

Gesellschaftlicher Wohlstand und Krisenstabilisierung durch die Sozialversicherung

Volker Meinhardt

Im Rahmen der Diskussion über die Folgen des demografischen Wandels ist die Sozialversicherung in den letzten Jahren in Verruf geraten. Ihr wird vorgeworfen, das „zu hohe“ Leistungsniveau sei nicht finanzierbar, außerdem wirke sie sich hemmend auf Leistungsanreize und wirtschaftliches Wachstum aus. Die gesellschaftlichen Funktionen einer sozialen Absicherung im Rahmen des Wirtschaftsprozesses gerieten in den Hintergrund. Die gegenwärtige Krise lenkt den Blick wieder auf diese Funktionen eines sozialen Sicherungsnetzes und zeigt auf, dass soziale Sicherung mehr als eine Finanzierungsfrage ist, die sich über individuelles Sparen lösen lässt.

PRODUKTIVITÄTSFAKTOR „SOZIALE SICHERUNG“

In der bis vor Kurzem international geführten Diskussion galt ein ausgebautes soziales Sicherungssystem, das entsprechend hohe Kosten verursacht, häufig als spezifischer Nachteil im internationalen Wettbewerb. Diese These hält sich, obwohl die empirische Forschung die Schlussfolgerung nahelegt, dass kein eindeutiger Zusammenhang zwischen wirtschaftlichem Wachstum und dem Ausmaß des Wohlfahrtsstaates bestehe.¹ Damit wird die neoklassische Hypothese, dass der Wohlfahrtsstaat zu allokativen Verzerrungen und damit zu Wachstumseinbußen führe, empirisch nicht bestätigt.

Eine Untersuchung über den Zusammenhang zwischen Einkommensrisiko und Umfang der Sozialausgaben erzielt sogar relativ robuste Ergebnisse für sieben Länder (Frankreich, Westdeutschland, Ungarn, Luxemburg, Polen, Großbritannien und die USA), was darauf hinweist, dass die Sozialausgaben die Risikobereitschaft positiv beeinflussen und damit auch einen ebensolchen Effekt auf das wirtschaftliche Wachstum haben.² Damit wird die neo-

klassische Argumentation, dass eine hohe Absicherung zu nachlassender Risikobereitschaft und damit zu geringerer Wachstumsdynamik führe, abermals empirisch nicht bestätigt. Vielmehr lässt sich hiermit die positive Produktivitätswirkung der sozialen Sicherungssysteme zeigen. Das Ergebnis stützt die Hypothese älterer soziologischer Untersuchungen³ und der ökonomischen Verhaltenstheorie, die auf die Abhängigkeit wirtschaftlichen Handelns vom Ausgangs- und Sicherungsniveau hinweisen. Danach setzen das Erreichen eines Ziels und die Aussicht, neue Ziele erreichen zu können, Anreize zur weiteren Entwicklung. Vergleichbar ist dies mit dem Bestreben eines Sportlers, der ein gestecktes Ziel erreicht hat und nun den Anreiz hat, ein höheres anzustreben. Dies alles ist aber nur möglich, weil das Ausgangsniveau gesichert ist. Das Maß an Lohnzurückhaltung, das in Deutschland ein maßgebender Faktor zur Steigerung des Exports und damit des wirtschaftlichen Wachstums in den letzten Jahren insgesamt war, ist sicher auch dadurch zu erklären, dass ein ausgebautes soziales Absicherungsnetz besteht, das Schutz vor den Grundrisiken bietet.

STABILISIERUNGSFUNKTION

Neben diesen positiven Wirkungen auf die Produktivität einer Volkswirtschaft wirken die sozialen Sicherungsmaßnahmen als Stabilisatoren im konjunkturellen Verlauf. Dies gilt zum einen für die kontinuierlich, unabhängig von der konjunkturellen Lage zu leistenden Transfers, wie z. B. die Rentenzahlungen. Sie stabilisieren die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte und somit die Konsumnachfrage und in ihrer Folge die Investitionstätigkeiten.

Eine stärkere antizyklische Wirkung geht von den Transfers aus, die durch die konjunkturelle Entwicklung ausgelöst oder beeinflusst werden. Dies gilt vor allem für

Lohnersatzleistungen im Fall des Einkommensausfalls durch Arbeitslosigkeit und die über die Dynamisierung erfolgten Erhöhungen der Transfers. Werden während eines konjunkturellen Abschwungs Arbeitnehmer entlassen oder auf Kurzarbeit gesetzt, dann führt die Zahlung von Arbeitslosengeld bzw. Kurzarbeitergeld zu einer teilweisen Kompensation des Einkommensausfalls und stabilisiert die Konsumnachfrage. Infolge dieser Nachfrage werden die Investitionstätigkeiten angeregt, die höhere gesamtwirtschaftliche Nachfrage führt wieder zu mehr Beschäftigung und verhindert eine weitere Verschlechterung der wirtschaftlichen Entwicklung. Dieser Wirkungsmechanismus setzt aber voraus, dass der jeweilige Träger über eine Rücklage verfügt, die während der Aufschwung- bzw. Boomphase aufgebaut wird und/oder im Jahr hoher Ausgaben Defizite machen kann. Eine solche Einnahmestaltung wirkt zugleich konjunkturstabilisierend, da über die Beiträge in dieser Phase Einkommensbestandteile abgeschöpft werden. Eine

¹ Vgl. Lindert, P. (1996): What Limits Social Spending? Explorations in Economic History 33, S. 1–34; Persson, T./Tabellini, G. (1994): Is Inequality Harmful for Growth?, in: American Economic Review 3, S. 600–621.

² Bird, E. J. (1998): Does the Welfare State Induce Risk Taking?, Working Paper 12, Wallis Institute of Political Economy, University of Rochester.

³ Vgl. Child, T. L./Whiting, J. W. (1954): Determinants of Level of Aspiration: Evidence from Everyday life, in: Brand, H. (Hrsg.): The Study of Personality, New York, S. 495–508; Zapf, W. (1987): Individualisierung und Sicherheit, Untersuchung zur Lebensqualität in der Bundesrepublik Deutschland, in: Schriftenreihe des Bundeskanzleramtes, Bd. 4, München.

Volker Meinhardt, Dr., lehrt und forscht im Bereich Sozialpolitik, besonders Alterssicherung und Grundeinkommen, in Berlin.
e-mail: v.a.meinhardt@web.de

kurzfristige, auf Saldenausgleich ausgerichtete Einnahmen-Ausgabenpolitik schränkt die stabilisierende Wirkung stark ein.

DER ANPASSUNGSMECHANISMUS SOLLTE REFORMIERT WERDEN

Die *Anpassung* der Transferleistungen an die Lohnentwicklung kann zu einer Stabilisierung der Einkommensströme führen. Ob dies der Fall ist oder eine prozyklische Wirkung eintritt, hängt vom Anpassungsmechanismus ab. Kommt es infolge der konjunkturellen Entwicklung zu fallenden Löhnen und wird diese Entwicklung zeitlich relativ eng auf die Transfers übertragen, dann wird die zyklische Entwicklung verstärkt. Wird dagegen in dieser Abwärtsbewegung der Wirtschaft die Entwicklung der Löhne aus der boomenden Phase auf die Transfers übertragen, dann stabilisiert dies die Entwicklung der Einkünfte. Gegenwärtig werden z. B. die laufenden Renten an die Lohnentwicklung mit einer Zeitverzögerung von etwa einem Jahr angepasst. In einer Abschwungphase führt somit die Steigerung der Löhne des Vorjahres im Vergleich zu der des Vorvorjahres zu einer Erhöhung der Transfers, die stärker ist als die laufende Steigerung der Brutto-lohn- und -gehaltssumme. Damit wird in der Abschwungphase die kaufkräftige Nachfrage der privaten Haushalte stabilisiert. Allerdings wurde dieser durch Zeitverzögerung entstehende stabilisierende Effekt

in Deutschland durch die Einführung des Altersvorsorgeanteils und des Nachhaltigkeitsfaktors in der Anpassungsformel der gesetzlichen Rentenversicherung geschwächt. Dem Ziel der Beitragssatzstabilität wurde Vorrang vor dem Ziel einer Stabilisierung der konjunkturellen Entwicklung eingeräumt.

Vor dem Hintergrund einer Stabilisierung der Entwicklung der verfügbaren Einkommen ist auch die gegenwärtig beabsichtigte Herausnahme der Kurzarbeiter aus der Berechnung der durchschnittlichen Arbeitnehmerinkommen im Zusammenhang mit der Rentenanpassungsformel sinnvoll. Die Veränderung der Höhe der Pro-Kopf-Arbeitnehmerinkommen soll für die Rentenanpassung maßgeblich sein. Die Berücksichtigung der Kurzarbeiter als Arbeitnehmer verzerrt zum einen die Einkommensentwicklung der Arbeitnehmer, da nur der Lohn für die reduzierte Arbeitszeit, aber nicht der Transferanteil (Kurzarbeitergeld) für die ausgefallene Arbeitszeit für die Entgeltentwicklung eingerechnet wird. Zum anderen würde eine Berücksichtigung die zyklische Wirkung verstärken, denn wenn die Kurzarbeiter aus der Berechnung wieder herausfallen, weil sie wieder voll arbeiten, dann würden die Renten besonders stark angehoben werden, und das in einer Zeit, in der die verfügbaren Einkommen ohnehin steigen. Die Rentenanpassung würde somit prozyklisch wirken.

Abgeschlossene, aber noch nicht publizierte Simulationsrechnungen zur stabilisierenden Funktion der verzögerten Anpassung zeigen, dass eine Vergrößerung des time-lags zwischen der berücksichtigten Lohnentwicklung und der Anpassung der Transfers die stabilisierende Wirkung erhöhen würde, da die Zeitspanne zwischen Hoch und Tief eines Konjunkturzyklus größer ist als die gegenwärtig berücksichtigte Spanne von ca. einem Jahr. Dies gilt auch unter Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsfaktors.

GESAMTWIRTSCHAFTLICHE WIRKUNG DER SOZIALVERSICHERUNG MEHR BEACHTEN

Beitragssatzgestaltung und Finanzierungsprobleme habe die Diskussion über die Sozialversicherung in den letzten Jahrzehnten geprägt. Eine unklare Trennung zwischen gesamtgesellschaftlichen Aufgaben und denen der Sozialversicherung hat die Finanzprobleme mit herbeigeführt (versicherungsfremde Leistungen). Die wichtige gesamtwirtschaftliche Wirkung der Sozialversicherung ist im Rahmen dieser Diskussionen in den Hintergrund gerückt. Es lohnt sich, der Funktion der Sozialversicherung im Hinblick auf Wohlstandssicherung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe wieder mehr Beachtung zu gewähren.