

Leibiger, Juergen

Article

Die Zukunft des Wohlfahrtsstaats im Lichte der Generationenbilanz

Intervention. Zeitschrift fuer Ökonomie / Journal of Economics

Provided in Cooperation with:

Edward Elgar Publishing

Suggested Citation: Leibiger, Juergen (2006) : Die Zukunft des Wohlfahrtsstaats im Lichte der Generationenbilanz, Intervention. Zeitschrift fuer Ökonomie / Journal of Economics, ISSN 2195-3376, Metropolis-Verlag, Marburg, Vol. 03, Iss. 1, pp. 41-51, <https://doi.org/10.4337/ejeep.2006.01.04>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/277062>

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.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Die Zukunft des Wohlfahrtsstaats im Lichte der Generationenbilanz

The Future of the Welfare State in the Light of Generational Accounting

Jürgen Leibiger*

Die aus der demografischen Wende begründete Notwendigkeit einer Reform des Wohlfahrtsstaates ist nahezu unbestritten. Ausgangspunkt der Suche nach Reformvarianten ist die Abschätzung der künftigen Entwicklung von Produktion und Pro-Kopf-Einkommen. Gleichgültig, welches Verfahren dabei gewählt wird, ob über eine Produktionsfunktion oder über eine Prognose der Arbeitsproduktivität: die entscheidenden Bestimmungsgrößen des Bruttoinlandsprodukts (BIP) pro Kopf und seiner Zu- oder Abnahme sind die Entwicklung von Produktivität, Arbeitszeit, Arbeitslosigkeit, Erwerbsverhalten und Belastungsquotient (d.h. die Relation der Bevölkerungszahl im nichterwerbsfähigen Alter zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter). In Wachstumsraten ausgedrückt also:

$$W_{Y/B} = W_{AP} + W_{AZ} - W_{ALQ} + W_{EQ} - W_{BQ} \quad \text{I}$$

Das Pro-Kopf-Einkommen steigt, wenn die Summe ($W_{AP} + W_{AZ} - W_{ALQ} + W_{EQ}$) größer als W_{BQ} ist. Eine eventuell wieder wachsende Bevölkerung kann sehr unterschiedlich wirken: Steigt die Kinderzahl, so erhöht sich zunächst der Belastungsquotient, um mit Eintritt dieser zusätzlichen Bevölkerung in das Erwerbsleben (unter sonst gleichen Bedingungen, d.h. nur einmalig höhere Geburtenzahl und unveränderte Lebenserwartung) zu sinken und dann bei ihrem Eintritt ins Rentenalter wieder zu steigen. Dem entsprechend wirkt eine Erhöhung der Geburtenrate auf das Pro-Kopf-Einkommen je nach betrachtetem Zeithorizont sehr unterschiedlich. Die entscheidenden Stellschrauben für die Bewältigung der demografischen Veränderung sind somit zunächst eine Reduzierung der Arbeitslosigkeit, eine wachsende Erwerbsbeteiligung – vor allem der Frauen und der Älteren zwischen 50 und 65 Jahren –

* Radebeul/Dresden.

I Abgeleitet aus: $Y = AP \cdot AZ \cdot (1 - ALQ) \cdot EQ \cdot EFQ \cdot B$. Diese Schreibweise gilt nur für Wachstumsraten W als Anstieg einer stetig nach der Zeit differenzierbaren Funktion, d.h. für prozentuale Wachstumsraten nur annähernd und wenn diese sehr klein sind.

Y/B = BIP je Kopf der Bevölkerung

AP = Stundenproduktivität (BIP je Stunde Arbeitszeit)

AZ = durchschnittliche jährliche Arbeitszeit je Erwerbstätigem

ALQ = tatsächliche Arbeitslosenquote (Anteil der tatsächlich Arbeitslosen an den Erwerbspersonen)

ETQ = Erwerbstätigenquote = $1 - ALQ$

EQ = Erwerbsquote (Anteil der Erwerbspersonen an den Erwerbsfähigen)

EFQ = Erwerbsfähigenquote (Anteil der Erwerbsfähigen an der Bevölkerung, abhängig von der Altersstruktur und Erwerbs- und Renteneintrittsalter bzw. vom Belastungsquotienten BQ)

BQ = Verhältnis der Bevölkerung unter 15 und über 65 Jahre an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter

W = Wachstumsrate der jeweiligen Größe

und Produktivitätsanstiege auf Basis des technischen Fortschritts, verbesserter Bildung, Forschung, Entwicklung und Investitionen. Keine der vorliegenden Untersuchungen dazu bezweifelt, dass die erforderliche Wachstumsrelation möglich ist, auch wenn das für die nächsten Jahrzehnte – bis 2040/2050 – für Deutschland prognostizierte Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens in Abhängigkeit von den unterstellten Parameteränderungen sehr unterschiedlich ausfällt. Im Bericht der Rürup-Kommission steigt das BIP pro Kopf um 90 Prozent (unterstellte jährliche Wachstumsrate der Produktivität von konstant 1,8 Prozent) (BMGS 2003: 60). Nach Reuter (2004: 5) steigt das BIP pro Kopf um 75 Prozent; er unterstellt eine konstante Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität von 1,5 Prozent. Geht man von einem konstanten absoluten Zuwachs je Zeitperiode² und nicht von einer konstanten Wachstumsrate aus, was eher dem bisherigen Verlauf entspricht und wohl realistischer ist, kann das Pro-Kopf-Einkommen bis 2050 um etwa 50 Prozent steigen.

Für die Finanzierung des Wohlfahrtsstaats und des Sozialsystems auf heutigem Anspruchsniveau ist damit zwar weiterhin eine prinzipiell tragfähige Basis gegeben, aber ohne Anpassung in den Verteilungsrelationen und in der Verwendungsstruktur des BIP wird der demografische Wandel nicht zu bewältigen sein. Dies betrifft vor allem zwei Relationen: (1) Ein zunehmender Anteil von nicht mehr erwerbsfähigen Menschen an der Bevölkerung erfordert andere Relationen im Wachstum von Brutto- und Nettoeinkommen als bisher, weil dieser Bevölkerungsteil seinen Unterhalt aus Steuern und Abgaben bezieht. (2) Wenn das Wachstum der Produktivität (oder die Senkung der Arbeitslosigkeit) einen höheren Investitionsanteil am BIP erfordern sollte, muss der Konsumanteil sinken. Dies wird nicht ohne Wirkung auf die Finanzierung des Wohlfahrts- und Sozialsystems bleiben.

Strukturveränderungen des Wohlfahrtsstaates

Die für die *nächsten ein bis zwei Generationen (also bis 2040/2050)* prognostizierten demografischen Veränderungen sind vor allem der Rückgang der Bevölkerung, der sinkende Anteil der Erwerbsfähigen und der steigende Anteil der Rentner|innen. Die einzelnen Elemente des Wohlfahrtssystems sind davon sehr unterschiedlich betroffen. Dies bezieht sich sowohl auf die altersspezifischen Kosten der einzelnen Elemente als auch auf die Einnahmen des Staatshaushalts und der Sozialkassen. Die Analyse dieser Zusammenhänge im Rahmen der Generationenbilanzierung wird als *age cost profile* bezeichnet, indem jedem Jahrgang oder jeder Altersgruppe ihr Beitrag zu Steuern und Abgaben auf der einen Seite und die altersspezifischen Kosten auf der anderen Seite zugeordnet werden (vgl. z.B. Manzke 2002). Ohne hier eine umfassende quantitative Betrachtung vornehmen zu wollen, sollen doch zumindest einige Elemente des Wohlfahrtsstaates aus dem Blickwinkel der Generationenbilanzierung analysiert werden, um zu sehen, welche Anpassungen unter den Bedingungen der demografischen Wende erforderlich sind.

2 Der absolute Zuwachs des BIP je Erwerbstätigen beträgt dann alle zehn Jahre im Durchschnitt etwa 4000 €.

Mögliche Auswirkungen des demografischen Wandels auf Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften

Das Wachstum der Steuereinnahmen wird trotz höherer Einkommen pro Kopf künftig schwächer ausfallen, weil die Zahl der Erwerbstätigen selbst bei steigender Erwerbsbeteiligung und sinkender Arbeitslosigkeit wahrscheinlich eher rückläufig sein wird. Ein Teil der von den Gebietskörperschaften bereitgestellten Güter ist jedoch bevölkerungs- und altersunabhängig, wie z. B. Verteidigungsaufgaben, Auswärtiges usw. Andere Bereiche sind zwar bevölkerungs-, aber nicht oder weniger altersspezifisch, wie z. B. öffentliche Sicherheit oder Kultur, wieder andere sind stark von der Altersstruktur der Bevölkerung abhängig; hier ist z. B. die Bildung zu nennen.

Eine sinkende Anzahl von Jüngeren führt zu sinkenden Ausgaben für Bildung, Kindererziehung usw. Allerdings sollte gerade hier auf steigende Ausgaben pro Kopf orientiert werden, um die Belastung von Familien mit Kindern zu mindern und um bei den Bildungsausgaben, die in Deutschland im internationalen Vergleich zurückgeblieben sind, wieder aufzuholen.

Große Bereiche der Infrastrukturfinanzierung sind unelastisch gegenüber Bevölkerungsänderungen, weil ihr Betrieb mit hohen Fixkosten verbunden ist. So geht zwar die Nachfrage nach Energie, Trinkwasser, Verkehrsleistungen usw. mit dem Bevölkerungsrückgang zurück, diese Systeme sind jedoch in ihren Dimensionen nicht im gleichen Maße veränderbar, so dass die Kosten pro Kopf steigen (Kostenremanenz).

Räumliche Differenzierung der Bevölkerungsentwicklung

Die räumliche Differenzierung der Bevölkerungsentwicklung wird insgesamt zunehmen. Ihre Hauptmerkmale bestehen im rascheren Bevölkerungsrückgang und in der schnelleren Alterung der Bevölkerung in den ländlichen Gebieten gegenüber den städtischen Ballungsräumen, wobei einzelne Ballungsgebiete sogar noch über längere Zeit hinweg Wanderungsgewinne verzeichnen könnten. Besonders einschneidende Konsequenzen hat dies für Ostdeutschland, wo neben dem geburtenbedingten Bevölkerungsrückgang ein beträchtlicher Migrationsverlust zu verzeichnen ist, der vor allem die jüngeren, aktiven Bevölkerungsteile betrifft. Damit wird sich die Einnahmeschwäche territorial organisierter Finanzsysteme im Sozialbereich wie bei den Gebietskörperschaften im Osten besonders ausprägen, während der Finanzbedarf wegen der erwähnten Kostenremanenz nicht im gleichen Maße sinkt.

Vertikaler und horizontaler Finanzausgleich zwischen den Gebietskörperschaften und Sozialkassen wird perspektivisch eine größere Bedeutung haben müssen, weil die bevölkerungsbedingten Differenzierungen zunehmen werden. Hier liegt auch der Grund, weshalb die wirtschaftlich starken Bundesländer, die zudem von der internen Migration profitieren, das Regionalprinzip der Systeme des Wohlfahrtsstaates stärken wollen, um die wachsende Notwendigkeit eines interregionalen Finanzausgleichs, in dem sie Nettozahler sein müssten, abzuschwächen.

Rentenversicherung

Die Rentenversicherung ist am meisten von der Alterung betroffen. Die Betrachtung der langfristigen Handlungsoptionen angesichts einer schrumpfenden und alternden Bevölkerung sei anhand eines Modells vorgenommen, in dem die Erwerbstätigen einen Rentenbeitrag zur Finanzierung der Rentner|innen zahlen. Einnahmen $E = ZQ \cdot (1 - ALQ) \cdot EQ \cdot EF \cdot RB$ und Ausgaben $A = R \cdot RZ$ der Rentenkasse müssen gleich sein.³ Wird von Zuweisungen und Rücklagen abgesehen, gilt in jedem Jahr:

$$ZQ \cdot (1 - ALQ) \cdot EQ \cdot EF \cdot RB = R \cdot RZ$$

Da der Altenquotient $AQ = R / EF$ ist, gilt auch:

$$ZQ \cdot (1 - ALQ) \cdot EQ \cdot RB = AQ \cdot RZ$$

und in Wachstumsraten ausgedrückt:

$$W_{ZQ} - W_{ALQ} + W_{EQ} + W_{RB} = W_{AQ} + W_{RZ}$$

Der Rentenbeitragsatz RBS vom Bruttoeinkommen der Beitragszahler|innen ist RB / L und somit

$$W_{RB} = W_{RBS} + W_L, \text{ d.h.:}$$

$$W_{ZQ} - W_{ALQ} + W_{EQ} + W_{RBS} + W_L = W_{AQ} + W_{RZ}$$

Für $W_{RZ} = W_L$ (d.h. Dynamisierung der Renten entsprechend der Einkommensentwicklung der Beitragszahler|innen) folgt:

$$W_{ZQ} - W_{ALQ} + W_{EQ} + W_{RBS} = W_{AQ}$$

Das heißt, der prozentuale Rentenbeitragsatz RBS muss mit dem selben Tempo wie der Altenquotient wachsen, sollen die Durchschnittsrenten mit der allgemeinen Einkommenssteigerung unter der Bedingung einer konstanten Erwerbsquote, Beitragszahler|innenquote und Arbeitslosenquote mithalten. Das Wachstum des Rentenbeitragssatzes kann im Vergleich zum Wachstum des Altenquotienten umso niedriger sein, je stärker die Arbeitslosigkeit sinkt und der Anteil der Beitragszahler|innen und der Erwerbspersonen an den Erwerbsfähigen wächst.

In diesem Ansatz nicht enthalten ist die Alterssicherung der Beamt|inn|en, die ohne individuelle Beiträge aus Steuern erfolgt und die – selbst wenn dieses Privileg kurzfristig beseitigt würde – einerseits den für die Rentenversicherung wirksamen Belastungsquotienten

3 E = Renteneinnahmen, Z = Anzahl der Beitragszahler|innen, ZQ = Rentenbeitrag je Beitragszahler|in in Euro, ZQ = Anteil der Beitragszahler|innen an den Erwerbstätigen, R = Anzahl der Rentner|innen, RZ = durchschnittliche Rente in Euro, EF = Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, AQ = Altenquotient = R / EF , L = Bruttoeinkommen der Erwerbstätigen in Euro, RBS = Rentenbeitragsatz vom Bruttoeinkommen = RB / L .

mindert, andererseits jedoch eine in den kommenden Jahrzehnten stark wachsende Belastungskomponente der Steuerhaushalte darstellt.

Die politischen Ansatzpunkte für die Bewältigung der demografischen Wende aus Sicht der Rentenkasse können mithin sein:

- die Senkung der Arbeitslosigkeit und die Erhöhung der Erwerbsquote,
- die Erhöhung des Anteils der Beitragszahler|innen an den Erwerbstätigen, darunter vor allem auch die Auflösung der privilegierten Stellung von Beamt|inn|en,
- die Erhöhung der Beitragssätze,
- die Verminderung des Wachstums der Renten (Entkopplung der Rentenentwicklung von der allgemeinen Einkommensentwicklung, wie es z. B. mit dem Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenformel bereits der Fall ist) oder (im Modell nicht berücksichtigt) die Senkung der Kosten des Sozialsystems, die nicht direkt in Renten fließen (z. B. Verwaltungsausgaben).

Wird von einer Verdopplung des Altenquotienten und einer Steigerung der Erwerbsquote der Frauen auf das heutige Niveau der Männer (was einer Zunahme der Erwerbsquote von etwa acht Prozentpunkten entspricht) bis 2050 ausgegangen, so müsste sich der Rentenversicherungsanteil am Bruttoeinkommen um 92 Prozent erhöhen, also fast verdoppeln. Diese Steigerung kann nur dann geringer ausfallen, wenn sich die Arbeitslosigkeit stark verringert, sich der Kreis der Beitragszahler|innen erweitert ($W_{ZQ} > 0$) und die Erwerbsquote noch stärker erhöht wird. Es könnten auch Zuweisungen des Bundes erhöht oder die beitragsfinanzierte Rentenentwicklung von der Einkommensentwicklung abgekoppelt werden ($W_{RZ} < W_L$). Die Schwierigkeit einer Prognose wird daran deutlich, dass verschiedene Berechnungen des Beitragssatzes zur GRV bis 2040 zwischen 24,3 Prozent und 32,7 Prozent schwanken (vgl. Scherrer 2001: 153).

Gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung

Gesundheits- und Pflegekosten fallen in allen Altersstufen an, allerdings in sehr ungleichem Umfang. Während die Pflegekosten vor allem bei über 65-Jährigen zum Tragen kommen, fallen die anderen Gesundheitskosten in allen Altersstufen an, allerdings mit überdurchschnittlichen Kosten pro Kopf bei über 60-Jährigen. Bei der Finanzierung ist es genau umgekehrt: Zur Finanzierung tragen zwar nicht ausschließlich, aber zum größten Teil die 15- bis 65-Jährigen bzw. die Arbeitgeber bei, der Finanzierungsanteil der Rentner|innen ist dagegen weit geringer. Bei der Finanzierung muss außerdem beachtet werden, dass durch die Existenz von Beitragsbemessungsgrenzen bei steigenden Einkommen die Einnahmen nicht im selben Maße steigen, d. h. ein degressiver Verlauf vorliegt.

Das altersspezifische Kostenprofil zeigt – gemessen an den durchschnittlichen Gesundheitskosten pro Person – bis zum 15. Lebensjahr 1.324 € pro Kopf, von 15 bis 65 Jahren 2.118 €, von 65 bis 80 Jahren 5.891 € und bei noch Älteren 9.263 € (geschätzt nach Pimpertz 2005: 254). Werden diese Gesundheitskosten pro Kopf mit dem Altersprofil der mittleren Prognosevariante der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (Statistisches Bun-

desamt 2003: 42) von 2040 gerechnet, so stiege der Gesamtdurchschnitt von 2.749 € pro Kopf in der Gegenwart auf 3.508 € im Jahr 2040, also um ca. 28 Prozent. Allerdings unterliegt die Kostenentwicklung des Gesundheitswesens vielfältigen und schwer einzuschätzenden Einflüssen, weil diese direkt von Produktionsaufwendungen im Pharmabereich, in der Medizintechnik, von Krankenhauskosten usw. abhängig ist. Die Beschäftigten dieses Bereiches wie auch das Pflegepersonal nehmen an der allgemeinen Einkommensentwicklung (Steigerung um ca. 50 Prozent) teil. Es existieren eine hohe Vielfalt von Behandlungsmethoden und ein rascher technisch-medizinischer Fortschritt, und die Gesundheitsindustrie (Pharma- und Medizintechnikkonzerne, Apotheker|innen und Ärzt|inn|e|n, Krankenhausbetreiber usw.) betreibt eine gewinnorientierte Produkt- und Preispolitik. Dies führt zu steigenden Kosten auch ohne Veränderung im Altersprofil der Bevölkerung. Dieser Effekt, dessen Quantifizierung selbst die Rürup-Kommission nicht wagte, muss zur bevölkerungsbedingten Kostensteigerung pro Kopf addiert werden. Die meisten Prognosen gehen von der Notwendigkeit einer deutlichen Steigerung der Beitragssätze aus; im Extremfall von einer Verdopplung auf 30 Prozent (vgl. Scherrer 2001: 153).

Arbeitslosenversicherung

Die Arbeitslosenversicherung wird von Arbeitnehmer|inne|n und Arbeitgebern getragen und auch nur von arbeitslosen Arbeitnehmer|inne|n genutzt. Bevölkerungsrückgang und Alterung haben somit keine Auswirkung, wenn vom wachsenden Risiko, mit zunehmendem Alter eher und länger von Arbeitslosigkeit betroffen zu sein, abgesehen wird. Der Abbau der Arbeitslosigkeit würde zu einer völligen Entspannung der finanziellen Lage der Sozialkassen und der Gebietskörperschaften führen. Die Kosten der Arbeitslosigkeit betragen gegenwärtig jährlich etwa 80 Milliarden € (gesamtfiskalische Kosten, d.h. öffentliche Mehrausgaben und Mindereinnahmen durch Arbeitslosigkeit 2002). Diese Kosten sind fast gleich groß wie der Saldo der Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte in Höhe von 84 Milliarden €. Die aktuelle Krise des Sozialsystems und der öffentlichen Haushalte ist somit in hohem Maße durch die Arbeitslosigkeit verursacht. Bei einer signifikanten Senkung der Arbeitslosigkeit könnten die angespannte finanzielle Lage dieser Kassen erheblich entspannt und/oder die Beitragssätze gesenkt werden.

Die Tragfähigkeit des Systems

Wird das Prinzip der Generationenbilanzierung auf hoher Aggregationsebene angewendet, muss der durchschnittliche Sozialbedarf pro Kopf je Altersgruppe analysiert werden. Die folgende Übersicht basiert auf Berechnungen der Deutschen Bundesbank (2001), in denen die staatlichen Leistungen (Sozialleistungen und öffentliche Ausgaben) insgesamt betrachtet werden. Danach betragen diese im Jahr 2000 in der Altersgruppe bis 15 Jahre ca. 7.500 € pro Kopf, in der Gruppe der 15- bis 65-Jährigen ca. 11.500 € und in der Gruppe der über 65-Jährigen etwa 22.500 €. Werden diese Relationen nur auf die Sozialausgaben pro Kopf bezogen, ergibt sich das in Tabelle 1 dargestellte Bild:

Tabelle 1: Generationenstruktur der Sozialausgaben im Jahr 2000

Altersgruppe	Pro-Kopf-Bedarf in €	Bevölkerung in Mio.	Sozialbedarf in Mio. €	BIP/ET ¹ in €	BIP in Mio. €	BIP pro Kopf in €	Sozialquote in %
0–15 Jahre	4.800	17,3	83.040	–	–	–	–
15–65 Jahre	7.200	51,1	367.920	–	–	–	–
über 65 Jahre	13.800	14,1	194.580	–	–	–	–
Summe	–	82,5	645.540	51.557	1.969.496	23.876	33

1 ET = Erwerbstätige.

Quelle: Eigene Berechnungen

Hätte die Bevölkerung unter diesen Bedingungen die Altersstruktur von 2050 entsprechend der Variante 7 der 10. koordinierten Bevölkerungsprognose (d.h. jene Variante, die hinsichtlich des Erwerbsspersonspotentials extrem ungünstig ausfällt, weil der Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung sehr niedrig ist), müsste die Sozialquote 46 Prozent betragen. Werden eine lineare Steigerung der Arbeitsproduktivität analog der 1990er Jahre und eine unveränderte Erwerbsquote unterstellt, steigt das Pro-Kopf-BIP auf das 1,5-fache. Unterstellt, die Sozialausgaben pro Kopf wachsen mit dem gleichen Tempo wie die Einkommen insgesamt, da ja die Gehaltsentwicklung den größten Teil der Kostensteigerung ausmacht, müsste die Sozialquote auf 38 Prozent erhöht werden (Tabelle 2).

Tabelle 2: Mögliche Generationenstruktur der Sozialausgaben im Jahr 2050

Altersgruppe	Pro-Kopf-Bedarf in €	Bevölkerung in Mio.	Sozialbedarf in Mio. €	ET ¹ in Mio.	BIP/ET ¹ in €	BIP in Mrd. €	BIP pro Kopf in €	Sozialquote in %
0–15 Jahre	7.200	10,7	77.040	–	–	–	–	–
15–65 Jahre	10.800	36,4	393.120	–	–	–	–	–
über 65 Jahre	20.700	22,6	467.820	–	–	–	–	–
Summe	–	69,7	937.980	27,3	90.000	2.457	35.251	38

1 ET = Erwerbstätige.

Quelle: Eigene Berechnungen

Da diese Steigerung geringer als die Steigerung der Pro-Kopf-Einkommen ist, können unter sonst gleichen Bedingungen (Konstanz des Anteils der Abschreibungen, der Lohnquote und der Steuerquote) natürlich auch die Nettoeinkommen pro Kopf in diesem Zeitraum weiter wachsen, allerdings mit geringerem Tempo.

Diese Betrachtung verdeutlicht auch, dass die Beibehaltung eines wachsenden Nettoeinkommens je Erwerbstätigem bei steigendem BIP nicht automatisch gewährleistet ist. Wenn bei gegebenem BIP-Zuwachs der Zuwachs der Sozialkosten infolge eines steigenden Belastungsquotienten und wachsender Sozialkosten pro Kopf höher ist, müssen die Nettoeinkommen sinken, sollen die Sozialansprüche erfüllt werden. Dies könnte zum Beispiel dann der Fall sein, wenn, wie jüngst vermutet (Schnabel et al. 2005: 3), die Lebenserwartung viel stärker steigt, als bisherige Prognosen besagen, und vielleicht mit einem Geburtenanstieg zusammenfällt. Bevölkerungsdynamische oder konjunkturell bedingte Mindereinnahmen bzw. Mehrausgaben sind, zumindest zeitweilig, nicht von vornherein auszuschließen. Die Frage ist, ob es gelingt, die gewachsene Belastung solidarisch zu verteilen, oder ob sie einseitig von den abhängig Beschäftigten getragen wird bzw. kumulierte Rechtsansprüche nicht erfüllt, also z.B. Rentenkürzungen vorgenommen werden.

Die Steigerung der Sozialquote hat ökonomische Grenzen in den Investitionserfordernissen als Voraussetzung des wirtschaftlichen Wachstums. Da das BIP-Wachstum von steigender Beschäftigung und Arbeitsproduktivität abhängig ist, setzt dies auch wachsende Investitionen voraus. Wird der Konsum C in privaten Konsum der Erwerbstätigen C_{ET} und Konsum der Nichterwerbstätigen C_{NET} aus Sozialabgaben sowie in staatlichen Konsum C_{St} unterteilt, so gilt:

$$Y = C_{ET} + C_{NET} + C_{St} + I$$

sowie in Quoten

$$1 = \frac{C_{ET}}{Y} + \frac{C_{NET}}{Y} + \frac{C_{St}}{Y} + \frac{I}{Y}$$

Wenn die Einkommen und damit der Konsum der Nichterwerbstätigen mit der allgemeinen Einkommensentwicklung dynamisiert werden und sich bei steigendem Belastungsquotienten deshalb die Beitragssätze erhöhen müssen, muss entweder die Konsumquote der Erwerbstätigen C_{ET}/Y und der öffentlichen Hand C_{St}/Y oder die Investitionsquote I/Y sinken. Die Aufrechterhaltung oder sogar ein Steigen der Investitionsquote ist jedoch eine Voraussetzung, um das gegenwärtig viel zu niedrige BIP-Wachstum wieder zu erhöhen, zumindest dann, wenn nicht ein sinkender Kapitalkoeffizient und kapitalsparender technischer Fortschritt unterstellt werden.

Plädoyer für mehr Solidarität

Der *Trade-off* zwischen der Entwicklung von Nettoeinkommen und Abgabewachstum und zwischen Wohlfahrtssystem und Wirtschaftswachstum existiert unabhängig davon, ob staatliche Systeme – beitrags- oder steuerfinanziert – oder privat finanzierte Systeme

existieren. Zwar ist die Sozialquote in den USA sehr niedrig, aber nur deshalb, weil diese Ausgaben von Haushalten und Unternehmen privat finanziert werden; es handelt sich trotzdem um konsumtive Ausgaben.

Der wichtigste Einstieg in die Schaffung eines demografiefesten Wohlfahrtssystems ist neben der Beschleunigung des Produktivitätsfortschritts die Verminderung der Arbeitslosigkeit und der prekären Beschäftigung sowie die Steigerung der Erwerbsquote. Dazu sollte neben der höheren Beschäftigungsquote der älteren Erwerbsfähigen vor allem die höhere Beschäftigung der Frauen beitragen, verbunden mit der durchgreifenden Verbesserung der Bedingungen zur Vereinbarkeit von Mutterschaft, Familie und Beruf. Dadurch würde nicht nur die ungerechtfertigt hohe Belastung der Familien mit Kindern (infolge hoher Kosten bei tendenziell geringeren Einkommen) vermindert, auch das Ansteigen des Altenquotienten in der Zukunft könnte infolge höherer Geburtenraten gebremst (allerdings erst nach mehreren Jahrzehnten) und die Basis zur Finanzierung des Wohlfahrtsstaates verbreitert werden.

Soll eine Verminderung der Leistungen ausgeschlossen werden, muss im Mittelpunkt des Umbaus des Sozialsystems die Erhöhung der Beitragszahler|innenquote stehen. Natürlich würde sich dadurch auch die Zahl der Anspruchsberechtigten erhöhen. Da eine solche Ausweitung jedoch in hohem Maße obere Einkommensschichten (Erwerbstätige mit Einkommen über den Pflichtversicherungsgrenzen, Selbständige, Beamt|inn|e|n) betraf, würden die Einnahmen wegen der damit verbundenen Steigerung des durchschnittlichen versicherungspflichtigen Einkommens stärker als die Ausgaben steigen. Denn diese Einkommensbezieher|innen werden im Durchschnitt nicht öfter krank als andere und die gesetzlichen Rentenansprüche, die ohnehin nur einen Teil der Sozialausgaben ausmachen, könnten wie in anderen Ländern nach oben begrenzt werden.

Notwendige Reformschritte sind dann:

1. eine stärkere Anhebung bzw. die Aufhebung von Beitragsbemessungsgrenzen,
2. die Anhebung bzw. Aufhebung von Pflichtversicherungsgrenzen,
3. die Ausweitung der Pflichtversicherung über Arbeiter|innen und Angestellte hinaus; Einbeziehung von Selbständigen, Freiberufler|inne|n, Beamt|inn|en,
4. die Einbeziehung aller Einkünfte, Lösung von der einseitigen Bemessungsgrundlage der Arbeitseinkommen und
5. die Ausweitung der Risikostrukturausgleichsfonds.

Von neoliberaler Seite wird dafür plädiert, die Absicherung sozialer Risiken sowie des Alters den Individuen selbst zu überlassen, weil sich dann das Regelungsdickicht lichten würde, die Wahlfreiheit des|der Einzelnen und sein|ihr Leistungsanreiz sich erhöhen, die Kosten für den Faktor Arbeit geringer und die Beschäftigung steigen würde. Eine Gegenrechnung wird nicht aufgemacht: Die Kosten der sozialen Sicherung werden für den|die Einzelne|n durch beträchtliche Informationskosten wahrscheinlich höher. Wachsende soziale Unsicherheit erhöht das gesellschaftliche Konfliktpotential und bindet Kräfte und Potentiale. Die Umverteilung von unten nach oben, also das Zurückdrängen des Solidarprinzips, wirkt hemmend auf die Nachfrage, weil die durchschnittliche Sparneigung wegen der höheren Spar-

quote der oberen Einkommenschichten steigt. Die Kosten-Risiko-Relation wird verschlechtert, weil die gesellschaftliche Summe aller Risiken zwar gleich bleibt, die Gesamtkosten jedoch höher sind, denn Wettbewerb der Kassen und Privatversicherer bedeutet ja, dass jede Kasse mit eigener Verwaltung und Werbung ausgestattet werden muss und dass die Konkurrenz unter ihnen einer Kontrolle, mithin einer zusätzlich zu finanzierenden Instanz bedarf. Diese Kosten bilden einen Abzug von den eigentlichen Versicherungsleistungen.

Vorteile von einer Privatisierung haben nur die oberen Einkommenschichten, deren Risiko-Kosten-Relation sich verbessert. Deren Risikoprämien sind niedriger, weil ihr Risiko dasselbe ist wie bei niedrigen Einkommen, die Prämien jedoch niedriger als beim Zwang zur Solidarität ausfallen und diese Schichten in solidarischen Umlageverfahren naturgemäß Nettozahler|innen sind. Privatversicherung und Kapitalbasierung sorgen für zusätzliche Einnahmequellen der Versicherungen und Banken, die deshalb das größte Interesse an privat finanzierten Systemen haben.

Dagegen sorgen *breit* und *einheitlich* angelegte Systeme für breitere Risikostreuung; demografisch und konjunkturell bedingte Schwankungen sowie die räumliche Differenzierung können besser ausgeglichen werden. Das heißt, nicht nur die individuellen Lebensrisiken sowie der Kinder- und Altersunterhalt sind besser zu bewältigen, sondern auch die Unsicherheit bezüglich des zu erwartenden Wandels in der Struktur der Risiken, d.h. des Anteils von Pflege-, Gesundheits-, Arbeitslosigkeits-, Unfall- und Alterskosten usw. an den Kosten der gesamten sozialen Sicherung. Dies betrifft auch den territorialen Strukturwandel, d.h. stärkere Differenzierung von »reichen« und »armen« Bundesländern in Deutschland. So gesehen wäre ein einheitliches Sicherungssystem in Form einer umfassenden Bürgerversicherung oder eines steuerfinanzierten Systems mit kräftiger Progression besonders krisenfest.

Literatur

- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung [BMGS] (Hg.) (2003): Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, Bericht der Kommission, Berlin (Rürup-Bericht)
- Deutsche Bundesbank (2001): Zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte – eine Analyse anhand der Generationenbilanzierung, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Nr. 12, S. 29–44
- Manzke, Bernhard (2002): The Long-term Sustainability of Public Finance in Germany – An Analysis Based on Generational Accounting, Diskussionspapier der Deutschen Bundesbank, Nr. 10/02, Frankfurt/M.
- Pimpertz, Jochen (2005): Soziale Sicherung, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hg.), Perspektive 2050, Köln, S. 239–264
- Reuter, Norbert (2004): Demografische Entwicklung contra Sozialstaat? Eine ökonomische Potentialanalyse, in: Intervention. Zeitschrift für Ökonomie, Jg. 1, H. 2, S. 23–32
- Scherrer, Christoph (2001): Zukunft der Wirtschaft, Arbeitspapier der Hans-Böckler-Stiftung, Nr. 45, Düsseldorf

Schnabel, Sabine/von Kistowski, Kristin/Vaubel, James W. (2005): Immer neue Rekorde in Sicht, in: Demografische Forschung aus erster Hand, Nr. 2, S. 3
Statistisches Bundesamt (2003): Bevölkerung Deutschlands bis 2050, Presseexemplar, Wiesbaden

Interessenpolitik und ihre Grenzen – sechs Jahre rechtsliberale Wirtschaftspolitik in Österreich

Special Interest Policies and Their Limits –
Six Years of Liberal Economic Policies in Austria

*Markus Marterbauer**

Rahmenbedingungen

Seit geraumer Zeit wird Europa von einem kräftigen Rückenwind für liberale Wirtschaftspolitik geprägt. Dieser geht inhaltlich vor allem von internationalen Institutionen aus: Der von der Europäischen Kommission und der OECD verfochtene »Brüssel-Paris-Konsens« sieht Preisstabilität und Budgetkonsolidierung als wichtigste Ziele, die Angebotsseite als bestimmenden Faktor, Deregulierung, Privatisierung und Flexibilisierung als zentrale Instrumente und eine Zurückdrängung des Staates als Voraussetzung für eine erfolgreiche Wirtschaftsentwicklung. Seine Durchsetzungskraft erhält dieser Konsens vom »Mythos Globalisierung« (Pierre Bourdieu): Es ist gelungen, in der Öffentlichkeit die Meinung zu etablieren, dass die hohen Löhne und Sozialstandards in der EU angesichts des heftigen Wettbewerbs in der Welt nicht mehr zu halten sind. Europa müsse daher den Sozialstaat abbauen und die Unternehmen entlasten, um wirtschaftlich erfolgreich zu sein.

Die internationalen Rahmenbedingungen für einen neoliberalen Kurswechsel auch in Österreich waren somit günstig, als im Februar 2000 die konservative ÖVP und die rechte FPÖ eine Regierung bildeten. Diese Zusammenarbeit löste die Koalition zwischen SPÖ und ÖVP ab, die seit 1987 im Amt gewesen war, ihre Problemlösungskapazität aber immer mehr verloren hatte. Schon seit 1995 hat Österreich seinen Wachstumsvorsprung gegenüber anderen EU-Ländern eingebüßt und steigende Arbeitslosigkeit hinnehmen müssen. Von der Innovationspolitik gingen keine nennenswerten Initiativen mehr aus, und zwar sowohl in technologischer als auch in sozialer Hinsicht.

* Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien. Ich danke Alois Guger, Margit Schratzenstaller, Stephan Schulmeister und Nico Wannemacher für wertvolle Anmerkungen zum Text und Martha Steiner für die statistische Unterstützung.