

Bestimmungsgründe und gesamtwirtschaftliche Bedeutung von Produzenten- und Konsumentenlohn

Löhne haben gesamtwirtschaftlich betrachtet einen zentralen Doppelcharakter: Einerseits bilden sie für die Unternehmen den größten Kostenfaktor, andererseits stellen sie für die privaten Haushalte die wichtigste Einkommensquelle dar. Aus Sicht des Arbeitnehmers ist der in Konsumeinheiten bewertete Nettoverdienst, der (reale) Konsumentenlohn, maßgeblich, wohingegen die Unternehmen ihre Entscheidungen an den Arbeitskosten bezogen auf die erwarteten Absatzpreise, dem (realen) Produzentenlohn, ausrichten. Zwischen den Produzenten- und den Konsumentenlohn schiebt sich – wie ein Keil – vor allem die Belastung mit Steuern und Sozialbeiträgen. Ein großer beziehungsweise wachsender Steuer- und Abgabenkeil, wie er in Deutschland für die neunziger Jahre festzustellen ist, bringt nicht nur erhebliche Wohlfahrtsverluste mit sich. Er erschwert auch die Tarifpolitik und kann nicht zuletzt auf Grund seiner anreiz- und nachfragehemmenden Wirkung zu einer Verhärtung der Arbeitslosigkeit führen. Die moderaten Lohnabschlüsse für die Jahre 2000 und 2001 sowie die insbesondere für das nächste Jahr geplante Absenkung der Abgabenbelastung weisen deshalb gesamtwirtschaftlich und beschäftigungspolitisch in die richtige Richtung.

Tarifverdienste, Effektivverdienste und Lohndrift

Tarifentgelte

Im Zentrum der Lohnentwicklung in Deutschland stehen die zwischen den Sozialpartnern ausgehandelten Tarifentgelte. Sie bilden für die tarifgebundenen Unternehmen sowie die in Gewerkschaften organisierten Arbeitnehmer die Basis der Arbeitsvergütungen. Nach Angaben des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung bestehen in Deutschland trotz der mancherorts erkennbaren „Tarifflucht“ und dem tendenziellen Rückgang im gewerkschaftlichen Organisationsgrad Tarifverträge auf Verbands- oder Firmenebene für Wirtschaftszweige beziehungsweise Unternehmen, in denen rund 90 % der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer tätig sind.

Wie aus der Tarifverdienststatistik der Bundesbank hervorgeht, erhöhten sich die Tarifvergütungen in Deutschland von 1991 bis 1999 unter Einschluss tarifvertraglicher Nebenabreden (wie insbesondere Urlaubs- und Weihnachtsgeld) auf Monatsbasis um insgesamt 38,3% oder um jahresdurchschnittlich 4,1%. Dahinter verbergen sich jedoch recht unterschiedliche Entwicklungen im Verlauf des vergangenen Jahrzehnts. Zu Beginn der neunziger Jahre waren sowohl wegen der damals recht kräftig ausgefallenen Tarifabschlüsse in Westdeutschland als auch auf Grund der von den Gewerkschaften angestrebten raschen Anpassung ostdeutscher Tarifvergütungen an entsprechende westdeutsche Standards überdurchschnittliche Zuwachsraten zu verzeichnen. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre hingegen fielen

die Anhebungen der Tarifverdienste vor dem Hintergrund eines engeren Verteilungsspielraums und eines günstigen Preisklimas insgesamt betrachtet recht moderat aus.

Hierbei ist auch die rückläufige tarifliche Jahresarbeitszeit in Rechnung zu stellen, was sich in entsprechend höheren Zuwachsraten der Verdienste auf Stundenbasis niederschlug. Der Verzicht auf sonst mögliche Einkommenserhöhungen zu Gunsten vermehrter Freizeit lässt sich in den neunziger Jahren auf gut einen Drittel Prozentpunkt pro Jahr veranschlagen. Gleichwohl spielte der tarifliche Arbeitszeitfaktor eine deutlich geringere Rolle als in Westdeutschland in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre. Für den Trend in der Arbeitszeitverkürzung war – wie schon bei der Verdienstkomponekte – die rasche Konvergenz zwischen Ost- und Westdeutschland von besonderer Bedeutung. So nahm die tarifliche Arbeitszeit von 1991 bis 1999 in den neuen Ländern um ½ % pro Jahr ab, während es im alten Bundesgebiet jahresdurchschnittlich ¼ % war. Inzwischen ist die Angleichung der Urlaubsdauer weitgehend abgeschlossen, während die tarifliche Wochenarbeitszeit im Osten 1999 mit 39¼ Stunden diejenige im Westen noch um knapp zwei Stunden überstieg.¹⁾

*Tarifliche
Arbeitszeit*

Die Höhe der effektiven Bruttoverdienste wird durch den Abschluss von Tarifverträgen für deren Laufzeit weitgehend, aber keineswegs vollständig festgelegt. Je nach relativer Stärke der Arbeitskräftenachfrage weichen die tat-

*Lohndrift
und Effektiv-
verdienste*

¹ Vgl. zum Beispiel: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), WSI-Tarifhandbuch 2000, Frankfurt am Main.

sächlich gezahlten Löhne und Gehälter sowohl in ihrer Höhe als auch in ihrer Entwicklung von den Tarifverdiensten ab. Im hier betrachteten Zeitraum nahmen die Effektivverdienste um jahresdurchschnittlich 3,3 % zu; sie blieben damit jährlich um drei Viertel Prozentpunkte hinter den Tarifverdiensten (auf Monatsbasis) zurück. Diese durchweg negative Lohndrift in der letzten Dekade steht in deutlichem Gegensatz zur Entwicklung in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre, als die Effektivverdienste weitgehend im Einklang mit den Tarifvergütungen gestiegen waren.

*Komponenten
der Lohndrift*

Die negative Lohndrift (auf Monatsbasis) lässt sich konzeptionell zum einen auf Abweichungen der tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden von der tarifvertraglich vereinbarten Arbeitszeit zurückführen, der so genannten Zeitdrift. Zum anderen spiegeln sich hierin unterschiedliche Entwicklungen von effektiven und tariflichen Stundenvergütungen wider. Beide Komponenten sind jedoch nicht unabhängig voneinander zu sehen. Beispielsweise können vermehrte Überstunden sowohl zu einer Zunahme der Zeitdrift als auch infolge von Überstundenzuschlägen zu einer positiven Lohndrift auf Stundenbasis führen. Gleichwohl gibt eine Zerlegung der Lohndrift in diese beiden Komponenten näheren Aufschluss über die Ursachen ihrer seit Anfang der neunziger Jahre rückläufigen Tendenz.

Zeitdrift

Die Zeitdrift, in der sich vor allem Teilzeiteffekte, Überstunden und Ausfallstunden auf Grund von Kurzarbeit und Krankheit niederschlagen,²⁾ war über den gesamten hier betrachteten Zeitraum gesehen sogar leicht positiv. Zurückzuführen ist dieser Befund insbe-

Tarifverdienste, Effektivverdienste und Lohndrift

Zeit/Zeitraum	Tarifverdienste 1)	Effektivverdienste 2)	Lohndrift 3)
1991 = 100			
1992	111,0	110,5	99,6
1993	118,2	115,6	97,8
1994	121,6	118,1	97,1
1995	127,2	122,2	96,1
1996	130,3	124,5	95,6
1997 p)	132,2	125,5	94,9
1998 p)	134,6	127,3	94,6
1999 p)	138,3	129,6	93,8
% gegen Vorjahr			
1992	11,0	10,5	-0,4
1993	6,5	4,6	-1,8
1994	2,9	2,2	-0,7
1995	4,6	3,5	-1,1
1996	2,4	1,9	-0,5
1997 p)	1,5	0,8	-0,7
1998 p)	1,8	1,5	-0,3
1999 p)	2,8	1,8	-0,9
1991-1999 4)	4,1	3,3	-0,8

1 Tariflohn- und -gehaltsniveau auf Monatsbasis. — 2 Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer im Inland. Quelle: Statistisches Bundesamt. — 3 Abweichung der Löhne und Gehälter je Arbeitnehmer von den Tarifverdiensten auf Monatsbasis. — 4 Jahresdurchschnittliche Veränderung in %.

Deutsche Bundesbank

sondere auf die mit 3,4 % außergewöhnlich große Zeitdrift im Jahr 1992. Hierin spiegelt sich primär der Sachverhalt wider, dass die Zahl der Kurzarbeiter in Ostdeutschland nach einer massiven Ausweitung im Jahr 1991 um über 1,2 Millionen im folgenden Jahr zurückgeführt wurde. Darüber hinaus überstieg 1992 die Zahl der Arbeitstage die des Vorjahres um 1½ %. Ohne das außergewöhnliche Jahr 1992 gerechnet, war demnach in der zurückliegenden Dekade eine negative Zeitdrift von einem viertel Prozent pro Jahr zu verzeichnen. Dies ist in erster Linie Ausdruck einer zunehmenden Inanspruchnahme von Teilzeitarbeit, die vor allem wegen der kräftigen Ausweitung der geringfügigen Beschäfti-

2 Für einzelne Jahre können auch Kalenderbesonderheiten auf Grund der unterschiedlichen Anzahl von Arbeitstagen eine Rolle spielen.

gungsverhältnisse für sich genommen sogar mit einem halben Prozentpunkt pro Jahr zu Buche schlägt. Ein partielles Gegengewicht hierzu bildete der in Westdeutschland im Verlauf der neunziger Jahre rückläufige Krankenstand sowie die abnehmende Bedeutung der Kurzarbeit.

*Lohndrift auf
Stundenbasis*

In längerfristiger Perspektive war jedoch die Lohndrift auf Stundenbasis für das Auseinanderlaufen von Tarif- und Effektivverdiensten von größerer Bedeutung. Je Stunde gerechnet blieb die Zunahme der Bruttoverdienste im Zeitraum von 1991 bis 1999 um insgesamt 7 1/2 Prozentpunkte oder um einen Prozentpunkt pro Jahr hinter der Erhöhung der Tarifentgelte zurück. Diese Schere kann vornehmlich als Indiz einer aus Unternehmenssicht zu kräftigen Anhebung der Tarifvergütungen gewertet werden, der die Firmen durch Abbau übertariflicher Leistungen, durch Aufweichung der Tarifbindung oder durch expliziten Verzicht auf Mitgliedschaft in einem Arbeitgeberverband entgegenzuwirken versuchten. Letzteres dürfte in den frühen neunziger Jahren vor allem in Ostdeutschland von großer Bedeutung gewesen sein, um den tarifbedingten Kostenschub etwas zu entschärfen. In jüngerer Zeit kommt hinzu, dass Unternehmen in beiden Teilen Deutschlands wohl vermehrt die in den letzten Jahren per Tarifvertrag geschaffenen erweiterten Flexibilisierungsmöglichkeiten genutzt haben, um die Arbeitszeit beispielsweise über Arbeitszeitkonten stärker mit den betrieblichen Erfordernissen in Einklang zu bringen. Dadurch konnten die üblichen Überstundenzuschläge zum Teil vermieden werden.

Produzentenlohn, Konsumentenlohn und Abgabenkeil

Löhne üben einen entscheidenden Einfluss sowohl auf die Nachfrage nach Arbeit und das inländische Güterangebot als auch auf die Ertragslage und Preisbildung der Unternehmen aus. Für den Arbeitgeber sind bei gegebener Arbeitsproduktivität und bestehendem Preisniveau die insgesamt anfallenden Kosten des Arbeitseinsatzes die relevante Entscheidungsgröße für die Arbeitsnachfrage und Faktorkombination. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht umfassen dabei die Lohnkosten sowohl die Direktentgelte als auch sämtliche Lohnzusatzkosten, die nicht notwendigerweise in einem engen, direkten Verhältnis zur Arbeitsleistung stehen müssen.³⁾ Die Kostenstruktur ist nicht zuletzt für die Aufteilung eines gegebenen Arbeitsvolumens in Arbeitsstunden und Beschäftigte wichtig. Dabei gilt grundsätzlich: Je stärker der Fixkostencharakter des Arbeitskostenblocks und je geringer die betrieblich variablen oder gewinnabhängigen Elemente sind, umso niedriger (insbesondere in unsicheren Wirtschaftsphasen) ist die Anzahl der nachgefragten Arbeitskräfte und umgekehrt.

*Produzenten-
lohn*

Welche Aufwendungen im Einzelnen zu den Arbeitskosten zu rechnen sind, wird von der Statistik unterschiedlich beantwortet. Während der im vierjährigen Rhythmus (zuletzt 1996) durchgeführten Arbeitskostenerhebung für das Produzierende Gewerbe und

*Statistische
Grundlagen für
Arbeitskosten-
berechnungen*

³ Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht umfassen die Arbeitskosten nicht nur die Lohnkosten für die Arbeitnehmer, sondern auch den (kalkulatorischen) Unternehmerlohn, der nicht dem unternehmerischen Gewinn zugerechnet werden darf.

ausgewählte Dienstleistungsbereiche ein umfassenderes und stärker disaggregiertes Konzept zu Grunde liegt, empfiehlt sich bei gesamtwirtschaftlichen Analysen nicht zuletzt aus Gründen der zeitnahen Verfügbarkeit der Daten der Arbeitskostenbegriff der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Dieses Arbeitnehmerentgelt enthält zusätzlich zu den Effektivverdiensten die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung.

Lohnzusatzkosten

Die so genannten Lohnzusatzkosten, die neben den gesetzlich fixierten Sozialabgaben auch Leistungen der Arbeitgeber für die betriebliche Altersvorsorge sowie unterstellte Sozialbeiträge für die Beamten umfassen, sind in der letzten Dekade um jahresdurchschnittlich 4,7 % und damit weitaus stärker als die Bruttoverdienste gestiegen. Hierin schlägt sich vor allem die Anhebung der Beitragssätze zur Sozialversicherung nieder, die Ende 1999 mit insgesamt 41¼ % um sechs Prozentpunkte höher waren als Anfang 1991. Im Ergebnis verteuerte sich der Faktor Arbeit für die Unternehmen, je Arbeitnehmer gerechnet, im Zeitraum von 1991 bis 1999 um 32,3 % beziehungsweise um 3,6 % pro Jahr. Im Jahresdurchschnitt ist dabei rund ein Drittel Prozentpunkt dieser Zunahme der Arbeitskosten auf die erhöhten Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung zurückzuführen. Ihr Anteil an den gesamten Arbeitskosten vergrößerte sich folglich im Verlauf des letzten Jahrzehnts von gut 18 % auf annähernd 20 %. Spiegelbildlich hierzu ging in dieser Zeit der Anteil der Bruttoverdienste an den Arbeitskosten von fast 82 % auf nunmehr 80 % zurück.

Auch die Arbeitnehmer bekamen den stärkeren Zugriff des Staates in Form höherer Sozialabgaben zu spüren. Daneben wirkte sich aus, dass die auf den Bruttoverdienst zu entrichtende Lohnsteuer (einschließlich Solidaritätszuschlag)⁴⁾ trotz verschiedener Steuererleichterungen (wie etwa der starken Anhebung des steuerfreien Grundbetrages) auf Grund der progressiven Ausgestaltung des Tarifs überproportional gestiegen ist.⁵⁾ So blieb in den neunziger Jahren die Ausweitung der Nettoverdienste je Arbeitnehmer mit jahresdurchschnittlich 2,1 % im Mittel um mehr als einen Prozentpunkt pro Jahr hinter der Verbesserung der Bruttobezüge zurück.⁶⁾ Im Vergleich zu den für die Unternehmen relevanten Arbeitskosten belief sich der Rückstand der den privaten Haushalten zufließenden Nettovergütungen, gemessen an den

Abgaben auf Bruttoverdienste

4 Gegebenfalls wäre noch die Kirchensteuer zu berücksichtigen.

5 Allerdings wird der Anstieg der Lohnsteuer in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen auch von zwei statistischen Sondereffekten beeinflusst. Erstens wird die Lohnsteuer rein rechnerisch durch den Wegfall des zuvor im Quellenabzug berücksichtigten Kinderfreibetrages (bei gleichzeitiger Aufbesserung des als Einkommensübertragung behandelten Kindergeldes) auf Grund der im Rahmen des Jahressteuergesetzes 1996 vorgenommenen Neuregelung des Familienleistungsausgleichs ab dem Jahr 1996 höher ausgewiesen. In die gleiche Richtung wirkt die ebenfalls im Jahr 1996 in Kraft getretene Änderung der Eigenheimförderung. Im Unterschied zu dem bis dahin gewährten Sonderausgabenabzug, der größtenteils die Lohnsteuer schmälerte, wird die bei Anträgen ab dem Jahr 1996 gezahlte Eigenheimzulage in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen als Vermögensübertragung gebucht. In der Übergangszeit bis 2004, in der beide Systeme nebeneinander laufen, kommt es daher zu Verschiebungen zwischen Lohnsteuer und Vermögensübertragungen.

6 Dabei wird vereinfachend angenommen, dass die im Quellenabzugsverfahren erhobene Lohnsteuer mit der endgültigen Steuerlast auf die betreffenden Arbeitentgelte identisch ist. Auf Grund von Nachzahlungen beziehungsweise Erstattungen im Rahmen der Veranlagung können diese beiden Größen jedoch voneinander abweichen.

Arbeitnehmerentgelt, Abgaben und Nettoverdienst *)
– je Arbeitnehmer im Inland –

Zeit/Zeitraum	Arbeitnehmerentgelt	Sozialbeiträge der Arbeitgeber	Durchschnittlicher Bruttoverdienst	Abzüge (Lohnsteuer und Sozialbeiträge der Arbeitnehmer)	Durchschnittlicher Nettoverdienst
	Tsd DM				
1991	48,2	8,7	39,4	12,1	27,4
1992	53,3	9,7	43,6	13,8	29,8
1993	55,6	10,0	45,6	14,4	31,2
1994	57,4	10,8	46,6	15,3	31,3
1995	59,6	11,4	48,2	16,6	31,6
1996	60,9	11,8	49,1	17,4	31,7
1997 p)	61,8	12,3	49,5	18,0	31,5
1998 p)	62,6	12,4	50,2	18,3	31,9
1999 p)	63,8	12,6	51,1	18,7	32,4
	in % des Arbeitnehmerentgelts				
1991	100,0	18,1	81,9	25,1	56,8
1992	100,0	18,2	81,8	26,0	55,9
1993	100,0	18,0	82,0	25,9	56,2
1994	100,0	18,8	81,2	26,6	54,6
1995	100,0	19,1	80,9	27,8	53,1
1996	100,0	19,3	80,7	28,6	52,1
1997 p)	100,0	19,9	80,1	29,2	50,9
1998 p)	100,0	19,8	80,2	29,2	51,0
1999 p)	100,0	19,8	80,2	29,3	50,9
	% gegen Vorjahr				
1992	10,6	10,8	10,5	14,5	8,8
1993	4,3	3,1	4,6	3,9	4,9
1994	3,2	7,9	2,2	6,2	0,3
1995	3,9	5,9	3,5	8,5	1,0
1996	2,1	3,2	1,9	5,0	0,2
1997 p)	1,5	4,2	0,8	3,7	-0,8
1998 p)	1,4	1,0	1,5	1,4	1,5
1999 p)	1,8	1,9	1,8	2,3	1,5
1991–1999 1)	3,6	4,7	3,3	5,6	2,1

* Eigene Berechnungen unter Verwendung von Angaben des Statistischen Bundesamtes; Abweichungen in den

Summen rundungsbedingt. — 1 Jahresdurchschnittliche Veränderung in %.

Zuwachsraten in der letzten Dekade, sogar auf anderthalb Prozentpunkte pro Jahr.

*Keil an direkten
Abgaben in den
neunziger
Jahren weiter
gestiegen ...*

Im Ergebnis hat sich damit der Keil an direkten Abgaben zwischen dem Nachfragepreis und dem Angebotspreis des Faktors Arbeit im betrachteten Zeitraum vergrößert. Flossen den privaten Haushalten im Jahr 1991 noch fast 57 % der von den Unternehmen geleisteten Arbeitsentgelte direkt zu, so waren es sechs Jahre später lediglich knapp 51%. Damit hat sich der seit längerem zu beobachtende Trend einer zunehmenden Abgabenbelastung des Faktors Arbeit in den neunziger Jahren noch fortgesetzt. Anfang der sechziger Jahre belief sich die durchschnittliche Abgabenbelastung auf weniger als 30 %, zu Beginn der siebziger Jahre betrug sie rund ein Drittel und zu Beginn der achtziger Jahre etwas mehr als 40 %. Für die Arbeitnehmer haben damit die Löhne und Gehälter im Rahmen ihres verfügbaren Einkommens, das seinerseits die privaten Konsummöglichkeiten weitgehend bestimmt und damit die inländische Güternachfrage mitprägt, an Bedeutung verloren. Die gestiegene Durchschnittsbelastung spiegelt die inzwischen erreichte Höhe der Grenzbelastung allerdings nur unvollkommen wider. Dies war dem Ertrag von Bildungsinvestitionen sicherlich abträglich, ebenso wie es die Bereitschaft, Arbeit anzubieten und dem Erwerbswunsch nachzugehen, geschmälert haben dürfte. Im Übrigen verdient Beachtung, dass der steuerliche Charakter der Sozialabgaben im Laufe der Jahre zugenommen haben dürfte und der Anstieg der Gesamtabgabenbelastung immer weniger unter Hinweis auf Äquivalenzaspekte relativiert werden kann.

Der zunehmende fiskalische Zugriff hat im Ergebnis außerdem den realen Verteilungsspielraum der Tarifpartner immer mehr eingeengt. Die staatliche Inanspruchnahme des gesamtwirtschaftlichen Verteilungsspielraums zur Finanzierung der Leistungen des sozialen Sicherungssystems über die Anhebung der gesetzlichen Personalzusatzkosten dürfte den Lohnfindungsprozess belastet und den Abbau der Arbeitslosigkeit erschwert haben. Dies gilt wohl insbesondere für jene Teilbereiche des Arbeitsmarktes, die relativ lohnpfänglich reagieren und dem internationalen Wettbewerb in hohem Maße ausgesetzt sind oder bei denen ein Ausweichen in die Schattenwirtschaft möglich ist. Auch für den Strukturwandel in Richtung arbeitsintensive Dienstleistungsbranchen war diese Entwicklung sicherlich störend.

In den letzten beiden Jahren konnte immerhin eine gewisse Stabilisierung in der Relation von Arbeitskosten und Nettoverdiensten erreicht werden. In den kommenden Jahren ist mit einer leichten Verbesserung zu rechnen. Hierzu dürfte zum einen die Anfang 2001 vorgesehene Senkung der Einkommensbesteuerung und zum anderen die im April 1999 im Rahmen der „ökologischen Steuerreform“ eingeleitete stufenweise Absenkung der Beitragssätze zur Rentenversicherung beitragen. Gleichwohl ist, soweit zurzeit erkennbar, nicht davon auszugehen, dass sich die in den neunziger Jahren fortgesetzte Spreizung von Produzenten- und Konsumentenlohn in absehbarer Zukunft stark zurückbilden wird. Damit dürfte Deutschland beim Produktionsfaktor Arbeit im internationalen Vergleich

*... und zuletzt
auf hohem
Niveau
stabilisiert*

Produzentenlohn und Konsumentenlohn *)

Veränderung gegen Vorjahr in %

Zeit / Zeitraum	Produzentenlohn 1)	Konsumentenlohn 2)	Abgaben- und Preiskeil 3)	davon:	
				Abgabenkomponente 4)	Preis-komponente
1992	5,6	4,2	0,7	0,9	- 0,2
1993	1,1	1,1	0,0	- 0,3	0,3
1994	0,8	- 2,2	1,7	1,6	0,1
1995	1,3	- 0,8	1,1	1,5	- 0,4
1996	1,2	- 1,6	1,5	1,0	0,5
1997 p)	0,9	- 2,5	1,7	1,2	0,6
1998 p)	0,5	0,6	0,0	- 0,1	0,0
1999 p)	1,5	0,8	0,4	0,2	0,2
1991 – 1999 5)	1,6	- 0,1	0,9	0,7	0,2

* Je Arbeitnehmer im Inland. Eigene Berechnungen unter Verwendung von Angaben des Statistischen Bundesamtes. — 1 Reale Arbeitskosten; Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer, deflationiert mit dem um Effekte der indirekten Besteuerung bereinigten Deflator des Bruttoinlandsprodukts. — 2 Reale Nettoverdienste; Nettolöhne

und -gehälter je Arbeitnehmer, deflationiert mit dem Deflator der Konsumausgaben der privaten Haushalte. — 3 Veränderung in Prozentpunkten. — 4 Summe der direkten Abgaben. — 5 Jahresdurchschnittliche Veränderung in % bzw. Prozentpunkten.

Deutsche Bundesbank

weiterhin zu den „Hochabgabelländern“ zählen.⁷⁾

Berücksichtigung der unterschiedlichen Preisentwicklung

Der „Keil“, der sich zwischen Produzenten- und Konsumentenlohn schiebt, wird aber nicht nur von der direkten Abgabenbelastung des Faktors Arbeit bestimmt, sondern auf gesamtwirtschaftlicher Ebene auch von den Preisrelationen zwischen Verbraucher- und Erzeugerstufe (vgl. hierzu die Erläuterungen auf S. 23). Unter Anreiz- und Beschäftigungsaspekten kommt dem realen marginalen Abgabenkeil, der auf die effektive Grenzbelastung des Arbeitseinsatzes abstellt, eine besondere Bedeutung zu. Sowohl aus Unternehmens- als auch aus Arbeitnehmersicht ist in zeitlicher Perspektive nämlich nicht nur von Interesse, wie sich Lohnkosten und Nettoverdienste in nominaler Rechnung verändert

haben. Letztlich steht die Entwicklung der Löhne in realer Rechnung im Vordergrund. Bei einer solchen Betrachtung ist außerdem stets zu bedenken, ob die Preisentwicklung im Einklang mit den stabilitätspolitischen Vorgaben steht. Eine Senkung überhöhter realer Arbeitskosten auf inflatorischem Weg widerspricht diesem Erfordernis. Für die Ertragsrechnung der Unternehmen ist der Nettoabsatzpreis (ohne indirekte Steuern) der von ihnen hergestellten Produkte ausschlaggebend. Für die Arbeitnehmer hingegen kommt es vor allem darauf an, welche Konsummöglichkeiten ihnen die Lohneinkünfte bieten. Daher sind die Verbraucherpreise die geeig-

7 Vgl.: Europäische Kommission, Abgaben und Sozialleistungssysteme als Anreize zur Arbeitsaufnahme und Arbeitsplatzschaffung, Europäische Wirtschaft, Nr. 69, 1999, S. 159–183.

Das Konzept des „Steuerkeils“ am Arbeitsmarkt

Die staatlichen Steuern und Sozialabgaben, die auf dem Produktionsfaktor Arbeit lasten, treiben einen Keil zwischen den Nachfragepreis der Arbeit (Produzentenlohn) und den Angebotspreis der Arbeit (Konsumentenlohn).¹⁾ Dies führt in der Regel zu Ausweichreaktionen der Betroffenen, wobei derartige Substitutionseffekte vor allem von der Höhe des (effektiven) Grenzsteuersatzes sowie der Länge des Zeithorizonts beeinflusst werden. Dabei steigen im Allgemeinen die Effizienzverluste am Arbeitsmarkt mit zunehmender Belastung überproportional stark an. Langfristig entscheiden (unabhängig von der Zahllast) bei gegebenem Steuerkeil die Elastizitäten des Arbeitsangebots und der Arbeitsnachfrage über die tatsächliche Lastenverteilung und damit auch über das Verhältnis der Kosten- und Einkommenseffekte des Steuerkeils. Der Steuerkeil (θ) selbst misst die Abweichung zwischen Produzentenlohn (w_p) und Konsumentenlohn (w_c). Normiert auf den Produzentenlohn heißt das:

$$(1) \quad \theta = (w_p - w_c) / w_p$$

Aus Arbeitgebersicht umfassen die nominalen Lohnkosten die Direktentgelte und die Gesamtheit der Lohnzusatzkosten. In der Terminologie der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ist dies gleichbedeutend mit den Arbeitnehmerentgelten, die sich aus den Bruttolöhnen und -gehältern und den Sozialbeiträgen der Arbeitgeber zusammensetzen. Bezeichnet man mit w_{br} den Bruttoverdienst je Arbeitnehmer und mit τ_{Ag} die Relation der Sozialbeiträge der Arbeitgeber zu diesen Bruttoverdiensten, so gilt bei einem Abgabepreis von P_Y für den (realen) Produzentenlohn je Arbeitnehmer gerechnet:

$$(2) \quad w_p = w_{br} \cdot (1 + \tau_{Ag}) / P_Y$$

Aus Arbeitnehmersicht hingegen sind die Nettoverdienste relevant, die sich aus den Bruttoverdiensten nach Abzug der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung und der Lohnsteuer (einschließlich Solidaritätszuschlag) der Arbeitnehmer ergeben. Werden die Anteile der Arbeitnehmerbeiträge und der Lohnsteuer an den Bruttoentgelten mit τ_{An} und τ_T bezeichnet und berücksichtigt man zudem noch den Einfluss der indirekten Besteuerung (τ_c) auf die Konsumgüterpreise, lässt sich der reale Konsumentenlohn je Arbeitnehmer darstellen als:

$$(3) \quad w_c = w_{br} \cdot (1 - \tau_{An} - \tau_T) / [P_C \cdot (1 + \tau_c)]$$

Aus (1) bis (3) ergibt sich damit für den Steuerkeil näherungsweise:

$$(4) \quad \theta = \frac{\tau_T + \tau_{SV} + \tau_c + \tau_P}{1 + \tau_c + \tau_P}$$

¹ Vgl. auch: Lindbeck, Assar, *Unemployment and Macroeconomics*, Cambridge 1993.

wobei τ_{SV} für den zusammengefassten Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil an den Sozialversicherungsbeiträgen steht und $\tau_P = (P_C - P_Y) / P_Y$ die unterschiedliche Entwicklung der Abgabepreise und der Verbraucherpreise (vor Steuern) wiedergibt (was neben τ_c als Bestandteil des „Preiskeils“ interpretiert werden kann).

Der Preiskeil wird bei gesamtwirtschaftlicher Betrachtung auch von Verschiebungen der Terms of Trade bestimmt. Eine Verschlechterung der Terms of Trade etwa durch eine Verteuerung der Importpreise verengt den realen Verteilungsspielraum im Inland. Der Preiskeil wirkt damit wie eine Steuer auf inländische Einkommen zu Gunsten des Auslands.

Die Beziehung zwischen Produzentenlohn und Konsumentenlohn lässt sich auch wie folgt ausdrücken:

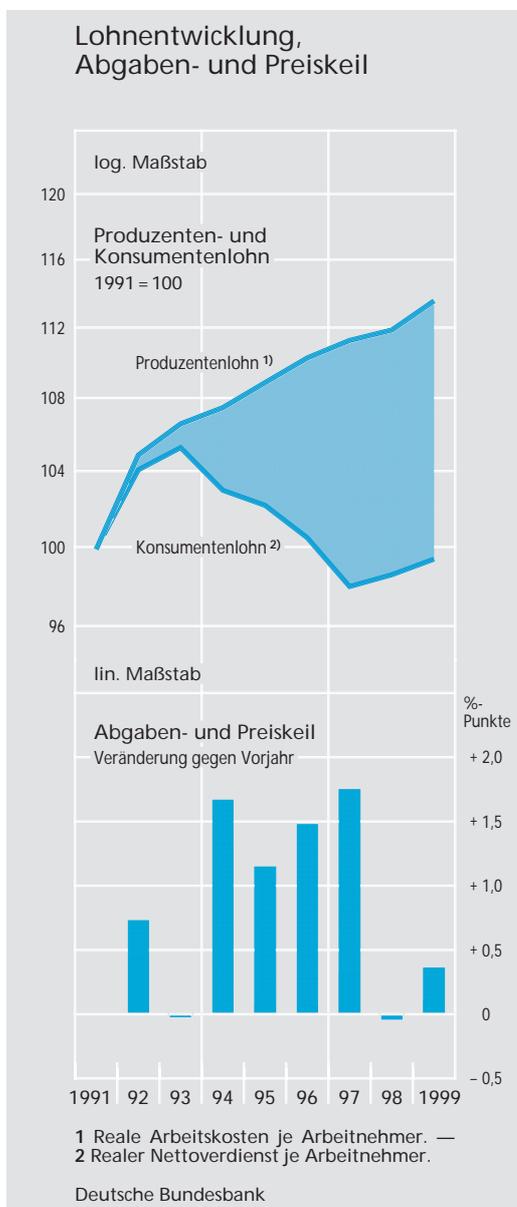
$$(5) \quad w_p = \left(1 + \frac{\theta}{1 - \theta}\right) \cdot w_c = \frac{1 + \tau_c + \tau_P}{1 - \tau_T - \tau_{SV}} \cdot w_c$$

Der Ausdruck im Zähler des Quotienten ist geldpolitisch von besonderem Interesse, da er diejenigen Faktoren angibt, die direkt auf die Verbraucherpreise wirken.

Die unter dem Gesichtspunkt von Anreiz- und Beschäftigungseffekten wichtige Grenzabgabenbelastung weicht von der durchschnittlichen Belastungsquote insoweit ab, als auch bei unverändertem Abgaberecht das Aufkommen aus der Lohnsteuer progressionsbedingt steigt und Sozialabgaben von einer unteren Geringverdienergrenze an nur bis zur oberen Beitragsbemessungsgrenze erhoben werden. Beide Sachverhalte kann man in der so genannten Residualeinkommenselastizität zum Ausdruck bringen. Diese Kennziffer zeigt an, in welchem Umfang eine relative Veränderung des Produzentenlohns eine relative Veränderung des Konsumentenlohns bewirkt. Bezeichnet man die durchschnittliche Effektivbelastung mit θ und die effektive Grenzbelastung mit θ' , so gilt für die Residualelastizität (η):

$$(6) \quad \eta = \frac{1 - \theta'}{1 - \theta}$$

Hierbei ist auch zu bedenken, dass insbesondere bei niedrigen Einkommen der Verlust von Sozialleistungen bei der Aufnahme einer abgabepflichtigen Beschäftigung de facto zu einer sehr hohen (impliziten) Grenzbelastung führen kann (die Residualelastizität ist auf Grund der zu berücksichtigenden Transferenzugsquote entsprechend niedrig), was die Bereitschaft zur Suche und Aufnahme einer Arbeit beeinträchtigt (so genannte Armutsfallenproblematik).



nete Bezugsgröße zur Ermittlung des Arbeitnehmer-Reallohns.

Produzenten- und Konsumentenpreise können deutlich voneinander abweichende Verläufe aufweisen, sei es namentlich wegen der Belastung des Konsums mit speziellen oder allgemeinen Verbrauchsteuern oder wegen Preisverschiebungen im Außenhandel (Terms-of-Trade-Effekt). So überstieg der Preisauf-

trieb auf der Verbraucherstufe die Teuerung der inländischen Produktion (gemessen an dem um indirekte Steuern bereinigten BIP-Deflator) in den Jahren 1996 und 1997 um jeweils rund einen Prozentpunkt. Auch im Jahr 2000 dürfte die Inflationsrate auf der Konsumentenebene diejenige auf der inländischen Produzentenebene wegen der starken Verteuerung von Erdöl sowie der niedrigeren Bewertung des Euro an den Devisenmärkten und der höheren Energiebesteuerung erheblich übertreffen.

In den neunziger Jahren insgesamt belief sich der Beitrag der Preiskomponente an der Zunahme des so genannten Abgaben- und Preiskeils auf durchschnittlich 0,2 Prozentpunkte pro Jahr, wovon etwa zwei Drittel auf die gestiegene indirekte Besteuerung zurückzuführen sind. Somit betrug in realer Betrachtung der Abstand in den Veränderungsraten von Arbeitskosten und Nettovergütungen eindreiviertel Prozentpunkte pro Jahr. Einerseits erhöhten sich die preisbereinigten Arbeitskosten – hier näherungsweise mit dem steuerbereinigten BIP-Deflator gerechnet – in den neunziger Jahren um durchschnittlich 1,6%. Andererseits waren die realen Nettoverdienste je Arbeitnehmer insgesamt betrachtet leicht rückläufig, wobei das überhöhte Ausgangsniveau insbesondere in den frühen neunziger Jahren und der insgesamt enge reale Verteilungsspielraum im letzten Jahrzehnt bei einer tendenziell weiteren Zunahme der strukturellen Arbeitslosigkeit mit ins Bild gehören.

*Abgabenkeil
in realer
Rechnung*

Abgabenkeil, Lohnentwicklung und Beschäftigung

*Produzenten-
lohn und
Arbeits-
nachfrage*

Für die Nachfrage der Unternehmen nach Arbeit und damit für die Höhe der Beschäftigung ist der Produzenten-Reallohn, das heißt das Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer bezogen auf den Preis der inländischen Wertschöpfung, eine wichtige Bestimmungsgröße. Je höher der von den Unternehmen zu entrichtende Reallohn, umso geringer ist in der Regel unter sonst gleichen Bedingungen die Höhe der nachgefragten Arbeit. Aus beschäftigungspolitischer Sicht sollte demnach in den Lohnverhandlungen zwischen den Sozialpartnern auch die erwartete Entwicklung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung nicht außer Acht gelassen werden. Dies gilt umso mehr, als ökonometrische Studien gezeigt haben, dass gesamtwirtschaftlich gesehen der Abgabenkeil aus Sozialversicherungsbeiträgen und Lohnsteuer das Beschäftigungsniveau negativ beeinflusst.⁸⁾ Darüber hinaus muss in den Tarifverhandlungen bei der Würdigung der Preiskomponente den Terms-of-Trade-Effekten ebenso wie den Preiswirkungen von Änderungen bei den indirekten Steuern Rechnung getragen werden. Die aus Terms-of-Trade-Verschlechterungen oder Anhebungen indirekter Steuern resultierende „Vorab-Verteilung“ zu Gunsten des Auslands oder des Staates darf nicht Anlass für Tarifkonflikte auf Kosten von Beschäftigungsmöglichkeiten sein.⁹⁾

*Negative
Arbeitsmarkt-
effekte in den
neunziger
Jahren*

Die schubartige Verteuerung des Faktors Arbeit zu Beginn der neunziger Jahre, verursacht sowohl durch die damals recht kräftig ausgefallenen Tarifabschlüsse in West-

deutschland als auch durch die rasche Annäherung der ostdeutschen Tarifvergütungen an entsprechende westdeutsche Standards, hinterließ spürbare Folgen am Arbeitsmarkt. Innerhalb von drei Jahren bis Ende 1993 ging die Anzahl der beschäftigten Arbeitnehmer in Deutschland um annähernd 2 Millionen Personen zurück. Zwar hat hierbei der notwendige Anpassungsbedarf der Unternehmen in den neuen Bundesländern an marktwirtschaftliche Rahmenbedingungen eine große Rolle gespielt. Eine stärker an der um entlassungsbedingte Verzerrungen bereinigten Produktivitätsentwicklung und den regionalen Gegebenheiten orientierte Lohnpolitik hätte gleichwohl den Anpassungsprozess, der in Ostdeutschland allein im Verarbeitenden Gewerbe (einschließlich Bergbau) im gleichen Zeitraum zu einem Arbeitsplatzabbau in der Größenordnung von 1,3 Millionen geführt hat, deutlich abmildern können. Aber auch in der westdeutschen Industrie gingen im ersten Drittel der letzten Dekade per Saldo rund eine Million Arbeitsplätze verloren, wobei nur zum Teil das zunehmende „Outsourcing“ von unternehmerischen Aktivitäten eine Rolle gespielt hat. Die hohen Lohnabschlüsse des Jahres 1995, noch verstärkt durch überproportional gestiegene Sozialbeiträge der Arbeitgeber, führten in Verbindung mit der damaligen Aufwertung der D-Mark zu einer spürbaren Abkühlung der wirtschaftlichen Aktivität, was sich mit gewisser zeitlicher Verzögerung ebenfalls negativ auf den Arbeitsmarkt auswirkte.

⁸ Vgl. hierzu etwa: Hansen, Gerd, Unemployment and the Wage Wedge in Germany, Simulations of a Small Cointegrated System, Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 116, 1996, S. 167–183.

⁹ Vgl.: Deutsche Bundesbank, Gesamtwirtschaftliche Anforderungen an eine beschäftigungsfördernde Tarifpolitik, Monatsbericht, Februar 2000, S. 39.

*Moderate Tarif-
abschlüsse
für mehr
Beschäftigung*

Die seitdem von den Sozialpartnern im Wesentlichen verfolgte Grundlinie moderater Tarifabschlüsse hat Ende des vergangenen Jahrzehnts erste Früchte gezeigt. In den Jahren 1998 und 1999 kam es jahresdurchschnittlich betrachtet zu einer leichten Ausweitung der Beschäftigung, wobei aber nicht übersehen werden darf, dass der massive Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen insbesondere 1998 stützend zu Buche schlug. In den kommenden Jahren sind von der Kosten- seite her die Bedingungen für eine nachhaltige Ausweitung der Beschäftigung am „ersten“ Arbeitsmarkt recht günstig einzuschätzen. Hierzu dürften sowohl die jüngsten Tarifvereinbarungen, die wegen der längeren Laufzeit für die Unternehmen auch eine verbesserte Planungssicherheit bedeuten, als auch die von der Bundesregierung angestrebte weitere Senkung der Lohnzusatzkosten beitragen.

*Lohnflexibilität
und Lohn-
spreizung*

Moderate gesamtwirtschaftliche Lohnerhöhungen können zwar für sich genommen einen wichtigen Beitrag dafür leisten, dass der gegenwärtige Konjunkturaufschwung in Deutschland von einer deutlichen Ausweitung der Beschäftigung begleitet wird. Ebenso wichtig ist jedoch eine hinreichende Lohnflexibilität und Lohnspreizung insbesondere im unteren Bereich der Qualifikations- skala. Hier gab es allerdings in den zurücklie- genden Jahren keine nennenswerten Fort- schritte zu verzeichnen. Um gering qualifizier- ten Personen mit niedrigerer Produktivität Be- schäftigungsmöglichkeiten zu erhalten bezie- hungsweise zu eröffnen, gilt es, die Skala des Produzentenlohns besser in Einklang mit dem Produktivitätsprofil zu bringen.

Gleichzeitig ist darauf zu achten, dass der Konsumentenlohn die Einkünfte und sonsti- gen Vorteile (z.B. Verzicht auf Wohnungs- wechsel), die bei Nicht-Erwerbstätigkeit zu er- zielen sind, spürbar überschreitet.¹⁰⁾ Für die Neigung, eine Beschäftigung aufzunehmen, kommt es nämlich auch darauf an, in welcher Relation der Konsumentenlohn zu alternati- ven Einkommensquellen steht, die bei Ver- zicht auf eine „offizielle“ Beschäftigung zur Verfügung stehen. Der dadurch bestimmte Akzeptanzlohn markiert den Mindestlohn des Arbeitsangebots. Dieser Aspekt betrifft pri- mär Personen mit geringer Qualifikation, deren Arbeitsplätze lediglich eine vergleichs- weise niedrige Produktivität aufweisen, so- dass die Marktentlohnung kaum die gestell- ten Ansprüche übersteigen dürfte.

*Akzeptanzlohn
und Arbeits-
angebot*

Um gleichwohl auch diesen Personenkreis besser in den Arbeitsprozess zu (re-)integrie- ren, wäre der gesetzlich festgelegte Teil der Einkünfte bei Nicht-Erwerbstätigkeit zu über- prüfen und der marginale Steuerkeil abzu- bauen. Einen Ansatz für den zweiten Weg bil- den derzeit Modellversuche, die im Rahmen des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit beschlossen wurden und im zweiten Halbjahr 2000 beginnen sol- len. Diese Modellversuche zielen darauf ab, gering qualifizierten Arbeitnehmern und Langzeitarbeitslosen durch die Gewährung von Zuschüssen zu den Sozialversicherungs- beiträgen und damit über die Verringerung

¹⁰ Mit ins Bild gehört auch, inwiefern die Mittelverwen- dung im Bereich der sozialen Sicherung die Anpassungs- fähigkeit des Arbeitsmarktes beeinflusst. Hohe Sozialab- gaben etwa, die ihr Pendant in großzügigen Lohnersatz- leistungen haben, würden den Arbeitsmarkt gleich in zweifachem Maße beeinträchtigen.

der Lohnzusatzkosten die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu erleichtern. Wie verschiedene Untersuchungen gezeigt haben,¹¹⁾ hängt der Wirkungsgrad derartiger Formen einer Lohnsubventionierung von der konkreten Ausgestaltung der Maßnahmen (Zielgruppenorientierung oder Förderung größerer Arbeitsmarktsegmente, Förderumfang, Förderdauer), der Funktionsweise des Arbeitsmarktes sowie der Höhe der fiskalischen Kosten ab. Mitnahme-, Verdrängungs- und „Drehtüreffekte“ lassen sich in der Realität kaum vermeiden.

*Marginale
Abgaben-
belastung*

Für das Zusammenspiel von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage kommt es weniger auf die durchschnittliche Abgabenbelastung als auf die Grenzbelastung an. Grundsätzlich ist nämlich die Grenzbelastung entscheidungsrelevant für die Zahl der zu leistenden Arbeitsstunden. Hierbei spielt auch eine Rolle, inwiefern die Alterssicherungssysteme ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Berufsleben begünstigen, was einzelwirtschaftlich einer Steuer auf das Weiterarbeiten gleichkommt.¹²⁾ Wegen der üblicherweise gemeinsamen Veranlagung zur Einkommensteuer ist die Grenzbelastung darüber hinaus im familiären Kontext bei der Wahl bedeutsam, wie viel Arbeit ein „Zweitverdiener“ anzubieten bereit ist. Gleiches gilt auch dann, wenn etwa im Hinblick auf eine mögliche berufliche Weiterqualifizierung Kosten und Nutzen abzuwägen sind. Wegen der progressiven Ausgestaltung des deutschen Einkommensteuertarifs übersteigt die marginale Abgabenlast in der Regel die Durchschnittsbelastung. Geht man beispielsweise von einem durchschnittlichen Facharbeiterlohn im Produzierenden Gewerbe aus,

so verblieben im Jahr 1999 einem ledigen Arbeitnehmer bei einer Lohnerhöhung nur 35 ½ % der zusätzlich bei dem Unternehmen hierfür anfallenden Kosten.¹³⁾ Fast zwei Drittel der höheren Arbeitskosten wären demnach in Form von Sozialbeiträgen sowie Lohnsteuer (einschließlich Solidaritätszuschlag) dem Staat zugeflossen.

Die vorgesehene Senkung des Einkommensteuertarifs in den nächsten Jahren ist nicht zuletzt daran zu messen, inwiefern sie zur Entschärfung der Grenzbelastung in den mittleren und gehobenen Einkommensklassen beiträgt. Hierbei kommt es vor allem darauf an, dass sich der Progressionsgrad des Einkommensteuertarifs auf Dauer spürbar verringert. Langfristig Erfolg versprechend bleibt eine Strategie, die den direkten oder indirekten Anspruch des Staates an das Sozialprodukt weiter zurückschraubt und zum einen den Abgabenkeil zwischen Produzenten- und Konsumentenlohn nachhaltig verringert¹⁴⁾ und zum anderen Bedingungen für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Konsumentenlohn und Akzeptanzlohn schafft.

*Die wirtschafts-
politische
Aufgabe*

11 Vgl. zum Beispiel: Pearson, Mark und Stefano Scarpetta, An Overview: What Do We Know About Policies to Make Work Pay?, OECD Economic Studies, No. 31, 2000/2, S. 11–24 sowie Schupp, Jürgen u. a., Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen im Niedriglohnbereich: Wenig zielgerichtet und teuer, DIW-Wochenbericht 27, 1999.

12 Vgl.: OECD, Economic Outlook, No. 63, June 1998, S. 185ff.

13 Vgl. hierzu auch: Boss, Alfred, Zur Belastung der Arbeits- und Kapitaleinkommen in Deutschland, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere Nr. 934, 1999.

14 Dies ist auch vor dem Hintergrund der zukünftigen demographischen Belastungen zu sehen. Vgl. hierzu im Einzelnen: Deutsche Bundesbank, Möglichkeiten und Grenzen einer verstärkten Kapitaldeckung der gesetzlichen Alterssicherung in Deutschland, Monatsbericht, Dezember 1999, S. 15–31.