

Mayer, Otto G.

Article — Digitized Version

Umbau oder Abbau des Sozialstaates?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Mayer, Otto G. (1995) : Umbau oder Abbau des Sozialstaates?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 75, Iss. 2, pp. 58-59

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137207>

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.

Umbau oder Abbau des Sozialstaates?



Otto G. Mayer

Das Sozialbudget beansprucht gegenwärtig 34% des Bruttoinlandsprodukts, also weit über 1 Billion DM. Rund zwei Drittel dieses Betrages wird über Sozialabgaben von Arbeitnehmern und Arbeitgebern aufgebracht. In diesem Jahr belaufen sich die Beitragsätze auf über 39% (bis zur jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze). Folgt man der gegenwärtigen Diskussion, muß irgend etwas in diesem Bereich geschehen. Die Höhe der Arbeitskosten verhindere mehr Beschäftigung. Die Finanzierung der Systeme stoße zumindest langfristig an die Grenzen der Belastbarkeit der Bürger. Als ein Ausweg hierzu wird u.a. auch eine Senkung der Sozialabgaben durch Herausnahme der sogenannten „versicherungsfremden Leistungen“ vorgeschlagen, die der Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung aus verteilungspolitischen Gründen aufoktroiert worden sind. Diese Leistungen sollen vom Staat direkt übernommen und finanziert werden.

Damit stellt sich freilich die Frage, wie und von wem (Gesamtstaat oder nur der Bund?) diese Leistungen finanziert werden sollen und welche Wirkungen auf Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen von dieser Art der Finanzierung ausgehen. Oder sollte dieser „Umbau“ auf der Finanzierungsseite mit einem „Abbau“ von Leistungen verbunden werden, zumal auf längere Sicht zumindest die kollektiven Sicherungssysteme der Alters- und Krankenversicherungssparte wegen systembedingter Defekte sowieso so nicht weiter zu finanzieren seien? Sollte ein relativer Abbau der gesetzlichen Leistungen in Richtung auf ein wie auch immer definiertes Mindestniveau (Richtschnur: Sozialhilfesätze?) angestrebt werden, müßte dann nicht ein finanzieller Spielraum für eine verstärkte private Vorsorge der jetzigen und kommenden Erwerbstätigengeneration eröffnet werden?

Fragen, die offensichtlich eine Lösung „aus einem Guß“ erforderten. Diese ist aber schon bei oberflächlicher Betrachtung kaum zu erwarten; nicht nur weil der Teufel wie immer im Detail steckt oder in Grundsatzfragen sehr unterschiedliche Werturteile gefällt werden können, sondern auch, weil in nahezu jedem Punkt Verteilungauseinandersetzungen nicht nur unter den Tarifparteien und zwischen den Tarifparteien einerseits und dem Fiskus andererseits, sondern auch zwischen Parafisci und Fiskus und zudem zwischen den Fiscis selbst zu erwarten sind.

Geht man davon aus, daß hohe und steigende Lohnnebenkosten ein wichtiges Hemmnis für die Ausweitung der Beschäftigung sind, dann ist ein Handlungsbedarf kaum zu verneinen. Die Schere zwischen realen Arbeitskosten und realer Kaufkraft der Arbeitnehmer hat sich seit Beginn der neunziger Jahre drastisch verschärft. Damals machte die Differenz zwischen beiden Größen schon rund 45% der Arbeitskosten (in Westdeutschland) aus. Bis heute sind die Arbeitskosten für die Unternehmen real um rund 2,4% gestiegen, die Kaufkraft der Arbeitnehmer wird jedoch in diesem Jahr um rund 4½% unter dem Wert zu Beginn der neunziger Jahre liegen. Vor diesem Hintergrund werden auch die unterschiedlichen Positionen im gegenwärtigen Tarifkonflikt in der Metallindustrie sehr verständlich. Der Staat könnte hier in der Tat Entlastung bringen, wenn er zumindest die einigungsbedingten Lasten, d.h. die Ausgaben für Arbeitslose und für Beschäftigungsmaßnahmen in Ostdeutschland oder solche für die rasche Angleichung der Renten an das Niveau im Westen, übernehmen oder gar zusätzlich sämtliche „versicherungsfremden Leistungen“ finanzieren würde.

Geschätzt wird der Umfang dieser versicherungsfremden Leistungen auf 100 bis 170 Mrd. DM, je nachdem welche Leistungen als „versicherungsfremd“ bzw. als „gesamtgesellschaftliche Aufgabe“ angesehen werden. Schon allein diese Spanne zeigt, welche Brisanz hinter dem Begriff „versicherungsfremd“ verborgen ist. Hätten die Versicherten Wahlfreiheit, d.h., könnten

sie darüber bestimmen, welche Leistungen sie versichern wollen oder nicht, gäbe es den Begriff der Versicherungsfremdheit überhaupt nicht. Dies ist jedoch nicht der Fall, da der Leistungsumfang politisch bestimmt ist. Geht man von den genannten Schätzungen aus und nimmt man den niedrigeren Wert als Referenz, dann könnten – bezogen auf die für dieses Jahr geschätzten Sozialbeiträge – die Abgaben um rund 7 Prozentpunkte niedriger sein. Dies wäre in der Tat eine beachtliche Entlastung bei der „Besteuerung“ des Faktors Arbeit.

Eine derartige Entlastung dürfte nach bisherigen Erfahrungen nicht zu vernachlässigende Beschäftigungseffekte zumindest auf mittlere und längere Sicht haben. Zwei Voraussetzungen müßten aber erfüllt sein. Erstens dürfte die Entlastung der Arbeitskosten in den Unternehmen nicht durch entsprechende Erhöhungen des „Konsumlohnes“ in den Tarifverhandlungen konterkariert werden. Inwieweit diese Annahme realistisch ist, bleibt offen. Zweitens dürften nach Übernahme der „gesamtgesellschaftlichen Aufgaben“ durch den Staat keine negativen Auswirkungen auf Beschäftigung und Wachstum durch deren Finanzierung ausgehen. Immerhin müßte – eine weitere Verschuldung des Staates ausgeschlossen – das Steueraufkommen insgesamt (auf der Basis von 1995 geschätzt) um fast 9% angehoben werden. Entsprechend höher müßte gar die Anhebung ausfallen, wenn – unabhängig vom Problem der Aufteilung einer Verbundsteuer zwischen Bund und Ländern – eine Finanzierung nur über eine Belastung des Konsums (lies: Mehrwertsteueranhebung) erfolgen sollte, um nicht die Anreize für wirtschaftliche Aktivitäten durch Belastung der Erwerbseinkommen noch weiter zu verschlechtern. Wegen der „gesamtgesellschaftlichen“ Ziele der meisten Leistungen dürften aber die Länder wenig Begeisterung zeigen, sich an der Finanzierung dieser Leistungen zu beteiligen. (Die Einführung des Solidaritätszuschlages zeigt die verqueren und wenig transparenten Mechanismen auf, wonach in unserem föderalen System Leistung, Finanzierung und Kompensation ablaufen: Ihre Beteiligung am ostdeutschen Aufbau haben sich die Länder durch einen erhöhten Mehrwertsteueranteil bezahlen lassen; der Solidaritätszuschlag entschädigt wiederum den Bund für seinen geringeren Anteil an der Mehrwertsteuer.)

Aufgrund der Schwierigkeiten schon bei der Definition „versicherungsfremder Leistungen“ sowie deren Finanzierung wird eine Entlastung der Unternehmen, aber auch der Arbeitnehmer über eine Senkung der gesetzlichen Lohnnebenkosten durch Übernahme solcher Leistungen durch den Staat nur im Einzelfall, schrittweise und sehr allmählich eintreten. Es sollte daher auch nicht verwundern, daß jetzt u.a. die Arbeitgeber in der Metallindustrie versuchen, insbesondere die tariflichen und betrieblichen Sozialleistungen (z.B. die Vermögensbildung) abzubauen, die, da sie personen- und nicht produktionsbezogen ausgestaltet sind, fast „fixer“ Natur sind.

Eine mehr als schrittweise Absenkung der gesetzlichen Sozialabgaben durch Verlagerung oder gar Abbau von letztlich verteilungspolitisch begründeten Transfers würde selbstverständlich auch den Druck erleichtern, unter dem insbesondere die gesetzliche Rentenversicherung, aber auch die gesetzliche Krankenversicherung wegen der sich abzeichnenden demographischen Entwicklung stehen. Es stellt sich nicht nur die Frage, woher der Optimismus genommen wird, daß kollektiv verordnete Beitragssätze im nächsten Jahrtausend von 25-28% in der Rentenversicherung – geltendes Leistungsrecht vorausgesetzt – ohne negative Auswirkungen auf Arbeitsangebot, Beschäftigung und Wachstum zu tragen sind, selbst wenn man unterstellt, daß die Beitragssätze zur gesetzlichen Krankenversicherung auf dem heutigen Stand gehalten werden könnten (ohne oder mit Leistungsabbau?), die Pflegeversicherung trotz aller Erfahrungen anderer Länder sich nicht zum Kostentreibsatz entwickelt und die Arbeitslosenquote zurückgehen sollte. Zugegeben: Aus heutiger Sicht haben Projektionen über die nächsten 30 oder 40 Jahre hinweg einen stark spekulativen Charakter.

Man sollte sich aber vielleicht die ökonomische „Faustregel“ in Erinnerung rufen, daß sich aus individueller Sicht umlagefinanzierte Systeme nur dann rentieren, wenn die Lohnzuwächse höher als der Kapitalmarktzins sind. Ansonsten ist private Vorsorge günstiger. Seit den siebziger Jahren hat sich aber diese „Renditebedingung“ für Umlagesysteme ständig verschlechtert. Damit setzen Ausweichreaktionen der Bürger ein. Die Zunahme bzw. Ausweitung privater Versorgungswerke ist ein deutlicher Hinweis hierfür, die Schattenwirtschaft eine andere. Ein genereller Übergang zu einem kapitalfundierte System ist jedoch schon wegen der langen Umstellungszeiten und der damit verbundenen Existenz zweier paralleler Systeme schwer vorstellbar; allmähliche Schritte in Richtung auf mehr Eigenvorsorge, aber auch betriebliche Regelungen sind nicht nur denkbar, sondern auch notwendig. Dies sollte oder muß sogar mit einer Rückführung der staatlich verordneten Abgabenquote und damit zwangsläufig auch der Ausgabenquote einhergehen.