

Bofinger, Peter

Article — Published Version

Ohne ordnungspolitisches Leitbild gehen Sozialreformen in die falsche Richtung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Bofinger, Peter (2002) : Ohne ordnungspolitisches Leitbild gehen Sozialreformen in die falsche Richtung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 82, Iss. 12, pp. 717-724

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/41256>

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.

Peter Bofinger

Ohne ordnungspolitisches Leitbild gehen Sozialreformen in die falsche Richtung

Mit der Bildung der Rürup-Kommission unternimmt die Bundesregierung einen erneuten Anlauf, die Probleme unserer sozialen Sicherungssysteme in den Griff zu bekommen. An welchem ordnungspolitischen Leitbild könnte sich eine Reform der sozialen Sicherungssysteme orientieren?

Wenn der Rürup-Kommission ein nachhaltigerer Erfolg beschieden sein soll als den Verfassern des Hartz-Papiers oder den Erfindern der Riester-Rente, ist sie gut beraten, sich nicht unmittelbar in einer Fülle von Einzelmaßnahmen zu verlieren, sondern zunächst ein umfassendes ordnungspolitisches Leitbild zu entwickeln. Es wird nicht leicht sein, eine solche Gesamtkonzeption für die sozialen Sicherungssysteme zu finden, da sie zwei ganz entgegengesetzten Anforderungen gerecht werden muss: Aktuell geht es vor allem darum, die Abgabenbelastung so weit wie möglich zu senken, um so wieder mehr Beschäftigung zu schaffen. Dies ist jedoch nicht immer kompatibel mit den Erfordernissen, die sich in den kommenden Jahrzehnten durch die großen demografischen Umwälzungen stellen werden.

Die Herausforderungen

Es besteht kein Zweifel, dass die sozialen Sicherungssysteme wesentlich zu den derzeitigen Beschäftigungsproblemen beigetragen haben. Dies liegt nicht in erster Linie daran, dass die Leistungen zugenommen haben, es ist vielmehr darauf zurückzuführen, dass die deutsche Einheit per Saldo ausschließlich über diese Systeme finanziert wurde. Wie das Abbildung 1 verdeutlicht, ist die Steuerbelastung in den letzten Jahrzehnten nahezu konstant geblieben, dafür sind die Sozialabgaben massiv erhöht worden. Da somit Vollzeitarbeitsplätze mit einer Abgabenlast von mehr als 40% belegt werden, ist diese Form der Erwerbstätigkeit heute für viele Arbeitnehmer und Unternehmen kaum noch attraktiv. Dem Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes kann man entneh-

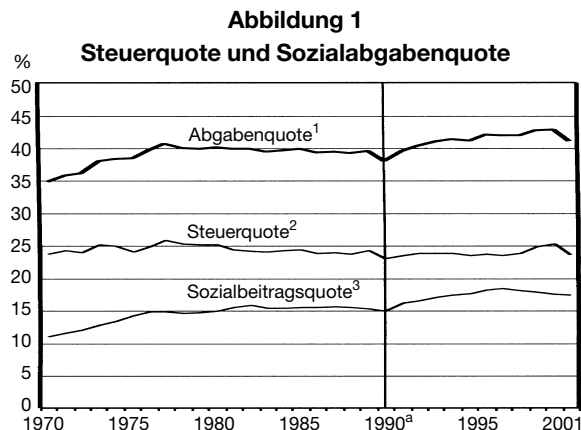
men, dass die Zahl der Vollzeitbeschäftigten von 1991 bis 2001 um 11% zurückgegangen ist (vgl. Abbildung 2). Demgegenüber haben die von Sozialabgaben ganz oder teilweise befreiten Beschäftigungsformen erheblich an Boden gewonnen: die Zahl der Teilzeitbeschäftigten hat sich um 44% erhöht. Ebenso hat die Zahl der Selbständigen ohne Beschäftigte, die im Grunde bereits so etwas wie die Ich-AG darstellen, um 32% zugenommen.

In einem Jahrzehnt hat sich somit der Anteil der Vollbeschäftigten an den gesamten Erwerbstätigen um 8 Prozentpunkte auf nur noch 70% vermindert. Es muss ein zentrales Ziel aller Reformanstrengungen sein, die einseitige Belastung des Normalarbeitsverhältnisses deutlich zu reduzieren. Andernfalls droht eine sich selbst verstärkende Erosion der sozialen Sicherungssysteme: eine immer geringere Zahl von Pflichtversicherten wird mit immer höheren Abgabesätzen konfrontiert.

Während es aktuell also vor allem an Vollzeitarbeitsplätzen fehlt, stellt sich auf mittlere und längere Sicht zunehmend das Problem eines Mangels an Erwerbstätigen. Diese demografische Herausforderung ist auf zwei Faktoren zurückzuführen:

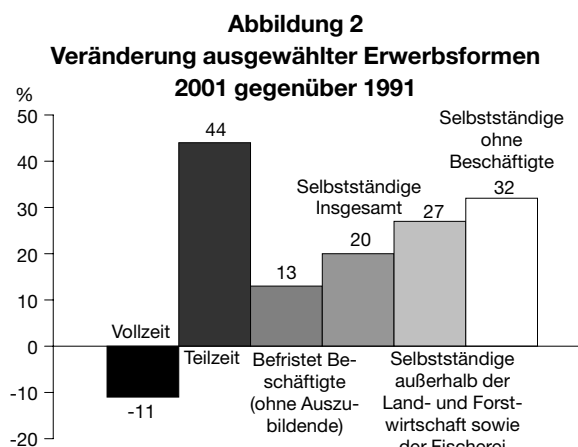
- Seit Anfang der sechziger Jahre ist in Westdeutschland die „fernere Lebenserwartung“, d.h. die Zahl der Lebensjahre, die man im Alter von 60 Jahren noch vor sich hat, bei Frauen um fast fünf und bei Männern um rund dreieinhalb Jahre gestiegen. In Ostdeutschland liegt der Anstieg etwas darunter.
- Demgegenüber hat sich die Geburtenrate seit Ende der sechziger Jahre nahezu halbiert. Die „Nettoreproduktionsrate“, d.h. die Zahl der „weiblichen Lebendgeborenen“ pro Frau im Alter zwischen 16 und 45 Jahren ist von knapp 1,2 auf 0,6 gesunken (vgl. Abbildung 3).

Prof. Dr. Peter Bofinger, 48, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre, Geld und internationale Wirtschaftsbeziehungen an der Universität Würzburg.

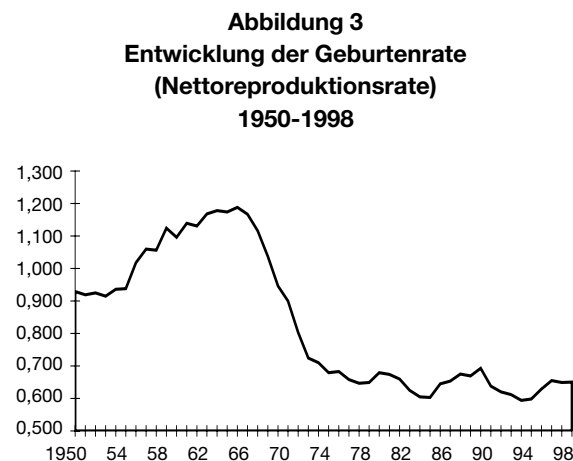


¹ Steuern einschließlich Erbschaftsteuer, sowie Steuern an die EU und tatsächliche Sozialbeiträge in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. ² Steuern einschließlich Erbschaftsteuer, sowie Steuern an die EU in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. ³ Tatsächliche Sozialbeiträge in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. - ^a Bis 1990 früheres Bundesgebiet, ab 1991 Deutschland.

Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2002/03. Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Stuttgart 2002, S. 211, Schaubild 42.



Quelle: Statistisches Bundesamt 2002 - 15 - 0153, Ergebnisse des Mikrozensus im April.



Damit werden wir bald eine recht alte Bevölkerung sein. Das Durchschnittsalter, das heute 41 Jahre beträgt, wird bis zum Jahr 2040 auf fast 48 Jahre ansteigen, und der Altersquotient, d.h. die Relation der Menschen im Alter von 65 Jahren und mehr zu den 15- bis 64-jährigen wird sich von 23,9% auf 48,4% (2040) mehr als verdoppeln. Für die Renten- wie die Krankenversicherung sind dadurch erhebliche Belastungen vorprogrammiert.

Diese doppelte Herausforderung macht die Arbeit der Rürup-Kommission nicht einfach, zumal sich bereits deutlich zeigt, dass diese beiden unterschiedlichen Problembereiche in der politischen Diskussion ständig vermischt werden.

Drei Grundprinzipien

Wenn man als Ökonom vor einer so komplexen Aufgabe steht, ist man gut beraten, sich auf die grundlegenden Prinzipien des Fachs zu stützen. Für das Feld der sozialen Sicherung sind diese zwar nicht im Lehrbuch zu finden, aber es hat sich gleichwohl ein gewisser Grundkonsens herausgebildet, wie die Statik dieser Systeme beschaffen sein soll. Konkret handelt es sich dabei um:

- das Subsidiaritätsprinzip,
- das Äquivalenzprinzip,
- das Prinzip der Transparenz und damit verbunden das der Glaubwürdigkeit.

Das prominenteste dieser Prinzipien ist das Subsidiaritätsprinzip. Es hat seine Wurzeln in der katholischen Soziallehre und wurde erstmals in der Enzyklika Quadragesimo Anno (1931) von Pius XI. fixiert. Worum es dabei geht, kann man am besten in den Worten des Nestors dieser Lehre, Oswald von Nell-Breuning¹, ausdrücken:

„Für dieses Prinzip hat der Volksmund eine zwar scherzhaft klingende, dafür aber sehr anschauliche Wendung: ‚Die Kirche nicht aus dem Dorf tragen‘. Was im Dorf geleistet werden kann, das trage man nicht an das große öffentliche Gemeinwesen Staat heran; was im Kreis der Familie erledigt werden kann, damit befasse man nicht die Öffentlichkeit; was man selbst tun kann, damit behellige man nicht andere.“

Konkret heißt das also, dass man sich bei allen staatlichen Regelungen in den sozialen Sicherungssystemen zu fragen hat, ob nicht die Privaten von

¹ Oswald von Nell-Breuning: Gerechtigkeit und Freiheit, Grundzüge katholischer Soziallehre, Zürich 1980, S. 48 ff. (Internet: <http://www.leuninger.de/sozia/gesch.htm>.)

sich aus in der Lage wären, bestimmte Leistungen von selbst zu erbringen. Staatliche Interventionen sind also keinesfalls selbstverständlich, sie stehen stets unter einem Begründungszwang.

Das Äquivalenzprinzip ist weniger bekannt, implizit liegt es jedoch den Reformvorschlägen vieler Ökonomen zugrunde. Es besagt, dass die gesellschaftliche notwendige Umverteilung auf ein System der Besteuerung und direkter Transfers konzentriert werden soll. Im Umkehrschluss heißt das dann, dass die sozialen Versicherungssysteme, d.h. also die Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung der falsche Ort sind, um verteilungspolitische Zielsetzungen zu verfolgen. Vielmehr sollten diese Systeme möglichst so ausgestaltet werden, dass Leistung und Gegenleistung so weit wie möglich einander entsprechen, also äquivalent sind.

Eine unmittelbare Folge eines konsequent angewendeten Äquivalenzprinzips ist die Einhaltung des dritten Grundprinzips, das Prinzip der Transparenz. Auch hiervon ist in der sozialpolitischen Diskussion nicht sehr viel die Rede. Worum es dabei geht, lässt sich gut am Beispiel der Geldpolitik belegen. Nach Jahrzehnten der Inflation haben viele Notenbanken erkannt, dass sie nur dann die Glaubwürdigkeit der Tarifpartner und Investoren wiedergewinnen können, wenn sie ihr Handeln möglichst transparent gestalten. Auch in der sozialen Sicherung muss es auf Transparenz und Glaubwürdigkeit ankommen. Wenn die Soziale Marktwirtschaft als Ordnungsprinzip erhalten bleiben soll, muss es für die Bürger einigermaßen gut nachvollziehbar sein, dass ihre Sozialabgaben in Höhe von 40% des Einkommens effizient und gerecht verwendet werden.

Anhand dieser drei Prinzipien soll nun im Folgenden versucht werden, eine allgemeine Konzeption für die Renten- und Krankenversicherung zu entwickeln. Es wird dabei zu prüfen sein, inwieweit ein in dieser Weise abgeleitetes Modell den aktuellen und den zukünftigen Herausforderungen gerecht werden kann.

Implikationen des Subsidiaritätsprinzips

Fragen wir uns zunächst, wie man diese beiden Systeme unter dem Aspekt des Subsidiaritätsprinzips zu beurteilen hat. Drei Aspekte gilt es hierbei zu prüfen:

- den Versicherungszwang, der allerdings nur für abhängig Beschäftigte (sowie für Handwerker) besteht,
- das staatliche Angebot der Versicherungsleistungen in beiden Bereichen,

- den Umfang der staatlich vorgegebenen Versicherungsleistungen.

Allgemeiner Versicherungszwang

In beiden Systemen hält der Versicherungszwang auch einer strengen Prüfung durch das Subsidiaritätsprinzip stand. Überlasse man die Vorsorge für Alter und Krankheit der Initiative eines jeden Einzelnen, hätte man bald

- zu viele alte Menschen, die sich in der Jugend nicht ausreichend Gedanken über die Zukunft gemacht haben, und
- zu viele kranke Menschen, die ihre gesundheitlichen Risiken falsch eingeschätzt haben.

In beiden Fällen würden die Entscheidungen der Privaten wesentlich davon beeinflusst werden, dass im Notfall das Auffangnetz der staatlichen Sozialhilfe zur Verfügung steht. Es besteht als ein Problem des „moral hazard“ in dem Sinn, dass Menschen zu hohe Risiken eingehen, weil sie wissen, dass ihnen im Schadensfall ein Dritter beisteht.

Eine konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips erfordert eine umfassende Versicherungspflicht unabhängig davon, in welcher Form das Einkommen erzielt wird. Es ist also unzureichend, wenn derzeit nur abhängig Beschäftigte diesem Zwang unterliegen, nicht aber Selbständige, Teilzeitbeschäftigte und Menschen, die überwiegend Vermögenseinkünfte erzielen. Im Fall der Beamten würde das Subsidiaritätsprinzip keine Einbeziehung in die Sozialversicherungen bedingen, da für diese Personengruppe unter den gegebenen Bedingungen eine ausreichende Absicherung gegeben ist. Die Einbeziehung wäre nur dann geboten, wenn man den Beamtenstatus völlig neu definieren oder ganz abschaffen wollte.

Bereitstellung der Versicherungsleistung

Das Beispiel der Kfz-Haftpflicht verdeutlicht, dass ein staatlich festgelegter Versicherungszwang nicht notwendig mit der Bereitstellung der Versicherungsleistung durch den Staat verbunden sein muss. Somit ist also aus der Sicht des Subsidiaritätsprinzips zu prüfen, worin die Rechtfertigung für eine staatlich organisierte Kranken- und Rentenversicherung besteht.

Kern der Rentenversicherung ist das Umlagesystem, das eine spezifische Versicherungsleistung bietet, die durch private Anbieter in dieser Form nicht zu erbringen ist: Wer heute in die Rentenversicherung einbezahlt, erhält dafür im Alter einen relativ festen Anspruch auf eine prozentuale Beteiligung an den dann

erzielten Erwerbseinkünften. Was das Umlagesystem also bietet, ist eine hochdiversifizierte Beteiligung am Humankapital der Zukunft. Es ist offensichtlich, dass ein solches System nur durch den Staat organisiert werden kann, da er allein in der Lage ist, einen Anspruch auf die Einkünfte der zukünftigen Erwerbstätigengeneration zu versprechen. Im Vergleich dazu wäre eine rein private Kapitaldeckung eine riskantere und auch kostenintensivere Lösung: Viele der Rechenbeispiele, mit denen Ende 1999 noch die Renditevorteile der Kapitaldeckung demonstriert wurden, sind heute Makulatur, und im Vergleich zu den hohen Verwaltungskosten von Investmentfonds und privaten Versicherungen ist die gesetzliche Rentenversicherung eine sehr kostengünstige Lösung.

Bei der Krankenversicherung ist es demgegenüber keinesfalls zwingend, dass die Versicherungsleistung durch den Staat angeboten wird. Anders als bei der Rentenversicherung, die im Grunde primär einen Vermögenstransfer in die Zukunft organisiert und nur sekundär als Versicherung agiert, geht es bei der Krankenversicherung in erster Linie um ein Poolen von unterschiedlichen Krankheitsrisiken. Die Umlage von jungen zu alten Versicherten spielt eine nachgeordnete Rolle. Eine ökonomische Rechtfertigung für gesetzliche Krankenversicherungen ist also schwer zu erkennen, zumal es schon eine ausreichende Zahl effizienter privater Anbieter gibt.

Dass die gegenwärtige Lösung wenig effizient ist, erkennt man vor allem an der hohen Zahl der gesetzlichen Krankenkassen (370), die teilweise sehr hohe Verwaltungskosten erfordern. Für erhebliche Allokationsstörungen sprechen auch die großen Schwierigkeiten, einen Pseudo-Wettbewerb mit dem Instrument des Risikostrukturausgleichs zu organisieren. Eine Abkehr von den gesetzlichen Krankenversicherungen ist insbesondere dann zu empfehlen, wenn aus Gründen des Subsidiaritätsprinzips eine universelle Versicherungspflicht eingeführt würde. Andernfalls würden privaten Versicherer ihrer Existenzgrundlage beraubt.

Bei der Übertragung des Modells der Kfz-Haftpflicht auf die Krankenversicherung ist allerdings zu berücksichtigen, dass es Menschen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen schwerfallen würde, überhaupt einen Versicherungsschutz zu erhalten. Für die Absicherung dieser Personen würde sich das in der aktuellen Reformdiskussion entwickelte Modell des Risikopools eignen. Dabei handelt es sich um eine „solidarische Finanzierung aufwendiger Leistungsfälle“. Der Staat oder die Gesamtheit aller Versicherungen würden also bei Versicherten, die ein

überdurchschnittliches Risiko darstellen, alle über einen bestimmten Betrag hinausgehenden Zahlungen übernehmen.

Umfang der Versicherungspflicht

Aus der Tatsache, dass Menschen tendenziell unzureichend für Alter und Krankheit vorsorgen, lässt sich noch nicht ableiten, dass der Staat den Menschen eine umfassende Vorsorge für diese Risiken vorschreiben muss. Wie hoch der Pflichtumfang sein soll, ist jedoch nicht leicht zu ermitteln. Dies gilt insbesondere für die Krankenversicherung, bei der lebenserhaltende Maßnahmen oft mit sehr hohen Kosten verbunden sind. Bei der Rentenversicherung lässt sich die Trennungslinie etwas leichter ziehen.

Eine klare Untergrenze des Versicherungsumfangs besteht im Niveau der Sozialhilfe. Auf diese Weise würde verhindert, dass ältere Menschen dem Staat zur Last fallen, obwohl sie in ihrer Erwerbsphase in der Lage gewesen wären, für die Alterssicherung Sorge zu tragen. Ebenso eindeutig kann man feststellen, dass es auf der Basis des Subsidiaritätsprinzips keinerlei Rechtfertigung dafür gibt, dass der Staat Menschen zu einem Versicherungsumfang verpflichtet, der über dem Durchschnittseinkommen liegt. Dies stellt in unzulässiger Weise einen Eingriff in die Sparpläne der Bürger dar, der sie daran hindert, eine für ihre persönlichen Präferenzen optimale Lösung zu finden.

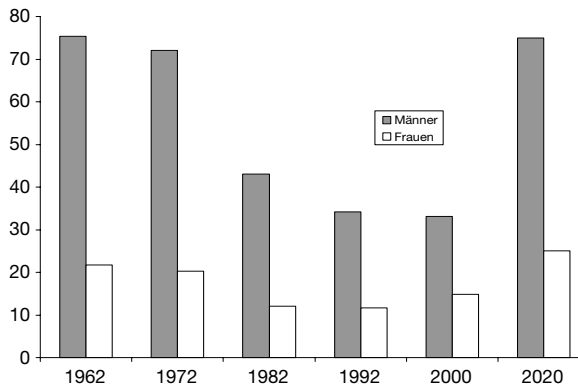
Implikationen des Äquivalenzprinzips

Derzeit werden weder die Rentenversicherung noch die Krankenversicherung dem Prinzip der Äquivalenz von Leistung und Gegenleistung gerecht. Allerdings sind die Abweichungen von diesem Grundsatz bei der Rentenversicherung deutlich geringer als bei der Krankenversicherung.

So stehen den einkommensabhängigen Beiträgen bei der Rentenversicherung später auch entsprechende gestaffelte Leistungen gegenüber. Außerdem werden die „versicherungsfremden Leistungen“ der Rentenversicherung (u.a. Kindererziehungszeiten und Leistungen für Kindererziehung, Auffüllbeträge und Zuschläge zu Renten in den neuen Ländern sowie die Zahlung von Mindestrenten bei geringem Arbeitsentgelt) heute durch den Bundeszuschuss, der sich auf etwa 29% der Einnahmen beläuft, offensichtlich weitgehend abgedeckt; leider gibt es seit Jahren keine Statistiken mehr über die genaue Höhe dieser Leistungen.

Allerdings fehlt es auch hier an der Äquivalenz, da die Hinterbliebenenrenten, die sich auf rund 14% der

Abbildung 4
Erwerbsquoten in der Altersgruppe 60 bis 65 Jahre
1962 bis 2020



Quelle: Volker Meinhardt, Ellen Kirner, Markus Grabka, Ulrich Lohmann, Erika Schulz: Finanzielle Konsequenzen eines universalen Systems der gesetzlichen Alterssicherung, edition der Hans Böckler Stiftung, Nr. 66, Düsseldorf, 2002.

Ausgaben der Rentenversicherung belaufen, nicht zu den versicherungsfremden Leistungen gezählt werden. Es handelt sich dabei aber gleichwohl um einen klaren Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip. Ein Verheirateter leistet keine höheren Beiträge als ein Lediger, er und seine Frau erzeugen jedoch erheblich höhere Kosten.

Dieses Problem stellt sich in noch gravierenderer Form bei der gesetzlichen Krankenversicherung. Neben den Ehefrauen werden auch die Kinder kostenlos mitversichert. Da es hier jedoch keinen Bundeszuschuss gibt, mit dem diese familienpolitischen Funktionen kompensiert werden, enthält die gesetzliche Krankenversicherung ein spezifisches Umverteilungselement: die Beiträge werden zwar nicht vom Gesundheitsstand, vom Alter oder Geschlecht bestimmt, dafür aber vom Einkommen. Auf diese Weise findet eine verdeckte Umverteilung statt:

- zu Lasten von ledigen Versicherten mit hohem Einkommen und
- zu Gunsten von Versicherten mit geringem Einkommen, wie auch von Versicherten mit hohem Einkommen und hoher Kinderzahl.

Es ist offensichtlich, dass diese Verletzung des Äquivalenzprinzips das größte Hindernis für eine Privatisierung der Krankenversicherung darstellen würde.

Unter dem Aspekt des Äquivalenzprinzips lassen sich also wesentliche Elemente der Rentenversiche-

rung (Hinterbliebenenrente) wie der gesetzlichen Krankenversicherung (einkommensabhängige Beiträge, kostenlose Versicherung von Ehefrauen und Kindern) nicht rechtfertigen. Die zwangsweise Mitgliedschaft bedeutet für viele Versicherte, dass sie in einem stärkeren Maße zu staatlichen Umverteilungsmaßnahmen herangezogen werden als Selbständige und Beamte mit gleichem Bruttoeinkommen.

Eine gefährliche Nebenwirkung der mangelnden Äquivalenz besteht darin, dass die Transparenz des gesamten staatlichen Transfersystems völlig verloren geht. Niemand weiß heute genau, wie hoch die tatsächliche Umverteilung zwischen besser und schlechter Verdienenden sowie zwischen Kinderlosen und Familien mit Kindern ausfällt. So zeigen Studien, dass Alleinstehende mit einem Einkommen knapp unterhalb der Bemessungsgrundlage in einem unverhältnismäßig hohen Maße zur Umverteilung herangezogen werden. Ihr Bruttoeinkommen wird ebenso stark durch Steuern und Abgaben belastet wie das von Arbeitnehmern mit einem um 50% höheren Bruttoeinkommen². Dieser Mangel an Transparenz beeinträchtigt die Akzeptanz und Glaubwürdigkeit der sozialen Sicherungssysteme und stellt damit einen permanenten Anreiz zur Abwanderung dar.

Das Äquivalenzprinzip bietet auch für die demografischen Probleme eine wichtige Orientierungshilfe. Wenn Menschen immer älter werden, ist es naheliegend, dass die zusätzliche Lebenszeit nicht nur für einen längeren Ruhestand, sondern auch für eine ausgedehntere Erwerbstätigkeit genutzt wird. In den letzten Jahrzehnten ist diese Form der Äquivalenz massiv verletzt worden: Bei einer steigenden Lebenserwartung ist die Dauer der Erwerbstätigkeit erheblich zurückgegangen (vgl. Abbildung 4): Bei Männern in der Altersgruppe von 60 bis 65 Jahren ist die Erwerbsquote von 75% im Jahr 1962 auf zuletzt nur noch 33% gesunken. Die Rente ist hier letztlich zu einer verdeckten Form von Arbeitslosigkeit geworden. Bei den Arbeitnehmern zwischen 55 und 60 Jahren beläuft sich der Rückgang auf immerhin elf Prozentpunkte. Äquivalenz erfordert dabei außerdem, dass Menschen, die eine längere Rentendauer erwarten, früher ins Erwerbsleben eintreten. Auch hier ist in den letzten Jahrzehnten das Gegenteil zu beobachten: Von 1962 bis 2000 ist die Erwerbsbeteiligung von Männern in der Altersgruppe von 20 bis 25 Jahre um zwölf Prozentpunkte auf 76,5% abgesunken.

² Vgl. Felix Schädendorf: Trennung von Krankenversicherung und Verteilungspolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 78. Jg. (1998) H. 12, S. 728-735.

Fixpunkte für eine Reform

Mit Hilfe der hier entwickelten Prinzipien lassen sich somit eine Reihe wichtiger ordnungspolitischer Leitlinien gewinnen:

- Die Versicherungspflicht darf nicht mehr am abhängigen Vollzeit-Beschäftigungsverhältnis anknüpfen, sie muss vielmehr so umfassend wie möglich sein. Während die bisherige Regelung noch ganz vom Modell des Fabrikarbeiters geprägt ist, das 1881 für Bismarcks Sozialpolitik Pate gestanden hatte, wird jetzt ein Ansatz benötigt, der dem Typus des „Dienstleisters“ gerecht wird, bei dem die Trennungslinie zwischen selbständiger und abhängiger Beschäftigung kaum noch sinnvoll zu definieren ist. Idealerweise würde die Versicherungspflicht für jeden erwachsenen Bürger gelten und somit ganz vom Beschäftigungsverhältnis gelöst werden.
- Während die Rentenversicherung weiterhin in der Form des staatlich organisierten Umlagesystems betrieben werden sollte, wären die Leistungen der Krankenversicherung nur noch durch private Versicherer zu erbringen.
- Der Umfang der Leistungen sollte in der Rentenversicherung mindestens das Existenzminimum abdecken, keinesfalls aber über ein Durchschnittseinkommen hinausgehen. In der Krankenversicherung ist eine solche Abgrenzung sehr schwer zu treffen, der Mindestumfang müsste jedoch alle lebenserhaltenden Maßnahmen umfassen.
- Die in einer sozialen Marktwirtschaft zweifellos notwendige Umverteilungspolitik würde nur noch über das Steuersystem vorgenommen. Verheiratete Frauen ohne Kinder würden einer eigenständigen Versicherungspflicht unterliegen und damit den kostenlosen Versicherungsschutz ganz verlieren. Frauen mit Kindern würden für jedes Kind einen bestimmten Rentenanspruch erwerben. Denkbar wäre ein Drittel des durchschnittlichen Einkommens für jedes Kind bei einer Obergrenze von drei Kindern. Leistungen in der Form der Kindererziehung würden damit den Beitragszahlungen gleichgestellt. Die bei einem nach dem Äquivalenzprinzip organisierten System der Krankenversicherung entstehenden zusätzlichen Lasten für Familien mit Kindern wären in der Form von Kindergeld über das Steuersystem abzudecken.
- Die Altersgrenze wäre nach Maßgabe des Anstiegs der ferneren Lebenserwartung hochzusetzen. Denkbar wäre ein Modell, bei dem jeweils die Hälfte der zusätzlichen Lebenszeit für die Erwerbstätigkeit herangezogen wird. Auf der Basis der Entwicklungen

der letzten Jahrzehnte würde dies eine Altersgrenze von 67 Jahren bedeuten. Maßnahmen zur Frühverrentung wären grundsätzlich auszuschließen.

Es ist offensichtlich, dass sich ein in dieser Weise konzipiertes System der sozialen Sicherung positiv auf die Situation am Arbeitsmarkt auswirken würde. Die Abgabenbelastung könnte massiv gesenkt werden, insbesondere durch

- ein äquivalent konzipiertes System der Krankenversicherung,
- einen effizienten Wettbewerb zwischen den Krankenkassen, und
- zusätzliche Rentenversicherungsbeiträge von verheirateten, kinderlosen Frauen.

Nachteilig für den Arbeitsmarkt würde sich die Erhöhung der Renteneintrittsalters auswirken. Da sich die demografischen Effekte jedoch erst in der Zeit nach 2010 auswirken, könnte diese Maßnahme erst dann implementiert werden.

Auf längere Sicht hätte das hier entwickelte Konzept ebenfalls den Vorzug, dass es eine nachhaltige Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bietet, indem es sowohl den Kreis der Versicherungspflichtigen als auch die Dauer der Versicherungspflicht ausweitet. Die durch die Demografie erforderlichen Anhebungen der Beitragssätze könnten durch die vorgeschlagenen Maßnahmen weitgehend kompensiert werden.

Natürlich kann eine so weitreichende Reform der sozialen Sicherungssysteme nicht über Nacht erreicht werden. Gleichwohl wäre es für alle weiteren Reformvorhaben wichtig, dass ein solches ordnungspolitisches Leitbild entwickelt wird, da man nur so bei der Fülle von Einzelmaßnahmen gewährleisten kann, dass am Ende ein konsistentes Gesamtbild entsteht.

Um diese Problematik zu verdeutlichen sollen einige der neueren Reformvorschläge anhand des hier konzipierten Leitbilds kurz diskutiert werden.

500-Euro-Jobs

Das Hartz-Papier sieht eine Ausweitung der Grenze für Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse von 325 auf 500 Euro vor – allerdings bisher nur bei haushaltsnahen Beschäftigungsverhältnissen (Haushaltshilfen, Kinderbetreuung, Altenbetreuung etc.), die durch private Haushalte begründet werden. Im Koalitionsvertrag hat sich die Bundesregierung jedoch verpflichtet zu prüfen, „ob durch eine weitere Erhöhung der Geringfügigkeitsgrenze ein wirksamer Beitrag zur Bekämpfung der Schwarzarbeit geleistet werden

kann“. Vor allem von Politikern der CDU/CSU wird seit längerem eine entsprechende Anhebung gefordert.

An diesen Vorstellungen kann man besonders deutlich zeigen, wie gefährlich es ist, wenn man sich im Bereich der sozialen Sicherung bewegt, ohne über eine ordnungspolitische Grundkonzeption zu verfügen. Die Problematik läßt sich an einem einfachen Zahlenbeispiel verdeutlichen. Nehmen wir an, ein Einzelhändler möchte eine Verkäuferin für 160 Stunden im Monat einstellen. Bei einem Nettolohn von 7,50 Euro pro Stunde ergeben sich netto 1200 Euro im Monat. Entscheidet sich der Arbeitgeber für eine Vollzeitkraft, kostet ihn das mit Sozialabgaben und Steuern 2485 Euro im Monat. Sehr viel billiger ginge das mit z.B. vier Teilzeitarbeitern, die jeweils 40 Stunden im Monat arbeiten und dafür netto jeweils 300 Euro erhalten. Bei pauschal 10% Kranken- und 12% Rentenversicherung sowie einer Steuerzahlung von 20% (zuzüglich Kirchensteuer und Solidaritätsbeitrag) kosten die vier Teilzeitjobs nur 1739 Euro. Die Vollzeitkraft ist somit um 43% teurer und damit kaum konkurrenzfähig.

Es ist somit nicht überraschend, dass heute die Geringqualifizierten besonders von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Eine Ausweitung der 325 Euro-Grenze erleichtert den Substitutionsprozess des abgabepflichtigen Normalarbeitsverhältnisses durch geringer belastete Teilzeitarbeitsverhältnisse. Anstelle der gebotenen Ausweitung des Kreises der Versicherungspflichtigen wird so die Bemessungsgrundlage weiter vermindert. Bei dem hier vorgeschlagenen Konzept einer eigenständigen Versicherungspflicht wäre eine vollständige Abschaffung solcher Regeln möglich, da die Aufnahme einer Nebentätigkeit nicht mehr mit der Zahlung von Sozialabgaben verbunden wäre.

Ich-AG

Nicht minder problematisch ist das ebenfalls für den Niedriglohnbereich konzipierte Modell der Ich-AG. Es sieht vor, dass vom „Inhaber“ in den ersten drei Jahren nur ein pauschaler Steuersatz von 10% gefordert wird; er unterliegt dabei der Sozialversicherungspflicht. Je nach der Höhe des Einkommens werden diese Abgaben jedoch nahezu vollständig vom Arbeitsamt übernommen. Wenn es nach der Hartz-Kommission geht, sollen kleine Unternehmen und Handwerksbetriebe „Ich-AGs maximal in einem Verhältnis 1:1 regulärer Arbeitnehmer zu Ich-AG-Inhabern beschäftigen“ können. Da die Einkommensgrenzen der Ich-AG auf gering qualifizierte Arbeitnehmer abzielen, könnten kleine Betriebe also in Zukunft ihre gesamten Neu-

einstellungen in diesem Bereich mit „Vorständen“ von Ich-AGs bestreiten. Der Kostenvorteil ist hoch.

Bei einem Brutto-Einkommen von 1500 Euro pro Monat kostet ein Arbeitnehmer heute den Betrieb 1776 Euro, und der Arbeitnehmer erhält netto 1018 Euro ausbezahlt. In der schönen neuen Welt der Ich-AG kann man jetzt dasselbe Netto-Einkommen mit einem „Umsatz“ von 1067 Euro erzielen. Im ersten Jahr kostet die Ich-AG den Betrieb nur noch 60% einer regulären Beschäftigung. Der Einspareffekt wird vom Arbeitsamt und zu einem geringeren Teil vom Finanzamt finanziert. Es läßt sich leicht prognostizieren, dass es nach der Einführung der Ich-AG für gering qualifizierte Arbeitnehmer kaum noch möglich sein wird, einen regulären Arbeitsplatz zu erhalten. Da die Arbeitsämter derzeit fast 4 Mill. Arbeitslose pro Jahr vermitteln, könnte es so schon bald 1 bis 2 Mill. Ich-AGs geben. Dies würde zu massiven Einnahmeausfällen bei den Sozialversicherungen führen. Jede Million Ich-AGs kostet etwa 9 Mrd. Euro.

Die Ich-AG kollidiert also frontal mit den hier genannten Grundprinzipien für ein funktionsfähiges System der sozialen Sicherung. Anstelle den Kreises der beitragszahlenden Versicherten auszuweiten, trägt sie ebenfalls dazu bei, dass dieser noch verringert wird.

Kapitaldeckung in der Rentenversicherung

Zu den problematischen Lösungsansätzen in der Sozialen Sicherung zählt auch die durch die Riester-Rente geschaffene Kapitaldeckung in der Rentenversicherung. Hier stellt sich aus der Sicht des Subsidiaritätsprinzips die Frage, ob es überhaupt einer zusätzlichen Subventionierung (ab 2008 rund 10 Mrd. Euro jährlich) bedurft hätte, um die Sparneigung der Bürger zu erhöhen. Im internationalen Vergleich ist die deutsche Sparquote mit gut 10% durchaus akzeptabel, und sie liegt vor allem weit über den Werten der Vereinigten Staaten und von Großbritannien, also jenen Ländern, in denen die Kapitaldeckung in der Rentenversicherung besonders gefördert wird. Besonders problematisch ist bei der Riester-Rente, dass die dabei gezahlten Subventionen mit enormen Mitnahmeeffekten verbunden sind, ohne dass dadurch eine höhere Absicherung im Alter gewährleistet ist. Ein Versicherter erhält die Subvention auch dann, wenn er seine ohnehin geplante Ersparnis einfach in einen der geförderten Töpfe steckt.

Da es ohnehin nicht Aufgabe des Staates sein sollte, den Menschen eine Alterssicherung vorzuschreiben, die über der Absicherung eines Durchschnittseinkommens liegt, wäre es dringend geboten, die Riester-

Rente nur auf die Personenkreise zu konzentrieren, die derzeit aufgrund ihres Einkommens nicht in der Lage sind, eine eigenständigen Sparleistung zu erbringen. Konkret würde das bedeuten, dass die Förderung nur noch in der Form von Zulagen erfolgt. Die steuerliche Abzugsfähigkeit, mit der überwiegend Bezieher höherer Einkommen gefördert werden, könnte ersatzlos gestrichen werden; dies würde zu erheblichen Einsparungen bei den sozialen Sicherungssystemen führen.

Insgesamt sollte mit allen Formen der staatlich geförderten Kapitaldeckung sehr vorsichtig umgegangen werden, da sie mit der Gefahr einer massiven Fehlallokation am Kapitalmarkt verbunden sein könnten. Wenn es im Jahr 2008 zu einer Förderung der Riester-Rente in Höhe von 4% des Einkommens kommt und wenn dazu zusätzlich noch eine Kapitaldeckung bei der Krankenversicherung eingeführt würde, bei der Sätze von bis zu 3% diskutiert werden³, könnten auf diese Weise bis zu 70% der gesamten privaten Ersparnis in Anspruch genommen werden.

Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze und der Versicherungspflichtgrenze

Unvereinbar mit den hier aufgestellten Prinzipien ist auch die jetzt beschlossene Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze für die Rentenversicherung auf 5100 Euro sowie der Versicherungspflichtgrenze der Krankenversicherung auf 3825 Euro.

Bei der Rentenversicherung bedeutet dies vor allem, dass der Staat nun noch mehr als bisher in die Sparpläne der Privaten eingreift und ihnen damit zusätzlich die Möglichkeit nimmt, ein nach individuellen Präferenzen strukturiertes Vermögen zu bilden. Problematisch ist dieser Schritt auch unter dem Aspekt der intertemporalen Äquivalenz, da er höhere Rentenleistungen in der Zukunft erfordert, ohne dass ansonsten etwas an den Verhältnissen in 20 oder 30 Jahren verändert wird. Die Belastung für die zukünftigen Generationen nimmt also zu. Nichts verdeutlicht mehr, wie inkonsistent heute im Bereich der sozialen Sicherung vorgegangen wird. Zielsetzung der Riester-Rente war es gewesen, mit enormem Aufwand Belastungen in der Gegenwart zu erhöhen, um die zukünftigen Generation zu entlasten. Genau diesen zentralen Effekt nimmt nun dieselbe rot-grüne Regierung ein Jahr später wieder zurück.

Die deutlich höhere Versicherungspflichtgrenze in der Krankenversicherung führt dazu, dass das Äquivalenzprinzip noch mehr verletzt wird, als das bisher

schon der Fall ist. Wenn die Finanzprobleme der gesetzlichen Krankenkassen auf kurze Sicht zusätzliche Mittel unumgänglich machen, dann wäre hier ein Bundeszuschuss analog zur Rentenversicherung die bei weitem bessere Lösung. Dies gilt um so mehr, als eine höhere Pflichtgrenze die Situation der privaten Krankenkassen erschwert, die derzeit mit der Schwäche am Aktienmarkt schon genug Probleme haben. Das aus ordnungspolitischer Sicht langfristig anzustrebende Ziel einer umfassenden Privatisierung der Krankenversicherung wird so noch schwerer zu realisieren sein, als dies bisher schon der Fall ist.

Auch wenn sich die Menschen kurzfristig gegen eine solche höhere indirekte Besteuerung kaum wehren können, auf längere Sicht werden so die Anreize für ein Ausweichen in nicht-versicherungspflichtige Erwerbsformen weiter erhöht. Das Risiko, dass die guten Risiken abwandern und die Schraube der Beitragssätze immer mehr angezogen werden muss, bis sie ganz durchdreht, nimmt somit weiter zu.

Zusammenfassung

Worauf es heute neben allen Reformfordernissen im Detail vor allem ankommt, ist ein Bauplan für das große Gebäude unserer sozialen Sicherheit, der dessen Stabilität in Anbetracht der aktuellen Probleme wie auch der Herausforderungen der Zukunft gewährleistet. Die wesentlichen Prinzipien für seine Statik sind ebenso einfach wie eindeutig. Sie bieten eine klare und konsistente langfristige Orientierung für alle Einzelmaßnahmen im Bereich der sozialen Sicherungssysteme.

Erschreckend ist, dass das, was derzeit an politischen Maßnahmen und Planungen zu erkennen ist, diesen Anforderungen in keiner Weise gerecht wird. Statt die sozialen Sicherungssysteme für die Herausforderungen der Zukunft zu stärken, wird der schon deutlich erkennbare Erosionsprozess des mit vollen Abgaben belasteten abhängigen Beschäftigungsverhältnisses noch verstärkt. Da damit auch die Chancen der Geringqualifizierten auf einen vollen Arbeitsplatz weiter sinken, wird weder ein Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit geleistet noch zur Lösung der Zukunftsprobleme. Was die zukünftigen Generationen vor allem benötigen ist eine gute Ausbildung und eine moderne Infrastruktur. Das durch die Arbeitslosigkeit erzwungen öffentliche Sparen hat hier schon jetzt zu erheblichen Defiziten geführt. Es wäre fatal, wenn sich dieser Prozess noch verstärken würde.

³ Vgl. Dieter Cassel, Veit Oberdieck: Kapitaldeckung bei der Gesetzlichen Rentenversicherung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 82. Jg. (2002), H. 1, S. 15-22.