

Grundprinzipien für eine Reform der Sozialen Sicherungssysteme

Peter Bofinger
Universität Würzburg

1. Eine Großbaustelle ohne Bauplan

Unsere Gesundheitsministerin Ulla Schmidt verdanken wir das schöne Wort vom „Haus der sozialen Sicherung“, das nun gründlich renoviert und umgebaut werden muss. Aber um was für ein Gebäude handelt es sich dabei? Wohl kaum um ein Reihenhaus. Bei einem Umfang der Sozialleistungen von rund 650 Milliarden Euro, also etwa einem Drittel des Bruttoinlandsprodukts, haben wir es hier mit einem Bauwerk zu tun, das am ehesten noch mit einem Großflughafen vergleichbar wäre.

Wie würde man vorgehen, wenn man ein solches Bauvorhaben in Angriff nimmt? Natürlich bräuchte man zunächst einmal einen umfassenden Bauplan, in dem festgelegt wird, wie das Ganze am Ende aussehen soll. Auch der Baugrund würde auf seine Stabilität hin überprüft. Und da ein solcher Umbau nur im Laufe von zehn, zwölf Jahren zu realisieren ist, müsste man dann das gesamte Vorhaben sauberlich in einzelne Bauphasen unterteilen.

Wie sieht das nun mit dem Umbau des Gebäudes der Sozialen Sicherung aus? Einig ist man sich, dass wir einschneidende, tiefgreifende und umfassende Reformen benötigen. Doch vor lauter Aktionismus scheint es kaum jemanden zu stören, dass es bisher überhaupt keinen Bauplan gibt, in dem man nachsehen könnte, wohin die Reise eigentlich gehen soll. Statt dessen wird munter vor sich hin reformiert. Man gräbt einfach einmal ein Baugrube, legt ein Fundament hinein und hofft, dass man dafür schon Verwendung finden wird. Man reißt da und dort eine Mauer ein und vertraut darauf, dass es keine tragende Wand ist. Oder man renoviert das Dach und unterstellt einmal, dass die darunter liegenden Räume auch noch in Zukunft benötigt werden. Einem Architekten ließe das die Haare zu Berge stehen, doch für unsere Sozialreformer scheint das alles kein Problem zu sein.

Eine Fahrt ins Blaue kann böse enden

Meine Damen und Herren, wenn wir uns heute so schwer tun, Reformen umzusetzen, dann liegt das sicherlich daran, dass es vielen Menschen an der Bereitschaft zu Veränderung fehlt. Es hat meines Erachtens aber auch ganz wesentlich etwas damit zu tun, dass die Bürger in unserem Lande diese Planlosigkeit durchaus wahrnehmen und es ihnen deshalb schwer fällt, sich auf eine solche Fahrt ins Blaue einzulassen. Wie gefährlich ein solch blindes Vertrauen sein kann, muss hier in der Heimatstadt des Rattenfängers wohl nicht besonders betont werden.

2. Drei Prinzipien für eine umfassende Reform

Wie könnte nun ein Masterplan für die Modernisierung unserer Sozialen Sicherungssysteme aussehen? Wenn das Haus der Sozialen Sicherung den heutigen Belastungen und den für die Zukunft zu erwartenden Herausforderungen standhalten soll, müssen meines Erachtens drei Grundprinzipien beachtet werden:

Erstens: Der Boden auf dem das gesamte Gebäude ruht, ist das Wachstum unserer Wirtschaft. Wenn es uns nicht bald gelingt, aus der gegenwärtigen Stagnationsfalle herauszukommen, werden alle noch so gut gemeinten und noch so energisch vorangetriebenen Strukturreformen ohne Erfolg sein.

Zweitens: Wir müssen die Soziale Sicherung so ausgestalten, dass ihre Regelungen nicht mehr zu einer eigenständigen Ursache von Arbeitslosigkeit werden. Dazu gehört vor allem, dass wir aufhören, die Sozialen Versicherungssysteme für Umverteilungszwecke zu missbrauchen und dass wir sie nicht mehr nur auf das abhängige Beschäftigungsverhältnis anwenden.

Drittens: Wenn wir den Herausforderungen der Überalterung und der geringen Geburtenraten gerecht werden wollen, brauchen wir Lösungen, die auf die Eigeninitiative der Menschen setzen. Eine Bevölkerung die älter wird, kann und muss länger arbeiten. Der Versuch von Walter Riesters, die Probleme von morgen durch eine staatliche Sparförderung zu lösen, führt in die Irre.

3. Wie kommt Deutschland aus der Stagnationsfalle?

Meine Damen und Herren, wenn wir heute ständig mit den Finanzierungslöchern in den Sozialen Sicherungssystemen konfrontiert werden, dann hat das nichts damit zu tun, dass die Deutschen immer fauler oder kränker werden. Es ist auch nicht darauf zurückzuführen, dass wir älter werden und weniger Kinder haben, da sich diese Problematik der Demographie erst im Laufe des nächsten Jahrzehnts auswirken wird. Die entscheidende Ursache für die aktuelle Finanzmisere ist die besorgniserregende wirtschaftliche Stagnation, in der wir uns jetzt seit mehr als zwei Jahren befinden. Sie hat dazu geführt, dass heute 700.000 Menschen mehr arbeitslos sind als noch vor 2 ½ Jahren. Für die Sozialversicherung ist das gleich doppelt bitter. Es entfallen auf der einen Seite nicht nur Beitragszahler, es kommen gleichzeitig neue Leistungsempfänger hinzu. Derzeit steigt die Arbeitslosigkeit mit einem Tempo, bei dem wir im nächsten Winter bei 5,2 bis 5,3 Millionen Arbeitslosen dastehen werden. Wenn dieser gefährliche Prozess gestoppt werden soll, muss es uns gelingen, wieder auf Wachstumsraten von 1 ½ bis 2 Prozent zu kommen, wie das immerhin noch in den – auch nicht sehr dynamischen – neunziger Jahren der Fall gewesen ist.

Wenn Hans Eichel spart ist das anders als wenn Frau Müller spart

Wie schaffen wir es, dass der Konjunkturmotor wieder anspringt? Dies ist keine einfache Frage, aber eines scheint mir sicher zu sein: Mit Sparen gelingt das nicht. So richtig es für jede einzelne Familie ist, in schlechten Zeiten zu sparen, in der Volkswirtschaft insgesamt ist das kein Ausweg.

Wenn Frau Müller feststellt, dass ihre Familie mehr ausgibt, als sie einnimmt, dann kann sie diesen Zustand relativ einfach ändern, indem sie ein „Sparprogramm“ auflegt: Taschengelder werden gekürzt, Neuanschaffungen werden verschoben und es gibt häufiger Spaghetti. Wenn die Einkommen der Müllers konstant bleiben, wird die Sparpolitik bald das erwünschte Ergebnis erzielen. Das Bankkonto kommt wieder aus dem roten Bereich.

Wenn Hans Eichel sparen will, geht er im Prinzip ähnlich vor. Doch anders als bei den Müllers stellt sich für ihn das Problem, dass er dabei auch an die gesamtwirtschaftlichen Rückwirkungen denken muss. Wenn er Investitionsausgaben reduziert, führt das zu einem Rückgang der Einkommen und zu mehr Arbeitslosigkeit in der Bauwirtschaft. Da die dort

tätigen Arbeiter und Unternehmer ihrerseits die Ausgaben einschränken, pflanzt sich der negative Effekt in anderen Bereichen, z.B. dem Einzelhandel, fort. Am Ende fällt das Wirtschaftswachstum geringer aus und die Arbeitslosigkeit ist höher als ohne Sparpolitik. Anders als bei den Müllers gehen also die Einnahmen zurück, und es entstehen unvermeidbare zusätzliche Ausgaben für die Arbeitslosen. Das Schlimmste an dieser falsch angelegten Sparpolitik ist, dass sie am Ende ihre eigenen Ziele verfehlt. Es ist ja immerhin bemerkenswert, dass wir im Jahr 1999, in dem Hans Eichel sein Amt antrat und eine katastrophale Lage der öffentlichen Finanzen diagnostizierte, das mit Abstand geringste Defizit hatten – und zwar sowohl im Vergleich mit den Jahren davor als auch mit den Jahren danach.

Besonders gefährlich ist eine staatliche Sparpolitik, wenn die Wirtschaft gleichzeitig von massiven Nachfragestörungen betroffen wird. In Deutschland ist hierbei vor allem an den enormen Einbruch am Aktienmarkt zu denken, der Vermögen halbiert und gedrittelt hat und dabei auch Versicherungen und Banken erheblich beeinträchtigt hat. Massive Nachfrageverluste sind auch durch den starken Anstieg der Ölpreise entstanden. Und jetzt droht auch noch ein Exporteinbruch durch den „starken Euro“.

Die Finanzpolitik muss die Konjunktur wieder auf Trab bringen

Wie kommen wir nun aus der gegenwärtigen Stagnationsfalle wieder heraus. Irgend jemand muss anfangen, wieder mehr auszugeben. Aber wer kann das sein. Das Ausland fällt als Konjunkturlokomotive derzeit weg. Die privaten Haushalte sind bestrebt, ihr Geld zusammenzuhalten. Wo sind heute die Arbeitsplätze noch wirklich sicher? Auf die Unternehmen ist derzeit auch nicht zu setzen. Solange die Auftragsbücher schrumpfen, wird ein Arbeitgeber kaum bereit sein, zusätzliche Arbeitskräfte einzustellen. Daran würde sich auch durch deutliche Lohnsenkungen nichts ändern. Das Beispiel Japans zeigt vielmehr, dass dabei die private Nachfrage noch weiter absinken kann. Also bleibt am Ende nur der Staat. Ein deutscher Finanzminister, der im Gegensatz zu Hans Eichel ein professioneller Volkswirt war, hat hierfür sogar eine gesetzliche Verpflichtung formuliert. In dem von Karl Schiller maßgeblich geprägten Stabilitäts- und Wachstumsgesetz aus dem Jahr 1967 heißt es:

„Bund und Länder haben bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten.“

Das bedeutet zumindest, dass die öffentliche Hand eine konjunkturelle Schwächesituation nicht noch durch eigene Sparanstrengungen verschärft sollte. Doch genau das ist derzeit zu beobachten. Öffentliche Investitionen werden massiv gekürzt, die konsumtiven Ausgaben des Staates stagnieren. Gleichzeitig werden die Realeinkommen durch steigende Beitragssätze und Bemessungsgrenzen in den Sozialversicherungen vermindert.

Die Erfahrung unserer europäischen Nachbarländer zeigt deutlich, dass Wirtschaftswachstum die beste Voraussetzung für solide öffentliche Finanzen ist. Der einzige Weg aus der deutschen Stagnations- und Schuldenfalle ist daher ein deutlicher Nachfrageimpuls durch die öffentliche Hand. Mit einem Vorziehen der für 2005 geplanten Steuersenkung könnte es unmittelbar wieder zu mehr Nachfrage und Beschäftigung kommen. Natürlich kann man in der Ökonomie ebenso wenig wie in der Medizin eine Garantie dafür abgeben, dass eine Therapie anschlägt. Die Risiken sind bei diesem Vorgehen jedoch begrenzt, da es sich nur um ein Vorziehen einer ohnehin bereits einkalkulierten Maßnahme handelt.

Antizyklische Fiskalpolitik ist keine fixe Idee der Gewerkschaften

In der Öffentlichkeit werden solche Vorschläge heute recht skeptisch beurteilt, zumal sie auch im Programm der Gewerkschaften eine zentrale Rolle spielen. Doch diese Vorstellungen findet man nicht nur dort, sie stehen in allen Lehrbüchern der Volkswirtschaftslehre rund um die Welt. Und in den bestimmt nicht vom DGB gesteuerten Vereinigten Staaten kann man seit zwei Jahren eine sehr energisch durchgeführte staatliche Konjunktursteuerung beobachten, die übrigens ausgesprochen erfolgreich ist. Von 2001 bis 2003 liegt das Wachstum in den USA bei 1,7 pro Jahr, während wir gerade auf 0,4 % kommen. Und im nächsten Jahr wird für die USA mit 4 % Wachstum gerechnet, wir würden uns schon freuen, wenn es mit 1,7 % klappen würde.

Was bringt die Agenda 2010 für die gesamtwirtschaftliche Nachfrage?

Wie hat man in diesem Zusammenhang die *Agenda 2010* zu beurteilen? Sie bietet für die Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage nur etwas weiße Salbe: Konkret zinsverbilligte Darlehen für die Kommunen, die jedoch in der Mehrzahl ihre Kreditlimits bereits erreicht haben.

Demgegenüber sind in der Agenda jedoch Maßnahmen enthalten, die sich zwar positiv auf die Lohnnebenkosten, jedoch nachteilig auf die Nachfrageentwicklung auswirken werden. Dies gilt insbesondere für die geplante private Finanzierung des *Krankengelds*. Damit sinken die Lohnkosten der Unternehmen, was sicherlich von Vorteil ist. Da sich die Privaten nun aber vollständig selbst versichern müssen, nimmt ihr Realeinkommen um etwa 1% ab. Konkret handelt es sich dabei also um eine als „Reform“ verpackte Lohnsenkung, von der man in der aktuellen Situation befürchten muss, dass sie die Nachfrageschwäche noch verstärkt.

Dies gilt auch für die geplanten Reformen bei der *Arbeitslosenversicherung* und der *Arbeitslosenhilfe*. Hier muss man sich zunächst vor Augen halten, dass sich die Einspareffekte erst in etwa drei bis vier Jahren bemerkbar machen werden, da die neuen Regelungen – wegen des Vertrauensschutzes – erstmals auf Arbeitslose angewendet werden können, die im Jahr 2006 arbeitslos werden. Was sich jedoch schon heute auswirken dürfte, ist die damit einhergehende geringere Absicherung der Erwerbstätigen im Fall des Arbeitsplatzverlustes. Wie wird man reagieren, wenn man gegen dieses Risiko, das heute eigentlich jeden treffen kann, wenn er nicht gerade in der glücklichen Position eines Beamten ist, schlechter versichert ist als bisher? Die Antwort ist naheliegend: Man wird es sich gut überlegen, ob man sich eine Immobilie zulegt oder ob man ein neues Auto auf Raten kauft und man wird generell sein Geld mehr zusammenhalten. All das ist für die derzeitige konjunkturelle Lage wenig hilfreich.

Deutschland als Hochrisikoland für die Deflation

Im Ganzen sind derzeit die Aussichten für einen raschen Ausweg aus der Stagnationsfalle keinesfalls rosig. Der Internationale Währungsfonds rechnet Deutschland mittlerweile in eine „Hochrisikogruppe“ für Deflation. Das Einzige was hier im Augenblick eigentlich noch bleibt ist das Prinzip Hoffnung auf eine doch irgendwann eintretende konjunkturpolitische Erleuchtung unserer Regierung und insbesondere die Hoffnung, dass diese nicht erst dann kommt, wenn das Kind schon in den Brunnen gefallen ist.

4. Wie kommen wir zu einem zukunftsfähigen System der Sozialen Sicherung?

Wenn wir nun schon von der wirtschaftlichen Dynamik wenig Besserung für die Sozialen Sicherungssysteme zu erwarten haben, ist es um so wichtiger, dass die dort vorgenommenen Strukturreformen möglichst gut plaziert werden, damit wir auch bei geringem Wachstum einen optimalen Effekt auf den Arbeitsmarkt erzielen können.

Wenn man heute Talkshows und Politikerreden verfolgt, dann wird meistens besonders darüber geklagt, dass die Lohnnebenkosten viel zu hoch sind. Dies ist sicherlich zutreffend, aber wie ist es dazu gekommen? Neben dem zu geringen gesamtwirtschaftlichen Wachstum spielt dabei die Kostenexplosion im Gesundheitswesen eine wichtige Rolle, ebenso die Tatsache, dass manche der Menschen, die als arbeitslos gemeldet sind, alles andere suchen als einen Arbeitsplatz. Deshalb ist es wichtig, dass alles getan wird, was möglich ist, um die Sozialen Sicherungssysteme von der Ausgabenseite her in den Griff zu bekommen.

Im Bereich der Medizin kann ich mir zum Beispiel gut vorstellen, dass die Kosten deutlich reduziert würden, wenn die Patienten bei jedem Arztbesuch unmittelbar die Behandlungsleistung ausgedrückt bekommen und diese auch quittieren müssen. Das zeigt ihnen zum Einen, welche Kosten sie produzieren, und es ist ähnlich wie bei einer Handwerker-Rechnung nicht schlecht, wenn der Kunde sieht, was der Meister ihm so alles berechnet hat.

Der Vollzeit-Arbeitsplatz als Melkkuh der Sozialen Sicherungssysteme

Doch das ist noch nicht alles, denn die Sozialen Sicherungssysteme leiden zusätzlich unter einem gravierenden Auszehrungsproblem. Die Ursache hierfür geht auf die deutsche Vereinigung zurück. Damals hatte sich die Bundesregierung dafür entschieden, die sozialen Leistungen für die neuen Länder nicht über Steuern, sondern überwiegend über Schulden und vor allem über die Sozialen Sicherungssysteme zu finanzieren. Die Sozialabgaben wurden also teilweise zu verdeckten Steuern umfunktioniert. Und wie bei allen Steuern ist auch hier zu beobachten, dass die Privaten nach Kräften versuchen, eine solche Belastung so weit wie möglich zu umgehen.

Wie die Statistik zeigt, ist ihnen das sehr gut gelungen. Die von der Abgabenbelastung betroffenen Vollzeitbeschäftigten sind von 1991 bis 2001 um 11 % zurückgegangen. Profitiert hat davon die von diesen Abgaben weitgehend ausgenommenen Teilzeitarbeit; die Zahl dieser Arbeitsplätze hat um 44 % zugenommen. Stark zugenommen hat auch die von Sozialabgaben ganz befreite selbständige Beschäftigung. Die Statistik weist aus, dass die Zahl der Selbständigen ohne Beschäftigte (d.h. also Vorläufer der Ich-AG) um 32 % gestiegen ist. Man kann für die letzten Jahre also keinesfalls von einem durchweg undynamischen Arbeitsmarkt sprechen. Gelitten hat nur der abhängige Vollzeitbeschäftigte, der als Melkkuh der Sozialen Sicherungssysteme mißbraucht wurde.

Mini-Jobs als Job-Killer

Dabei ist es besonders erstaunlich, dass derselbe Staat, der beim normalen Arbeitnehmer abzockt, gleichzeitig legale Umgehungsmöglichkeiten anbot, die den Privaten erlaubten, dieser verdeckten Steuerbelastung zu entgehen. Konkret handelt es sich dabei um die Scheinselbständigkeit und die Mini-Jobs.

Natürlich ist es aus der Sicht eines Arbeitsgebers und auch aus der Perspektive vieler Ehefrauen außerordentlich attraktiv, wenn solche von Sozialabgaben zur Hälfte und von Steuern nahezu befreite Erwerbsformen zur Verfügung stehen. Aber hier hat es mit einem

Problem wie beim „Sparen“ zu tun. Was sich für den Einzelnen als sehr vorteilhaft darstellt, kann sich für die Volkswirtschaft insgesamt sehr leicht in sein Gegenteil verkehren.

Vollzeit-Jobs kosten 50 % mehr als Teilzeit-Jobs

Bei einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung muss man dabei sehen, dass es diese Umgehungsmöglichkeiten für viele Arbeitslose sehr schwer machen, wieder das zu finden, was sie dringend benötigen: einen Vollzeitarbeitsplatz. Wenn man sich heute in die Situation eines Einzelhändlers oder eines Gastromen hineindenkt, ist es offensichtlich, dass er kein Interesse an der Schaffung von Vollzeit-Arbeitsplätzen hat. Im Vergleich zu den Mini-Jobs sind diese mit rund 50 % höheren Kosten verbunden. Da sich die Arbeit eines Unqualifizierten besonders gut auf drei oder vier Teilzeit-Beschäftigte aufteilen lässt, ist es dann auch nicht überraschend, dass die Mini-Jobs hier besonders stark genutzt werden. Das Ergebnis ist dann eine extrem hohe Arbeitslosenrate bei den geringqualifizierten Erwerbspersonen, die einen Vollzeitarbeitsplatz suchen.

Was wir hier seit längerem am Arbeitsmarkt beobachten, ist nichts anderes, als wenn die Regierung auf die Idee käme, Schnapsflaschen mit einem Drittel Inhalt von der Branntwein-Steuer freizustellen, die ganzen Flaschen aber weiterhin voll zu besteuern. Das Resultat lässt sich auch ohne größere wirtschaftswissenschaftliche Kenntnisse prognostizieren: Die 1/1-Flaschen blieben im Regal stehen, die kleinen fänden reißenden Absatz.

Mit der von der Regierung im Rahmen des Hartz-Konzeptes beschlossenen Reform der 400/800 Euro-Jobs wird es jetzt für die Arbeitgeber noch attraktiver als bisher, Vollzeitarbeitsplätze in Min-Jobs umzuwandeln. Mit dieser auf den ersten Blick sinnvollen Politik wird die Grundlage unserer sozialen Sicherungssysteme mehr und mehr untergraben. Sie führt zu einem Teufelskreis aus einer abnehmenden Zahl vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmer und steigenden Abgabesätzen.

Modernisierung der Handwerksordnung

In eine ganz ähnliche Richtung gehen die Vorschläge zur Modernisierung der *Handwerksordnung*. Auf den ersten Blick sieht das auch wieder recht modern aus. Die Reform soll es einem Gesellen ermöglichen, sich selbständig zu machen, und so die Schaffung selbständiger Existenzen fördern. Gleichzeitig wird damit für Erwerbstätige aber ebenfalls die Möglichkeit gegeben, sich auf diese Weise der verdeckten Besteuerung durch die Sozialabgaben zu entziehen. Wiederum findet eine Erosion der Bemessungsgrundlage statt.

Nebenbei bemerkt ist es schon fast ein Schildbürger-Streich, wenn die Regierung heute auf der einen Seite einen Mangel an *Ausbildungsplätzen* beklagt, gleichzeitig aber auf der anderen Seite einen Handwerksmeister mit dem Risiko belastet, dass sich der neue Lehrling alsbald zu einem zusätzlichen Konkurrenten entwickelt.

Prinzipien für die Statik des Hauses der Sozialen Sicherung

In diesem orientierungslosen Durchwursteln zeigt sich deutlich, wie gefährlich es ist, wenn man vor sich hin reformiert, ohne über den notwendigen Masterplan zu verfügen. Wie die Statik eines zukunftsfähigen „Hauses der Sozialen Sicherung“ beschaffen sein muss, wird durch die hier aufgezeigten Fehlentwicklungen eigentlich recht deutlich:

1. Soziale Versicherungssysteme sollten nicht länger als Instrument für die Umverteilung missbraucht werden.
2. Die Beschränkung der Versicherungspflicht auf unselbständig Beschäftigte, die noch aus der Zeit Bismarcks stammt, ist für die heutigen sehr flexiblen Erwerbsformen völlig überholt und zu einem großen Hemmschuh für den Arbeitsmarkt geworden. Wenn man als Staat Menschen vor den Risiken der Krankheit, des Existenzverlustes und des Alters absichern will, dann muss man das für Selbständige wie für abhängige Beschäftigte tun, für Männer wie Frauen und für Teilzeit-Beschäftigte wie für Vollzeit-Beschäftigte.

Reform der Gesetzlichen Krankenversicherung

Wie sich diese Prinzipien auf die Ausgestaltung der Sozialen Sicherungssysteme auswirken, läßt sich besonders gut anhand der Gesetzlichen Krankenversicherung demonstrieren. Dieser Teilbereich der Sozialversicherung ist derzeit nach dem „Solidarprinzip“ konzipiert, d.h. es wird dabei ganz bewußt eine Umverteilung von *Stärkere auf Schwächere* angestrebt. Diese beruht vor allem darauf,

- dass die Beiträge nach der Einkommenshöhe bemessen werden, während die Leistungen davon unabhängig ausfallen.
- dass Ledige den gleichen Beitrag zu zahlen haben, wie Verheiratete und Familien mit Kindern.

Nun könnte man sich mit dieser Form der Umverteilung vielleicht noch anfreunden, wenn sie wirklich umfassend wäre. Im Fall der Krankenversicherung endet die Solidarität jedoch bei der Versicherungspflichtgrenze von 3825 Euro im Monat. Wer also besser verdient, darf sich dem Umverteilungsmechanismus entziehen. Die Umverteilung erfolgt also nicht von den Starken zu den Schwachen, sondern allenfalls von den „*Halbstarken zu den Schwachen*“. Und natürlich gibt es auch Menschen, die neben ihrem Arbeitseinkommen auch noch Zins- oder Mieteinkünfte beziehen, diese werden bei der Beitragsbemessung jedoch nicht berücksichtigt.

Kopfprämien als marktwirtschaftliche Lösung

Während der Berater von Ulla Schmidt, Professor Lauterbach dafür plädiert, diese Probleme durch „mehr Staat“ zu lösen, in dem nun jedermann in die Gesetzliche Krankenversicherung gezwungen wird, kommt von meinem Kollegen Rürup eine – wie ich finde – überzeugende marktwirtschaftliche Lösung. Sie besteht darin, dass in Zukunft für alle Versicherten eine feste Kopfprämie von rund 200 Euro pro Versicherten festgelegt wird. Für Kinder wäre die Prämie durch das Kindergeld abzudecken. Konsequenterweise wäre die Prämie auch für die Pflegeversicherung zu leisten.

Auf diese Weise hätte man eine Kranken- und Pflegeversicherung, die vom Beschäftigungsverhältnis vollständig unabhängig ist. Die bisher durch die Beiträge erzielten Transfers wären über eine höhere Mehrwertsteuer auszugleichen, womit sie auf eine breitere und für den Arbeitsmarkt unschädliche Basis gestellt würden.

Reform der Rentenversicherung

Ein ähnliches Vorgehen empfiehlt sich auch für die gesetzliche Rentenversicherung. Hier bestehen die verdeckten Transfers vor allem darin, dass Ehefrauen eine kostenlose Hinterbliebenenrente beziehen. Eine solche Leistung ist für Frauen, die ihr aktive

Erwerbsphase mit der Erziehung von Kindern verbracht haben durchaus berechtigt. Für Frauen ohne Kinder ist hier jedoch ein Fragezeichen anzubringen. Und wiederum muss man sich fragen, wieso nur die abhängig Beschäftigten zu dieser Form der Umverteilung zugunsten von Ehepaaren herangezogen werden.

Eine tragbare Lösung würde wiederum darin bestehen, dass grundsätzlich jeder Erwachsene einer Pflicht zur Rentenversicherung unterliegt, ganz gleich, ob er selbständig oder abhängig beschäftigt ist. Als Bemessungsgrundlage würde das zu versteuernde Einkommen dienen, bei Ehepaaren jeweils die Hälfte davon.

Für Frauen mit Kindern wäre ein Ausgleich in der Form zu schaffen, dass sie für jedes Kind ein Drittel des Durchschnittseinkommens angerechnet bekommen. Damit würde ein unmittelbar erkennbarer Anreiz geschaffen, wieder mehr Kinder in die Welt zu setzen.

Reform der Arbeitslosenversicherung

Auch in der *Arbeitslosenversicherung* ist es schlecht um das Verhältnis von Leistung und Gegenleistung bestellt. Von ihren gesamten Einnahmen benötigt die Bundesanstalt nur 60 % für Lohnersatzleistungen. Der Rest, der sich auf immerhin 21 Milliarden Euro beläuft, wird für die berufliche Förderung aufgewendet. Abgesehen davon, dass deren Effizienz äußerst fraglich ist, handelt es sich dabei aber überwiegend um sozialpolitische Maßnahmen, die dann über den Bundeshaushalt finanziert werden müssten. Bei einer entsprechenden Umfinanzierung könnte der Beitragssatz von 6,5 auf 4 % gesenkt werden. Weitergehende Einsparungen könnten erreicht werden, wenn man die *Arbeitslosenversicherung* zu einer allgemeinen *Existenzversicherung* umbauen würde, die wiederum für alle Erwerbsformen gleichermaßen gelten würde.

Die Lohnnebenkosten auf 24 % absenken

Wenn es gelänge, die Sozialen Sicherungssysteme in dieser Weise umzubauen, käme es zu einer radikalen Senkung der Lohnnebenkosten. Sie würden von heute über 40 % nicht nur unter 40 % gesenkt werden, was ja viele anstreben. Durch Kopfprämien für die Kranken- und die Pflegeversicherung würde eine Lohnerhöhung dann nicht mehr mit Sozialabgaben von 42 % belastet, sondern nur noch mit Versicherungsbeträgen von rund 24 % – rund 20 % für die Rente und 4 % für die Existenzsicherung. Die Krankenversicherung wäre dann für den Arbeitsmarkt ähnlich bedeutungslos wie die Kfz-Haftpflicht.

Wie konsequent eine solche Lösung ist, erkennt man daran, dass man dann alle Krücken wegwerfen könnte, auf die sich heute Arbeitgeber wie Arbeitnehmer stützen. Insbesondere die Mini-Jobs würden entbehrlich. Die dann darauf zu entrichtende Belastung mit Beiträgen zur Arbeitslosen- und Rentenversicherung wäre geringer als der heute geforderte Abgabensatz von 25 %. Bei Ehepaaren, deren Einkommen bereits über der Bemessungsgrenze liegt, wäre sogar ein versicherungsbeitragsfreier Zuverdienst möglich.

Die Agenda 2010 führt in die falsche Richtung

Natürlich läßt sich ein so umfassender Umbau der Sozialen Sicherungssysteme nicht über Nacht erzielen. Wie ich bereits zu Beginn sagte, hat man es hier mit einer Großbaustelle zu tun, die eine lange Bauzeit erfordert. Dabei wäre es jedoch wichtig, dass alle heute vorgenommenen Reformschritte wenigstens in die richtige Richtung führen.

Wenn man die Agenda 2010 vor dem Hintergrund dieses Masterplans betrachtet, kann man ihr wiederum nicht viel Gutes abgewinnen.

- Grundsätzlich ist bei dem Ganzen nicht zu erkennen, wohin die Reise gehen soll. Anstelle einer ordnungspolitischen Konzeption regiert der Aktionismus.
- Die vorgesehenen Leistungskürzungen beim Arbeitslosengeld haben den Effekt, dass die Arbeitnehmer eine noch geringere Gegenleistungen für ihre Beiträge erhalten, als das bisher schon der Fall ist. Für die in einer Demokratie dringend benötigte Akzeptanz der Sozialen Sicherungssysteme ist das wenig förderlich.
- Es fehlt zudem an Ansätzen für eine stärkere Entlastung der Sicherungssysteme von Umverteilungsaufgaben, sieht man einmal von der jetzt verkündeten Erhöhung der Tabaksteuer ab.
- Und schließlich wird mit der soeben in Kraft getretenen Ausweitung der Möglichkeiten für Mini-Jobs und der angestrebten Reform der Handwerksordnung der Verdrängung des Vollzeit-Arbeitsplatzes weiter Vorschub geleistet.

5. Wie kann Deutschland mit der demographischen Herausforderung zurecht kommen?

Wir haben uns bisher nur mit den aktuellen Problemen der Sozialen Sicherungssysteme befasst. Obwohl diese für sich schon ausreichend groß sind, bleibt es uns nicht erspart, auch einen Blick auf die Herausforderungen zu richten, die sich mit der steigenden Lebenserwartung und den abnehmenden Geburtenraten unserer Bevölkerung stellen. Die Fakten sind hinreichend bekannt:

- Seit Anfang der sechziger Jahre ist in West-Deutschland die „fernere Lebenserwartung“ d.h. die Zahl der Lebensjahre, die man im Alter von 60 Jahren noch vor sich hat, bei Frauen um fast 5 und bei Männern um rund 3 ½ Jahre gestiegen. In Ostdeutschland liegt der Anstieg etwas darunter.
- Demgegenüber hat sich die Geburtenrate seit Ende der sechziger Jahre nahezu halbiert. Die „Nettoreproduktionsrate“, d.h. die Zahl der „weiblichen Lebendgeborenen“ pro Frau im Alter zwischen 16 und 45 Jahren ist von knapp 1,2 auf 0,6 gesunken.

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

Entlastung durch sinkende Arbeitslosigkeit

Solche Zahlen können leicht zur Panik führen. Dabei sollte zunächst jedoch eine gute Nachricht nicht übersehen werden. Bei einer so dramatischen Verminderung der Zahl der Erwerbsfähigen ist es wenig wahrscheinlich, dass wir im Jahr 2030 noch eine sehr hohe Arbeitslosigkeit haben werden. Wir werden vielmehr wieder in die Situation der frühen sechziger Jahre kommen, die durch „leergefegte Arbeitsmärkte“ und einen starken Zustrom von „Gastarbeitern“ gekennzeichnet war. Mit einer deutlich rückläufigen Arbeitslosigkeit könnten die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung erheblich gesenkt werden, so dass sich hier ein gewisser Puffer für die Rentenversicherung ergeben würde.

Riester-Rente und Entgeltumwandlung

Wie hat nun die Politik auf das Demographie-Problem reagiert? Auch hier läßt sich die zu Beginn beklagte Konzeptionslosigkeit deutlich erkennen. Für den damaligen Arbeitsminister Walter Riester hatte es vor drei Jahren nur eine einzige Lösung gegeben. Man musste durch eine großzügige staatliche Förderung dafür sorgen, dass die Menschen in Deutschland mehr sparen, um so für ihr Alter ausreichend abgesichert zu sein. Besonders massiv gefördert wurde die sogenannte Entgeltumwandlung, eine Form der betrieblichen Altersvorsorge, die weitgehend von Steuern und Sozialabgaben befreit ist. In ihrem Schatten fristet die erheblich weniger großzügig subventionierte „Riester-Rente“ bis heute ein eher kümmerliches Dasein.

Die Riester-Rente ist ein Flop in jeder Hinsicht

Ein Effekt dieser Förderung ist offensichtlich: Die Sozialkassen erleiden dadurch jährliche Einnahmeausfälle von rund 1 ½ Milliarden Euro. Für Herrn Eichel dürfte sich ein ähnlich höher Steuerausfall ergeben. Und natürlich bedeutet eine höhere Ersparnis, dass diese Mittel der Binnennachfrage entzogen werden.

Bei so hohen Subventionen hätte man in Zeiten leerer Kassen eigentlich erwarten können, dass die Politiker besonders intensiv über den Nutzen dieser Maßnahmen nachgedacht hätten. Doch hiervon ist nichts zu erkennen.

- Dies gilt insbesondere für die zentrale Diagnose, dass die Deutschen zu wenig sparen. Offensichtlich ist Herrn Riester und seinen Experten entgangen, dass die Deutschen auch im internationalen Vergleich schon immer sehr sparsam gewesen sind. Es ist einfach falsch, *generell* zu behaupten, dass die Deutschen keine oder auch eine unzureichende private Vorsorge für das Alter träfen.
- Problematisch ist aber auch die für die Riester-Rente zentrale Annahme, mit hohen Subventionen ließe sich eine *zusätzliche* Vermögensbildung erreichen. Dabei hat Riester übersehen, dass man die großzügige staatliche Förderung auch schon dann bekommt, wenn man sein bisher Ersparnes einfach in einen der geförderten Töpfe einbringt.

So ziellos geht der Staat mit Subventionen in einer Zeit um, in der die Kassen angeblich leer sind. Besonders problematisch ist dabei, dass die Menschen nur dann gefördert werden, wenn sie ihre Altersvorsorge durch Dritte verwalten lassen. Völlig unklar ist, warum man nicht dieselbe Förderung erhalten kann, wenn man für sein Alter eine *Immobilie* erwerben möchte, die aller Erfahrung nach sehr viel sicherer ist als alle anderen Vermögensformen. Zudem würde davon auch die arg gebeutelte Bauwirtschaft profitieren.

Wachstum ist zentral für das Rentensystem

Und natürlich hat auch die als Jahrhundert-Reform gepriesene Riester-Rente keine zwei Jahre Bestand gehabt. Aufgrund der wirtschaftlichen Stagnation muss mit der Einführung eines demographischen Faktors und der Anhebung des Rentenalters auf 67 Jahre massiv nachgebessert werden. Hierin zeigt sich, wie wichtig es ist, das wir möglichst bald wieder auf einen angemessenen Wachstumspfad zurückfinden. Lassen mich dazu einige Größenordnungen nennen:

- Wenn es uns möglich wäre, eine reale Wachstumsrate von durchschnittlich 2 % zu erreichen, hätten wir im Jahr 2030 einen fast doppelt so hohen Lebensstandard wie heute.
- Bei einer Rate von 1,5 % könnten wir immerhin noch eine Verbesserung um fast zwei Drittel erreichen.
- Bei Nullwachstum bleibt alles wie es ist.

Mit anderen Worten, wenn wir Wachstum haben, müssten sich auch die Probleme der Demographie einigermaßen bewältigen lassen, zumal wir in der Erwerbstätigkeit noch über viele ungenutzte Potentiale verfügen:

- Bei Männern in der Altersgruppe von 60 bis 65 Jahren ist die Erwerbsquote von 75 % im Jahr 1962 auf zuletzt nur noch 33 % gesunken. Die Rente ist hier letztlich zu einer verdeckten Form von Arbeitslosigkeit geworden.
- Aber auch die Jugend muss stärker ins Erwerbsleben integriert werden. Von 1962 bis 2000 ist die Erwerbsbeteiligung von Männern in der Altersgruppe von 20 bis 25 Jahre um 12 Prozentpunkte auf 76,5 % abgesunken. Mit einem Abitur nach 12 Schuljahren und besser konzipierten Lehrplänen an den Universitäten müsste es zu schaffen sein, dass das Durchschnittsalter eines deutschen Diplom-Absolventen von heute 28 Jahren deutlich abzusenken.

Und natürlich trägt auch die hier vorgeschlagene umfassende Reform der Sozialen Sicherungssysteme dazu bei, dass die demographischen Probleme besser gemeistert werden können. Mit einer allgemeinen Versicherungspflicht wird dafür gesorgt, dass die Rentenversicherung auch dann stabil bleibt, wenn es zu einer zunehmenden Abwanderung in die Selbständigkeit kommen sollte. Eine eigenständige Beitragspflicht für Ehefrauen sorgt für zusätzliche Einnahmen, den nur teilweise höhere Ausgaben gegenüberstehen.

6. Deutschland ist besser als sein Ruf

Wenn man die allabendlichen Talk-Runden im Fernsehen verfolgt mit dem üblichen Klagen und Jammern über Bürokratie und Regulierungen, über Lohnnebenkosten und Steuern, kann man leicht zu dem Eindruck kommen, Deutschland sei das schlechteste Land weit und breit. Wen eine solche Depression befällt, ist es vielleicht einmal ganz hilfreich, unser Land aus der Brille von Ausländer zu betrachten.

Die Angebotsbedingungen sind durchaus passabel

Hierfür gibt es zahlreiche Studien, in denen die Angebotsbedingungen und die Wettbewerbsfähigkeit der wichtigsten Industrieländer verglichen werden. Erst vor einigen Tagen ist beispielsweise ein Ranking des IMD, Genf erschienen: Bei der Gruppe der großen Länder landete Deutschland immerhin auf Platz fünf, hinter den USA, Kanada und Australien, aber vor Großbritannien, Frankreich, Italien und Spanien.

Ein ähnliches Bild zeigt sich auch in anderen Rankings, wie z.B. dem des World Economic Forum oder von „Economic Freedom of the World“. Deutschland schneidet bei den Angebotsbedingungen und der Wettbewerbsfähigkeit zwar nicht herausragend ab, aber es ist dabei auch keinesfalls das Schlusslicht, als das es immer gesehen wird. Insbesondere werden wir in diesen Untersuchungen durchweg erheblich besser beurteilt als Frankreich.

Deshalb sollte es uns zu denken geben, dass es der französischen Wirtschaft in den letzten fünf Jahren möglich gewesen ist, einen *jährlichen* Wachstumsvorsprung von einem Prozentpunkt gegenüber Deutschland zu erzielen Auch die Beschäftigung ist in unserem Nachbarland Jahr für Jahr um rund ein Prozent mehr gewachsen als bei uns.

An unserer Bürokratie und den Regulierungen kann es also nicht allein und auch nicht in erster Linie liegen, wenn wir nun schon seit längerem beim Wirtschaftswachstum schlechter

dastehen als alle anderen Länder in Europa. Doch wie schaffen wir es, uns aus der aktuellen Depression zu befreien?

Donald Rumsfeld hat in seiner unnachahmlichen Weise die folgende Regel für Löcher formuliert: „Wenn du in einem drinsteckst, höre auf zu graben“. Genau das sollte die Regierung jetzt beherzigen. Mit immer weiteren Kürzungen und Abgabenerhöhungen graben wir uns nur noch tiefer ein. Was wir benötigen, um wieder aus dem Loch zu kommen, ist kein Sparen, sondern eine stetige Ausgabenpolitik des Bundes, der Länder und der Gemeinden. Und wir brauchen einen kräftigen Impuls durch eine vorgezogene Steuersenkung. Hilfreich wäre eine deutliche Zinssenkung der EZB und ein Gegenhalten beim Euro-Kurs. So schön das aussieht, dass der Euro seinen Anfangskurs wieder erreicht hat, für Deutschland ist dieser Kursauftrieb tödlich. Man muss sich einmal vorstellen, dass sich die SPD fast zerreisst, um eine Lohnsenkung um einen Prozentpunkt zu erreichen. Dabei steigt der Euro an einem Tag locker um den gleichen Betrag und macht diesen Wettbewerbsvorteil gegenüber den Drittländern wieder völlig zunichte. Nur die EZB hat es heute in der Hand, diese gefährliche Tendenz zu stoppen.

An eine konsequente Nachfragepolitik muss sich dann eine an klaren ordnungspolitischen Prinzipien orientierte Reform der Sozialen Sicherungssysteme anschließen, damit der normale Vollzeit-Arbeitsplatz endlich wieder wettbewerbsfähig wird. Wenn es uns auf diese Weise gelingt, auf einen angemessenen Wachstums-Pfad zurückzukommen, muss uns auch vor den Herausforderungen der Demographie nicht bange sein.

Damit das alles auch psychologisch gelingt, wären alle Beteiligten, vor allem aber die Politiker und Unternehmer gut beraten, wenn sie sich auf die offensichtlichen Stärken unseres Standortes besinnen und diese auch nach außen offensiv vertreten würden. Mit einem Dauer-Jammern vor allem vor ausländischem Publikum ist niemandem gedient.

All das kann man prägnant zusammenfassen mit einem weiteren guten Ratschlag von Donald Rumsfeld: „Denk an die Schildkröten. Sie kommen nur voran, wenn sie den Kopf raustrecken.“