

Verspricht die Soziale Marktwirtschaft zu viel?

Grosszügige soziale Absicherung verträgt sich schlecht mit Wirtschaftswachstum

In Deutschland und in anderen europäischen Ländern wird seit Jahrzehnten versucht, die Marktwirtschaft «sozial» zu gestalten und gleichzeitig hohes Wirtschaftswachstum zu erreichen. Der Autor legt im Folgenden dar, dass diese beiden Ziele grundsätzlich im Widerspruch stehen; der Ausbau der sozialen Absicherung führt zu einem Geflecht von Umverteilung, Regulierungen und Ansprüchen, das Wachstum untergräbt. (Red.)

Von Horst Siebert

In welcher Beziehung die soziale Absicherung und die Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft stehen, ist eine zentrale Frage der Wirtschaftspolitik. Sind beide Ziele harmonisch zueinander, so lässt sich durch ein Mehr an sozialer Absicherung die Leistungsfähigkeit eines Wirtschaftssystems steigern. Liegen sie jedoch im Konflikt, so hat eine Ausdehnung der sozialen Absicherung den Verlust an wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit zur Folge. Diese Frage hat besondere Bedeutung für Deutschland, dessen Konzept der Sozialen Marktwirtschaft davon ausgeht, dass beide Ziele gleichzeitig zu erreichen sind.

Glockenförmiger Zusammenhang

Soziale Absicherung ist ein breiter Begriff. Sie umfasst nicht nur die Umverteilung von Markteinkommen durch Steuern, Subventionen und durch die lohnabhängigen Beiträge zur Sozialversicherung, sondern auch die Leistungen der Sozialversicherung bei Arbeitslosigkeit, Krankheit und im Alter sowie die Sozialhilfe. Soziale Absicherung umfasst in der deutschen Praxis ferner Schutzrechte wie den Kündigungsschutz, Anspruchsrechte wie das Recht auf Zugang zur Universität und institutionelle Regelungen der kollektiven Lohnfindung und der Mitbestimmung, mit denen die Position der Gewerkschaften abgesichert wird. Unter der Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft sind unter anderem Effizienz, hohes Wirtschaftswachstum und eine gute Beschäftigungslage bei geringer Arbeitslosigkeit zu verstehen.

Misst man die Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft - stellvertretend für andere Indikatoren - an der Höhe der Wachstumsrate des Bruttoinlandprodukts (BIP), so deuten sowohl theoretische Überlegungen wie auch empirische Daten auf den in der nebenstehenden Grafik dargestellten glockenförmigen Zusammenhang hin. Bei niedrigem Niveau der sozialen Absicherung geht ein Mehr an sozialer Sicherheit mit einer höheren BIP-Wachstumsrate einher, da Unsicherheit verringert wird und zugleich Anreize für grössere Anstrengungen gegeben sind; zudem erlaubt höheres Wachstum eine bessere soziale Absicherung (Punkt A auf der aufsteigenden Kurve). Empirische Untersuchungen über Schwellenländer zeigen etwa, vor allem in Form der seit 1955 bekannten Kuznets-Kurve, dass eine höhere Wachstumsrate mit einer gleichmässigeren Einkommensverteilung einhergeht. Auch der kräftige deutsche Aufholprozess in den 1950er und 1960er Jahren erlaubte einen Ausbau der Sozialleistungen. Dagegen darf man erwarten, dass ab irgendeinem Punkt dieser Zusammenhang aufhört und danach die Kurve eine negative Steigung aufweist (Punkt B): Ein Mehr an sozialer Absicherung geht dann mit einem Verlust an Wachstum einher.

Deutschland auf dem absteigenden Ast

Der fallende Ast der Glockenkurve ist dann von Relevanz, wenn die Ausgestaltung der sozialen Absicherung Mechanismen enthält, die langfristig Wachstumsfaktoren schwächen. Dies trifft für den starken Ausbau des Sozialstaats seit 1970 zu. Was den Faktor Arbeit als Wachstumsdeterminante betrifft, so hat eine Reihe von institutionellen Anreizen dazu geführt, dass in Deutschland die Arbeitslosigkeit seit 1970 von Vollbeschäftigung schubweise auf derzeit etwa 10% angestiegen ist. Dies

bedeutet, dass ein potenzieller Wachstumsfaktor nicht ausgeschöpft wird. Wenn 10% der Arbeitskräfte brachliegen, ist die Wachstumsrate zwangsläufig geringer. Die Ursachen sind vielfältig. So sind in den 1970er Jahren die Nettosätze für die Lohnersatzraten bei Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe angehoben worden; die Dauer der Ausrichtung von Arbeitslosengeld wurde Mitte der 1980er Jahre erheblich verlängert. Auch die Leistungen der Sozialhilfe wurden verbessert. Dies alles liess im unteren Segment des Arbeitsmarkts den Anspruchslohn («reservation wage») der Arbeitslosen ansteigen und den Anreiz, auf den ersten Arbeitsmarkt zu wechseln, sinken.

Verkrusteter Arbeitsmarkt

Inwieweit die Hartz-Reformen diese Tendenz korrigieren können, bleibt abzuwarten. Sie haben zwar die Dauer des Arbeitslosengeldes verringert und die Leistungen des Arbeitslosengeldes II für die bisherigen Empfänger von Arbeitslosenhilfe gesenkt, aber den Kreis der Zugangsberechtigten für das Arbeitslosengeld II ausgeweitet und entgegen dem Subsidiaritätsprinzip bei der ehemaligen Sozialhilfe für Arbeitsfähige eine bisher den Kommunen überantwortete Aufgabe an den Bund übertragen, was in aller Regel mit einer schlechteren Kostenkontrolle verbunden ist. Zudem wird sehr viel davon abhängen, ob mit einem inzwischen diskutierten Mindestlohn erneut ein institutioneller Negativanreiz eingeführt wird und wie der Kombilohn als Lohnsubvention für den Niedriglohnbereich ausgestaltet wird.

Der Anstieg der Beiträge zur Sozialversicherung von 26,5% des Bruttolohns 1970 auf 41,7% im Jahr 2005 wirkt für die Unternehmen, die diese Abgaben hälftig tragen, wie eine Erhöhung der Steuer auf den Faktor Arbeit. Dies stellt einen Anreiz dar, Arbeitskräfte eher nicht einzustellen. Zudem hat sich die Strategie der Gewerkschaften, durch eine 32-Stunden- und eine 35-Stunden- Woche sowie durch die «Rente mit 60» das Arbeitsangebot zu verknappen, als Fehlschlag erwiesen und das Wachstum geschwächt. Die kollektive Lohnfindung, die institutionell durch eine ganze Reihe rechtlicher Regeln wie die Absätze 3 des § 4 Tarifvertragsgesetz und des § 77 Betriebsverfassungsgesetz untermauert ist, diskriminiert die Outsider und vereitelt eine Dezentralisierung der Lohnbildung, die im globalisierten Wettbewerb Arbeitsplätze erhalten könnte. Zugegebenermassen setzen sich in den betrieblichen Bündnissen inzwischen Marktkräfte über die rechtlichen Regelungen hinweg. Andere Faktoren wie der Kündigungsschutz oder die Komprimierung der Lohnstruktur haben ebenfalls einen unerwünschten Effekt.

Zentralplanung im Universitätssystem

Beim Wachstumsfaktor Humankapital spielen Anspruchsrechte, die aus Überlegungen der Gerechtigkeit herrühren - also im weitesten Sinn auch aus der Intention der sozialen Absicherung -, eine zentrale Rolle. So ist von vielen das Anspruchsrecht, eine staatliche Universität zu besuchen, wenn das Abitur bestanden ist, als ein von der Verfassung garantiertes Recht interpretiert worden, das in seiner Konsequenz zu einem staatlich-bürokratischen Zuteilungsverfahren durch die ZVS - die Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen - geführt hat und den Weg zur Organisation des deutschen Universitätssystems nach dem Wettbewerbsprinzip verbaute. Damit unterliegt eine für die moderne Wissensgesellschaft zentrale Triebkraft wirtschaftlichen Wachstums, nämlich das Humankapital, einer ineffizienten Steuerung, die in vielen Punkten an die Zentralplanung erinnert und junge Talente aus dem Land treibt.

Andere Faktoren, die der sozialen Absicherung dienen, beeinflussen die Steuerung der Volkswirtschaft und schwächen ebenfalls die Wachstumskräfte. Subventionen - die sich nach Berechnungen des Kieler Instituts für Weltwirtschaft in Deutschland auf gut 6% des BIP belaufen - werden überwiegend für alte Sektoren ausgegeben; sie behindern wegen der Agrarsubventionen sogar die Weiterentwicklung von Regeln für eine effiziente und faire weltweite Arbeitsteilung. Der Mitbestimmung wird nachgesagt, dass sie als institutionelle Regelung für leicht vermittelbare marginale Verbesserungen auf bekannten technologischen Entwicklungspfaden geeignet ist, dass ihr aber bahnbrechende technologische Innovationen («leapfrogging») eher schwerfallen. Der aus der sozialen Absicherung abgeleitete distributive Föderalismus unterdrückt den Wettbewerb als Entdeckungsverfahren zum Auffinden neuer Lösungen. Schliesslich hat der Anstieg des Sozialbudgets von einem Viertel des BIP 1970 auf knapp ein Drittel 2005 die Position der Finanzpolitik gravierend verändert. Sie muss erhebliche Transfers an die Sozialversicherung leisten. Alle institutionellen Puffer zwischen Sozialpolitik und Finanzpolitik, wie etwa die Notwendigkeit von Rücklagen, sind abgebaut worden, um die Sozialausgaben zu finanzieren. Dies hat die Finanzpolitik über weite Strecken unkalkulierbar gemacht und geht zulasten der Investitionen des Staates.

Die politischen Gewichte verschieben sich zugunsten der Transferempfänger

Man kann argumentieren, die soziale Absicherung stelle den politischen Preis dar, der zu zahlen sei, damit die Marktwirtschaft als Wirtschaftssystem in der Bevölkerung Akzeptanz finde. Bei dieser Argumentation wird jedoch verdrängt, dass Korrekturen an einmal eingeführten Ansprüchen schwieriger werden, wenn immer mehr Wähler in der einen oder anderen Weise zu der Gruppe der Anspruchsberechtigten gehören. Dann ändern sich die Eigenschaften des sogenannten Medianwählers, der das Zünglein an der politischen Waage der Wahlentscheidungen ist. Während die Zahl der Transferempfänger in Deutschland im Jahr 1971 bei 11,2 Mio. Personen lag und die Zahl der Lohnsteuerzahler bei 20,6 Mio., hat sich diese Relation bis zum Jahr 2001 - dem letzten Jahr, für das Zahlen vorliegen - gewaltig verschoben. 30,8 Mio. Transferempfänger standen am Anfang des laufenden Jahrzehnts 25,7 Mio. Lohnsteuerzahlern gegenüber. Unter Transferempfängern sind dabei die Rentenbezieher, die Empfänger von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sowie die Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Massnahmen zu verstehen.

Schwierige Reformen

Sicherlich sind diese Zahlen von der deutschen Wiedervereinigung, der hinausgeschobenen Einkommensgrenze, ab der Lohnsteuer zu zahlen ist, und vielen anderen Faktoren beeinflusst. Dennoch wird deutlich, dass innerhalb der Sozialen Marktwirtschaft ein endogener Prozess abläuft, der die politische Nachfrage nach sozialer Absicherung mehr und mehr vergrössert. Dies entspricht der Beobachtung, dass die politischen Parteien sich darin überbieten, mit ihren Programmen für das Soziale den Wähler anzusprechen, wobei sie Steuermittel oder andere Formen der Umverteilung zur Finanzierung ihrer parteipolitisch motivierten Versprechen einsetzen. Dies gilt sowohl für die letzten drei Bundestagswahlen, in denen die grossen politischen Parteien es nicht wagten, die Wähler um ein klares Mandat für die Erneuerung zu bitten, als auch für die derzeitigen Diskussionen innerhalb der grossen Koalition.

Die hier diskutierten Mechanismen im System der Sozialen Marktwirtschaft treffen auf zwei markante Veränderungen in den endogenen und exogenen Bedingungen: Zum einen wird die Alterung der Bevölkerung den Zielkonflikt verschärfen, wenn es nicht gelingt, die Systeme der sozialen Sicherung auf eine alternde Bevölkerung auszurichten. Wie schwer dies fällt, zeigt sich derzeit bei der Gesundheitsreform, bei der es die grosse Koalition nicht schafft, die Fehlanreize für den Arbeitsmarkt zu beseitigen und das Gesundheitswesen auf den demographischen Wandel einzustellen. Zum anderen verlangt der begrüssenswerte Erfolg der Schwellenländer in der internationalen Arbeitsteilung von den Industrienationen, dass sie eine grössere Flexibilität in der Anpassung entwickeln. Nur so können sie die möglichen Tauschgewinne durch eine Spezialisierung auf kapital- und humankapitalintensive Güter für sich und ihre Arbeitnehmer besser ausnutzen.

Offene Diskussion nötig

Zusammenfassend gilt: Schaut man auf die in der gegebenen institutionellen Struktur enthaltenen Anreize und blickt man über die derzeit gute Konjunktur hinaus, so befindet sich Deutschland inzwischen in einer Situation, in der die soziale Absicherung das wirtschaftliche Fundament der Volkswirtschaft beeinträchtigt. Eine solche Lage ist nicht nachhaltig. Die Politik verspricht also mit dem Begriff der Sozialen Marktwirtschaft zu viel. Es hilft auch nicht, wenn man die Frage, ob es einen Zielkonflikt gibt, einfach nicht zulässt (oder wenn man dem Wissenschaftler, der auf den Zielkonflikt hinweist, unterstellt, er sei gegen die soziale Absicherung). Die Diskussion muss darüber geführt werden, mit welchen Wachstums- und Beschäftigungseinbussen die Ausdehnung der sozialen Absicherung verbunden ist. Dabei wird man sicherlich danach suchen müssen, ob es Methoden gibt, die gewünschte soziale Absicherung kosteneffizienter zu erreichen. Auch ist zu fragen, mit welchen Ansätzen - wie etwa der technologischen Innovation und der verbesserten Bildung von Humankapital - das Wachstum der Produktivität und des Bruttoinlandsprodukts so gesteigert wird, dass der fallende Ast der Glockenkurve nach oben verschoben wird. Gelingen die Antworten nicht, so ist auf Dauer ein Erosionsprozess unausweichlich, bei dem sich nicht ausschliessen lässt, dass infolge der sozialen Absicherung die BIP-Wachstumsrate negativ wird.

mbe. Bis 2003 war Horst Siebert Präsident des Kieler Instituts für Weltwirtschaft, das sowohl in Forschungskreisen einen guten Ruf geniesst wie auch in der deutschen Öffentlichkeit viel Aufmerksamkeit erfährt. Wer gedacht hätte, dass der mittlerweile 68-Jährige sich nach seinem Rücktritt

in Kiel in den Ruhestand zurückziehen würde, musste sich aber getäuscht sehen. Der umtriebige Wirtschaftswissenschaftler ist auch heute noch in den Medien und in öffentlichen Diskussionen präsent. Er bezieht zu vielerlei Themen Stellung, etwa zu Fragen der Aussenwirtschaft, die ihm seit je als Forscher und wirtschaftspolitischen Berater am Herzen liegen, aber auch zu Problemen des Arbeitsmarktes oder zur deutschen Wirtschaftspolitik im Allgemeinen. Von diesem Interesse zeugt auch nebenstehender Artikel, der die Vereinbarkeit von Sozialer Marktwirtschaft und Wirtschaftswachstum grundsätzlich in Frage stellt - ein Thema, das für Deutschland von besonderer Relevanz ist, aber im Wesentlichen auch für die Schweiz Gültigkeit hat. Siebert ist seit seiner Emeritierung in Kiel weiter auch akademisch tätig; er fungiert gegenwärtig als Heinz Nixdorf Professor in European Integration and Economic Policy am italienischen Ableger der Johns Hopkins University in Bologna. Siebert kann auf eine erfolgreiche Karriere zurückblicken. Er studierte Volkswirtschaftslehre an der Universität Köln und an der Wesleyan University in den USA, promovierte dann 1965 an der Universität Münster und habilitierte sich 1969 ebenda. Von 1969 bis 1984 hatte er den Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre und Aussenwirtschaft an der Universität Mannheim inne. Danach wechselte er für fünf Jahre an die Universität Konstanz, bevor er 1989 das Präsidium am Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel übernahm. Über den fast gleichen Zeitraum hinweg, von 1990 bis 2003, war er Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; als wirtschaftspolitischer Berater war er auch in zahlreichen anderen Gremien tätig. Siebert hat verschiedene Ehrungen erhalten: Er ist unter anderem Träger des Ludwig-Erhard-Preises für Wirtschaftspublizistik, der Ehrendoktorwürde der Universität Gent sowie des Bundesverdienstkreuzes der Bundesrepublik Deutschland.