

Siebert, Horst

**Lecture — Accepted Manuscript (Postprint)**

## Müssen Arbeitslose sein? Zur Reform von Arbeitsmarkt und Sozialstaat in Deutschland

Walter-Jöhr-Vorlesung, No. 2003

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Siebert, Horst (2003) : Müssen Arbeitslose sein? Zur Reform von Arbeitsmarkt und Sozialstaat in Deutschland, Walter-Jöhr-Vorlesung, No. 2003, FGN-HSG, St. Gallen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/3103>

**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.*

## **Müssen Arbeitslose sein ?**

### **Zur Reform von Arbeitsmarkt und Sozialstaat in Deutschland**

von

Horst Siebert\*

anlässlich der Walter Adolf Jöhr Vorlesung an der Hochschule St. Gallen am 13. Juni 2003

Was antwortet der Ökonom auf die Frage: Müssen Arbeitslose sein? - Ja, Arbeitslose müssen sein, wenn die Anreize in einem Wirtschaftssystem falsch gesetzt und wenn die institutionellen Regelmechanismen verfehlt konzipiert sind, und zwar wenn sich die Lohnfindung vom Produktivitätsfortschritt entfernt, wenn der Anspruchslohn der Arbeitslosen – der Reservation Wage – so hoch ist, dass das untere Segment des Arbeitsmarktes austrocknet und wenn die Nachfrage der Unternehmen nach Arbeitskräften dadurch systematisch geschwächt wird, dass die Finanzierung der Systeme der sozialen Sicherung wie eine Steuer auf den Faktor Arbeit wirkt. Dies sind Fragen, die „Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik“ - um einen Buchtitel von Walter Adolf Jöhr aufzugreifen - zu stellen und zu beantworten hat. Ich habe Herrn Jöhr als junger Assistent auf den Tagungen des Vereins für Socialpolitik noch erlebt, ich bin deshalb sehr geehrt, dass Sie mich zu dieser Walter Adolf-Jöhr-Vorlesung eingeladen haben.

Zunächst zu den Fakten. Ich beziehe mich dabei auf Deutschland, aber Deutschland steht hier „pars pro toto“, für die drei großen kontinentaleuropäischen Länder, also auch für Italien und Frankreich, wo die Probleme zwar nicht identisch, aber doch ähnlich gelagert sind. In diesem Jahr werden es im Jahresdurchschnitt in Deutschland 4,5 Millionen Arbeitslose sein, das ist eine Arbeitslosenquote von 10,4 vH. Hinzu kommen etwa 1,6 Millionen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. „Ar-

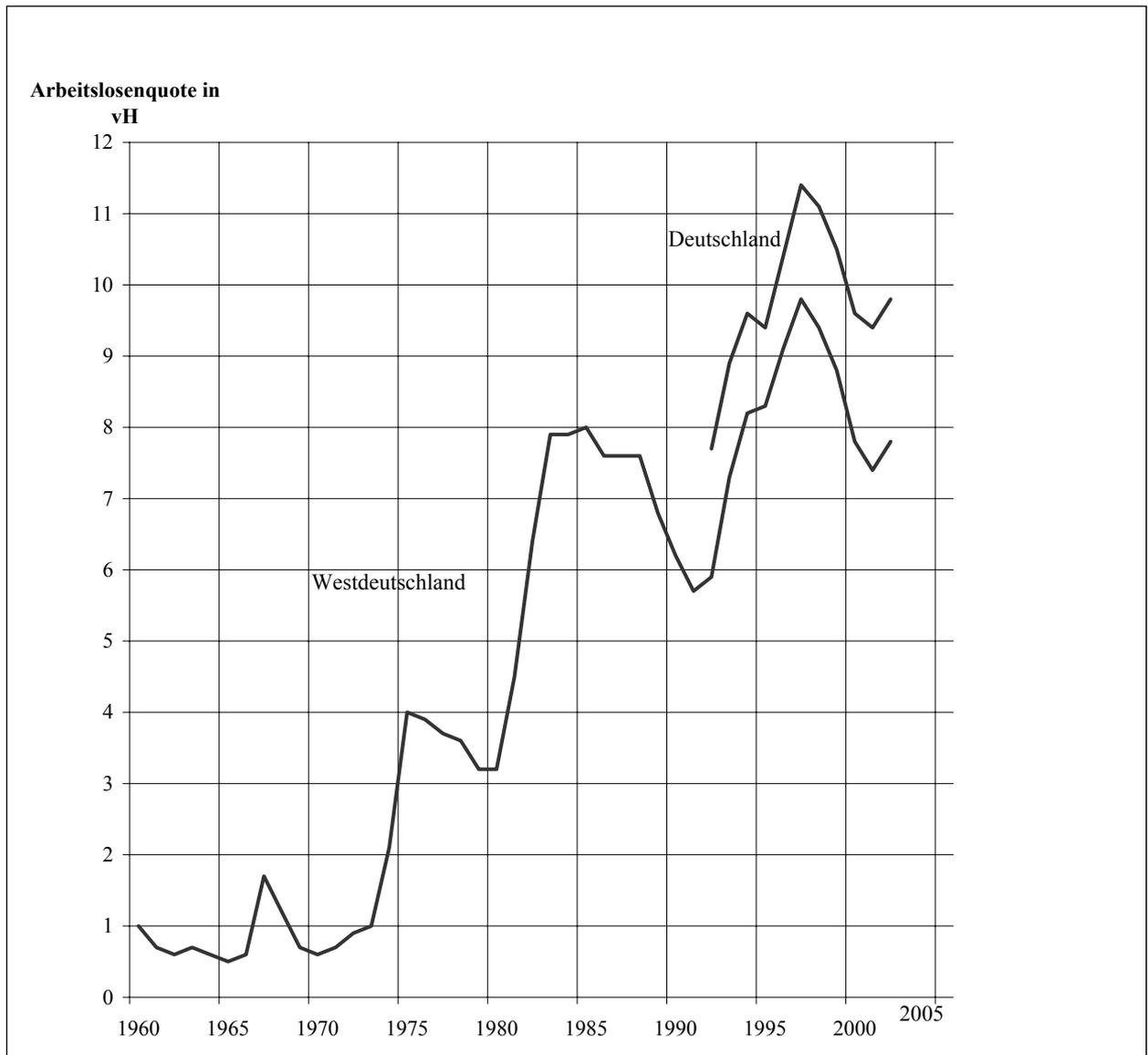
---

\* Emeritierter Praesident des Instituts für Weltwirtschaft, Ehemaliges Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1990-2003.

beit“ galt den Deutschen lange Zeit als das Mittel zur Überwindung der „Ar-mut“, die „vita activa“ war und ist ein zentraler Lebenswert in den europäischen Gesellschaften, Arbeit eine sinnstiftende Tätigkeit. „Arbeit – so heißt es bei Leo Nikolajewitsch Tolstoi – Arbeit ist die unerlässliche Voraussetzung des menschlichen Lebens, die wahre Quelle menschlichen Wohlergehens.“ Und bei Martin Walser von der anderen Seeseite lesen wir: „Und das Leiden aller Leiden ist die Arbeitslosigkeit“.

Westdeutschland hat derzeit 2,9 Millionen Arbeitslose. Wenn ich Sie frage: Wie viele waren es 1970? Es waren 150 000, ungefähr so wenige, wie die Bundesanstalt für Arbeit inzwischen Mitarbeiter hat (der Vergleich ist nicht ganz fair, es sind nur 90 000 Mitarbeiter). Die Arbeitslosigkeit hat sich in den letzten dreißig Jahren schubweise vermehrt. In jeder der drei Rezessionen der siebziger, achtziger und neunziger Jahre ist sie in Westdeutschland um etwa eine Million Menschen angestiegen, aber in den guten Jahren der Konjunktur geht sie nicht nennenswert zurück, so dass die nächste Rezession von einem höheren Sockel der Arbeitslosigkeit aus beginnt (Schaubild 1).

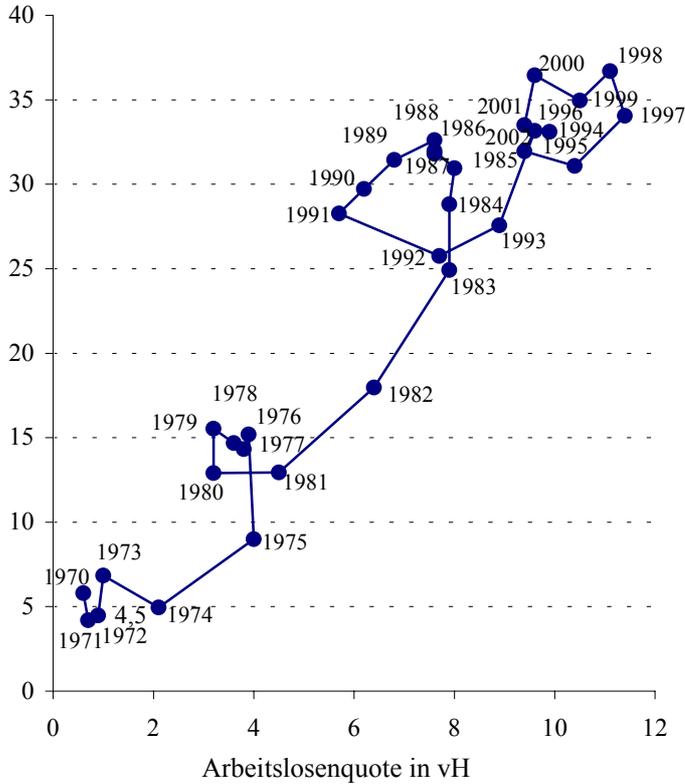
Schaubild 1: Schubweiser Anstieg der Arbeitslosigkeit



Dieses Schaubild ist das Schlüsseldiagramm zum Verständnis des deutschen Arbeitsmarkts. Offensichtlich steuert das System falsch. Es kann Schocks nur in der Weise verarbeiten, dass die Arbeitslosigkeit dauerhaft ansteigt. Was sich hinter der Zunahme der Arbeitslosigkeit verbirgt, zeigt sich beispielsweise in dem starken Anstieg des Anteils der Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen von 5 vH (1970) auf über 35 vH in drei Jahrzehnten, interessanterweise in drei Schleifen, die mit den Rezessionen einhergingen (Schaubild 2). Das Problem der Arbeitslosigkeit verhärtet sich. (Das Problem ist ähnlich in Italien und Frankreich, in Großbritannien geht die Arbeitslosigkeit in den neunziger Jahren zurück).

Schaubild 2: Anteil der Langfrist-Arbeitslosen an den Arbeitslosen

Langfrist-Arbeitslose in vH der Arbeitslosen



Wo liegen die Ursachen für diese Entwicklung? Und wie lässt sich die Arbeitslosigkeit zurückführen? Bei der Antwort auf diese Fragen werde ich auch den Sozialstaat mit einbeziehen, der ja im Untertitel aufgeführt ist. Lassen Sie mich nun die Faktoren suchen, die mit der Arbeitslosigkeit zusammenhängen, und damit auch die Lösungsansätze skizzieren. Ich beschäftige mich mit der Lohnfindung, dem Reservation Wage und der Steuer auf den Faktor Arbeit durch die Finanzierung der Sozialversicherung.

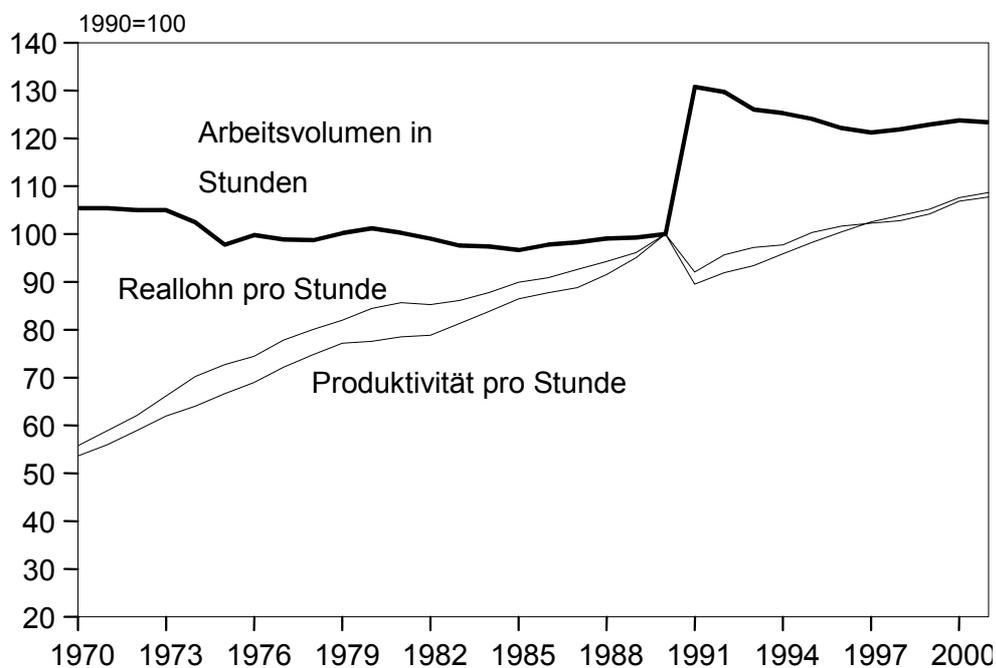
### I. Lohnfindung und Tarifpolitik der Gewerkschaften

Als erster Kandidat, der etwas mit der Arbeitslosigkeit zu tun hat und bei dem man zum Abbau der Arbeitslosigkeit anzusetzen hat, ist die Lohnpolitik zu nennen, und zwar sowohl in bezug auf die Lohnhöhe als auch in bezug auf die Lohnstruktur. Die

Lohnfindung in Deutschland geht bekanntlich durch sektorale Lohnverhandlungen vor sich, bei denen in einer Pilotregion zuerst verhandelt wird, meist im wirtschaftsstarken Tarifbezirk Stuttgart in der Metallindustrie, das Verhandlungsergebnis auf andere Regionen des gleichen Sektors ausgedehnt wird, und dann dieses Resultat von anderen Sektoren mehr oder weniger nachvollzogen wird. Die Kollektivverträge erstrecken sich auf etwa 70 bis 80 vH der Beschäftigten.

Betrachtet man die Lohnniveaus pro Stunde auf der Basis von 1991 = 100, so lagen in Deutschland die Niveaus der Reallöhne pro Stunde, das sind die Arbeitsentgelte einschließlich der Lohnnebenkosten, insbesondere der Beiträge zur Sozialversicherung, von 1970 bis etwa Mitte/Ende der achtziger Jahre über dem Produktivitätsniveau pro Niveau; dies gilt ebenfalls für den Anfang der neunziger Jahre. In diesen Perioden entwickeln sich Reallöhne und Produktivität auseinander (Schaubild 3).

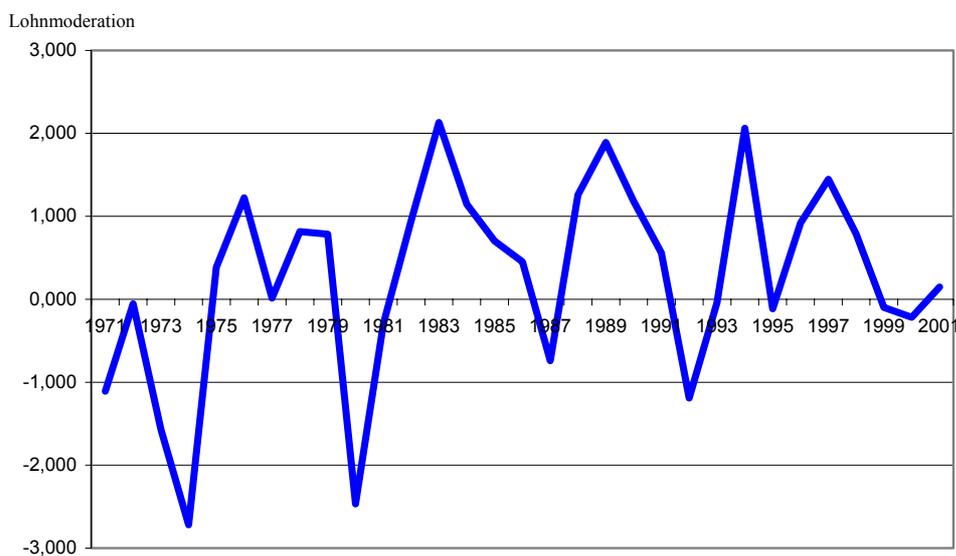
Schaubild 3: Reallohn und Produktivität pro Stunde



Quelle: Siebert (2003)

Betrachtet man dagegen nicht die Niveaus, sondern jährliche Raten (Schaubild 4), so gibt es Phasen des Lohnüberschiessens wie auch Phasen der Lohnmoderation (Siebert 2003). Lohnüberschiessen bedeutet, dass die realen Arbeitsentgelte pro Stunde stärker steigen als die Arbeitsproduktivität pro Stunde. Überschüssen, dargestellt im negativen Bereich von Schaubild 4, gab es in der ersten Hälfte der siebziger Jahre, zu Anfang der achtziger Jahre in den Rezessionsjahren 1980-81 (auch 1987), und 1992 sowie 1995, 1999 und 2000 Perioden des Überschüssens und der Moderation wechseln sich ab. Unter den deutschen institutionellen Bedingungen ist die Einstellung eines Arbeitnehmers für die Unternehmen aber eine Langfristentscheidung, ähnlich wie eine Investition. Unsicherheit über die Arbeitskosten reduziert die Nachfrage nach Arbeitskräften. Ein Hin und Her zwischen Lohnmoderation und Überschüssen ist deshalb kontraproduktiv, wenn die Nachfrage nach Arbeitskräften gestärkt werden soll.

Schaubild 4: Lohnüberschiessen und Lohnmoderation<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Nicht bereinigt

Bei diesem Ansatz ist die Messung der Arbeitsproduktivität in zweifacher Weise verzerrt. Zum einen sind Arbeitslose freigesetzt worden: dies erhöht gesamtwirtschaftlich die gemessene Arbeitsproduktivität. Je weniger beschäftigt sind, um so höher ist deren Produktivität. Wenn am Ende nur noch der Bundeskanzler arbeitet, hat Deutschland eine hohe Arbeitsproduktivität. Zum anderen ist die jährliche Produktivitätsrate Ostdeutschlands deshalb verzerrt, weil der einmalige Transformationsschock beim Absturz der Produktivität – anders formuliert: die drastische Zunahme der Arbeitslosigkeit - nicht erfasst ist. Die Lohnmoderation müsste entsprechend korrigiert werden.

Der Sachverständigenrat hat als Orientierung für die Lohnpolitik vorgeschlagen, dass die Lohnanhebungen real hinter dem Produktivitätsfortschritt zurückbleiben sollen, wenn die Arbeitslosigkeit hoch ist, um auf diese Weise die Nachfrage nach Arbeitskräften zu stärken. Die Gewerkschaften sind dieser Regel jedoch nicht gefolgt. Nur in den Jahren 1976, 1983/ 84 (in und nach der Rezession), 1988 - 1990, 1994 (nach der Rezession) und in 1997 gab es eine Lohnzurückhaltung, die über 1 Prozentpunkt pro Jahr ausmachte. Dabei sind die beiden oben genannten Verzerrungen noch nicht einmal berücksichtigt.

Die Tarifpolitik schafft auch Probleme in bezug auf die Lohnstruktur. Die Lohnstruktur ist in Deutschland sowohl gemessen in Einkommensdezilen als auch in bezug auf die Qualifikation in den letzten zwanzig Jahren relativ konstant. Dies sieht in den angelsächsischen Ländern anders aus. Und: Die Lohnstruktur ist relativ konstant geblieben, obwohl sich die Nachfrage tendentiell zuungunsten der weniger Qualifizierten verschoben hat.

Noch eine Anmerkung: Da hier auf Arbeitsentgelte, also die realen Arbeitskosten, abgestellt wird, die ja für die Nachfrage nach Arbeitskräften entscheidend sind, ist die Tarifpolitik nicht der einzige Einflussfaktor des Reallohns, es ist auch die Belastung des Faktors Arbeit durch die Lohnnebenkosten in Betracht zu ziehen.

Den Tarifvertragsparteien ist das Recht gegeben worden, die Tarife – also die Löhne - zu setzen. Sie haben nicht nur in Bezug auf die Löhne normsetzende Kraft. Wir

haben aber keinen Mechanismus gefunden, durch den sie auch für die Mengen verantwortlich gemacht werden, die sich am Arbeitsmarkt einstellen. Es gibt keinen institutionellen Mechanismus, der gewährleistet, dass sich ein Gleichgewicht bei guter Beschäftigungslage ergibt oder – anders formuliert – dass die Interessen der Arbeitslosen bei den Tarifverhandlungen berücksichtigt werden.

Das Problem kann auch anders formuliert werden: Die institutionellen Regeln schützen die Insider, diskriminieren aber im Ergebnis die Outsider, die Arbeitslosen. Sie führen zur Arbeitslosigkeit.

Die wirtschaftspolitische Aufgabe lautet, die Lohnfindung näher an den Marktprozess heranzuführen. Es gilt, durch gesetzliche Änderungen eine größere Entgeltflexibilität zu erreichen. Dies heißt, dass die gesetzliche Verteidigung des Kollektivvertrags zu ändern ist. Dies berührt die Macht der Gewerkschaften, denn die Macht der Gewerkschaften beruht unter anderem darauf, dass der Kollektivvertrag gesetzlich geschützt ist. Die Gewerkschaften haben heute noch einen Organisationsgrad von 18 vH der Beschäftigten, wenn man bei ihnen die Rentner herausrechnet. Aber dennoch erstrecken sich die Kollektivverträge auf 70 bis 80 vH der Arbeitsverträge.

Zwei Änderungen sind zentral, eine betrifft das Günstigkeitsprinzip. Derzeit darf vom Kollektivvertrag abgewichen werden, wenn dies für den einzelnen Arbeitnehmer günstiger ist. Dies wird aber von der Rechtssprechung so interpretiert, dass der Lohn höher und die Arbeitszeit niedriger sind als im Kollektivvertrag. Dagegen darf die Sicherheit des Arbeitsplatzes nach der Auffassung des Bundesarbeitsgerichts nicht in Betracht gezogen werden. Dies hieße Äpfel mit Birnen zu vergleichen, es sei ein nicht zulässiger Sachgruppenvergleich, obwohl jeder Erstsemestrige weiß, dass es einen Sachzusammenhang zwischen Lohnhöhe, Dauer der Arbeitszeit und Sicherheit des Arbeitsplatzes gibt und dass alle drei Größen auch Argumentvariable in der Nutzenfunktion eines einzelnen Arbeitnehmers sind. Diese lebensfremde rechtliche Interpretation ist zu ändern. Beim Günstigkeitsprinzip ist die Arbeitsplatzsicherheit explizit zu berücksichtigen. Die weitergehende Forderung lautet: Jeder Arbeitnehmer darf selbst entscheiden, ob er vom Kollektivvertrag abweichen will, wenn es für ihn günstiger ist. Dies gilt vor allem, wenn es um seinen Arbeitsplatz

geht. Arbeitslosen sollte per Gesetz explizit das Recht eingeräumt werden, unter Tarif in den Arbeitsmarkt einsteigen zu dürfen.

Die andere Änderung betrifft die Betriebsvereinbarungen. Sie sind unzulässig, es sei denn sie sind im Tarifvertrag vorgesehen. Übrigens sind sie sogar selbst dann unzulässig, wenn die Unternehmen nicht tarifgebunden sind. Hier wird der Kollektivvertrag sogar auf die nicht Tarifgebundenen ausgedehnt, wie überhaupt der Kollektivvertrag durch Regelungen verteidigt wird, wie weit außerhalb des Regelungsbereichs der Tarifparteien liegen, so etwa durch Gütermarktregulierungen beim „Tariftreuegesetz“ für öffentliche Aufträge. Betriebsvereinbarungen müssen zulässig werden, auch wenn sie nicht im Kollektivvertrag vorgesehen sind. Betriebe müssen vom Kollektivvertrag abweichen dürfen, wenn eine hinreichende Mehrheit dafür besteht.<sup>1</sup>

## **II. Der Reservation wage**

Der zweite Ansatzpunkt bei der Erklärung der Arbeitslosigkeit, aber auch zu ihrer Reduzierung ist der Anspruchslohn oder der Reservation Wage, also derjenige Lohn, den ein Arbeitsloser von seinem nächsten Arbeitsplatz erwartet. Der Anspruchslohn in Deutschland liegt bei 1,2. Ein Arbeitsloser erwartet – streng genommen geht um die Arbeitslosen in ihrer Mehrheit - von seinem nächsten Arbeitsplatz das 1,2fache dessen, was er vorher in Beschäftigung hatte; dies ergibt sich aus einer Auswertung des Sozio-Oekonomischen Panels (Christensen 2002). Der Anspruchslohn wird von der Ausgestaltung von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe bestimmt. Je großzügiger diese Leistungen und je länger ihre Dauer, um so höher ist der Anspruchslohn. Der Anspruchslohn beeinflusst das Suchverhalten nach einen neuen Arbeitsplatz und die Bereitschaft, einen Arbeitsplatz anzunehmen. Der Anspruchslohn ist eine individuelle Variable.

---

<sup>1</sup> Im Detail stellen sich komplizierte Fragen, siehe dazu mein Minderheitsvotum beim letzten Jahresgutachten des Sachverständigenrats.

Neben dem Effekt auf diese individuelle Größe haben die institutionellen Regelungen noch eine andere Wirkung: Die Sozialhilfe, mit der ein Verheirateter mit einem Kind 70 vH des Nettoeinkommens aus der untersten Stufe der Industrie erreicht, stellt den unteren Eckpunkt der Lohnstruktur dar und legt damit eine Art Mindestlohn in den Tarifverträgen fest. Dies ist eine institutionelle Variable. Mit einem hohen Anspruchslohn und einem hohen Mindesteinkommen trocknet das untere Segment des Arbeitsmarktes aus. Deshalb sind Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe neu zu gestalten. Gleichzeitig wird an dieser Stelle - wie auch später noch - deutlich, dass Beschäftigung und Arbeitslosigkeit von der Ausgestaltung des Sozialstaats abhängen.

Was ist im einzelnen zu tun?

- Das Arbeitslosengeld, derzeit altersmäßig abgestuft bis zu 32 Monate, ist wieder auf zwölf Monate zu befristen. Diese Regelung galt bis Mitte der achtziger Jahre.

- Die Arbeitslosenhilfe, die gezahlt wird, wenn das Arbeitslosengeld ausgelaufen ist, die zwar Bedürftigkeit voraussetzt, aber zeitlich unbefristet geleistet wird, sollte in die Sozialhilfe integriert werden.

- Die Sozialhilfe sollte für diejenigen, die arbeitsfähig sind, neu gefasst werden. Es geht um den Lohnabstand und es geht um die Verbleibsrate, wenn zusätzliches Einkommen auf dem Markt verdient wird.

Um den Anreiz zu erhöhen, aus der Sozialhilfe auf den ersten Arbeitsmarkt zu wechseln, hat der Sachverständigenrat vorgeschlagen, den Regelsatz für arbeitsfähige Bezieher von Sozialhilfe abzusenken – und im Gegenzug diesen Leistungsbeziehern größere Anteile des am Markt verdienten Arbeitseinkommens als bisher zu belassen. Dabei geht es nicht um eine generelle Lohnsubvention im

Niedriglohnbereich, sondern um die Gestaltung des Übergangsbereichs aus der Sozialhilfe in den ersten Arbeitsmarkt.<sup>2</sup>

Die Agenda 2010 geht bei den Unterstützungsleistungen am Arbeitsmarkt zwar in die richtige Richtung, insoweit die Dauer des Arbeitslosengeldes reduziert und die Arbeitslosenhilfe abgesenkt werden soll. Bei der Sozialhilfe schafft sie aber neue Fehlanreize. Während der Sachverständigenrat in seinen „Zwanzig Punkten“ vorgeschlagen hat, die Arbeitslosenhilfe in die Sozialhilfe zu integrieren, faktisch also abzuschaffen, will die Regierung die Arbeitslosenhilfe als Arbeitslosengeld II erhalten, aber absenken und sie zugleich höher halten als die Sozialhilfe und die arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger, etwa 800 000, in das neue Arbeitslosengeld II nehmen. Dies hat zwei Fehlanreize. Für die bisherigen Sozialhilfeempfänger liegt das Arbeitslosengeld II höher, zumal hier im politischen Abstimmungsprozess noch mancher Kompromiss bei der Verabschiedung der Gesetze innerhalb der Koalition und im Bundesrat zu erwarten ist. Dies ist keine Einschränkung des Wohlfahrtsstaates, dies ist eine Ausdehnung. Und ein zweiter Fehlanreiz besteht: Die Finanzierung wird von den Kommunen, wo sie nach dem Subsidiaritätsprinzip hingehören, weil die Kommunen besser informiert und materiell interessiert sind, auf die Bundesebene, nämlich die Arbeitsämter, verlagert. Dies bedeutet eine Bundesfinanzierung. Dadurch wird die Kostenkontrolle erheblich erschwert. Wenn man sieht, wie schwer es fällt, Anreize zur Kostenkontrolle in andere Systeme wie die Krankenversicherung einzubeziehen, so ist es unverständlich, dass hier ein neuer Fehlanreiz eingebaut wird.

### **III. Belastung des Faktors Arbeit durch Lohnnebenkosten**

---

<sup>2</sup> Der Vorschlag des Sachverständigenrates zielt auf die arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger und auf diejenigen bisherigen Empfänger von Arbeitslosenhilfe ab, die nach der neuen, vom Sachverständigenrat vorgeschlagenen Regelung Sozialhilfe empfangen. Es geht um insgesamt 1,4 Millionen. Dagegen ist der Ifo-Vorschlag weiter gefasst; von ihm sind um über 4,5 Millionen. Angesichts der Tatsache, dass ein Anreizproblem für 800 000 Personen zu lösen ist, erscheint mir eine Lohnsubvention, die 4,5 Millionen umfasst, nicht angemessen.

Der dritte Punkt bei der Erklärung und der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist, dass auf dem Faktor Arbeit durchschnittlich und marginal eine hohe Belastung liegt. Der Grenzabgabensatz, das sind Einkommenssteuer und Beiträge zur Sozialversicherung, liegt für den verheirateten Durchschnittsverdiener, der etwa 28 000 Euro pro Jahr verdient, bei 58 Prozent, für den Alleinverdiener bei 67 Prozent. Darin eingeschlossen sind die Beiträge der Unternehmen zur Sozialversicherung, bezogen auf das Arbeitsentgelt, also der Bruttolohn oder die Arbeitskosten insgesamt. Nach der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung macht die Belastung 47,8 vH aus.

Tabelle 1: Beiträge zur Sozialversicherung und Steuerlast

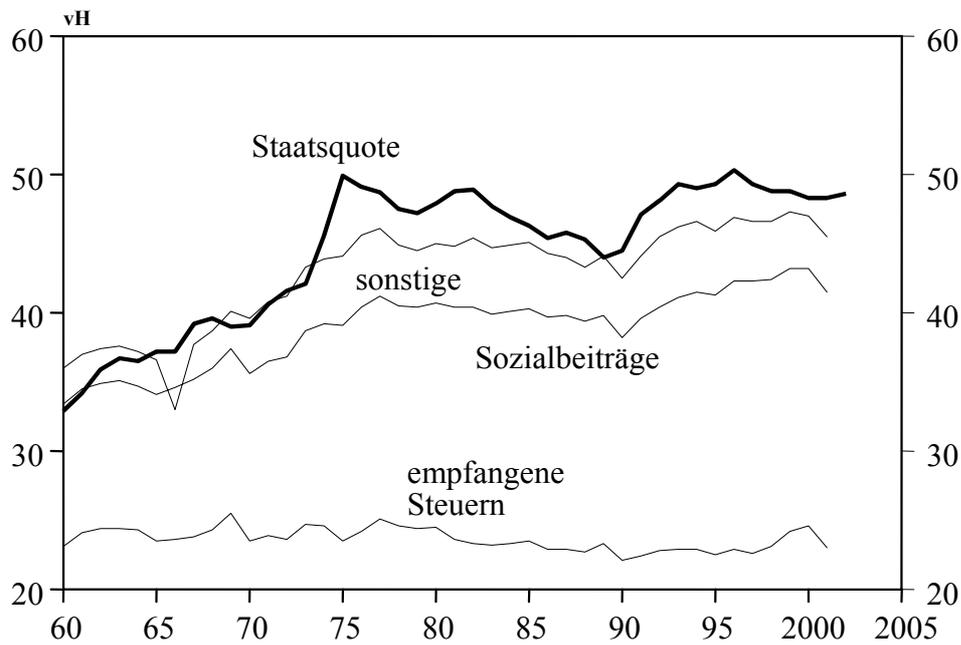
	Beitragsätze zur Sozialversicherung in vH des Bruttolohns	Steuer und Beiträge zur Sozialversicherung in vH des Bruttolohns <sup>a</sup>
1970	26.5	33.8
1980	32.4	41.4
1990	35.6	43.5
1998	42.2	48.6
2000	41.1	48.1
2001	40.9	47.1
2002	41.3	47.2
2003 <sup>b</sup>	42.1	47.8

<sup>a</sup> Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen - <sup>b</sup> Prognose

Von solch hohen Belastungen gehen verfehlte Anreize aus. Soweit die Unternehmen die Abgaben zu zahlen haben, wirkt die Zahllast wie eine Steuer auf den Faktor Arbeit. Sie schwächen systematisch die Nachfrage nach Arbeitskräften und sind damit ein Grund für die Arbeitslosigkeit. Denn die Unternehmen passen ihre Nachfrage an die Arbeitskosten an. Im langfristigen Gleichgewicht muss also der Faktor Arbeit die Belastung tragen, sei es in Form eines niedrigeren Lohns, sei es in Form höherer Arbeitslosigkeit. Soweit die Arbeitnehmer die Belastungen selbst zahlen, wird der Anreiz zu arbeiten reduziert. Auch der Anreiz, sein eigenes Humankapital zu entwickeln, wird geschwächt. Ferner wird die Schattenwirtschaft lohnenswerter. Und schließlich wird es für Unternehmen unter Berücksichtigung der

Reaktion der Arbeitnehmer interessanter, ihren Standort in London zu nehmen anstatt in Frankfurt. Ausser der negativen Wirkung der Arbeitslosigkeit geht mit dem Tax Wedge ein Einkommensverlust (Produktionsverlust) einher.

Schaubild 5 : Zunahme der Sozialbeiträge und Staatsquote



<sup>a</sup>In aktuellen Preisen, bis 1990: Westdeutschland.  
Quelle für Daten: Sachverständigenrat.

Die Beiträge zur Sozialversicherung sind in den letzten vierzig Jahren kräftig angestiegen. Der Beitragssatz selbst ist von 26,5 vH auf 42,1 vH geklettert, und dies trotz der Ökosteuer. Der Anteil der durch das Staatssystem fließenden Ausgaben für die Sozialversicherung in Relation zum Bruttoinlandsprodukt ist von 12,6 vH (1970) auf 22,3 vH angestiegen, hat sich also nahezu verdoppelt (Schaubild 5).

Dieser Anstieg wirkt nicht nur negativ auf die Beschäftigung und damit auf die Arbeitslosigkeit. Die Systeme sind auch schlichtweg nicht mehr finanzierbar. Sie sind zudem nicht für die alternde Gesellschaft gerüstet. Dies aber heißt: Die Reform der Sozialsicherung ist unabdingbar.

Eine wesentliche Orientierung dabei sollte sein: Was sind große Risiken, die der einzelne nicht selbst tragen kann und die ihm die Gesellschaft abnehmen muss? Beispielsweise kein Einkommen erzielen zu können im Fall einer längeren Krankheit. Und was sind kleinere Risiken, die er selbst schultern kann? Beispielsweise kein Einkommen zu haben in den ersten drei oder fünf Tagen der Krankheit oder der Arbeitslosigkeit. Dagegen kann man sich durch eigene Ersparnisse absichern und dadurch die Beiträge senken. Wem dies nicht möglich ist, dem muss der Staat beispringen. Deutschland muss einen gesellschaftlichen Konsens darüber erarbeiten, was in den einzelnen Sozialsystemen große und kleine Risiken sind. Dabei wird man nicht daran vorbeikommen, dass die Individuen verstärkt Risiken übernehmen. Dadurch ist es möglich, die Steuer auf den Faktor Arbeit zurückzuführen und die Systeme wieder finanzierbar zu machen.

Der Sachverständigenrat hat in seinem Gutachten von 1996 zwei weitere Grundlinien vorgegeben: Erstens sollte, wenn immer möglich, eine Äquivalenz hergestellt werden zwischen Beiträgen und Versicherungsleistungen: dies gilt insbesondere für die „kleinen“ Risiken. Es gilt aber auch für pretiale Lenkungen innerhalb der großen Risiken wie Arzneizuzahlungen, Gebühren für den Arztbesuch. Und Selbstbehalte. Zweitens sollten die Verteilungswirkungen aus der Sozialversicherung herausgenommen und einem Steuer-Transfer-System zugewiesen werden.

Eine andere wesentliche Orientierung für die Finanzierbarkeit ist, die Bedingungen einer alternden Gesellschaft nüchtern zu akzeptieren. Dies hat Konsequenzen für die Alterssicherung, aber auch für die Krankenversicherung. Angesichts einer alternden Bevölkerung ist eine intertemporale Finanzierungsrestriktion explizit einzuführen, mit Verfassungsrang. Die Ausgabenströme dürfen in einem Zeitraum von 30 oder 40 Jahren die Einnahmen nicht übersteigen. Dabei ist auf den Gegenwartswert der Zahlungsströme abzustellen. Eine solche Restriktion löst allerdings allein das Problem noch nicht. Sie muss auch umgesetzt werden. Zur Umsetzung muss etwa die Rentenformel auf objektive Gegebenheiten der alternden Bevölkerung bezogen sein, also auf die Demographie. Dagegen enthält die derzeit geltende Riester-Formel außer der Lohnsteigerung nur politisch bestimmte Variable, nämlich die Beitragssätze zur gesetzlichen und privaten Versicherung. Dabei ist es schon eine Ironie, dass diese Riester-Formel eine gerade gesetzlich eingeführte Rentenformel mit demographischem Faktor abgelöst hat. Nun sucht man wieder nach dem demographischen Faktor, den man etwas verschämt Nachhaltigkeitsfaktor nennt.

Die Orientierung an der Nachhaltigkeit bedeutet, dass das staatliche Umlagesystem sein Leistungsniveau nicht aufrecht erhalten kann. Die Individuen müssen also selbst stärker vorsorgen. Hier ist in Deutschland mit der Riester-Rente, einer kapitalgedeckten eigenen Vorsorge, insoweit ein erster Schritt in die richtige Richtung getan, allerdings ist es schon verblüffend, dass die Riester'sche Rentenreform per Saldo zum Ergebnis hat, dass das Rentenniveau als Summe aus staatlichem Umlagesystem und privater Vorsorge bei einer alternden Bevölkerung von 70 vH des Nettolohns sogar auf 75 vH steigen soll. Neben der Absenkung des Niveaus der staatlichen Rentensystems wird eine längere Arbeitszeit, beispielsweise auf 67 Jahre, notwendig sein.

Bei der Krankenversicherung sind die Lösungsansätze komplex. Beim Leistungskatalog spiegelt sich die Unterscheidung zwischen großen und kleinen Risiken hier in dem, was medizinisch notwendig ist, und dem, was eher eine Zusatzleistung ist (Sehhilfen als modisches Accessoire, Zahnersatz). So lassen sich private Unfälle aus der gesetzlichen Krankenversicherung herausnehmen. Betriebliche Unfälle sind bereits außerhalb der Krankenversicherung geregelt.

Die so eingegrenzten großen Risiken wird man nicht nach dem Prinzip der auf Individuen bezogenen Äquivalenz absichern können, da das ungleich verteilte Krankheitsrisiko beim Einzelnen zu untragbaren Belastungen führen würde. Eine gemeinsame Allokation der Risiken scheint deshalb angebracht. Ein möglicher Ansatz sind Pro-Kopf-Prämien. Dies heißt aber nicht, dass nicht preisliche Lenkungsinstrumente eingesetzt werden dürfen. Über das gemeinsame Tragen der Krankheitsrisiken hinaus ist es durchaus möglich, die weiteren distributiven Maßnahmen aus dem System herauszunehmen und sie einer Steuer-Transfer-Finanzierung zuzuweisen.

Ferner kommt es darauf an, das System nach dem Wettbewerbsprinzip zu organisieren. So ist in dem derzeitigen System die Rolle der Kassenärztlichen Vereinigungen zu überdenken, die zwischen Kassen und Ärzten als Zwangsverband geschaltet sind. In Zukunft sollten Kassen direkt mit Ärzten abschließen können (Sogenannte integrierte Systeme). Ferner sind – je nach Ansatz – portable Alterungsrückstellungen notwendig, um einen Wettbewerb zwischen den Kassen und Versicherungen zu ermöglichen. Der Risikostrukturausgleich ist ein eigenes Thema.

Auch bei der Arbeitslosenversicherung ist eine Unterscheidung zwischen größeren und kleineren Risiken möglich; allerdings muss diese Versicherung befristet sein.

#### **IV. Zur Politischen Ökonomie der Reform**

Müssen also Arbeitslose sein? Nein – sie müssen nicht sein, wenn die hier aufgezeigten Reformen ernsthaft angegangen werden.

Jedoch: Der Reformbedarf ist immens. Er bezieht sich nicht nur auf die hier dargestellten Probleme, nämlich: Das Regelwerk für Arbeit steuert falsch, die Sozialsysteme sind nicht mehr finanzierbar, sie sind nicht wetterfest für die alternde Gesellschaft, und die Beiträge für diese Systeme wirken wie eine Steuer auf den Faktor Arbeit und führen damit zur Arbeitslosigkeit.

Deutschland steckt in einer tiefen Krise, in einer Systemkrise: Der Überbau der sozialen Sicherung belastet das ökonomische Fundament, so dass auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit beeinträchtigt scheint. Dabei spielen auch andere Ursachenfaktoren eine Rolle als diejenigen, die in diesem Vortrag zur Debatte standen. Das Land stagniert nun im dritten Jahr, seit 1995 liegt die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts pro Jahr nur noch bei 1,5 vH, gut 1 ½ Prozentpunkte niedriger als die USA, seit 1994 unter dem EU-Durchschnitt, seit 1998 mit Italien das Schlusslicht der Europäischen Union bildend. Das Potentialwachstum ist niedrig, so als ob Deutschland auf einen niedrigeren Wachstumspfad von etwa 1 ½, also unter 2 vH eingeschwenkt sei, der nun seinerseits auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit wirkt. Die Ausrüstungsinvestitionen lagen im Jahr 2002 auf dem Niveau von 1991: das Land hat keine starke Investitionsdynamik. Langfristig ist die Investitionsquote von etwa 25 vH in den siebziger Jahren auf 19 vH in den letzten drei Jahren gesunken. Die Direktinvestitionen der Industrie im Ausland in Relation zu den Bruttoanlageinvestitionen im Inland sind hoch, sie lagen im Zeitraum 1995-2000 bei 39 vH, so dass hier eine beachtliche Verlagerung stattzufinden scheint. Die Exportbasis ist nach wie vor stark im Maschinenbau, im Automobilbau, in der chemischen Industrie, aber deutlich schwächer in der Elektrotechnik. In der optischen Industrie ist der komparative Vorteil seit längerem verloren, ebenso hat Deutschland aufgehört, die Apotheke der Welt zu sein. Es ist auf die mittlere Technologie spezialisiert, IT-Produkte und Erzeugnisse der Biotechnologie werden eingeführt. Deutschlands Meisterschaft liegt in der Weiterentwicklung und Verfeinerung bestehender Technologien, analog zu dem, was die Eisenbahner die „Vertüchtigung“ bestehender Gleisstrecken nennen, ohne dass neue Trassen gelegt werden. Allenthalben wird der Vergleich zu Japan gezogen, das seit einem Jahrzehnt mehr oder weniger stagniert.

Das Land braucht deshalb eine umfassende Reform, einen institutionellen Big bang. Wie Polen bei der Transformation. Wie Großbritannien unter Thatcher. Oder wie Westdeutschland unter Erhard. Aber wo ist der Big banger, habe ich im Frühjahr in einer Kolumne im Handelsblatt gefragt und geschrieben, es fehle der Staatsmann, der eine Konzeption hat, von der er überzeugt ist, und auf die er setzt, auch wenn es Stimmen kostet, ganz im Sinne Churchills: The politician thinks of the next election,

the statesman considers the next generation.<sup>3</sup> Vielleicht hat der Bundeskanzler den Artikel vor seiner Rede vom 14. März gelesen. Jedenfalls haben die beiden großen Parteien bei der letzten Bundestagswahl nicht um ein Mandat für die Innovation beim Wähler geworben.

Nun wäre alles leichter, wenn es bei der Reform eine Win-win Situation gäbe, bei der nicht nur das Land insgesamt gewinnt, sondern alle Gruppen Vorteile haben. Ich sehe diese Win-win Situation nicht. Mit dem Pareto-Kriterium kommen wir dieser Situation nicht bei. Es wird nicht ohne Einschnitte gehen. Wir haben auch noch nicht ein Dostejewski-Minimum erreicht, bei dem es allen so schlecht geht, dass egal welche Maßnahme die Politik ergreift, es erkennbar zumindest einigen besser geht. Und anders als beim „Winter of Discontent“ im Jahr 1979 in Großbritannien sind die allgemeinen Lebensumstände wie etwa dort damals durch U-Bahn Streiks noch nicht so tangiert, dass jedem einzelnen die Änderungen zwingend erscheinen.

Und es wäre alles leichter, wenn die drei Probleme nicht ein Knäuel – einen Teufelskreis – darstellen würden und man die drei Probleme isoliert behandeln könnte. Man muss sie simultan lösen.

Dies aber ruft den Widerstand der Interessengruppen hervor, allen voran der Gewerkschaften.

Der Lösungsansatz muss umfassender sein als nur die Reduzierung der Arbeitslosigkeit. Nicht minder wichtig ist, wie Deutschland zu einer größeren wirtschaftlichen Dynamik kommen kann, wie man also auf einen Wachstumspfad von 3 vH gelangen kann. Dazu bedarf es einer gravierenden Umorientierung der Politik. Dazu zählen – um nur einige Bereiche zu nennen –: die Universitäten aus der staatlichen Bewirtschaftung herauszunehmen und sie nach dem Wettbewerbsprinzip zu organisieren, die „corporate governance“, also die Entscheidungsfindung, zu überdenken, und zwar in bezug auf die Rolle der Banken, in bezug auf die Mitbestimmung und in bezug auf den Föderalismus, den Staat mit einer Staatsquote von 48,6 vH in Relation zum Bruttoinlandsprodukt zurückzunehmen, etwa die

---

<sup>3</sup> Erleichtert werden Reformen durch klare Mehrheiten wie in Großbritannien.

Subventionen von 7,5 vH in Relation vom Bruttoinlandsprodukt zu reduzieren. Auch beim Arbeitsmarkt selbst sind weitere Änderungen notwendig, die ich hier nicht behandelt habe.

Müssen Arbeitslose sein? Werden die Reformen gelingen? Ich bin von Natur her optimistisch, aber nach 12 Jahren Sachverständigenrat habe ich doch eine gewisse Skepsis. Der politische Prozess folgt seinen eigenen Gesetzmäßigkeiten. Er bewegt sich in Spiralen. Teilweise wird heute nur korrigiert, was in der letzten Legislaturperiode an „Neuerungen“ eingeführt wurde. Denn in dieser Zeit haben wir rückreguliert. Der Schwellenwert, bis zu dem Betriebe nicht dem Kündigungsschutz unterlagen, wurde von zehn auf wieder fünf Arbeitnehmer herabgesetzt. Die gesetzliche Lohnfortzahlung im Krankheitsfall in den ersten 6 Wochen wurde ab 1999 wieder auf 100 vH erhöht. Heute diskutieren wir dagegen, ob das Krankengeld generell aus der Krankenversicherung herausgenommen werden kann. Der mit dem Rentenreformgesetz 1999 eingeführte demographische Faktor bei der Rentenanpassung wurde für die Jahre 1999 und 2000 ausgesetzt, es wurde eine neue Rentenformel entwickelt, inzwischen basteln wir wiederum an einer neuen Rentenformel. Das Betriebsverfassungsgesetz wurde verschärft, so dass die Entscheidungsprozesse in den Betrieben verkompliziert wurden.

Zuweilen habe ich bei der öffentlichen Diskussion den Eindruck, dass sich manche handelnden Personen und solche, die die öffentliche Diskussion beeinflussen, ein recht einfaches Gedankengebäude zurechtlegen, das nahezu bar jeder Grundkenntnis über ökonomische Interdependenzen ist. Man macht vor wirtschaftlichen Zwängen die Augen zu. Man schiebt die Realität und die Grundgesetze der Ökonomie weg. Einige Wissenschaftler helfen dabei, indem sie den Paradoxien und den Grenzfällen nachgehen. Die Presse in ihrer Gesamtheit wird der Aufgabe nicht gerecht, die langfristigen wirtschaftlichen Zusammenhänge der Bevölkerung zu erläutern. Dafür sind sie zu komplex. „Budgetrestriktion beisst Bundeskanzler“ ist keine Nachricht. In der Grundstimmung, sozusagen im Keller der öffentlichen Meinung, bei den Gewerkschaftlern, aber auch bei Kirchenmännern, sind manche irrigen Vorstellungen im Schwange, die aus dem Keller immer wieder nach oben treiben: Die Arbeit sei gerechter auf die Köpfe zu verteilen, also ob das

Arbeitsvolumen einer Volkswirtschaft eine gegebene Größe sei, Überstunden seien einzuschränken, eine Ausbildungsplatzabgabe sei zu erheben, Schulden solle der Staat machen, um kurzfristig die Nachfrage zu stimulieren.. .

Was passiert eigentlich – so frage ich mich zuweilen - , wenn eine ganze Gesellschaft einer verfehlten wirtschaftspolitischen Vorstellung anhängt, und wenn die Medien diese schiefe Bahn nicht so recht merken?

Man kann sich dann mit Moliere trösten:

Die kürzesten Irrtümer sind immer die besten.

Noch schöner ist ein Zitat von Erich Kästner, und damit möchte ich schließen

Irrtümer haben ihren Wert,  
jedoch nur hier und da  
nicht jeder der nach Indien fährt  
entdeckt Amerika

### Literatur

Christensen (2002). Reservation Wages, Offered Wages, and Unemployment Duration - New Empirical Evidence. Kiel Working Paper 1024.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1996). Reformen voranbringen.

----- (2002). Zwanzig Punkte für mehr Beschäftigung und Wachstum.

Siebert, H. (2002). Der Kobra Effekt. Wie man Irrwege der Wirtschaftspolitik vermeidet. Stuttgart-München

----- (2003). The Failure of the German Labor Market , Kiel Working Paper . Juni, im Druck .