

Berthold, Norbert; Thode, Eric

Article — Digitized Version

## Auslagerung versicherungsfremder Leistungen: Ausweg oder Kreisverkehr?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Berthold, Norbert; Thode, Eric (1996) : Auslagerung versicherungsfremder Leistungen: Ausweg oder Kreisverkehr?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 76, Iss. 7, pp. 350-358

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137371>

**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.*

Norbert Berthold, Eric Thode

## Auslagerung versicherungsfremder Leistungen – Ausweg oder Kreisverkehr?

*Kritiker des bestehenden Sozialsystems sehen in der Entwicklung der Lohnnebenkosten die Gefahr einer Abwärtsspirale von ausufernden Sozialleistungen und Arbeitslosigkeit. Kann die Auslagerung versicherungsfremder Leistungen aus der Sozialversicherung hier Abhilfe schaffen? Wie müssen die Rahmenbedingungen aussehen, wenn der Sozialstaat auf Dauer gerettet werden soll?*

In der letzten Zeit ist die kontrovers geführte Diskussion aufgekommen, ob die Auslagerung versicherungsfremder Leistungen aus der Sozialversicherung einen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik leisten kann<sup>1</sup>. In vielen Beiträgen aber wird den Zusammenhängen zwischen der anhaltenden Unterbeschäftigung und den sozialstaatlichen Aktivitäten ein zu geringes Gewicht beigemessen und die Rolle der versicherungsfremden Leistungen in diesem Wechselspiel nicht richtig untersucht. Dabei sind ständig steigende Sozialabgaben und die schon seit Jahrzehnten anhaltende Beschäftigungskrise eng miteinander verwoben. Die Höhe der Arbeitslosigkeit hängt bei gegebener Produktivität der Arbeit von der Höhe der Löhne und der Lohnnebenkosten ab. Eine Erhöhung der Beiträge zur Sozialversicherung beispielsweise, die die Arbeitgeber zur Hälfte mittragen müssen, führt zu einer Erhöhung der Lohnstückkosten und somit zu einem Rückgang der Nachfrage nach Arbeitskräften. Denn die Unternehmen werden die relativ teurer gewordene Arbeit durch Kapital zu ersetzen versuchen, es kommt zu Rationalisierungsinvestitionen. Erwarten die Unternehmer eine dauerhaft steigende Abgabenlast, werden ganze Produktionsstandorte ins billigere Ausland verlagert.

Doch auch das Verhalten der Gewerkschaften trägt zum Anstieg der Arbeitslosigkeit bei. Wenn die Beiträge zur Sozialversicherung steigen, erhöhen sich nicht nur die Lohnnebenkosten, es verringert sich wegen des gestiegenen Arbeitnehmeranteils auch der Nettorealohn. Dies aber kommt dem Einstieg in einen

Teufelskreis gleich, da die Gewerkschaften sich veranlaßt sehen, Lohnsteigerungen zu fordern, um die alte Kaufkraft wieder herzustellen. Die Lohnerhöhung verteuert den Faktor Arbeit ein weiteres Mal, so daß die Arbeitslosigkeit erneut ansteigt. Die Ausgaben der Sozialversicherung steigen an, jedoch steht diesem erhöhten Finanzierungsbedarf eine geringere Anzahl von Beitragszahlern gegenüber. Die Konsequenz ist, daß die Beitragssätze zur Sozialversicherung erneut steigen. Damit schließt sich der Kreis, und das Wechselspiel zwischen dem ausufernden Sozialstaat und der Arbeitslosigkeit beginnt von neuem.

Als eine Möglichkeit, den Absprung von dieser Spirale, die geradewegs in den Abgrund – zum Zusammenbruch des derzeitigen Sozialstaates – führt, zu schaffen, wird immer wieder die Auslagerung versicherungsfremder Leistungen aus der Sozialversicherung gefordert. Zur Beurteilung dieses Vorschlags ist es zunächst notwendig, die Struktur der Personalzusatzkosten und der darin enthaltenen versicherungsfremden Leistungen zu untersuchen, um mögliche Handlungsspielräume zur Verringerung der Arbeitslosigkeit aufzuzeigen.

Die gesamten Personalkosten werden üblicherweise in das Entgelt für geleistete Arbeit und die Personalzusatzkosten aufgeteilt. Das Entgelt für geleistete Arbeit umfaßt die Zeit, in der der Arbeitnehmer an seinem Arbeitsplatz tätig ist. Die Personalzusatzkosten werden in gesetzliche einerseits sowie in tarifliche und betriebliche andererseits gegliedert<sup>2</sup>. Es ist unmittelbar einsichtig, daß sich direkte staatliche Eingriffe in die Personalzusatzkosten nur auf die gesetzlichen beziehen können<sup>3</sup>.

---

*Prof. Dr. Norbert Berthold, 43, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Universität Würzburg und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft; Eric Thode, 26, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik der Universität Würzburg.*

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu Joachim Weeber: Mehrwertsteuererhöhung zur Finanzierung von Sozialleistungen?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 76. Jg. (1996), H. 2, S. 81ff.; Walther Otremba: Keine Beschäftigungseffekte durch Umfinanzierung der Sozialversicherung, in: ebenda, H. 4, S. 181ff.; Raimund Weiland: Keine Mehrwertsteuererhöhung zur Finanzierung von Sozialleistungen!, in: ebenda, S. 184ff.; Joachim Weeber: Mehrwertsteuererhöhung zur Finanzierung von Sozialleistungen? – Eine Erwiderung auf Raimund Weiland, in: ebenda, S. 188ff.

Die Lohnnebenkosten haben sich in den vergangenen Jahren auf circa 80 % des Entgeltes für geleistete Arbeit eingependelt, momentan scheint der Trend sogar leicht rückläufig zu sein. Betrachtet man jedoch die jüngsten Entwicklungen in den einzelnen Sparten der Sozialversicherung, spricht vieles dafür, daß die Entwicklung der Personalzusatzkosten in der nächsten Zeit wieder an Dynamik gewinnt. So ist zum Jahresbeginn 1996 der Beitragssatz zur Rentenversicherung wieder auf 19,2% gestiegen, über eine weitere Erhöhung wird bereits diskutiert. Die Tendenz bei den gesetzlichen Krankenversicherungen deutet ebenfalls auf eine erneute Anhebung der Beitragssätze hin, einzelne Kassen haben diesen Schritt schon vollzogen. Darüber hinaus ist zum 1. 7. 1996 die zweite Stufe der Pflegeversicherung in Kraft getreten, wodurch sich der Beitragssatz auf 1,7% erhöht hat, ohne daß man sich bisher auf eine Kompensation für die Arbeitgeber einigen konnte.

Der schon in der Vergangenheit zu verzeichnende stetige Anstieg der Beitragssätze zur Sozialversicherung läßt vermuten, daß sich dies auch in den Lohnnebenkosten niedergeschlagen hat. Tatsächlich ist der Anteil der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber als Bestandteil der gesetzlichen Personalzusatzkosten zwischen 1992 und 1995 um 1,6 Prozentpunkte gestiegen (vgl. Tabelle 1). Gut zu erkennen ist, daß der Verzicht auf den Buß- und Betttag nicht zur Kompensation dieses Anstiegs ausgereicht hat, so daß der Anteil der gesamten gesetzlichen Lohnnebenkosten am Gesamtvolumen um 1,2 Prozentpunkte angewachsen ist.

Daß der Anteil der Personalzusatzkosten am Direktentgelt in den letzten drei Jahren um 0,4 Prozentpunkte gesunken ist, läßt sich dadurch erklären, daß der Anteil der tariflichen und betrieblichen Lohnnebenkosten gesunken ist. Offenbar sind bei Leistungen wie dem Urlaubsgeld, den Sonderzahlungen sowie der betrieblichen Altersversorgung Einschnitte vorgenommen worden, die zu Kosteneinsparungen geführt haben. Insofern scheint sich ein zwangsweiser Substitutionsprozeß weg von zusätzlichen tariflichen und betrieblichen Leistungen hin zu gesetzlich verordneten Leistungen abzuzeichnen.

Da eine derartige Entwicklung mit erheblichen Effizienzverlusten behaftet sein dürfte, erscheint es lohnenswert, sich näher mit den gesetzlich bedingten Lohnnebenkosten und innerhalb derer mit den Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitgeber zu befassen, die immerhin knapp drei Viertel der gesetzlichen Personalzusatzkosten ausmachen.

### Versicherungsfremde Leistungen

In diesem Zusammenhang wird in der letzten Zeit der Ruf immer lauter, die sogenannten versicherungsfremden Leistungen aus der Sozialversicherung auszulagern. Eine eindeutige Definition der versicherungsfremden Leistungen ist kaum zu bewerkstelligen. Als eine Möglichkeit der Abgrenzung sei hier der unterschiedliche ordnungspolitische Charakter von Sozialversicherung und staatlicher Sozialpolitik genannt. Eine Versicherung hat immer das Ziel der individuellen bzw. gruppenindividuellen Vorsorge im Auge. Es wird eine gewisse Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen gefordert. Im Gegensatz dazu besteht dieses Beitragsäquivalenzprinzip in der staatlichen Sozialpolitik nicht. Hier werden die Aktivitäten aus Steuern finanziert; durch das Zahlen der Steuer entsteht jedoch kein direkter Anspruch auf staatliche Gegenleistungen.

Mit Hilfe dieser Unterscheidung können auch die versicherungsfremden Leistungen definiert werden. Es sind genau diejenigen Leistungen, die zwar über Beiträge zur Sozialversicherung finanziert werden, aber nicht gemäß dem Äquivalenzprinzip den Einzählern zugute kommen. Man kann also diejenigen Leistungen als versicherungsfremd bezeichnen, „die nicht durch Beitragsleistungen abgedeckt sind, nicht oder nicht ausschließlich an Beitragszahler geleistet werden oder die Grenzen zwischen den von einzelnen Sozialversicherungsträgern abzusichernden Risiken verwischen“<sup>4</sup>. Sie fallen daher eher in den Bereich der staatlichen Sozialpolitik und sollten deswegen über ein Steuer-/Transfersystem finanziert und verteilt werden.

### Vielfältige Abgrenzungsprobleme

Welche Leistungen tatsächlich als versicherungsfremd angesehen werden, ist jedoch in starkem Maße von sozialen Werturteilen abhängig. Folgt man der obigen Definition, ist beispielsweise die beitragsfreie Familienmitversicherung in der GKV als nicht versicherungsäquivalent einzuschätzen. Ist man jedoch der Meinung, daß die Gründung einer Familie für jeden Versicherten zumindest ex ante ein selbstverständliches Ereignis in seinem Leben ist, wäre die gruppenindividuelle Äquivalenz dennoch gewährleistet<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Freiwillige Leistungen können aufgrund der unzureichenden Datenbasis nicht gesondert ausgewiesen werden; vgl. E. Hemmer: Personalzusatzkosten in der deutschen Wirtschaft, in: IW-Trends, 1/96.

<sup>3</sup> Indirekt kann der Staat natürlich auch auf die tariflichen Lohnnebenkosten einwirken, indem er z.B. durch eine Änderung des Streikrechts die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften mindert.

<sup>4</sup> Vgl. K. Vogler-Ludwig et al.: Versicherungsfremde Leistungen in der Sozialversicherung, München 1996, S. 4.

Besonders schwierig ist die Abgrenzung im Leistungskatalog der Bundesanstalt für Arbeit. Sind die Ausgaben für Vorruhestand und Altersübergangsgeld noch relativ unstrittig als versicherungsfremd einzustufen, so kann man die Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik durchaus als versicherungskonform betrachten. Ohne sie würden viele Arbeitslose keine Beschäftigung finden und somit länger Leistungen der Arbeitslosenversicherung in Anspruch nehmen müssen. Die aktive Arbeitsmarktpolitik kann also als Versicherungselement verstanden werden.

In dieselbe Richtung gehen auch die Ausgaben für Berufsausbildung. Sie zielen darauf ab, daß durch eine fundierte Ausbildung die Wahrscheinlichkeit abnimmt, arbeitslos zu werden. Eine gruppenindividuelle Äquivalenz ist daher bei vielen Leistungen der Arbeitslosenversicherung gegeben. Die Klassifikation versicherungsfremder Leistungen ist daher immer das Resultat einer Wertvorstellung, und sie kann sich im Lauf der Zeit auch mit den Präferenzen der Gesellschaft ändern. Wenn im folgenden an der obigen streng-individuellen Definition festgehalten wird, dann um die maximalen Einsparpotentiale durch die Auslagerung dieser Leistungen aus der Sozialversicherung zu ermitteln. Die Struktur der versicherungsfremden Leistungen gemäß dieser weiten Definition ist in Tabelle 2 aufgezeigt.

Bei der Rentenversicherung machen die Kriegsfolgelasten auch noch fast 50 Jahre nach Kriegsende mit gut einem Viertel den Löwenanteil der versicherungsfremden Leistungen aus. Es folgen mit je knapp einem Sechstel die Anrechnungszeiten, in denen keine Beiträge geleistet wurden, z.B. (Hoch-)Schulbildung oder Wehr- und Zivildienst, und die vorzeitigen Altersrenten ohne versicherungsmäßig mathematische Abschläge, also die hauptsächlich aus arbeitsmarktpolitischen Gründen gewährte Frühverrentung. Die beitragsfreie Familienmitversicherung vereint bei der Krankenversicherung circa sechs Siebtel der gesamten versicherungsfremden Leistungen auf sich, während die übrigen Punkte kaum ins Gewicht fallen. Bei der Bundesanstalt für Arbeit schlagen vor allem die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (Berufsausbildung, Umschulung; ABM, Förderung der Arbeitsaufnahme; Vorruhestand, Altersübergangsgeld) zu Buche, die zusammen 88,5% der versicherungsfrem-

den Leistungen ausmachen. Insgesamt hat circa die Hälfte aller versicherungsfremden Leistungen der drei Sozialversicherungssparten einen arbeitsmarktpolitischen Hintergrund.

Ein großes Volumen versicherungsfremder Leistungen wäre an sich noch nicht negativ zu beurteilen, wenn diese nicht aus Beiträgen sondern durch Zuwendungen des Staates finanziert würden. Es zeigt sich jedoch, daß die umverteilungspolitisch motivierten Aktivitäten in der Sozialversicherung im Schnitt zu fast zwei Dritteln aus Beiträgen finanziert werden. Besonders eklatant ist die Situation in der Krankenversicherung, wo so gut wie alle versicherungsfremden Leistungen aus Beiträgen gezahlt werden. Immerhin noch drei Viertel sind es in der Arbeitslosenversicherung, während in der Rentenversicherung „nur“ knapp 40% der versicherungsfremden Leistungen aus Beiträgen fehlfinanziert werden. Insgesamt werden Leistungen im Umfang von 127 Mrd. DM, die nicht aus dem Versicherungsgedanken heraus begründet werden können, vom Beitragszahler finanziert<sup>6</sup>.

**Auslagerung der versicherungsfremden Leistungen**

Es ergeben sich also durchaus Einsparpotentiale, wenn die versicherungsfremden Leistungen aus den Sozialversicherungen ausgegliedert und über den Staatshaushalt finanziert werden. Es wird geschätzt,

**Tabelle 1  
Personalzusatzkosten im produzierenden Gewerbe**

	Anteil an den Personalzusatzkosten in %			Anteil am Entgelt für geleistete Arbeit in %		
	1992	1994	1995	1992	1994	1995
<b>Gesetzliche Personalzusatzkosten</b>	<b>44,0</b>	<b>45,3</b>	<b>45,2</b>	<b>35,4</b>	<b>36,3</b>	<b>36,2</b>
Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber	31,6	33,0	33,2	25,4	26,5	26,6
Bezahlte Feiertage	5,6	5,6	5,1	4,5	4,5	4,1
Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall	6,3	6,2	6,4	5,1	5,0	5,1
Sonstige gesetzliche Personalkosten	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4
<b>Tarifliche und betriebliche Personalzusatzkosten</b>	<b>56,0</b>	<b>54,7</b>	<b>54,8</b>	<b>45,1</b>	<b>43,9</b>	<b>43,9</b>
Urlaubsgeld	24,0	24,1	24,0	19,3	19,3	19,2
Sonderzulagen (Gratifikationen, 13. Monatsgehalt)	11,4	10,3	10,6	9,2	8,3	8,5
Betriebliche Altersversorgung	9,2	8,9	8,9	7,4	7,1	7,1
Vermögensbildung	1,6	1,5	1,5	1,3	1,2	1,2
Sonstige Personalzusatzkosten	9,8	10,0	9,9	7,9	8,0	7,9
<b>Gesamt</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>80,5</b>	<b>80,2</b>	<b>80,1</b>

Quelle: IW-Trends 1/96: Personalzusatzkosten in der deutschen Wirtschaft, S. 5; eigene Berechnungen.

<sup>5</sup> Vgl. O. G. Mayer: Sozialabgaben, versicherungsfremde Leistungen und Beschäftigung, in: J. Kruse, O. G. Mayer (Hrsg.): Aktuelle Probleme der Wettbewerbs- und Wirtschaftspolitik, Baden-Baden 1996.

<sup>6</sup> Vgl. IW-Trends 1/96: Versicherungsfremde Leistungen 1994, 1996, S. 5.

daß bei dieser weiten Definition und bei Auslagerung sämtlicher versicherungsfremder Leistungen eine Senkung der Beitragssätze von 38,9% um 9,2 Prozentpunkte auf 29,7% im Jahre 1994 hätte erzielt werden können. Dies hätte zur Folge gehabt, daß das Nettoeinkommen ceteris paribus im Westen um 5,7% angestiegen wäre, während die Personalzusatzkosten am Direktentgelt im produzierenden Gewerbe von 80,2% auf 73,9% gesunken wären. Dadurch hätten die deutschen Arbeitskosten um 3,5% gesenkt werden können<sup>7</sup>. Wenn durch den Wegfall der versicherungsfremden Leistungen allerdings nicht nur die Arbeitgeber entlastet werden sollen, ergibt sich ein weiterführendes Problem. Aufgrund der „Nettoanpassung“ bei Renten, Arbeitslosengeld und -hilfe resultiert aus der Auslagerung der versicherungsfremden Leistungen und der damit verbundenen Nettolohnsteigerung ein Anstieg der Leistungen. Die anfängli-

che Senkung der Beitragssätze müßte also wenig später teilweise wieder zurückgenommen werden<sup>8</sup>.

Welchen Einfluß nun die Reduktion der Lohnnebenkosten auf die Beschäftigung haben könnte, hängt davon ab, wie elastisch die Arbeitsnachfrage auf den Rückgang der Personalzusatzkosten reagiert. In den bisherigen Untersuchungen wurden meist nicht die Beschäftigungswirkungen eines totalen Wegfalls der versicherungsfremden Leistungen dargestellt, sie konzentrierten sich vielmehr auf einzelne Teilbereiche. So hätte beispielsweise die Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung um einen Prozentpunkt im Jahr 1995 die Beschäftigung um 29730 Menschen anwachsen lassen, während sie sich bei einer Senkung des Satzes um fünf Prozentpunkte um 149460 erhöht hätte<sup>9</sup>.

Simulationen auf Basis eines neoklassischen Rationierungsmodells haben unter der Annahme, daß sämtliche Lohnnebenkosten – also gesetzliche und tarifliche/betriebliche – im Jahr 1981 auf dem damaligen Stand eingefroren worden wären, ergeben, daß im folgenden Jahr die Arbeitslosenrate um 1,8 Prozentpunkte gesunken wäre und nach fünf Jahren sogar um 4,6 Prozentpunkte<sup>10</sup>.

**Tabelle 2**  
**Struktur der versicherungsfremden Leistungen 1994**

	in Mrd. DM	in %	fehlfianziert <sup>1</sup> in Mrd. DM
<b>Rentenversicherung</b>	<b>97,9</b>	<b>100,0</b>	<b>38,1</b>
Kriegsfolgelasten	25,5	26,0	
Anrechnungszeiten (einschließlich Ausbildungszeiten)	16,2	16,5	
Vorzeitige Altersrenten ohne versicherungsmathematische Abschläge	15,2	15,5	
Höherbewertung der Berufsausbildung	8,4	8,6	
Kindererziehungszeiten und Kindererziehungsleistungen	7,4	7,6	
DDR-Folgelasten	7,3	7,5	
Anteilige Beiträge der Kranken- versicherung der Rentner	5,6	5,7	
Arbeitsmarktbedingte BU-/EU-Renten	4,7	4,8	
Sonstige	4,1	4,2	
Rente nach Mindesteinkommen	3,5	3,6	
<b>Krankenversicherung</b>	<b>58,7</b>	<b>100,0</b>	<b>58,5</b>
Beitragsfreie Familienversicherung	50,7	86,4	
Schwangerschaft, Mutterschaft	4,1	7,0	
Sterbegeld	1,6	2,7	
Beitragsfreiheit im Erziehungsurlaub	1,5	2,5	
Empfängnisverhütung, Schwanger- schaftsabbruch, Sterilisation	0,4	0,7	
Betriebs-, Haushaltshilfe	0,4	0,7	
<b>Bundesanstalt für Arbeit</b>	<b>40,7</b>	<b>100,0</b>	<b>30,5</b>
Berufsausbildung, Umschulung	15,5	38,1	
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Förderung der Arbeitsaufnahme	11,5	28,3	
Vorruhestand, Altersübergangsgeld	9,0	22,1	
Rehabilitation	4,2	10,3	
Spätaussiedler	0,5	1,2	
<b>Insgesamt</b>	<b>197,3</b>		<b>127,1</b>

<sup>1</sup> Aus Beiträgen fehlfianzierte versicherungsfremde Leistungen.

Quelle: IW-Trends 1/96: Versicherungsfremde Leistungen 1994, S. 3; eigene Berechnungen.

### Maßnahmen der Gegenfinanzierung

Die genannten positiven Beschäftigungseffekte ergeben sich jedoch nur, wenn der Staat das Defizit, das durch die Auslagerung der versicherungsfremden Leistungen entstanden ist, hinnimmt. Angesichts der enormen Staatsverschuldung und der Konvergenzkriterien zur Teilnahme an der Europäischen Währungsunion sollte jedoch eine Form der Gegenfinanzierung gefunden werden, so daß die Auslagerung versicherungsfremder Leistungen das staatliche Budgetdefizit unverändert läßt. In der gegenwärtigen Diskussion werden im wesentlichen fünf Vorschläge einer aufkommensneutralen Finanzierung genannt. Diese sollen im folgenden einer wirtschaftstheoretischen und -politischen Analyse unterzogen werden.

Am Produktionsfaktor Kapital anzusetzen, um die Reduzierung der Lohnnebenkosten zu finanzieren,

<sup>7</sup> Vgl. IW-Trends 1/96: Versicherungsfremde Leistungen 1994, S. 7.

<sup>8</sup> Vgl. H. Scherl: Steuerfinanzierung für versicherungsfremde Leistungen als beschäftigungspolitisches Patentrezept?, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, H. 8, 1996, im Druck.

<sup>9</sup> Vgl. F. Buttler: Beschäftigungswirkungen einer Umfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik, in: Gesprächskreis Arbeit und Soziales: Arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Bedeutung einer ökologischen Steuerreform, Bonn 1995, S. 68.

<sup>10</sup> Vgl. H. Entorf et al.: Labor utilization and nonwage labor costs in a disequilibrium macro framework, in: The Scandinavian Journal of Economics, Vol. 94, 1992.

beispielsweise durch die Einführung einer „Maschinensteuer“, wäre eine fatale Strategie. Kapital wird schon jetzt in Deutschland im internationalen Vergleich extrem hoch besteuert. So lag die Gesamtsteuerbelastung der Kapitalgesellschaften 1994 in Deutschland bei 62,3% des Gewinns, während beispielsweise in den Beneluxländern, in Großbritannien und in Spanien der Belastungssatz unter 40% lag<sup>11</sup>. Dadurch ist es im Laufe der letzten Jahre bereits zu vielen Standortverlagerungen von deutschen Firmen ins Ausland gekommen. Außerdem werden vom Ausland Direktinvestitionen aufgrund der hohen steuerlichen Belastung nur in sehr geringem Maße getätigt. Eine nochmals erhöhte Besteuerung des Kapitals würde dessen Exodus und damit die Vernichtung von Arbeitsplätzen nur noch beschleunigen<sup>12</sup>. Auch ergäben sich negative Auswirkungen auf die inländische Nachfrage nach Investitionen und mithin durch die geringere Kapitalakkumulation negative gesamtwirtschaftliche Wachstumseffekte.

In dieselbe Richtung wirkt eine allgemeine Einkommensteuer, die auch Kapitalerträge berücksichtigt. Eine zusätzliche Anhebung der Steuern auf Kapitalerträge führt zu denselben Folgen wie die Besteuerung des Kapitalbestandes. In letzter Konsequenz wird sich hier das Kapital ebenfalls durch Abwanderung dem Zugriff des Fiskus entziehen.

### Negativwirkungen und Einkommensteuer

Bei der Einkommensteuer ergeben sich aber noch weitere negative Effekte aus der zusätzlichen Belastung des Arbeitseinkommens, die auch entständen, wenn die Last der Finanzierung allein den Arbeitnehmern aufgebürdet würde. Zunächst folgen daraus negative Anreizwirkungen auf das Arbeitsangebot. Arbeitnehmer, die mit immer höheren Steuern und Abgaben belastet werden, wandern in zunehmendem Maße in die Schattenwirtschaft ab. Dadurch verringert sich aber das Beitragsaufkommen zur Sozialversicherung, so daß nach dem Wegfall der versicherungsfremden Leistungen und der damit einhergehenden Beitragssenkung die Beitragssätze wiederum ansteigen müßten, um die verbliebenen versicherungsäquivalenten Leistungen finanzieren zu können. Darüber hinaus wird auch der Produktionsfaktor Arbeit immer mobiler, so daß längerfristig auch die Abwanderung von Arbeitnehmern zu erwarten ist.

Außerdem wird die Erhöhung von Lohn- oder Einkommensteuer in den Tarifverhandlungen nicht unberücksichtigt bleiben. So werden die Gewerkschaften eine Kompensation verlangen, um den Kaufkraftverlust durch die zusätzliche Steuerlast auszu-

gleichen. Die höheren Nominallöhne treiben die Produktreallohne der Unternehmungen in die Höhe, so daß die Unternehmen verstärkt Arbeitnehmer entlassen. Diese Entwicklung erfordert von den Arbeitsplatzbesitzern wiederum höhere Beiträge zur Sozialversicherung, wodurch die anfänglichen positiven Auswirkungen der Senkung der gesetzlichen Lohnnebenkosten schnell wieder zunichte gemacht würden. Vor diesem Hintergrund erscheint auch die Erhöhung der Lohn- bzw. Einkommensteuer nicht als ein geeignetes Mittel zur Gegenfinanzierung der Senkung der Lohnnebenkosten.

### Wunderwaffe Ökosteuern?

In den letzten Jahren mehren sich die Stimmen, die fordern, durch eine ökologische Steuerreform den nötigen finanziellen Ausgleich für die Auslagerung versicherungsfremder Leistungen aus der staatlichen Sozialversicherung zu erbringen. Zur Aufkommenserzielung soll eine neue Steuer eingeführt werden, die entweder den Energieverbrauch bei der Produktion oder die CO<sub>2</sub>-Emissionen als Bemessungsgrundlage betrachtet. Häufig wird in diesem Zusammenhang von einer „doppelten Dividende“ gesprochen, so daß sowohl die Umweltbelastung als auch die Arbeitslosigkeit verringert würde. Tatsächlich läßt sich aber die zusätzliche Dividende nur in Form verminderter Zusatzlasten und höherer Beschäftigung nachweisen, wenn ihr Aufkommen zur Senkung existierender verzerrender Steuern verwendet wird<sup>13</sup>. Dies spricht zwar dafür, in Zukunft die Wahrung der Umwelt nicht mehr mit Mengenbeschränkungen, sondern mit Ökosteuern, die an den Preisen ansetzen, voranzutreiben; eine Garantie, daß bei zusätzlicher Einführung von Umweltsteuern zu den bestehenden Umweltschutzmaßnahmen neue Arbeitsplätze entstehen, läßt sich daraus aber nicht ableiten.

Durch die Einführung von Ökosteuern wird ein Strukturwandel weg von den umweltintensiven hin zu den umweltschonenden Sektoren in Gang gesetzt, grob gesprochen also vom industriellen hin zum Dienstleistungssektor<sup>14</sup>. Daß diese Entwicklung neue Arbeitsplätze hervorbringt, ist jedoch an eine Reihe von Bedingungen geknüpft. So ist es unerlässlich, daß

<sup>11</sup> Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft: Internationale Wirtschaftszahlen, Köln 1995, S. 55.

<sup>12</sup> Vgl. J. Donges et al. (Kronberger Kreis): Steuerreform für Arbeitsplätze und Umwelt, Bad Homburg 1996.

<sup>13</sup> Vgl. P. Gottfried, W. Wiegand: Wunderwaffe Ökosteuern?, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, H. 10, 1995, S. 500-508.

<sup>14</sup> Vgl. DIW: Wirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform, Berlin 1994, S. 134 ff.

die Lohnstrukturen in qualifikatorischer, regionaler und sektoraler Hinsicht aufgefächert werden, was ein radikales Umdenken der Tarifvertragsparteien erfordert<sup>15</sup>. Mit der bisherigen Tarifverhandlungspraxis sind Beschäftigungsgewinne kaum zu erwarten. Darüber hinaus wird der private Verbrauch durch die mit der Ökosteuer verbundenen Preissteigerungen am meisten belastet. Dadurch werden sich die Gewerkschaften auf den Plan gerufen fühlen und einen Kaufkraftausgleich für die Arbeitnehmer fordern, mit allen bereits erwähnten negativen Auswirkungen für Beschäftigung und Abgabenbelastung.

Bei einem nationalen Alleingang kommen noch weitere Probleme auf die deutsche Wirtschaft zu. Die deutsche Wirtschaft erleidet auf den internationalen Gütermärkten Wettbewerbsnachteile. Um dies zu vermeiden, müssen die Unternehmen an anderer Stelle Kosten einsparen; in der kurzen Frist kann dies nur bedeuten, die am wenigsten produktiven Arbeitskräfte zu entlassen. Ohne das nötige Umdenken der Tarifvertragsparteien finden diese Arbeitnehmer auch in den Gewinnersektoren keinen neuen Arbeitsplatz, ein Anstieg der Arbeitslosigkeit ist die Folge. Wenn die Unternehmen eine dauerhafte Verschlechterung ihrer Wettbewerbsposition erwarten, werden sie gar den gesamten Produktionsstandort in Länder verlagern, in denen keine Ökosteuern erhoben werden. Dies würde zu einem zusätzlichen Export von Arbeitsplätzen führen. Ein weiteres Problem ist darin zu sehen, daß bei der Einführung der Ökosteuer möglicherweise noch keine geeigneten umweltschonenden Technologien zur Verfügung stehen. Dadurch verhielten sich die Unternehmen in bezug auf anstehende Investitionsvorhaben zurückhaltend, die Investitionsnachfrage ginge zurück. Die zumindest übergangsweise geringere Kapitalakkumulation hätte negative Auswirkungen auf das Wachstum.

Beschäftigungsgewinne aus einer ökologischen Steuerreform sind also keineswegs sicher. Der Erfolg einer solchen Maßnahme hängt wesentlich davon ab, ob es gelingt, die zu erwartenden Arbeitslosen aus den Verlierersektoren reibungslos in die Gewinnersektoren einzugliedern. Ohne eine radikale Abkehr von der bisherigen Tarifverhandlungspraxis wird dies kaum machbar sein.

### **Anhebung der Mehrwertsteuer**

Als letztes Finanzierungsinstrument wird die Anhebung des Mehrwertsteuersatzes vorgeschlagen. Tatsächlich erscheint die Mehrwertsteuererhöhung von allen genannten zunächst als das geeignetste Instrument zum Ausgleich des Finanzierungssaldos. Die

Mehrwertsteuer wirkt unter allokativen Gesichtspunkten intertemporal neutral, so daß keine Verzerrungen in bezug auf die Ersparnisbildung und die Investitionstätigkeit zu erwarten sind. Insofern wirkt die Mehrwertsteuererhöhung auch wachstumsneutral. Allerdings verzerrt eine Konsumsteuer wie die Mehrwertsteuer stets die Wahl zwischen dem Konsum und dem Arbeitsangebot, da sie den „Freizeitkonsum“ unbesteuert läßt<sup>16</sup>. Die Folge wäre ein Rückgang des Arbeitsangebots, wodurch zwar die Arbeitslosigkeit zurückginge, aber zusätzliche Finanzierungsprobleme bei der Sozialversicherung entstünden.

Ein häufig geäußerter Einwand gegen die Mehrwertsteuererhöhung besagt, daß aufgrund einer (mit zunehmendem verfügbarem Einkommen) sinkenden Sparquote eine allgemeine Verbrauchssteuer regressiv wirkt, so daß gerade untere Einkommensschichten durch eine derartige Form der Besteuerung benachteiligt werden. Diesem wird entgegengehalten, daß durch den Wegfall oder die Ermäßigung des Steuersatzes bei Gütern des Grundbedarfs (z.B. Nahrungsmittel, Bücher und Zeitschriften, Wohnungsversorgung, Gesundheitsgüter und -leistungen) eine regressive Wirkung der Mehrwertsteuer weitestgehend vermieden wird<sup>17</sup>. Durch eine weitere Differenzierung könnte es somit auch gelingen, eine weitere Mehrwertsteuererhöhung verteilungsneutral zu gestalten. Bei einer solchen Vorgehensweise treten jedoch wiederum Allokationskonflikte auf. Einerseits verzerren unterschiedliche Mehrwertsteuersätze die relativen Güterpreise innerhalb einer Periode, andererseits kommt es bei unterschiedlicher Konsumstruktur in verschiedenen Lebensphasen auch zu intertemporalen Allokationsverzerrungen. Auch an dieser Stelle tritt also der altbekannte Zielkonflikt zwischen allokativer und distributiver Neutralität der Besteuerung auf.

Ein weiteres Problem liegt in der Erhöhung des allgemeinen Preisniveaus bei der Anhebung des Mehrwertsteuersatzes, wodurch die Gewerkschaften wiederum veranlaßt werden, bei den nächsten Lohnverhandlungen einen Kaufkraftausgleich zu fordern, so daß auch hier der oben erwähnte Teufelskreis in Gang gesetzt würde.

<sup>15</sup> Vgl. N. Berthold, R. Fehn: Das Beschäftigungspotential flexibler Lohnstrukturen, in: Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik Nr. 8, Würzburg 1996.

<sup>16</sup> Als Einwand gegen diese These wäre zu nennen, daß man seine Freizeit selten verbringt, ohne irgendwelche Konsumgüter zu verbrauchen, bei denen die Besteuerung ja greift.

<sup>17</sup> Vgl. J. Weeber: Mehrwertsteuererhöhung zur Finanzierung von Sozialleistungen?, a.a.o., S. 83.

### Unsichere Beschäftigungswirkungen

Dennoch scheint die Erhöhung der Mehrwertsteuer aufgrund der geringen Allokationsverzerrungen und Wachstumseffekte das am besten geeignete Mittel zur Gegenfinanzierung der Auslagerung versicherungsfremder Leistungen aus der Sozialversicherung zu sein.

Simulationsstudien zu den jeweiligen Beschäftigungswirkungen der verschiedenen Finanzierungsarten gibt es mittlerweile in großer Zahl, mal wird dabei die eine Variante favorisiert, mal die andere, denn die Ergebnisse von Simulationsstudien sind generell wenig robust in Hinblick auf die zugrundeliegenden Modellannahmen. So ist auf Basis eines Modells, das die ökologische Steuerreform betrachtet, nach zehn Jahren mit einem Abbau der registrierten Arbeitslosigkeit um 300 000 bis 400 000 zu rechnen<sup>18</sup>. Ein anderes sieht die Mehrwertsteuererhöhung als bestes Instrument und kommt zu einem Beschäftigungszuwachs von knapp 80 000 nach fünf Jahren<sup>19</sup>. Ein drittes weist zwar die Einführung einer Energiesteuer als beste Lösung aus, kommt aber sogar bei der Anhebung des Einkommensteuersatzes zu einer Reduktion der Arbeitslosigkeit in vier Jahren in Höhe von 190 000<sup>20</sup>. Aufgrund dieser großen Diskrepanzen der Aussagen der einzelnen Simulationen sind die vorausgesagten Effekte mit größter Vorsicht zu genießen. Sie sind unter restriktiven Annahmen getroffen worden, so daß die ohnehin nicht allzu großen Beschäftigungsgewinne höchst unsicher sind.

### Divergierende Interessen

Wenn nun die budgetneutral gestaltete Auslagerung versicherungsfremder Leistungen allenfalls bescheidene Erfolge bei der Beschäftigung verspricht, so stellt sich die Frage, warum ein solches Unterfangen derzeit im Mittelpunkt der beschäftigungspolitischen Diskussion steht. Diese Frage läßt sich nur unter Zuhilfenahme politökonomischer Argumente beantworten. Es geht in erster Linie wohl darum, daß die Bürokraten an der Spitze der staatlichen Sozialversicherungssysteme versuchen, die Existenz dieser Institutionen zu sichern oder zumindest zu verlängern. Für diese These spricht, daß die Forderung nach der Auslagerung versicherungsfremder Leistungen zwar von den Vertretern der gesetzlichen Renten- und Arbeitslosenversicherung erhoben wird, nicht jedoch

von den gesetzlichen Krankenversicherern. Arbeitslosigkeit wird auch heute noch als ein schwer versicherbares Risiko erachtet, da z.B. in tiefen Rezessionen sehr viele Menschen gleichzeitig arbeitslos werden und aus diesem Grunde anstelle einer Risikodiversifizierung eine Risikohäufung auftritt, so daß das privatwirtschaftliche Versicherungsprinzip nicht aufrechtzuerhalten ist. Eine staatliche Arbeitslosenversicherung bräuchte daher auch ohne die sozialpolitisch gewollten Umverteilungselemente nicht zu fürchten, durch private Konkurrenz vom Markt verdrängt zu werden.

Auch die gesetzliche Rentenversicherung sieht sich bei einer Auslagerung versicherungsfremder Leistungen keiner Konkurrenz gegenüber, da es derzeit wegen der eintretenden Doppelbelastung einer Generation noch für unwahrscheinlich gehalten wird, daß tatsächlich eine Umstellung auf ein privatwirtschaftlich organisiertes kapitalfundiertes Verfahren vorgenommen wird. Insofern verlängert sich auch hier die Lebensdauer der heutigen gesetzlichen Rentenversicherung.

Ganz anders sieht es hingegen auf dem Markt der Krankenversicherungen aus. Hier gibt es bereits eine Vielzahl von privaten Anbietern. Die versicherungsfremden Leistungen stellen einen wirksamen Schutz für die gesetzlichen Krankenkassen dar, da z.B. für die beitragsfreie Familienversicherung bei einer dem individuellen Äquivalenzprinzip folgenden Kalkulation natürlich kein Platz ist. Es ist deswegen heute für Familien kaum rational, eine private Krankenversicherung zu wählen. Fallen die versicherungsfremden Leistungen aber aus der gesetzlichen Krankenversicherung heraus, so dürfte diese sich dem massiven Konkurrenzdruck der Privatwirtschaft ausgesetzt sehen. Es verwundert daher nicht, daß sich die Kranken- und Ersatzkassen nicht für die Stärkung des Äquivalenzprinzips aussprechen.

Die Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen kommt auch den politischen Entscheidungsträgern des Sozialstaates zugute. Während die Erhöhung von Beitragssätzen für alle transparent und direkt fühlbar ist, so gelingt es hingegen bei einer Finanzierung durch Steuern, die Lasten auf eine breite Basis zu verteilen. Ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf erhöht die Belastung des einzelnen dann kaum merklich, und ein direkter Zusammenhang zwischen steigenden Ausgaben der Sozialversicherung und Steuern ist kaum mehr erkennbar. Die Widerstände seitens der Bevölkerung gegen steigende Ausgaben im Sozialwesen dürften sich daher deutlich verringern, so daß die politischen Entscheidungsträger noch eine

<sup>18</sup> Vgl. DIW, a.a.O.

<sup>19</sup> Vgl. F. Buttler, a.a.O.

<sup>20</sup> Vgl. K. Vogler-Ludwig, a.a.O.



Zeitlang mit ihrer verfehlten Sozialpolitik fortfahren können.

Schließlich dürfte es auch im Interesse der Tarifvertragsparteien liegen, die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit nicht mehr über Beiträge, sondern über Steuern zu finanzieren. Der Bedarf an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ist von der Arbeitsmarktlage und diese wiederum vom Verhalten der Tarifvertragsparteien abhängig. Die Tarifvertragsparteien sind zu zwei Dritteln in den Entscheidungsgremien der Bundesanstalt präsent. Werden die negativen Beschäftigungsfolgen tarifpolitischen Handelns im Haushalt der Bundesanstalt nur noch abgeschwächt wirksam, wird kollektives Moral-hazard-Verhalten begünstigt, die Tarifvertragsparteien werden einmal mehr ihrer beschäftigungspolitischen Verantwortung enthoben.

### Reform des Arbeitsmarktes notwendig

Die Analyse hat gezeigt, daß die Auslagerung versicherungsfremder Leistungen aus der staatlichen Sozialversicherung bei gleichzeitiger budgetneutraler Gegenfinanzierung kaum Beschäftigungseffekte bringen kann. Durch das bloße Herumdoktern an Symptomen kann der kranke Sozialstaat nicht genesen, sein Leiden wird dadurch nur noch verlängert. Es ist vielmehr erforderlich, mit einer tiefgreifenden Reform des Arbeitsmarktes wie auch des Sozialstaates das Übel an seiner Wurzel zu packen.

Unabdingbar ist, daß die verkrusteten Strukturen auf dem Arbeitsmarkt durchbrochen werden, um mehr Flexibilität zur Schaffung neuer Beschäftigung zu erreichen. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist die Schwächung der Macht der Arbeitsplatzbesitzer, damit Arbeitslose in Zukunft wieder stärkeren Einfluß im Wettbewerb um Arbeitsplätze ausüben können und damit die Tarifvertragsparteien wieder klarer ihre Verantwortung für die Beschäftigung übernehmen und nicht auf den Staat abwälzen.

Ein erster Ansatzpunkt hierfür ist die bestehende Arbeitsmarktordnung. Der Gesetzgeber hat in der Vergangenheit mit seinen umfassenden Arbeitsmarktregulierungen wesentlich dazu beigetragen, die Insidermacht zu stärken. Der weit ausgebaute Kündigungsschutz und die umfassende Sozialplanpflicht lassen für die Arbeitgeber Neueinstellungen häufig zu einem untragbaren Risiko für die Unternehmen werden, so daß die Schaffung neuer Arbeitsplätze zu gering ausfällt. Ebenso hinderlich sind die Beschränkungen beim Abschluß von Zeitverträgen. In Krisenzeiten muß es den Unternehmen gestattet sein, die auf Branchen-

ebene ausgehandelten Verbandstarife im Notfall und auf Zeit durch Betriebsvereinbarungen zu ersetzen. Langzeitarbeitslose sollten für einige Zeit untertariflich bezahlt werden können, und schließlich sollte der Staat darauf verzichten, Tarifverträge für allgemeinverbindlich zu erklären, da diese Nivellierung sektoralen oder regionalen Unterschieden nicht gerecht wird.

Ein zweites „Muß“ für mehr Beschäftigung liegt in der Flexibilisierung der Lohnstrukturen in qualifikatorischer, sektoraler und regionaler Hinsicht. Denn nur so kann eine beschäftigungsschaffende produktivitätsgerechte Entlohnung der Arbeitnehmer gewährleistet werden. Erreichen kann man dieses Ziel, indem man die bisherige Praxis der zentralen Lohnverhandlungen aufgibt und anstelle dessen Lohnverhandlungen auf betrieblicher Ebene durchführt.

Als drittes ist die Abkehr von der bisherigen aktiven Arbeitsmarktpolitik notwendig. Der Staat hat sich immer mehr die Verantwortung für das lohnpolitische Fehlverhalten der Tarifvertragsparteien aufzwingen lassen, indem er für Arbeitnehmer, die aufgrund zu hoher tariflicher Mindestlöhne aus dem Arbeitsmarkt „gepreist“ worden sind, zum „employer of the last resort“ geworden ist. Damit erweist er ihnen aber einen Bärendienst, denn staatliche Beschäftigung kann nicht diejenigen Qualifikationen vermitteln, die private Unternehmen von ihren Arbeitnehmern verlangen. Für Beschäftigte in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen besteht also kaum Aussicht, wieder eine Arbeit im privaten Sektor zu finden. Eine aktive Arbeitsmarktpolitik sollte sich daher auf die Qualifizierung von Langzeitarbeitslosen „on the job“ und nicht „off the job“ konzentrieren. Damit sind aber Qualifizierungsgutscheine<sup>21</sup> oder die Umwandlung von Teilen der Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung in Lohnsubventionen<sup>22</sup> gefragt<sup>23</sup>.

### Eigenverantwortlichkeit stärken

Auch im Bereich des Sozialstaates sind tiefgreifende Veränderungen notwendig, wenn der fortschreitende Niedergang gestoppt werden soll. Die Eigenverantwortlichkeit der Menschen muß wieder stärker in den Vordergrund gerückt werden. Dies trifft vor allem auf das Gesundheitswesen zu, in dem eine ausgeprägte

<sup>21</sup> Vgl. H. Siebert, H. Klodt: Qualifizierungsgutscheine: Eintrittskarten in den Arbeitsmarkt, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 175, Kiel 1991.

<sup>22</sup> D. Snower: Converting Unemployment Benefits into Employment Subsidies, CEPR Discussion Paper Nr. 930, London 1994.

<sup>23</sup> Vgl. dazu N. Berthold, R. Fehn: Reforming the Welfare State: The German Case, erscheint in: H. Giersch (Hrsg.): Reforming the Welfare State.

Selbstbedienungsmentalität zum Nulltarif zu verzeichnen ist. Der Staat hat hier durch seinen großen Einfluß in starkem Maße zu den hinlänglich bekannten Free-rider- und Moral-hazard-Problemen beigetragen. Der Versuch, die resultierende Kostenexplosion durch immer stärker um sich greifende staatliche Regulierung zu bremsen, wird auch in Zukunft fehlschlagen. Die Lösung wird nur durch vermehrten Wettbewerb im Gesundheitssektor erreicht. Das bedeutet, daß die Menschen mehr persönliche Verantwortung in privatwirtschaftlich organisierten Krankenversicherungen übernehmen müssen. Dem Staat obliegt bei einer solchen marktlichen Lösung die Pflicht, dafür zu sorgen, daß die Versicherungsmärkte effizient funktionieren. Es ist dabei aber nicht auszuschließen, daß manche Individuen ihr gesundheitliches Risiko und ihren Leistungsbedarf zu gering einschätzen und somit letztlich auf die Sozialhilfe zurückgreifen müssen. Es ist deshalb notwendig, eine allgemeine Versicherungspflicht – bei freier Wahl der Versicherung – in Höhe einer Mindestsicherung einzuführen. Den Individuen wird zusätzlich die Möglichkeit eingeräumt, sich über diese Mindestsicherung hinaus auf privaten Versicherungsmärkten so abzusichern, wie es ihren Präferenzen entspricht. Eine solche Lösung trägt dazu bei, daß alle Individuen einen effizienten Versicherungsschutz haben, kostenbewußter entscheiden, das bestehende „Verantwortungsvakuum“ staatlicher Lösungen überwinden und damit auch das Problem des „moral hazard“ entscheidend verringern.

Die Rentenversicherung wird aufgrund der demographischen Veränderungen nicht umhin kommen, vom Umlageverfahren zu einem privatwirtschaftlich organisierten kapitalfundierte Verfahren zu wechseln<sup>24</sup>. Die Rendite des Umlageverfahrens wird durch die Wachstumsrate der Lohnsumme bestimmt, so daß sowohl der Rückgang der Geburtenrate als auch die geringeren Produktivitätssteigerungen dazu führen, daß private Lösungen mittlerweile wesentlich höhere Renten erzielen können<sup>25</sup>. Private kapitalfundierte Lösungen sind in offenen Volkswirtschaften unabhängig von dem Verhältnis der Rentner zur arbeitenden Bevölkerung; jeder kann freiwillig durch Konsumverzicht in der Erwerbsphase entscheiden,

wie hoch sein Konsum im Alter ausfallen soll. Die Aufgabe des Staates liegt auch hier darin, dafür zu sorgen, daß Kapital- und Versicherungsmärkte keinen beschränkenden Regulierungen unterliegen, um die Effizienz der kapitalfundierte Alterssicherung sicherzustellen.

Die wichtigste Aufgabe des Sozialstaates aber besteht in der Vermeidung von Armut. Wie bereits erwähnt liegt die Hauptursache für Armut in der unzureichenden beruflichen Qualifikation, die entweder zu Arbeitslosigkeit oder – auf funktionsfähigen Arbeitsmärkten – zu einem geringen Arbeitseinkommen führt. Auch dieses Problem kann durch effizientere Märkte abgemildert werden. Findet ein Wirtschaftssubjekt auch ohne die heutzutage notwendigen materiellen Sicherheiten Zugang zum Kapitalmarkt, so kann es freiwillig darüber entscheiden, in welchem Ausmaß Ausbildungsmaßnahmen getätigt werden sollen. Somit stünde es auch Kindern ärmerer Familien offen, eine für sie optimale Ausbildung zu erhalten. Der Teufelskreis der „Armutsvererbung“ wäre somit durchbrochen. Auf dieselbe Weise wäre auch Menschen geholfen, die ihren Arbeitsplatz verloren haben und sich weiterqualifizieren müssen, um wieder beschäftigt zu werden<sup>26</sup>.

### **Zur Rettung des Sozialstaates**

Die notwendigen Maßnahmen, um den Sozialstaat zu retten, sind somit klar umrissen: Der Arbeitsmarkt muß von seinen institutionellen Fesseln befreit werden, die Macht der Insider muß beschnitten, die Lohnstrukturen müssen flexibler werden. Der Staat muß die ihm auferlegte Rolle des „employer of last resort“ aufgeben. Nur so können Beschäftigungserfolge erzielt werden. Im Bereich der Sozialversicherung muß der Weg hin zu mehr Eigenverantwortlichkeit und marktlicheren Lösungen führen. Dem (Sozial-)Staat obliegt es, für adäquate ordnungspolitische Rahmenbedingungen auf Arbeits-, Kapital- und Versicherungsmärkten zu sorgen, damit diese Märkte wieder funktionsfähiger werden.

Nur durch diese Maßnahmen werden schließlich auch die versicherungsfremden Leistungen und mit ihnen die Lohnnebenkosten reduziert. Die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft gegenüber dem Ausland, aber auch gegenüber der Schattenwirtschaft steigt. Arbeitsplätze werden in großer Zahl geschaffen, und die Steuer- und Beitragslast verringert sich spürbar. Eine bloße Umfinanzierung der versicherungsfremden Leistungen von Beiträgen hin zu Steuern aber, ohne die eigentlichen Probleme in Angriff zu nehmen, ist für eine solche Aufgabe gänzlich ungeeignet.

<sup>24</sup> Zur Lösung des Problems der Doppelbelastung vgl. A. Boss: Reform der Alterssicherung, in: H. Giersch (Hrsg.): Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik, Stuttgart 1983, S. 311-330.

<sup>25</sup> Vgl. H. Glismann, E.-J. Horn: Die Krise des deutschen Systems der staatlichen Alterssicherung, in: Ordo, Bd. 46 (1995), S. 309-344.

<sup>26</sup> Vgl. dazu N. Berthold, R. Fehn: Reforming the Welfare State, a.a.O.