

Deutschland von außen

Teil 5: Lohnnebenkosten und andere Konfusionen

Eine Serie in fünf Teilen

von

Heiner Flassbeck

WuM, Februar 2003

Woran leidet Deutschland? An zu hohen Kosten? An mangelnder Nachfrage? An zu hoher Regulierungsdichte? An einem inflexiblen Arbeitsmarkt? An zu viel oder an zu wenig Staat? Ich würde, wenn ich einen Strich unter alles, was vorgebracht wird, zu machen hätte, eine ganz andere Antwort geben: Deutschland leidet vor allem an einer gewaltigen Konfusion in wirtschaftlichen Fragen.

Man kann viele unterschiedliche Positionen mit guten Gründen vertreten, man kann sich für das Eine oder das Andere stark machen, man kann links oder rechts sein, man kann verschiedene Wertsysteme haben. Niemals aber kann man mit schlichten Verstößen gegen die Logik auf Dauer Erfolg haben. Wer sich fortwährend in Widersprüche verwickelt, muß am Ende scheitern, weil nur Konsistenz im Denkansatz den effizienten Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente erlaubt.

Eines der am meisten beeindruckenden Beispiele für diese Konfusion betrifft die sog. Lohnnebenkosten. Das ist der Teil der Arbeitskosten, der nicht direkt dem Portemonnaie des Arbeitnehmers zugute kommt, sondern von ihm selbst und von seinem Arbeitgeber für alle Arten von sozialer Absicherung gezahlt werden. Seit Jahren, eher seit Jahrzehnten sind sich alle Kritiker des deutschen Systems und alle Bundesregierungen darin einig, daß in den "ausufernden" Lohnnebenkosten einer der Hauptübeltäter für Arbeitslosigkeit und Wachstumschwäche zu sehen ist. Der Ministerpräsident von Niedersachsen, Sigmar Gabriel, hat in diesen Tagen die allgemeine Kritik auf den Punkt gebracht, wenn er feststellt, "die paritätische Finanzierung der Sozialsysteme habe ihre Grenze erreicht, weil die Arbeit sonst zu teuer werde. Deshalb müsse man Schritt für Schritt davon wegkommen" (zitiert nach Handelsblatt vom 7. 1. 2003)

Selbst die Gewerkschaften haben sich dem allgemeinen Lamento über die Belastung des Faktors Arbeit durch sachfremde Leistungen angeschlossen. Auch sie beklagen, wie wenig vom Lohn dem Arbeiter zur freien Verwendung zur Verfügung steht, und daß die Lohnnebenkosten einem Abbau der Arbeitslosigkeit im Wege stehen. Gleichzeitig beharren sie aber auf der paritätischen Finanzierung möglichst vieler Sozialleistungen, um auch die Arbeitgeber bei dieser scheinbar solidarischen Aufgabe angemessen in die Pflicht zu nehmen.

Das ist bemerkenswert verquere Logik auf allen Seiten. Ich hatte schon im letzten Beitrag (WuM, Januar 2003) erwähnt, daß es keinen Hinweis darauf gibt, die gesamten Arbeitskosten in Deutschland seien zu hoch. Der Zuwachs der realen Löhne und der Lohnnebenkosten zusammen hat den realen Verteilungsspielraum, gemessen in Form des Produktivitätsfortschritts, in den letzten zwanzig Jahren praktisch nie ausgeschöpft. Über den gesamten Zeitraum gesehen sind die Arbeitskosten um fast 15 Prozentpunkte hinter der Produktivität zu-

rückgeblieben, hat sich also die Verteilung der Einkommen zugunsten der Arbeitgeber verbessert (Abbildung). In den USA und in Großbritannien etwa hat sich in diesem Zeitraum die Verteilung fast nicht verändert, sind die Arbeitskosten also näher an der Produktivität geblieben, obwohl es viel weniger Lohnnebenkosten gibt.

Wieso folgt also aus der Tatsache, daß es eine Aufteilung der Arbeitskosten in Löhne und Lohnnebenkosten gibt, daß Arbeit in Deutschland zu teuer ist oder es leichter werden könnte als in anderen Ländern? Was ändert sich, wenn in jedem Jahr der Zuwachs der Produktivität in Land A durch die Arbeitgeber vollständig in Form von Löhnen verteilt wird, in Land B aber zum Teil in Löhnen und zum Teil in Beiträgen für die Sozialversicherungen von Seiten der Arbeitgeber? Vielleicht haben die Menschen in Land A andere Präferenzen als die Menschen in Land B? Vielleicht zahlen in Land A die Arbeitnehmer aber auch mit ihren höheren Löhnen höhere Sozialbeiträge selbst, ohne den Umweg über die Unternehmen. Die Kosten der Arbeit und die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaften bleibt davon unberührt.

Um die gewaltige Konfusion bezüglich der Lohnnebenkosten zu beenden, sollte man in Deutschland das System in der Tat radikal ändern. Man sollte die paritätische Finanzierung der Sozialversicherungen total abschaffen und damit den Tatbestand der Lohnnebenkosten schlechthin. Dazu müßten die Arbeitnehmer lediglich einmal ihre monatlichen Zahlungen umstellen: Statt an die Sozialversicherungen wird auch der Teil, der jetzt Lohnnebenkosten heißt, direkt an die Arbeitnehmer überwiesen. Die Arbeitnehmer zahlen in der Folge alle ihre Beiträge selbst, die Unternehmensvertreter verschwinden aus den zigtausenden von Aufsichtsräten und Kuratorien der Sozialversicherungen und das Problem ist ein für allemal gelöst. In Zukunft wird in den Lohnverhandlungen immer nur über die Löhne diskutiert; alle zusätzlichen Belastungen durch Sozialversicherungen sind zwischen dem Staat als Träger der meisten dieser Versicherungen und den Arbeitnehmern auszuhandeln. Die gesamten Kosten der Arbeit spielen dabei keine Rolle.

Die paritätische Finanzierung der Sozialsysteme hat, wie Herr Gabriel zu Recht feststellt, eine Grenze erreicht. Aber nicht, wie er meint, weil dadurch "Arbeit zu teuer würde", sondern nur deswegen, weil die Konfusion in der Politik und bei den Interessenvertretern zu groß ist. Die Bundesregierung betreibt inzwischen in vielen Bereichen eine vollkommen ineffiziente und unintelligente Reformpolitik, weil jeder Reformschritt unter die Vorbedingung gestellt wird, daß die Lohnnebenkosten auf keinen Fall über 40 % (Arbeitnehmer und Arbeitgeber zusammen) steigen. Die Arbeitgeber blockieren ihrerseits mit Erfolg viele wichtige Vorhaben, weil sie auf die damit verbundenen Folgen bei den Lohnnebenkosten hinweisen. Die Gewerkschaften schließlich unterstützen indirekt diese Blockadehaltung von Staat und Arbeitgebern, weil sie kompromißlos auf der paritätischen Finanzierung beharren.

Würde der gordische Knoten bei den Lohnnebenkosten mit dieser einfachen Lösung durchtrennt, wäre zwar in Sachen Arbeitslosigkeit und Wachstum noch nichts passiert, der Weg wäre aber frei für eine unideologische Debatte über ein besseres Gesundheitssystem, über den Generationenkonflikt bei der Rente und über die Finanzierung von Sonderlasten wie die aus der deutschen Einigung. Viele öffentliche Aufgaben, die heute - wegen der Schimäre der paritätischen Finanzierung - dem sozialen System auferlegt sind, würden zurückfallen in den allgemeinen Staatshaushalt und müßten über Steuern finanziert werden. Das hätte mehrere positive Effekte: Erstens, es würden aber auch jene gleichberechtigt zur Solidarität herangezogen, wie Beamte und Selbständige, die bisher immer durch die Maschen der paritätischen Finanzierung fallen und dadurch systematisch zu wenig beitragen. Zweitens, der Staat würde bei einer solchen Konstruktion von vornherein nicht mehr in Versuchung kommen, den Sozial-

versicherungen sachfremde Leistungen aufzuladen, wäre andererseits aber auch weniger in der Pflicht, etwaige Defizite in diesem Bereich durch direkte Zuschüsse auszugleichen. Der Verteilungskampf würde offener geführt und der Staat müßte offensiver die von ihm für richtig gehaltenen Umverteilung von Einkommen auch gegen allfällige Steuersenkungswünsche verteidigen.

Doch wie es derzeit aussieht, ist mit einer solchen Wende hin zu mehr Rationalität in der Wirtschaftspolitik nicht zu rechnen. Da die vordringlich notwendige makroökonomische Wende, also mehr Zinssenkung durch die Europäische Notenbank und eine expansive Finanzpolitik ebensowenig am Horizont auftauchen, ist der Ausblick insgesamt düster. Wie schlimm muß es noch werden, bevor es besser wird? Die Schlüsselrolle fällt hier den Unternehmen und ihren Verbänden zu. Solange das Management der meisten großen Unternehmen, die bedeutenden Persönlichkeiten im Unternehmerlager und die drei großen Verbände unisono jede wirtschaftspolitische und vor allem jede makroökonomische Kehrtwende ablehnen, ist ein Umschwenken der Regierung nicht zu erwarten.

Ich habe im zweiten Teil dieser Serie beschrieben, wie sehr sich die Unternehmen mit ihrer derzeitigen Haltung selbst schaden und wie wenig sie aktiv zu einer Überwindung der Krise in der Gesamtwirtschaft mit ihrer eigenen Aktivität beitragen können. Setzt sich die Einsicht nicht rasch durch, daß nur von außen, von der Wirtschaftspolitik also, ein einmal ins Trudeln geratenes marktwirtschaftliches System wieder zu stabilisieren ist, sind größere Schäden nicht mehr auszuschließen. Die historische Erfahrung macht hier allerdings wenig Hoffnung auf baldige Einsicht. Der Historiker Hans Mommsen schrieb vor einigen Wochen über die große Depression, die dem Börsenkrach von 1929 folgte: "Die historische Analogie zur Konstellation der Jahre 1930 bis 1932 lässt die Rolle der großagraren- und industriellen Interessengruppen in den Blick treten. Seinerzeit verwandten sie sich nachdrücklich für die Fortsetzung der Deflationspolitik auf Kosten der Sozialleistungen, und erst, als ihnen das Wasser bis zum Halse reichte, plädierten sie für Maßnahmen zur Ankurbelung der Konjunktur und zur künstlichen Kreditschöpfung." (Süddeutsche Zeitung, 27. 11. 2002, S.13)

So ist am Ende vielleicht alles ein großes Mißverständnis: Die Unternehmen sind prinzipiell gegen den Staat, weil er ihr natürlicher Widersacher zu sein scheint. Die Unternehmen als Ganzes können aber nicht wissen, daß ihnen in bestimmten Situationen nur der Staat helfen kann, weil ihre Bordmittel systematisch versagen. Wer sich nicht wie Münchhausen am eigenen Schopf aus dem Sumpf ziehen kann, braucht jemanden mit einer langen Rettungsleine. Man mag dann immer noch darauf beharren, daß der Retter nur gebraucht wird, wenn man im Sumpf steckt. Wenn man aber nicht ausschließen kann, daß das eines Tages passiert, dann sollte man den Retter mit der Leine nicht prinzipiell zum Feind erklären und ihn jeder Handlungsfähigkeit berauben.

Schlimm wird es aber erst, wenn auch der potentielle Retter - und seine wissenschaftlichen Berater - glauben, die vorhandene Leine sei auf jeden Fall zu kurz oder zu schwach, um zu helfen. Dann wird es Opfer geben. Es ist nicht erstaunlich, daß heute, wie in den 20er und in den 30er Jahren die große Mehrheit der Unternehmer, der Wissenschaftler und der Politiker fest von der Richtigkeit ihrer Position überzeugt waren und nur wenige sich davon lösen konnten. Das einzelwirtschaftliche Denken ist immer und überall dominant, wenn die Volkswirtschaftslehre als Wissenschaft nicht ein starkes Gegengewicht dazu schafft. Das tut sie aber in der Regel nicht, weil das Dogma des sich selbst regulierenden Marktes stark und der immerwährende Widerstand gegen unternehmerisches Denken sehr schwierig ist. Wilhelm Lautenbach, der in der zwanziger und dreißiger Jahren des vergangenen Jahrhunderts einer

der wenigen Ökonomen war, der die Irrtümer der herrschenden Lehre durchschaute, schrieb 1945: "Es hat des ökonomischen Erdbebens, das 1929 über die ganze wirtschaftliche Welt hereinbrach, bedurft, um wenigstens einige Theoretiker aus dem dogmatischen Schlummer zu wecken, der die ganze ökonomische Wissenschaft fester umfassen hielt als der Zauber, der Dornröschen und seine ganze Umgebung bannte." Schon jetzt ist das Beben gewaltig, wollen wir hoffen, daß es nicht noch heftigerer Eruptionen bedarf, um den Dornröschenschlaf zu beenden.