ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Albers, Willi

Article — Digitized Version

Perspektiven der Sozialpolitik: Soziale Sicherung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Albers, Willi (1983) : Perspektiven der Sozialpolitik: Soziale Sicherung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 63, Iss. 6, pp. 280-286

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/135807

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SOZIALE SICHERUNG

Perspektiven der Sozialpolitik

Willi Albers, Kiel

Die Schwächen und Ungereimtheiten im System der sozialen Sicherung der Bundesrepublik rücken – nicht zuletzt unter dem Zwang der leeren Kassen – zunehmend ins Blickfeld der Öffentlichkeit. Professor Willi Albers gibt einen Überblick und diskutiert die unterschiedlichen Reformvorstellungen[1].

Unser gegenwärtiges soziales Sicherungssystem hat auf der einen Seite zu Übersicherungen geführt, bei denen das Sozialeinkommen netto höher ist als das frühere oder in Zukunft erzielbare Nettoarbeitsentgelt. Solche Fälle gibt oder gab es in der Altersversorgung, der Versicherung im Krankheitsfall und bei Arbeitslosigkeit. Andererseits bestehen Sicherungslücken, die private Haushalte unangemessen hoch belasten oder sie zwingen, ohne eigenes Verschulden an der Armutsgrenze zu leben. Reformen, die diese Mängel abstellen, hat es aber bestenfalls in Einzelfällen gegeben, so z. B. den geänderten Lohnsteuerjahresausgleich bei vorübergehender Arbeitslosigkeit.

Die Verschlechterung der Finanzlage der öffentlichen Haushalte, die auch die Sozialversicherungsträger erfaßt hat, hat es nun notwendig gemacht, kurzfristig Beiträge in Milliardenhöhe einzusparen. Da ein Reformkonzept fehlt, besteht die Gefahr, daß unter dem Zwang der leeren Kassen an der falschen Stelle gespart wird. Angesichts der komplexen sozialen Wirklichkeit ist es beinahe unmöglich, schnell wirksame Maßnahmen zu ergreifen, die Milliarden einsparen, ohne daß soziale Härten entstehen und die Struktur der sozialen Sicherung noch unübersichtlicher wird. Das Hin- und Herschieben von Beträgen zwischen der Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung von der Institution mit der jeweils kurzfristig besseren Liquiditätslage zu der Institution mit den größeren Finanzengpässen ist ein Beispiel dafür. Die mit „Rasenmähermethode" bezeichneten pauschalen Kürzungen, zu denen auch das Hinausschieben der Rentenanpassung gehört, sind ein anderes Beispiel.

Prof. Dr. Willi Albers, 65, ist emeritierter Ordinarius für Volkswirtschaftslehre und ehemaliger Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft der Universität Kiel.

Ursachen

Ein Grund für diese unbefriedigende Entwicklung ist darin zu sehen, daß in der Wachstumsphase der Wirtschaft auch die soziale Sicherheit immer weiter aufgestockt wurde. Mit Einsparungen verbundene Systemverbesserungen waren tabu. Sie galten als Gefährdung des sozialen Besitzstandes. Eine zweite Ursache ist die rechtliche und institutioneile Zersplitterung des sozialen Sicherungssystems. Jeder für einen bestimmten Teilbereich zuständige Träger hat die nach seinen Vorstellungen zweckmäßigen Anspruchsvoraussetzungen und Leistungen entwickelt. Dazu hat sicher die Entstehungsgeschichte des sozialen Sicherungssystems beigetragen; denn damals wurden punktuell Hilfen dort eingeführt, wo die Not am größten war. Ein geschlossenes System hat es nicht gegeben.

Die Beharrungstendenzen solcher gewachsenen Strukturen sind stark, denn jede einmal geschaffene Institution kämpft um ihre Kompetenzen. Der gescheiterte Versuch, die unterschiedliche finanzielle Entwicklung der Arbeiter- und Angestelltenrentenversicherung durch einen Zusammenschluß beider Träger zu beseitigen, bestätigt das Wirken solcher auf Erhaltung des Status quo ausgerichteten Kräfte. Dabei ist angesichts

[1] Gekürzte Fassung eines Vortrages, der am 9. 5. 1983 in der Evangelischen Akademie Loccum im Rahmen einer Tagung über das Thema „Sozialpolitik ohne Wachstum: Zur Zukunft der sozialen Sicherung" gehalten wurde.

gleicher Beiträge und gleicher Leistungen beider Versicherungen nicht einzusehen, warum nicht eine Institution für die Altersversorgung zuständig sein sollte. Man hat dann bekanntlich den Ausweg eines Finanzausgleichs zwischen beiden Trägern zugunsten der Arbeiterrentenversicherung gewählt.

Schließlich hat natürlich die Scheu vor unpopulären Entscheidungen Reformen verhindert, die mit der Schlechterstellung bestimmter Gruppen von privaten Haushalten verbunden gewesen wären. Jetzt jedoch erzwingen die trotz der gestiegenen Abgabenbelastung entstandenen Defizite, die angesichts der angespannten Finanzlage von den öffentlichen Haushalten nicht mehr zu finanzieren sind, Abstriche bei den Sozialleistungen. Verwaltung und Gesetzgeber sind angesichts der bisherigen Tendenz, Leistungen ständig zu erhöhen und immer mehr soziale Tatbestände in ein kollektives Sicherungssystem einzubeziehen, auf diese neue Lage schlecht vorbereitet. Neben dem eingangs erwähnten Zeitdruck liegt hierin eine weitere Gefahr für Fehlentscheidungen.

Radikale Lösungsvorschläge

Von den gesamten öffentlichen Ausgaben entfielen 1981 50,7 % auf Sozialleistungen. Die Einsicht in die Notwendigkeit von Kürzungen bei diesem Ausgabenblock schließt Meinungsverschiedenheiten darüber nicht aus, in welchem Umfang und vor allem in welchen Bereichen welche Leistungen gekürzt werden sollen. So wie man bisher den Besitzstand einseitig gegen Kürzungsversuche verteidigt hat, auch wenn es offenkundig war, daß überzogene Leistungen zu einer mißbräuchlichen Inanspruchnahme führten, so schlägt das Pendel nunmehr teilweise zu weit in die entgegengesetzte Richtung aus.

Milton Friedman und seine Anhänger vertreten die These, daß man sich auf freiwilliger Basis selbst in einem ausreichenden Maße gegen alle sozialen Risiken sichern könne. Zwar hat der von ihm vertretene Monetarismus in der Bundesrepublik nie viele Anhänger gewinnen können, aber seine Thesen zur Sozialpolitik finden auch bei uns Widerhall. So wurde auf einem internationalen Symposium des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel 1982 von den Teilnehmern einhellig die Meinung vertreten, der Staat könne sich aus der Aufgabe der sozialen Sicherung vollständig zurückziehen. Alle Risiken könnten privat abgedeckt werden.

Wenn man bedenkt, daß der Sozialversicherung die größte Durststrecke bei der Finanzierung ihrer Leistungen noch bevorsteht und die Politiker in solchen Lagen geneigt sind, nach allen wenn auch nur vermeintlichen Rettungsankern zu greifen, sollte man sich auch mit solchen radikalen Vorschlägen rechtzeitig auseinandersetzen.

Die historische Entwicklung

Als durch die Bismarcksche Sozialgesetzgebung ein kollektives Sicherungssystem gegen Krankheit, Invalidität und Alter in den 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts eingeführt wurde, war die Sicherung auf den ärmsten Kreis der Bevölkerung: die Arbeiter mit den niedrigsten Einkommen beschränkt, und die Leistungen deckten nur das Existenzminimum ab. Krank, invalide und alt sein war also weiterhin mit arm sein identisch. Mit steigendem Wohlstand stieg die Leistungsfähigkeit der Bevölkerung und auch das Leistungsniveau der sozialen Sicherung. Durch die Einkommensbezogenheit der Sozialleistungen, die auf den einkommensabhängigen Beiträgen beruhte, wurde erreicht, daß die Sozialeinkommen in einer bestimmten Relation zum Arbeitseinkommen stehen, so daß die Versicherten nicht aus ihrer sozialen Schicht herausfallen, zu der sie in ihrer aktiven Lebensphase gehörten. Die mit dem steigenden Einkommen der aktiven Generation steigenden Sozialeinkommen hatten zur Folge, daß das soziale Sicherungsniveau das Existenzminimum in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle deutlich überstieg. Hinzu kam, daß man der aktiven Bevölkerung auch höhere Beiträge zumuten konnte, so daß dadurch zusätzlich höhere Leistungen finanziert werden konnten. Diese Anpassung hinkte aber hinter der wirtschaftlichen Entwicklung her, so daß lange Zeit ein Nachholbedarf an sozialer Sicherung bestand, der inzwischen jedoch als gedeckt gelten darf.

Der steigende Wohlstand breiter Schichten der Bevölkerung einschließlich der Mehrzahl der Arbeiter läßt inzwischen die Frage aufkommen, ob die privaten Haushalte nicht selbst wieder stärker zur Sicherung der nicht erwerbstätigen Haushaltsmitglieder beitragen und zusätzliche Belastungen wie z. B. Krankheitskosten selbst finanzieren können. Da der größte Teil der Sozialleistungen durch Beiträge finanziert wird, werden die privaten Haushalte aber auch heute schon zur Finanzierung herangezogen. Es kann sich deshalb nur darum handeln,

- die Zwangsmitgliedschaft aufzuheben oder jedenfalls die Beiträge stärker zu begrenzen, soweit es sich um Vorsorgeaufwendungen für die eigene Familie handelt (Ersatz der Zwangsversicherung durch eine freiwillige Versicherung oder individuelle Vorsorge),
- Unterhaltslasten für nicht erwerbstätige Familienmitglieder stärker auf die Familie zurückzuverlagern (Selbstbeteiligung),

□ die Arbeitgeberbeiträge und Staatszuschüsse auf die Versicherten zu verlagern.

Angemessener Umfang

Für die Beantwortung der Frage, wann der erwähnte Nachholbedarf an sozialer Sicherung gedeckt war und der weitere Aufbau kollektiver Leistungen Ausfluß eines versorgungsstaatlichen Denkens geworden ist, fehlt es an objektiven Kriterien. Die Antwort hängt von der Gewichtung der beiden Ziele Sicherheit und Freiheit ab. Je mehr man auf ein selbstverantwortliches Handeln setzt, um so größer wird die Gefahr, daß Sicherungslücken entstehen, weil ein Teil der Staatsbürger die sozialen Risiken unterschätzt und deshalb freiwillig nicht ausreichend vorsorgt. Entscheidet man sich deshalb für eine möglichst umfassende kollektive Sicherung, wird die Zwangsversicherung auch auf private Haushalte ausgedehnt, die in der Lage sind und bereit wären, sich selbst gegen soziale Risiken zu schützen. Dadurch wird ein Anspruchsdenken gegenüber dem Staat mit allen negativen Wirkungen auf die Leistungsbereitschaft gezüchtet. Eine solche überdimensionierte kollektive Leistung steht im Widerspruch zu dem Bestreben, die Bevölkerung zu mündigen Bürgern zu erziehen.

Meine persönliche Einschätzung geht z. B. bei der Alterssicherung dahin, daß die Rentenreform von 1957, die ja nicht nur die Dynamisierung eingeführt, sondern auch eine Niveauerhöhung um etwa 60 % gebracht hat, noch als Deckung des Nachholbedarfs anzusehen war. Die weitergehenden Maßnahmen der Reform von 1972 sind aber über das Sicherungsziel hinausgeschossen. Während die Steuerquote, d. h. der Anteil der Steuern am Sozialprodukt, seit 1960 nur um etwa 2 Prozentpunkte zugenommen hat, betrug die Erhöhung der Sozialabgabenquote etwa 4,5 Prozentpunkte, ohne daß dadurch die Zahlungsfähigkeit der Sozialleistungsträger gesichert werden konnte.

Anreize zum Mißbrauch

Die erhöhten Leistungen haben in etlichen Bereichen ein Niveau erreicht, bei dem die Differenz zwischen Sozialeinkommen und einem nur mit Anstrengungen zu erzielenden Erwerbseinkommen zu gering geworden ist. Zum Teil ist der Übergang vom Arbeits- zum Sozialeinkommen heute überhaupt mit keinem Einkommensverlust oder sogar mit einem Gewinn verbunden. In allen Fällen, in denen der soziale Tatbestand, der zu einem Anspruch auf Sozialleistungen führt, nicht eindeutig festzustellen ist, ist deshalb mit einer mißbräuchlichen Inanspruchnahme von Sozialleistungen zu rechnen. Solche Fälle sind bei Krankheit, Arbeitslosigkeit, aber auch bei vorzeitiger Erwerbsunfähigkeit zu beobachten.

Es gibt also eine Reihe von Indikatoren, die zeigen, daß unser soziales Sicherungssystem partiell überzogen ist und eine Einschränkung der Leistungen, die teilweise bei den Anspruchsvoraussetzungen und teilweise bei der Höhe ansetzen muß, wünschenswert, ja notwendig ist. Die Frage ist nur, für wen welche Leistungen eingeschränkt werden sollen.

Ich möchte an den drei wichtigen Bereichen der Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung zeigen, daß ein vollständiger Rückzug des Staates nach den Vorstellungen der Anhänger Milton Friedmans keine befriedigende Lösung darstellen würde.

Rentenversicherung

Beginnen wir mit der Alterssicherung und setzen als Ziel, daß im Alter das verfügbare Einkommen 50 % des Arbeitsentgelts erreichen soll. Die durchschnittliche Bezugsdauer einer Altersrente liegt bei 13-14 Jahren, die durchschnittliche Lebensarbeitszeit bei etwa 33 Jahren. Legt man diese Zahlen zugrunde, müßte der Versicherte bei einer Alterssicherung auf freiwilliger Basis jedes Jahr vom ersten Tag des Eintritts in das Erwerbsleben bis zum Ausscheiden 20 % seines Einkommens für die Alterssicherung zurücklegen. Zwar würde sich das angesammelte Kapital durch Zinsen erheblich erhöhen. Geht man jedoch davon aus, daß diese Zinsen notwendig sind, um die Geldentwertung und das reale Wachstum zwischen den Zeitpunkten der Rücklagenbildung und dem Bezug der Rente auszugleichen, kann man grob vereinfacht eine Rücklage von 20 % jährlich für die Altersversorgung als notwendig ansehen.

Zwar wird sich das Sparverhalten der privaten Haushalte ändern, wenn diese wissen, daß sie selbst auf freiwilliger Basis für ihr Alter vorsorgen müssen. Außerdem kann man durch Information aufklärend wirken. Die weggefallenen Zwangsbeiträge zur Altersversorgung (Arbeitnehmerbeiträge) schaffen überdies einen finanziellen Spielraum für eine zusätzliche freiwillige Ersparnis. Dennoch ist zu erwarten, daß von einem größeren Teil der privaten Haushalte die Altersvorsorge nicht den angestrebten Umfang erreicht. Mit der Devise von M. Friedman: "those uf us who believe in freedom must believe also in the freedom of individuals to make their own mistakes" kann man sich kaum zufrieden geben. Denn entweder muß ein Teil der alten Menschen in Not leben oder, da dies kaum akzeptabel ist, es werden diejenigen, die für ihre eigene Alterssicherung ausreichend sorgen, noch einmal für die Alterssicherung derjenigen zur Kasse gebeten, die dies – aus welchen Gründen auch immer – versäumt haben. Auf eine Zwangsversicherung sollte deshalb grundsätzlich nicht verzichtet werden. Es fragt sich nur, für wen und in welcher Höhe.

Als Kriterium für die Abgrenzung des schutzbedürftigen Personenkreises kann das Einkommen oder die soziale Stellung verwendet werden. Da bei der Einführung der Rentenversicherung in Deutschland die Arbeiter als besonders schutzbedürftig angesehen wurden, beschränkte sich die Versicherung auf sie; generell wurden die Angestellten erst 1911 in die Versicherung einbezogen. Zwar hat der Gesetzgeber erkannt, daß diese Abgrenzung unbefriedigend war, wie die Einbeziehung bestimmter Gruppen von Selbständigen (1938 Handwerker) in die gesetzliche Rentenversicherung oder die Schaffung berufsständischer Zwangsversicherungen (1957 Landwirte, später freie Berufe, 1981 Künstler) zeigt, doch im Prinzip ist die Alterssicherung eine Schutzmaßnahme für unselbständig Tätige geblieben.

Das Ergebnis befriedigt wenig. Viele Angestellte und Facharbeiter verdienen mehr als kleine Selbständige, und auch ein im Betrieb eingesetztes Vermögen kann bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten leicht verlorengehen. Wenn es auch übertrieben ist, die teilweise schlechte Alterssicherung von Selbständigen als „neue soziale Frage" zu bezeichnen, so ist der heutige Zustand doch unbefriedigend, d. h. die soziale Stellung ist kein geeignetes Kriterium für die Schutzbedürftigkeit.

Außerdem haben Bürger, die ihre Alterssicherung auf ein geldwertabhängiges Vermögen begründet hatten, in zwei Inflationen die bittere Erfahrung machen müssen, daß sie trotz ausreichender Vorsorge nicht gesichert waren. Die bisherigen Erfahrungen zeigen jedenfalls, daß private Ersparnisse nicht den gleichen Inflationsschutz besitzen wie eine auf dem Umlageverfahren basierende kollektive Sicherung. Bei der Währungsreform 1948 wurden die Renten der Gesetzlichen Rentenversicherungen im Verhältnis 1:1 von RM auf DM umgestellt, während die Forderungen gegen private Lebensversicherungen im Verhältnis 10:1 (später teilweise 5:1) entwertet wurden.

Der Versuch, die Schutzbedürftigkeit an der Höhe des Einkommens zu messen, führt kaum zu besseren Ergebnissen. Zwar nehmen die Sparfähigkeit und Sparneigung mit wachsendem Einkommen zu, doch ein Einkommen, das heute hoch ist, kann morgen niedrig sein oder ganz wegfallen. Die für den Aufbau einer Altersversorgung notwendige Kontinuität ist nicht gewährleistet. Das gilt auch für Einkünfte aus Vermögen.

Es gibt also kein befriedigendes Kriterium, um auf Dauer die Schutzbedürftigkeit zu bestimmen. Daraus ist die Schlußfolgerung zu ziehen, daß die gesamte Bevölkerung in eine Alterssicherung einzubeziehen ist. Das würde allerdings das Gegenteil der angestrebten Einschränkung der kollektiven Sicherung bedeuten, wenn nicht gleichzeitig die Höhe der Sicherung begrenzt würde. Das geeignete Instrument dafür wäre eine hinter der Steigerung der Einkommen zurückbleibende Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenzen. Eine abrupte Änderung verbietet sich, weil die Bestandsrenten nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unter die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes fallen. Die Ansprüche müssen also in der bisherigen Höhe erfüllt werden, während die Beiträge für die neuen Rentenanwartschaften ab sofort nur in Höhe der schwächer steigenden Beitragsbemessungsgrenzen entrichtet werden. Wenn dabei nicht neue Finanzierungslücken entstehen sollen, kann die Begrenzung der Versicherungspflicht für die Bezieher höherer Einkommen über die schwächer steigenden Beitragsbemessungsgrenzen nur langfristig in kleinen Schritten erfolgen.

Das Beispiel der Alterssicherung zeigt, daß eine Beschränkung der Sozialleistungen nicht durch eine lineare Kürzung erreicht werden kann, denn Untersicherung und Übersicherung bestehen nebeneinander. Es bedarf also einer Strukturänderung des Systems, durch die es an die heute bestehenden gesellschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen angepaßt wird.

Krankenversicherung

Das gilt auch für die in der Bundesrepublik bestehende Krankenversicherungspflicht. Dabei ist die Beitragsbemessungsgrenze, die dem Eineinhalbfachen des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts entspricht, gleichzeitig die Versicherungspflichtgrenze. Da dennoch etwa 99 % der westdeutschen Bevölkerung gegen Krankheit versichert sind, wird nun behauptet, daß bei Abschaffung der Versicherungspflicht kein Risiko einer unzureichenden Sicherung bestehe. Dieser Schluß ist unzulässig; denn aus der Tatsache, daß die besserverdienenden Bevölkerungskreise sich freiwillig in ausreichendem Umfang gegen Krankheit versichern, kann nicht geschlossen werden, daß dies bei Aufhebung der Versicherungspflicht auch bei den Beziehern niedriger Einkommen der Fall wäre, bei denen der Versicherungsschutz mit der Befriedigung anderer wichtiger Bedürfnisse konkurriert. Gewisse Anhaltspunkte über das zu erwartende Verhalten können aus den Vereinigten Staaten gewonnen werden, wo staatliche Schutzmaßnahmen weitgehend fehlen und die Bevölkerung auf eine private Versicherung angewiesen ist. Hier ist also der Zustand verwirklicht, den die Anhänger Milton Friedmans anstreben. Henke hat gezeigt, daß

- 1970 in den unteren beiden Einkommensgrößenklassen (bei fünf Klassen insgesamt) 50 % und weniger der Einkommensbezieher gegen Krankheit versichert waren und daß

□ die Inanspruchnahme ärztlicher Leistungen in diesen Einkommensgrößenklassen im Gegensatz zur Bundesrepublik nicht mit einem schlechteren Gesundheitszustand zunimmt.

Zwar ist die Gefahr einer unzureichenden Sicherung geringer als bei der Alterssicherung, weil jeder jederzeit krank werden kann und die hohen Kosten z. B. eines Krankenhausaufenthalts bekannt sind. Dennoch würde, wie die amerikanischen Erfahrungen zeigen, ein vollständiger Rückzug des Staates aus der sozialen Sicherung bei Krankheit erhebliche nachteilige Wirkungen haben. Allerdings ist der Spielraum für Kürzungen von Leistungen größer. Das gilt sowohl für die Leistungen bei einem krankheitsbedingten Einkommensausfall (Lohnfortzahlung) als auch für den Ausgleich von Krankheitskosten. Auf längere Sicht wird nur eine spürbare Selbstbeteiligung, d. h. eine marktwirtschaftliche Lösung den überproportionalen Anstieg der Sozialleistungen im Krankheitsfall stoppen können. Das Problem besteht darin, sie so zu differenzieren, daß soziale Härten vermieden und bei ernsten Beeinträchtigungen der Gesundheit der Gesundheitsschutz nicht gefährdet wird. Die verstärkte Reglementierung z. B. bei Medikamenten durch eine Negativliste wird zu keiner befriedigenden Lösung führen.

Arbeitslosenversicherung

Besonders deutlich wird die Problematik, die gesamte soziale Sicherung der privaten Vorsorge zu überlassen, am Beispiel der Arbeitslosigkeit, weil Arbeitslosigkeit kein versicherungsfähiges Risiko darstellt. Vor etlichen Jahren wurde von privaten Versicherungen eine Reisewetterversicherung angeboten. War das Wetter gut, hat niemand diese Versicherung abgeschlossen. War das Wetter schlecht, war die Nachfrage groß und die Versicherungen schlossen mit Verlusten ab. Sie haben dann die Prämien so weit erhöht, bis sie kostendekkend waren. Dann waren sie aber so abschreckend hoch, daß die Urlauber auf eine solche Versicherung verzichteten. Die ungleiche und nicht vorhersehbare zeitliche Verteilung des Risikos hat sich als Hindernis für eine private Reisewetterversicherung erwiesen, und sie ist nach einigen Jahren auch wieder verschwunden. Man braucht den Versicherungstatbestand Wetter nur durch den der Konjunktur (Arbeitslosigkeit) zu ersetzen, um sich das Schicksal einer privaten Versicherung gegen Arbeitslosigkeit vorzustellen.

Wenn Notlagen als Folge von Arbeitslosigkeit vermieden werden sollen, kann auf eine öffentlich-rechtliche Sicherung nicht verzichtet werden. Das schließt allerdings nicht aus, daß die Leistungspalette auch im Falle von Arbeitslosigkeit überprüft wird. Denn auch hier war in der Vergangenheit eine mißbräuchliche Inanspruchnahme festzustellen. Ende der 70er Jahre, als die Arbeitslosigkeit im Durchschnitt etwa 800 000 betrug, schätzte die Arbeitsverwaltung intern den Anteil der unechten Arbeitslosen auf 25-40 %. Dabei sind unter unechten Arbeitslosen diejenigen zu verstehen, die zwar arbeitslos gemeldet, an der Aufnahme einer Arbeit aber nicht interessiert sind. Heute ist der Anteil der unechten Arbeitslosen zweifellos viel niedriger, weil die zusätzlichen etwa 1,5 Mill. Arbeitslosen unfreiwillig arbeitslos geworden sind.

Es wäre verfehlt, Mißbräuchen durch eine lineare Kürzung der Sätze des Arbeitslosengeldes und der Arbeitslosenhilfe von bisher 68 bzw. 58 % begegnen zu wollen. In Einverdienerfamilien mit Kindern reicht in vielen Fällen die Arbeitslosenhilfe heute schon zur Sicherung der Existenz nicht aus, wie ihre Aufstockung durch die Sozialhilfe zeigt. Der Konstruktionsfehler besteht in der Anwendung des Individualprinzips. So stellt die gleiche Leistung für die Familie mit Kindern eine unzureichende Sicherung dar, während sie für den Alleinstehenden völlig ausreichend sein kann. Für Familien, in denen ein Mitglied ein Erwerbseinkommen verdient, stellt die Arbeitslosenunterstützung eines im Haushalt lebenden arbeitslosen Angehörigen (Kind oder Ehefrau) unter Umständen eine gern mitgenommene Aufstockung des an sich ausreichenden Einkommens dar.

Ungeeignetes Mittel

Diese fehlende Orientierung der Sozialleistungen an der Familie als enger und umfassender Lebensgemeinschaft ist einer der Strukturmängel unseres sozialen Sicherungssystems. Daher sind lineare Kürzungen ein ungeeignetes Mittel, um eine Übersicherung abzubauen.

Das gilt auch für die Sozialhilfe, bei der man dieses Verfahren in Form von beschränkten Erhöhungen der Regelsätze (3 bzw. 2 %) angewendet hat. Die alarmierende Steigerung der Sozialhilfeausgaben – in den elf Jahren von 1970 bis 1981 betrug die durchschnittliche jährliche Zuwachsrate der Ausgaben 14,3 %, in einzelnen Jahren über 20 % – gab allerdings Anlaß zur Überprüfung des Systems. Solche Zuwachsraten hat es nur innerhalb der gesetzlichen Krankenversicherung in der zweiten Hälfte der 60er und Anfang der 70er Jahre gegeben. Damals hat man ausgerechnet, wann bei einem Anhalten der Kostenexplosion im Gesundheitswesen das gesamte Sozialprodukt für Ausgaben des Gesundheitswesens benötigt würde.

Eingriffe erscheinen in einem solchen Fall notwendig. Eine Überprüfung der Ursachen der starken Ausga-

bensteigerung im Bereich der Sozialhilfe zeigt jedoch, daß die Hauptursache bei den gestiegenen Kosten für Pflegefälle und der Eingliederung von Behinderten liegt, auf die 1981 58,4 % der gesamten Ausgaben entfielen. 63 % der gesamten Ausgaben entfielen auf Personen, die in Heimen leben. Bei der Hilfe zum Lebensunterhalt hat sich die Zahl der Empfänger jährlich um durchschnittlich 5 % erhöht; dabei entfiel die Zunahme überwiegend auf Ausländer und stellt somit ein Sonderproblem dar. Eine Kürzung der Leistungen zum Lebensunterhalt geht also in den eigentlichen Ursachen der Ausgabensteigerung vorbei. Hinter ihnen verbergen sich die Nichtanerkennung von Pflegebedürftigkeit als Krankheit oder das Fehlen einer Pflegeversicherung. Doch die relative Kürzung der Regelsätze ist eine schnell wirksame und finanziell ins Gewicht fallende Maßnahme, für die man sich deshalb entschieden hat.

Untaugliche Sanierungsversuche

Es gibt eine Reihe anderer Maßnahmen zur Sanierung der Finanzen von Sozialversicherungsträgern, die in der Vergangenheit ergriffen wurden und die ähnlich unbefriedigende Verteilungswirkungen hatten. Ich beschränke mich auf die Alterssicherung:

□ 1967 wurden alle Angestellten versicherungspflichtig. Damit waren erhebliche Mehreinnahmen verbunden. Es handelte sich ja um die besser verdienenden Angestellten mit einem Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze. Die Gegenleistungen der Versicherung wurden dagegen erst frühestens nach 15 Jahren fällig. Dann schlugen sie allerdings voll zu Buche.

□ 1972 wurde die Rentenversicherung für alle Staatsbürger geöffnet. Auch dadurch fielen Mehreinnahmen an, die erst später zu Leistungen führten. Gleichzeitig wurde die Möglichkeit einer Nachentrichtung von Beiträgen zu Bedingungen eingeführt, die man wohl nur als skandalös bezeichnen kann. Die Versicherungen vereinnahmten zwar zusätzliche Milliardenbeträge, doch für die Zukunft, und zwar für eine Zeit, wenn die Finanzlage der Rentenversicherungen schon allein aufgrund der demographischen Entwicklung noch prekärer sein wird, wurden damit aber erhebliche Zusatzausgaben eingehandelt.

□ Die Einbeziehung der ausländischen Arbeitnehmer hatte eine ähnliche Wirkung. Der Zustrom von Ausländern im erwerbsfähigen Alter brachte bei nur geringen Zusatzausgaben Mehreinnahmen für die Versicherung. Wenn in Zukunft die Zahl der Ausländer im erwerbsfähigen Alter abnimmt, gleichzeitig aber die Zahl der ausländischen Rentenempfänger zunimmt, kehrt sich die finanzielle Wirkung um; die Ausländer werden zu einer Belastung der Rentenversicherungen.

□ Auch die jetzt zur Entlastung der Rentenversicherungen vorgesehenen Maßnahmen, die Einbeziehung des Weihnachts- und Urlaubsgeldes in die Beitragspflicht, folgen dem gleichen Muster: Es kommt zu finanziellen Entlastungen in der Gegenwart, die mit einer in die Zukunft verschobenen Zusatzbelastung verbunden sind.

Ein ähnlich untaugliches Verfahren zur Sanierung der Sozialfinanzen besteht in dem Hin- und Herschieben von Mitteln zwischen den verschiedenen Trägern. Geht es der Rentenversicherung schlecht, wird die Bundesanstalt für Arbeit zur Zahlung von Beiträgen an die Rentenversicherung für Leistungen verpflichtet, die diese gewährt. Hat die Rentenversicherung einmal ihre Rücklagen leicht erhöhen können, wird sie zur Zahlung erhöhter Leistungen für die Krankenversicherung der Rentner herangezogen. So wird die Finanzkrise nicht gelöst, sondern nur verlagert. Soll die Arbeitslosenversicherung entlastet werden, wird das Rentenalter herabgesetzt, obwohl die daraus resultierenden Belastungen aufgrund der demographischen Entwicklung in der Zukunft mit Sicherheit nicht tragbar sein werden. Denn zur Sicherung der Renten wird in Zukunft eine Heraufsetzung der Altersgrenze notwendig sein.

Anpassungsmöglichkeiten

Diese Probleme bedürfen verstärkt der öffentlichen Aufmerksamkeit, weil zu befürchten ist, daß die Politiker aus der Vergangenheit nichts gelernt haben und die Sanierung der Sozialfinanzen mit den gleichen untauglichen Mitteln wie bisher angehen werden. Dazu gehören kurzfristige finanzielle Entlastungen bei gleichzeitiger Verschärfung der Finanzlage in der Zukunft, aber auch Einsparungen an der falschen Stelle.

Abschließend ist daher zu fragen, wie das System der sozialen Sicherheit an die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit angepaßt werden kann. Hier erscheinen folgende Punkte wichtig:

□ Gezielter Abbau der Überversorgung bei einer Orientierung des Niveaus der Sozialleistungen an einer einheitlichen, auf das Erwerbseinkommen bezogenen Norm. Dabei ist zwischen einer absoluten und relativen Überversorgung zu unterscheiden. Eine absolute Überversorgung besteht, wenn das Sozialeinkommen höher als das frühere Arbeitsentgelt ist. Als Bezugsgröße ist dabei das frühere Nettoarbeitsentgeld zu wählen. Eine relative Überversorgung liegt vor, wenn das Sozialeinkommen zwar niedriger als das frühere Nettoarbeitsentgelt ist, aber über der festgesetzten Norm liegt.

□ Da im Verhältnis zum Lebenseinkommen unterschiedlich hohe Beiträge gezahlt werden, kann die Norm sich nur auf Durchschnittswerte beziehen. Die Norm selbst hängt zum einen von den verteilungspolitischen Vorstellungen über die Wohlstandsrelation zwischen den Beziehern von Erwerbs- und Sozialeinkommen, zum anderen von der daraus resultierenden Abgabenbelastung ab.

□ Bei beitragsfinanzierten Leistungen sollte das Versicherungsprinzip (Äquivalenzprinzip) erhalten bleiben.

□ Widersprüche im System sind zu beseitigen. Dazu gehört die unterschiedliche Altersversorgung verschiedener Berufsgruppen (Bergleute, Arbeiter und Angestellte in der Privatwirtschaft bzw. im öffentlichen Dienst, Beamte etc.). Aber auch bei Invalidität schwankt die Versorgung zwischen Unterversorgung und Überversorgung, wobei es gleichzeitig aber auch noch Sicherungslücken gibt, d. h. keine Versorgung existiert, weil sich die Höhe der Sozialleistungen neben dem Einkommen nach einem anderen Kriterium, der Minderung der Erwerbsfähigkeit, richtet.

Nach der ständigen Ausweitung der Sozialleistungen in den vergangenen Jahrzehnten gilt es, jetzt die Erkenntnis zu vermitteln, daß ohne oder bei niedrigem Wachstum des Sozialprodukts eine auf Expansion gerichtete Sozialpolitik nicht mehr möglich ist. Darüber hinaus gilt es Fehlentwicklungen, und zwar insbesondere Übersicherungen abzubauen; das soziale Sicherungssystem kann von Kürzungen nicht länger ausgenommen werden.

STEUERPOLITIK

Investitionsförderung durch gezielte Steuerentlastungen oder Steuertarifreform?

Rolf Alter, Bonn

In seiner Regierungserklärung vom 5. Mai bekräftige Bundeskanzler Helmut Kohl erneut die Absicht der Bundesregierung, weitere Steuerentlastungen zur Erhöhung der Leistungsbereitschaft, zur Anregung der Investitionen und Innovationen und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft einzuleiten. In Frage kommen dafür gezielte Steuerentlastungen, denen die Bundesregierung gegenwärtig den Vorzug gibt, oder durchgreifende Tariferleichterungen bei der Lohn- und Einkommensteuer. Welche dieser beiden Maßnahmen wird dem Ziel der Investitionsförderung am besten gerecht?

Die gegenwärtige Diskussion um eine Umstrukturierung des Steuersystems und um leistungs- und investitionsfreundliche Steuerentlastungen ist durch eine Ankündigung der alten SPD/FDP-Bundesregierung im Jahreswirtschaftsbericht 1982 ausgelöst worden, einen Gesetzentwurf für Entlastungen bei der Lohn- und Einkommensteuer vorzulegen, der 1984 in Kraft treten sollte[1]. Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion hatte die damalige Bundesregierung daraufhin im Zusammenhang mit den parlamentarischen Beratungen zum Beschäftigungsförderungsgesetz aufgefordert, ihre Entlastungspläne zu präzisieren.

Nach der sogenannten Operation '82 und dem Beschäftigungsförderungsgesetz sollten nach dem Willen der damaligen Bundesregierung durchgehende Erleichterungen beim Lohn- und Einkommensteuertarif das dritte Element der mittelfristigen wirtschafts- und finanzpolitischen Strategie sein, die mit einer Erhöhung der Mehrwertsteuer finanziert werden sollten[2]. Beide Komponenten sollten dazu beitragen, das Verhältnis von direkten zu indirekten Steuern ausgewogener zu gestalten und die Investitions- und Leistungsbereitschaft zu stärken.

Nach dem Regierungswechsel blieb die Umstrukturierung des Steuersystems das Ziel der Steuerpolitik,

Dr. Rolf Alter, 30, ist Referent in der Grundsatzabteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft. Die Ausführungen geben ausschließlich die Auffassung des Verfassers wieder.

[1] Vgl. Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1982, BT-Drucksache 9/1322, Ziff. 15.

[2] Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Kiep, Dr. Häfele, Dr. Kreile und der Fraktion der CDU/CSU, BT-Drucksache 9/1466.