaren die Tarifparteien hier eine Absenkung der tariflich/betrieblichen Lohnnebenkosten (z.B. durch eine Senkung der Urlaubstage oder des Urlaubsgeldes), so müssen erstens betriebswirtschaftliche Rückwirkungen beachtet werden. Viele Bestandteile

9 Im Bereich der staatlichen Rüstungsausgaben hatte die Bundesregierung dagegen kein Problem, einen Eurofighter oder andere wahnwitzige Rüstungsgroßprojekte in Milliardenhöhe zur Gewinnpflege von Rüstungsunternehmen zu beschaffen. Vgl. H.J. Bontrup, Die Eurofighter-Gewinnformel, in: Ossietzky, *Zweiwochenschrift für Politik, Kultur, Wirtschaft*, Heft 3/1998, S. 75ff.

10 Vgl. theoretisch und empirisch zur Lohn-Gewinn-Investitions- und Beschäftigungsthese ausführlich den DIW-Wochenbericht Nr. 27/1998, S. 491ff.

der Lohnnebenkosten sind nämlich in eine Unternehmenskultur eingebunden und wirken motivierend auf den betrieblichen Arbeitsprozeß zur Realisierung einer hohen Produktivität und Produktqualität, die wiederum als Faktoren im Wettbewerbsprozeß neben den Absatzpreisen entscheidend sind. Senkt man die Lohnnebenkosten, so wird dies negative Rückwirkungen auf die Arbeitsproduktivität haben. Zweitens verschlechtert sich durch die Absenkung der tariflich/betrieblich verursachten Lohnnebenkosten gleichzeitig die Reproduktionsbasis der abhängig Beschäftigten, ohne daß es zu einer Erhöhung der Nettoarbeitsentgelte kommt. Auch ist nicht davon auszugehen, daß die abgebauten Lohnnebenkosten über niedrigere Produktpreise von den Unternehmen weitergegeben werden, um so zumindest zu einer realen Aufwertung der Nettoentgelte beizutragen. Im Endergebnis steigt lediglich die Gewinnquote zu Lasten der Lohnquote.

Soll dagegen der gesetzliche Teil der Lohnnebenkosten gesenkt werden, so muß der Gesetzgeber in erster Linie die Frage beantworten, ob eine Absenkung der Beitragssätze zur Sozialversicherung mit einer Verschlechterung der Leistungen aus den Sozialversicherungssystemen (Rente, Krankheit inkl. Entgeltfortzahlung, Arbeitslosigkeit und Pflege) erkaufte werden soll oder ob die Absenkung ohne Leistungsverschlechterungen durch entsprechende Steuererhöhungen und/oder durch eine Kreditaufnahme (zusätzliche Staatsverschuldung) gegenfinanziert werden soll. Im ersten Fall (Leistungseinschränkung) stehen den Gewinn- und Arbeitseinkommenssteigerungen entsprechende Kaufkraftverluste bei den Sozialeinkommen (Rentner, Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger) gegenüber.

Da die Sozialeinkommensbezieher in der Summe eine wesentlich höhere marginale Konsumquote bzw. niedrigere marginale Sparquote aufweisen, wird es infolge der Umverteilung zu negativen Wachstums- und damit Beschäftigungseffekten kommen. Auch würden aufgrund einer nur fünfzigprozentigen Weitergabe der Leistungseinschränkungen an die Arbeitseinkommensempfänger zusätzliche Umverteilungsprozesse zu den Gewinneinkommen eingeleitet, die ebenfalls zu gesamtwirtschaftlich kontraproduktiven Ergebnissen im Hinblick auf Wachstum und Beschäftigung führen würden. Zwar erhöht sich das an die beschäftigten Arbeitnehmer zur Auszahlung kommende Nettoentgelt durch die Absenkung der gesetzlichen Lohnnebenkosten, dies wird aber durch eine schlechtere Reproduktionsbasis (soziale Leistungsreduzierung) an anderer Stelle erkaufte.

Zudem übersieht die Forderung nach einer Absenkung der gesetzlichen Lohnnebenkosten die gesamtwirtschaftlich-sektoralen Wirkungsmechanismen. Werden beispielsweise Ausgabenkürzungen bei den Krankenkassen für Kuren vorgenommen, fällt in den Kurorten Nachfrage aus. Dieser Nachfrageausfall führt hier zu Arbeitslosigkeit mit einem entsprechenden gesellschaftlichen Aufwand für die Unterstützung der Arbeitslosen. Ob dabei bei Arbeitnehmern und Arbeitgebern das eingesparte Geld kreislaufwirksam an anderer Stelle zurückfließt, ist dagegen völlig offen. Wird es gespart und über

Kredite für Investitionen nicht wieder aktiviert bzw. in den Kreislauf zurückgegeben, vergrößert sich bereits mittelfristig das gesamtwirtschaftliche Angebot gegenüber der Nachfrage und die Arbeitslosigkeit nimmt auch in anderen Bereichen der Wirtschaft über eine entsprechende keynesianische Multiplikatorwirkung zusätzlich zu. Aber selbst bei einer Aktivierung der eingesparten Gelder muß sich die negative Wirkung für die Kurorte nicht durch eine positive Wirkung an anderer Stelle der Wirtschaft kompensieren. Dies hängt z.B. von der jeweiligen Kapital- bzw. Arbeitsintensität sowie von den marginalen Import- und Exportquoten in den positiv berührten Wirtschaftszweigen ab.

Wird die Absenkung der gesetzlich veranlaßten Lohnnebenkosten bei einer Beibehaltung des Leistungsniveaus über Steuererhöhungen gegenfinanziert, - eine weitere Staatsverschuldung scheidert bereits am Maastricht-Vertrag, der eine Einhaltung der Konvergenzkriterien (3 Prozent maximale Nettoneuverschuldung und 60 Prozent kumulierte Staatsschuld bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt) verlangt - so stellt sich die Frage, welche Steuern mit welchen gesamtwirtschaftlichen Wirkungen erhöht werden sollen - indirekte Steuern, also Verbrauchsteuern, oder die direkten Einkommensteuern?

Bei Steuererhöhungen stellt sich stets grundsätzlich die Frage, wer letztlich die Steuererhöhungen zahlt, bzw. welche Rück- und Verteilungswirkungen zwischen und innerhalb der gesamtwirtschaftlichen Gewinn- und Lohnquote zu erwarten sind. Das damit beschriebene Problem der Steuerinzidenz ist bis heute wirtschaftswissenschaftlich nur unbefriedigend gelöst. „Einigkeit besteht praktisch nur darüber, daß die Wirkung der Steuern von der Verausgabung durch den Staat, von den Konsum- (bzw. Spar-)Quoten der Belasteten und von der Ausgestaltung der Steuern hinsichtlich Bemessungsgrundlage und Tarif (einschließlich Freibeträgen, Vergünstigungen) abhängt. Die Basis für eine darauf aufbauende Politik ist daher sehr eingeschränkt.“¹¹ Da es durch eine Weiterwälzung der indirekten Steuer zu Preiserhöhungen kommt (kommen soll), müßte quasi der Adressatenkreis der Wirtschaftssubjekte, die von einer Absenkung der gesetzlichen Lohnnebenkosten profitiert, identisch der Gruppe sein, die diese Absenkung über höhere Preise finanziert. Dies ist aber nicht sichergestellt, so daß Umverteilungswirkungen hochwahrscheinlich sind. Auf jeden Fall werden bei verbrauchssteuerinduzierten Preiserhöhungen die Gewinneinkommensbezieher bessergestellt, weil sie einerseits zu fünfzig Prozent an der Absenkung der Lohnnebenkosten partizipieren und andererseits für sie eine steuerbedingte Preiserhöhung relativ weniger Belastung impliziert, als dies bei den Lohn- und Gehaltsempfängern der Fall ist; wobei natürlich auch innerhalb der Lohn- und Gehaltsempfängereinkommen differenziert werden muß.

Die Wirkung von indirekten Steuererhöhungen konnte erst vor kurzem beobachtet werden. Um einen weiteren Anstieg bei den Beiträgen zur Rentenversicherung abzuwenden, hat der Gesetzgeber mit der Erhöhung der

11 D. Brümmerhoff, Finanzwissenschaft, 7., völlig überarbeitete Aufl., München/Wien 1996, S. 467.

Mehrwertsteuer zum 1. April 1998 von 15 auf 16 Prozent beschlossen,¹² einen Teil der sozialen Leistungen, und damit Lohnnebenkosten, aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu finanzieren. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) schätzt dadurch zukünftig etwa um 15 Mrd. DM höhere Steuereinnahmen (1998 für 9 Monate rund 10 Mrd. DM). Das DIW geht in einer Untersuchung davon aus, daß bei einer vollen Überwälzung der Mehrwertsteuererhöhung auf die Endverbraucher (die den Unternehmen aufgrund nur schwacher Nachfrage wohl nicht gelingen wird) das Nettoeinkommen der privaten Haushalte um rund 0,5 Prozent reduziert wird bzw. Kaufkraft verlorengeht. Dabei fällt allerdings die Inflationsbelastung nach Haushaltsgruppen völlig unterschiedlich aus. Die unteren Einkommensbezieher werden relativ mehr belastet als die oberen.¹³ Insbesondere werden die Rentnerhaushalte belastet, die einerseits in der Mehrzahl zu den unteren Einkommensbezieheren gezählt werden können und andererseits nicht von der Nichterhöhung der Rentenversicherungsbeiträge profitieren. Dies gilt auch für die Beamtenhaushalte, besonders mit einem kleinen und mittleren Einkommen. Auf die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung (Wachstum und Beschäftigung) dürfte die steuerfinanzierte Fixierung der Rentenversicherungsbeiträge tendenziell kontraktive Wirkung ausüben. Zwar hätte sich die Erhöhung der Rentenversicherungsbeiträge auch negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung ausgewirkt, durch den größeren Adressatenkreis der Betroffenen bei der Mehrwertsteuererhöhung und aufgrund von höheren marginalen Konsumquoten bei den unteren Einkommensbezieheren ist allerdings davon auszugehen, daß der Effekt der Steuererhöhung im Saldo für Wachstum und Beschäftigung negativer ist.

Positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte könnten dagegen durch eine Erhöhung der direkten Steuern (Einkommensteuern) erzielt werden. Geht man zunächst einmal davon aus, dass die privaten Haushalte die direkten Steuern nicht überwälzen, d.h. sie die Steuern auch tragen, so gilt bei einer staatlichen Verausgabung in gleicher Höhe der zusätzlich erhobenen Einkommensteuern das Haavelmo-Theorem.¹⁴ Wird die Steuererhöhung dagegen nicht zu einer Staatsausgabenausweitung genutzt, sondern zur Gegenfinanzierung abgesenkter gesetzlicher Lohnnebenkosten, so dürfte der Wachstums- und damit Beschäftigungseffekt geringer sein. Fünfzig Prozent der Lohnnebenkostensenkung kommen nämlich den Gewinneinkommens-

12 Auf eine Erhöhung des ermäßigten Steuersatzes in Höhe von 7 Prozent auf Nahrungsmittel, Bücher, Zeitungen, Bildung u.a. wurde dagegen aus sozialpolitischen Erwägungen verzichtet.

13 Vgl. DIW-Wochenbericht Nr. 14/1998, S. 249 bis 257.

14 Vgl. H.J. Bontrup, Volkswirtschaftslehre, Grundlagen der Mikro- und Makroökonomie, München/Wien 1998, S. 641.

empfängern mit geringeren marginalen Konsumquoten als die der Lohn- und Gehaltsempfänger zugute. Der hieraus resultierende negative Effekt für das Wirtschaftswachstum könnte nur dann überkompensiert werden, wenn die Einkommensteuererhöhung die höheren Einkommen wesentlich mehr als die unteren und mittleren Einkommen belastet. Ein solcher wirtschaftspolitischer Ansatz ist allerdings zur Zeit in keinem Programm der politischen Parteien explizit zu finden. Im Gegenteil: Alle Parteien wollen an dieser Stelle die Steuern senken.

Fazit

Fasst man die Ergebnisse zusammen, so ist festzustellen, daß die Diskussion um zu hohe Lohnnebenkosten mehr Differenzierung verdient und aus einer politisch-populistischen Betrachtung herauszuholen ist. Daß die Lohnnebenkosten, die in der Öffentlichkeit durch unechte Quoten manipulierend in die Höhe getrieben werden, zu hoch sind, konnte nicht nachgewiesen werden. Zwischen 1972 und 1997 stieg die Lohnnebenkosten-Quote im Produzierenden Gewerbe in Westdeutschland (alte Bundesländer) lediglich um 8,8 Prozentpunkte von 35,7 auf 44,5 Prozent. Seit 1984 hat die echte Lohnnebenkosten-Quote außerdem nicht mehr zugenommen. In Ostdeutschland - hier liegen Zahlen seit 1992 vor - betrug der Anstieg im Produzierenden Gewerbe zwischen 1992 und 1997 ganze 1,8 Prozentpunkte. Völlig vernachlässigt wird bei einer Quotenbetrachtung außerdem die Arbeitsproduktivität, die letztlich für eine ökonomisch vertretbare Höhe von relativen Lohnnebenkosten entscheidend ist.

Auch die relative Höhe der gesamten Lohnkosten inklusive der Lohnnebenkosten, selbst unter Berücksichtigung eines Aufwertungsdrucks im internationalen Vergleich, ist zu hoch. Weder die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen wurde dadurch negativ tangiert, noch die Beschäftigung, so daß auch der Zusammenhang von mehr Beschäftigung und Absenkung der Lohnnebenkosten allenfalls neoklassische Angebotsapologetik ist, aber keine wirtschaftliche Realität. Alle empirischen Untersuchungen zeigen dies.

Würde man die Lohnnebenkosten durch staatliche Maßnahmen absenken und dies durch indirekte Steuern gegenfinanzieren, so wären eher negative makroökonomische Wachstums- und Beschäftigungseffekte zu erwarten als positive. Hochwahrscheinlich sind vielmehr weitere Umverteilungswirkungen von den Löhnen zu den Gewinnen. Allenfalls eine Finanzierung durch eine entsprechende Besteuerung der hohen Einkommen könnte die erhofften Wirkungen auf dem Arbeitsmarkt nach sich ziehen. Dazu fehlt den Politikern aber der Mut.