
DIE ARBEITGEBERBEITRÄGE ZUR RENTENVERSICHERUNG

Rezension von: Wolfgang Scherf
(Hrsg.), Die beschäftigungspolitische
und fiskalische Problematik der
Arbeitgeberbeiträge zur
Rentenversicherung, Verlag Peter
Lang, Frankfurt/Bern/New York, 1987,
270 Seiten, öS 527,80.

Der Beitrag greift die derzeitige Diskussion um die Funktionsfähigkeit lohnbezogener Arbeitgeberbeiträge für die zukünftig erwarteten Probleme der Rentenfinanzierung auf. Einerseits werden Probleme bei der langfristigen Finanzierung der Rentenversicherung wegen des drastischen Anwachsens der Rentenpopulation im Vergleich zu einer stagnierenden oder tendenziell sinkenden Erwerbsbevölkerung gesehen, andererseits werden bei weiterhin zunehmender Kapitalintensivierung der Produktion Freisetzungseffekte befürchtet, die sich auf die Einnahmenentwicklung der Rentenversicherung negativ auswirken und das demographisch bedingte Finanzierungsungleichgewicht noch verstärken. Der vorliegende Beitrag analysiert dabei in einem ersten Schritt die Wirkungsweise der derzeitigen lohnbezogenen Finanzierungsform, um dann in einem zweiten Schritt Ursachen und Ausmaß möglicher Finanzierungsengpässe und Beschäftigungseffekte des derzeitigen Systems für die Zukunft aufzuzeigen. In einem letzten Schwerpunkt wird dann versucht, die Wirkungen eines alternativen Finanzierungssystems auf Basis der Nettowertschöpfung gegenüberzustellen.

Die derzeitigen Leistungen der Rentenfinanzierung werden durch annähernd gleiche Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie durch den

Staatszuschuß finanziert. Letzterer war nicht Gegenstand der Analyse und blieb unberücksichtigt. Während die Arbeitnehmerbeiträge in der Literatur als Lohnbestandteil betrachtet werden, stellen die Arbeitgeberbeiträge einen indirekten Kostenbestandteil für die Unternehmen dar. Änderungen des Arbeitnehmer-Anteils sind daher für die Unternehmer – Überwälzung seitens der Gewerkschaften ausgeschlossen – irrelevant, Änderungen des Arbeitgeberbeitrages stellen eine Erhöhung/Senkung der Arbeitskosten dar. Infolge des indirekten Kostencharakters des Arbeitgeberbeitrages geht der Autor davon aus, daß die Unternehmen versuchen werden, diesen Kostenfaktor in die Preise zu überwälzen. Preiseffekte und die Stabilität der Nachfrageentwicklung sind daher die zentralen Größen des wirtschaftlichen Gleichgewichts; Substitutionseffekte infolge veränderter Kosten für Arbeit und Kapital erlangen demgegenüber untergeordnete Bedeutung.

Erhöhungen des Arbeitgeberbeitrages – wegen steigender Ausgaben der Rentenversicherung – bewirken daher einerseits ein Ansteigen des inländischen Preisniveaus, andererseits ermöglichen die gestiegenen Rentenzahlungen der Rentenversicherung eine Stabilisierung der Nachfrage. Bei produktivitätsorientierter Lohnpolitik nehmen auch die Rentner am gesamtwirtschaftlichen Fortschritt teil. Geht man davon aus, daß die Rentner eine höhere als die durchschnittliche Konsumquote aufweisen, würde eine solche Anhebung des Arbeitgeberbeitrages Nachfrage, Produktion und Beschäftigung über die Ausgangssituation hinaus anheben (sofern die Produktionskapazitäten nicht voll ausgelastet sind)¹. Aufgrund der doch relativ geringen Preisniveaueffekte sind keine Reaktionen der geldpolitischen Instanzen im Sinne einer restriktiven Geldpolitik zu erwarten. Mögliche negative Konsequenzen für den exportierten Sektor infolge der Preiserhö-

hungen werden in diesem Beitrag vernachlässigt.

Negative Konsequenzen für eine über den Produktivitätsfortschritt hinausgehende Arbeits-Kostenerhöhung ergeben sich nur dann, wenn die Notenbank infolge der inflationären Tendenzen einen restriktiven Kurs in der Geldpolitik einschlägt. Es zeigt sich daher, daß es vor allem die Maßnahmen der Geldpolitik bzw. deren wirtschaftspolitischer Rahmen sind, die zu beschäftigungspolitischer Instabilität und damit verbunden Finanzierungsungleichgewichten in der Rentenversicherung führen.

In einer solchen Situation können die sozial- und beschäftigungspolitischen Ziele nur aufrechterhalten werden, wenn die Rentenversicherung im Sinne der built-in-flexibility gegensteuert (z. B. durch Auflösung von Rücklagen oder durch Kreditaufnahmen) und die Ausgaben- und Einnahmenentwicklung über den Konjunkturzyklus ausgleicht. Die vergangenen Jahre waren jedoch geprägt von asymmetrischen Wachstumszyklen bei steigenden Raten der Arbeitslosigkeit, sodaß die Finanzierung der Renten – unter diesen Rahmenbedingungen – sowohl aus beschäftigungspolitischer als auch fiskalischer Sicht heraus problematisch erscheint.

Trotz der vergleichsweise untergeordneten Bedeutung von faktorpreisinduzierten Substitutionsprozessen bei kurzfristig vorrangigen Überwälzungsbestrebungen durch die Unternehmen, wurde dennoch auf die Frage rationalisierungsbedingter Beschäftigungseffekte und damit verbundener Rückwirkung auf das Finanzierungs-gleichgewicht der Rentenversicherung eingegangen. Dabei sind einerseits die unmittelbar mit Beitragsveränderungen einhergehenden Wirkungen auf den technischen Wandel relevant, andererseits die Frage der Rückwirkung einer weiterhin steigenden Kapitalintensität auf die langfristige finanzielle Ergiebigkeit der Rentenversicherung.

Arbeitskostensteigerungen infolge von Beitragssatzerhöhungen werden nur dann eine Änderung des Einsatzverhältnisses von Arbeit und Kapital bewirken, wenn Arbeitskostenerhöhungen nicht gleichgerichtete Erhöhungen der Investitionsgüterpreise nach sich ziehen. Dies ist aber v. a. dann nicht der Fall, wenn von der realitätsnahen Annahme einer stückkostenorientierten Unternehmerkalkulation ausgegangen wird: die Stückkosten des Arbeitseinsatzes ergeben sich in Abhängigkeit vom (ausbringungsunabhängigen) Preis der Arbeit und der Arbeitsproduktivität; auf die Arbeitskosten pro Stück wird ein branchendurchschnittlicher oder konkurrenzabhängiger (Oligopol) Gewinnzuschlag aufgerechnet. Daher bewirken Veränderungen der Arbeitskosten (z. B. durch einen gestiegenen Arbeitgeberbeitrag) gleichgerichtete Veränderungen der Investitionsgüterpreise bzw. des Preises des Faktors Kapital² – vorausgesetzt eine unveränderte Arbeitsproduktivität und ein gleichbleibendes Zinsniveau.

In einer vollbeschäftigten Wirtschaft werden zusätzliche Preissteigerungen über die gestiegene Nachfrage – infolge der beitragsinduziert gestiegenen Rentenausgaben der Rentenversicherung – von den Unternehmen durchgesetzt werden. Dies würde dann tatsächlich einer Verteuerung des Kapitals gleichkommen.

Allerdings nimmt in einer derart überhitzten Wirtschaft das Risiko restriktiver geldpolitischer Maßnahmen zu. Der Zinssatz steigt und verstärkt die Tendenz einer Kapitalverteuerung. Daraus resultieren Nachfrage- und Absatzverluste vor allem für die Investitionsgüterindustrie, insbesondere dann, wenn die Preise als nach unten starr betrachtet werden.

Kosteninduzierte Substitutionseffekte im Sinne verstärkter Rationalisierungsbemühungen der Unternehmen können aus diesen Entwicklungen nicht abgeleitet werden. Dem steht jedoch nicht entgegen, daß die Unter-

nehmen trotzdem Rationalisierungsinvestitionen durchführen, sofern die Produktivität im Investitionsgütersektor erhöht werden kann. Dies bedeutet – wofür auch die empirische Evidenz spricht – daß Erweiterungsinvestitionen und vermutlich auch reine Ersatzinvestitionen von restriktiven geldpolitischen Maßnahmen und damit verbundenen Nachfragesenkungen stärker betroffen sind als Rationalisierungsinvestitionen. Dies verdeutlicht die weitgehende Unabhängigkeit des technischen Fortschritts von Faktorpreisveränderungen. Entscheidend für die Richtung des technischen Fortschritts sind die verfügbaren produktionstechnischen Alternativen. Lediglich die Erschließung bereits vorhandener, aber noch nicht eingesetzter Rationalisierungspotentiale ermöglicht kurz- oder mittelfristige Anpassungen der Unternehmen an veränderte Preisrelationen von Arbeit und Kapital. Bei begrenzten Überwälzungsspielräumen kann daher die Nutzung von vorhandenen Rationalisierungspotentialen Arbeitskräftefreisetzungen bewirken – dies jedoch weitgehend unabhängig von Änderungen der Faktorpreisrelationen.

Allerdings – und dies scheint von wesentlich größerer Bedeutung für die Rentenversicherung – wirken verstärkte Rationalisierungsbemühen wieder zurück auf die Einnahmenentwicklung der Rentenversicherung.

Der Autor schlägt hier als Kompensationsstrategie sowohl Einkommenserhöhungen (Abgeltung des Produktivitätsfortschritts in den Löhnen) als auch eine wirtschaftlich verkraftbare Arbeitszeitverkürzung vor. Eine langfristige Erosion der Lohnsumme für die Beitragsbemessung der Sozialabgaben sieht er daher weder aus theoretischer noch empirischer Sicht gegeben. In Hinblick auf den theoretischen Zusammenhang wird hierbei auf die KALDOR-Beziehung von Investitionsquote, Sparquoten und Gewinnquote Bezug genommen. Für die Investitionsquote wird langfristig eine

zwar schwankende, aber im Zeitablauf „konstante“ Entwicklung infolge von Sättigungstendenzen bei der Versorgung mit Konsumgütern unterstellt. Eine weiterhin zunehmende Kapitalintensivierung würde daher mit einer im wesentlichen nicht steigenden Investitionsquote einhergehen.

Unter der Annahme einer im Zeitablauf konstanten Lohnquote ist es vor allem das Steigen des Alterslastquotienten³, der Finanzierungsengpässe in der Zukunft bedingt (bei im wesentlichen gleichen Relationen zwischen durchschnittlichem Rentenniveau und durchschnittlichem Arbeitnehmereinkommen). In der Bundesrepublik Deutschland müßte der Beitragssatz zur Rentenversicherung von derzeit 18,5 Prozent (Arbeitnehmer- und Arbeitgeber) auf rund 32 Prozent im Jahr 2035 steigen, d. h. sich nahezu verdoppeln; dies bereits bei Berücksichtigung einer nettolohnorientierten Rentenanpassung. Bei der derzeit bestehenden bruttolohnorientierten Regelung wäre der erforderliche Beitragssatz rund 35 Prozent.

Ein relativ (zu den Arbeitnehmern) konstantes Rentenniveau müßte daher – bei gleichbleibender Verteilung des Volkseinkommens auf die beiden großen sozialen Gruppen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber – über Realeinkommenseinbußen der Arbeitnehmer finanziert werden.

Solange der Produktivitätsfortschritt nicht unter 1 Prozent real p. a. zu liegen kommt, sind zwar infolge der demographischen Entwicklung keine absoluten Einschränkungen des durchschnittlichen Lebensstandards zu erwarten, wohl aber deutlich verringerte (Netto)Realeinkommenszuwächse der Arbeitnehmer. Dies kann einerseits ein Ausweichen in die Schattenwirtschaft bewirken, und dadurch die Rentenfinanzierung belasten, wenn das Arbeitsangebot oder die Nachfrage⁴ im offiziellen Sektor sinkt; andererseits könnten verschärfte Verteilungskonflikte in den Lohnverhandlungen eintreten.

Es scheint somit durchaus gerechtfertigt – so der Autor – weitere Überlegungen hinsichtlich alternativer Finanzierungsformen zu machen. Als potentielle neue Finanzierungsgrundlage wird eine Bemessung der Arbeitgeberbeiträge auf Basis der Nettowertschöpfung vorgeschlagen, da diese das Leistungsfähigkeitskriterium entsprechend widerspiegelt.

Die Analyse ergab allerdings, daß einer solchen Systemumstellung keine wesentlichen Vorteile bei der Bewältigung demographisch bedingter Finanzierungssengpässe gegenüber der derzeitigen Finanzierungsform zukommen. In der Umstellungsphase könnte eine solche Modifikation – bei aufkommensneutraler Umstellung des Systems⁵ – zu asymmetrischen Preisanpassungsreaktionen führen, d. h. belastete (gewinnstarke) Unternehmen geben ihre zusätzliche Abgabenbelastung in die Preise weiter, entlastete (gewinnschwache) Unternehmen nützen den Kostenspielraum zur Verbesserung ihrer Ertragssituation. Damit würde aber der über die Kostenentlastung gegebene zusätzliche Finanzierungsspielraum nicht für Investitionen genutzt – die mangelnde Investitionsbereitschaft könnte negative Beschäftigungseffekte auslösen. Die Einbeziehung der Zinseinkommen in die Beitragsbemessung der Rentenversicherung wirkt über höhere effektive Fremdkapitalzinsen und höhere (kalkulatorische) Eigenkapitalzinsen ebenfalls in die gleiche Richtung. Demgegenüber stehen jedoch (faktorpreisunabhängige) Rationalisierungsbemühungen, die einem solchen dämpfenden faktorpreisinduzierten Effekt auf den Kapitaleinsatz entgegenwirken.

Die Preisniveaueffekte (infolge der Überwälzung) sowie produktivitätsbezogene Lohn- und Rentenanpassungen führen – sofern eine ausreichende Elastizität des Geldangebotes unterstellt wird – zu keinen negativen Produktions- und Beschäftigungseffekten.

Verbleibt die Frage nach einer demographisch bedingten Beitragserhöhung wertschöpfungsbezogener Abgaben. Hier zeigt sich, daß die primären Kosteniveau- und Nachfrageeffekte sich nicht gravierend nach der gewählten Bemessungsgrundlage unterscheiden. Bei begrenzten Überwälzungsmöglichkeiten muß allerdings – wie für die lohnbezogenen Arbeitgeberbeiträge – mit negativen Effekten auf die Beschäftigung und damit auf das Finanzierungsgleichgewicht der Rentenversicherung gerechnet werden. Geringe jährliche Beitragserhöhungen, wie sie bei einer beitragsfinanzierten Bewältigung demographisch bedingter Mehrausgaben der Rentenversicherung zu erwarten wären, bewirken aber keine bemerkenswerten Preiseffekte und dürften daher auch für sich genommen keinen Anlaß für eine restriktive Geldpolitik sein. Da sich keine entscheidenden Vorteile einer wertschöpfungsbezogenen Finanzierung der Rentenversicherung gegenüber der bisherigen lohnbezogenen Erhebung der Arbeitgeberbeiträge ergeben, können auch zukünftige Probleme der Rentenfinanzierung nicht wirksamer über eine neue (Netto) Wertschöpfungsabgabe gelöst werden. Langfristig müßten – so der Autor – entweder die Leistungen der Rentner wegen demographisch bedingter Mehrausgaben gekürzt werden, oder die Arbeitnehmer sind bereit, auf einen Teil ihrer potentiellen (realen) Einkommenszuwächse zugunsten der Rentner zu verzichten. Eine Zusatzabgabe auf Basis der (Netto) Wertschöpfung oder auch eine weitere Fiskalisierung der Beitragszahlungen wurden nicht diskutiert.

Insgesamt handelt es sich um einen interessanten Beitrag, der vor allem die makro-ökonomischen Effekte und Anpassungsreaktionen der Wirtschaftssubjekte eines beitragsfinanzierten Rentenversicherungssystems darstellt.

Silvia Hellmer

Anmerkungen

- 1 Bei ausgelasteten Produktionskapazitäten werden die Unternehmen mit Preissteigerungen reagieren, was abermals einen Inflationsimpuls bedeuten würde.
- 2 Bei konstantem Abschreibungssatz.
- 3 Von 38 Prozent im Jahr 1980 auf 72 Prozent im Jahr 2035. Alterslastquotient: das Verhältnis der 60jährigen und älteren Personen zu den 20- bis unter 60jährigen.
- 4 Infolge von Preisniveaueffekten durch Überwälzung der Arbeitgeberbeiträge.
- 5 Entsprechend der durchschnittlichen Gewinnquote.