



Tagungszentrum im Haus der Bundespressekonferenz

23. Januar 2025

# **Brennpunkt Sozialpolitik: Lohnzusatzkosten und internationale Wettbewerbsfähigkeit**

Statement

Prof. Dr. Michael Hüther  
Direktor  
Institut der deutschen Wirtschaft

**Es gilt das gesprochene Wort.**

Im Wahlkampf wetteifern die Parteien mit großzügigen Versprechen um die Gunst der Wähler. Doch die Finanzierbarkeit solcher Leistungsversprechen der sozialen Sicherungssysteme gerät an ihre Grenzen. Das Problem gilt es in einen größeren, gesamtwirtschaftlichen Rahmen einzuordnen.

### **Wirtschaftliches Umfeld vor großen Herausforderungen**

Die deutsche Wirtschaft ist ins Wanken geraten. Bereits seit 2018 sind rezessive Tendenzen in der Industrie zu beobachten. Nach der Coronapandemie hat die industrielle Produktion nicht mehr das Vor-Corona-Niveau erreicht und schrumpft am aktuellen Rand. Die Wertschöpfung entwickelt sich zwar (noch) seitwärts. Denkbar wäre deshalb, dass es deutschen Unternehmen gelingt, höherwertige Produkte auf dem Weltmarkt abzusetzen. Tatsächlich hat sich aber die Exportquote in die USA kaum verändert, die in Richtung China und Euro-Zone ist sogar gesunken.

Die geopolitischen Entwicklungen wirken sich negativ auf die effiziente internationale Arbeitsteilung aus. Das industriebasierte und exportorientierte Geschäftsmodell Deutschlands leidet darunter besonders. Es gelingt immer weniger, an der wirtschaftlichen Dynamik der bisherigen Hauptzielregionen teilzuhaben. Stattdessen entwickeln sich ehemalige Absatzländer zu neuen Konkurrenten auf dem Weltmarkt.

Auch die schwache Entwicklung der Investitionen bereitet Sorgen. Nach der Pandemie ist der Anteil der privaten Bruttoanlageinvestitionen am Bruttoinlandsprodukt hierzulange wie in der Europäischen Union gesunken. In den USA blieb der Wert dagegen stabil. In den OECD-Ländern (ohne Deutschland) ist er, ausgehend von einem höheren Niveau, zuletzt sogar gestiegen.

Der Abstand zu den dynamischer wachsenden Volkswirtschaften droht sich immer weiter zu vergrößern. Das liegt unter anderem an der bröckelnden Infrastruktur. Die unterlassenen Erhaltungs- und Erneuerungsinvestitionen in den vergangenen Jahrzehnten haben sich zu einem Bremsklotz für das unternehmerische Engagement am Standort entwickelt.

Gleichzeitig erfordert die Dekarbonisierung der deutschen Volkswirtschaft hohe Investitionen sowohl der öffentlichen Hand als auch der unternehmerischen Wirtschaft. Doch bislang lässt die Transformationspolitik einen erkennbaren und verlässlichen Pfad vermissen. Das verunsichert potenzielle Investoren zusätzlich. Dabei sind es gerade verlässliche Rahmenbedingungen, die Investoren für ihr Engagement brauchen.

Das geopolitische Umfeld erhöht die Betriebskosten der Wirtschaft, was die genannten Herausforderungen nicht kleiner werden lässt. Etablierte Wertschöpfungsketten gilt es neu zu organisieren, ohne dass gleichermaßen effiziente Alternativen unmittelbar zur Verfügung stehen.

### **Trend zu dauerhaft steigenden Beitragssätzen**

Vor dem Hintergrund der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bleibt festzustellen: Der Anstieg der Beitragssätze zur gesetzlichen Sozialversicherung zum Jahreswechsel ist kein temporäres Phänomen. Vielmehr markiert die aktuelle Entwicklung den Einstieg in einen anhaltenden Trend mit latent steigenden Sozialabgaben – zumindest, solange die Politik sich nicht zu strukturellen Reformen durchringt.

Denn die demografische Transformation der Gesellschaft wirkt ab jetzt: In der kommenden Legislaturperiode erreichen 5,1 Millionen Menschen die Regelaltersgrenze von derzeit 66 Jahren. Denen folgen aber nur 3,1 Millionen

Menschen ab einem Alter von 20 Jahren. Diese Entwicklung wird sich über das Jahr 2030 hinaus fortsetzen. In der Folge schrumpft das Arbeitskräftepotenzial, während die Zahl der rentenberechtigten Ruheständler stetig steigt.

Dieser steigende Rentner-Beitragszahler-Quotient belastet nicht nur die umlagefinanzierte Rentenversicherung. Auch die gesetzliche Krankenversicherung und die soziale Pflegeversicherung (GKV/SPV) sind betroffen. Denn typischerweise verursachen ältere Versicherte überdurchschnittlich hohe Leistungsausgaben, weil sie schwerwiegender erkranken oder pflegebedürftig werden. Gleichzeitig fällt das beitragspflichtige Einkommen der Ruheständler niedriger aus als während der aktiven Erwerbsphase. Kurzum: Gibt es mehr ältere Versicherte, steigt der Druck auf die Beitragssätze in der GKV und der SPV.

Ohne Reformen drohen die Beitragssätze in Summe deutlich anzusteigen. Eine Studie des IGES-Institut rechnete im Sommer 2024 mit einem Anstieg bis zum Jahr 2030 auf 45,5 Prozent, in zehn Jahren sogar bis auf 48,6 Prozent.

### **Zusammenhang von steigenden Sozialabgaben und Arbeitskosten**

Steigende Sozialabgaben bedeuten für Arbeitgeber zweierlei:

1. Bei kurzfristig fixen Bruttolöhnen müssen sie ad hoc einen höheren Beitragsanteil für ihre Beschäftigten zahlen. Damit steigen die Arbeitskosten unmittelbar. Ohne Produktivitätsgewinne erhöht das die Lohnstückkosten – eine zusätzliche Hypothek für deutsche Unternehmen, leidet der Standort doch ohnehin an preislicher Wettbewerbsfähigkeit.
2. Gleichzeitig verringert sich das Nettoeinkommen der Mitarbeitenden, weil sich auch deren Beitragsanteil erhöht. Um mindestens wieder das

bisherige Nettoeinkommen zu erreichen, werden die Beschäftigten bei Lohnverhandlungen einen höheren Bruttolohn fordern. Mit der demografischen Verknappung des Arbeitskräfteangebots steigt die Wahrscheinlichkeit, dass dies auch gelingen kann. Darauf werden nochmals höhere Lohnzusatzkosten auf Seiten der Arbeitgeber fällig.

Die seit 2015 anhaltende, positive Lohndrift deutet an, dass es sich hierbei keineswegs um ein theoretisches Argument handelt. Erste Indizien deuten außerdem darauf hin, dass Unternehmen hierzulande nicht länger Arbeitskräfte halten können, um sich für zunehmende Arbeitskräfteengpässe zu wappnen.

Es droht eine Negativ-Spirale: Trüben sich die Beschäftigungs- und Einkommenschancen aufgrund latent steigender Sozialabgaben ein, drohen die Ausgaben der Sozialversicherung schneller zu steigen als die beitragspflichtigen Einkommen. Das erhöht den Anpassungsdruck auf die Beitragssätze zusätzlich.

### **Makroökonomische Simulation steigender Sozialabgaben**

Vor diesem Hintergrund hat das IW die makroökonomischen Effekte steigender Sozialabgaben mit dem Modell von Oxford Economics simuliert. Das Basisszenario von Oxford-Economics geht zunächst von konstanten Beitragsbelastungen aus. In einem weiteren Szenario werden makroökonomische Kennziffern berechnet, die sich bei steigenden Sozialabgaben ergeben, und mit denen im Basisszenario verglichen. Grundlage bildet die Schätzung des IGES-Instituts zur Entwicklung der Beitragssätze in den kommenden zehn Jahren. Die Ergebnisse sind nicht im Sinne einer Prognose zu interpretieren. Sie beschreiben aber die erwartbaren Effekte in ihrer Tendenz und Richtung.

Die Ergebnisse sind ernüchternd: Im Vergleich zum Basisszenario wird die Wirtschaftsleistung Deutschlands nach fünf Jahren ein 1/2 Prozent niedriger liegen als bei konstanten Beitragslasten. Dieser Effekt ist von Dauer, auch nach zehn Jahren bleibt die Wirtschaftsleistung geringer. Kumuliert fehlt der deutschen Volkswirtschaft bis dahin ein erwirtschaftetes Einkommen in Höhe von 164 Milliarden Euro (gerechnet in Preisen des Jahres 2020).

Die privaten Investitionen liegen nach fünf Jahren um 0,7 Prozent unter dem Niveau bei konstanten Beitragsbelastungen. Eine Erholung gelingt auch danach kaum, der Abstand liegt nach einem Jahrzehnt immer noch bei -0,6 Prozent.

Besonders stark wirken sich steigende Beitragslasten auf die verfügbaren Einkommen und den privaten Konsum aus. Im Jahr 2030 bleiben die verfügbaren Einkommen 1,4 Prozent hinter dem Niveau im Basisszenario zurück, der private Konsum fällt um -1,2 Prozent niedriger aus.

Dieser Effekt ist nicht etwa konjunktureller Natur. Denn nach zehn Jahren steigt der Abstand sogar auf -2,4 Prozent bei den verfügbaren Einkommen, beim privaten Konsum auf -2,3 Prozent. Dabei handelt es sich keineswegs um „Peanuts“, der kumulierte Effekt beläuft sich bis zum Jahr 2035 auf minus 275 Milliarden Euro (in Preisen des Jahres 2020 gerechnet).

### **Umverteilung von Beitragsbelastungen führt in die Irre**

Vor diesem Hintergrund wollen manche die Beitragssatzsumme stabilisieren, indem sie die Beitragsbemessungsgrundlage erweitern – zum Beispiel durch eine Anhebung der Bemessungsgrenze in der GKV und SPV. Betrachtet man nur die Wahlprogramme jener Parteien, die nach aktuellen Umfragen voraussichtlich für Koalitionsgespräche in Frage kommen, dann deuten die Formulierungen bei SPD und Bündnis 90/Die Grünen an, dass es dabei nicht um

einen theoretisch denkbaren Reformvorschlag geht, sondern um eine konkrete politische Absicht. Auch im Kurzprogramm der Union fehlt ein eindeutiges Bekenntnis zur aktuellen Bemessungsgrenze.

Doch selbst wenn es mit einer Anhebung der Bemessungsgrenze gelänge, kurzfristige Beitragssatzerhöhungen zu vermeiden, wäre damit nichts gewonnen. Denn bei unverändert stark steigenden Ausgaben werden zeitnah wieder höhere Sätze erforderlich. Außerdem kann eine höhere Beitragsbemessungsgrenze nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Beitragsbelastung für Arbeitgeber und Arbeitnehmer ad hoc steigt – nämlich für diejenigen Beschäftigten, die Entgelte oberhalb der bisher gültigen Bemessungsgrenze erzielen.

In der Folge würden vor allem jene Unternehmen und Regionen in Deutschland belastet, die bislang die wirtschaftliche Entwicklung stützen, und von denen vermutet werden darf, dass sie über große Potenziale verfügen, die notwendige Transformation erfolgreich bewältigen zu können.

### **Regionale Belastungseffekte bei höherer Bemessungsgrenze**

In besonderem Maße wären Standorte in Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen betroffen. Das IW hat in einer Studie für den Verband der Privaten Krankenversicherung die regionale Verteilung der Zusatzlasten berechnet. Eine Anhebung der Bemessungsgrenze bis auf das Niveau der gesetzlichen Rentenversicherung hätte im Jahr 2023 insgesamt knapp 23 Milliarden Euro an zusätzlichen Belastungen ausgelöst – 11,5 Milliarden Euro allein zu Lasten der Arbeitgeber. Aufgrund der Beschäftigtenzahl und des hohen Anteils an höher verdienenden Mitarbeitenden hätten Unternehmen und deren Angestellte in Bayern 17,3 Prozent der Zusatzlast aufbringen

müssen. Größer ist der Anteil lediglich in Baden-Württemberg mit 19 Prozent und im bevölkerungsreichen Nordrhein-Westfalen mit 21,3 Prozent.

Bundesweit wären 6,3 Millionen Beschäftigte (und deren Arbeitgeber) betroffen gewesen, deren Entgelte im Jahr 2023 die bisherige Bemessungsgrenze in der GKV und der SPV überschritten haben.

Diese Arbeitnehmer würden jedoch teilweise entlastet, weil die höheren Zwangsbeiträge das zu versteuernde Einkommen reduzieren. Im Gegenzug fehlten damit aber 4,7 Milliarden Euro (Stand 2023) in den Kassen von Bund, Ländern und Kommunen. Die Ausfälle verteilten sich analog zu den Zusatzbelastungen auf die Bundesländer und deren Städte und Gemeinden.

### **Kurswechsel notwendig, strikte Ausgabendisziplin geboten**

Vor diesem Hintergrund braucht es ein Umsteuern hin zu einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik. Die Handlungsfelder sind so vielfältig wie die diagnostizierten Probleme. Sie reichen von der öffentlichen Infrastrukturpolitik über die Förderung von Forschung und Entwicklung bis hin zu Fragen der Deregulierung, ohne die eine Entbürokratisierung kaum gelingen wird. Angesichts der komplexen Anforderungen wird das ohne makroökonomische Koordinierung kaum gelingen.

Doch selbst wenn die kommende Bundesregierung diesen Kurswechsel vollzieht, werden sich die erhofften Effekte erst in mittlerer Frist einstellen. Andere, dynamischer wachsende Volkswirtschaften warten aber nicht. Deshalb muss die private Investitionstätigkeit zeitnah wiederbelebt werden. Ob Sofortabschreibungen, steuerfreie Investitionsprämien oder Superabschreibungen – angesichts der ohnehin hohen

Unternehmenssteuerlast in Deutschland wird eine neue wirtschaftliche Dynamik hierzulande nicht ohne steuerpolitische Impulse zu entfachen sein.

Doch ausgerechnet die Dynamik, mit der die Sozialabgaben in den kommenden Jahren steigt, droht zu einem Bremsklotz zu werden. Denn selbst wenn es gelänge, perspektivisch wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen zu schaffen, versprechen Investitionen an anderen Standorten höhere Renditen, solange dort nicht mit gleichermaßen steigenden Arbeits- und Lohnstückkosten gerechnet werden muss.

Wenn die Wirtschaftsleistung Grundlage des Wohlstands ist, wenn ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum Voraussetzung für die Leistungsfähigkeit sozialer Sicherungssysteme im demografischen Wandel ist, dann führt kein Weg daran vorbei: Eine strikte Ausgabendisziplin in den gesetzlichen Sozialversicherungssystemen ist die zentrale Voraussetzung für einen erfolgreichen Kurswechsel.

Fantasievolle Leistungsversprechen in der gesetzlichen Alterssicherung sind deshalb fehl am Platz. Stattdessen gilt es, die Lebensarbeitszeit kontinuierlich zu verlängern. Das wird jedoch kaum gelingen, solange die Politik an Fehlanreizen festhält, die einen frühzeitigen Ruhestand privilegieren. Ebenso wenig lassen sich zusätzliche Leistungen in der GKV und der SPV begründen. Stattdessen muss das Leistungsversprechen auf eine beschäftigungsverträgliche Abgabenlast begrenzt werden. Ähnlich wie bei der mehrsäuligen Alterssicherung braucht es eine ergänzende, kapitalgedeckte Finanzierungssäule, statt stetig steigende Finanzierungserfordernisse auf die Schultern der Kinder- und Enkelgeneration zu verschieben.