

## Der Chefökonom Rentenpolitik: Der blinde Fleck

Die Zukunftsfähigkeit umlagefinanzierter Sozialversicherungssysteme hängt von der langfristigen Entwicklung der Lohnquote ab. Das wird bislang übersehen oder verdrängt.

von Professor Bert Rürup

Die amtierende und die vorangegangene Große Koalition haben eine bemerkenswerte rentenpolitische Reformdynamik an den Tag gelegt. Die Bundesregierungen des vergangenen Jahrzehnts mussten angesichts von Massenarbeitslosigkeit und leeren Kassen im Interesse einer Dämpfung des Anstiegs des Beitragssatzes vor allem Leistungsrücknahmen beschließen. Kanzlerin Angela Merkel und ihre sozialdemokratischen Vizekanzler konnten dagegen in den Jahren 2013 bis 2018 neben den in der Sache überfälligen Leistungsverbesserungen für Erwerbsgeminderte vor allem Geld an ihre Wählerklientel verteilen. Die SPD erhielt zunächst die Rente ab 63, in deren Genuss insbesondere die langjährig beschäftigten Industriearbeiter kommen. In dieser Legislaturperiode kam die doppelte Haltelinie hinzu: Zumindest bis 2025 sollen das Rentenniveau nicht unter 48 Prozent fallen und der Beitragssatz nicht über 20 Prozent ansteigen. Im Gegenzug bekam die Union ihre Mütterrente I und II. Und das wohl letzte Kapitel dürfte die von Sozialminister Hubertus Heil jüngst vorgestellte „Respektrente“ werden, die darauf abzielt, dass langjährig Beschäftigte im Alter nicht zu Fürsorgeempfängern werden.

Fakt ist, die Regierung erntet und verteilt damit die üppig sprudelnden Beitragsgelder des nun schon fast ein Jahrzehnt andauernden, außerordentlich beschäftigungsintensiven Aufschwungs. Dieser ließ die Anzahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse auf fast 34 Millionen ansteigen. Infolgedessen legte die gesamtwirtschaftliche Lohnsumme deutlich zu und füllte nicht zuletzt auch die Kassen der umlagefinanzierten Sozialversicherungen. Entgegen früherer Langfristprognosen und trotz der deutlichen Leistungsausweitungen konnte zudem der Rentenbeitragssatz im vergangenen Jahr auf 18,6 Prozent und damit den tiefsten Stand seit der mehr als 20 Jahren gesenkt werden.

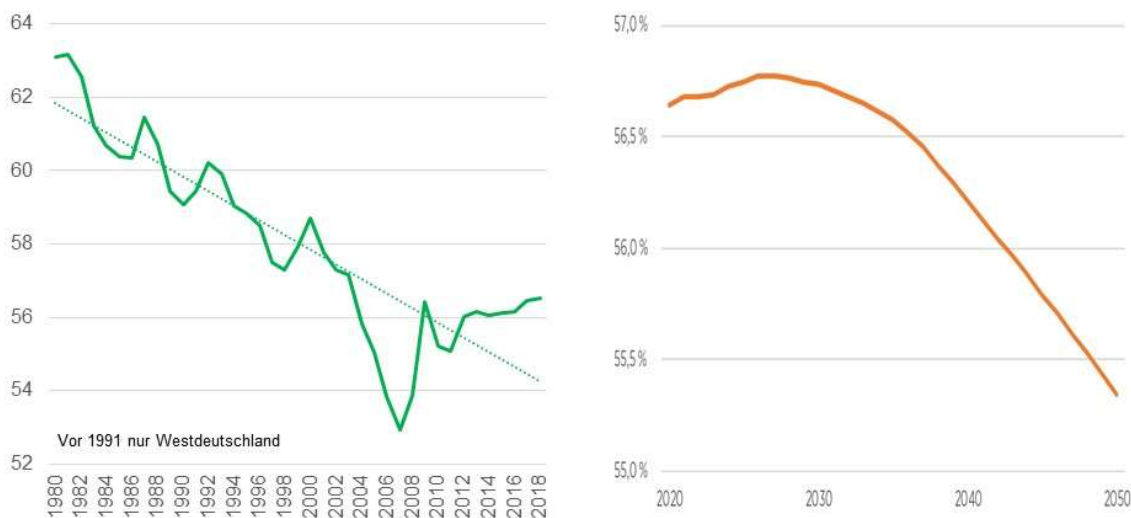
Diese außerordentlich günstige Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt hat die Probleme, die der im nächsten Jahrzehnt einsetzende Alterungsschub der Bevölkerung in Deutschland mit sich bringen werden, in den Hintergrund rücken lassen. Der seit Mitte der 1980er Jahre bis ins vergangene Jahrzehnt im Fokus der Rentenpolitik stehende deutliche Anstieg der Leistungsempfänger im Vergleich zu den Beitragszahlern, der die finanzielle Nachhaltigkeit des Rentensystems gefährdete, verschwand faktisch von der politischen Agenda.

Nun rangiert in einer Demokratie das Ziel der Machterhaltung oder der Machterlangung stets vor dem Auftrag der politischen Parteien zur Zukunftsgestaltung und der Verhinderung und Überwindung von krisenhaften gesellschaftlichen Entwicklungen. Dies ist kein Defekt der Politik. Denn (Renten-)Politik besteht in einer Demokratie nicht zuletzt in einem Nachsteuern sowohl sich ändernder sozioökonomischer

Rahmenbedingungen als auch der sich im Zeitverlauf ändernden Gerechtigkeitsvorstellungen. Nicht zuletzt aus diesem Grund hatte keine der diversen in den vergangenen 30 Jahren verabschiedeten "Jahrhundertreformen" der gesetzlichen Rentenversicherung länger als zwei Legislaturperioden Bestand.

Das eigentliche Versagen der Rentenpolitik ist, dass letztlich alle im Bundestag vertretenen Parteien die Folgen des vor gut 30 Jahren einsetzenden langfristigen Rückgangs der Lohnquote bislang ignoriert haben. Im Gegenzug zum schrumpfenden Anteil der Arbeitseinkommen am Volkseinkommen, stieg der Anteil von Unternehmens- und Vermögenseinkünften, also von Gewinnen, Zinsen, Pachten und Mieten.

### Entwicklung der Lohnquote in Deutschland (Arbeitnehmerentgelt in Prozent der Bruttowertschöpfung)



Quelle: Huchzermeier, Dennis und Bert Rürup (2018): *Auswirkungen des Ersatzes der lohnbezogenen Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung durch eine an der Bruttowertschöpfung orientierte Finanzierungsbeteiligung*, Gutachten im Auftrag des Deutschen Instituts für Altersvorsorge, Dezember 2018.

Bert Rürup

*Vorsprung durch Wissen.*

Heute ist der Anteil der Arbeitseinkommen am Volkseinkommen fast sechs Prozentpunkte niedriger als in den 1980er Jahren, obwohl die Anzahl der versicherungspflichtig Beschäftigten auf Rekordniveau liegt. Berechnungen der PROGNOSE AG im Auftrag des Handelsblatt Research Institute (HRI) zeigen, dass das „Jobwunder“ dieses Jahrzehnts diesen Trend allenfalls kurzfristig stoppen konnte und langfristig die Lohnquote weiter sinken werde.

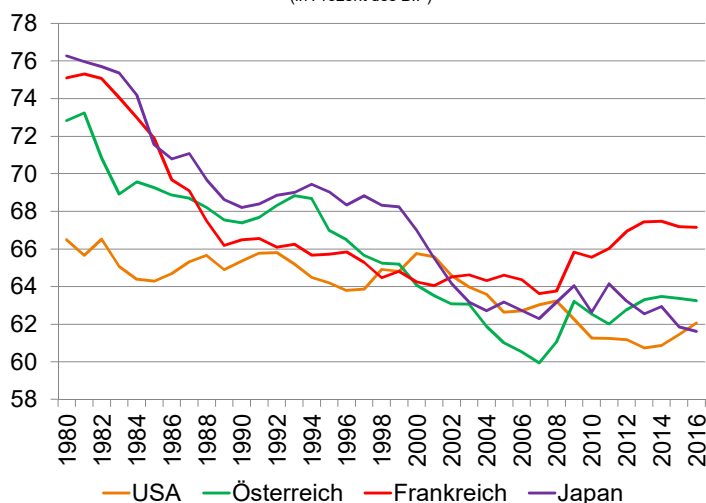
Während die Verschiebung des Verhältnisses von Arbeits- und Kapitaleinkommen in der deutschen rentenpolitischen Diskussion bislang kein Thema war, hat sich der Internationale Währungsfonds (IWF) im Jahr 2017 mit diesem in faktisch allen Industriestaaten zu beobachtendem Phänomen auseinandergesetzt.

Laut IWF waren von dieser Entwicklung besonders die gewerbliche Wirtschaft sowie die Transportbranche und Kommunikationswirtschaft betroffen.

Handelsblatt  
RESEARCH INSTITUTE

### Entwicklung der Lohnquoten im internationalen Vergleich

(in Prozent des BIP)



Bert Rürup

Quelle: EU-Kommission

Vorsprung durch Wissen.

Seite 19

Als Grund für diese Entwicklung wird von den Ökonomen dieser internationalen Organisation vorrangig der technologische Fortschritt genannt, der Investitionsgüter billiger macht und Anreize setzt, Arbeit durch Kapital zu ersetzen. Ein zweiter Grund war sicher der nach dem Zusammenbruch des Ostblocks vor 30 Jahren einsetzende Globalisierungsschub sowie die Integration Chinas in die Weltwirtschaft. Diese Öffnung der nationalen Güter- und Kapitalmärkte ermöglichte neue Formen der internationalen Arbeitsteilung und des grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsverkehrs. Gleichzeitig wurden die Auslagerungen von arbeitskosten- und damit lohnintensiven Fertigungen in Niedriglohnländer befördert. Dadurch erodierte die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften in den entwickelten Industrieländern und nicht zuletzt in Deutschland.

Hinzu kam, dass in vielen Ländern, so auch Deutschland, neue Arbeitsplätze vorrangig in Dienstleistungsbereichen entstanden und entstehen. Dies sind Branchen, in denen die Löhne deutlich geringer und der gewerkschaftliche Organisationsgrad der Belegschaften niedriger sind als im industriellen Bereich. Markant liberale Ökonomen argumentieren zwar, dass der Rückgang der Lohnquote eine Folge der gestiegenen Nachfrage der Beschäftigten nach mehr Freizeit sei, also sich ändernder Work-Life-Balance. Doch diesem Argument wird man bestenfalls eine marginale Relevanz bemessen können. Allenfalls eine deutliche Arbeitszeitverkürzung, wie sie Ende der 1980er Jahre in der deutschen Industrie stattfand, könnte einen Anteil an diesem Effekt gehabt haben.

Die Digitalisierung dürfte zwar weite Teile der Arbeitswelt und des privaten Lebens verändern. Zu einer Trendwende in der Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Verteilungsrelationen zwischen Arbeits- und Kapitaleinkommen wird dieser technologische Umbruch allerdings sicher nicht führen. Wirtschaft, Wissenschaft und Politik werden sich dieser Herausforderung stellen müssen. Dieser Rückgang der Lohnquote darf nicht weiter ein blinder Fleck in der sozial- und rentenpolitischen Diskussion bleiben. Er sollte besser als das angesehen werden, was er ist: eine der zentralen Herausforderungen für die Nachhaltigkeit der umlagefinanzierten Sozialversicherungen. Denn die Folgen des Zusammenwirkens von Bevölkerungsalterung und geringer Lohnsummendynamik werden sich in unserer hochmodernen und intensiv in die internationale Arbeitsteilung integrierten Volkswirtschaft nicht von selbst lösen.

Einen Königsweg, dieser Herausforderung zu begegnen, gibt es nicht. Doch es gibt mehrere, sich teilweise ergänzende Optionen, diesem Trend entgegenzuwirken: Die Schweiz und die Niederlande haben kapitalgedeckte Versorgungssysteme mit obligatorischen Betriebsrenten ausgebaut. Schweden und Norwegen haben private Vorsorgekonten mit hohen Aktienanteilen etabliert. Und Österreich hat die Finanzierungsbasis des Umlagesystems über höhere Arbeitgeberbeiträge gestärkt – gepaart mit einem als einnahmeseitigen Lückenfüller dienenden steuerfinanzierten Bundesbeitrag.

Siemens-Chef Joe Kaeser und Microsoft-Gründer Bill Gates plädieren gar für eine Robotersteuer bzw. eine Softwaresteuer zur Kofinanzierung der Sozialsysteme. Dieser Vorschlag ist keineswegs so neu, wie er aussieht. Bereits vor 40 Jahren wurde in Deutschland intensiv darüber diskutiert, die Arbeitgeberanteile nicht mehr nur an den sozialversicherungspflichtigen Löhnen zu bemessen, sondern an der gesamten betrieblichen Wertschöpfung, also der Summe aus Arbeitsentgelten, Mieten und Pachten, Fremdkapitalzinsen, Gewinnen sowie verdienten Abschreibungen. Diese deutliche Verbreiterung der Bemessungsgrundlage der Arbeitgeberanteile wurde in den frühen 1980er Jahre verworfen. Simulationsrechnungen hatten klar gezeigt, dass die damit verbundenen Belastungen des Produktionsfaktors Kapital mittel- und langfristig zu Arbeitsplatzverlusten führen würden.

Allerdings stand die Welt in den vergangenen 35 Jahren keineswegs still. Aktuelle Simulationsrechnungen der PROGNOSE AG im Auftrage des HRI zeigen, dass bei einer - gesamtwirtschaftlich aufkommensneutralen - Umbasierung der Arbeitgeberbeiträge die damit verbundenen Belastungen des Faktors Kapital keineswegs zu einem gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsabbau führen würden. Im Gegenteil, eine Ausweitung der Beschäftigung könnte sogar befördert werden. Angesichts der bevorstehenden technologischen Umwälzungen und der damit verbundenen Lohnquotenentwicklung verdient eine Wertschöpfungsabgabe eine gleichermaßen sorgfältige wie vorurteilsfreie, auf Simulationsrechnungen gestützte Diskussion. Große Probleme verlangen manchmal eben auch mutige Antworten. Eine Vogel-Strauß-Strategie hilft jedenfalls sicher nicht.