

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 271

zugleich Beiheft 8

Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
in Rostock
vom 22. - 25. September 1998



Duncker & Humblot · Berlin

Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
in Rostock 1998

Die Zukunft des Sozialstaats

Von

A. B. Atkinson, Friedrich Breyer, Rüdiger Pohl,
Bertram Schefold, Hans-Werner Sinn, Dennis J. Snower,
Erich W. Streissler, Gert Wagner

Herausgegeben von

Richard Hauser



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Die Zukunft des Sozialstaats : [in Rostock 1998] / von A. B. Atkinson ...
Hrsg. von Richard Hauser. – Berlin : Duncker und Humblot, 2000
(Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; 1998)
(Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften : Beiheft ; 8)
(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts-
und Sozialwissenschaften ; N.F., Bd. 271)
ISBN 3-428-10118-9

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0505-2777
ISBN 3-428-10118-9

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

Sozialstaat im Wandel

von Hans-Werner Sinn

erschieden in:

R. Hauser (Hrsg.): „Die Zukunft des Sozialstaats“,
Jahrestagung 1998, Schriften des Vereins für Socialpolitik,
Duncker & Humblot: Berlin, 2000, S. 241-254.

Sozialstaat im Wandel

Von Hans-Werner Sinn*, München

A. Eine historische Sondersituation

Deutschland steht in einer historischen Sondersituation, die dem Sozialstaat zu schaffen macht. Drei den Sozialstaat belastende Entwicklungen überlagern sich.

Erstens steht die deutsche Wirtschaft unter zunehmendem Wettbewerbsdruck aus den Niedriglohnländern. Die Globalisierung rückt die hohen deutschen Löhne immer stärker in den Vergleich mit den Löhnen sonstwo auf der Welt, und immer häufiger fällt der Standortvergleich zum deutschen Nachteil aus. Die Asienkrise hat nur eine temporäre Linderung gebracht. Mit den abgewerteten Währungen werden uns die Länder aus Fernost in Kürze eine umso heftigere Konkurrenz bescheren. Hinzu kommen neue Wettbewerber in Osteuropa. Polen boomt, die Krise der Tschechischen Republik wird schnell vorübergehen, und Westungarn ist heute die am schnellsten wachsende Wirtschaftsregion Europas. Zu Löhnen, die zum Teil bei nur einem Zehntel der deutschen liegen, werden wir bedrängt. Die neuen Tiger vor unserer Haustür setzen gerade zum Sprung an. Der Lohnwettbewerb erzeugt in Deutschland Arbeitslosigkeit, wenn die hohen Löhne verteidigt werden, und wenn sie nicht verteidigt werden, erzeugt er Armut in den unteren Bevölkerungsschichten. Die Hilfe des Sozialstaates ist in dieser Situation dringender denn je.

Zweitens überaltert die deutsche Bevölkerung. Die Deutschen werden nicht nur älter, sie haben vor allem kaum noch Kinder. Die Dink-Familie ist „in“. Mit zwei Einkommen und ohne Kinder ist das Pro-Kopf-Einkommen fünfmal so hoch wie mit drei Kindern und einem Einkommen. Wen wundert es da, daß zehn Deutsche nicht einmal mehr sieben Nachkommen im Laufe ihres Lebens haben und daß Deutschland in der internationalen Geburtenstatistik den drittletzten Platz belegt.

In der Mitte der dreißiger Jahre des nächsten Jahrhunderts, also gerade dann, wenn die jetzt 30- bis 40-jährigen eine Rente oder Pension beziehen wollen, wird das Verhältnis der Alten ab 65 zu den Jungen ab 20 Jahren

* Der Autor bedankt sich herzlich bei Marcel Thum, Holger Feist und Michael Reutter für nützliche Kommentare zu diesem Aufsatz

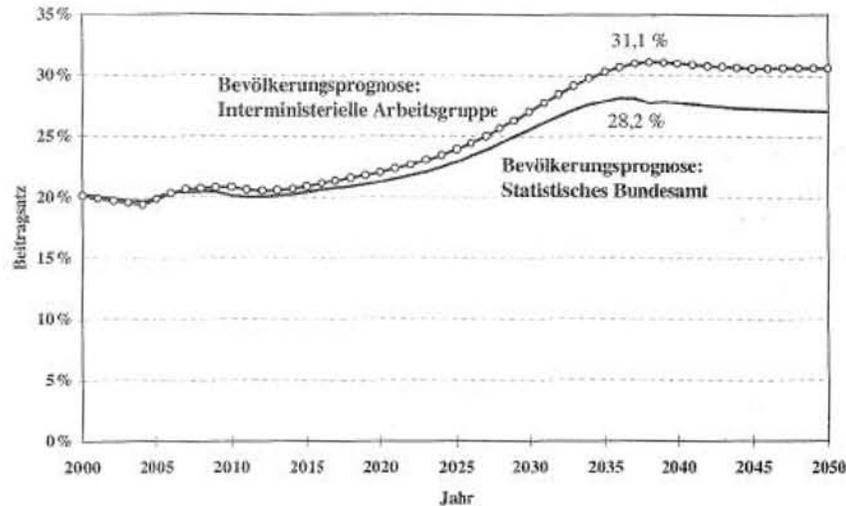
mehr als doppelt so hoch sein wie heute, und dies auch dann, wenn man, wie das Statistische Bundesamt, eine Linderung durch eine Zuwanderung von insgesamt 11 Millionen Personen unterstellt. Man muß kein Rentenmodell auf dem Computer simulieren, um zu erkennen, daß dies der Garaus des Umlagesystems sein wird. Mit dem alten Rentensystem, wie es bis 1992 galt, hätte die Verschiebung des Verhältnisses von Alten zu Jungen eine Verdoppelung des Beitragsatzes zur Rentenversicherung von jetzt zwanzig auf vierzig Prozent bedeutet, und ohne eine Erhöhung des Beitragsatzes hätten sich die Renten bis zum Jahr 2035 gegenüber dem Niveau, das man den Beitragszahlern ursprünglich versprach, halbiert. Die Politik kann irgendeine Lösung zwischen der Halbierung der Renten und der Verdoppelung des Beitragsatzes wählen, aber zaubern kann sie nicht.

Mit den Rentenkürzungen, wie sie mit den Rentenreformgesetzen 1992 und 1999 beschlossen wurden, wurde der Mittelweg zwischen den beiden theoretischen Extremen gewählt. Wenn der Anteil der Sozialversicherungspflichtigen an der arbeitsfähigen Bevölkerung und der durchschnittliche Lohnsteuersatz konstant bleiben, steigt der Beitragsatz bis zum Jahr 2035 auf etwa 30%. Dies jedenfalls ergibt sich aus den Berechnungen, die das CES für den wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft erstellt hat.

Die nachfolgende Abbildung veranschaulicht das Ergebnis dieser Berechnungen.¹

¹ Die Prognose beginnt im Jahr 2000 mit demselben Beitragsatz, wie er auch von der Bundesregierung für dieses Jahr prognostiziert wird (vgl. *Wissenschaftlicher Beirat*, 1998, S. 9, und *Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*, 1997, S. 16). Dabei wird gemäß Rentenreformgesetz 1999 eine Erhöhung des Bundeszuschusses von einem Prozentpunkt berücksichtigt. Für die darauffolgenden Jahre wird unterstellt, daß Änderungen im Niveau der versicherungsfremden Leistungen durch Änderungen des Bundeszuschusses abgedeckt werden, wie es der herrschenden Gesetzeslage entspricht.

In Abweichung von der Beitragsprognose schätzt die *Prognos AG* (1998) für das Jahr 2040 einen Spitzenwert der Beitragsquote von 24,5%. Die Abweichung kommt unter anderem dadurch zustande, daß Prognos einen steigenden Anteil der Beitragszahler an der arbeitsfähigen Bevölkerung und eine Erhöhung des durchschnittlichen Einkommensteuersatzes der Sozialversicherungspflichtigen unterstellt. Beides ist unrealistisch. Statt einer drastischen Erhöhung der Quote der Sozialversicherungspflichtigen könnte es aus endogenen Gründen sogar zu einer Minderung dieser Quote kommen. Schon heute fliehen ja viele aus der sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit in die Schwarzarbeit oder die Scheinselbständigkeit. Selbst bei leicht steigender Erwerbsquote könnte die Quote der sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer aus endogenen Gründen sinken. Im übrigen ist aber noch nicht einmal ein Anstieg der Erwerbsquote aus den Statistiken der letzten Jahre abzulesen. Es hat auch wenig Sinn, die Rechnungen über dreißig Jahre auf der Basis des heutigen Einkommensteuertarifs auszuführen und davon auszugehen, daß das prozentuale Wachstum der Nettolöhne und mit ihm das Wachstum der Rentenansprüche wegen



Quelle: Berechnungen des CES im Auftrag des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft

Abbildung 1: Die Entwicklung des Beitragsatzes zur Rentenversicherung

Neben der Globalisierung und der Überalterung liegt der dritte Effekt, der den Sozialstaat unter Druck setzt, in der deutschen Vereinigung. Der Aufschwung ist nicht so glatt gelaufen, wie die Politiker uns weismachen wollten. Heute liegt die ostdeutsche Absorption bei 635 Milliarden DM, doch das Sozialprodukt beträgt nur etwa 435 Milliarden DM. Die Inanspruchnahme von Gütern und Dienstleistungen seitens der Privaten und des Staates übersteigt also die eigene Erzeugung um etwa die Hälfte, ein völlig unhaltbarer Zustand. Ein Drittel des ostdeutschen Leistungsbilanzdefizits wird durch private Kapitalimporte finanziert, zwei Drittel durch öffentliche Transfers, die zum kleineren Teil für Investitionen, zum überwiegenden Teil jedoch für soziale Zwecke eingesetzt werden. Finanziert wird das Ganze auf Pump. Vor der Vereinigung lag die deutsche Staatsschuld bei

des Progressionseffektes dauerhaft hinter dem Wachstum der Bruttolöhne zurückbleibt. Schon die aktuell diskutierte Steuerreform wird diesen Zusammenhang zerstören. Im übrigen hat sich bei Kontrollrechnungen zu den Prognos-Ergebnissen, die von Marcel Thum am CES angestellt wurden, gezeigt, daß sich die niedrigen Prognos-Zahlen im wesentlichen dadurch erklären lassen, daß die Lohnsteuer annahmegemäß ansteigt und sich die übrigen Sozialversicherungsbeiträge von 20,7 % im Jahr 1995 auf 26,7 % im Jahr 2040 erhöhen. Die Erhöhung beider Werte führt dazu, daß die Nettolöhne der Arbeitnehmer in der Modellrechnung sinken und damit auch die Rentenansprüche der Rentnergeneration. Die beiden Effekte erklären für die Spitzenbelastung im Jahr 2040 eine Differenz von drei Beitragspunkten.

900 Milliarden DM, heute liegt sie bei 2200 Milliarden DM. Sie hat sich mehr als verdoppelt.

Die offizielle Staatsschuldenquote, die sich aufgrund dieser Entwicklung ergeben hat, liegt heute bei 60 %. Rechnet man die implizite Staatsschuld, die heute schon in Form von Rentenanwartschaften besteht und die bei sage und schreibe 290 % liegt, hinzu, so kommt man auf eine Schuldenquote von insgesamt 350 %. Das Sozialprodukt von dreieinhalb Jahren ist also verpfändet. Hoffentlich erfahren die Italiener das nicht!

Wir versündigen uns mit dieser Politik an den nachfolgenden Generationen. Ihnenbürden wir nicht nur Beitragsätze von 30 %, sondern zusätzlich Sondersteuern zur Bedienung einer exorbitanten Staatsschuld auf. Wir können die Lasten des Sozialstaates nicht immer nur in die Zukunft schieben, sondern müssen endlich damit anfangen, sie entweder heute zu verringern oder sie selber zu tragen.

B. Der Systemwettbewerb schließt die Zwickmühle

Selber tragen ist freilich leichter gesagt als getan, denn Steuererhöhungen sind in einer Zeit der fortschreitenden Globalisierung kaum noch möglich. Die Globalisierung drückt nicht nur auf die Löhne und erhöht insofern den Bedarf an sozialstaatlichem Schutz, sie erzeugt darüber hinaus einen neuen Systemwettbewerb, der dem Sozialstaat Finanzierungsschranken setzt, wie sie in einer geschlossenen Wirtschaft nicht bestehen. Wenn die Grenzen für Güter und Faktoren offen sind, muß der Gesetzgeber bei jeder Steuerreform die Wirkungen auf die international mobilen Faktoren mit beachten. Die deutsche Standortdebatte zeigt diese Zusammenhänge ja in aller Deutlichkeit. Fiskalische Steuern, die einem mobilen Faktor über die Kosten der von ihm genutzten Infrastruktur hinaus eine Nettolast aufbürden und die man braucht, um den Sozialstaat mitzufinanzieren, sind dann kaum noch möglich. So kann insbesondere das international hochmobile Kapital zur Finanzierung des Sozialstaates in Zukunft wohl nicht mehr herangezogen werden.

Dies ist eine wahre Zwickmühle. In einer Zeit, wo die Niedriglohnkonkurrenz Armut schafft, wo die Überalterung neue Beitragslasten entstehen läßt und wo Sozialtransfers die schwierigen Transformationsprobleme in den neuen Ländern abfedern müssen, entzieht der immer schärfer werdende Systemwettbewerb dem Sozialstaat einen Teil seiner Finanzierungsgrundlage.

Hinzu kommt, daß sozialstaatliche Maßnahmen in einer Welt mit freier Faktorwanderung ihre Wirksamkeit zu einem guten Teil verlieren. Der Sozialstaat lockt nämlich Armut an. Warum landet der größte Teil der

EU-Immigranten in Deutschland, warum strömen immer noch so viele Menschen aus anderen EU-Ländern zu uns? Dies hat auch etwas mit der Großzügigkeit unseres Sozialsystems zu tun.

Zuwandernde Armutsflüchtlinge setzen die nationalen Wirkungen sozialstaatlicher Maßnahmen teilweise außer Kraft, denn die Zuwandernden bieten ihre Arbeitskraft auf demselben Schwarzmarkt an wie die inländischen Armen, und sie fragen dieselben Wohnungen nach wie diese. Sie nehmen den inländischen Armen Marktchancen, sie senken ihre Löhne, und sie erhöhen ihre Mieten. Kurz: sie senken den Zielerreichungsgrad der inländischen Sozialpolitik.

Zugleich wird freilich der Zielerreichungsgrad der ausländischen Sozialpolitik erhöht; denn wenn die Armen aus dem Ausland abwandern, gibt es dort einen gegenläufigen Einfluß auf die Marktchancen, die Mieten und die Löhne der dort verbleibenden Armen. Bei freier Wanderung wird also ein Teil Wirkungen der nationalen Sozialpolitik exportiert, und deshalb verringern sich die nationalen Möglichkeiten und Anreize, eine solche Politik im bisherigen Umfang weiter zu betreiben.

C. Warum wir den Sozialstaat brauchen

Es gibt Leute, die freuen sich darüber, weil sie zu den Finanziers des Sozialstaates zählen oder weil sie der Meinung sind, daß der Schlendrian, den der Sozialstaat erzeugt, mehr kostet, als eine gleichmäßigere Einkommensverteilung wert ist. Ich weiß immer nicht genau, ob ich mich dazuzählen soll oder nicht.

Richtig ist in der Tat, daß der Sozialstaat eine Vielzahl äußerst problematischer Verhaltenseffekte zur Folge hat. Die sind ja wohl bekannt. Am wichtigsten sind wohl die Wirkungen der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe auf das Arbeitsangebot. Beide Schutzsysteme zahlen, wie es in ihrer Natur zu liegen scheint, nur dann, wenn man nicht arbeitet. Sie sind insofern nicht nur Unterstützungsleistungen für Bedürftige, sondern Subventionen für das Nichtstun. Wenn man das Nichtstun subventioniert, dann ist es kein Wunder, daß sich immer mehr Leute entschließen, nichts zu tun. Oder, wie es Friedman einmal sinngemäß gesagt hat, wer Armut subventioniert, erzeugt Armut.

Dabei ist die Sozialhilfe fast noch problematischer als die Arbeitslosenversicherung, denn im Gegensatz zu letzterer ist ihre Höhe nicht an die Lohnhöhe gekoppelt. Die Sozialhilfe erzeugt faktisch eine Lohnuntergrenze im deutschen Tarifsystem, denn da niemand arbeitet, wenn der Lohn unter den Sozialhilfesätzen liegt, ist das Niveau der untersten Tariflohngruppe bereits vor den Tarifverhandlungen festgezurr. Deutschland hat gesetzlich

vorgeschriebene Mindestlöhne, auch wenn der Jurist den entsprechenden Paragraphen nicht zu nennen vermag. Menschen, deren Grenzprodukt der Arbeit unter diesen Mindestlöhnen liegt, können keine Marktbeschäftigung finden.

Hinzu kommen die negativen Anreizeffekte der Lohnsteuern und Sozialabgaben, jedenfalls soweit diese Abgaben keinen Äquivalenzcharakter haben und nicht als Preise für staatliche Gegenleistungen aufgefaßt werden. Der Faktor Arbeit hat in den letzten Jahrzehnten einen immer größeren Teil der Finanzierungslasten des Staates zu tragen gehabt. Es ist kein Wunder, daß viele in die Schwarzarbeit, in häusliche Tätigkeiten und in die Selbständigkeit flüchten.

Bei all diesen negativen Anreizeffekten darf man freilich die positiven Wirkungen des Sozialstaates nicht übersehen. An erster Stelle werden hier häufig der soziale Frieden und die Eindämmung der Kriminalität genannt. Das sind ohne Zweifel wichtige Effekte. Noch wichtiger sind aber zwei andere (vgl. Sinn 1996). Am wichtigsten ist erst einmal der Schutz an sich, denn niemand weiß, ob nicht er selbst oder seine Kinder einmal auf diesen Schutz angewiesen sein werden. Die Welt, in der wir leben, ist unsicher, insbesondere auf die lange Sicht. Wer würde es schon wagen, die Einkommensposition seiner Kinder und Kindeskinde zu prognostizieren? Welches junge Ehepaar, das Nachwuchs erwartet, weiß schon, ob die eigenen Kinder gesund oder krank sein werden, ob sie gute oder schlechte Lehrer haben werden, wie intelligent die Kinder sein werden, welche Berufschancen sich ihnen bieten werden, et cetera. Der Sozialstaat, ja der umverteilende Staat an sich, bietet diesem Ehepaar wertvollen Versicherungsschutz gegen das Karriererisiko, wie sie ihn auf dem privaten Versicherungsmarkt niemals erwerben können. Nach den Rechtsordnungen der westlichen Welt ist es nun einmal nicht möglich, daß Eltern bindende Umverteilungskontrakte für ihr Kinder abschließen. Sie können zwar selbst einen Ressourcentransfer zugunsten ihrer Kinder vornehmen, aber sie können keinen Kontrakt unterschreiben, der ihre Kinder im Erfolgsfall zwingt, Ressourcen an die weniger erfolgreichen Kinder anderer Leute abzutreten. Was sie freilich können, ist einen solchen Ressourcentransfer auf politischem Wege zu induzieren, indem sie sozial orientierte Parteien wählen, und das tun sie ja auch. Der umverteilende Staat kann in diesem Sinne als eine allokatonsverbessernde Versicherungsinstitution interpretiert werden, die eine Lücke ausfüllt, die von privaten Versicherungsmärkten nicht geschlossen werden kann.

Eine positive Folge des Versicherungsschutzes, den der umverteilende Staat bietet, ist die Erhöhung der Wagnisbereitschaft der Menschen und die damit einhergehende Vergrößerung des Sozialproduktes (vgl. Sinn 1996). Jede Versicherung hat neben problematischen Moral-Hazard-Effekten eine Erhöhung der Wagnisbereitschaft zur Folge, die für sich genommen positiv

zu beurteilen ist, weil sie es dem Versicherten ermöglicht, ertragreiche Lebenschancen zu nutzen, an die er sich andernfalls nicht herangetraut hätte. Mit der Karriereversicherung, wie sie mit der Umverteilungstätigkeit des Sozialstaates verbunden ist, ist das nicht anders. Es würde mich nicht wundern, wenn man einmal herausfände, daß der Vorteil der indirekten Produktivitätswirkungen des Sozialstaates den direkten Versicherungsvorteil, der aus seiner egalisierenden Wirkung resultiert, übersteigt. Daß der Sozialstaat überhaupt einen signifikanten Einfluß auf die Wagnisbereitschaft hat, ist übrigens kürzlich von Edward *Bird* (1998) von der Universität Rochester nachgewiesen worden. In einer umfangreichen Querschnittsanalyse mit vielen Ländern konnte er zeigen, daß der Anteil der sozialstaatlichen Ausgaben am Sozialprodukt positiv mit der Varianz der Lebenseinkommen der Staatsbürger korreliert ist, und er hat geschlossen, daß der Wohlfahrtsstaat insofern das Wirtschaftswachstum beflügelt.

Im Lichte dieser Überlegungen sollten wir uns also hüten, den Sozialstaat per se als effizienzfeindlich zu titulieren und den angeblichen Zielkonflikt zwischen Verteilungsgerechtigkeit und Effizienz weiterhin zu zitieren. Wir sollten auch aufhören, die Umverteilungselemente in der Kranken- oder Rentenversicherung als versicherungsfremd zu interpretieren. Das alles ist viel zu kurz gedacht. Ungeachtet der vielfältigen Moral-Hazard-Effekte, die er hervorbringt, kann man den Sozialstaat in seinem ureigensten Sinne als eine Institution begreifen, die im Vergleich zum Marktergebnis paretianische Wohlfahrtsgewinne hervorzubringen in der Lage ist.

Ich warne aus diesem Grunde vor unbedachten Kahlschlägen und auch davor, auf die Kräfte des Systemwettbewerbs zu vertrauen. Der Systemwettbewerb wird den Sozialstaat schädigen, aber ich sehe nicht, wieso er in der Lage sein sollte, ihn zu verbessern. Auch ein optimal gestalteter Sozialstaat hätte wohl nur geringe Chancen, diesen Wettbewerb zu überleben.

D. Notwendige Reformen der Sozialhilfe

Statt eines Kahlschlags mit dem Hammer des Systemwettbewerbs setze ich auf Vernunft und planvolle Reformen, die die negativen Verhaltens-effekte, die der Sozialstaat auslöst, verringern.

I. Beschäftigung statt Nichtstun subventionieren

Ich beginne mit der Reform der Sozialhilfe. Manchmal wird gesagt, die Sozialhilfe sei angesichts ihres im Vergleich zum gesamten Rentenniveau geringen Finanzierungsvolumens unerheblich für das Ausmaß der Arbeitslosigkeit. Diese Meinung teile ich nicht. Da die Sozialhilfe, wie erläutert,

eine Lohnuntergrenze in das Tarifsystem einzieht, hat das Ausmaß ihrer Wirkungen wenig mit dem Finanzierungsvolumen zu tun. Sie verteuert gerade die marginale Arbeit, die am ehesten freigesetzt wird, und sie schiebt das gesamte Lohngefüge nach oben. Eine Reform der Sozialhilfe könnte weitaus mehr an zusätzlicher Beschäftigung mobilisieren, als es an der Zahl des arbeitsfähigen Teils der Sozialhilfeempfänger oder an der Höhe des Finanzierungsvolumens zum Ausdruck kommt.

Um die Natur der Fehlanreize zu erkennen, ist es nützlich, ein konkretes Beispiel zu betrachten. Eine fünfköpfige Familie erhält in Deutschland ca. 30000 DM aus der Sozialhilfe, wenn niemand in dieser Familie arbeitet.² Entschließt sich doch ein Familienmitglied zu arbeiten, so wird die Sozialhilfe in weiten Bereichen eins zu eins mit dem Anstieg des Familieneinkommens gekürzt. Das ist ein für die Arbeitsmärkte äußerst schädlicher Effekt, der wie eine konfiskatorische Besteuerung der letzten hinzuverdienten Mark wirkt: die Grenzsteuerbelastung beträgt 100%. Die Abbildung 2 verdeutlicht diesen Fall. Bevor man die Grenzsteuerbelastung der Normalverdiener reduziert, sollt man erst einmal die implizite Grenzsteuerbelastung der Sozialhilfeempfänger unter 100% senken.

Im Prinzip kann man ja eine Sozialhilfe auf dreierlei Weise konstruieren. Erstens kann man sie so konstruieren, daß sie wegfällt, wenn man arbeitet. Dann ist sie eine Subvention für die Untätigkeit wie im deutschen System. Ich sprach schon davon. Zweitens kann man die Hilfe unabhängig davon zahlen, ob man arbeitet oder nicht. Dann ist sie das Bürgergeld, das von Miegel und anderen gefordert wird. Drittens kann man sie so ausgestalten, daß sie, abgesehen von medizinischen Indikationen, überhaupt nur dann gezahlt wird, wenn man arbeitet. Dann ist sie eine Beschäftigungssubvention.

Ich halte es für wünschenswert, Reformen in Richtung auf die dritte Variante anzustreben, also bei den Arbeitsfähigen die Zahlungen für das Nichtstun zu verringern und stattdessen den Fleiß zu prämiieren. Eine Erhöhung der Einkommensgrenzen für die nur partielle Anrechnung der Sozialhilfe, also z.B. eine Erhöhung der derzeit bei 7371 DM liegenden Anrechnungsgrenze für den in der Abbildung dargestellten Fall, reicht überhaupt noch nicht aus, weil die implizite Grenzsteuerbelastung mit 70% immer noch sehr hoch wäre. Das Bürgergeld einzuführen, heißt, die implizite

² Anmerkung des Herausgebers: Der Anteil der Paar-Haushalte drei und mehr Kindern an allen Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) beziehenden Haushalten betrug am Jahresende 1996 lediglich 3,7% aller Bedarfsgemeinschaften. Haushalte mit drei Kindern erhielten 1996 DM 8400,- Kindergeld sowie von der Miethöhe abhängiges Wohngeld. Der zum Verlassen der Sozialhilfe erforderliche Hinzuverdienst lag (nach Abzug von Sozialversicherungsbeiträgen) also bei ca. DM 20000,- pro Jahr bzw. DM 1670,- pro Monat.

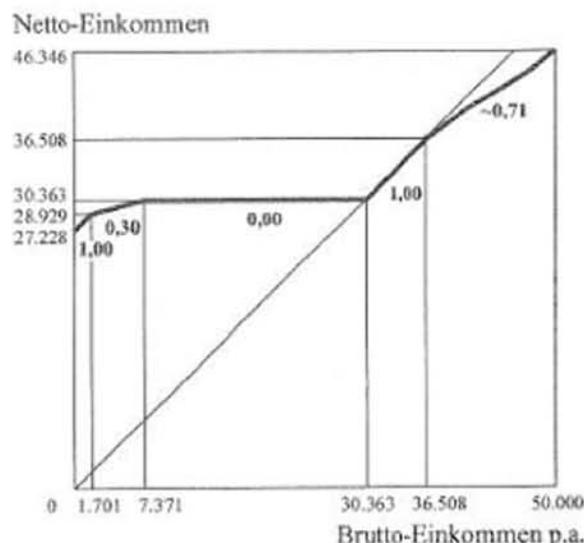


Abbildung 2: Sozialhilfe in Deutschland – der Fall der fünfköpfigen Familie

Grenzsteuerbelastung auf Null zu setzen, und die Beschäftigungssubvention bedeutet, daß die implizite Grenzsteuerbelastung negativ wird. Ich denke in der Tat, daß man die implizite Grenzsteuerbelastung für jene Personen negativ machen sollte, deren Grenzprodukt unter dem jetzigen Sozialhilfeniveau liegt.

Die seit kurzem in Deutschland unter dem Schlagwort „Kombilohn“ entflammte Diskussion zeigt in die richtige Richtung. Allerdings müßte man in dem Maße, wie ein Kombilohn gezahlt wird, die Sozialhilfesätze für arbeitsfähige Personen kürzen, so daß das Ganze für den Staat belastungsneutral bleibt. Die Belastungsneutralität muß bei allem das oberste Gebot bleiben, denn aus den Gründen, die ich genannt habe, kommt eine Ausweitung des staatlichen Finanzierungsvolumens nicht in Frage. Es gibt niemanden, dem man die zusätzliche Steuerlast aufbürden könnte. Ein Problem wäre es, wenn der Kombilohn an die Höhe des früheren Lohnes gekoppelt würde, weil es dann nur zu Lohnerhöhungen und zu exzessiven fiskalischen Lasten käme. Die Subventionskomponente sollte nur die Lücke zwischen Sozialhilfe und Marktlohn auffüllen, wenn es eine solche Lücke gibt. Für Arbeitsverhältnisse in den oberen Tarifsegmenten ist eine Beschäftigungssubvention nicht angebracht.

Sowohl das Bürgergeld als auch die Beschäftigungssubvention würden die Lohnuntergrenze im jetzigen System beseitigen. Die meisten Menschen wären wohl bereit, zu Löhnen unterhalb der jetzigen Sozialhilfe zu arbei-

ten, wenn sie davon ausgehen können, daß sie ihre Sozialhilfe behalten können, und wohl jeder, der es kann, würde arbeiten, wenn er weiß, daß er ohne Arbeit nichts, mit Arbeit aber einen Lohn und die Sozialhilfe hinzu bekommt. Bei Mindestlöhnen, die sich im neuen Regime bei, sagen wir einmal, 8 DM pro Stunde einstellen würden, würden die Jobs wie Pilze aus dem Boden schießen.

Manchmal wird so getan, als wenn es in der Marktwirtschaft einen festen Arbeitskuchen gäbe, der zu verteilen sei. Entsprechende Behauptungen, wie man sie von soziologischer Seite manchmal hört, sind purer Unsinn. Israel hat in nur fünf Jahren eine Ausweitung seines Erwerbspersonenpotentials um ein Viertel erfahren, als Rußland den Juden die Auswanderung erlaubte, doch die Arbeitslosenquote ist deshalb nicht gestiegen. Weil sie sonst nicht hätten leben können, haben die Leute sich Arbeit gesucht, haben produziert, haben Einkommen erzielt und kaufkräftige Nachfrage entfaltet. Angebotspolitik ist manchmal die beste Nachfragepolitik. Say läßt grüßen. Auch die vielzitierten Beispiele aus den Niederlanden und den USA zeigen, wie flexibel der Arbeitsmarkt auf eine Lohnzurückhaltung reagiert, wenn man sie nur zuläßt.

Ich weiß, daß die dritte Variante in voller Schärfe nicht realisierbar ist, weil viele Leute sehr langsam reagieren und man sich im Übergangsprozeß bis zur Neubeschäftigung um sie kümmern muß. Die zweite Variante, das Bürgergeld, geht da schon eher, wird indes sehr teuer. Man wird es sich schwerlich leisten können, allen Staatsbürgern ein Bürgergeld auszuzahlen. Deshalb kann man die Sozialhilfe nur behutsam zugunsten einer Beschäftigungssubvention absenken. Dennoch wird der Zielerreichungsgrad der Sozialpolitik im Laufe der Zeit immer mehr ansteigen, weil es zu zusätzlichen Beschäftigungsverhältnissen kommt. Schließlich erhalten die Menschen am unteren Ende der Einkommenskala ja nach wie vor die für Sozialhilfe bereitgestellten Gelder und bekommen den Lohn für ihre Arbeit noch dazu.

Betrachten Sie dazu bitte die nachfolgende Abbildung, die den Markt für einfache Arbeit darstellen möge. In der Ausgangslage werde eine Sozialhilfe nach heutigem Muster in der Höhe BG oder CF gezahlt. Da diese Sozialhilfe nur gezahlt wird, wenn man nicht arbeitet, erzeugt sie im Umfang HI Arbeitslosigkeit und erzeugt eine faktische Lohnuntergrenze und einen tatsächlichen Lohn der Höhe BG. Wird das System auf eine Beschäftigungssubvention umgestellt, so wird es zur Einrichtung neuer, niedrigerer Tariflohngruppen kommen, weil die Arbeitnehmer nur so in den Genuß der Beschäftigungssubvention kommen können. Der Lohn fällt auf das Niveau EG, und die Beschäftigung steigt auf GI. Um eine Senkung der Einkommen zu vermeiden, kann man eine Lohn- oder Beschäftigungssubvention der Höhe BE zahlen. In der Summe aus Lohn und Subvention hat

man dann genausoviel Einkommen wie vorher im Fall der Beschäftigung oder des Bezugs der Sozialhilfe. Man kann nun leicht erkennen und unschwer ein paar Formeln dazu produzieren, daß die Sache für den Staat genau dann billiger wird, wenn die Elastizität der Arbeitsnachfragekurve absolut größer als eins ist, wenn also die Nachfragekurve im relevanten Bereich flacher als eine gleichseitige Hyperbel ist.³ Die Fläche BDFE, die

³ Betrachtet wird ein Arbeitsmarkt, in dem in einer Laissez-faire-Situation ohne Staatseingriff die Kombination von Lohnsatz und Beschäftigung (w^* , A^*) realisiert würde. Politisch gewollt sei allerdings ein Mindestlohn w , der etwa durch eine Sozialhilfezahlung in gleicher Höhe durchgesetzt werden kann. Wir definieren die durch die Sozialhilfe resultierende Arbeitslosigkeit $A^* - A$ als Anteil γ des gesamten zur Verfügung stehenden Arbeitsvolumens A^* :

$$(1) \quad A^* - A = \gamma A^* (= HI).$$

Alternativ kann die Differenz zwischen gewünschtem Lohn und Laissez-faire-Lohn, $w - w^*$, auch durch eine Lohnsubvention überbrückt werden, deren Subventionssatz sich als Anteil δ des gewünschten Lohnes ergibt:

$$(2) \quad w - w^* = \delta w (= DF).$$

Budgetkosten K entstehen bei der Sozialhilfeloösung durch Zahlungen von w an die Arbeitslosen, bei der Lohnsubvention durch die Zahlung der Subvention $w - w^*$ an die Arbeitenden. Man kann für das Verhältnis der Budgetkosten dann schreiben:

$$(3) \quad \frac{K_{SH}}{K_{LS}} = \frac{(A^* - A)w}{(w - w^*)A^*} = \frac{\gamma A^* w}{\delta w A^*} = \frac{\gamma}{\delta}.$$

Das Verhältnis zwischen γ und δ ist nichts anderes als die Arbeitsnachfrageelastizität. Man sieht dies einfach, wenn man Gleichungen (1) und (2) umschreibt zu

$$(4) \quad \gamma = \frac{A^* - A}{A^*} = \frac{\Delta A}{A^*} \quad \text{und}$$

$$(5) \quad \delta = \frac{w - w^*}{w^*} = \frac{\Delta w}{w^*}.$$

Offenbar folgt nämlich aus (3) bis (5), daß

$$(6) \quad \frac{K_{SH}}{K_{LS}} = \frac{\Delta A/A^*}{\Delta w/w^*} = \eta_{A,w}.$$

Ob die Budgetkosten bei der Sozialhilfe größer oder kleiner als die Budgetkosten bei Lohnsubventionen sind, hängt also von der Arbeitsnachfrageelastizität ab. Wenn, wie unterstellt, $|\eta_{A,w}| > 1$, dann liegen die Budgetkosten der Sozialhilfe bei gegebenem Zielerreichungsgrad der Sozialhilfe über den Kosten der Beschäftigungssubvention.

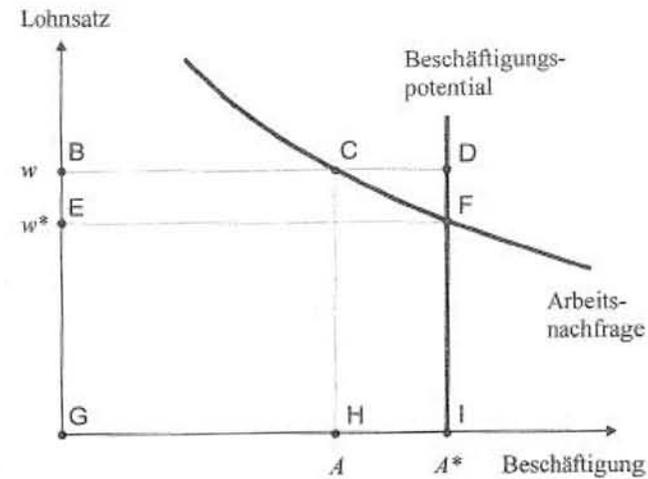


Abbildung 3: Subvention der Beschäftigung versus Subvention der Untätigkeit

die Kosten der Beschäftigungssubvention mißt, ist dann kleiner als die Fläche CDIH, die die Kosten der Sozialhilfe mißt.

Aus der makroökonomischen Produktionstheorie wissen wir, daß die langfristige Elastizität der Arbeitsnachfragekurve bei gegebenem Kapitalstock dem Quotienten aus Substitutionselastizität und partieller Produktionselastizität des Kapitals entspricht. Der Zähler in diesem Quotienten wird in vielen empirischen Untersuchungen mit gut 0,6 und der Nenner mit ungefähr einem Drittel angesetzt. Danach liegt die langfristige Nachfrageelastizität bei knapp zwei.⁴ Wenn man dieses Ergebnis übertragen darf, so scheint es offenkundig zu sein, daß die Beschäftigungssubvention bei gleichem Zielerreichungsgrad der Sozialpolitik für den Staat billiger ist als die derzeit praktizierte Subventionierung der Untätigkeit. Ähnliches ließe sich mit gewissen Einschränkungen übrigens auch für das Bürgergeld zeigen.

Das Ergebnis gilt a fortiori, wenn man berücksichtigt, daß die Lohnsenkung eine Vergrößerung des Kapitaleinsatzes lohnend macht. In diesem Fall ist die Elastizität der Arbeitsnachfragekurve noch viel größer, und die fiskalischen Kosten der Beschäftigungssubvention sind noch geringer. Im theoretischen Idealfall einer perfekten internationalen Mobilität der anderen Produktionsfaktoren und im Ausland fixierter Niveaus der entsprechenden Faktorentlohnungen wäre die Elastizität der Arbeitsnachfrage sogar unendlich groß.

⁴ Burgess (1988) etwa ermittelt einen Wert von 1,85, Nickell und Symons (1990) 1,92. In anderen Studien, wie etwa bei Franz und König (1986), liegt die Elastizität bei eins.

Man könnte geneigt sein, gegen die Beschäftigungssubvention einzuwenden, daß sie hohe Mitnahmeeffekte produziere und deshalb zu teuer sei. Zwar sei sie sinnvoll, wenn sie sich auf die bislang Arbeitslosen beschränken ließe, doch sei sie nicht mehr finanzierbar, wenn sie auch von den bereits Beschäftigten in Anspruch genommen werden könne. Diese Einwände sind nicht sehr überzeugend, wenn man bedenkt, daß die hier vorgeschlagene Beschäftigungssubvention dadurch wirkt, daß sie die Einrichtung neuer Tarifgruppen unterhalb der jetzigen Sozialhilfe ermöglicht und anregt. Zwei Typen von Mitnahmeeffekten sind zu unterscheiden. Zum einen könnten Beschäftigte aus höheren Tarifgruppen bestrebt sein, sich niedriger einzustufen zu lassen, um die Subvention zu kassieren. Zum anderen könnten Beschäftigte, die derzeit zu einem Lohn in der Nähe der Sozialhilfe arbeiten, die Subvention beanspruchen, obwohl sie auch ohne diese Subvention arbeiten würden.

Der erste Typus von Mitnahmeeffekt ist nicht sehr wahrscheinlich, weil die geforderte Subvention ja nur die Lohnlücke bis zur jetzigen Sozialhilfe auffüllt. Wer mehr als die Sozialhilfe verdient und sich nun unterhalb der Sozialhilfe eingruppiert, um die Subvention zu kassieren, schadet sich selbst, weil er in der Summe aus Lohn und Subvention weniger als vorher erhält. Der zweite Typus von Mitnahmeeffekt wird in der Abbildung 3 bereits berücksichtigt, indem auch alle bislang schon beschäftigten Arbeitnehmer (GH) in den Genuß der Subvention gelangen. Was in der Abbildung gezeigt wird, ist ja gerade, daß es dem Staat trotz ein voll wirksamen Mitnahmeeffektes gelingt, seine Ausgaben zu senken, ohne den Zielerreichungsgrad der Sozialpolitik zu verringern.

Unabhängig von der Verbilligung der Sozialpolitik bei gegebenem Zielerreichungsgrad hat die vorgeschlagene Politik noch einen anderen großen Vorteil: Sie vergrößert das Sozialprodukt und erhöht das Einkommen der anderen Produktionsfaktoren. In der Abbildung wird die Erhöhung des Sozialproduktes durch die Fläche CFIH gemessen, und die Erhöhung der Einkommen der anderen Faktoren wird durch die Fläche BCFE angegeben. Im Falle eines Absolutwerts der Elastizität von eins sind beide Flächen gerade gleich groß. Im realistischen Fall einer Elastizität von absolut mehr als eins wächst das Einkommen der anderen Faktoren um weniger als das Sozialprodukt, weil ja auch der Staat in Form der abgeleiteten Kostensenkung einen Teil des wachsenden Sozialprodukts für andere Zwecke beanspruchen kann.

Soweit die prinzipielle Modellüberlegung zur Funktionsweise der Beschäftigungssubvention. Ich will nicht dafür plädieren, aufgrund dieser Modellüberlegung die Sozialhilfe über Nacht total umzukrempeln. Doch plädiere ich für eine Reform, bei der die derzeitige Subvention für das Nichtstun sukzessive abgebaut und durch eine Subvention für die Beschäfti-

gung ersetzt wird, und zwar so, daß auch im Übergangsprozeß die Belastung für den Staat nicht steigt. Ich bin mir sicher, daß man einen sozialverträglichen Reformprozeß konstruieren können. Ein pragmatischer und juristisch gangbarer erster Schritt liegt meines Erachtens darin, einen in der beschriebenen Weise eingeschränkten Kombilohn mit einer drastischen Verschärfung des ohnehin schon bestehenden Arbeitsgebots der Sozialhilfeempfänger zu verbinden. Die nicht arbeitsfähigen Personen werden von dieser Maßnahme nicht betroffen, doch die arbeitsfähigen würden empfindliche Einbußen bei der Sozialhilfe hinnehmen müssen, wenn sie das Arbeitsgebot mißachten. Wer Kostgänger des Staates ist, muß sich eine gewisse Gängelung gefallen lassen. Ich sehe nicht, wieso ein solcher Schritt, wie er in ähnlicher Form ja bereits in Dänemark und anderswo realisiert wurde, im Widerspruch zu sozial- oder christdemokratischen Zielen stehen sollte.

II. Heimatland- statt Wohnsitzlandprinzip

Eine weitere Reform, die ich der Sozialhilfe angedeihen lassen möchte, ist die Abwendung vom Wohnsitzlandprinzip, also vom Prinzip, daß ein jeder, gleichgültig woher er stammt, an seinem Wohnsitz bezugsberechtigt ist. Dieses Prinzip harmoniert nicht gut mit der allgemeinen Freizügigkeit in Europa, denn es führt zu Armutswanderungen und regt die jeweiligen Nationalstaaten an, eine weniger großzügige Sozialhilfe als in den Nachbarländern zu gewähren, um so die Zuwanderung von Armen zu verhindern. In Amerika, wo die Menschen schon viel mobiler sind als derzeit noch in Europa, lenkt dieser Effekt das Staatsverhalten in hohem Maße. New York ging fast einmal bankrott, als es nach einer Verbesserung seiner Sozialhilfen von den Armen Amerikas überschwemmt wurde. Die hohe Mobilität der Menschen im Verein mit der Zuständigkeit des Wohnsitzstaates für die Sozialhilfe hat in Amerika die Bildung von Sozialstaaten verhindert.

Damit die Europäische Union diese Züge des amerikanischen Systems nicht annimmt, sollte sie zum Heimatlandprinzip bei der Zahlung der Sozialhilfe übergehen, einem Prinzip, das ich schon des längeren gefordert habe und das auch vom Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft favorisiert wird.⁵ Nach diesem Prinzip bleibt das Herkunftsland für die Sozialhilfe verantwortlich, auch wenn sich ein Bedürftiger in einem anderen Land aufhält. Die Schweizer Kantone praktizieren dieses Prinzip mit einigem Erfolg, und ich sehe eigentlich nicht, wieso es nicht innerhalb der EU allgemein angewendet werden könnte. Mit einem Schlage könnte die Sozialpolitik von der Rücksicht auf die von ihr selbst ausgelösten Wande-

⁵ Vgl. Sinn (1990), *Wissenschaftlicher Beirat* (1994).

rungsprozesse befreit werden, und es unterbliebe der Anreiz, in einen den Sozialstaat zerstörenden Abschiebewettbewerb einzutreten.

Man sollte das Heimatlandprinzip auf Wanderungen von EU-Bürgern innerhalb der Grenzen der Gemeinschaft, doch nicht auf Drittländer anwenden. Für Asylanten ist ja das Heimatlandprinzip schon deshalb nicht anwendbar, weil sie von ihrer Heimat verfolgt werden. Gerade der Zustrom der Asylanten wird jedoch ganz maßgeblich von der Großzügigkeit der jeweiligen nationalen Unterstützungsmaßnahmen gelenkt, und dies erzeugt einen ungunstigen Wettbewerbsdruck auf die nationalen Regierungen, der dafür sorgen wird, daß man die Asylanten immer schlechter behandelt. Dieses Problem läßt sich nur durch eine europaweite Harmonisierung der den Asylanten zur Verfügung gestellten Leistungen im Verein mit einer Festlegung von Aufnahmequoten lösen.

E. Notwendige Reformen der Rentenversicherung

Nun zur Rentenversicherung, deren Reform angesichts der betroffenen Finanzierungsvolumina im wahrsten Sinne des Wortes ein Riesenproblem ist. In welche Richtung sollte man vorgehen? Viele Ökonomen plädieren für einen vollständigen Übergang in die Kapitaldeckung. Ein wahres Trommelfeuer hat in Amerika gegen das Umlageverfahren eingesetzt, und auch in Deutschland hört man das Echo sehr deutlich. Ich bin ein bißchen erschrocken über die Argumentationsdynamik und komme nicht umhin, meine Reserven auszudrücken.

Ein Großteil der Diskutanten basiert seine Position auf dem sogenannten Renditeargument. Empirisch ist es eindeutig, daß die interne Rendite auf die im Umlageverfahren eingezahlten Beiträge viel kleiner ist als die Rendite, die man am Kapitalmarkt hätte erzielen können. In Deutschland kann man nach Berechnungen des CES unter heutigen Verhältnissen eine reale Rendite von gerade mal zwei Prozent erwarten, während einem der Kapitalmarkt auf lange Sicht etwa 4% Rendite verschaffen dürfte. Auch in der Vergangenheit lag die Rendite bei der Rentenversicherung immer unter der Kapitalmarktrendite, sofern man nicht zu den Anfangsgenerationen gehörte, die Renten geschenkt bekamen. Manch einer schließt daraus, die Rentenversicherung sei in dem Sinne ineffizient, daß sie Ressourcen verschlingt.

Das ist in Wahrheit überhaupt nicht der Fall. Barwertmäßig betrachtet ist die Sozialversicherung über alle Generationen gerechnet ein Nullsummenspiel. Was die Einführungsgenerationen gewinnen, verlieren die nachfolgenden Generationen, abgesehen einmal von Verwaltungskosten und Spezialeffekten, die aus der Verwendung unterschiedlicher Diskontraten resultieren mögen. Wenn das System läuft, zahlt jede Generation ein, um die Vorgän-

gergeneration zu finanzieren, und erhält Ansprüche, die barwertmäßig kleiner als ihre Einzahlungen sind. Das genau ist die Bedeutung der Renditedifferenz. Den barwertmäßigen Verlust kann man als eine implizite Steuer auffassen, die eine jede Generation zu zahlen hat. Die Steuer wird benötigt, um die implizite Staatsschuld in Form der vorhandenen Anwartschaften, die durch Geschenke an die Einführungsgeneration begründet wurde und die von Generation zu Generation mit wachsendem Volumen vorangewälzt wird, zu bedienen. Der Barwert dieser über alle Generationen gestreuten Steuer ist gleich dem Barwert der Einführungsgewinne oder, auf einen beliebigen Zeitpunkt gerechnet, gleich dem Barwert der dann vorhandenen Rentenanwartschaften. Das alles ist keine Semantik, sondern pure Mathematik, die man dem Fachmann leicht beweisen kann.

Es ist völlig verfehlt, die im Umlagesystem zu entrichtende implizite Steuer – sie liegt übrigens heute bei etwa 50% bis 60% der Beiträge – als Zeichen einer fundamentalen Ineffizienz zu deuten, denn sie ist das Ergebnis einer intergenerationellen Umverteilung, sonst nichts. Auch bei einem Übergang in die Kapitaldeckung kann man sich ihrer nicht entledigen, es sei denn, man würde die bereits erworbenen Anwartschaften in den Wind schreiben, was natürlich aus vielerlei Gründen nicht geht. Einer davon ist die Eigentumsähnlichkeit dieser Anwartschaften, die vom Verfassungsgericht betont wurde. Beim Übergang in die Kapitaldeckung muß die jetzige implizite Steuer, die in den Beiträgen steckt, in eine explizite Steuer umgewandelt werden. Insofern wäre es eine Milchmädchenrechnung, wollte man aus dem Renditevorteil des Kapitaldeckungsverfahrens irgendeinen fundamentalen Vorteil herleiten. Sobald man die zur Deckung der alten Anwartschaften nötige Steuer mit ins Bild nimmt, bleibt keinerlei Nettovorteil mehr übrig bis auf, wie schon gesagt, ein paar kleine Effekte zweiter und dritter Ordnung, die mit der Verbesserung der Funktionstüchtigkeit des Kapitalmarktes zu tun haben mögen. Es hilft auch nichts, die Steuer durch eine zwischengeschaltete Staatsverschuldung in der Zeit strecken zu wollen. Der Barwert der Steuerlast bleibt immer derselbe, und er ist stets genauso groß wie der Barwert der impliziten Steuerlast im derzeitigen System.

Insofern steht auch die Behauptung, der Übergang zur Kapitaldeckung könne die Verzerrungen am Arbeitsmarkt mindern, die aus der impliziten Steuer beim Umlageverfahren resultiert, auf wackeligen Beinen. Ohne auf die genannte Barwertäquivalenz einzugehen, hat Robert Fenge (1995) im *Finanzarchiv* mit anderen Überlegungen gezeigt, daß ein Übergang in die Kapitaldeckung, ausgehend von einem Umlageverfahren mit einer individuellen Beitragsäquivalenz, nicht in der Lage ist, die Verzerrungen am Arbeitsmarkt zu mindern. Eine Implikation dieser Erkenntnis ist, daß eine Konzentration der Steuerlast auf eine kurze historische Zeitperiode, wie sie durch einen direkten Übergang in die Kapitaldeckung geschähe, die Last

der Verzerrungen nur noch vergrößern würde. Es ist deshalb unter dem Aspekt solcher Verzerrungen möglicherweise am besten, beim Umlageverfahren zu bleiben, weil dieses System die unvermeidliche Steuerlast sehr gleichmäßig über die Generationen verteilt.

Wenn schon allokativen Argumente zur Auswahl zwischen dem Kapitaldeckungs- und dem Umlageverfahren verwendet werden sollen, so liegen sie ganz woanders (vgl. Sinn 1998). So kann man dem Umlageverfahren wahrscheinlich die niedrigen Geburtenraten, die es in die Krise treiben, selbst anlasten. Vor hundert Jahren war jedermann klar, daß man Kinder braucht, um im Alter nicht zu hungern. Daß heute niemand mehr so denkt, obwohl sich an diesem Faktum aus der Sicht der Volkswirtschaft wenig geändert hat, beweist sehr deutlich, wie sehr wir uns an die Rentenversicherung gewöhnt haben und wie stark ihr Einfluß auf das Reproduktionsverhalten gewesen sein muß.

Zugunsten des Umlageverfahrens muß man andererseits wohl ins Feld führen, daß sie faktisch eine Versicherung gegen Kinderlosigkeit ist. Wenn es einem nicht vergönnt ist, selber Kinder zu haben, kann man sich im Alter der Schaffenskraft der Kinder anderer Leute bedienen, um zu leben. Ich kann mir gut vorstellen, daß rationale Staatsbürger in Unkenntnis ihrer eigenen Möglichkeiten, Kinder zu bekommen, bereit sind, einen Beistandsvertrag zu schließen, der die Rentenbeiträge aller Kinder zum Zwecke einer gemeinsamen Absicherung in einen Topf zusammenwirft. Die Rentenversicherung ist ein solcher Topf.

Schließlich kann man die Rentenversicherung auch als Zwangsmittel interpretieren, das Eltern erfunden haben, um ihre Kinder angesichts des schwindenden Familienzusammenhalts zu einer Rentenzahlung zu veranlassen, die diese freiwillig nicht geleistet hätten. Wenn man Bismarcks Reichstagsrede von 1881 sorgfältig durchliest, findet man durchaus Belege für eine solche Interpretation.

Ich will die Sache hier nicht weiter vertiefen. Worauf es mir ankommt, ist darauf hinzuweisen, daß es mit der angeblichen allokativen Überlegenheit des Kapitaldeckungsverfahrens nicht weit her ist. Insofern teile ich die Position, die Friedrich Breyer (1989) mit anderen Argumenten schon vor Jahren formuliert hat. Ich glaube, die deutschen Ökonomen brauchen sich, was das Verständnis der Rentenversicherung betrifft, von ihren amerikanischen Kollegen nichts vormachen zu lassen. Trotz allem plädiere ich freilich für einen partiellen Übergang in die Kapitaldeckung. Der Grund dafür hat weniger mit allokativen Überlegungen als mit der drohenden Krise und mit Gerechtigkeitsüberlegungen zu tun.

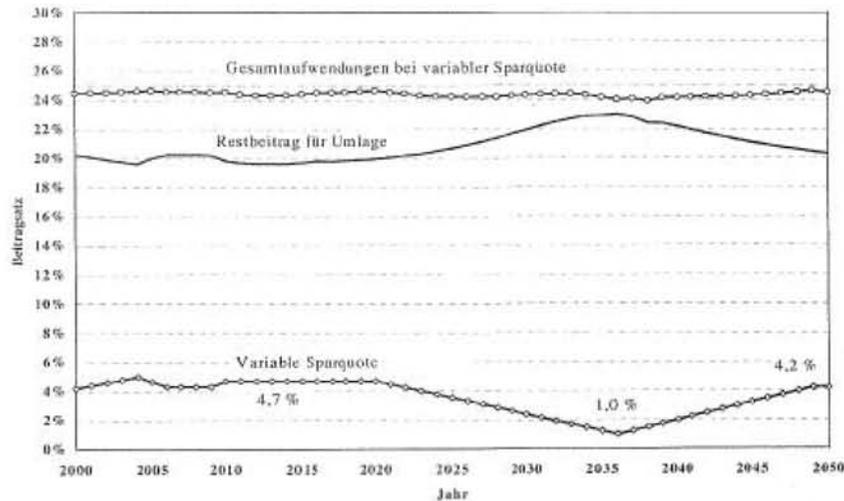
Um im Alter eine Rente zu haben, muß man entweder Kinder in die Welt setzen oder sparen, oder um es noch platter zu sagen: man muß ent-

weder Humankapital oder Realkapital gebildet haben. Eine Generation, die weder Humankapital noch Realkapital gebildet hat, kann keine Rente beziehen. Die Deutschen haben sich entschieden, weniger Humankapital zu bilden, als sie es früher einmal für richtig hielten. Deshalb gibt es die Rentenkrise.

Um die Krise zu meistern, könnte man daran denken, die Fehlanreize bezüglich der Fertilitätsentscheidung, die im Umlagesystem angelegt sind, abzumildern und so die Humankapitalbildung noch zu verbessern. Der Zug dafür ist aber schon abgefahren. Es ist für eine solche Maßnahme, selbst wenn sie denn keinen politischen Beigeschmack hätte, bereits zu spät. Das einzige was noch geht, wenn man die zukünftigen Generationen nicht über Gebühr belasten möchte, ist Realkapital zu bilden. Dabei geht es nicht um die vollständige Rentendeckung, sondern nur um die Deckung der Fehlbeiträge. Nur in dem Maße wie Humankapital fehlt, muß die Realkapitalbildung verstärkt werden. Ein vollständiger Umstieg vom einen zum anderen System ist im Sinne dieser Philosophie weder erforderlich noch sinnvoll. Dies, und nur dies, ist für mich eine legitime Begründung für einen partiellen Übergang in die Kapitaldeckung. Nach den Berechnungen des CES würde eine Pflichtersparnis von etwa vier Prozent des Bruttolohnes, die im Bereich der Krisenjahre bis auf ein Prozent verringert wird, ausreichen, die fehlende Renten zu sichern. Die Gesamtbelastung mit Umlagebeitrag und Sparbeitrag würde bei dieser Politik dauerhaft bei etwa 24% gehalten werden können, ohne daß die Renten in Gefahr gerieten. Im Bereich der Krisenjahre um das Jahr 2035 herum wäre bereits ein Viertel der Altersrente kapitalgedeckt, und auf sehr lange Sicht ließe sich sogar die Hälfte dieser Rente so decken.

Die Politik würde den andernfalls drohenden Anstieg der Beitragsätze auf 30% vermeiden und der Generation der heute Arbeitenden keine ungebührlichen Lasten auferlegen. Immerhin ist es ja diese Generation, die darauf verzichtet hat, im bislang üblichen Maße Geld für den Unterhalt von Kindern aufzuwenden. Sie ist der Verursacher des Problems, indem sie nicht genug Kinder in die Welt gesetzt hat, und sie hat wegen der ersparten Kinderkosten die Leistungsfähigkeit, um das benötigte Realkapital zu bilden.

Man mag in der Fortführung dieses Gedankens einwenden, daß es nicht sehr gerecht ist, alle Mitglieder der jetzt arbeitenden Generation in gleichem Maße an der nötigen Pflichtersparnis zu beteiligen, denn viele haben ja in hinreichendem Maße in Humankapital investiert. Wer Kinder hat, der kann schwerlich für die Krise des Systems verantwortlich gemacht werden. So hat unter anderem vor kurzem der Sprecher der HypoVereinsbank, Albrecht Schmidt, argumentiert. Dem würde ich zustimmen. Eigentlich sollte man die Altersrenten in der Zukunft auch nach der Kinderzahl diffe-



Quelle: Berechnungen des CES im Auftrag des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft

Abbildung 4: Der Vorschlag des Beirats beim Wirtschaftsministerium

renzieren. Diejenigen, die die Verursacher der Krise sind und die mangels Ausgaben für die Kindererziehung noch in genügendem Umfang bei Kasse sind, sollten in höherem Maße als andere zur Kapitaldeckung ihrer Renten veranlaßt werden. Das Verursacherprinzip und das Prinzip der Belastung nach der Leistungsfähigkeit sprechen beide für eine solche differenzierende Betrachtung. Von der möglichen Veränderung der Fertilitätsanreize will ich hier gar nicht reden, um zu verhindern, daß der flüchtige Leser die Argumente in den falschen Hals bekommt. Es ist die Gerechtigkeit selbst, und der gesunde Menschenverstand dazu, der uns zwingt, über den Sozialstaat etwas grundsätzlicher nachzudenken, als die Politik es uns erlauben will.

Literaturverzeichnis

- Bird, E. (1998): Does The Welfare State Induce Risk Taking?, Working Paper No. 12, W. Allen Wallis Institute of Political Economy, Rochester.
- Breyer, F. (1989): On the Intergenerational Pareto Efficiency of Pay-as-you-go Financed Pension Schemes, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics 145, S. 643 - 658.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1997): Entwurf zum Rentenreformgesetz 1999, Begründung, Gesetzestexte, Erläuterungen, Bonn.

- Burgess, S. (1988): Employment Adjustment in UK Manufacturing, in: Economic Journal 98, S. 81 - 103.
- Fenge, R. (1995): Pareto-Efficiency of the Pay-as-you-go Pension System with Intergenerational Fairness, in: Finanzarchiv 52, S. 357 - 363.
- Franz, W. und H. König (1986): The Nature and Causes of Unemployment in the Federal Republic of Germany since the 1970s: An Empirical Investigation, in: Economica 53, S. 219 - 244.
- Nickell, S. und J. Symons (1990): The Real Wage-Employment Relationship in the United States, in: Journal of Labor Economics 8, S. 1 - 15.
- Prognos AG (1998): Auswirkungen veränderter ökonomischer und rechtlicher Rahmenbedingungen auf die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland. Gutachten 1998 für den Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, DRV-Schriften, Band 9, Basel.
- Sinn, H.-W. (1990): Tax Harmonization and Tax Competition in Europe, in: European Economic Review 34, Papers & Proceedings, S. 489 - 504.
- (1996): Social Insurance, Incentives and Risk Taking, in: International Tax and Public Finance 3, S. 259 - 280.
- (1998): The Pay-As-You-Go Pension System as a Fertility Insurance and Enforcement Device, NBER Working Paper No. 6610, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Wissenschaftlicher Beirat (1994): Ordnungspolitische Orientierung für die Europäische Union, Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft vom 31. August, Bonn.
- (1998): Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft vom 20./21. Februar, Bonn.