

Hüther, Michael; Premer, Matthias

Article — Digitized Version

Zwischen individueller und solidarischer Absicherung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hüther, Michael; Premer, Matthias (1997) : Zwischen individueller und solidarischer Absicherung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 77, Iss. 2, pp. 117-124

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137444>

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.

Michael Hüther, Matthias Premer

Zwischen individueller und solidarischer Absicherung

Die Finanzierung des hohen Niveaus der sozialen Sicherung stößt immer mehr an ihre Grenzen. Eine Reform der sozialen Sicherungssysteme ist nicht weiter aufzuschieben, auch der Sachverständigenrat hat in seinem letzten Jahresgutachten diesem Thema ein umfassendes Kapitel gewidmet. Welche zentralen Leitvorstellungen und ordnungspolitischen Grundsätze sind bei einer Reform zu beachten?

Die Debatte um die Notwendigkeiten, die Möglichkeiten und die Grenzen der Absicherung gegen die fundamentalen Lebensrisiken und die Rolle, die staatlichem Handeln hierfür erwächst, ist nicht neu und wurde in der Vergangenheit immer wieder geführt. Allerdings haben sich die Vorzeichen, unter denen diese Debatte steht, gerade für die Bundesrepublik Deutschland markant und nachhaltig verändert.

□ Zum einen sind Veränderungen im weltwirtschaftlichen Umfeld zu nennen. Die Integration ehemals durch protektionistische Systeme abgeschotteter Volkswirtschaften in die internationale Arbeitsteilung, das Aufholen der neuindustrialisierten Länder im Entwicklungsprozeß, drastisch gesunkene Kommunikations- und Transportkosten und eine fast vollkommene Kapitalmobilität haben den internationalen Wettbewerb zwischen den Unternehmen intensiviert. Auch hat der Wettbewerb zwischen den einzelnen Staaten um die weitgehend mobilen Produktionsfaktoren Kapital und Wissen zugenommen und macht Anpassungen in den Volkswirtschaften im Bereich der politischen Regelwerke notwendig.

□ Zum anderen haben sich gerade in Deutschland die Bedingungen für die Absicherung gegen die fundamentalen Lebensrisiken deutlich geändert. Die Vereinigung beider deutscher Staaten hat die Wirtschaftspolitik vor völlig neue und bislang nur teilweise gelöste Aufgaben gestellt. Zugleich haben längerfristig angelegte Entwicklungen, wie der absehbare demographische Wandel mit seinen Konsequenzen für die umlagefinanzierten Sozialversicherungen, die un-

übersehbare Fehlsteuerung in der Krankenversicherung und die andauernde Verschärfung der Arbeitsmarktlage, den Problemdruck in der Finanzpolitik und Sozialpolitik markant erhöht.

Beides, sowohl die Veränderungen im außenwirtschaftlichen Umfeld als auch die Zuspitzung binnenwirtschaftlich verankerter Entwicklungen, machen eine Reform der sozialen Sicherung in der Bundesrepublik heute dringlicher als je zuvor.

Die Notwendigkeit einer Reform

Die derzeit im politischen Raum geführte Diskussion um eine Reform der sozialen Sicherung entzündet sich vor allem an der mit der heutigen Ausgestaltung verbundenen Finanzierungslast. So betrug das Sozialbudget, das neben den staatlichen Leistungen auch die der Arbeitgeber an ihre jeweiligen Beschäftigten umfaßt, nach vorläufigen Ergebnissen im Jahre 1994 rund 1,1 Billionen DM und belief sich somit auf ungefähr ein Drittel des Bruttoinlandsprodukts. Die Sozialleistungsquote hat damit wieder das Niveau des Jahres 1975 erreicht, als sie ihren zeitweiligen Höchststand markierte. Im Jahre 1960 betrug die Sozialleistungsquote dagegen noch 22,8%, und die Leistungen je Einwohner lagen, deflationiert mit dem Deflator des Bruttoinlandsprodukts, um rund 66% niedriger als im Jahre 1994.

Finanziert werden die Ausgaben des Sozialbudgets zu knapp zwei Dritteln aus den Sozialbeiträgen, die von den Versicherten (1994: 29,6%) und den Arbeitgebern (1994: 35,5%) entrichtet werden; den dritten großen Finanzierungsbeitrag leisten die öffentlichen Haushalte durch Zuweisungen (1994: 31,2%). Der gegenüber Anfang der sechziger Jahre zu verzeichnende starke Anstieg der Ausgaben für Sozialleistungen hat sich in entsprechend deutlich gestiegenen Beitragssätzen zu den Zweigen der Sozialversicherung niedergeschlagen. Betrug diese im Jahre 1960 zusammengenommen 22,4% des beitrags-

Dr. Michael Hüther, 34, ist Generalsekretär des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; Dr. Matthias Premer, 32, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Stab des Rates. Die Autoren bringen ihre persönliche Meinung zum Ausdruck.

pflichtigen Entgelts, so erreichten sie 38,9% im Jahre 1994 und sind zu Anfang dieses Jahres auf rund 42% gestiegen.

Das Niveau der Sozialversicherungsbeiträge, die durch die steuerfinanzierten Sozialleistungen verursachte Steuerlast und die von den Arbeitgebern zu erbringenden Leistungen – wie die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall – haben in jüngster Zeit verstärkt Zweifel daran aufkommen lassen, ob sich das bestehende System der sozialen Sicherung in der Bundesrepublik weiterhin finanzieren lasse. Aber nicht nur die unmittelbar an den Finanzierungsbeiträgen des Sozialbudgets abzulesenden Kosten des Systems der sozialen Sicherung sind bei einer Beurteilung dieses Systems zu beachten. Vielmehr gilt es, auch die nicht direkt faßbaren Kosten, die sich in einer niedrigeren als sonst möglichen Beschäftigung und in einem Verlust an Effizienz und an wirtschaftlicher Dynamik der Volkswirtschaft niederschlagen, in den Blick zu nehmen. Dies ist schon deshalb wichtig, weil dadurch die These, die Arbeitslosigkeit sei an der Misere der Sozialversicherung vor allem oder gar allein schuld, insoweit in Frage gestellt wird, als die Arbeitsmarktentwicklung nicht unabhängig ist von den Wirkungen der Anreizstruktur und der Finanzierungslast des Systems der sozialen Sicherung.

Vielfach wird in der Diskussion um die Tragfähigkeit der sozialen Sicherung in seiner derzeitigen Ausgestaltung vorgeschlagen, die einzelnen Sozialversicherungszweige von versicherungsfremden Leistungen zu entlasten und diese durch Steuern zu finanzieren. Dadurch ginge der Finanzierungsdruck in der Sozialversicherung zurück, die Beitragssätze könnten vermindert werden und die Lohnnebenkosten würden sinken, was auch mit positiven Beschäftigungswirkungen verbunden wäre. Richtig an dieser Argumentation ist, daß den einzelnen Sozialversicherungszweigen, insbesondere der Rentenversicherung und der Arbeitslosenversicherung, zunehmend versicherungsfremde Leistungen aufgebürdet wurden, die durch Bundeszuschüsse insgesamt nicht gedeckt werden. Richtig ist auch, daß sinkende Lohnnebenkosten für sich genommen mit Beschäftigungsgewinnen verbunden sind. Allerdings ist mit diesen Beschäftigungsgewinnen nicht oder nur in sehr geringem Umfang zu rechnen, wenn die Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen durch Steuern erfolgt, die direkt oder indirekt die Unternehmen wieder belasten und so die zunächst erreichte Entlastung wieder weitgehend zunichte machen. Ein Verschieben der Last löst das Problem nicht¹.

Grenzen der Finanzierbarkeit

Die Finanzierbarkeit des Systems der sozialen Sicherung, sei es über Beiträge im Umlageverfahren oder über Steuern, stößt unweigerlich dann an Grenzen, wenn es einer Volkswirtschaft an Wachstumsdynamik fehlt und hohe Arbeitslosigkeit herrscht, und wenn sich das Verhältnis von Leistungsempfängern und Beitragszahlern von daher, aber auch aus demographischen Gründen heraus verschlechtert. Doch nicht nur und nicht in erster Linie ist aufgrund der aktuellen und der zu erwartenden Finanzierungsprobleme eine Reform des derzeit bestehenden Systems der sozialen Sicherung vonnöten. Vielmehr stellt sich angesichts des mittlerweile erreichten Umfangs staatlichen Handelns im Bereich der sozialen Sicherung die Frage, ob dies in ordnungspolitisch begründbarer und auf konsistente Weise geschieht.

Finanzierungsdruck kann ein Symptom dafür sein, daß falsche Weichenstellungen in der Vergangenheit vorgenommen wurden, die sich möglicherweise in ihren Wirkungen kumulieren. Ist die Wirkungsweise des Systems intransparent und existiert zwischen Beitragszahlung und Leistungsangebot keine oder keine hinreichende Äquivalenz, so kann es zu einer übermäßigen Inanspruchnahme der Leistungen kommen. Ebenso kann es dazu kommen, daß der einzelne, um die von ihm zu erbringende Beitragslast zu vermindern, sein Arbeitsangebot einschränkt, auf abgabenfreie Tätigkeiten ausweicht oder in die Schattenwirtschaft abwandert. Allokationsverzerrungen sind jeweils die Folge. Durch die erhöhte Leistungsanspruchnahme und die verminderte Basis für Beiträge und Steuern steigt wiederum der Finanzierungsdruck mit den bekannten nachteiligen Folgen für Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage. Der durch eine steigende Abgabenlast vergrößerte Keil zwischen Bruttoeinkommen und Nettoeinkommen vermindert zudem die Bereitschaft, moderate und beschäftigungsorientierte Tariflohnabschlüsse zu akzeptieren.

Mit der Abgabenlast nehmen die Wirkungen der im System vorhandenen Fehlanreize zu. Gerade unter dem Gesichtspunkt der Anreizwirkungen ist daher eine Reform des Systems der sozialen Sicherung notwendig. Dabei sind nicht nur die einzelnen Sozialversicherungszweige auf den Prüfstand zu stellen, vielmehr bedarf es einer sowohl die umlagefinanzier-

¹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Zum wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf im Frühjahr 1996. Sondergutachten, Ziffern 25 ff.

ten Sozialversicherungen als auch die steuerfinanzierten Transfers umfassenden Reform.

Bei der Reform des in der Bundesrepublik über die Jahrzehnte gewachsenen Systems der sozialen Sicherung sind nicht allein die Interdependenzen zwischen den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung sowie den steuerfinanzierten Transfers zu berücksichtigen, ebenso ist zu beachten, daß zwischen den einzelnen Teilbereichen der Umverteilungspolitik, namentlich dem System der sozialen Sicherung und dem System der Besteuerung, Wechselwirkungen existieren. So bestehen zwischen den Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen und Steuereinnahmen sowohl eine komplementäre Beziehung – wie der als Defizithaftung des Bundes zu sehende Bundeszuschuß in der Arbeitslosenversicherung zeigt – als auch eine substitutive Beziehung – wie die Diskussion um die versicherungsfremden Leistungen in den einzelnen Sozialversicherungszweigen nahelegt.

Noch deutlicher wird der Zusammenhang zwischen dem System der sozialen Sicherung und dem System der Besteuerung dort, wo jeweils identische Zielsetzungen verfolgt werden. Dies gilt beispielsweise für die Förderung von Familien mit Kindern, die sowohl in der Besteuerung als auch in den Zweigen der Sozialversicherung stattfindet. Schließlich sind die Systeme der sozialen Sicherung und der Besteuerung durch eine Reihe direkter Zugriffe miteinander verbunden, die nicht ohne Gestaltungssequenz für das jeweils andere System sind. Dies gilt für die Frage der einkommensteuerlichen Behandlung von Sozialleistungen, für die Frage der Berücksichtigung von Pflichtbeiträgen zur Sozialversicherung in der Einkommensteuer, für die Frage der instrumentellen Abstimmung bei der Verfolgung identischer Zielsetzungen sowie für die Frage der angemessenen Definition des Existenzminimums. Überdies beeinflusst eine Senkung der Einkommensteuerbelastung über die im Grundsatz nettolohnorientierte Fortschreibung der Renten den Finanzbedarf der gesetzlichen Rentenversicherung. Reformen im Bereich der sozialen Sicherung sind deshalb stets auch im weiteren Kontext mit der Besteuerung zu sehen.

Leitlinien der Reform

Die Reform der sozialen Sicherung läßt sich – so ist deutlich geworden – aufgrund verschiedener Überlegungen begründen, die für die Gestaltung der Reform sehr unterschiedlich Orientierung geben. Die Diskussion der Finanzierungsprobleme leistet in diesem Zusammenhang nicht allzu viel, auch der Disput um die Lohnnebenkosten oder der Streit um die versicherungsfremden Leistungen geben keine systema-

tischen Hinweise, wie die gesamte soziale Sicherung sinnvollerweise gestaltet werden sollte.

Die entsprechend motivierten politischen Bemühungen sind überwiegend dadurch gekennzeichnet, die soziale Sicherung in ihrer gegenwärtigen Form – zumindest was die Leistungsseite betrifft – zu bewahren, sie nur vor Umbilden in schwierigen Zeiten – wie sie vor allem durch die Finanzierungsseite drohen – zu sichern. Darin kann ernsthaft das Bemühen um eine Reform der sozialen Sicherung nicht begründet sein. Es erscheint – besonders um die aktuellen politischen Diskussionen, vor allem die darin sichtbar werdenden Widerstände zu verstehen – hilfreich, sich den historischen Anspruch der in der Bundesrepublik geschaffenen Systeme zu verdeutlichen.

Die sozialpolitischen Bemühungen in der Bundesrepublik sind seit langem darauf ausgerichtet, die Defekte des marktwirtschaftlichen Systems im Hinblick auf das Ziel einer – wie auch immer verstandenen – gerechten Einkommensverteilung auf einem immer höheren Niveau auszugleichen. Schon lange geht es nicht mehr darum, lediglich Not und Elend zu vermeiden und Einkommensrisiken zu versichern, sondern darum, eine höheres Maß an Verteilungsgerechtigkeit zu realisieren.

Soziale Sicherung im Dienste der Herstellung einer gerechte(re)n Einkommens- und Vermögensverteilung verheißt weitaus mehr als nur eine Absicherung für die Wechselfälle des Lebens. Viele assoziieren mit dem Begriff der Sozialen Marktwirtschaft genau dieses Verständnis. Damit rückt das Ziel der Einkommenssicherheit für die soziale Sicherung in der Hintergrund, das Ziel der Gerechtigkeit in den Vordergrund. Die Konsequenz dieser Entwicklung war und ist die instrumentelle Vermengung aller Bereiche der sozialen Sicherung, vor allem durch die Zuweisung von Umverteilungsaufgaben an die Sozialversicherung, aber auch durch die unkoordinierte Kumulation unterschiedlichster Sozialleistungen.

Jedes Bemühen, die soziale Sicherung von Grund auf zu reformieren, stößt damit auf den Widerstand einer weitgefaßten, aber diffusen Solidargemeinschaft. Infolge der Überlappung unterschiedlicher Zielsetzungen und verschiedener Instrumente, der daraus folgenden Intransparenz hinsichtlich ihrer Gesamtwirkung sowie der aufgrund einer kaum äquivalenzorientierten Finanzierung entstehenden Illusion über die tatsächliche Traglast vermutet jeder, daß eine Reform auch ihn schlechter stellen wird. Aus dem natürlichen Verlangen, nicht schlechter gestellt zu werden und Besitzstände zu wahren, resultiert der Widerstand folgerichtig.

Die Frage nach der Begründbarkeit des individuellen Anspruchs wird vom einzelnen schon deshalb nicht gestellt, weil das bestehende System von vielen gesellschaftlichen Gruppen über jeden Zweifel erhoben, jede Kritik als „Sozialabbau“ diskreditiert wird. Reformüberlegungen, die sich aus ordnungspolitischen Erwägungen ableiten und mit der Frage beginnen, welche Funktion die solidarische Vorsorge in der Marktwirtschaft zu übernehmen hat und was dem einzelnen zu überlassen ist, müssen dies berücksichtigen, indem zunächst die Anreizstrukturen der bestehenden Instrumente der sozialen Sicherung geändert und dann erst die Anspruchsvoraussetzungen überprüft werden.

Würdigung wissenschaftlicher Gegenpositionen

Erschwert wird das Bemühen um eine ordnungspolitisch motivierte Reform auch dadurch, daß in wissenschaftlichen Äußerungen dagegen Position bezogen wird. Eine Würdigung dieser Argumente ist deshalb den weiteren Überlegungen voranzustellen.

□ Einerseits wird das bestehende System der sozialen Sicherung gerechtfertigt, zumindest vor einer ökonomisch fundierten Kritik bewahrt, indem darauf hingewiesen wird, daß sozialpolitische Fragen „mit dem wirtschaftswissenschaftlichen Instrumentarium allein nicht angemessen analysiert werden können“⁴². Das Argument, sozialpolitische Fragen entzögen sich der ökonomischen Analyse, kann allerdings nur insoweit zutreffen, wie es sich auf normative Entscheidungen bezieht, die sich nicht aus der ordnungspolitischen Grundentscheidung für die Marktwirtschaft ableiten lassen. Auf deren Basis freilich ist eine ökonomische Untersuchung der Effektivitäts- und Effizienzwirkungen sozialpolitischer Maßnahmen nicht nur begründbar, sondern geboten. Einkommenssicherungs- und Einkommensverteilungspolitik können dauerhaft nur unter Akzeptanz der ökonomischen Bedingungen – einzelwirtschaftlich und gesamtwirtschaftlich – vollzogen werden.

□ Andererseits erfährt der existierende Sozialstaat durch den Hinweis eine Rechtfertigung, daß er mit allen seinen Umverteilungsmaßnahmen als Versicherung wirke, und zwar für jene, deren „Würfel des Schicksals noch nicht gefallen sind“; jungen Menschen würde dadurch „die Sicherheit und das Selbstvertrauen [gegeben], das sie brauchen, um riskante und vielversprechende Lebenschancen wahrzunehmen“⁴³. Deshalb sei das Vorurteil, der Sozialstaat komme alle teuer zu stehen, nicht überzeugend. Überzeugend ist es allerdings auch nicht, jegliche

umverteilende Tätigkeit des Staates als Versicherung zu deuten und sie dadurch unterschiedslos zu legitimieren. Es treten damit die positiven Aspekte redistributiver Politik in der Vordergrund, während die negativen Anreizwirkungen eher nachrangig erscheinen. Freilich: Eine gesellschaftliche Absicherung des Existenzminimums für jeden einzelnen in Fällen der Ungewißheit – für die private Versicherungsmärkte nicht zustande kommen, weil eine Wahrscheinlichkeitsverteilung des Eintritts eines Ereignisses nicht zugrunde gelegt werden kann – kann als eine Art Versicherung auf gesellschaftlicher Vertragsbasis interpretiert werden.

Ordnungspolitische Ausgangsüberlegung

Stellt man bei Reformüberlegungen zur sozialen Sicherung ordnungspolitische Argumente in das Zentrum, dann verdichten sich diese zu der Frage, wieviel Eigenverantwortung gefordert werden kann und wieviel solidarischer Beistand notwendig erscheint. Dabei sind zwei Teilaspekte zu würdigen:

□ Welche Möglichkeiten bestehen grundsätzlich für eine marktnahe Organisation sozialer Sicherung und damit für eine eigenverantwortliche Vorsorge im Hinblick auf die Wechselfälle des Lebens?

□ Wie weit kann und wie weit darf die Forderung nach eigenverantwortlichem Handeln gehen oder, anders gewendet, ist Mündigkeit ein Zutrauen oder eine Zumutung?

Während sich die Klärung der ersten Frage im ökonomischen Diskurs vollzieht und mit analytischen Argumenten zu erschließen ist, führt die der zweiten Frage unweigerlich in den Disput zwischen normativen Grundüberzeugungen, der hier nicht geführt werden soll. Für die weiteren Überlegungen ist die Einsicht leitend, daß mit dem in der Bundesrepublik erreichten hohen Wohlstandsniveau und dem beachtlichen Bildungsniveau die Forderung nach Mündigkeit immer weniger als Zumutung verstanden werden kann, sondern immer mehr ein Zutrauen in die Fähigkeit der Menschen bedeutet, eigenverantwortlich zu handeln. Die Grundsatzvermutung über die Kompetenz des einzelnen, für sich verantwortlich handeln zu können, stellt jeden staatlichen Eingriff unter Rechtfertigungszwang. Deshalb geht es bei der

² H. Lampert: Voraussetzungen einer Sozialstaatsreform – kritische Anmerkungen zur aktuellen Diskussion über den Umbau des Sozialstaates, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 214 (1995), S. 528.

³ H.-W. Sinn: Risiko als Produktionsfaktor, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 201 (1986), S. 566 f.

Reform der sozialen Sicherung darum, „den Sozialstaat unter stärkerer Betonung des Subsidiaritätsprinzips umzubauen, und das heißt: Ansprüche an die Solidargemeinschaft müssen bei jenen Bevölkerungsgruppen zurückgedängt werden, die dank ihrer Einkommens- und Vermögensverhältnisse Lebensrisiken eigenständig bewältigen können, jedenfalls in Grenzen, so daß denjenigen, die es wirklich brauchen, ausreichend geholfen werden kann. Es käme letztlich zu einer Umverteilung 'vo oben nach unten'⁴.

Stärkung eigenverantwortlicher Vorsorge

Die ordnungspolitisch Ausgangsüberlegung läßt sich für die Ableitung eines kohärenten Programms zur Reform der sozialen Sicherung weiterführen⁵:

□ Es entspricht im Grundsatz der Verknüpfung von individueller Entscheidungsfreiheit und Eigenverantwortlichkeit, für die Absicherung gegen die Wechselfälle des Lebens zunächst auf die private Vorsorge zu setzen. Neben dem Instrument der Vermögensbildung geht es hier vor allem um den Abschluß von Versicherungsverträgen (Versicherungsprinzip).

□ Der Bereich der Sozialversicherung sollte deshalb soweit wie möglich der Marktsteuerung näher gebracht werden; im Mittelpunkt der Bemühungen steht dabei das Prinzip der Äquivalenz von Beitragslast und Versicherungsleistung. Dafür ist zu klären, wo und in welchem Maße eine staatliche Rahmensetzung erforderlich ist, um den Grenzen privater Versicherbarkeit Rechnung zu tragen⁶. Soziale Umverteilungsaufgaben können dann nur noch außerhalb der Versicherung erfüllt werden, dies erhöht zugleich die Effektivität dieser Maßnahmen. Das Ziel besteht darin, den Bürgern mehr Souveränität bei der Gestaltung ihrer Vorsorge zu geben und ihnen keinesfalls den Weg zu einer effizienten Absicherung zu verwehren. Freilich bedarf es einer Versicherungspflicht für einen Grundabsicherungskatalog, um zu verhindern, daß die Sozialhilfe als gesellschaftliches Mindestsicherungsangebot überfordert wird.

□ Der weitgehende Übergang zur Privatversicherungslösung mit Versicherungspflicht läßt die bisherige Bindung an den Arbeitsvertrag nicht mehr zu. Ohnehin ist die hälftige Beteiligung der Arbeitgeber an der Beitragszahlung eine Illusion; die volle Traglast liegt letztlich immer bei den Arbeitnehmern, sei es über Realeinkommensverluste oder Beschäftigungseinbußen. Die Eigenverantwortlichkeit zu stärken, setzt voraus, daß der Handlungsspielraum des einzelnen nicht über Gebühr eingeschränkt wird; dies ist durch die hälftige Aufteilung der Sozialbeiträge fak-

tisch der Fall. Den Bürgern sollte die Möglichkeit eröffnet werden, die Vorsorge – lediglich unter Beachtung der Versicherungspflicht – gemäß ihren Präferenzen zu gestalten.

□ Durch ein Instrument der Existenzsicherung bietet die Gesellschaft dem einzelnen eine allgemeine Absicherung an, und zwar für jene belastenden Ereignisse, die über Versicherungsmärkte nicht zu versichern sind (Fürsorgeprinzip). Darüber hinaus will die staatliche Sozialpolitik Einkommensdefizite vermindern oder gezielt Ausgabenbelastungen kompensieren (Versorgungsprinzip).

□ Im Bereich dieser steuerfinanzierten Umverteilung sollte die Eigenverantwortung der Bürger dadurch mobilisiert werden, daß auch hier das Ziel der Einkommenssicherung – wie durch die Sozialhilfe und das Wohngeld angestrebt – deutlich von weitgefaßten verteilungspolitischen Zielen – wie der Familien- und der Ausbildungsförderung – unterschieden wird. Die einzelnen Sozialleistungen sind unter Berücksichtigung möglicher Anreizwirkungen zu gestalten, beispielsweise durch eine gegenseitige Anrechnung zur Vermeidung unkoordinierter Kumulation von Transfers, durch einen entsprechenden Transferarif in Abhängigkeit vom Leistungseinkommen, durch Einkommensgrenzen und durch Subjektförderung statt Objektförderung.

Reformen im Bereich der Sozialversicherung

Orientiert an den vorangestellten Leitlinien ergeben sich für die einzelnen Bereiche folgende Konsequenzen als reformpolitischer Handlungsbedarf:

□ Im Bereich der Altersvorsorge stellt sich in besonderer Schärfe das demographische Problem. Hier ist zu prüfen, wie der Interessenkonflikt zwischen derjenigen Generation, die Beiträge zahlt, und jener Generation, die Rentenzahlungen empfängt, zum Ausgleich gebracht werden kann, genauer: wie der Konflikt zwischen der Forderung, das Rentenniveau – bezogen auf das Nettoarbeitsentgelt – konstant zu halten, und der Forderung, den Beitragssatz nicht weiter ansteigen zu lassen, gelöst werden kann. Innerhalb des bestehenden umlagefinanzierten Sy-

⁴ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Reformen voranbringen (Jahresgutachten 1996/97), Ziffer 379.

⁵ Vgl. ebenda, Ziffern 376 ff.

⁶ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Die wirtschaftliche Integration in Deutschland. Perspektiven – Wege – Risiken (Jahresgutachten 1991/92), Ziffern 360 ff.

stems sind die Möglichkeiten dazu begrenzt, zwangsläufig wird die private Vorsorge über Kapitalmärkte merklich an Bedeutung gewinnen. Die dadurch erzielbare höhere Ertragsrate könnte einen spürbaren Beitrag zur Lösung dieses Generationenkonflikts liefern. In jedem Fall stellt sich die Frage, wie das zunehmende Gewicht kapitalgedeckter Alterssicherung zu bewerten ist. Vieles spricht dafür, einen – zumindest partiellen – Übergang vom Umlagesystem zum Kapitaldeckungsverfahren als politische Option in Erwägung zu ziehen⁷.

□ Im Bereich der Krankenversicherung muß geklärt werden, inwieweit es möglich ist, die Steuerung des Systems auf effiziente Weise stärker an den Präferenzen der Versicherten zu orientieren. Dafür gilt es zum einen, das Kostenbewußtsein und die Eigenverantwortung zu stärken, sowohl bei der Absicherung des Krankheitsrisikos als auch bei der Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen. Zum anderen ist dafür die Forderung zentral, den Wettbewerb auf dem Versicherungsmarkt und auf dem Markt für Gesundheitsleistungen zu intensivieren, so daß im Ergebnis ein effizienter Leistungswettbewerb um Mitglieder möglich wird. Zwei Wege bieten sich dafür an: einerseits die konsequente Fortführung der Reformen im Bereich der Gesetzlichen Krankenversicherung – insbesondere durch die Gewährung von Gestaltungsspielraum für die Kassen auf der Beschaffungsseite wie auf der Absatzseite – sowie andererseits der Übergang zu einem Modell einer privaten Pflichtversicherung für alle Bürger, wobei vor allem die Schwierigkeiten zu lösen sind, die in der privaten Krankenversicherung bei der angemessenen Kalkulation der Versicherungsbeiträge bestehen; auf keinen Fall darf die private Krankenversicherung aus den Reformüberlegungen zum Gesundheitsbereich ausgeschlossen werden⁸.

□ Im Bereich der Arbeitslosenversicherung stellt sich die Frage, ob und inwieweit eine Effizienzsteigerung durch die Gewährung von Wahlmöglichkeiten für die Versicherten erreicht werden kann. Die grundsätzliche Alternative private oder staatliche Absicherung stellt sich hier nicht, da infolge der hohen Korrelation der Risiken, der Unkenntnis ihrer Wahrscheinlichkeitsverteilung und der Gefahr einer Risikoinfektion bei rezessiven Entwicklungen ein Markt für private Arbeitslosenversicherungen nicht zustande kommt. Wohl aber ist zu erwägen, ob den Versicherten durch eine obligate Mindestabsicherung und eine fakultative Zusatzversicherung nicht mehr Gestaltungsmöglichkeiten gewährt werden können. Innerhalb der Zusatzversicherung böte es sich an, hinsichtlich des

zeitlichen Verlaufs der Leistungen wie auch der Dauer der Anspruchsberechtigung unterschiedliche Optionen vorzusehen⁹:

Wichtig ist es, die einzelnen Reformbestrebungen im Wirkungszusammenhang zu sehen. Ein kohärentes Reformprogramm für alle Bereiche muß vor allem die Auswirkungen der skizzierten Reformen in der Sozialversicherung auf die steuerfinanzierte Umverteilung in den Blick nehmen und mit dem dort eigenständig bestehenden Handlungsbedarf koordinieren. Die Forderung, die Sozialversicherung von allgemeinen gesellschaftspolitischen Umverteilungsaufgaben zu entlasten, kann nicht bedeuten, diese eins zu eins in die Steuerfinanzierung zu überführen. Notwendig ist es, diese Aufgaben vor dem Hintergrund der skizzierten Anforderungen an die steuerfinanzierte Umverteilung – vor allem die Stärkung der Anreizkompatibilität – auf ihre Berechtigung zu überprüfen.

Änderungen im Bereich der steuerfinanzierten Transfers

Zu den Grundsätzen der Sozialen Marktwirtschaft gehört der solidarische Beistand für diejenigen, die nicht selbst für sich sorgen können und auch sonst niemanden haben, der für sie sorgt (Fürsorgeprinzip); dies ist in der Bundesrepublik die Aufgabe der Sozialhilfe. Von der Gewährung von Sozialhilfe können negative Anreizwirkungen auf das Arbeitsangebot ausgehen, wenn kein genügend großer Abstand zwischen den Leistungen der Sozialhilfe und dem Arbeitseinkommen besteht. Insbesondere bei Familien mit mehreren Kindern kann es zu einer Verletzung des Abstandsgebots kommen, da die Kinderzuschläge bei der Sozialhilfe höher liegen als das (darauf anzurechnende) Kindergeld. Da die nach dem Alter des Kindes gestaffelten Kinderzuschläge dessen Existenzminimum abdecken sollen, kann das Abstandsgebot hier nur erfüllt werden, wenn das Kindergeld, zumindest für Bezieher niedriger Einkommen, entsprechend in Höhe und Staffelung angepaßt würde.

Auch wenn der Abstand zwischen Sozialhilfeleistungen und Arbeitseinkommen hinreichend groß wäre, könnte der Anreiz zur Arbeitsaufnahme weiter gestärkt werden. Die nahezu vollständige Anrechnung

⁷ Vgl. dazu im einzelnen H. Bahr, U. Kater: Umlageverfahren versus Kapitaldeckungsverfahren – quo vadis Rentenversicherung?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 77. Jg. (1997) (erscheint demnächst).

⁸ Vgl. dazu im einzelnen I. Merten, O. Pallentien: Auf dem Weg zu einer effizienteren Krankenversicherung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 77. Jg. (1997) (erscheint demnächst).

⁹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1996/97, Ziffern 452 ff.

von am Arbeitsmarkt erzielten Einkünften auf die Sozialhilfebezüge, wie sie derzeit praktiziert wird, schmälert den Anreiz, den Lebensunterhalt aus Arbeitseinkommen zu bestreiten. Eine Absenkung dieses Anrechnungssatzes macht aber Anpassungen bei der Einkommensteuer notwendig. Eine Abstimmung von Steuersystem und Transfersystem müßte darauf abzielen, daß bei gleichem (Brutto-)Gesamteinkommen (Transfereinkommen und Arbeitseinkommen) derjenige stets ein höheres verfügbares Einkommen erhält, der sein Gesamteinkommen zu einem größeren Teil aus Arbeitseinkommen bezieht. Gesichert wäre dies, wenn der marginale Anrechnungssatz bei der Sozialhilfe höher ist als der marginale Eingangsteuersatz bei der Einkommensteuer. Der Anreiz, Arbeitseinkommen zu erzielen, würde auch gestärkt, wenn der Eingangsteuersatz bei der Einkommensteuer – wie von der Einkommensteuerreformkommission vorgeschlagen – deutlich gesenkt würde und – was momentan allerdings nicht diskutiert wird – der steuerliche Grundfreibetrag höher angesetzt würde als das Sozialhilfeniveau.

Ineffizienzen der Objektförderung

Andere steuerfinanzierte Transfers basieren auf dem Versorgungsprinzip, sie sind mit speziellen Verteilungszielen begründet und manifestieren auf besondere Weise die beschriebene Instrumentalisierung der sozialen Sicherung für das Ziel der Verteilungsgerechtigkeit. Ein gewichtiger Posten sind dabei nach wie vor die Ausgaben für den Sozialen Wohnungsbau. Hohe Fehlbelegungs- und Unterbelegungsquoten sind nur ein kleiner Hinweis darauf, daß dieses Instrument kaum geeignet ist, das Ziel zu erreichen, Bedürftigen zu einer angemessenen Wohnung zu verhelfen. Die Mittel der mit dem Sozialen Wohnungsbau betriebenen Objektförderung würden effizienter eingesetzt werden können, wenn man dieses Ziel auf dem Wege der Subjektförderung zu erreichen versuchte, wobei als Instrument das Wohngeld bereits existiert.

Allerdings sind auch bei der Ausgestaltung des Wohngelds noch Effizienzverbesserungen möglich. Da die Wohngeldzahlungen solange mit der Miete steigen, bis der Höchstbetrag für das Wohngeld von der tatsächlich gezahlten Miete erreicht wird, erhalten bei gleichen Einkommens- und Familienverhältnissen diejenigen höhere Transferleistungen, die sich eine vergleichsweise teure Wohnung „leisten“. Effizienter wäre es, die Zahlung von Wohngeld zwar an eine Empfangsaufgabe (Nachweis einer Wohnung), nicht aber an eine Verwendungsaufgabe (Miete) zu binden.

Ein ähnliches Problem besteht übrigens auch bei der Sozialhilfe, bei der im Rahmen der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt auch die „zu übernehmende Miete“ (bei Nachweis einer Wohnung) erstattet wird, soweit sie nicht bereits durch Wohngeldzahlungen abgedeckt ist. Hier wäre es effizienter, eine nicht an die tatsächliche Miete gebundene Mietpauschale zu zahlen, so daß die Sozialhilfeempfänger selbst entscheiden können, welchen Teil ihres Einkommens sie für Wohnen ausgeben wollen.

Die Ineffizienzen der Objektförderung zeigen sich auch im Bildungswesen. Unabhängig von eigenen oder familiären Einkommens- und Vermögensverhältnissen steht beispielsweise das Bildungsangebot der Hochschule weitgehend ohne direkte Gebühren allen Interessierten zur Verfügung, so daß Nutzen und Kosten eines Studiums nicht umfassend gegeneinander abgewogen werden müssen. Zwar gehen mit einer verbesserten Ausbildung positive externe Effekte einher, die kaum exakt quantifizierbar sein dürften; die Finanzierung der über die positiven externen Effekte hinausgehenden Kosten eines Studiums über Studiengebühren – für deren Höhe Anhaltspunkte sicherlich gegeben sind – würde jedoch zu einer Effizienzsteigerung in der Finanzierung des Bildungswesens beitragen. Für bedürftige Studenten wiederum käme eine Subjektförderung in Frage, wie sie durch das Instrumentarium des Bundesausbildungsförderungsgesetzes im Grundsatz vorgesehen ist.

Intransparente Regelungen

Die verschiedenen Maßnahmen zur Begünstigung von Familien sowohl im System der Sozialversicherung als auch im System der Besteuerung werden ebenfalls mit dem Fürsorgeprinzip und mit speziellen Verteilungszielen begründet. Hierbei kommt es aber zu in vielerlei Hinsicht intransparenten Regelungen mit häufig kumulativen Wirkungen, da zum einen das Ziel der Familienförderung mit verschiedenen Instrumenten zu erreichen versucht wird, zum anderen für die einzelnen Maßnahmen wiederum mehrere Begründungen ins Feld geführt werden, die jeweils eine unterschiedliche Ausgestaltung der einzelnen Instrumente implizieren. Der Entlastung von Familien dienen nicht nur das Kindergeld und der Kinderfreibetrag sowie das Ehegattensplitting in der Einkommensteuer, ebenso stellt die beitragsfreie Mitversicherung von Familienangehörigen in der gesetzlichen Krankenversicherung und die an Familienstand und Kinderzahl orientierte Leistungsstaffelung bei Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe eine Umverteilung zugunsten der Familien dar.

Insofern der Familienlastenausgleich im Rahmen des Steuertransfersystem mit Verweis auf die Sicherung eines angemessenen Lebensunterhalts für Kinder oder mit der durch den Unterhalt von Kindern verminderten steuerlichen Leistungsfähigkeit der Eltern begründet wird, ist eine mit steigendem Einkommen degressive Ausgestaltung des Kindergeldes, des Kinderfreibetrags oder eines Familiensplittings bei der Einkommensteuer zielkonform. Werden Transfers an Familien allerdings mit positiven externen Effekten, die mit der Erziehung von Kindern verbunden sein können, begründet, ist eine einkommensabhängige Ausgestaltung nicht angemessen.

Konsequenzen stärkerer Beitragsäquivalenz in der Sozialversicherung

Die Reform der Sozialversicherung nach den skizzierten ordnungspolitischen Grundsätzen hin zu mehr Beitragsäquivalenz macht Anpassungen bei den steuerfinanzierten Transfers notwendig. Geht man zum Prinzip der risikoäquivalenten Beitragsbemessung über, dann sind für jedes Familienmitglied gesondert Beiträge zu entrichten. Die aus dieser Einschränkung der Familienförderung resultierende Mehrbelastung muß – behält man die bisherigen Umverteilungsziele bei – gegebenenfalls durch direkte Transfers ausgeglichen werden. Dies erscheint nicht in vollem Umfang als geboten, ausreichend ist eine Unterstützung der Bezieher niedriger Einkommen.

Die für die obligatorische Grundabsicherung in den einzelnen Versicherungszweigen zu leistenden Beiträge beschränken das für den einzelnen frei verfügbare Einkommen, sie stellen insoweit keine steuerliche Leistungsfähigkeit dar. Deshalb müßte für die Beiträge zu den Pflichtversicherungen ein Sonderausgabenabzug in voller Höhe bei der Einkommensteuer zugelassen werden. Allerdings sind dem Grundsatz der Einkommensbesteuerung gemäß alle Einkommen

zu erfassen, was für die Leistungen aus den Versicherungen konsequenter als bisher (durch Progressionsvorbehalt bei Lohnersatzleistungen und Ertragsanteilsbesteuerung bei den Renten) zu realisieren wäre.

Die beschriebenen Änderungen können zu Mehrausgaben oder zu Mindereinnahmen im Steuer-Transfer-System führen, diesen stehen jedoch Entlastungen durch den Abbau von Leistungskumulationen und durch eine einkommensabhängige Gestaltung verschiedener Transferzahlungen gegenüber; auch der Bundeszuschuß zur Rentenversicherung könnte bei Herausnahme der versicherungsfremden Leistungen ebenso wie der Defizitenausgleich des Bundes für den Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit deutlich verringert werden.

Die in ihren Grundzügen beschriebene Reform der sozialen Sicherung folgt dem Ziel, das System stärker an den Funktionsbedingungen unserer Wirtschaftsordnung zu orientieren, was mittelfristig durch die anreizkompatible und transparente Gestaltung des Systems mit Effizienzgewinnen verbunden sein wird. Durch die Reform werden zugleich Leistungskumulationen abgebaut und die kaum zu rechtfertigende Förderung derjenigen, die ohne Schwierigkeit Lebensrisiken eigenständig bewältigen können, beseitigt, womit die soziale Sicherung ihrem eigentlichen Ziel näher gebracht wird, jenen zu helfen, die es selbst nicht oder nicht in hinreichendem Maße können. Insofern trifft der allfällige Vorwurf des „Sozialabbaus“ diese Überlegungen nicht; er dient ohnehin nur dazu, bestehende Strukturen zu konservieren. Die politische Bereitschaft für ein umfassendes Reformprogramm dürfte maßgeblich davon abhängen, inwieweit es gelingt, die Gleichsetzung von Expansion des Sozialbudgets mit sozialpolitischem Fortschritt als Fehleinschätzung zu enttarnen.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: N. N., Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Eckart Scharrer)

Geschäftsführend: Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION:

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Christoph Krienbaum (stellvertretender Chefredakteur), Wiebke Brudershausen, Dipl.-Vw. Susanne Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 20347 Hamburg, Tel.: (0 40) 35 62 306/307

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Namentlich gezeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Herausgeber/Redaktion wiedergeben. Unverlangt eingesandte Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnenstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.

Verlag, Anzeigenannahme und Bezug:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestraße 3-5, 76530 Baden-Baden, Tel. (0 72 21) 21 04-0, Telefax (0 72 21) 21 04 27

Bezugsbedingungen: Abonnementpreis jährlich DM 118,- (inkl. MwSt.), Studentenabonnement DM 59,- zuzüglich Porto und Versandkosten (zuzüglich MwSt. 7%); Einzelheft DM 10,-; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos-Verlagsgesellschaft, Stadtparkstraße Baden-Baden, Konto 5-002266

Anzeigenpreisliste: Nr. 1 vom 1. 1. 1993

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: AMS Wunsch Offset-Druck GmbH, 92318 Neumarkt/Opf.