

Rosenschon, Astrid

Article — Digitized Version

Abschied vom sozialpolitischen Interventionismus!

Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Rosenschon, Astrid (1992) : Abschied vom sozialpolitischen Interventionismus!, Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, ISSN 0724-5246, Ludwig-Erhard-Stiftung, Bonn, Iss. 53, pp. 69-75

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1524>

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.

Abschied vom sozialpolitischen Interventionismus!

Astrid Rosenschon

Von ihrer ursprünglichen Funktion, Lebensrisiken, die den einzelnen hart treffen können, durch Verteilung auf viele Schultern erträglich zu machen, sind die Sozialversicherungen weit abgewichen. Sie sind zu Umverteilungsinstrumenten geworden und in der Regel als höchst ineffiziente staatliche Monopole organisiert. Doch nicht genug mit hohen Kosten und schlechten Leistungen. Alle paar Monate geraten sie auch noch in finanzielle Schwierigkeiten. Daß sie wirklich Sicherheit bieten, muß den „Versicherten“ dann über PR-Aktionen bekanntgemacht werden.

In den fünfziger Jahren wurden unter Konrad Adenauer die Grundsteine für das Sozialversicherungssystem der Bundesrepublik Deutschland gelegt. Das System ist gekennzeichnet durch eine Versicherungspflicht bei staatlichen Monopolen, von der weite Bevölkerungskreise erfaßt werden. Aus dieser Versicherungspflicht gibt es trotz erheblich gewachsenem Wohlstand und damit zunehmender Fähigkeit zu eigenverantwortlicher Vorsorge kein Entrinnen. Politische Eingriffe in dieses System – sei es im Bereich der Arbeitslosenversicherung, der gesetzlichen Krankenversicherung

oder der Rentenversicherung – sind an der Tagesordnung.

☐ Sozialversicherung: Weder Versicherung noch sozial

Die Haushalte der Sozialversicherung dienen nicht nur der Vorsorge gegen Arbeitslosigkeit, Krankheit und Alter, sondern auch der Umverteilung. So sind die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung und zur gesetzlichen Krankenversicherung nicht – wie es den Grundsätzen privater Versicherungen entspricht – vom Risiko, also der erwarteten Inanspruchnahme der Leistungen, abhängig, sondern vom Einkommen. Auch hat sich die Bundesanstalt für Arbeit mittlerweile zu einem gigantischen Nebenhaushalt entwickelt, über den der Bund aktive Arbeitsmarktpolitik (beispielsweise staatliche Qualifizierungsoffensiven oder Lohnsubventionen) betreibt. Diese versicherungsfremden Leistungen machen heute einen erheblichen Teil der Ausgaben aus, während sie in den fünfziger und sechziger Jahren kaum ins Gewicht fielen.

Bei der Rentenversicherung ist die Leistung zwar tendenziell beitragsbezogen. Doch werden die Renten nicht aus angesparten und verzinsten Beiträgen der Versicherten finanziert (Kapitaldeckungsverfahren), sondern aus den laufenden Beiträgen der Aktiven (Umlageverfahren). Durch diese Konstruktion ist die Rentenversicherung wie ge-

schaffen für eine Umverteilung zwischen den Generationen. Diese ist zunächst weniger erkennbar als der „übliche“ Zwangsentzug von Einkommen über Steuern. Die Vermögensillusion der Beitragszahler durch ungedeckte Wechsel wird nicht zeitgleich offenkundig, sondern erst nach Jahrzehnten. Dieses Problem stellt sich vor allem, wenn die Zahl der Rentner im Verhältnis zu den Erwerbstätigen steigt, wie das in der Bundesrepublik der Fall ist.

Ferner ist die Rentenversicherung mit personellen Umverteilungselementen überfrachtet. Zu nennen sind insbesondere fiktive Beitragszeiten bei Ausbildung und Kindererziehung oder Rentenzahlungen nach Mindesteinkommen sowie vorzeitiger Ruhestand ohne versicherungsmathematisch äquivalente Abschläge.

☐ Das von Erhard prophezeite Desaster ist eingetreten

Ludwig Erhard hatte der historischen Weichenstellung erbitterten Widerstand entgegengesetzt: „Es widerspricht der marktwirtschaftlichen Ordnung, die die Entscheidung über Produktion und Konsum dem einzelnen überläßt, die private Initiative bei der Vorsorge für die Wechselfälle und Notstände des Lebens auch dann auszuschalten, wenn der einzelne dazu fähig und gewillt ist, selbstverantwortlich und

eigenständig vorzusorgen. Wirtschaftliche Freiheit und totaler Versicherungszwang vertragen sich nicht. Daher ist es notwendig, daß das Subsidiaritätsprinzip als eines der wichtigsten Ordnungsprinzipien für die soziale Sicherung anerkannt und der Selbsthilfe und Eigenverantwortung soweit wie möglich der Vorrang eingeräumt wird. Der staatliche Zwangsschutz hat demnach dort haltzumachen, wo der einzelne und seine Familie noch in der Lage sind, selbstverantwortlich und individuell Vorsorge zu treffen¹.

Ludwig Erhard sagte damals auch: „Es ist nicht unsere Aufgabe, Armut gleich zu verteilen. Es ist unsere Aufgabe, Wohlstand zu schaffen“.

Auch andere liberale Ökonomen haben in den fünfziger Jahren vor einer Monopolisierung des Gutes „Sicherheit“ durch den Staat gewarnt. Sie befürchteten eine zunehmende Gefährdung der Leistungsbereitschaft und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit durch eskalierende Sozialabgaben und -ausgaben sowie den Vormarsch einer Umverteilungsideologie. Schon zuvor hat ein großer, von Politikern gern zitierter Ökonom, *Joseph Alois Schumpeter*, klar gesagt, daß „unter dem Sauerstoffzelt staatlicher Fürsorglichkeit“ Phantasie und Kreativität erlahmen müssen. Genau jene menschlichen Eigenschaften würden geschwächt, die für die Dynamik einer Volkswirtschaft unverzichtbar sind.

Friedrich August von Hayek kommentierte die Errichtung einer Volksversicherung bei „Vater Staat“: „Keine monopolistische Pflichtversicherung hat der Umwandlung ... in ein Instrument zur zwangsweisen Umverteilung der Einkommen widerstanden. Die Technik des Wohlfahrtsstaates ist ... tatsächlich nur eine neue Methode, die alten Ziele des Sozialismus zu verfolgen ... Einkommensumverteilung ist der Hauptzweck der immer noch Sozial-, Versicherungen‘ genannten Institutionen geworden –

eine falsche Bezeichnung auch in der Frühzeit dieser Einrichtungen“².

Wilhelm Röpke prognostizierte Ende der fünfziger Jahre, daß ein solches System zu einem „Tag und Nacht arbeitenden Pumpwerk der Einkommen“ degenerieren wird. Denn „die Gefahren des Wohlfahrtsstaates sind ... um so ernster zu nehmen, als in seiner Natur nichts liegt, was ihm selber eine Grenze setzen würde. Er hat vielmehr die entgegengesetzte und überaus kräftige Tendenz zur immer weiteren Ausdehnung ... Er ist eine Einbahnstraße, auf der die Umkehr so gut wie unmöglich oder doch ungeheuer schwierig ist“³.

□ Hohe und immer höhere Beitragssätze

Ein Blick auf die Entwicklung der Beitragssätze zur Sozialversicherung seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland zeigt: *Ludwig Erhards* Widerstand gegen den staatlich verordneten Weg zur Vorsorge für Arbeitslosigkeit, Krankheit und Alter war ebenso begründet, wie die Prognosen von *Friedrich August von Hayek* und *Wilhelm Röpke* zutrafen. *Ludwig Erhards* Plädoyer für eine liberale Sozialordnung ist heute aktueller denn je, und sie wird in Zukunft noch bedeutsamer werden.

1 *Ludwig Erhard*, Grundbedingungen einer freiheitlichen Sozialordnung, (1956), in: *Karl Hohmann/Dietrich Schönwitz/Hans-Jürgen Weber/Horst Friedrich Wünsche* (Hg.), Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft, Band 2: Das Soziale in der Sozialen Marktwirtschaft, Stuttgart/New York 1988, Seite 14.

2 *Friedrich August von Hayek*, Freiheit im Wohlfahrtsstaat, (1960), in: *Karl Hohmann/Dietrich Schönwitz/Hans-Jürgen Weber/Horst Friedrich Wünsche* (Hg.), Grundtexte ..., a. a. O., Seite 390.

3 *Wilhelm Röpke*, Gefahren des Wohlfahrtsstaates, (1958), in: *Karl Hohmann/Dietrich Schönwitz/Hans-Jürgen Weber/Horst Friedrich Wünsche* (Hg.), Grundtexte ..., a. a. O., Seiten 261 f.

Gegenwärtig belasten die Sozialbeiträge mit 36,6 Prozent das versicherungspflichtige Bruttoentgelt. Das sind zehn Prozentpunkte mehr als im Jahr 1970. Bezieht man die gesetzliche Pflegeversicherung ein, dann steigt das Beitragsniveau im Jahr 1996 auf über vierzig Prozent. Es wäre damit doppelt so hoch wie bei Gründung der Bundesrepublik Deutschland (vgl. Tabelle 1). Hinzu kommt die Lohnsteuer, die bei Wirtschaftswachstum und Inflation progressiv zunimmt.

Wenn es nicht zur Abkehr vom sozialpolitischen Dirigismus und zu einer grundlegenden Liberalisierung der Sozialsysteme kommt, dann ist ein Anstieg der Beitragssätze auch nach 1996 zu erwarten. Die Rentenversicherung wird um die Jahrtausendwende in größere Finanzierungsschwierigkeiten geraten, und ein Ende der Kostenexplosion bei den Krankenversicherungen ist noch nicht abzusehen. Auch der Beitragssatz zur Pflegeversicherung dürfte wohl kaum auf seinem Ausgangsniveau stabilisiert werden können. Die Zunahme der Beitragsbelastungen mindert die Leistungsbereitschaft, fördert die Schattenwirtschaft und gefährdet den Standort Bundesrepublik Deutschland im internationalen Wettbewerb.

Die negativen Konsequenzen für Arbeitsplätze haben entsprechende Wirkungen auf das Beitragsaufkommen der Sozialversicherungen. In diesem Kontext ist auch zu berücksichtigen, daß in der Bundesrepublik Deutschland die Einkommen steuerlich stärker belastet werden als in vielen konkurrierenden Industrieländern.

Mit dem Fallen der Grenzen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft ab 1993 und der fortschreitenden wirtschaftlichen Integration mit den EFTA-Staaten und den jungen Demokratien Osteuropas nimmt die Intensität des internationalen Wettbewerbs zu. Eine relativ hohe Abgabenbelastung wird sich dann noch

Beiträge zur Sozialversicherung 1950–1996

(Prozent des versicherungspflichtigen Bruttoarbeitsentgelts bis zur Beitragsbemessungsgrenze)

	1950	1960	1970	1980	1990	1991	1992	1996
Rentenversicherung	10,0	14,0	17,0	18,0	18,7	18,0	17,7	18,7
Arbeitslosenversicherung	4,0	2,0	1,3	3,0	4,3	6,2	6,3	6,5
Krankenversicherung	5,8	7,8	8,2	11,4	12,6	12,2	12,6	13,2
Pflegefallversicherung								1,7
Insgesamt	19,8	23,8	26,5	32,4	35,6	36,4	36,6	40,1

(Die Angaben für 1992 und 1996 sind geschätzt.)

Tabelle 1

stärker als Bremsklotz im Wettlauf um die Zukunft erweisen.

■ „Unsichtbare“ Finanzierung vieler Sozialausgaben

Obwohl die Beitragssätze zur Sozialversicherung mittlerweile eine historisch einmalige Höhe erreicht haben, zeigen die Zahlen keineswegs die tatsächliche finanzielle Dimension der Sicherungssysteme. Im Laufe der Zeit hat sich der Wohlfahrtsstaat zusätzliche Finanzierungsquellen außerhalb der Sozialversicherungshaushalte erschlossen, die diese teilweise entlasten. So sind seit 1969 die Arbeitgeber gesetzlich zur Entgeltfortzahlung im Falle von Krankheit, Mutterschaft und Heilverfahren verpflichtet. Man ist zur Methode der „externen Umverteilung“ übergegangen, was der gesetzlichen Krankenversicherung zugute kommt. Auch die betriebliche Altersversorgung ist gesetzlich oder tarifvertraglich geregelt.

Zur sozialen Sicherung gehören auch die sonstigen Arbeitgeberleistungen (etwa Aufwendungen für Werks- und Dienstwohnungen sowie Miet- und Baukostenzuschüsse, Beihilfen im Krankheitsfall, Aufwendungen für Belegschaftseinrich-

tungen wie etwa Werkskindergärten).

Diese gesamten Arbeitgeberleistungen betragen derzeit knapp 6,5 Prozent der Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit, davon gehen rund 2,5 Prozent auf das Konto von erzwungenen Entgeltfortzahlungen.

Ferner zahlt der Bund beträchtliche Zuschüsse an die Sozialversicherungen, die letztlich der Steuerzahler trägt. Im Jahre 1991 waren es knapp 67 Milliarden DM, das sind immerhin 4,7 Prozent der Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit. Rechnet man die Zuschüsse des Bundes an die landwirtschaftlichen Sozialkassen ab, sind es immer noch 4,3 Prozent.

Für die von den Arbeitgebern zu entrichtende gesetzliche Unfallversicherung kommt ein weiterer Prozentpunkt hinzu. Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe, von den Gebietskörperschaften finanziert, betragen rund 3,5 Prozent, und die Zuschüsse an die staatlichen Krankenhäuser und Hochschulkliniken beziffern sich auf 0,6 Prozent. Alles in allem liegen die Kosten der sozialen Sicherheit derzeit bei rund 52,5 Prozent der Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit und bei knapp 30 Prozent des Bruttosozialprodukts.

Bei diesen Angaben handelt es sich aber nur um eine Sozialleistungsquote im engeren Sinne, denn die Kosten der Familienpolitik, der Wohnungspolitik und der sozial motivierten Erhaltungssubventionen sind noch nicht einbezogen.

Im Lauf der Zeit ist der Staat zu einer Umverteilungsagentur degeneriert, die oft nur Mittel von der linken in die rechte Tasche umschichtet und dabei das gesamte Einkommen (den Wohlstand) verringert. Der französische Philosoph *Friedrich Bastiat* beschrieb den Staat als „die große Fiktion, mit der alle auf Kosten aller anderen leben wollen“.

■ Dramatische Entwicklung in den siebziger Jahren

Zwischen 1960 und 1969 sind die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung im Jahresdurchschnitt mit 4,1 Prozent langsamer gestiegen als das nominale Bruttosozialprodukt, dessen Wachstum bei 7,8 Prozent lag. Der Erlass des Arbeitsförderungsgesetzes im Jahre 1969 legte einen Rechtsanspruch auf Qualifizierungsmaßnahmen und den Ausbau von Lohnsubventionen als arbeitsmarktpolitisches Instrument fest.

Damit setzte eine Kostenexplosion ein.

Im Jahre 1990 waren – ohne das Gebiet der ehemaligen DDR gerechnet – die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit fast vierzehnmal, das nominale Bruttosozialprodukt aber nur viermal so hoch wie 1969. Dabei ist nicht allein der drastische Anstieg der Arbeitslosigkeit – 1969 wurden 179 000, 1990 jedoch 1 883 000 Arbeitslose gezählt – Auslöser der Ausgabenlawine. Hinzu kommt nämlich, daß durch das Arbeitsförderungsgesetz in Verbindung mit staatlichen Vollbeschäftigungsversprechen und einer empirisch widerlegten Kaufkrafttheorie des Lohnes die Gewerkschaften gleichsam grünes Licht erhalten haben für Lohnabschlüsse, die deutlich höher waren als die Produktivität. Die aggressive Lohnpolitik auf der ideologischen Basis des marxistischen Zwei-Klassen-Modells hat Investitionen zurückgedrängt und so Arbeitsplätze gekostet.

In den Tarifverhandlungen sind zahlreiche Leistungsverbesserungen beschlossen worden, die die Kosten erhöht und die Arbeitsanreize vermindert haben. Der Abstand zwischen Leistungseinkommen und Lohnersatzleistungen der Sozialversicherungen schmolz. Die Bezugsdauer der Sozialeinkommen wurde verlängert und die Bezugskriterien wurden weniger restriktiv definiert.

□ Für Arbeitslosigkeit trägt niemand Verantwortung

In den achtziger Jahren wich die Zunahme der Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit nicht so stark vom Wachstum der volkswirtschaftlichen Gesamtleistungen ab wie in der Dekade zuvor. Bemerkenswert ist aber, daß in den zurückliegenden zehn Jahren die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (berufliche Bildung, Förderung der Arbeitsaufnahme, Rehabilitation und Maß-

nahmen zur Arbeitsbeschaffung) relativ stärker gestiegen sind als die Lohnersatzleistungen.

Im Jahre 1980 lag der Anteil der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik am Budgetvolumen bei 29 Prozent, 1990 waren es bereits 39 Prozent. Hier hat sich der moderne Wohlfahrtsstaat ein neues Aufgaben- und Ausgabenfeld erschlossen, das mit dem eigentlichen Versicherungszweck nichts zu tun hat und zudem kontraproduktiv wirkt. Es entläßt jene, die über Löhne, Lohnnebenkosten und tarifvertragliche Normen entscheiden, aus der Pflicht, die Beschäftigungsinteressen der Arbeitslosen zu vertreten und verleitet sie dazu, eine Politik zu betreiben, die sich ausschließlich auf die Einkommenserhöhung der Beschäftigten richtet.

Es ist anzunehmen, daß bei staatlich finanzierten Förderungsprogrammen Mitnahmeeffekte größeren Umfangs auftreten, weil sich die Beteiligten auch ohne die staatliche Maßnahme weiterqualifiziert hätten. Es ist fraglich, ob ausschließlich Investitionen in Humankapital gefördert werden und die Maßnahmen wirklich jene Problemgruppen erreichen, zu deren Unterstützung sie eingeführt wurden.

1991 wurde der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung um zwei Prozentpunkte angehoben, um die Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern, die vorher in verdeckter Form bestanden hat, zu finanzieren.

Ob die Arbeitslosigkeit im erhofften Ausmaß und Tempo zurückgeht, hängt nicht allein von den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden ab. Je mehr sich der Bund bereit zeigt, für die Folgen der beschäftigungsfeindlichen Abschlüsse nachträglich aufzukommen, ist keine Verhaltensänderung zu erwarten. Der mittlerweile historisch einmalig hohe Stellenwert des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums in Verbindung mit den überzogenen Lohnrunden der Jahre 1991 und 1992 läßt nichts Gutes ahnen, auch

wenn nach der Einigung im Tarifstreit zwischen Lufthansa und ÖTV/DAG einige bei den Gewerkschaften ökonomische Vernunft zu erkennen glauben.

■ Expansion der Krankenkosten

Eine ähnliche Eigendynamik haben die Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung entwickelt. Im Jahre 1990 waren sie vierzehneinhalbmal so hoch wie 1960, während das nominale Bruttosozialprodukt um das Achtfache zugenommen hat. Der offiziell ausgewiesene Kostenanstieg würde noch höher ausfallen, wenn im Laufe der Zeit nicht Kosten an andere Institutionen abgewälzt worden wären. So sind seit 1969 die Arbeitgeber zur Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall verpflichtet. Durch das Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser wurde 1972 dem Steuerzahler die Investitionsfinanzierung auferlegt.

Während der siebziger Jahre stiegen die Ausgaben aufgrund einer beträchtlichen Ausweitung des Leistungskatalogs. Die Beitragssätze kletterten in den achtziger Jahren weiter, obwohl das Leistungsrecht kaum ausgeweitet wurde. Vielmehr trat seit 1989 das Gesundheitsreformgesetz in Kraft, um die Kostenflut einzudämmen und die Beitragssätze zu senken. Mittlerweile erhöhen viele Krankenkassen ihre Beitragssätze wieder, weil die Ausgaben erneut nicht mehr durch die Einnahmen zu decken sind.

Trotz des hohen Bedarfs an finanziellen Ressourcen für den Aufbau und die Modernisierung des Kapitalstocks in den neuen Bundesländern haben sich die Sozialpolitiker nicht davon abhalten lassen, die Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung zu erweitern. Zusätzlich zum Anspruch auf arbeitsfreie Tage für die Betreuung kranker

Entwicklung der Sozialgesetzgebung ab 1969

- 1969 Übergang von Kapitalabschnittsdeckungs- zum Umlageverfahren bei der Rentenversicherung.
Erhöhung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall auf 100 Prozent (bei voller Finanzierung durch den Arbeitgeber und Senkung des Beitragssatzes der Gesetzlichen Krankenversicherung).
Arbeitsförderungsgesetz (Rechtsanspruch auf Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen, Lohnsubventionen im Rahmen der Arbeitsbeschaffungsprogramme).
- 1970 Abschaffung der Eigenbeteiligung der Rentner an den Kosten ihrer Krankenversicherung.
- 1971 Dynamisierung der Versicherungspflichtgrenze bei der Gesetzlichen Krankenversicherung.
Erweiterung des Leistungskatalogs um Maßnahmen zur Früherkennung von Krankheiten.
- 1972 Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser (Investitionsfinanzierung durch öffentliche Haushalte) und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (behördliche Kalkulationsvorgabe).
Krankenversicherung für Landwirte (bei Verpflichtung des Bundes zur Defizitdeckung).
Rückerstattung der Rentnerbeiträge an die Gesetzliche Krankenversicherung.
Rentenreformgesetz (Einführung einer flexiblen Altersgrenze ohne versicherungsmathematisch adäquate Abschläge, Öffnung für Selbständige und Hausfrauen ohne Geldentwertungsaufschlag bei der Beitragsnachentrichtung, Rente nach Mindesteinkommen, vorgezogene Rentenanpassung).
Sozialplanverpflichtung im novellierten Betriebsverfassungsgesetz.
- 1974 Gesetz zur Verbesserung von Leistungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung (unbegrenzte Krankenhauspflege, Haushaltshilfe, Krankengeld und Sonderurlaub bei Pflege erkrankter Kinder).
Aufnahme von Zahnersatz und kieferorthopädischer Behandlung in die kassenärztliche Versorgung aufgrund eines Urteils des Bundessozialgerichts.
Erweiterung der Voraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosenhilfe.
Verbesserung der Leistungen bei Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung.
Einführung des Konkursausfallgeldes.
Dynamisierung von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Unterhaltsgeld.
- 1975 Aufstockung der Lohnersatzleistungen.
- 1976 Mitbestimmungsgesetz.
- 1979 Gesetz zur Einführung eines Mutterschaftsurlaubs.
- 1984 Vorruhestandsgesetz.
- 1986 Verlängerter Bezug von Arbeitslosengeld durch ältere Arbeitnehmer.
Anrechnung von Kindererziehungszeiten bei der Rentenberechnung.
- 1992 Zahlung von Krankengeld bei Anspruch auf arbeitsfreie Tage zur Pflege erkrankter Kinder.
Rentenüberleitungsgesetz.

Übersicht 1

Kinder im Westen wird im Osten ein Krankengeld gezahlt – ein Angebot des Wohlfahrtsstaates, das zum sozialen Standard in der ehemaligen DDR gehörte.

Diese sozialen Leistungen haben aber nichts mit einer Risikoversicherung zu tun. Die Funktion einer Versicherung ist, Risiken solidarisch abzusichern, weil existenzbedrohende Lebenslagen zwar relativ selten eintreten, aber in der Regel die

Finanzkraft des einzelnen Betroffenen übersteigen.

■ Eine Versicherung, bei der jeder jeden ausbeutet

Oft werden demographische Faktoren als Gründe für die Ausgabenentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherungen herangezogen. Die

Ursachen für die beklagenswerte Entwicklung sind aber vor allem in den Systemmängeln des staatlich verordneten Gesundheitswesens zu suchen.

Bei den Nachfragern wird eine Anspruchshaltung gefördert. Es besteht kein erkennbarer Zusammenhang zwischen der Beitragslast und der Inanspruchnahme der Versicherung. Wer eine zusätzlich angebotene Leistung nicht in Anspruch

nimmt, läuft Gefahr, von der Solidargemeinschaft ausgebeutet zu werden. Er würde an den höheren Kosten zwangsbeteiligt, hätte aber keinen zusätzlichen Nutzen.

Die Anbieter andererseits sind vom Wettbewerb weitgehend abgeschirmt und können die Nachfrage nach ihren Leistungen stark beeinflussen. Hinzu kommt, daß das staatliche Gesundheitswesen in besonderem Maße mit bürokratischen Regulierungen überfrachtet ist, die einem effizienten Angebot im Wege stehen. Beispielsweise existiert eine kalkulatorische Vorgabe von Krankenhaus-Tagespflegesätzen, die bei einer faktischen Kostendegression eine Erhöhung der Verweildauer zur Folge hat.

Die Vermutung liegt nahe, daß ein staatlich dominierter Gesundheitssektor, der von Konkurrenz abgeschottet und vom Würgegriff der Bürokratie umschlungen ist, gerade bei kostentreibenden chronischen Krankheiten als Bremse des medizinischen Fortschritts wirkt und die Suche nach ursachenorientierten Therapien erschwert.

Diese Schlußfolgerung ergibt sich schon aus der Finanzlage der gesetzlichen Krankenversicherung. Die defizitäre Haushaltslage läßt die Finanzierung neuer Heilverfahren nicht zu. Diese werden mit der Standard-Begründung, das vorgesehene Heilverfahren entspreche nicht der klassischen Schulmedizin, abgelehnt. Auf der anderen Seite ist es bei mangelndem Wettbewerb für Ärzte rational, „Krankheiten zu pflegen“, statt sie zu heilen.

Für „Schumpetersche Pioniermedizin“ und ihre neuen Ideen jenseits der gewohnten Fangpackung und der Chemotherapie sind die Markteintrittsbarrieren hoch, von den unnötig hohen Kosten der Zahler und Leiden der Patienten ganz zu schweigen.

■ Sündenfälle der Rentenversicherung: 1957 und 1972

Die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherungen sind im Zeitraum 1960 bis 1990 jahresdurchschnittlich mit einer Rate von 8,4 Prozent expandiert, das nominale Brutto-sozialprodukt hingegen mit 7,2 Prozent. Hätten sich die Renten im Gleichschritt mit der nominalen volkswirtschaftlichen Leistung entwickelt, wären die Ausgaben im Jahr 1990 um rund 65 Milliarden DM niedriger ausgefallen. Dieser Betrag entspricht mehr als einem Drittel des Lohnsteueraufkommens.

Meilenstein in der Geschichte der Rentenversicherung war – neben der Einführung der dynamischen Rente durch die Rentenreform von 1957 – das Rentenreformgesetz des Jahres 1972. Dieses Gesetz führte unter anderem die flexible Altersgrenze ohne versicherungsmathematisch adäquate Abschläge ein, gewährte Rente nach Mindesteinkommen und „öffnete“ das System für Selbständige und Hausfrauen, um die Finanzen kurzfristig aufzustoßen.

Dabei wurde bei der Nachentrichtung auf einen Aufschlag verzichtet, der die Geldwertminderung und den Zinseszins-Effekt berücksichtigt hätte. Die Ansprüche auf zukünftige Altersversorgung hat man somit weit „unter Wert verkauft“. Die Einnahmen dienten der Finanzierung der damaligen Mehrausgaben, zu denen auch eine vorgezogenen Rentenanpassung zählte.

Seit 1986 werden bei der Rentenberechnung Kindererziehungszeiten berücksichtigt. Dies stand in Verbindung mit dem damals eingeführten Erziehungsgeld und dem Erziehungsurlaub bei Kündigungsschutz. Diese neuen Sozialleistungen wurden 1988 und 1990 verbessert.

Ursprünglich wollte man die Vorteile bei der Rentenberechnung nur den künftigen erziehenden Müttern

oder Vätern einräumen, in der Hoffnung, Einfluß auf die Geburtenrate nehmen zu können. Doch die beabsichtigte Eingrenzung auf diesen Personenkreis löste sehr rasch die sogenannte „Trümmerfrauendiskussion“ aus, worauf der Kreis der Begünstigten erweitert wurde.

Eine kostentreibende „Wohlfahrtsspirale“ wurde in Gang gesetzt, denn die familienpolitischen Maßnahmen von 1986 tragen nicht zur beabsichtigten Entlastung der Rentenversicherung bei:

□ Erstens ist durch den eingeräumten Kündigungsschutz eine zusätzliche Einstellungsbarriere für junge Frauen errichtet worden. Dies zieht Mindereinnahmen aller Sozialversicherungszweige nach sich und kann auch zur Folge haben, daß auf mittlere Frist die Geburten niedriger ausfallen, als dies sonst der Fall wäre.

□ Zweitens ist anzunehmen, daß die Mitnahmeeffekte dominieren, so daß die Regelung zu zusätzlichen Rentenansprüchen in der Zukunft führt, denen keine oder nur relativ niedrige Beitragsmehreinnahmen entgegenstehen. Der ohnehin höher belasteten nächsten Generation ist damit eine zusätzliche Bürde auferlegt worden.

■ Kollaps als Perspektive der Alterssicherung?

Sicherlich geht der überproportionale Ausgabenanstieg in der Vergangenheit nicht nur auf Leistungsverbesserungen zurück, sondern auch auf Altersstruktureffekte:

Während der sechziger und siebziger Jahre hat der Anteil der über 65jährigen kontinuierlich zugenommen. In den achtziger Jahren blieb der Altersaufbau jedoch unverändert, gegen Ende des letzten und zu Anfang dieses Jahrzehnts hat sich die Bevölkerung – bedingt durch die Zuwanderungswelle – „verjüngt“. Die finanziellen Rücklagen der

Rentenversicherung im Westen Deutschlands wurden durch die Anpassung des Rentenrechts der neuen an die alten Bundesländer abgebaut. Der Beitragsatz zur Rentenversicherung wurde befristet gesenkt, um einen Ausgleich für die Erhöhung des Beitragsatzes zur Arbeitslosenversicherung bei den Lohnnebenkosten zu schaffen. Allen Vorausrechnungen zufolge müssen die Beitragssätze 1994, spätestens 1995, angehoben werden.

Nach der Jahrtausendwende wird sich das Verhältnis zwischen Rentnern und Beitragszahlern sehr ungünstig entwickeln und die Rentenversicherung in eine schwierige Finanzlage bringen. Es besteht die Gefahr, daß die Schattenwirtschaft weiter wächst und es zwischen den Generationen zu einem Verteilungskampf kommt, wenn auf den reinen Umlageverfahren beharrt wird. Damit würden die Finanzprobleme der staatlichen Rentenversicherung weiter verschärft.

Es ist zu erwarten, daß die Sozialpolitiker das Problem der verminderten Zahlungsbereitschaft der Aktiven dadurch zu entschärfen versuchen, daß sie die Renten auf einem möglichst geringen Niveau zu nivellieren versuchen. Dadurch würde die Beitragsabhängigkeit verlorengehen und mit Sicherheit eine Diskussion über die „gerechte“ Rente ausgelöst.

■ Der Staat als Wohlfahrtsmaschine

Friedrich Bastiat hat vor über 150 Jahren den heutigen (und wohl auch damaligen) Wohlfahrtsstaat treffend charakterisiert, und zwar in einem fiktiven Dialog zwischen ihm und einem staatsgläubigen Widersacher: „Gewiß, ich habe Unrecht und ich werde bereitwillig widerrufen, wenn Sie mir eine Bitte erfüllen. Ich verlange nämlich, seien Sie sich dessen versichert, weiter gar nichts, als daß Sie mir unzweifelhaft ein außer uns

selbst befindliches, höchst wohlätiges Wesen nachweisen, welches sich ‚Staat‘ nennt und welches zugleich Brot für alle Hungrigen, Arbeit für alle Arme, Kapital für alle Unternehmungen, Kredit für alle Projekte, Linderung für alle Leiden, Rat für alle Ratlosigkeit, Lösung für alle Zweifel, Wahrheit für alle Bedenken, Zerstreuung für alle Langeweile, Milch für die Kinder, Wein für die Alten hat, welches für all unsere Bedürfnisse sorgt, alle unsere Wünsche befriedigt, über alles Auskunft gibt, alle Irrtümer, alle Fehler beseitigt und uns entbindet von jeder Verpflichtung der Selbsthilfe, der Selbstverantwortlichkeit, der Vorsicht, der Klugheit, des Urteils, des Scharfsinns, der Erfahrung, der Ordnung, der Sparsamkeit, der Mäßigung und des Fleißes“.

Bastiat sprach vor über 150 Jahren von der „größten Illusion, die sich jemals des menschlichen Geistes bemächtigt hat“. Diese Illusion beherrscht nach wie vor das Denken vieler Menschen. Dies drückt sich im starken Anstieg der Staatsquote aus, verursacht durch zunehmende Umverteilungsaktivität der öffentlichen Haushalte. Die Staatsquote der Bundesrepublik Deutschland betrug im Jahre 1950 31 Prozent, 1992 werden vorraussichtlich 50 Prozent überschritten.

■ Was ist zu tun, um Unheil abzuwenden?

□ Bei der Arbeitslosenversicherung sollte der Staat eine Mindestvorsorge in Höhe des Sozialhilfeniveaus vorschreiben. Die Wahl des Versicherers sowie eine darüber hinausgehende Absicherung bleibt der individuellen Entscheidung vorbehalten. Der Beitrag zur Zusatzversicherung kann vom spezifischen Arbeitsplatzrisiko (nach regionalen, branchenmäßigen und qualifikatorischen Merkmalen) und dem frei gewählten Tarif bei entsprechender Lei-

stungsstaffel abhängen. Ferner sollten die Gewerkschaften zur Defizitfinanzierung in die Pflicht genommen werden, soweit ihr Verhalten für die Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht werden kann.

□ Bei der Krankenversicherung sollte der Abschluß einer Mindestversicherung obligatorisch sein – ebenfalls bei freier Wahl des Versicherers. Dadurch käme es zu mehr Wettbewerb zwischen den Kassen. Der Beitrag hinge von der Inanspruchnahme von Leistungen statt von der Höhe des Einkommens der Versicherten ab. Liegt das Nettoeinkommen nach Abzug der Versicherungsprämie unter dem Existenzminimum, so kann der Staat durch gezielte Transfers helfen.

□ Mehr Konsumentenfreiheit und Anbieterkonkurrenz würde die gesetzliche Krankenversicherung zum Abbau von Systemmängeln zwingen. Zur Liberalisierung gehört auch die Abschaffung von Marktzutrittsbarrieren für Ärzte und Apotheker sowie sonstiger Regulierungen – beispielsweise der Festbetragsregelungen oder des Kooperationsverbots zwischen Ärzten, Krankengymnasten und Masseurern oder des Werbeverbots für Ärzte.

□ Sollen Wachstumshemmnisse vermieden werden, dürfen Beitragssätze und Steuerfinanzierungsanteil der Rentenversicherung nicht steigen. Die demographische Entwicklung läßt Kürzungen des Rentenniveaus erwarten. Diese müssen durch private Altersvorsorge während des Erwerbslebens kompensiert werden. Dies hätte verschiedene Vorteile: Die volkswirtschaftliche Spar- und Investitionsquote würde erhöht, und das würde stimulierend für die Wirtschaft wirken. Davon würden auch jene profitieren, die aus Altersgründen nicht mehr die Möglichkeit zu vermehrter Selbstvorsorge haben. Sie würden durch ein absolut höheres Versorgungsniveau dafür entschädigt, daß sie relativ zu anderen einen niedrigeren Lebensstandard hinnehmen müßten. □