



Das soziale Netz reißt

Wolfram Engels, Walter Hamm
Otmar Issing, Wernhard Möschel, Olaf Sievert
Carl Christian von Weizsäcker, Hans Willgerodt
(Kronberger Kreis)

Das soziale Netz reißt (1988)
(Band 16 der Schriften des Kronberger Kreises)

Inhalt

I.	Sozialpolitik am Abgrund	3
II.	Mechanismen der Selbstzerstörung	17
III.	Reform des Sozialsystems	20
IV.	Schluß: Die Lasten tragbar machen	26

I. Sozialpolitik am Abgrund

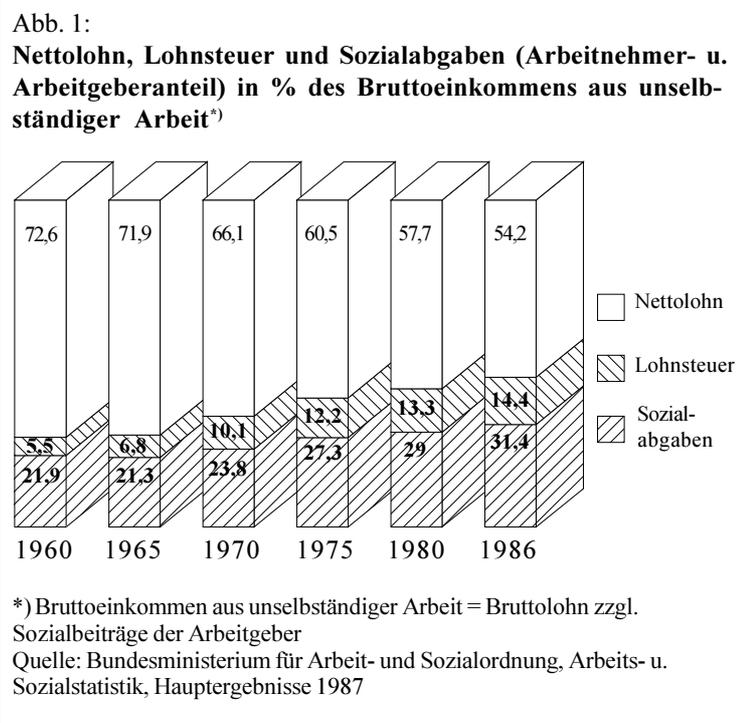
1. Ausufernde Sozialsysteme

Es gibt keine Vokabel, die in den vergangenen Jahrzehnten so viel bewirkt hat wie das unscheinbare Wort "sozial". Dieses Adjektiv, in Kombination mit Substantiven von A wie "Arbeit" bis Z wie "Zulage", durchzieht heute unseren Sprachgebrauch. Das Wörtchen "sozial" steht dabei schlechthin für gut, und was "gut" sein will, muß auf jeden Fall "sozial" erscheinen. Es ist daher nicht verwunderlich, daß der inflationäre Gebrauch der Vokabel "sozial" sich auch in politischen Regelungsmechanismen niederschlägt. Ob bei Krankheit oder im Alter, bei Invalidität oder Arbeitslosigkeit, bei Hausbau oder Miete, bei Mutterschaft oder Vermögensbildung, überall schützen und stützen kollektive Systeme der sozialen Sicherung die Bürger.

Diese Politik hat schwerwiegende Folgen. Im Jahr 1986 wurden vom Staat und privaten Stellen rund 605,7 Mrd. DM für Sozialleistungen ausgegeben. Das war knapp ein Drittel des Sozialprodukts. Pro Kopf der Wohnbevölkerung wurden im Jahr 1960 1.137,- DM für Sozialleistungen aufgewendet. Bis 1986 hat sich dieser Betrag mit 9.891,- DM fast verneunfacht. Im gleichen Zeitraum hat sich das nominale Volkseinkommen je Einwohner nur reichlich verfünffacht.

Die Tatsache, daß dieser soziale Leistungsstand teuer, wahrscheinlich zu teuer erkaufte worden ist, wird den meisten Bürgern kaum bewußt. Dies ist nicht zuletzt die Folge einer Politik, welche die Kosten der kollektiven Sicherheit zu verschleiern sucht. Durch die Spaltung der Sozialabgaben in Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge, durch die steuerfinanzierten Zuschüsse zu den Systemen der sozialen Sicherung und durch die Vielzahl von Finanztransfers wird der Eindruck vermittelt, daß soziale Leistungen nur relativ wenig kosten. Daß das um die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung erhöhte Bruttoeinkommen eines Durchschnittsverdieners heute mit mehr als 31% zur Finanzierung kollektiver Aufgaben im Bereich der Systeme der sozialen Sicherung herangezogen wird, ist nur wenigen bekannt (siehe Abbildung 1).

Bisher haben Sozialpolitiker aller Parteien den Sozialstaat ausgebaut und möglichst alle Bürger in möglichst vielen Lebenslagen möglichst umfassend versorgen wollen, obwohl sich die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen seit Einführung der kollektiven Sicherungssysteme nachhaltig zum Besseren verändert haben: Der Lebensstandard der Bürger war noch nie so hoch wie heute. Gleichzeitig scheinen die Bürger die hilfsbedürftigsten und unselbständigsten seit vielen Generationen zu sein. Zu diesem Schluß muß man jedenfalls kommen, wenn der Bevölkerungsanteil der Bürger, die heute Zwangsmitglieder der Systeme der sozialen Sicherung sind, mit dem entsprechenden Anteil zur letzten Jahrhundertwende verglichen wird. Obwohl die weitaus meisten der bundesdeutschen Haushalte heute in der Lage wären, Lebensrisiken in eigener Verantwortung zu tragen, ist der Staat immer noch ängstlich darauf bedacht, sie vor jeder selbstverantwortlichen Sicherung gegen Risiken zu schützen, mit der Folge, daß Freiräume und Leistungswille ungebührlich eingeschränkt werden. Vergessen wird dabei, daß staatliche Systeme nicht mehr leisten können, als durch den Leistungswillen und die Leistungsfähigkeit der Bürger ermöglicht wird. Dieser Widerspruch einer Politik, die einerseits die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Bürger sichern und erweitern will, diese aber andererseits durch den Aus-



bau der kollektiven Sicherungssysteme immer mehr eingeschränkt, muß beseitigt werden.

1.1 Entwicklung der Altersvorsorge: Rückblick und Ausblick

Von den drei traditionellen Säulen der Altersvorsorge – der staatlichen, der betrieblichen und der privaten – trägt die staatliche das größte Gewicht. Sie stellt mit ihren drei Subsystemen – der Rentenversicherung, der Zusatzversorgung für die im öffentlichen Dienst Beschäftigten und der Beamtenversorgung – heute die Hauptsicherung für das Alter dar, während die betriebliche und die private Vorsorge dieses System bisher nur ergänzen.

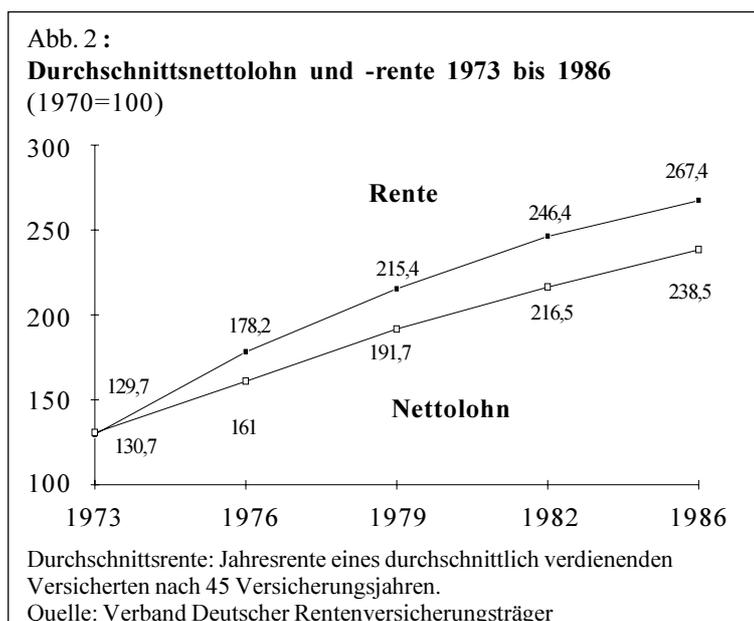
Von den rund 233 Mrd. DM an Leistungen für die Alters- und Hinterbliebenenversorgung (Gesetzliche Rentenversicherung, Beamtenpensionen, berufsständische Versorgungswerke u.a.) im Jahre 1986 entfielen rund 182 Mrd. DM bzw. knapp 80% auf die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung. Nach der Erhebung von 1985 umfaßt sie 21,2 Mio. Pflichtversicherte, also praktisch alle erwerbstätigen Arbeiter und Angestellten. Mit denen, die daraus einen Anspruch auf Hinterbliebenenversorgung ableiten, erwarten über 90% der Bevölkerung eine Altersversorgung aus der gesetzlichen Rentenversicherung.

Die gesetzliche Rentenversicherung umfaßt derzeit nicht nur einen größeren Teil der Bevölkerung als früher; ihre Leistungsbezieher, d.h. die Rentner, haben auch an der allgemeinen Wohlstandssteigerung stärker teilgenommen als die arbeitende Bevölkerung (siehe Abbildung 2).

Diese Entwicklung hängt mit der Einführung der dynamischen Rente im Jahre 1957 zusammen. Nach der damals festgelegten und in ihrer Struktur seither unveränderten Rentenformel richtet sich die zu zahlende individuelle Rente bei Rentenbeginn nicht nur nach den gezahlten Beiträgen und Versicherungsjahren, sondern auch nach der Entwicklung der durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelte. Steigt nun, wie in der Vergangenheit geschehen, die Belastung der Erwerbstätigeneinkommen mit Steuern und Sozialabgaben, so führt die Bruttohonorarorientierung dazu, daß die verfügbaren Arbeitseinkommen weniger steigen als die

Renten. Denn für Renten sind in der Regel keine Steuern zu entrichten. Dieser Bruttohonorarorientierung folgten bis 1977 auch die laufenden, im Bestand befindlichen Renten. Seit dieser Zeit ist der Gesetzgeber von der strengen bruttohonorarorientierten Anpassung der Renten mehrmals abgewichen. Durch eine Reihe von Maßnahmen – u.a. Verschiebung der jährlichen Rentenanpassung, von der tatsächlichen Entgeltentwicklung abweichende Anpassungssätze und die Einführung einer zunehmenden Eigenbeteiligung der Rentner an ihrer Krankenversicherung – hat er die Entwicklung des Rentenniveaus beeinflusst. Ohne diese Eingriffe hätte das Netto-Standard-Rentenniveau, also das Verhältnis von Nettodurchschnittsrente nach 45 Versicherungsjahren und durchschnittlichem Nettoentgelt, 1986 89,5% statt 71,6% betragen. Aber auch ein Rentenniveau von 71,6% stellt, gemessen an den 63,9% von 1970, eine überdurchschnittliche Teilhabe der Rentner an der Wohlstandssteigerung dar.

Für die Entwicklung der Ausgaben der Rentenversicherung war von großer Bedeutung, daß abgesehen von den oben erwähnten Vorsichtsmaßnahmen auch die Anpassung der schon laufenden Renten fast durchweg nach dem Trend der Bruttolöhne vorgenommen wurde, auch als dieser größer war als der der Nettolöhne. Welches Gewicht diese Rentenanpassung für die Rentenausgaben hat, wird aus einer Beispielsrechnung des Versicherungsmathematikers Georg Heubeck deutlich: Wenn die Rente eines Mannes im Alter von 63 Jahren einsetzt, wird sie im Durchschnitt voraussichtlich insgesamt 17 Jahre für den Mann und weitere acht Jahre zu 60% für die mit gewisser Wahrscheinlichkeit über-

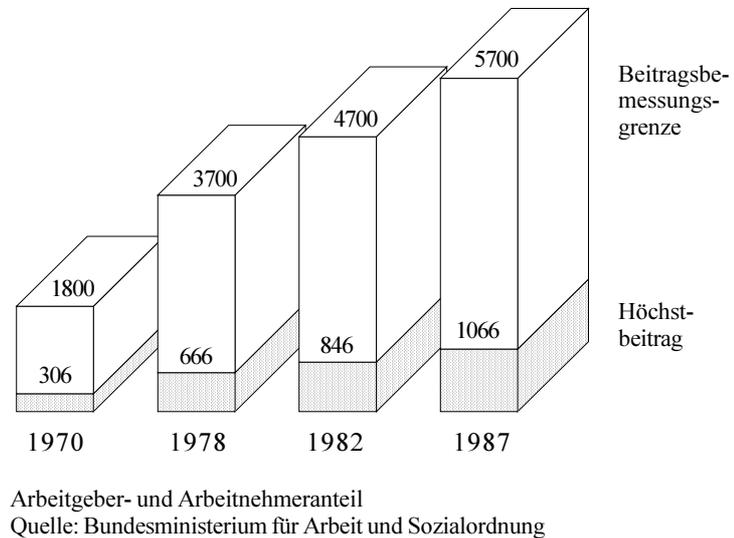


lebende Ehefrau bezahlt. Das sind zusammen 25 Jahre. Wird zur Vereinfachung die 60%ige Witwenrente auf volle 100% hochgerechnet, so ist die nominelle Jahresrente für Mann und Frau 21,5 Jahre zu zahlen. Bei einer jährlichen Anpassung der Rente um 2% würden die Rentenausgaben bei unveränderter Lebenszeit statt dem 21,5fachen das 28,1fache der ersten Jahresrente ausmachen. Bei vierprozentiger Anpassung steigt die Zahl der Anfangsjahresrenten schon auf 37,9 und bei sechsprozentiger Anpassung betragen die Rentenausgaben sogar 52,5 Anfangsjahresrenten.

Obwohl die Beiträge durch die Anhebung der Beitragssätze und der Bemessungsgrenzen in der Vergangenheit stark gestiegen sind (siehe Abbildung 3), war die Rentenversicherung für die meisten Erwerbstätigen bisher ein gutes Geschäft: Nach Berechnungen des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger hätten beim Rentenzugang 1981 die tatsächlich in der Vergangenheit entrichteten Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge bei verzinslicher Ansammlung und unter Berücksichtigung der für vorzeitige Invaliditätsfälle und Witwenrenten benötigten Teile im Durchschnitt nur für eine Altersrente von etwa 74% der tatsächlich gewährten Rente gereicht. Andere Berechnungen – wie z.B. die des Versicherungsmathematikers Heubeck – veranschlagen diese "Eigenfinanzierungsquote" für Anfang der 80er Jahre nur auf ein Drittel der tatsächlich gewährten Rente. Obwohl sich wegen der zwischenzeitlich gestiegenen Beitragssätze und der reduzierten Anpassung in den letzten Jahren diese "Eigenfinanzierungsquote" erhöht hat, dürfte die Differenz zwischen Eigenfinanzierung und tatsächlicher Rente auch noch heute beträchtlich sein.

Überdies wird das Verhältnis zwischen Beitragsleistungen und Rente für einen Rentner um so günstiger, je früher er in Rente geht. Bei Inanspruchnahme einer vorgezogenen Rente zahlt der Versicherte weniger lang Beiträge und bezieht entsprechend länger Rente. Beide Faktoren werden aber bisher bei der Festsetzung der Rentenhöhe nur ungenügend berücksichtigt. Entsprechend hat der Trend zum frühen Renteneintritt nach Einführung der flexiblen Altersgrenze im Jahre 1972 drastisch zugenommen: Von den Männern des Jahrganges 1906 (also vor Einführung der flexiblen Altersgrenze) gingen noch 60% mit dem 65. Lebensjahr –

Abb. 3 :
Monatliche Beitragsbemessungsgrenzen und Höchstbeiträge in der Rentenversicherung 1970 bis 1987 (in DM)



also bei Erreichen des "normalen" Rentenalters – in Rente. Von den Männern des Jahrganges 1910 (also nach Einführung der flexiblen Altersgrenze) waren es nicht einmal mehr 40%. Während sich dieser Trend zum früheren Renteneintritt bei den Männern von Jahrgang zu Jahrgang verstärkt hat, verlief der Trend bei den Frauen etwas gemäßiger, da sie schon seit 1957 generell die Möglichkeit hatten, ab dem 60. Lebensjahr eine Rente zu beziehen. Sowohl diese Vorverlegung des Rentenzugangsalters als auch die Verlängerung der Lebensdauer haben die Rentenbezugszeiten erhöht. So betrug die mittlere Lebenserwartung der 60jährigen Männer 1960/62 15,5 Jahre, 1982/84 lag sie bereits bei 16,8 Jahren. Die entsprechenden Werte bei den Frauen betragen 18,5 bzw. 21,2 Jahre.

Aufgrund der erheblichen Leistungsausweitungen gerieten die Rentenversicherungsträger in finanzielle Schwierigkeiten. Die Finanzreserven, die 1973 noch für 9,4 Monatsausgaben reichten, schrumpften bis 1987 auf 1,8 Monate. Die Schwierigkeiten wurden zeitweise überspielt, weil die Rentenversicherung Selbständige zu günstigen Bedingungen aufnahm. Das erhöhte zunächst einmal die Einnahmen, denen erst viel später Ausgaben gegenüberstehen. Auf diese Weise wurde gewissermaßen eine Hypothek auf die Zukunft aufgenommen, die Einzahlung aber sofort konsumiert.

Die Verschlechterung der finanziellen Situation trat ein, als die Altersstruktur noch relativ günstig war. Die Fähigkeit der Rentenversicherung, ihren bisherigen

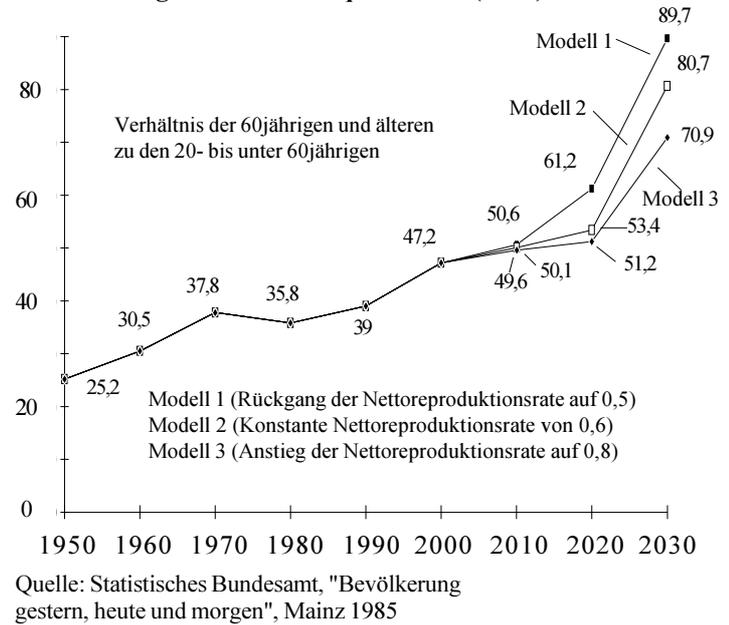
Verpflichtungen ohne Abstriche in Zukunft auch weiter nachzukommen, wird davon abhängen, wie sich das Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Rentnern entwickelt, und davon, welche Steigerung der Beitragssätze die Erwerbstätigen hinzunehmen bereit sind. Bis zur Jahrtausendwende, für die schon eine genaue Vorausberechnung möglich ist, wird sich die Altersstruktur noch nicht dramatisch verschlechtern. Von dieser Veränderung der Altersstruktur würden dann keine erheblichen zusätzlichen Belastungen ausgehen, wenn das normale Pensionsalter heute noch und auch weiterhin bei 65 Jahren läge: Auf 1.000 erwerbsfähige Bürger im Alter von 20 bis unter 65 Jahren entfallen heute 243 Bürger, die 65 Jahre und älter sind. Dieses Verhältnis verschiebt sich bis zum Jahre 2000 auf 1.000 zu 282. Eine wesentlich stärkere Verschlechterung des Verhältnisses zwischen Erwerbsfähigen und Älteren tritt allerdings dann ein, wenn generell schon die Sechzigjährigen Rentenbezieher werden: Dann müssen an der Jahrtausendwende 1.000 Erwerbsfähige 472 Rentner ernähren (siehe Abbildung 4).

Bevölkerungsprognosen über sehr lange Zeiträume sind wegen der damit verbundenen Annahmen, wie z.B. über die Geburtenhäufigkeit, die Wanderungsbewegungen und die Sterblichkeit, mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Alle vorhandenen Prognosen deuten aber darauf hin, daß ab der Jahrtausendwende die Relation der Sechzigjährigen und Älteren zu den Zwanzig- bis unter Sechzigjährigen stark ansteigen wird. So ist z.B. je nach den Annahmen über die Geburtenhäufigkeit nach Prognosen des Statistischen Bundesamtes damit zu rechnen, daß im Jahre 2030 der Alterslastquotient zwischen 70,9% und 89,7% liegt (siehe Abbildung 4). Zwar ist nicht auszuschließen, daß in Zukunft die Geburtenhäufigkeit konstant bleibt oder sogar ansteigt (Modell 1 und 3), wie auch in Berechnungen des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR)¹⁾ unterstellt wird, aber der wahrscheinliche Fall ist das nicht. Seit über 20 Jahren nimmt die Geburtenhäufigkeit ab, und es sind keine Veränderungen der Bedingungen in Sicht, die diese Entwicklung umkehren könnten. Daher wäre ein Alterslastquotient von 89,7% nicht der unwahrscheinlichste Fall.

Noch ungünstiger stellt sich die Perspektive der gesetzlichen Altersversicherung dar, wenn man die An-

Abb. 4 :

Veränderung des Alterslastquotienten (in %)



zahl der Beitragszahler mit der Anzahl der jeweils zu versorgenden Rentner vergleicht. Nach Vorausschätzungen des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) wird sich der Rentnerquotient (Zahl der Rentner in Relation zu den Beitragszahlern) von derzeit 488 Rentnern zu 1.000 Beitragszahlern auf 1.122 zu 1.000 im Jahre 2030 erhöhen.

Diese Abhängigkeit von der Bevölkerungsentwicklung ist nicht schicksalhaft und unvorhersehbar über das Altersvorsorgesystem hereingebrochen. Schon seit langem ist bekannt, daß es so wie in der Vergangenheit nicht weitergehen kann. Seit 1964 ist die Nettoreproduktionsrate²⁾ von 1,17 auf 0,6 gefallen. Die ersten genaueren Projektionen für die gesetzliche Rentenversicherung wurden 1975 aufgestellt. Seitdem sind sie von Jahr zu Jahr nach unten korrigiert worden. Die jüngste Projektion des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR)³⁾ kommt zu dem Schluß, daß bei Beibehaltung des geltenden Rechts und damit auch bei Aufrechterhaltung des gegenwärtigen Rentenniveaus bis zum Jahre 2030 – je nach unterstellter

- 1) "Zur langfristigen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung", Gutachten der Kommission des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger, Juni 1987
- 2) Eine Nettoreproduktionsrate von 1 bedeutet, daß die Frauen im Alter von 15 bis 45 so viele Töchter, daß die Müttergeneration zahlenmäßig voll ersetzt wird.
- 3) "Zur langfristigen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung", a.a.O.

günstiger oder ungünstiger wirtschaftlicher Entwicklung – die Beitragssätze von derzeit 18,7% auf 36,7% bis 41,7% der Bruttolöhne steigen müßten.

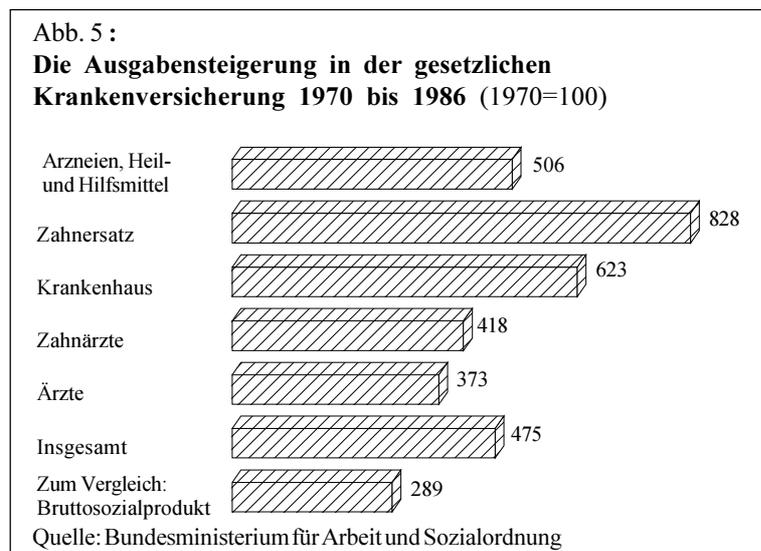
Um derartig hohe Beitragssätze zu vermeiden, schlägt der VDR vor, die Mehrkosten "ausgewogen" auf Beitragszahler, Rentner und Bund zu verteilen. Nach seinen Vorstellungen sollen 70% der Mehrbelastung auf die Rentner und Beitragszahler entfallen: Durch veränderte Anpassung der Renten an die wirtschaftliche Entwicklung, die Neuregelung beitragsloser Zeiten und die Verlängerung der Lebensarbeitszeit nach der Jahrtausendwende sowie durch höhere Beitragssätze (je nach unterstellter wirtschaftlicher Entwicklung 26,6% bis 28,8% im Jahre 2030) soll ein weiteres Auseinanderklaffen der Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben verhindert werden. Rund 30% der Mehrbelastung sollen auf den Bund entfallen. Sein Zuschuß zu den Rentenausgaben soll von derzeit 17,7% auf 20% erhöht und entsprechend der Entwicklung der Rentenausgaben und des Beitragssatzes fortgeschrieben werden.

Obwohl die Formel von der gleichmäßigen Lastenverteilung auf Beitragszahler, Rentner und Steuerzahler sehr griffig ist, wird nach den Berechnungen des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger selbst die Mehrbelastung der Beitragszahler durch die Reform fast doppelt so hoch ausfallen wie die der Rentner. Überdies besteht das, was als Mehrbelastung der Rentner angegeben wird, zum größten Teil darin, daß künftig die Renten nur noch im Ausmaß der Nettoeinkommensentwicklung der Erwerbstätigen steigen sollen, daß also die Rentner in Zukunft nicht stärker an der allgemeinen Wohlstandsentwicklung teilhaben als die Erwerbstätigen. Hinzu kommt, daß es mit der ein-

maligen Erhöhung des Bundeszuschusses auf 20% nicht getan ist. Nach der Formel des VDR müßte der Bundeszuschuß bis zum Jahre 2015 auf 25,1% und bis zum Jahre 2030 auf 30,3% der Rentenausgaben steigen. Das entspräche in den Jahren 2015 und 2030 jeweils einem Zuschuß von 186 Mrd. DM bzw. 502 Mrd. DM. Ein Zuschuß von 502 Mrd. DM würde, gemessen an dem für das Jahr 2030 prognostizierten nominalen Sozialprodukt, einen Anteil von 4,5% darstellen. Im Jahre 1986 lag der Anteil des Bundeszuschusses am Bruttosozialprodukt bei 1,3%. Eine derartige Anhebung des Bundeszuschusses läßt sich nicht ohne Steuererhöhungen realisieren. Da 90% der Steuerzahler gleichzeitig Mitglied der gesetzlichen Rentenversicherung sind, läuft dieser Vorschlag darauf hinaus, ihnen einen weiteren Teil der Mehrbelastung in Form von Steuererhöhungen zu präsentieren.

Damit werden die Anpassungslasten in erster Linie denjenigen Erwerbstätigen aufgebürdet, die nach Beginn einer solchen Reform erst in das Erwerbsleben eintreten, während die Belastung der Rentner und der dann älteren Erwerbstätigen relativ gering bleibt. Anders ausgedrückt: Während sich die Beitragsleistungen der heutigen Rentner – versicherungsmathematisch gerechnet – im Durchschnitt stärker verzinst haben als Anlagen am Kapitalmarkt, müssen die nach Beginn einer solchen Reform in das Erwerbsleben Eintretenden damit rechnen, daß ihre gesamten Leistungen für die Rentenversicherung (Beiträge und Steueranteil) eine geringere Verzinsung erzielen als am Kapitalmarkt.

Überdies beruht das Modell des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger selbst für die unterstellte ungünstigste Entwicklung in der Rentenversicherung auf relativ optimistischen Annahmen über die Geburtenhäufigkeit und über die wirtschaftlichen Entwicklungslinien, wie z.B. die des Arbeitsmarktes, die der wirtschaftlichen Wachstumsraten und die der gesamten Abgabenquote. Sind die Entwicklungen ungünstiger als angenommen oder kann der erforderliche Bundeszuschuß nicht aufgebracht werden, was wahrscheinlich ist, so ist der Rentenanspruch der jüngeren Erwerbstätigen noch viel weniger wert. Das Modell verstößt daher gegen den obersten Grundsatz jeglicher Rentenreform, daß nämlich das System als Ganzes sicher sein muß.



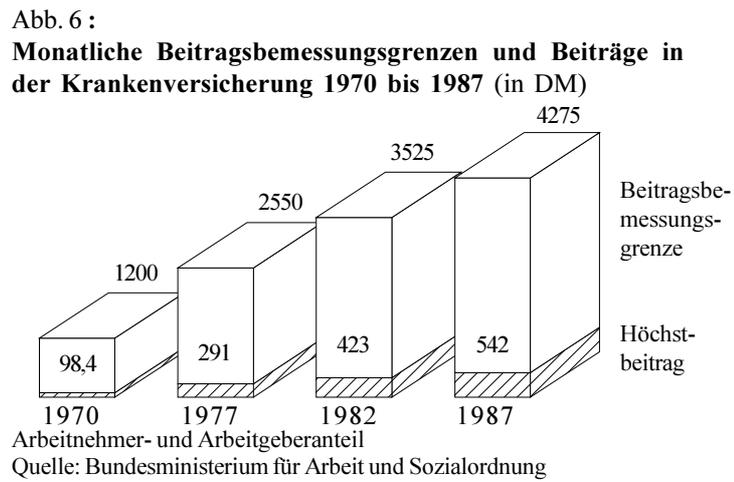
1.2 Die gesetzliche Krankenversicherung: Ein Dauerpatient

Rund 90% der Bevölkerung sind unmittelbar als krankenversicherte Arbeitnehmer oder mittelbar als mitversicherte Familienangehörige gegenüber den gesetzlichen Krankenkassen anspruchsberechtigt. Das Ausgabenvolumen dieser Krankenkassen ist von 3,75 Mrd. DM im Jahre 1955 über 25,2 Mrd. DM im Jahre 1970 auf 119,6 Mrd. DM im Jahre 1986 gestiegen. Das entspricht einer Steigerung von 375% seit 1970. Im gleichen Zeitraum hat das Bruttosozialprodukt nur um 189% zugenommen (siehe Abbildung 5).

Um solche Ausgabensteigerungen finanzieren zu können, mußten von 1970 bis 1987 die Beitragssätze von durchschnittlich 8,2% auf 12,7% des beitragspflichtigen Einkommens angehoben werden und die monatlichen Beitragsbemessungsgrenzen des Einkommens von 1.200,- DM auf 4.275,- DM steigen (siehe Abbildung 6). Dabei zeigt dieser Beitrag nur einen Teil der Lasten des Gesundheitssystems an, die von den Arbeitnehmern zu tragen sind.

Wird alles zusammengezählt, was dieses System den Arbeitnehmer kostet, weil es letztlich von seinem Lohnpotential abgezogen wird – sein eigener Beitrag, der Arbeitgeberbeitrag, die Kosten der Lohnfortzahlung für die Unternehmen (1986 rund 41 Mrd. DM) und die über Steuern finanzierten Gesundheitsleistungen –, so muß ein Arbeitnehmer heute schon weitaus mehr als den durchschnittlichen Beitragssatz von 12,7% des Bruttolohnes für das Gesundheitssystem aufwenden.

Gegen eine weitere Steigerung der für die Gesundheit getätigten Aufwendungen bestünden keine Bedenken, wenn diese, wie in jedem Wettbewerbsmarkt, auf der freien und selbstverantwortlichen Entscheidung der Konsumenten beruhte. Das ist aber im bundesdeutschen Gesundheitswesen, soweit es durch die gesetzliche Krankenversicherung abgedeckt wird, nicht der Fall. Staatliche Organe bestimmen, welche Leistungen dem Versicherten zum Nulltarif von seiner Krankenkasse bezahlt werden. Die Nachfrager von Leistungen, die Patienten, sind mit den unmittelbaren Zahlern der Leistungen, den Krankenkassen, nicht identisch. Und die Anbieter von Leistungen, die Ärzte und Krankenhäuser, bestimmen im wesentlichen Art und Menge der zu konsumierenden Leistungen, ohne daß ein Anreiz zu kostenbewußtem Umgang mit den Krankenkassenbei-



trägen bestünde.

Aufgrund dieser Systemmerkmale sind im gegenwärtigen Gesundheitssystem alle Beteiligten – Patienten, Ärzte, Krankenhäuser, Krankenkassen, pharmazeutische Industrie – fehlmotiviert und haben kaum Anreize zu ausgabensparendem Verhalten. Manche Versicherten lassen sich gerne krankschreiben, auch wenn sie nicht ernsthaft krank sind. Der Arzt, der diesem Wunsch widersteht, hat mit Einkommenseinbußen zu rechnen. Zudem muß der Arzt dem in Wirklichkeit nicht-kranken Patienten aus Gründen der Vorsicht zunächst Glauben schenken, ihn untersuchen und damit Leistungen zu Lasten der Krankenkassen erbringen. Die Krankenhäuser wiederum haben wegen des Kostendeckungsprinzips, das im Grundsatz auch nach der Krankenhausfinanzierungsreform von 1984 beibehalten wurde, wenig Interesse an einer wirtschaftlicheren Betriebsführung. Einige Krankenkassen versuchen ihrerseits, sich mit höheren Leistungen für die freiwillig Versicherten bei steigenden Beitragssätzen gegenseitig zu übertreffen. Die Nachfrage nach verordneten Medikamenten ist wegen fehlender Anreize bei Ärzten und Versicherten wenig preispfindlich; oft wird der Wettbewerb über hohe Vertriebs- und Werbungskosten ausgetragen.

Die Folge davon war und ist eine immer weiter steigende Inanspruchnahme der Solidarkassen. Um dem entgegenzuwirken, griff der Staat in immer kürzeren Abständen ein. Doch seine Maßnahmen zur Kostendämpfung haben den bürokratischen Regelungsmechanismus noch komplizierter gemacht. Ein nachhaltiger Erfolg blieb diesen Interventionen versagt, weil sie es bei einem System beließen, das elementare menschliche Antriebskräfte verkennt und wirtschaftliche Mechanismen außer acht läßt.

Sicherlich sind die beklagten Ausgabensteigerungen nicht nur Folge systembedingter Unwirtschaftlichkeit. Gestiegene Lebenserwartung, wachsender Lebensstandard und medizinischer Fortschritt kommen als weitere, wenig beeinflussbare Ursachen für den wachsenden Bedarf an Gesundheitsleistungen hinzu. Um so wichtiger ist es, die tieferen, beeinflussbaren Ursachen der Unwirtschaftlichkeit aufzuspüren und zu beseitigen.

Der derzeit vorgelegte Reformplan des Bundesarbeitsministeriums leistet dies allenfalls teilweise. Er sieht vor, daß die Krankenkassen bei ihren bisherigen Aufgaben um etwa 14,5 Mrd. DM entlastet werden. Die Hälfte dieser Einsparungen soll freilich in neu zu übernehmende Leistungen fließen: in die Unterstützung der häuslichen Pflege und den Ausbau der Gesundheitsvorsorge. Die andere Hälfte soll zu einer Senkung des Beitragssatzes führen, die rechnerisch bei 0,7 Prozentpunkten (von durchschnittlich 12,7%) liegt.

Um die Entlastungen herbeizuführen, sollen einige Leistungen der Krankenkassen ganz gestrichen werden (Sterbegeld, Fahrtkosten bei ambulanter Versorgung, Ausweitung der Liste von Arzneimitteln, die nicht zu Lasten der Krankenversicherungen verordnet werden dürfen). Für Zahnersatz wird der derzeitige Zuschuß für die Versicherten in Höhe von etwa 70% bis 80% auf 40% bis 60% der Gesamtkosten für notwendige zahnärztliche und zahn technische Leistungen gesenkt. Bei der ambulanten Behandlung sollen die Ausgaben durch verschärfte Kontrollen, finanzielle Vorgaben für die verordneten Leistungen und durch eine strengere Bindung der Honorare an den Grundsatz der Beitragstabilität begrenzt werden.

Ein großer Teil der Einsparungen – etwa 2 Mrd. DM jährlich – wird aus der schrittweisen Einführung von Festbeträgen für Arzneimittel erhofft. Diese Festbeträge, die gewährleisten sollen, daß die Versicherten die medizinisch notwendigen Leistungen ohne Zuzahlung erhalten, orientieren sich in ihrer Höhe an den jeweils vergleichbaren preiswerten Arzneimitteln und bringen so Elemente bedingter Selbstbeteiligung ins Spiel. Zunächst sollen 1989 Festbeträge für wirkstoffgleiche Präparate eingeführt werden. Bis 1991 sollen in dieses System auch Arzneimittel mit pharmakologisch-therapeutisch vergleichbaren Wirkstoffen und mit pharmakologisch vergleichbaren Wirkprinzipien durch einen Bundesausschuß von Ärzten und Krankenkassen einbezogen werden. Für Arzneimittel, die nicht einbezogen werden, wird ab 1991 eine prozentuale Selbstbeteiligung der Versicherten eingeführt.

Diese Reformpläne folgen überwiegend konsequent der Logik des Systems. Um die Fehlsteuerung des Verhaltens der Beteiligten zu korrigieren und um die Inanspruchnahme von Leistungen zu reduzieren, werden Leistungen aus dem Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenkassen gestrichen, neue bürokratische Regelungsmechanismen erdacht und bestehende verschärft. Eine Dämpfung der Ausgabenexpansion wird nur durch die Aussparung von Leistungen und durch die verstärkten Elemente der Selbstbeteiligung erfolgen. Die neuen Regelungsmechanismen werden mit Sicherheit dazu führen, daß die Beteiligten neue Ausweichmanöver ersinnen und damit die Dämpfungsbemühungen durchkreuzen.

Dies gilt auch für die Festbeträge bei Arzneimitteln. Ein Festbetrag ist im Prinzip nichts anderes als ein Höchstpreis für ein bestimmtes Standardmedikament. Der Versicherte erhält es auch weiterhin zum Nulltarif und damit ohne Selbstbeteiligung. Nur hinsichtlich der Medikamente, die teurer sind als das jeweilige Standardpräparat, gibt es einen Anreiz zur Sparsamkeit. Da die Ausgabensteigerungen dieses Bereiches insbesondere auf das Anwachsen der Mengen und weniger auf den Anstieg der Preise zurückzuführen sind, kann von dieser Seite kaum mit einer befriedigenden Begrenzung der Ausgabedynamik gerechnet werden. Hinzu kommt, daß sich die Pharmaunternehmen den veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen anpassen werden. Die Festbetragsregelung erfaßt nur Präparate mit "gleicher" Qualität. Neuerungen, also Qualitätsänderungen, unterliegen nicht dieser Regelung. Sie sind daher in Zukunft nicht nur Träger des therapeutischen Fortschritts, sondern lassen sich auch durch eine entsprechende Preisgestaltung zur Kompensation des Erlösdrucks einsetzen. Damit dürfte es einer Reihe von Unternehmen gelingen, den beabsichtigten Einsparungseffekt zu unterlaufen. Mehr als man heute denkt, wird es also auf die erst für die Zeit nach 1991 angekündigten Selbstbeteiligungssätze ankommen.

Gleichzeitig ist aber die Unterstützung der häuslichen Pflege in die gesetzliche Krankenversicherung einbezogen und damit ein Treibsatz für weitere Kostensteigerungen gezündet worden. Die Idee, die billige Hauspflege zu fördern, um bei der teuren, teilweise mit Sozialhilfe finanzierten Pflege in Altenpflegeheimen zu sparen, ist im Prinzip richtig. Zu beachten ist jedoch – wie in anderen Bereichen des Gesundheitswesens auch – das Problem des Mißbrauchs: Da Pflegebedürftigkeit ebensowenig vollkommen objektiv feststellbar ist wie Krankheit, ist damit zu rechnen, daß die Anzahl der pflegebedürftigen Personen rasch ansteigt.

Zu befürchten ist, daß sich diese Reform in die Serie der erfolglosen Bemühungen der Vergangenheit einreihet. Nach wie vor werden die Beteiligten und ihre Motivationen fehlgesteuert. Weiterhin wird überwiegend auf staatliche Reglementierung und Bevormundung statt auf Eigenverantwortung und Eigeninteresse gesetzt. Anstatt zumindest eine generelle und gleichmäßige Selbstbeteiligung für alle Kassenleistungen einzuführen und vom Sachleistungs- zum Kostenerstattungsprinzip überzugehen, wurden neue bürokratische Regelungsmechanismen ersonnen, die das System noch weiter verkrusten und noch undurchschaubarer machen werden.

Mit der geplanten Reform ist eine dauerhafte Kostendämpfung im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung nicht zu erreichen. Den wenig breit angelegten Ausgabensenkungen stehen erhebliche Leistungsverbesserungen insbesondere im Bereich der häuslichen Pflege gegenüber. Für 1991 wird in diesem Bereich mit Ausgaben in Höhe von 6,4 Mrd. DM gerechnet. Da hier aber eine starke Expansion zu erwarten ist und da die Fehlmotivation und Fehlsteuerung aller Beteiligten nicht beseitigt wird, muß damit gerechnet werden, daß die Neigung, verstärkt Leistungen in Anspruch zu nehmen, in der Zukunft eher noch zunehmen wird. Der Beitragssatz für das Jahr 2000, der vom Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen auf 14,3% geschätzt wurde, dürfte daher eher über 15% liegen. Danach beschleunigt sich der Alterungsprozeß der Bevölkerung. Ein Rentner zahlt aber heute nicht nur weniger Beitrag zur Krankenversicherung als ein Erwerbstätiger; er nimmt außerdem das Gesundheitswesen etwa 2,6mal so stark in Anspruch wie jener. Nach einer Schätzung des Instituts der deutschen Wirt-

schaft bedeutet dies, daß allein aus Gründen der Altersstruktur die Beiträge bis zum Jahre 2030 um weitere 3,4 Prozentpunkte steigen müssen.

Für das Jahr 2030 schätzt der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger den Beitragssatz in der gesetzlichen Krankenversicherung auf knapp 20%. Bei dieser Schätzung wird allerdings angenommen, daß der Einfluß des Alterungsprozesses auf den Beitragssatz durch die Anhebung des Beitragssatzes der Rentner auf das Niveau der Aktiven sowie durch den Rückgang der beitragsfrei mitversicherten Familienangehörigen weitgehend kompensiert wird. Dabei ist zunächst zu beachten, daß eine Erhöhung des Beitragssatzes der Rentner letztendlich nur eine Verschiebung der Lasten zu den Rentnern bedeutet und damit die Last insgesamt nicht schmälert. Auch der Rückgang der beitragsfrei mitversicherten Familienangehörigen (hauptsächlich die unter Zwanzigjährigen) wird den Einfluß des Alterungsprozesses auf den Beitragssatz nicht wesentlich verringern können. Bis zum Jahre 2030 wird sich die Alterslastquote (Verhältnis der Sechzigjährigen und Älteren zu den Zwanzig- bis unter Sechzigjährigen) mehr als verdoppeln, während die Jugendquote (Verhältnis der unter Zwanzigjährigen zu den Zwanzig- bis unter Sechzigjährigen) nur um ca. 7 Prozentpunkte abnimmt. Berücksichtigt man, daß die über Sechzigjährigen durchschnittlich das Vierfache an Ausgaben verursachen wie die unter Zwanzigjährigen und die Ausgaben der Rentner im Durchschnitt mehr als das Doppelte ihres Beitrages betragen, so ist bei unveränderten Rahmenbedingungen damit zu rechnen, daß im Jahre 2030 der Beitragssatz eher über 20% liegt.

1.3 Wachstumsbereich Sozialfürsorge



Die stärksten Ausgabensteigerungen hat es in den letzten Jahren im Bereich der Sozialfürsorge gegeben (siehe Abbildung 7). Zur Erklärung wird meistens darauf verwiesen, daß die Anzahl der Langzeitarbeitslosen, die nach Ablauf des Arbeitslosengeldes auf Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe angewiesen sind, zugenommen habe. Doch wird damit nur der kleinere Teil der explosiven Ausgabensteigerung erklärt.

Die Sozialhilfe richtet sich nach den sogenannten Regelsätzen: Sie betragen – beispielsweise in Frankfurt – für den Haushaltsvorstand 408,- DM im Monat, für die Ehefrau 320,- DM und für Kinder im Alter bis zu 20 Jahren 180,- DM

bis 360,- DM. Weiterhin werden von einem örtlichen Sozialhilfeträger für eine vierköpfige Familie Mietkosten (netto) in Höhe von bis zu 815,- DM und Kosten für die Umlage (z.B. Heizkosten) bis zu 260,- getragen. Für eine Familie mit zwei in der Ausbildung befindlichen Kindern im Alter von 12 und 17 Jahren ergibt sich nach dem Bundessozialhilfegesetz eine monatliche Leistung von 2.435,- DM. Dabei sind besondere Hilfen für Gesundheitskosten und Fahrtkosten oder Leistungen wie Kleidergeld und Weihnachtsgeld noch nicht eingerechnet. Um das verfügbare Einkommen des Sozialhilfeempfängers zu erreichen, müßte ein alleinverdienender Arbeitnehmer mit gleichgroßer Familie rund 3.500,- DM brutto im Monat verdienen. Bei dieser Höhe der Sozialhilfesätze kommt es für viele dazu, daß sich Arbeit kaum noch lohnt, da der Nettolohn oft niedriger liegen würde als die Sozialhilfe.

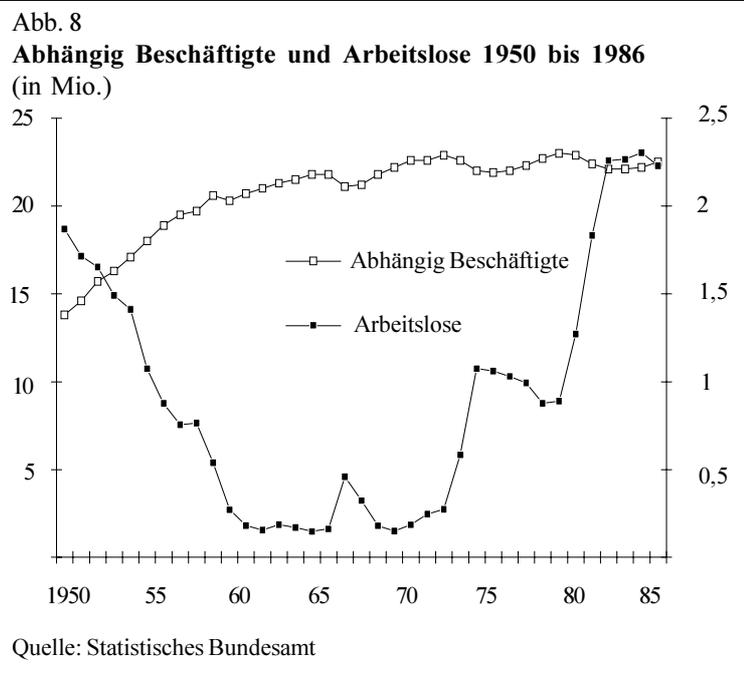
Die stärksten Kostensteigerungen hat es aber in einem anderen Bereich gegeben. Die Anzahl der Rentner, die in Altersheimen und Altenpflegeheimen leben müssen, ist erheblich gestiegen, und die Pflegekosten dieser Heime übersteigen in der Regel auch hohe Renten. Bleiben die heutigen Rahmenbedingungen erhalten, so ist abzusehen, daß die Kosten der Sozialfürsorge nicht nur weiterhin schnell, sondern sogar noch beschleunigt steigen. Das würde selbst dann gelten, wenn die Arbeitslosigkeit und die damit verbundenen Sozialhilfeaufwendungen stark zurückgingen. Noch wird der allergrößte Teil der Pflegebedürftigen in der Familie betreut. Zukünftig erreichen aber immer mehr Kinderlose das Rentenalter. Die Zunahme der Altenpflegefälle und der Kosten der Altenpflege werden daher zum entscheidenden Faktor für die Sozialhilfe. Der Anteil der Alten an der Gesamtbevölkerung wird sich in den kommenden Jahrzehnten mehr als verdoppeln, und der Anteil der Alten, die in Heimen und Pflegeheimen untergebracht werden müssen, dürfte noch stärker steigen – allein schon wegen der steigenden Anzahl an Kinderlosen.

1.4 Arbeitslosigkeit: Vollbeschäftigung in den 90er Jahren?

In Prognosen zur Gesamtbelastung der Arbeitnehmer-einkommen mit Abgaben wird regelmäßig unterstellt, daß die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung sinken

werden. In den neunziger Jahren läßt der Zustrom geburtenstarker Jahrgänge zum Arbeitsmarkt nach. Später geht die Zahl der Erwerbspersonen auch absolut kräftig zurück. Der demographische Faktor läßt – für sich allein genommen – rein rechnerisch Vollbeschäftigung bis Mitte der neunziger Jahre erwarten.

Dabei sollte jedoch nicht übersehen werden, daß die demographische Entwicklung allenfalls nur ein Faktor unter mehreren ist, von denen die Beschäftigung abhängt. So wuchs die Bevölkerung der Bundesrepublik von 1946 bis 1965 von 48 auf 62 Millionen. Gleichzeitig ging die Anzahl der Arbeitslosen drastisch zurück: Von über 10% im Jahre 1950 auf rund 1% der abhängigen Erwerbstätigen im Jahre 1965. Ähnliches



konnte im vergangenen Jahrzehnt in den Vereinigten Staaten beobachtet werden.

In der Bundesrepublik wurde die Arbeitslosigkeit nach der Rezession von 1967 innerhalb eines Aufschwungjahres beseitigt. Nach der Rezession von 1975 ging die Arbeitslosigkeit in den Jahren 1976 bis 1979 immerhin noch deutlich zurück. Im Aufschwung seit Herbst 1982 dagegen nahm sie kaum mehr ab (siehe Abbildung 8). Die hohe Arbeitslosigkeit ist längst keine Konjunkturerscheinung mehr. Sie ist vielmehr Ausdruck einer schweren Fehlkoordination am Arbeitsmarkt. So ist zu befürchten, daß die nächste Rezession

bei einem Sockel von über 2 Millionen Arbeitslosen einsetzt.

Die Beschäftigung hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab.⁴⁾ Wie auf anderen Märkten gilt auch am Arbeitsmarkt der elementare Zusammenhang: Je höher der Preis, desto geringer die Nachfrage. Der Bedarf an zu leistender Arbeit ist niemals knapp wie Rohöl, Gold oder andere Güter. Knapp ist nur die Möglichkeit, hohe Arbeitskosten zu erwirtschaften. Wie hoch die Arbeitskosten bei Vollbeschäftigung sein können, hängt wesentlich von der Arbeitsproduktivität (d.h. der Produktion pro Arbeitsstunde) ab. Sie wird ihrerseits hauptsächlich durch die Ausstattung der Arbeitsplätze mit Realkapital (Maschinen etc.), also von den produktiven Investitionen bestimmt.

Vereinfacht ausgedrückt gibt es damit zur Erhöhung der Beschäftigung zwei Wege. Entweder wird die Arbeitsproduktivität bei gegebenen Arbeitskosten erhöht, oder die Arbeitskosten werden bei gegebener Produktivität gesenkt. Wenn sich nun in den kommenden Jahrzehnten die Arbeitskosten allein schon wegen der steigenden Sozialabgaben stark erhöhen werden, dann bedeutet das, daß selbst zur Erhaltung des derzeitigen Beschäftigungsniveaus entweder in erheblichem Maße im Inland produktiv investiert werden muß oder daß es zu einer Anpassung in der Lohnpolitik kommen muß. Ist beides nicht der Fall, so ist trotz der sinkenden Anzahl der Erwerbspersonen nicht damit zu rechnen, daß in Zukunft die Arbeitslosigkeit nennenswert zurückgeht. Es ist daher in den kommenden Jahrzehnten zwar etwas leichter, Vollbeschäftigung zu erreichen als in den 70er und 80er Jahren, aber die demographische Entwicklung allein macht Vollbeschäftigung noch nicht wahrscheinlich.

1.5 Die Entwicklung der Abgabenlast

Bleibt es bei den heutigen Rahmenbedingungen einschließlich der Höhe des Netto-Rentenniveaus, so müßte man sich auf eine nicht mehr tragbare Abgabenlast einstellen: Nach den Berechnungen des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) würden im Jahre 2030 bei Beibehaltung des derzeitigen Rechts die Beitragssätze zwischen 36,7% und 41,7% liegen. Werden im Bereich des Gesundheitswesens keine wesentlichen Kostendämpfungen erzielt, so werden im Jahre 2030 die Beitragssätze zur gesetzlichen Krankenversicherung eher über den prognostizierten 20%

des VDR liegen. Hinzu kommen die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, die unter günstigen Bedingungen etwas sinken können. Legt man hier die noch sehr günstige Projektion des VDR mit 1,1% bis 1,6% zugrunde, so könnte die Gesamtbelastung eines durchschnittlichen – um die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung erhöhten – Arbeitseinkommens mit Sozialabgaben knapp 50% betragen. In diese Rechnung sind allerdings die von den Arbeitgebern zusätzlich zu zahlenden Sozialabgaben wie z.B. die Lohnfortzahlung im Krankheitsfalle, die ja letztlich ebenfalls das Lohnpotential der Arbeitnehmer schmälern, nicht einbezogen. Weiter ist zu berücksichtigen, daß die vom VDR prognostizierten Beitragssätze noch auf relativ günstigen Annahmen beruhen. Sinkt die Geburtenhäufigkeit weiter, wird der Einfluß des Alterungsprozesses im Gesundheitswesen nicht durch den Rückgang der mitversicherten Familienangehörigen kompensiert, was wahrscheinlich ist, und kommt es nicht zu einem nennenswerten Rückgang bei der Arbeitslosigkeit, so kann nicht ausgeschlossen werden, daß die Sozialabgabenlast bis auf 60% oder mehr steigt.

Auch die Steuerbelastung muß steigen. Zum ersten kommt es zu Steuerausfällen, weil der Anteil der lohn- und einkommensteuerpflichtigen Arbeitnehmer an der Bevölkerung sinkt, und der Anteil der – im Prinzip steuerfreien – Rentner steigt. Zum zweiten erhöht sich das Volumen der Rentenausgaben relativ zum Sozialprodukt. Bleibt es selbst beim bisherigen Staatszuschuß zur Rentenversicherung von 17,7% der Rentenausgaben, so muß der absolute Betrag überproportional steigen. Drittens steht auch der Staat vor erheblichen Altersversorgungslasten bei seinen Bediensteten. Die Beamtenruhegehälter und die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst werden sich überproportional zum Sozialprodukt erhöhen. Schließlich werden die Altenpflegekosten scharf ansteigen. Auch diese Last muß teilweise über Steuern getragen werden. Dem stehen nur geringe Ersparnisse wegen der geringeren Kinderzahl gegenüber.

Um die Größenordnungen zu verdeutlichen, um die es dabei geht, kann die Altersstruktur der Bevölkerung im Jahre 2030 auf das Jahr 1987 übertragen werden. Es wird also gefragt, welche zusätzlichen Lasten die öffentlichen Haushalte im Jahre 1987 zu tragen gehabt hätten, wäre die Altersstruktur des Jahres 2030 heute schon Realität. Der Bundeszuschuß zur Rentenversicherung hätte dann um rund 30 Mrd. DM höher sein müssen; der Steuerausfall hätte zwischen 40 und 50 Mrd. DM gelegen. Die Altersversorgung der Staatsbediensteten hätte etwa weitere rund 10 Mrd. DM erfordert. Bei den Altenpflegekosten und bei den Ersparnis-

4) Siehe hierzu Kronberger Kreis (Hrsg.), "Arbeitslosigkeit – Woher sie kommt und wie man sie beheben kann", Band 5/1984

sen der öffentlichen Haushalte wegen abnehmender Kinderzahl sind nur ganz vage Schätzungen möglich. Wird angenommen, daß sich die Einflüsse gegenseitig kompensieren, so wären die öffentlichen Haushalte in dieser Rechnung 1987 mit 80 bis 90 Mrd. zusätzlich belastet gewesen. Das ist erheblich mehr als sämtliche Unternehmenssteuern im Jahre 1987 zusammen erbracht haben. Wie immer diese Steuerlast aufgebracht werden soll, sie schmälert zum überwiegenden Teil die Realeinkommen der Erwerbstätigen. Selbst wenn die äußerst optimistische Schätzung des VDR mit 20% Lohnsteuerbelastung des Bruttolohnes zugrundegelegt wird, dürfte im Jahre 2030 die Gesamtlast eines durchschnittlichen Lohnempfängers zwischen 60% und 65% des um die Arbeitgeberbeiträge erhöhten Bruttolohnes liegen. Fallen die Annahmen allerdings nur etwas ungünstiger aus als erwartet, so ist auch eine Gesamtabgabenlast von 70% nicht auszuschließen. Da die Lohnsteuer aber im Gegensatz zu den Sozialabgaben progressiv ausgestaltet ist, kann die marginale Belastung, also die Belastung einer zusätzlich verdienten Mark, bei unveränderten Rahmenbedingungen auf 80% steigen.

2. Wachstum: Rückblick und Ausblick

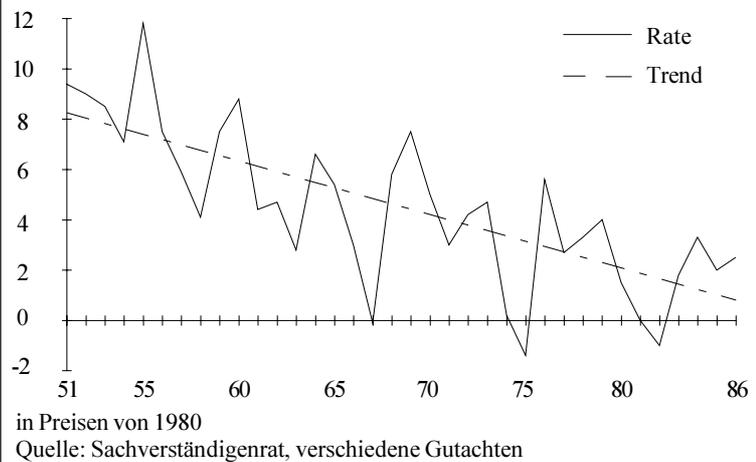
2.1 Wachstum und Sozialsystem

In der politischen Diskussion wird die Krise des Sozialsystems verharmlost. Berücksichtigt werden lediglich Einzelprobleme. Diese sind zwar schon je für sich kaum tragbar: Renten, Gesundheitskosten, Altenpflege, Sozialfürsorge, Arbeitslosigkeit. Die Wucht der Probleme liegt aber gerade darin, daß alle Systeme in ähnlicher Weise krisenhafte Entwicklungen erwarten lassen und daß diese Entwicklungen zu einer Verminderung der Realkapitalbildung, des technischen Fortschritts und damit des Wirtschaftswachstums führen können.

Schon in der Vergangenheit sind die Wachstumsraten des Bruttosozialprodukts fast kontinuierlich zurückgegangen (siehe Abbildung 9). Ursachen dafür gibt es viele. Der Staatsanteil am Sozialprodukt und der öffentliche

Abb. 9 :

Veränderung des realen Bruttosozialprodukts von 1951 bis 1986 (in %)

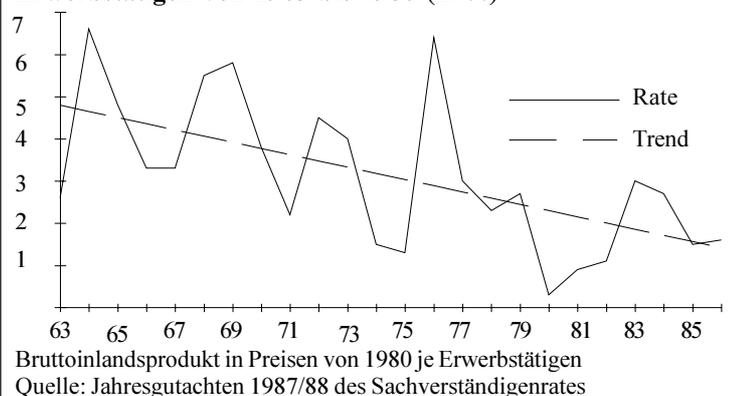


Dienst sind gegenüber Ende der 60er Jahre stark gewachsen, ohne daß in entsprechendem Umfang zusätzliche produktive Leistungen des Staates bereitgestellt worden wären. Der Strukturwandel wird behindert durch Regulierungen, Subventionen und mobilitäts-hemmende Maßnahmen. Unproduktive Aktivitäten werden künstlich am Leben erhalten, moderne und produktive Bereiche im Wachstum beeinträchtigt. Die Bürokratisierung und Verrechtlichung bindet erhebliche Kräfte. Die wichtigsten Elemente volkswirtschaftlicher Fehlsteuerung bilden allerdings wahrscheinlich die Sozialsysteme.

Die Interdependenz zwischen Finanzierbarkeit der Sozialsysteme und wirtschaftlichem Wachstum wird zu wenig beachtet. So wird in einer Studie von Prognos⁵⁾, auf die sich die Kommission des Verbandes Deutscher

Abb. 10:

Veränderung der Produktivität je Erwerbstätigen von 1963 bis 1986 (in %)



Rentenversicherungsträger bei ihrem Reformvorschlag weitgehend stützt, selbst für den Fall, den Prognos für den ungünstigsten hält, damit gerechnet, daß das Sozialprodukt der Bundesrepublik in den hält, damit gerechnet, daß das Sozialprodukt der Bundesrepublik in den kommenden fünfzig Jahren ständig weiter zunimmt, die Wachstumsraten zwar geringer werden, doch positiv bleiben. Entscheidend hierfür ist die Vorstellung, daß – im ungünstigen Fall – die Erwerbsbevölkerung nach dem Jahre 2015 um 1,5% jährlich schrumpft, aber doch ein gesamtwirtschaftlicher Produktivitätsfortschritt von etwa 2% erreichbar erscheint, also etwa so viel wie in den letzten Jahren gerade noch erzielt wurde (siehe Abbildung 10). Selbst wenn man einen so beschriebenen Spielraum für weiteres Wachstum als solchen nicht anzweifelt, muß man fragen: Ist es realistisch, darauf zu setzen, daß er genutzt wird, wenn die Menschen, die ihn nutzen sollen, dabei eine Sozillast zu tragen haben, die sie als unfair empfinden müssen und von den erwartbaren Gegenleistungen her als weit ab von ihren eigenen Interessen ansehen? Hier ist Skepsis angezeigt. Denn

- zu welchen Löhnen vor Steuern und Sozialabgaben werden die Menschen (in der offiziellen Wirtschaft) bereit sein zu arbeiten, wenn sie von einer zusätzlichen verdienten Mark 70 Pfennig oder gar noch mehr abführen müssen?
- zu welchem erwarteten Gewinn vor Steuern werden die Unternehmen unter so ungünstigen Bedingungen und entsprechend hohen Risiken Investitionen wagen, die doch die Voraussetzung dafür sind, daß es zu der Produktivitätssteigerung, die zunächst nur angenommen wurde, auch tatsächlich kommt?
- wieviel Produktion, wieviel Beschäftigung von Arbeit und Kapital werden sich bei solchermaßen forcierten Lohn- und Gewinnansprüchen in der Konkurrenz mit ausländischen Anbietern und der Schattenwirtschaft lohnen?

Was Politiker und Gesetzgeber an Sozialabgaben und Steuern für fair und zumutbar halten, ist eine Sache. Unredlich ist es, so zu tun, als wenn sie die entscheidende wäre. Entscheidend ist die Einstellung derer, auf deren Verhalten es für einen guten Ausgang letztlich ankommt. Verständliche, tief wurzelnde Einstellungen der Menschen schließen offensichtlich schon aus, für fair zu halten, daß man vom Ertrag seiner Arbeit mehr

als die Hälfte an das Gemeinwesen abgeben soll. Wieviel mehr gilt das für sieben Zehntel oder einen noch höheren Satz! Außerdem haben die Menschen Alternativen. Sie können in die Arbeitszeitverkürzung flüchten, in die Beschäftigung in der Eigenwirtschaft, in die Schattenwirtschaft, ins Ausland. Sparkapital kann man im Inland produktivitätssteigernd investieren. Man muß dies aber nicht tun. Man kann sein Geld auch im Ausland anlegen. Das staatliche Verlangen, sich zu unfairen Bedingungen an der Finanzierung unserer exzessiven Sozillast zu beteiligen, droht nach der Jahrhundertwende zu einem maßgeblichen negativen Standortfaktor der Bundesrepublik zu werden. Wer Alternativen hat, wird diese Beteiligung ablehnen. Das gilt für Kapital und Arbeit gleichermaßen. Man kann daher den Schwierigkeiten auch nicht dadurch entgehen, daß Lasten zwischen Arbeit und Kapital beliebig hin- und hergeschoben werden.

Von der wichtigen Frage des internationalen Wettbewerbs der Wirtschaftsstandorte einmal abgesehen: Die moderne, hocharbeitsteilige Wirtschaft ist, verglichen mit eigenwirtschaftlicher Tätigkeit, im allgemeinen so ergiebig, daß sie eine beträchtliche Abgabenlast trägt, aber doch keine beliebig hohe, vor allem nicht in allen ihren Bereichen. Wie soll etwa ein Handwerk existieren können, das wesentlich geringere Vorteile der Spezialisierung und Mechanisierung bietet als zum Beispiel die Herstellung von Computern, wenn es allein von seiner Abgabenlast her (nicht zu vergessen: einschließlich der Mehrwertsteuer) genötigt ist, bei seinen Dienstleistungen dreimal oder gar viermal so produktiv zu sein wie derjenige, der sich solche Dienstleistungen, notfalls mehr schlecht als recht, selbst erbringt? Hier ist die Abgabenlast schon heute zu hoch. Wenn man sie noch weiter treibt, werden weitere große Aktivitätsfelder, weil nicht mehr lohnend, aus der arbeitsteiligen Wirtschaft, jedenfalls aus dem abgabepflichtigen offiziellen Teil derselben, ausscheiden.

Der in der Prognos-Studie angesetzte Wiederanstieg der Investitionsquote in der Bundesrepublik (siehe Tabelle S.15) ist von den nicht staatlich gesetzten Produktionsbedingungen unseres Landes, insbesondere von der Qualifikation seiner Arbeitskräfte und der Bereitschaft zu sparen her, durchaus nicht unrealistisch zu nennen. Ob es dazu auch kommt, ist völlig offen. Kommt es aber nicht dazu, dann fällt auch die Vorstellung in sich zusammen, die im Trend sehr deutliche Verlangsamung des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritts lasse sich aufhalten, nachdem eine Jahresrate von etwa 2% erreicht ist. Ohnehin gibt es gegen diese Vorstellung genug Argumente der Skepsis. In den vergangenen anderthalb Jahrzehnten ver-

5) "Gesamtwirtschaftliche Entwicklungen und gesetzliche Rentenversicherung vor dem Hintergrund einer schrumpfenden Bevölkerung", Basel 1987

Entwicklung der Investitionsquote*)
in % nach Schätzung von Prognos (Preise von 1980)

	1970	1980	1984	2000	2015	2030	2040
Private Investitionen (ohne Wohnungsbau)	13,5	12,3	11,6	13,2	14,1	14,6	14,6
*) Bruttoanlageinvestitionen in Relation zum Bruttosozialprodukt Quelle: PROGNOSES, "Gesamtwirtschaftliche Entwicklungen und gesetzliche Rentenversicherung vor dem Hintergrund einer schrumpfenden Bevölkerung", Basel 1987							

dankten die Unternehmen einen Teil des Zuwachses der durchschnittlichen Produktivität dem Verdrängen weniger qualifizierter Kräfte in die Arbeitslosigkeit. Diese müßten – der Prognos-Projektion zufolge – wieder ein gegliedert werden, mit entsprechend negativem Einfluß auf die Durchschnittsproduktivität. Außerdem werden die Umweltschutzinvestitionen weiter überproportional zunehmen. Sie schaffen keinen Spielraum für vermarktbar Produktion, für individuelle Einkommen. Schließlich: Es zeugt nicht von Vorsicht, über fünfzig Jahre hinweg gleichbleibende Wachstumsraten zu unterstellen.

Vorausrechnungen zur langfristigen Entwicklung des Sozialprodukts, wie sie die Prognos-Studie bietet, bezeichnen Spielräume für potentielle Produktion. Mit solcher Produktion kann man nur dann rechnen, wenn zielbewußt die Bedingungen hergestellt werden, unter denen sie tatsächlich entsteht. Bei einem im wesentlichen unveränderten Sozialsystem halten wir es für äußerst unwahrscheinlich, wenn nicht für ausgeschlossen, daß dies gelingen kann. Aber auch umgekehrt: Die großen staatlichen Sozialleistungen sind nur so sicher wie das Volkseinkommen, aus dem sie gezahlt werden müssen. Großenteils sind sie zwar der Höhe nach mit dem Volkseinkommen einigermaßen streng gekoppelt. Aber durchgängig ist das eben nicht der Fall. So droht ein Teufelskreis sich selbst treibender Abgabensätze und sinkender Wachstumsraten. In doppeltem Sinne unverantwortlich handelt daher, wer das Versprechen von Sozialleistungen auf Regeln der Verteilung gründet, die die Entstehung des Verteilbaren gefährden, ja ausschließen.

Wie weit auch im übrigen das Wahrscheinliche hinter dem bloß Möglichen zurückbleibt, mag man sich anhand der für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zentralen Größe des Arbeitsangebots vergegenwärtigen. Viele Politiker und die meisten Gewerkschaftsführer glauben, ihrer gesamtwirtschaftlichen Verantwortung nachzukommen, wenn sie den Menschen einreden, ja diese zwingen wollen, ihre Arbeitszeit zu-

nächst auf 35, bald danach auf 30 Wochenstunden massiv zu verkürzen. Sie werden sich eindringlich fragen lassen müssen, aus welchem Volkseinkommen sie die Sozialleistungen bezahlen wollen, die konsequent zu begrenzen sie sich weigern. Es wäre kein wachsendes, sondern eher ein schrumpfendes Volkseinkommen, das den – teilweise unabhängig vom Volkseinkommen – steigenden Sozialausgaben gegenüberstünde. Auf nach-

haltige Arbeitszeitverkürzung dringen und zugleich den heute ins Erwerbsleben eintretenden Arbeitnehmern sagen, die beitragsgerechte Rente, die sie in vierzig Jahren beanspruchen werden, sei sicher, heißt die Wahrheit verhöhnern.

2.2 Szenarien 2030

Szenarien sind keine Prognosen. Sie haben den Zweck, Gefahren einer Entwicklung zu ermitteln, mit dem Ziel, das Eintreten dieser Gefahren zu verhindern. Es geht also darum, auf einen Handlungsbedarf hinzuweisen. Im Falle des Sozialsystems liegen die eigentlichen Gefahren noch in der Zukunft, Handlungsbedarf besteht aber schon jetzt. Derjenige, der heute eine Lehre antritt, muß sein Leben schon jetzt planen können. Wenn ihm der Arbeitsminister des Jahres 2020 eröffnet, daß er keine ausreichende Rente mehr bekommen kann, dann ist es für zusätzliche private Vorsorge zu spät.

Für die kommenden Probleme gibt es eine Reihe naheliegender Lösungen: So könnte die Lücke an Beitragszahlern durch einen andauernden Zuzug von Ausländern aufgefüllt werden. Wie immer man zu dieser Lösung steht, sie ist die einzige, die in zwanzig Jahren kurzfristig überhaupt noch übrig bleibt, wenn nicht in allernächster Zeit die Weichen anders gestellt werden. Allerdings ist dies eine zu schwerwiegende Entwicklung, als daß man einfach in sie hineingleiten sollte. Eine derartige Entscheidung sollte zumindest nach Abwägen des Für und Wider politisch bewußt getroffen werden.

Überdies gibt es bei dieser Lösung eine Reihe zusätzlicher Schwierigkeiten: Zum einen wird bei uns die Arbeit minderer Qualifikation zunehmend von Maschinen übernommen. Es verbleibt überwiegend Nachfrage nach qualifizierter Arbeit, und diese ist aus dem Arbeitsangebot des Auslandes kaum zu decken. Auch muß berücksichtigt werden, daß nicht alle Deutschen in der Lage sind, sich hoch zu qualifizieren, so daß auch für

sie einfache Arbeitsplätze zur Verfügung stehen müssen.

Die Konsequenz müßte heißen: deutliche Verbilligung einfacher Arbeit. Wäre aber unter solchen Umständen noch mit einem ausreichenden Zuzug ausländischer Arbeitskräfte zu rechnen, und zwar aus Ländern, aus denen man Zuzug wünscht? Die Antwort muß wohl lauten: kaum, wenn bedacht wird, daß auch bei kräftiger Auffüllung des inländischen Arbeitspotentials durch ausländische Kräfte die Soziallast hoch bleibt. Man wird sich in Europa kaum danach drängen, sich an der Finanzierung der deutschen Sozialleistungen zu beteiligen.

Besteht Einverständnis darüber, die Lücke an Beitragszahlern nicht mit Ausländern zu schließen, so könnte versucht werden, auf die Geburtenhäufigkeit bei Inländern einzuwirken. Hätte diese Politik Erfolg, so würde eine Normalisierung der Geburtenzahlen zwar die gegenwärtige wirtschaftliche Belastung der Elterngeneration erhöhen, auf lange Sicht können aber die Probleme der Sicherung der Sozialsysteme mehr oder weniger entschärft werden. Auf mittlere Sicht ist es dafür allerdings zu spät, denn die Altenlast steigt schon in einem Jahrzehnt scharf an.

Kommt es weder zu massiver Zuwanderung aus dem Ausland noch zu einem Geburtenanstieg, dann erhöhen sich ab dem Jahre 2000 kontinuierlich die Steuern und Sozialabgaben. Um diese Misere abzuwenden, wird oft vorgeschlagen, neue Finanzierungsquellen zu erschließen. Empfohlen wird meist, den Bundeszuschuß zur Rentenversicherung zu erhöhen und/oder die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung nicht mehr vom Lohn, sondern von einer anderen Bemessungsgrundlage – der Wertschöpfung oder dem Kapitalstock – zu erheben. Doch das sind nur Rezepte zur Verschleierung, nicht zur Minderung der künftigen Lasten.⁶⁾

Deutsche Unternehmen werden im Vergleich zu wichtigen anderen Industrieländern ohnehin zu hoch besteuert. Dieses Problem verschärft sich noch, weil mehrere andere Industrieländer die Unternehmensbesteuerung vermindern. Eine höhere Belastung unternehmerischer Tätigkeit würde lediglich die Abwanderung der Unternehmen ins Ausland weiter fördern. Dies würde die Arbeitnehmer viel schwerer belasten, als sie durch die vermeintliche Abgabenumschichtung selbst entlastet werden.

6) Siehe hierzu im einzelnen Kronberger Kreis, "Reform der Alterssicherung", Band 14/1987, S. 19ff.

Von welcher Seite auch immer der Sachverhalt betrachtet wird, die Last bleibt letztlich an den Erwerbstätigen hängen. Es ist faktisch unmöglich, andere Quellen zu erschließen als die persönlichen Einkommen. Mehr noch: Es wird der Bundesrepublik im internationalen Standortwettbewerb noch nicht einmal möglich sein, die gegenwärtige Höhe der Unternehmensbesteuerung auf die Dauer aufrechtzuhalten. Wenn alle anderen Quellen nichts hergeben, dann kommt es zu der geschilderten hohen Durchschnittsbelastung der Arbeitnehmerinkommen. Auf die dann noch Erwerbstätigen kommen Lasten zu, die sie so mit Sicherheit nicht zu tragen bereit sind:

- Zum ersten wird der Anreiz zur Schwarzarbeit weiter stark ansteigen. Schwarzarbeit kann mit regulärer Arbeit leicht konkurrieren, wenn es aufgrund der Abgabenlast genügt, daß die Produktivität in der Schattenwirtschaft nur bei einem Drittel oder Viertel der Produktivität in der regulären Wirtschaft liegt. Es bedarf keiner Prophetengabe vorherzusehen, daß sich unter solchen Verhältnissen sowohl die Schattenwirtschaft stark ausdehnen als auch der Mißbrauch des Sozialsystems zunehmen wird. Für viele wird es reizvoll werden, von Arbeitslosengeld oder von Sozialhilfe zu leben und nebenbei noch etwas schwarz hinzuzuverdienen. Je häufiger dieses Verhalten anzutreffen ist, je normaler es also erscheint, desto weniger halten moralische Dämme, die heute den Mißbrauch noch begrenzen. Wenn es einmal ganz üblich geworden ist, daß teilweise schwarz gearbeitet oder Schwarzarbeit in Anspruch genommen wird, dann wird auch die Strafverfolgung fast unmöglich. Straftaten, die jedermann begeht, werden nicht mehr als Straftaten empfunden. Je mehr sich aber die Schattenwirtschaft ausdehnt und je stärker das Sozialsystem ausgebeutet wird, desto höher steigen die Abgaben, und desto stärker wird wiederum der Anreiz zur Schwarzarbeit.
- Zum zweiten ist es aufgrund der oben geschilderten Entwicklung denkbar, daß das Sozialprodukt und der Bruttolohn in den kommenden Jahrzehnten langsamer wachsen als die Abgabenlast. Das würde bedeuten, daß Arbeitsplätze in der Bundesrepublik international immer unattraktiver werden. Dann könnte ein Punkt erreicht sein, daß gut ausgebildete und aktive junge Leute die Bundesrepublik verlassen, um ihr Glück im Ausland zu suchen. Je stärker wiederum die Abwanderung wird, desto höher werden die Lasten für die Zurückgebliebenen. Je höher die Lasten werden, desto reizvoller wird die Auswanderung. Niemand kann die Aktiven daran hindern, sich dem Generationenvertrag durch Ab-

wanderung zu entziehen. Je drückender ihre Last wird, desto wahrscheinlicher ist es, daß der Generationenvertrag zerbricht. Hier ist nicht die Rede von irgendwelchen künftigen, noch ungeborenen Jahrgängen. Hier geht es um eine Gefahr, die alle trifft, die heute unter dreißig Jahre alt sind.

Was immer Politiker versprechen mögen, unser gegenwärtiges Sozialsystem ist, so wie es ist, rein faktisch nicht zu halten. Wir stehen nicht vor der Wahl, ob wir unser Sozialsystem reformieren wollen. Es reformiert sich eines Tages von selbst, indem Sozialleistungen nicht mehr oder nur in sehr viel geringerem Umfang bezahlt werden können, weil die notwendigen Beiträge nicht mehr aufgebracht werden können. Die Wahl, die wir heute noch haben, ist lediglich, wann und in welcher Weise das System reformiert wird. Je später die Aufgabe in Angriff genommen wird, desto geringer werden die Wahlmöglichkeiten. Für die entscheidenden Weichenstellungen bleiben kaum mehr als zehn Jahre.

II. Mechanismen der Selbstzerstörung

Die Politik hat auf die sozialpolitische Herausforderung in verschiedener Weise reagiert. Anstatt die Ursachen der Krise zu bekämpfen, hat sie versucht, die Symptome mit administrativen Maßnahmen zu unterdrücken. Dazu gehören z.B. die Kostendämpfungsgesetze, die konzertierte Aktion im Gesundheitswesen und die Pläne zur besseren polizeilichen Bekämpfung der Schwarzarbeit. Die Erleichterung des vorzeitigen Ruhestands entlastet die Arbeitslosenstatistik, ebenso die Beschäftigung von Arbeitslosen zu Lasten des Arbeitsamtes (ABM-Maßnahmen). Die sogenannten Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung und der Staatszuschuß zur Rentenversicherung verschleiern der Bevölkerung die Kosten des Sozialsystems. Einige der derzeitigen Reformpläne laufen nicht auf eine Reform, sondern auf weitere Kostenverschiebung und damit Verschleierung hinaus: so z.B. die Anhebung des Staatszuschusses zur Rentenversicherung.

Schließlich – und das ist das Schlimmste – erweckt die Politik den Eindruck, als drohe gar keine Krise. Allenfalls gebe es hier und dort einige Schwierigkeiten, mit denen man schon fertig werde. Im Prinzip ist seit mehr als zehn Jahren bekannt, daß das Sozialsystem in immer größere Schwierigkeiten geraten wird. In dieser Zeit gab es ständig beschönigende Prognosen der politisch Verantwortlichen. Seit 1970 ist die Altersstruktur in der Rentenversicherung relativ "günstig", weil die Rentnergeneration durch den Krieg geschwächt ist.

Noch vor wenigen Jahren wurde die Beibehaltung der Bruttolohnformel zugesagt – ein Versprechen, über das heute geschwiegen wird, weil es schlicht unrealistisch war.

Jetzt ist es mit Detailreparaturen nicht mehr getan. Die Weichen müssen anders gestellt werden. Dabei müssen die Mechanismen beseitigt werden, die das System in die Selbstzerstörung treiben. Es geht nicht mehr allein um das Sozialsystem. Jede denkbare Reform entscheidet in hohem Maße auch über die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft insgesamt.

1. Mißbrauch und Gemeinwohl

Über den Wertewandel in der Gesellschaft ist in den letzten Jahren viel diskutiert und geschrieben worden. Inwieweit ein solcher stattgefunden hat, läßt sich nicht genau beantworten. Es spricht aber vieles für die Vermutung, daß Werte wie Pflichterfüllung, Fleiß, Karriere und Leistung in der Rangordnung gesunken und durch andere wie Freizeit, Genuß und Geselligkeit teilweise verdrängt worden sind. Diese Veränderungen sollen hier nicht bewertet werden. Das System der sozialen Sicherung ist jedenfalls darauf nicht vorbereitet.

Das Sozialversicherungssystem und die Sozialfürsorge sollen vor Schaden und Not bewahren. Wird der Schadensfall selbst Teil der Lebensplanung, so werden die Leistungen des Systems der sozialen Sicherung bewußt als Quelle der Einkommenserzielung eingeplant. Wird die Freizeit höher geschätzt als die Arbeitszeit, so erlaubt die Arbeitslosenversicherung derzeit, die Arbeitszeit durch sporadische Arbeitslosigkeit ohne große Einkommenseinbußen zu verkürzen. Ähnliches gilt für den Krankheitsfall.

Zuverlässige Schätzungen über einen derartigen Mißbrauch sind nicht vorhanden. Im Falle der Krankheit gibt es Anhaltspunkte. So sind die Häufung von Krankheitsfällen vor oder nach dem Wochenende oder zum Ende des Urlaubs sowie Unterschiede des Krankenstands zwischen leitenden Angestellten und gewerblichen Arbeitnehmern Indizien für diesen Mißbrauch. Wir wissen, daß es Mißbrauch gibt; wir wissen nicht, welches Ausmaß er hat.

Wichtiger ist noch etwas anderes. Das Kontroll- und Steuerungssystem der sozialen Sicherung setzt in vielen Teilen die Kooperation mit verantwortungsbewußten Staatsbürgern voraus. Die Entscheidung eines Unternehmers, einem Arbeitslosen Arbeitswilligkeit zu bescheinigen, obwohl er ihn nicht eingestellt hat, weil

er gerade diese Arbeitswilligkeit bezweifelt, hat Konsequenzen für die Sozialversicherung. Vieles spricht für die Vermutung, daß sich die Bereitschaft, in diesen Situationen Entscheidungen zugunsten der Einrichtung der sozialen Sicherung und zu Lasten der Versicherten zu fällen, abgeschwächt hat.

Möglich ist dies, weil die Systeme so angelegt sind, daß sich der einzelne besser stellt, wenn er die Gemeinschaft schädigt. Das Individualinteresse steht im Gegensatz zum Gemeinwohl. Arbeit und Leistung werden in vielen Fällen geradezu bestraft, und Freizeit wird belohnt. In einer solchen Situation helfen keine moralischen Schranken. Je mehr der Mißbrauch zunimmt, desto schwerer ist er auch zu bekämpfen. Wer vierzehn Tage Grippe im Jahr und alle drei Jahre einen Kururlaub als sein gutes Recht empfindet, der wird solche Privilegien auch dann verteidigen, wenn sie nur dazu führen, daß sich alle gegenseitig schädigen. Wenn viele schwarz arbeiten oder Schwarzarbeit in Anspruch nehmen, dann kann man sie nicht mehr kriminalisieren. Je weniger die Moral vor Mißbrauch schützt, desto unwirksamer werden auch Strafgesetze oder administrative Gegenmaßnahmen.

Der Wandel der Einstellungen in diesem Bereich ist von den Institutionen nicht unabhängig. Wenn das Eigeninteresse den Mißbrauch nahelegt, die Moral ihn aber verbietet, dann sucht der einzelne eine Rechtfertigung für das, was seinem Interesse dient. Und je mehr Menschen das tun, desto niedriger werden die Hürden für jeden einzelnen. Dieser Wandel kommt nicht von ungefähr; er ist seinerseits eine Folge der Interessenlagen, die durch die Systeme geschaffen werden. Deshalb werden alle Versuche administrativer Kostendämpfung, schärferer Kontrolle oder moralischer Appelle schließlich nutzlos sein. Die Interessenlagen, also die Institutionen, müssen geändert werden.

2. Märkte und Umverteilung

Unser derzeitiges System des sozialen Ausgleichs, also der Umverteilung von Einkommen zwischen Wohlhabenden und Bedürftigen, umfaßt außer dem System der persönlichen Steuern eine Vielzahl von Transferzahlungen und Subventionen, die Umverteilung innerhalb des Kreises der Sozialversicherten sowie die "Sozialpolitik zu Lasten Dritter", also all die Maßnahmen, die auf Kosten irgendwelcher privater Bürger und Unternehmen vorgeschrieben sind (z.B. Mutterschutz, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall). Überdies gibt es kaum Gesetze, die nicht eine "soziale Komponente" enthalten. Dahinter scheint die Vorstellung zu stehen, daß viele "soziale Komponenten" auch eine größere soziale Gerechtigkeit ergeben.

Ein solches System kann schon deshalb nicht gerecht sein, weil niemand mehr die Verteilungswirkungen kalkulieren kann, also niemand mehr weiß, wer seine Hand in wessen Tasche hat und wieviel er daraus entnimmt. In vielen Fällen zahlt der Begünstigte die Leistung, die er erhält, mit seinen eigenen Steuern, wobei der Staat noch einen gehörigen Verwaltungskostenanteil vorher einbehält.⁷⁾

Transferzahlungen, Subventionen und "soziale Komponenten" in Gesetzen sind gleichzeitig Eingriffe in den Markt. Sie benötigen eine eigene Bürokratie und führen zu Ausweich- und Anpassungsmaßnahmen am Markt. Dadurch entstehen neue Fehlentwicklungen, die mit neuen Eingriffen bekämpft werden müssen.

Volkswirtschaftlich ist dieses Verfahren ungemein teuer und oft unwirksam. Die gesamtwirtschaftlichen Kosten – und das sind gleichzeitig die Opfer der Belasteten – können ein Mehrfaches dessen betragen, was bei der Zielgruppe als Leistung ankommt (z.B. sozialer Wohnungsbau). Unwirksam können derartige Maßnahmen werden, weil die Lasten überwältigt werden können. Wenn der Gesetzgeber auf dem Arbeitsmarkt bestimmte Personengruppen mit für die Unternehmen kostspieligen Auflagen besonders schützen will, dann sind die Beschäftigungschancen oder die Löhne dieser Personen entsprechend geringer. Auch die sogenannten Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung belasten im Ergebnis nicht die Arbeitgeber; sie vermindern den Spielraum für Lohnerhöhungen. Wenn unternehmerische Tätigkeit höher besteuert wird als andere Aktivitäten, dann führt das im langfristigen Ergebnis nicht

7) Siehe hierzu Kronberger Kreis, "Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen", Band 11/1986

dazu, daß die individuellen Unternehmereinkommen nach Steuern sinken, sondern nur dazu, daß es weniger Unternehmer gibt.

Je schwieriger überdies die Lage des gesamten Sozialsystems wird, desto größer wird auch die Versuchung, soziale Absichten durch weitere Eingriffe in die Märkte zu realisieren. Das ist mit gewaltigen volkswirtschaftlichen Kosten verbunden, aber diese Kosten sind nicht unmittelbar sichtbar, also nicht konkret zurechenbar.

Dieselben Absichten lassen sich weit besser mit anderen Instrumenten erreichen. Eine soziale Absicht, also Umverteilung, ist im Regelfall am wirksamsten und zielgenauer als in anderen Formen praktisch umzusetzen, wenn dem Begünstigten Geld gegeben wird. Daraus folgt die alte und in den Wirtschaftswissenschaften fast einhellig erhobene Forderung, das System der Märkte vom Umverteilungssystem zu trennen.

Diese Forderung gilt auch für das Sozialsystem. Derzeit ist es weitgehend an den Betrieb, bzw. an den Arbeitsvertrag gekoppelt. Die Betriebe zahlen die Hälfte der Beiträge als sogenannten Arbeitgeberbeitrag. Darüber hinaus sind die Unternehmen selbst zu weiteren Sozialleistungen verpflichtet, wie zu der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, zum Mutterschutz u.a. Die Angehörigen, also die nicht erwerbstätige Ehefrau und die Kinder, sind mittelbar versichert.

Dieses System hat mehrere Schwächen:

- Zum einen macht es die Unternehmen zu Versicherungsgesellschaften. Je größer die Unternehmen sind, desto leichter können sie diese Funktion erfüllen; für kleine Betriebe bedeutet sie eine erhebliche Last.
- Zweitens muß ein Unternehmen im Wettbewerb bestehen, muß also Kosten und Nutzen abwägen. Werden dem Unternehmen für bestimmte Gruppen – Frauen, Ältere, Kränkliche – besondere Lasten auferlegt, so wird es Personen aus solchen Gruppen entweder gar nicht oder nur zu niedrigerem Lohn einstellen. Diejenigen, die eigentlich geschützt werden sollten, haben dann die Last des Schutzes selbst zu tragen.
- Drittens kann der Arbeitnehmer in diesem System den Versicherungsumfang nicht wählen.
- Schließlich werden die Sozialversicherungsbeiträge als Prozentsatz vom Lohn erhoben. Das bedeutet

hohe Lohnnebenkosten und damit einen erheblichen Anreiz zur Schwarzarbeit. Wäre die Sozialversicherung eine Versicherung, dann wären die Beiträge unabhängig vom Lohn. Die Schwarzarbeiter würden dann nur die Einkommensteuer, nicht aber die Sozialversicherungsbeiträge einsparen. Die Grenzbelastung des Lohnes – also die Abgaben, die auf einer zusätzlichen Mark Einkommen liegen – würde beträchtlich schrumpfen.

All das spricht dafür, die Sozialleistungen der Unternehmen auf Versicherungen zu übertragen und die Sozialversicherungspflicht vom Arbeitsvertrag zu lösen. Der Betrieb bezahlt dann nur noch für das, was er bekommt – für die Leistung seiner Mitarbeiter. Die Löhne müßten und könnten entsprechend heraufgesetzt werden.

3. Kinder oder Kapital

Im Zusammenhang mit den künftigen Problemen der Rentenversicherung wird immer nur auf den Rückgang der Geburtenrate verwiesen. Dieser könnte für sich genommen noch aufgefangen werden. Das eigentliche Problem ergibt sich daraus, daß gleichzeitig die Kinderzahl, die Kapitalbildung und die Lebensarbeitszeit zurückgegangen sind. Eine solche Entwicklung sinkender Leistungskapazitäten läßt sich vorübergehend, aber nicht ständig durchhalten. Wenn es weniger Kinder gibt, die später die Alten ernähren können, dann müßten die Aktiven bis in ein höheres Alter arbeiten, oder sie müßten eben mehr sparen. Investitionen sind die wichtigsten Quellen des Wohlstandes. Auch der technische Fortschritt wirkt erst durch Investitionen wohlstandssteigernd. Wer in Realkapital investiert, um so für sein Alter vorzusorgen, trägt auch zum Wohlstand bei. Vernünftigerweise sollte die Kapitalbildung vom Gesetzgeber nicht schlechter behandelt werden als die Vorsorge im Rahmen der Rentenversicherung. Dies ist aber nicht der Fall.

Wer für sein Alter dadurch vorsorgen will, daß er Vermögen bildet und Beteiligungen an Unternehmen erwirbt, wird steuerlich schlechter behandelt als derjenige, der im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung vorsorgt. Unternehmen als juristische Personen werden exzessiv besteuert. Der einbehaltene Gewinn wird -unabhängig vom Einkommen des Anteilseigners – mit einem sehr hohen Steuersatz belegt. Die Vermögensteuer fällt bei Kapitalgesellschaften zweimal an. Hinzu kommen Gewerbeertrag- und Gewerbesteuer. Wer im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung vorsorgt, der kann die Beiträge vom steuerpflichtigen Einkommen im Regelfall zur Gänze abset-

zen und muß auch später – von geringfügigen Ausnahmen abgesehen – die Rente nicht versteuern.

Fast noch wichtiger ist allerdings ein anderer Sachverhalt. Durch die Rentenformel und durch die Anpassung der Renten haben die Beitragszahler der Vergangenheit – versicherungsmathematisch gerechnet – im Durchschnitt ein Mehrfaches ihrer Beitragsleistungen erhalten. Allein in den Jahren 1976 bis 1986 stiegen die Renten – trotz verminderter Anpassung in den Jahren 1978 bis 1981 – um rund 58%, während der Anstieg der Nettolöhne nur rund 48% ausmachte. Da eine derart attraktive Verzinsung in anderen Vorsorgeformen nicht erzielbar war und die Rente überdies einen immer größeren Teil des Lebensnotwendigen im Alter abdeckt, erübrigte sich für die meisten Versicherten eine zusätzliche Vermögensbildung.

Der umfassende Regelungskomplex von der Rentenversicherung über das Arbeitsrecht bis hin zum Steuerrecht hat dazu beigetragen, daß von der gesamten Kapitalbildung ein immer geringerer Teil im inländischen produktiven Unternehmensbereich investiert wird. Es ist also die Konstruktion des Systems, die bewirkt, daß jeder einzelne scheinbar verantwortungsbewußt für sein Alter vorsorgt, während in Wirklichkeit das Handeln aller dazu beiträgt, das System als Ganzes zusammenbrechen zu lassen. Auf diese Weise produziert ein von sozialen Absichten geleiteter Gesetzgeber die Mißstände selbst, die er dann mit Hilfe des Sozialsystems bekämpfen will. Eine solche Sozialpolitik untergräbt die Leistungsfähigkeit der Marktwirtschaft und damit ihre eigene wirtschaftliche Basis.

III. Reform des Sozialsystems

Wir haben in einer Reihe von Veröffentlichungen Vorschläge zur Reform des Sozialsystems vorgelegt.⁸⁾ Diese Vorschläge sind voneinander unabhängig. Sie greifen aber ineinander: Ein Schritt würde den nächsten erleichtern oder ergänzen. Das Sozialsystem darf nicht isoliert gesehen werden. So wie es ist, stranguliert es die Wirtschaft. Ein solches System kann keine soziale Sicherheit schaffen, weil es selbst nicht mehr sicher ist.

1. Elemente und Prinzipien einer Reform

Kapital ist das Werkzeug, das ein Arbeitnehmer benutzt. Je besser das Werkzeug, desto mehr kann er

produzieren, desto höher wird sein Lohn und desto besser können die Arbeitsbedingungen sein. Zusätzliche Investitionen bedeuten gesamtwirtschaftlich die Schaffung neuer Dauerarbeitsplätze mit höherer Produktivität. Damit werden – sei es in Form zusätzlicher Beschäftigung, sei es in Form höherer Löhne – die Arbeitseinkünfte erhöht. Gesamtwirtschaftlich sind die Interessen von Arbeit und Kapital im wesentlichen gleichgerichtet.

Die Produktivität der Arbeit beruht aber nicht nur darauf, wie gut die einzelnen Arbeitsplätze mit Werkzeugen und Maschinen, also mit Realkapital, ausgestattet sind. Sie hängt ebenfalls davon ab, wie gut die Produktion koordiniert ist. In aller Regel gibt es keine bessere Koordinationsform als den Markt. Das bedeutet: Der Markt sorgt dafür, daß die Nutzung der vorhandenen Ressourcen – Kapital, Arbeit, Wissen, Rohstoffe – zu einem Höchstmaß an Einkommen führt.

Wenn die Einkommen – sowohl aus Arbeit, wie aus Kapital – davon abhängen, wie die Produktion koordiniert ist und wieviel Vermögen gebildet und investiert wird, dann dürfen die Märkte in ihrer Funktionsfähigkeit nicht beeinträchtigt, die Vermögensbildung darf nicht gegenüber dem Umlageverfahren in der Rentenversicherung diskriminiert, und produktive Investitionen dürfen nicht gegenüber anderen Formen der Vermögenshaltung benachteiligt werden.

Es geht also um zweierlei:

- Einmal müssen die Sozialsysteme selbst leistungsfähiger gemacht werden, damit die unvermeidbar auf uns zukommenden Lasten so gering wie möglich gehalten werden.
- Zum zweiten muß die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft erhöht werden, damit sie genügend hohe Einkommen abwirft, aus denen die Lasten getragen werden können.

Daraus ergeben sich vier Forderungen für den Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik insgesamt:

- 1) Sämtliche Formen der Kapitalbildung und der Zukunftsvorsorge sollten in gleicher Höhe besteuert bzw. entlastet werden.

Dies bedeutet nicht, daß Personen mit unterschiedlicher Einkommenshöhe die gleiche Steuerlast tra-

8) "Mehr Markt im Arbeitsrecht" (Band 10/1986), "Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen" (Band 11/1986), "Mehr Markt im

Gesundheitswesen" (Band 13/1987), "Reform der Alterssicherung" (Band 14/1987)

gen sollten. Es bedeutet nur, daß Einkünfte aus unternehmerischen Investitionen nicht anders als Einkünfte aus Vermietung, aus Zinsen oder aus Renten belastet werden sollten. Es bedeutet ferner, daß die effektive Steuerlast nicht davon abhängen darf, wie der einzelne für sein Alter vorsorgt, ob er also Vermögen bildet, in die gesetzliche Rentenversicherung einzahlt oder eine Anwartschaft auf ein Beamtenruhegehalt erwirbt.

- 2) Alle Absichten des sozialen Ausgleichs und der Umverteilung sollten so weit wie möglich in einem Instrument, nämlich dem der Einkommensteuer, zusammengefaßt werden.

Dies würde im Endeffekt bedeuten, daß bei den Bürgern alle Merkmale ihrer persönlichen Leistungsfähigkeit und alle Merkmale ihrer Bedürftigkeit erhoben werden, daß dann die Abgabepflichten mit den Unterstützungsansprüchen saldiert werden und nur der Saldo als Steuer erhoben oder als Unterstützung ausgezahlt wird. Ein derartiges zentrales Instrument des sozialen Ausgleichs wäre sehr hilfreich, um die Märkte von Eingriffen mit sozialer Absicht zu entlasten.

In unserer Studie "Bürgersteuer - Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen" wurde dargelegt, wie diese Forderung idealerweise erfüllt werden könnte. Eine derartig grundlegende Steuerreform ist kurzfristig allerdings nicht zu verwirklichen. Eine Annäherung an ihre Ziele läßt sich aber auch schon kürzerfristig dadurch realisieren, daß die Umverteilungsabsichten im Bereich der Einkommensbesteuerung konzentriert werden und das Steuersystem mit dem der Sozialhilfe durch Annäherung des Grundfreibetrages der Einkommensteuer und der Kinderfreibeträge an die Sozialhilfe abgestimmt wird.

- 3) Das System der sozialen Sicherung sollte vom Unternehmen und vom Arbeitsvertrag gelöst werden, und
- 4) die Regulierung von Märkten mit sozialer Absicht sollte aufgehoben oder zumindest zurückgeführt werden. Das betrifft hier insbesondere den Arbeitsmarkt und den Markt für Gesundheitsleistungen. Es gilt aber darüber hinaus auch für weitere Märkte (Wohnungsmarkt, Bildungswesen, Telekommunikationsbereich, Agrarmarkt u.a.).

Die Trennung von Unternehmen, Arbeitsvertrag und sozialer Sicherung einerseits, die weitgehende Zu-

sammenfassung aller Maßnahmen des sozialen Ausgleichs in einem Instrument andererseits würden den Weg hierzu ebnen.

2. Abstimmung zwischen Steuer- und Sozialfürsorgesystem

Heute hat ein Arbeitnehmer oft Steuern und Abgaben zu zahlen, die ihm nur noch ein Nettoeinkommen unterhalb des Sozialhilfeniveaus belassen. Unter dem Gesichtspunkt von Steuern und Abgaben besteht für ihn kein Anreiz zu arbeiten. Umgekehrt wird jedes Einkommen, das ein Sozialhilfeempfänger zusätzlich erzielt, voll auf die Sozialhilfe angerechnet. Deshalb gibt es auch kaum Anreize, irgend etwas – außer schwarz – hinzuzuverdienen. Der "Grenzsteuersatz" des Sozialhilfeempfängers liegt also bei 100%. Bei einer entsprechenden Anhebung des Grundfreibetrages und der Kinderfreibeträge dagegen ist das Sozialhilfeniveau die untere Einkommensgrenze. Alles, was darüber hinaus an Einkommen erzielt wird, unterliegt dem entsprechenden Einkommensteuersatz. Damit bleibt der Antrieb zu Arbeit und Leistung erhalten, und es wird weniger attraktiv, die Sozialhilfe zu mißbrauchen.

Die Widersprüche zwischen Steuersystem und Sozialfürsorgesystem beruhen hauptsächlich darauf, daß die Sozialhilfe viel stärker mit der Familiengröße steigt als die Steuerpflicht mit der Familiengröße sinkt. Die Fälle, in denen das Nettoeinkommen aus Arbeit geringer ist als die Sozialhilfe, treten deshalb typischerweise in Familien mit niedrigen Einkommen und mit mehreren Kindern auf. Werden jedoch die Maßstäbe der Bedürftigkeit, die heute für die Sozialfürsorge gelten, auch ins Steuerrecht übernommen, dann liegt darin gleichzeitig eine Verstärkung des Familienlastenausgleichs im Steuerrecht. Kinderreiche Familien werden – im Vergleich zu heute – besser gestellt.

3. Alterssicherung: Mindestsicherung im Umlageverfahren

Die deutschen Rentenpolitiker waren bislang nur allzu geneigt, dem Glauben anzuhängen, daß eine Volkswirtschaft als ganzes keine Einkommensteile von Periode zu Periode übertragen könne. Wenn Bürger für ihr Alter wirklich sparen und nicht nur eine Umlage zugunsten der Rentner liefern oder dem Staat einen Konsumkredit gewähren, so kann diese Ersparnis zur Erhöhung des Kapitalstocks verwendet oder im Ausland investiert werden. Damit ist aber zum Zeitpunkt ihres Alters das gesamte Bruttosozialprodukt ihres Landes höher, als es ohne diese Ersparnis gewesen wäre, nämlich mindestens um die Erträge aus diesem zusätzli-

chen Kapital und um die Abschreibungen auf die damit finanzierten Kapitalgüter. Und genau diese Beträge stehen den Rentnern dann zu. Sollte die Anzahl der Erwerbstätigen infolge zwischenzeitlich gesunkener Geburtenhäufigkeiten erheblich kleiner sein als in früheren Generationen, dann wird sie den Teil des heimischen Kapitalstocks oder der Auslandsanlagen, den die Rentner verzehren, nicht voll durch eigene Sparleistungen ersetzen. Doch die Konsequenz wäre nur, daß eine kleinere Bevölkerung auch mit einem kleineren, dann vielleicht auch nur in diesem reduzierten Maß benötigten Kapitalstock wirtschaften und leben müßte.

Altersvorsorge durch erhöhte Kapitaldeckung eröffnet überdies bei sinkender Erwerbstätigenzahl eine weitere Möglichkeit: Ein Land mit hochwertigem Kapitalstock und Arbeitskräfteknappheit wäre attraktiv für Einwanderer mit relativ hoher Qualifikation. Sie könnten mit dem vorhanden Produktionsvermögen dann ein Einkommen erwirtschaften, das ausreicht, die Rentenansprüche ohne Substanzverzehr zu decken.

Würde am heutigen Rentensystem festgehalten, so muß ein junger Erwerbstätiger, der heute in das Arbeitsleben eintritt, zur Erhaltung des derzeitigen Rentenniveaus über Jahrzehnte hohe und immer weiter steigende Beiträge zahlen, obwohl er selbst nur, gemessen an seinen Einzahlungen, eine relativ geringe Rente erwarten kann. Würde er mit gleicher Einzahlungssumme eine Lebensversicherung auf Rentenbasis abschließen, dann würde er später eine weitaus höhere Rente erhalten. Eine Fortführung des derzeitigen Systems bedeutet also, daß den heute Jungen alle Lasten aufgebürdet und den heute Alten alle Vorteile gewährt werden.

Daraus ergeben sich zwei Folgerungen:

- Die Altersvorsorge im Umlageverfahren sollte zurückgeschraubt werden, damit Raum geschaffen wird für die rentablere Altersvorsorge durch Kapitalbildung. Notwendige Voraussetzung dafür ist allerdings eine Gleichbesteuerung der Vorsorgeformen.
- Die Gerechtigkeit zwischen den Generationen erfordert, verglichen mit dem derzeitigen System, eine Entlastung der Jüngeren und einen Verzicht auf weitere Bevorzugung der Älteren.

Um Vorsorge in Form von Kapitalbildung zu ermöglichen und das Rentensystem vom Arbeitsvertrag zu lösen, sollte das heutige System der beitrags- und lohnabhängigen dynamischen Rente in eine beitragsbezogene, lohnunabhängige dynamische Existenzsiche-

rungsrente mit einem Netto-Rentenniveau von 40% nach 45 Versicherungsjahren übergeführt werden. In diesem System wäre der Beitrag für alle gleich, und es würde sich bei gleicher Beitragszahlungsdauer auch die gleiche Rente ergeben.⁹⁾ Da alle heutigen Rentner und heutigen Aktiven schon Rentenanwartschaften erworben haben, die ihnen nicht genommen werden können und sollen, kann das heutige System nur während einer längeren Übergangszeit in eine Existenzsicherungsrente umgewandelt werden. In einem Zeitraum von rund vierzig Jahren müßte der Anstieg der Renten um jährlich 1,5 Prozentpunkte hinter dem Anstieg der Nettolöhne zurückbleiben, bis ein Netto-Rentenniveau von 40% erreicht ist. Die Beiträge sollten, abgesehen von den Versicherten, die neu in das System eintreten, ihrerseits nach dem Alter gestaffelt werden. Wer sich der Pensionierungsgrenze nähert, also noch eine hohe Rente zu erwarten hat, soll höhere Beiträge entrichten als jüngere Beitragszahler, deren erwartete Rente geringer ist. Umgekehrt gilt auch, daß den Älteren nur noch wenig Zeit bleibt, sich selbst eine zusätzliche Altersversorgung durch Vermögensbildung aufzubauen, während die Jungen noch ihr ganzes Arbeitsleben dafür vor sich haben. Auf diese Weise wird nicht nur für die Jungen, sondern für alle Aktiven der Zwang, in eine unrentable Anlage, die Rentenversicherung, zu investieren, so gering wie möglich gehalten.

An der Realität der Probleme führt kein Weg mehr vorbei. Es gilt aber, die heute Jungen vor Illusionen zu bewahren und sie unabhängiger zu machen von der Gefahr, daß die in 30 bis 40 Jahren Aktiven sich weigern, ein Versprechen einzuhalten, das die heute Aktiven sich selbst zu Lasten der künftig Aktiven gegeben haben, ohne für genügend Nachwuchs oder Kapitalbildung zu sorgen. Außerdem besteht noch eine – begrenzte – Möglichkeit, die Rentner der nächsten Jahrzehnte an den Lasten zu beteiligen, die sie durch Verzicht auf Kinder verursacht haben. Und schließlich: Entgegenzuwirken ist der Gefahr der Selbstzerstörung des Systems durch zu hohe marginale Abgabensätze.

Auch dann müßten die Beiträge zur Rentenversicherung insgesamt wegen der sich verändernden Altersstruktur beträchtlich steigen. Um Raum für zusätzliche Altersversorgung durch Vermögensbildung zu schaffen, müssen zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden. Ein wichtiger Schritt wäre eine flexible Altersgrenze nach versicherungsmathematischen Prinzipien. Das bedeutet, daß bei vorzeitigem Rentenbezug die Rente um einen versicherungsmathematisch ermittelten Ab-

9) Siehe hierzu im einzelnen Kronberger Kreis, "Reform der Alterssicherung", Band 14/1987

schlag gekürzt, daß sie bei hinausgeschobenem Rentenbezug entsprechend erhöht wird. Damit würde das Rentenzugangsalter steigen, so daß es also auf der einen Seite mehr Beitragszahler, auf der anderen Seite kürzere Rentenbezugszeiten gäbe. Wird überdies der heute relativ leichte Zugang zu den Erwerbsunfähigkeitsrenten erschwert, dann könnte sich das Verhältnis von Aktiven zu Rentnern beträchtlich verbessern. Weiterhin sollte schon jetzt angekündigt werden, wie in den USA, daß das Rentenzugangsalter künftig stufenweise auf 67 Jahre erhöht wird.

Der Teufelskreis unserer heutigen Alterssicherung liegt darin, daß der einzelne weder sparen noch Kinder aufziehen muß, daß aber die Versorgung insgesamt nur gesichert werden kann, wenn Kinder aufgezogen werden und Kapital gebildet wird. Im vorgeschlagenen neuen System wird die finanzielle Last durch Kinder nicht beseitigt, aber doch erleichtert, und der Anreiz zur Vermögensbildung bleibt erhalten. Wenn der einzelne seine eigenen Interessen verfolgt, dann bleibt auch das System als Ganzes lebensfähig.

4. Gesundheitswesen: Wettbewerb der Krankenkassen

Im Bereich der gesetzlichen Krankenkasse sind alle Beteiligten fehlmotiviert. Für den Patienten kann Krankheit mit einem finanziellen Vorteil verbunden sein. Der Arzt ist unter finanziellem Gesichtspunkt nicht an der Gesundheit seiner Patienten interessiert. Sein Einkommen wird um so höher, je mehr ärztliche Leistungen die Patienten in Anspruch nehmen. Für Krankenhäuser gibt es keinen ausreichenden Anreiz zur Verbesserung der Kosten/Leistungsrelation. Patienten wie Ärzte sind gegenüber den Arzneimittelpreisen relativ unempfindlich. Für die pharmazeutische Industrie lohnt deshalb der Preiswettbewerb kaum. Die Konkurrenz wird eher über einen hohen Werbe- und Akquisitionsaufwand ausgetragen. (Das kann sich freilich durch die jetzt vorgesehene Reform ändern.) Apotheken stehen zwar im Wettbewerb, aber nicht im Preiswettbewerb. Organisatorischer Fortschritt im Bereich der ambulanten Versorgung durch Bildung anderer Rechtsformen wird durch strikte staatliche Reglementierung unterbunden. Am Gesundheitsmarkt ist bereits das Denken pervertiert. So wird innerhalb des jetzigen Systems (mit Recht!) prognostiziert, daß der starke Zustrom junger Leute zum Arztberuf die Gesundheitskosten in die Höhe treiben werde, oder es wird argumentiert, daß eine Verkürzung der Verweildauer in Krankenhäusern die Bettenausnutzung vermindern und so die Tagessätze ansteigen läßt. Auf funktionierenden Märkten käme man gerade zu den entgegen-

gesetzten Schlüssen. Ein höheres Angebot und leerstehende Kapazitäten müßten einen Druck auf die Preise ausüben.

Der Schlüssel zur Neuordnung besteht im Wettbewerb zwischen den Krankenversicherungen. An die Stelle einer umfassenden Pflichtversicherung sollte eine Mindestversicherungspflicht treten, und die Krankenversicherer sollten um die Versicherungsnehmer konkurrieren. Das bedeutet, daß die Versicherungsprämien keine Einkommensumverteilungselemente mehr enthalten dürfen und daß jede Person selbst versichert sein muß.

In einem derartigen System würde sich die politische Entscheidung über die Frage der Selbstbeteiligung an den Krankheitskosten erübrigen. Jeder Versicherte kann mit seiner Versicherung aushandeln, ob er weniger Beiträge zahlen und eine Selbstbeteiligung auf sich nehmen möchte oder ob er für vollen Versicherungsschutz eine höhere Prämie entrichtet. Auf diese Weise wird der Patient leistungs- und kostenorientiert und gleichzeitig zur Vermeidung von höheren Kosten an Gesundheitsvorsorge interessiert.

Unter diesen Rahmenbedingungen besteht keine Notwendigkeit für eine gesetzliche Regulierung der Arzthonorare. Wird überdies bei den Krankenhäusern die Trennung von Investitions- und Betriebskosten beseitigt, dann kann auch jedes Krankenhaus die Preise verlangen, die es in der Konkurrenz um Patienten und deren Versicherer durchsetzen kann. Diese Preise werden in der Regel niedriger sein als heute, und der Wettbewerb wird darüber hinaus zu Rationalisierung und Leistungssteigerung führen. Auch auf die Reglementierung von Organisationsformen kann verzichtet werden, Arzt-Unternehmen und Gesundheits-Dienst-Gesellschaften (Health Maintenance Organizations) können zugelassen werden.

Die pharmazeutische Industrie wird in Preiswettbewerb statt in Werbewettbewerb treten. Auf die Regulierung der Apothekenabgabepreise kann man verzichten. Im ganzen System schlummern gewaltige Rationalisierungsreserven. Die größte besteht darin, daß heute das Gesundheitswesen stärker als notwendig in Anspruch genommen wird und der Krankenstand höher ist als in vergleichbaren Ländern. Aber auch im Bereich der Krankenhäuser sind beträchtliche Reserven zu vermuten.

Der Wettbewerb der privaten Versicherungen um Kunden funktioniert heute mangelhaft. Das hängt damit zusammen, daß die Prämien vom Eintrittsalter abhän-

gig sind. Da die Prämie mit dem Eintrittsalter steigt, hat ein Versicherter, der die Krankenkasse wechseln will, in der Regel eine höhere Prämie zu zahlen. So spielt sich der Wettbewerb normalerweise nur um die Erstversicherung ab. Das ist unbefriedigend. Wenn an der vom Lebensalter unabhängigen Prämie festgehalten werden soll, so muß eine Ausgleichskasse¹⁰⁾ der Krankenversicherer geschaffen werden, welche die sich aufgrund der unterschiedlichen Altersstrukturen ergebenden verschiedenen Risikomischungen kompensiert: Für die Altersjahrgänge, deren Krankheitskosten über den gesamten durchschnittlichen Kosten liegen, haben die Krankenkassen einen Anspruch auf Zahlung der Differenz zwischen den durchschnittlichen Kosten eines Jahrganges und den gesamten durchschnittlichen Kosten. Entsprechend entsteht eine Zahlungsverpflichtung der Krankenkassen gegenüber der Ausgleichskasse für die Jahrgänge, deren Krankheitskosten unter den gesamten durchschnittlichen Kosten liegen. Durch die Orientierung des Ausgleichs an Durchschnittszahlen verbleibt den Versicherungen der Anreiz, ihre Krankheitskosten pro Jahrgang unter die entsprechenden Durchschnittszahlen zu senken. Unter dieser Bedingung könnten die Versicherungsnehmer ohne finanzielle Einbußen die Versicherung wechseln, und dies würde den Wettbewerb zwischen Versicherungen ermöglichen.

Damit gäbe es Marktwirtschaft im ganzen Gesundheitswesen. Es erfordert sicherlich Mut, diesen Schritt vom eingefahrenen System staatlicher Vollversorgung mit Zwangsbeiträgen zu mehr Eigenverantwortung und Entstaatlichung zu tun. Doch dieser Schritt würde für alle Beteiligten wie eine Befreiung wirken und ganz neue Kräfte freisetzen. Er steht im Gegensatz zum Mut der Verzweiflung, mit dem bis heute am alten System repariert wird, während die Probleme unaufhaltsam weiter wachsen.

5. Arbeit, Kapital und Beschäftigung

Die Lehre, daß die Wirtschaft als ein Klassenkampf zwischen Arbeit und Kapital zu begreifen sei, ist ein verhängnisvoller Irrglaube. Der Versuch, mit Hilfe des Arbeitsrechts Arbeitnehmer auf Kosten ihrer tatsächlich oder vermeintlich sozial starken Gegenspieler zu schützen, wirkt nicht zum Nutzen, sondern zum Nachteil der Arbeitnehmer im allgemeinen und der speziell geschützten Arbeitnehmergruppen im besonderen.¹¹⁾

10) Siehe hierzu im einzelnen Kronberger Kreis, "Mehr Markt im Gesundheitswesen", Band 13/1987.

11) Siehe hierzu im einzelnen Kronberger Kreis, "Mehr Markt im Arbeitsrecht", Band 10/1986.

Sichere Arbeitsplätze für möglichst viele können nur durch weniger und nicht durch mehr arbeitsrechtliche Schutzvorschriften geschaffen werden. Für ein Unternehmen ist es heute sinnvoller, neue Maschinen einzusetzen, mit Überstunden zu arbeiten oder Funktionen auf freiberuflich arbeitende Erwerbstätige zu übertragen, als das Risiko einzugehen, Arbeitnehmer einzustellen, deren Arbeitsverhältnis die Rechtsprechung de facto zu "verbeamten" versucht. Die Sicherheit eines Arbeitsplatzes ist langfristig nicht das Ergebnis von Schutzvorschriften, die den Unternehmen auferlegt werden, sondern das einer angemessenen Arbeitsproduktivität und Gewinnaussicht.

Ebenso wie die Unternehmer sind die Arbeitnehmer an möglichst hohen produktiven Investitionen und an technischem Fortschritt interessiert. Beides erhöht die Produktivität der Arbeit und bietet damit eine notwendige Voraussetzung für jede Lohnerhöhung. Produktive Investitionen setzen ihrerseits voraus, daß genügend gespart wird und daß Investitionen im Unternehmenssektor mit anderen Vermögensanlagen – besonders auch im Ausland – konkurrieren können. Die Sachkapitalbildung würde einerseits dadurch gefördert, daß sie anderen Formen der Zukunftsvorsorge steuerlich gleichgestellt wird, andererseits dadurch, daß sowohl das Rentenniveau gesenkt, als auch das Niveau der Beiträge zur Rentenversicherung in Grenzen gehalten wird. Das erhöht die Notwendigkeit, durch zusätzliche Ersparnis für das Alter vorzusorgen, und schafft gleichzeitig den dafür erforderlichen Spielraum. Die Gleichbesteuerung schließlich macht diese Ersparnis attraktiv.

Die produktive Investition würde durch die Gleichbesteuerung aller Vermögenserträge entscheidend gefördert. Die hohe Besteuerung von Kapitalerträgen aus riskanter unternehmerischer Tätigkeit führt heute dazu, daß extrem hohe Renditen vor Steuern notwendig sind, sollen solche Investitionen mit anderen Vermögensanlagen konkurrenzfähig sein. Da derart hohe Renditen nicht regelmäßig erzielt werden können, bleibt die Investitionstätigkeit zu gering.

Der größte Teil aller Ersparnisse wird schon heute in den Haushalten von Arbeitnehmern gebildet. Die Sparquote der Selbständigen ist allerdings doppelt bis dreimal so hoch wie die der Unselbständigen. Deshalb sind die Vermögen weit ungleichmäßiger verteilt als die Einkommen. Auch im Anlageverhalten bestehen Unterschiede. Die Selbständigen bilden überwiegend Sachvermögen und verschulden sich dabei. Die Unselbständigen legen ihre Ersparnisse in Geldvermögensform an. Beides erklärt sich in hohem Maße aus

der unterschiedlichen Altersversorgung und den unterschiedlichen Grenzsteuersätzen. Der Selbständige ist im Alter auf sein Vermögen angewiesen. Sein Vermögensinteresse ist daher viel langfristiger angelegt als das des Arbeitnehmers, dessen langfristige Sparmotive weitgehend von der gesetzlichen Rente abgedeckt werden. Die Vermögensanlagen des Arbeitnehmers sind daher nicht nur geringer, sondern auch viel kurzfristiger als die der Selbständigen.

Nach dem hier entwickelten Konzept würde der Abstand zwischen dem Spar- und Anlageverhalten der Arbeitnehmer und dem der Selbständigen geringer werden. Das bedeutete einen doppelten Nutzen für die Arbeitnehmer: Höhere Kapitalbildung und Investition machen höhere Löhne möglich. Wenn das Kapital zu größeren Teilen auch den Arbeitnehmern gehört, dann beziehen sie darüber hinaus auch Vermögenserträge. Die stärkere Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivvermögen würde deutlicher als heute erkennbar machen, daß Arbeit und Kapital eine Interessengemeinschaft bilden.

Die Vielzahl von Schutzvorschriften am Arbeitsmarkt und die Bindung der Sozialversicherung an den Arbeitsvertrag verhindern derzeit noch die großen Chancen, die sich heute zur Neugestaltung der Arbeitsbeziehungen bieten. Diese könnten ein Feld besonders starker Innovationen sein. Arbeitnehmer sind nicht gleich, und sie haben nicht alle die gleichen Interessen. Heute kann die Arbeitszeit von der Maschinenlaufzeit getrennt, und es können mehr Möglichkeiten zur freieren Wahl der Arbeitszeit geschaffen werden. Das Arbeitsleben muß nicht starr vom Ruhestand abgegrenzt sein. Der feste Lohn ist nicht die einzige und für alle richtige Form der Entlohnung. Vom Unternehmenserfolg abhängige Löhne wären oft für Unternehmen und Erwerbstätige geeigneter.

Die Lehre, daß die Wirtschaft als ein Klassenkampf zwischen Arbeit und Kapital zu begreifen sei, ist ein verhängnisvoller Irrglaube. Der Versuch, mit Hilfe des Arbeitsrechts Arbeitnehmer auf Kosten ihrer tatsächlich oder vermeintlich sozial starken Gegenspieler zu schützen, wirkt nicht zum Nutzen, sondern zum Nachteil der Arbeitnehmer im allgemeinen und der speziell geschützten Arbeitnehmergruppen im besonderen.¹¹⁾ Sichere Arbeitsplätze für möglichst viele können nur durch weniger und nicht durch mehr arbeitsrechtliche Schutzvorschriften geschaffen werden. Für ein Unternehmen ist es heute sinnvoller, neue Maschinen einzusetzen, mit Überstunden zu arbeiten oder Funktionen auf freiberuflich arbeitende Erwerbstätige zu übertragen, als das Risiko einzugehen, Arbeitnehmer einzu-

stellen, deren Arbeitsverhältnis die Rechtsprechung de facto zu "verbeamten" versucht. Die Sicherheit eines Arbeitsplatzes ist langfristig nicht das Ergebnis von Schutzvorschriften, die den Unternehmen auferlegt werden, sondern das einer angemessenen Arbeitsproduktivität und Gewinnaussicht.

Ebenso wie die Unternehmer sind die Arbeitnehmer an möglichst hohen produktiven Investitionen und an technischem Fortschritt interessiert. Beides erhöht die Produktivität der Arbeit und bietet damit eine notwendige Voraussetzung für jede Lohnerhöhung. Produktive Investitionen setzen ihrerseits voraus, daß genügend gespart wird und daß Investitionen im Unternehmenssektor mit anderen Vermögensanlagen – besonders auch im Ausland – konkurrieren können. Die Sachkapitalbildung würde einerseits dadurch gefördert, daß sie anderen Formen der Zukunftsvorsorge steuerlich gleichgestellt wird, andererseits dadurch, daß sowohl das Rentenniveau gesenkt, als auch das Niveau der Beiträge zur Rentenversicherung in Grenzen gehalten wird. Das erhöht die Notwendigkeit, durch zusätzliche Ersparnis für das Alter vorzusorgen, und schafft gleichzeitig den dafür erforderlichen Spielraum. Die Gleichbesteuerung schließlich macht diese Ersparnis attraktiv.

Die produktive Investition würde durch die Gleichbesteuerung aller Vermögenserträge entscheidend gefördert. Die hohe Besteuerung von Kapitalerträgen aus riskanter unternehmerischer Tätigkeit führt heute dazu, daß extrem hohe Renditen vor Steuern notwendig sind, sollen solche Investitionen mit anderen Vermögensanlagen konkurrenzfähig sein. Da derart hohe Renditen nicht regelmäßig erzielt werden können, bleibt die Investitionstätigkeit zu gering.

Der größte Teil aller Ersparnisse wird schon heute in den Haushalten von Arbeitnehmern gebildet. Die Sparquote der Selbständigen ist allerdings doppelt bis dreimal so hoch wie die der Unselbständigen. Deshalb sind die Vermögen weit ungleichmäßiger verteilt als die Einkommen. Auch im Anlageverhalten bestehen Unterschiede. Die Selbständigen bilden überwiegend Sachvermögen und verschulden sich dabei. Die Unselbständigen legen ihre Ersparnisse in Geldvermögensform an. Beides erklärt sich in hohem Maße aus der unterschiedlichen Altersversorgung und den unterschiedlichen Grenzsteuersätzen. Der Selbständige ist im Alter auf sein Vermögen angewiesen. Sein Vermögensinteresse ist daher viel langfristiger angelegt als das des Arbeitnehmers, dessen langfristige Sparmotive weitgehend von der gesetzlichen Rente abgedeckt werden. Die Vermögensanlagen des Arbeitnehmers sind

daher nicht nur geringer, sondern auch viel kurzfristiger als die der Selbständigen.

Nach dem hier entwickelten Konzept würde der Abstand zwischen dem Spar- und Anlageverhalten der Arbeitnehmer und dem der Selbständigen geringer werden. Das bedeutete einen doppelten Nutzen für die Arbeitnehmer: Höhere Kapitalbildung und Investition machen höhere Löhne möglich. Wenn das Kapital zu größeren Teilen auch den Arbeitnehmern gehört, dann beziehen sie darüber hinaus auch Vermögenserträge. Die stärkere Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivvermögen würde deutlicher als heute erkennbar machen, daß Arbeit und Kapital eine Interessengemeinschaft bilden.

Die Vielzahl von Schutzvorschriften am Arbeitsmarkt und die Bindung der Sozialversicherung an den Arbeitsvertrag verhindern derzeit noch die großen Chancen, die sich heute zur Neugestaltung der Arbeitsbeziehungen bieten. Diese könnten ein Feld besonders starker Innovationen sein. Arbeitnehmer sind nicht gleich, und sie haben nicht alle die gleichen Interessen. Heute kann die Arbeitszeit von der Maschinenlaufzeit getrennt, und es können mehr Möglichkeiten zur freieren Wahl der Arbeitszeit geschaffen werden. Das Arbeitsleben muß nicht starr vom Ruhestand abgegrenzt sein. Der feste Lohn ist nicht die einzige und für alle richtige Form der Entlohnung. Vom Unternehmenserfolg abhängige Löhne wären oft für Unternehmen und Erwerbstätige geeigneter.

Den vielfältigen Interessen von Arbeitnehmern und Unternehmen wird der derzeit noch übliche Einheitsarbeitsvertrag nicht unbedingt gerecht. Zwischen Selbständigkeit und Unselbständigkeit gibt es keine naturgegebene feste Trennungslinie. Übergangsformen sind möglich und oft sinnvoller.

Durch die Trennung von Arbeitsvertrag und Sozialversicherung würde nicht nur das Tor zu einer Neugestaltung der Arbeitsbeziehungen geöffnet. Es würde auch der Trend zur Eigenproduktion und Schattenwirtschaft eingedämmt werden und die – offizielle – Beschäftigung würde zunehmen.

IV. Schluß: Die Lasten tragbar machen

Die Politik hat die selbstzerstörenden Mechanismen unseres Sozialsystems jahrzehntelang bestritten und mit optimistischen Prognosen übertüncht. Inzwischen kommen die Lasten einer veränderten Altersstruktur

unabwendbar auf uns zu – bei den Steuerlasten, in der Rentenversicherung, beim Gesundheitswesen, bei den Pflegekosten. Wenn keine grundlegende Reform des Sozial- und Steuersystems erfolgt, dann kann das in einer Katastrophe enden. Diese Katastrophe ist nicht sicher. Im Laufe der nächsten vierzig Jahre kann es günstigere Entwicklungen geben, die wir jetzt noch nicht vorhersehen können. Aber: Obwohl die Wahrscheinlichkeit gering ist, daß ein Schiff sinkt, muß es für diesen Fall durch Mitnahme von Rettungsbooten vorsorgen. Auch im Wirtschafts- und Sozialsystem können wir nicht darauf vertrauen, daß ein *deus ex machina* als Retter auftaucht. Andernfalls verhielten wir uns wie ein Autofahrer, der mit hoher Geschwindigkeit in eine ihm unbekannte Kurve fährt: Ist die Kurve weit, dann kommt er ungeschoren davon; ist sie eng, dann verunglückt er.

Bleibt unser Sozialsystem unverändert, dann ist der ungünstige, aber keineswegs unwahrscheinliche Fall der, daß Steuern und Abgaben ins Unerträgliche steigen. Die Schattenwirtschaft wird wachsen; junge und gut ausgebildete Leute werden das Land verlassen; das Kapital wird ins Ausland fliehen. Dann treffen immer höhere Abgabelasten mit einem schrumpfenden Volkseinkommen zusammen. Die Bundesrepublik altert und verarmt gleichzeitig. Zwischen diesem Katastrophenszenario und dem günstigsten denkbaren Fall gibt es eine Fülle vorstellbarer Möglichkeiten. Die Aufgabe besteht aber darin, den Katastrophenfall nach menschlichem Ermessen auszuschließen. Unser Sozialsystem enthält wesentliche Elemente, die auf Selbstzerstörung angelegt sind: Individualinteresse und Gesamtinteresse widersprechen sich heute. Wer im eigenen Interesse vernünftig handelt, schädigt die Gemeinschaft. Deshalb geht es nicht darum, das System der wirtschaftlichen Sicherheit für die breiten Massen zu vermindern. Nicht Abbau der Sicherungssysteme ist gefordert, sondern Rationalisierung im ursprünglichen Wortsinne: Das System der sozialen Sicherung muß ein vernunftgemäßes Ordnungs werden.