
WERTSCHÖPFUNGSBEZOGENE ARBEITGEBERBEITRÄGE ZUR PENSIONSVERSICHERUNG

Rezension von: Georg Busch, Silvia Hellmer, Winfried Korber, Margit Mayer, Wertschöpfungsbezogene Arbeitgeberbeiträge zur gesetzlichen Pensionsversicherung. Im Auftrag des Bundesministeriums für soziale Verwaltung, Wien 1984, 275 Seiten.

Als vor wenigen Jahren Sozialminister Dallinger mit dem Vorschlag einer Umbasierung der Arbeitgeberbeiträge von der Lohnsumme auf die Wertschöpfung an die Öffentlichkeit trat, wurde dieser Vorschlag von den Gegnern allzusehnlich mit dem Hinweis auf eine „Maschinensteuer“ ins Abseits gedrängt. Inzwischen hat, wie in vielen anderen europäischen Ländern, nicht zuletzt aufgrund der langfristig zu erwartenden Finanzierungsprobleme der Pensionsversicherung eine sachliche Diskussion darüber – wenngleich zaghaft – begonnen. Der Zweck der Studie war es, den Weg dafür zu ebnen.

Inhaltlich geht es in der vorliegenden Studie um einen Vergleich der Vor- und Nachteile von lohn- und wertschöpfungsbezogenen Arbeitgeberbeiträgen. Im Mittelpunkt standen dabei vor allem folgende Beurteilungskriterien:

- Auswirkungen auf die finanzielle Situation der Pensionsversicherung,
- Auswirkung auf Investitionen, Beschäftigung und Wettbewerbsverhältnisse und
- Auswirkungen auf die Einkommensverteilung.

Auch den Aspekten der Praktikabilität und der Administrierbarkeit einer Umbasierung wird breiter Raum ge-

widmet. Die Studie beschränkt sich auf die Pensionsversicherung und diskutiert nicht die Konsequenzen, die sich bei Einbeziehung anderer Zweige der Sozialversicherung in die Umbasierung ergeben würden.

Aus den möglichen alternativen Bemessungsgrundlagen wurde die Bruttowertschöpfung als zweckmäßigste ausgewählt, weil sie nach den Kriterien Ergiebigkeit und Stabilität in der Vergangenheit sowie Breite der Bemessungsgrundlage im Rangvergleich am besten abschneidet. Untersucht wurden auch „rein“ kapitalbezogene Bemessungsgrundlagen (z. B. Abschreibungen) im Sinne eines Maschinenbeitrages, die jedoch wegen gewichtigen Nachteilen nicht empfohlen werden und auch nicht Gegenstand der empirischen Analyse waren.

Die Studie nennt drei wesentliche Gründe für eine Umbasierung der Arbeitgeberbeiträge:

- Die derzeitige Bemessung an der Lohn- und Gehaltssumme benachteiligt lohnintensive Betriebe stärker als kapitalintensive und führt daher zu Wettbewerbsverzerrungen, die durch eine Wertschöpfungsabgabe neutralisiert werden können.
- Durch Einbeziehung von Teilen des Kapitals in die Bemessungsgrundlage könnten Rationalisierungsprozesse verlangsamt und damit Beschäftigungseffekte erzielt werden; im Gegensatz zur jetzigen Situation, in der das Wegrationalisieren belohnt wird.
- Veränderte sozioökonomische Rahmenbedingungen und die technologisch bedingte Arbeitslosigkeit könnten langfristig die Lohnsumme als Bemessungsgrundlage aushöhlen.

Hinsichtlich der Wettbewerbsverzerrungen hat die Untersuchung für Österreich gezeigt, daß eine Umbasierung auf die Wertschöpfung zu einer nur geringen Gesamtkostenveränderung in den einzelnen Sektoren führt. Die Be- bzw. Entlastungen bewegen sich zwischen 0 bis 2 Prozent des

jeweiligen Nettoproduktionswertes. Die Extremwerte liegen bei 3 bis 4 Prozent. Da es sich dabei aber um eine Querschnittsanalyse für das Jahr 1976 handelt, sind diese Ergebnisse mit Vorsicht zu interpretieren. Zum einen hat sich die Kostenstruktur in den letzten zehn Jahren geändert – z. T. Verschlechterung der Gewinnsituation, Anstieg der Fremdkapitalzinsen –, zum anderen wären für fundierte Aussagen über Belastungsveränderungen längere Zeitreihen über die Wertschöpfungsgrößen und Sozialkostenbelastung erforderlich.

Zu den durch die Umbasierung belasteten Bereichen zählen tendenziell die kapitalintensiven und zu den entlasteten jene, die arbeitsintensiv produzieren. Eine Bevorzugung von Klein- und Mittelbetrieben – wie so oft behauptet wird – konnte nicht eruiert werden. Eine Benachteiligung arbeits-, aber nicht lohnintensiver Kleinbetriebe wurde durch die Annahme eines Wertschöpfungsfreibetrages ausgeschlossen.

Die These von den rationalisierstreibenden Lohnkosten kann aufgrund der Ergebnisse der Untersuchung ernsthaft in Frage gestellt werden. Für die österreichische Wirtschaft hätte sich im Jahre 1982 eine Entlastung der Lohnnebenkosten von ca. 16 Milliarden Schilling ergeben. Als aufkommensneutraler Beitragsatz errechnet sich daraus ein solcher von 7,4 Prozent auf die Bruttowertschöpfung gegenüber dem lohnbezogenen Satz von 11,35 Prozent. Eine Verschiebung der relativen Faktorpreise in diesem Ausmaß bietet daher nur einen geringen Anreiz für ein Unternehmen, die Produktion arbeitsintensiver zu gestalten. Des weiteren wird in der neoklassischen Modelllogik übersehen, daß das

- Einsatzverhältnis von Kapital und Arbeit kurz- und mittelfristig großteils fixiert ist,
- die langfristige Entwicklung der Kapitalintensität nicht nur von der Lohnhöhe bestimmt wird, sondern

auch von anderen Faktoren abhängig ist (Zinsniveau, Importpreise, Mieten, Vorleistungen, Kapazitätsauslastung, technischer Fortschritt etc.).

Dementsprechend werden „... positive Beschäftigungseffekte einer Umbasierung nur marginal sein.“ (S. 118) „Positive Effekte auf die Beschäftigung werden jedoch umso größer sein, je umfassender eine solche Reform durchgeführt wird, d. h. ob zusätzlich ... noch weitere Arbeitgeberbeiträge umbasiert werden.“ (S. 118)

Das deckt sich auch mit deutschen Untersuchungsergebnissen¹. Sehr pointiert meinen Adamy und Bäcker dazu: „Wer glaubt, über Faktorpreisverschiebungen den Prozeß der Rationalisierung und die damit einhergehenden negativen beschäftigungspolitischen Folgen verzögern oder gar aufhalten zu können, erliegt einer Illusion².“

Aber auch die Wachstumseffekte einer Abgabe auf die Wertschöpfung werden sich vor allem wegen der geringen Gesamtkostenveränderungen und dem damit verbundenen geringen Einfluß auf die Investitionsentscheidungen in Grenzen halten, gleichwohl muß aber gesehen werden – und die Autoren weisen darauf hin –, daß „eine Eindämmung der Investitionstätigkeit infolge einer Verlangsamung von Rationalisierungsprozessen im Widerspruch zu den wirtschaftlichen Instrumenten der Investitionsförderung ... stünde.“ (S. 118)

Mit der Umbasierung verbunden ist die Erwartung einer stabileren und ergiebigeren Finanzierungsquelle zur Sicherung des Sozialsystems. Selbst bei Aufkommensneutralität – so behaupten die Befürworter – seien langfristige Mehreinnahmen erzielbar, weil die Wertschöpfung stärker steige als die Lohnsumme. Die historische Analyse der Studie hat gezeigt, daß bisher von einer Zersetzung der Lohnsumme als Bemessungsgrundlage nicht gesprochen werden kann. Auch

zeigte sich, daß sowohl die Wertschöpfung als auch die Lohnsumme als Bemessungsgrundlage im Zeitablauf stabil waren.

Pro futuro wird der Entwicklung der funktionellen Einkommensverteilung eine entscheidende Rolle zugewiesen, deren Entwicklung empirisch kaum abgeschätzt werden kann. Geht man vom langfristigen Verlauf der Lohnquote (1964–1982) und einem nominellen BIP-Wachstum von 6 Prozent aus, so ist die derzeitige Bemessungsgrundlage die ergiebigere. Unterstellt man bei gleichem Wirtschaftswachstum die Entwicklung der Lohnquote in ihrem Trend seit 1975, so ist die Wertschöpfung die ergiebigere Bemessungsgrundlage. Das bedeutet, daß die Wertschöpfungsabgabe nur dann zu Mehreinnahmen führt, wenn die Unternehmungen ihre Rationalisierungserfolge nicht mehr in Form von Lohnzuwächsen an die Arbeitnehmer weitergeben müssen. Das entspricht aber – bedingt durch die Vorgabe der Aufkommensneutralität der Umbasierung – einer verteilungspolitischen Defensivposition.

Unklar bleibt im Falle einer Umbasierung die Frage der Verteilungswirkung. Eine Beurteilung der funktionellen Realverteilung kann nur dann gemacht werden, wenn Kenntnisse der Überwälzungsvorgänge vorhanden wären. Empirische Ergebnisse liegen diesbezüglich jedoch für Österreich nicht vor, weshalb in der Studie auch keine Aussagen dazu gemacht werden. Aber auch die Auswirkungen auf die personelle Verteilung der Realeinkommen sind schwer zu beurteilen. Ist bei der Wertschöpfungsabgabe wegen der Ähnlichkeit zur Mehrwertsteuer mit einer Vorwälzung in die Verkaufspreise zu rechnen, so würden Einkommensbezieher mit niedrigen Einkommen stärker belastet als solche mit hohen Einkommen. Wegen des ohnehin schon hohen Anteils indirekter Steuern in Österreich wären Kenntnisse über Überwälzungsvorgänge und die damit verbundene Tra-

glast der Wertschöpfungsabgabe von großem Interesse.

Sehr ausführlich beschäftigt sich die Arbeit mit den Möglichkeiten und Problemen, die sich bei der Einführung einer Wertschöpfungsabgabe für die Administration und das betriebliche Rechnungswesen ergeben. Die dabei auftretenden Probleme werden für prinzipiell lösbar gehalten, wobei die Kosten zu berücksichtigen sind, die sich aus der Umstellung ergeben würden.

Insgesamt werden durch die in der Studie vorgelegten theoretischen und empirischen Ergebnisse eine Reihe von Anhaltspunkten für eine Beurteilung über eine Umbasierung der Arbeitgeberbeiträge in der Pensionsversicherung geliefert. Die Ergebnisse sind freilich wenig ermutigend, lassen sie doch erkennen, daß eine aufkommensneutrale Umbasierung weder geeignet ist, technologiebedingte Arbeitslosigkeit zu verhindern, noch die anstehenden Finanzierungsprobleme der Pensionsversicherung zu lösen. Meines Erachtens sollte sich die Diskussion stärker auf den Finanzierungsaspekt konzentrieren, d. h. auf die Erschließung zusätzlicher Geldmittel. Die Wertschöpfungsabgabe – wie übrigens auch andere Steuern – werden überfordert, wenn man sich von ihnen die Erfüllung verschiedenster wirtschaftspolitischer Zielsetzungen erhofft. Kann es, so frage ich mich, wirklich die Aufgabe einer Steuer sein, technologiebedingte Arbeitslosigkeit zu verhindern. Zur Vermeidung sozialer Folgeschäden von Technologien stehen schließlich auch andere Instrumente – Arbeitszeit- und Technologiepolitik – zur Verfügung.

Den Finanzierungsaspekt in den Vordergrund zu schieben, will ich vor allem dahingehend verstanden wissen, eine Wertschöpfungsabgabe als zusätzliche, dritte Finanzierungsquelle neben den derzeitigen lohnbezogenen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen einzuführen.

Diese Variante zielt darauf ab, die

Belastung des Beitrages auf die Unternehmen zu verlagern. Wegen der bestehenden Gefahr der Weiterwälzung müßte eine Wertschöpfungsabgabe möglichst so konstruiert sein, daß Überwälzungsvorgänge erschwert werden. Gelingt das nicht, so droht wie bei der Mehrwertsteuer eine Abwälzung der Belastung auf die Konsumenten. Das ist ein ernsthaftes Problem, dem sich weitere Arbeiten zur Wertschöpfungsabgabe widmen sollten.

Bruno Roßmann

Anmerkungen

- 1 Vgl. z. B. W. Schmähl, K. Henke, H. Schellhaaß, Änderung der Beitragsfinanzierung in der Rentenversicherung – Ökonomische Wirkungen des „Maschinenbeitrages“, Baden-Baden 1984, oder Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen alternativer Bemessungsgrundlage für die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, Gutachten von W. Krelle u. a., Jänner 1985.
- 2 W. Adamy, G. Bäcker, Der Maschinenbeitrag – ein Allheilmittel für Rentenfinanzen und Arbeitsmarkt?, in WSI-Mitteilungen, Heft 1/1985, S. 29.