

Gerken, Lüder; Raddatz, Guido

**Research Report**

## Deutschland im Reformstau. 3 Maßnahmenkataloge der Stiftung Marktwirtschaft. Maßnahmenkatalog I: Soziale Ordnung

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 69

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

*Suggested Citation:* Gerken, Lüder; Raddatz, Guido (2002) : Deutschland im Reformstau. 3 Maßnahmenkataloge der Stiftung Marktwirtschaft. Maßnahmenkatalog I: Soziale Ordnung, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 69, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99823>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

**Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 69**

**August 2002**

# Deutschland im Reformstau

**3 Maßnahmenkataloge der Stiftung Marktwirtschaft**

## **Maßnahmenkatalog I: Soziale Ordnung**

Von Lüder Gerken und Guido Raddatz

Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

## Grundlegende Reformen sind unabdingbar

### *Deutschland vor der Wahl*

Deutschland steht vor der Wahl. Bereits seit Monaten kann man den Wahlkampf mit all seinen Facetten und Inszenierungen beobachten. Mit Wahlversprechungen und Absichtserklärungen wirbt die Politik um die Stimmen der Bürger. Dies ist ein legitimer Teil des demokratischen Wahlprozesses unserer freiheitlichen Gesellschaftsordnung. Doch das Bestreben der Parteien, möglichst viele Zielgruppen anzusprechen, fordert seinen Tribut. Unbequeme Wahrheiten werden totgeschwiegen oder mit Allgemeinplätzen belegt. Hehre Ziele lassen sich relativ leicht formulieren, solange man keine konkreten Umsetzungsvorschläge nachreichen muß.

### *Politiker überschatten Inhalte*

Allzu oft drängt die wahltaktische Konzentration auf die Politiker als Personen politische Konzepte in den Hintergrund. Auf diese Weise will man Wahlen gewinnen, die ökonomischen und gesellschaftlichen Probleme unseres Landes werden so jedoch nicht gelöst. Die Wahl zwischen einer guten und einer schlechten Politik erfordert mehr als eine Entscheidung zwischen freundlich lächelnden, entschlossen dreinblickenden oder Sport treibenden Kandidaten. Letztlich muß es um Inhalte und Konzepte gehen. Das ist auch den Wählern bekannt.

### *Zunehmender Reformbedarf für hausgemachte Probleme*

Immer größere Teile der Bevölkerung spüren instinktiv, daß sich vieles grundlegend ändern muß, daß Besitzstände aufgegeben werden müssen, um unsere Wirtschaftsordnung zu revitalisieren und funktionsfähig zu erhalten. Das gegenwärtige negative weltwirtschaftliche Umfeld mag die ökonomischen Probleme verschärfen. Die eigentliche Ursache für die anhaltend unbefriedigende ökonomische Entwicklung müssen wir aber im eigenen Lande suchen. Sie liegt tief in einem langjährigen Versagen der Politik begründet.

Nicht nur die gegenwärtige Bundesregierung hat es versäumt, notwendige Weichenstellungen rechtzeitig vorzunehmen. Der Status quo ist das Ergebnis einer langandauernden und parteiübergreifenden Mißachtung grundlegender ökonomischer Prinzipien durch die Politik. Viel zu selten ist die zunächst häufig bittere, dann aber um so heilsamere Medizin ordnungs-

politischer Reformen zum Einsatz gekommen. Statt dessen wurden allzu oft gute Ideen und Konzepte im Gezerre der Interessengruppen so stark verwässert, daß sie letztlich kaum noch eine Wirkung zeigten. Statt strukturelle Reformen anzugehen, wurde das Geld der Bürger immer neu umverteilt. Der jahrzehntelange Kampf um die Verteilung der Kuchenstücke hat verhindert, daß ein größerer Kuchen entstehen kann. Da so die Probleme nicht gelöst werden, haben sie sich immer weiter aufgebaut.

### *Kurzatmige Politik statt Langfristausrichtung*

Der überwiegende Teil der gebotenen Reformen kann und wird nur langfristig wirken. Sie erfordern mehr Zeit, als in einer Legislaturperiode zur Verfügung steht, und überschreiten damit den natürlichen Zeithorizont von Politikern. Deren geringes Interesse an grundlegenden Reformen ist daher wenig verwunderlich. Dies macht die Umsetzung von Reformen um so schwieriger. Doch ohne eine Langfristausrichtung der Politik ist eine Entfesselung des ökonomischen Potentials unserer Gesellschaft nicht zu erreichen. Die verpaßten Chancen vergangener Dekaden lassen sich nicht in einer Legislaturperiode zurückholen.

### *Erforderliche Schritte: Maßnahmenkataloge der Stiftung Marktwirtschaft*

Die Stiftung Marktwirtschaft hat in insgesamt drei elementaren Bereichen Maßnahmenkataloge entwickelt, die darauf abzielen, den Reformstau in Deutschland zu lösen und unsere Wirtschaft wieder wettbewerbsfähig zu machen. Diese Maßnahmenkataloge sind als Bewertungsmaßstab für die zukünftige Politik in Deutschland gedacht. Sie betonen ökonomische Prinzipien und verschließen die Augen nicht vor dem Unvermeidlichen. Der vorliegende erste Katalog widmet sich der sozialen Ordnung.

**Maßnahmenkatalog I: Soziale Ordnung**

**Maßnahmenkatalog II: Föderale Ordnung**

**Maßnahmenkatalog III: Ordnungspolitische Grundsatzfragen**

# Maßnahmenkatalog I: Soziale Ordnung

Der Maßnahmenkatalog zur sozialen Ordnung benennt zentrale Anforderungen, um das Erfolgsmodell der sozialen Marktwirtschaft als Quelle unseres Wohlstandes in Zukunft wieder funktionsfähig zu machen. Geboten sind grundlegende Reformen in drei zentralen Bereichen: Arbeitsmarkt und damit zusammenhängende sozialstaatliche Regelungen, Gesundheitswesen und Alterssicherung.

Arbeitsmarkt    Gesundheitswesen    Alterssicherung

## Die Probleme auf dem Arbeitsmarkt

### Die Ausgangssituation

Der deutsche Arbeitsmarkt ist in einem desolaten Zustand. Über vier Millionen Menschen waren im Juli 2002 offiziell arbeitslos. Davon sind rund ein Drittel Langzeitarbeitslose, die seit über 12 Monaten eine Beschäftigung suchen. Hinzu kommen bis zu 2 Millionen verdeckte Arbeitslose, die durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen auf dem zweiten Arbeitsmarkt künstlich beschäftigt werden, aufgrund von Vorruhestandsregelungen aus der Statistik herausfallen oder Teil der sonstigen stillen Reserve sind. Neben fast 3,5 Millionen Empfängern von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe gibt es rund 2,7 Millionen Sozialhilfeempfänger, die - teilweise ergänzend - laufende Hilfe zum Lebensunterhalt erhalten. Von Rezession zu Rezession erreicht die Zahl der Arbeitslosen ein immer höheres Niveau, ohne daß in den konjunkturellen Erholungen ein entsprechender Abbau der Arbeitslosigkeit erfolgen würde. Eine Umkehr dieses langfristigen Trends ist für Deutschland nicht erkennbar. Dabei zeigt der internationale Vergleich mit anderen Industrieländern, daß die hohe Arbeitslosigkeit keineswegs ein unabwendbares Schicksal darstellt, sondern zu großen Teilen hausgemacht ist.

Arbeitslosenquoten im internationalen Vergleich, Stand Mai 2002

Niederlande	2,8%	Japan	5,4%
Österreich	4,1%	USA	5,9%
Dänemark	4,2%	Belgien	6,8%
Irland	4,4%	EU 15	7,6%
Portugal	4,4%	<b>Deutschland</b>	<b>8,2%</b>
Schweden	5,0%	Frankreich	9,1%

Saisonbereinigte Zahlen gemäß Kriterien der ILO. Quelle: Eurostat.

### Politische Ursachen – und ihre Folgen

Die politisch relevanten Ursachen für diese Beschäftigungsmisere sind in ihren Details zwar vielfältig, lassen sich aber auf drei Kernprobleme reduzieren: Die staatliche Überregulierung des Arbeitsmarktes, den staatlichen Schutz des Tarifkartells sowie einen ineffizienten und überdimensionierten Sozialstaat. Angesichts des sich dynamisch wandelnden Weltmarktes sind rasche und flexible Anpassungen an die strukturellen Herausforderungen dringend erforderlich. Dies kann der reguläre deutsche Arbeitsmarkt nicht leisten. Flexibel ist allein der Arbeitsmarkt der Schattenwirtschaft.



### Überregulierter Arbeitsmarkt

Gutgemeinte, sozialpolitisch motivierte Eingriffe in den Marktprozeß erweisen sich häufig als kontraproduktiv, da sie elementare ökonomische Gesetze außer acht lassen. Es hat sich in der Politik offenbar noch nicht ausreichend herumgesprochen, daß regulierende Eingriffe in den Arbeitsmarkt zu teilweise erheblichen Kostenbelastungen für die Unternehmen führen. Die damit verbundenen zusätzlichen Rechte für Arbeitnehmer, wie z.B. Kündigungsschutz, gesetzlicher Teilzeitanpruch oder die Beschränkungen bei befristeten Arbeitsverhältnissen, werden teuer erkauft, wenn Unternehmen als Folge kapitalintensiver produzieren, hohe Überstunden in Kauf nehmen oder gar ins Ausland ausweichen. Jeder zusätzliche staatliche Eingriff, der den Unternehmen Kosten verursacht, vernichtet Arbeitsplätze. Auch den Arbeitslosen, deren

Beschäftigungschancen weiter sinken, wird so gerade nicht geholfen.

#### *Staatlicher Schutz des Tarifkartells*

Der überwiegende Anteil der Arbeitslosigkeit in Deutschland ist struktureller Natur. Neben zu hohen und inflexiblen Reallöhnen liegt ihre Ursache vor allem in einer ungenügend differenzierten Lohnstruktur mit einer zu geringen Lohnspreizung in sektoraler, regionaler und qualifikatorischer Hinsicht. Indem der Staat das aus Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften bestehende Tarifkartell auf dem deutschen Arbeitsmarkt durch mannigfaltige gesetzliche Regelungen absichert - Stichwort Tarifvertragsgesetz -, trägt er eine beträchtliche Mitschuld an diesem Zustand. Der hohe Zentralisierungsgrad der Tarifverhandlungen verhindert häufig eine differenzierte, an die ökonomischen Bedürfnisse einzelner Unternehmen angepaßte Lohnpolitik. Wer so den Wettbewerb ausschaltet, darf sich nicht wundern, wenn sich der ökonomische Anpassungsdruck andere Ventile sucht. In diesem Sinn sind die Arbeitslosenzahlen von heute nicht anders zu bewerten als die Schlangen vor den Geschäften in der ehemaligen DDR. Die staatlichen "Reparaturversuche" in Form einer aktiven Beschäftigungspolitik mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Vorruhestandsregelungen und anderem verschärfen das Problem mehr, als es zu lösen. Denn nicht nur verteuern sie über höhere Steuern und Sozialabgaben den Faktor Arbeit im Vergleich zum Faktor Kapital, sondern sie verringern außerdem auch den Anpassungsdruck auf die Tarifpartner, sich so zu verhalten, daß die Arbeitslosigkeit abgebaut wird.

#### *Ineffizienz und Überdimensionierung des Sozialstaats*

Die Lohnnebenkosten sind substantiell zu hoch und wirken daher beschäftigungsfeindlich. Die gegenwärtige Ausgestaltung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe trägt ebenfalls erheblich zu den Problemen auf dem Arbeitsmarkt bei. Das Lohnabstandsgebot - d.h. eine ausreichende Differenz zwischen dem Nettoarbeitseinkommen und dem Sozialhilfeanspruch - wird verletzt, und die Transferentzugsrate - d.h. der Anteil des hinzuverdienten Erwerbseinkommens, um den der Sozialhilfeanspruch gekürzt wird - ist prohibitiv hoch. Beides führt dazu, daß sich die Aufnahme einer regulären Beschäftigung für viele Arbeitslose nicht lohnt. Diese sind in einer "Armutsfalle" gefangen. Dabei zeigt die boomende Schattenwirtschaft, daß genügend Arbeitsplätze vorhanden wären.

#### *Drängender Reformbedarf*

Die Lösung der Probleme liegt auf der Hand.

Erforderlich ist eine grundlegende Flexibilisierung des deutschen Arbeitsrechts, die umfassende Herstellung von Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt, damit - trotz Strukturwandel - neue Arbeitsplätze entstehen können. Dies erfordert zunächst Opfer, nicht zuletzt auch von den Beschäftigten, die sich bisher auf Kosten der Arbeitslosen besser stellen konnten. Indessen handelt es sich nicht um ein Nullsummenspiel. Vielmehr läßt sich durch mutige ordnungspolitische Reformen der Wohlstand der gesamten Gesellschaft erhöhen.

### **Die drängendsten Probleme und ihre Lösungen**

#### **• Überregulierung und Intransparenz des Arbeitsrechts**

*Gegenwärtige Regelung:* Das deutsche Arbeitsrecht ist durch eine auch von Fachleuten kaum mehr zu durchschauende Regelungsfülle gekennzeichnet. Von Legislaturperiode zu Legislaturperiode erhöht sich die Komplexität. Beispiele sind die jüngste Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes und die Regelungen zur Scheinselbständigkeit. Interpretationsspielräume aufgrund einer häufig widersprüchlichen und nicht zu prognostizierenden Rechtsprechung tragen zusätzlich zu einer weitverbreiteten Rechtsunsicherheit bei.

*Ökonomisches Problem:* Die Überregulierung ist für die Unternehmen mit gravierenden Kosten verbunden. Die fehlende Rechtssicherheit beeinträchtigt die Unternehmen in ihrer Planungssicherheit und treibt dadurch die Kosten weiter in die Höhe. Die Bereitschaft, unternehmerische Risiken einzugehen, wird angesichts der arbeitsrechtlichen Restriktionen und Unwägbarkeiten substantiell beeinträchtigt. Dies verhindert die Schaffung neuer Arbeitsplätze.

*Lösung:* Das deutsche Arbeitsrecht bedarf einer drastischen Vereinfachung. Nur mit einfachen und klaren Regeln läßt sich die lähmende Rechtsunsicherheit beseitigen und wirtschaftliche Dynamik wiedergewinnen.

#### **• Aktive Arbeitsmarktpolitik**

*Gegenwärtige Regelung:* Die Bundesanstalt für Arbeit gibt jährlich über 15 Milliarden Euro für Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik aus. Zusammen mit den Pflichtleistungen kostet die aktive Arbeitsmarktpolitik sogar rund 22 Mrd. Euro, die im wesentlichen durch die Versicherungsbeiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber finanziert werden müs-

sen. Schwerpunkte sind berufliche Weiterbildungsmaßnahmen, Arbeitsbeschaffungs- und Strukturpassungsmaßnahmen, Eingliederungszuschüsse, Überbrückungsgeld, Vorruhestandsregelungen sowie das Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit.

*Ökonomisches Problem:* Die aktive Arbeitsmarktpolitik kann die in sie gesetzten Ziele nicht erfüllen. Sie verbessert die Beschäftigungschancen im ersten Arbeitsmarkt nicht. Internationale Studien bestätigen das. Problematisch ist darüber hinaus die Tatsache, daß die Teilnahme an einigen Maßnahmen zu einem erneuten Anspruch auf Arbeitslosengeld führt. Anreize, eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt aufzunehmen, werden so gerade nicht gefördert. Im wesentlichen geht von der aktiven Arbeitsmarktpolitik nur ein kosmetischer Effekt auf die Arbeitslosenstatistik aus, der über eine beschäftigungsfeindliche Erhöhung der Lohnnebenkosten und höhere Lohnforderungen der Gewerkschaften teuer erkaufte wird.

*Lösung:* Die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik müssen drastisch verringert werden. Statt die Gelder der Arbeitslosenversicherung zu verschwenden, sind strukturelle Reformen auf dem deutschen Arbeitsmarkt erforderlich.

---

#### • **Verbot betrieblicher Lohnvereinbarungen und Günstigkeitsprinzip**

*Gegenwärtige Regelung:* Vereinbarungen auf betrieblicher Ebene über Arbeitsentgelte sind gemäß § 77 Abs. 3 BetrVG als Gegenstand von Betriebsvereinbarungen grundsätzlich unzulässig. Abweichungen vom Tarifvertrag sind gemäß § 4 Abs. 3 TVG verboten, wenn sie den Arbeitnehmer schlechter stellen; auch eine Vereinbarung, die dem Arbeitnehmer mittels eines Lohnverzichts den Arbeitsplatz erhält, gilt dabei als für den Arbeitnehmer nachteilig. Ausnahmen sind in beiden Fällen nur möglich, wenn sie der Tarifvertrag ausdrücklich zuläßt.

*Ökonomisches Problem:* Die gegenwärtige Rechtslage ist beschäftigungsfeindlich. Sie verhindert, daß sich Unternehmen gemeinsam mit ihren Beschäftigten dem strukturellen Wandel oder einer konjunkturellen Notsituation stellen können und sich an die unternehmensspezifischen Rahmenbedingungen anpassen. Mangels ausreichender Flexibilität auf betrieblicher Ebene verschärft die derzeitige Rechtslage den Zwang zum Abbau von Arbeitsplätzen, statt ihn zu verringern.

*Lösung:* Geboten sind Öffnungsklauseln, die den Erhalt von Arbeitsplätzen durch Lohnverzicht über betriebliche Vereinbarungen ermöglichen.

---

#### • **Allgemeinverbindlichkeit**

*Gegenwärtige Regelung:* Der Bundesarbeitsminister kann einen Tarifvertrag für allgemeinverbindlich erklären und dadurch auch Unternehmen, die nicht tarifgebunden sind, unter den fraglichen Tarifvertrag zwingen.

*Ökonomisches Problem:* Die gegenwärtige Regelung verstärkt den hohen Zentralisierungsgrad der Flächentarifverträge. Individuelle betriebliche Regelungen, die häufig auch im Interesse der Beschäftigten liegen, können somit staatlich ausgehebelt werden. Soweit Löhne für allgemeinverbindlich erklärt werden, erfolgt in der fraglichen Branche die Anpassung an die Marktsituation nicht über geringere Entgelte, sondern über Konkurse von ganzen Unternehmen.

*Lösung:* Die Möglichkeit der Allgemeinverbindlichklärung ist abzuschaffen.

---

#### • **Kündigungsschutz**

*Gegenwärtige Regelung:* Das Kündigungsschutzgesetz bestimmt, daß ab einer Betriebsgröße von mehr als fünf Beschäftigten die Kündigung von Arbeitnehmern nur unter engen Voraussetzungen möglich ist. Die Auswahl der zu entlassenden Arbeitnehmer hat außerdem unter sozialen Gesichtspunkten - Alter, Familienstand u.a. - zu erfolgen.

*Ökonomisches Problem:* Der gegenwärtige Kündigungsschutz verhindert die Schaffung neuer Arbeitsplätze und benachteiligt so vor allem die Arbeitslosen. Denn Unternehmen sind auch in wirtschaftlich guten Zeiten bei der Neueinstellung zurückhaltend, wenn sie neue Arbeitskräfte nicht oder nur mit hohen Kosten wieder entlassen können, falls dies zu einem späteren Zeitpunkt erforderlich sein sollte. Beleg ist nicht zuletzt die hohe Zahl an Überstunden. Gerade kleine Unternehmen verlieren durch die gesetzlichen Vorschriften einen Teil ihrer dringend benötigten unternehmerischen Flexibilität und Handlungsfreiheit. Gleichzeitig wird so die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften erhöht, denn die höheren Entlassungskosten stärken die Macht der Arbeitsplatzbesitzer. Dies führt über inflexible Reallöhne und

eine wenig differenzierte Lohnstruktur zu erhöhter Arbeitslosigkeit.

*Lösung:* Der rigide Kündigungsschutz ist substantiell zu lockern. Insbesondere muß eine Kündigung vorrangig nach Betriebserfordernissen statt nach sozialen Aspekten möglich sein. Außerdem sind auch Betriebe, die erheblich mehr als fünf Arbeitnehmer beschäftigen, vollständig vom Kündigungsschutz auszunehmen.

---

#### • Befristung von Arbeitsverhältnissen

*Gegenwärtige Regelung:* Ohne Vorliegen eines sachlichen Grundes ist die kalendermäßige Befristung eines Arbeitsvertrages grundsätzlich nur bei einer Neueinstellung bis zu einer Dauer von maximal zwei Jahren möglich. Kürzer befristete Verträge können höchstens dreimal bis zu einer Gesamtdauer von zwei Jahren verlängert werden. Der Arbeitnehmer darf noch nie - auch nicht vor 30 Jahren als Werksstudent - beim Arbeitgeber oder dessen Rechtsvorgänger beschäftigt gewesen sein.

*Ökonomisches Problem:* Die gegenwärtige Regelung verhindert, daß befristete Arbeitsverhältnisse in ausreichendem Maße einen Beitrag zur Flexibilität und Anpassungsfähigkeit unserer Volkswirtschaft leisten und konsequent zum Abbau der Arbeitslosigkeit beitragen. Außerdem wird verhindert, daß das während der Beschäftigung erworbene Humankapital effizient weitergenutzt werden kann. Das Verbot der befristeten Wiederbeschäftigung früherer Arbeitnehmer führt für den Arbeitgeber zu einer beträchtlichen Rechtsunsicherheit.

*Lösung:* Die Möglichkeiten zur Befristung von Arbeitsverträgen sind substantiell auszuweiten.

---

#### • Arbeitnehmerüberlassung

*Gegenwärtige Regelung:* Zum 1. Januar 2002 wurde die maximale Verleihdauer für Leiharbeiter von 12 auf 24 Monate erhöht. Bei einer mehr als 12 Monate dauernden Überlassung müssen dem Leiharbeiter das im Betrieb des Entleihers übliche Arbeitsentgelt und alle anderen Arbeitsbedingungen gewährt werden. Eine wiederholte Befristung des Arbeitsvertrages zwischen Verleiher und Arbeitnehmer, die sich nach der Verleihdauer des Einsatzes richtet, ist nicht möglich (Synchronisationsverbot).

*Ökonomisches Problem:* Trotz erster Schritte hin zu einer größeren Flexibilität sind die Regelungen weiterhin zu rigide. Dadurch verhindern sie eine stärkere Ausweitung der Zeitarbeit. Gerade für Arbeitslose aus Problemgruppen ist Zeitarbeit ein wichtiger Schritt aus der Arbeitslosigkeit, weil dadurch ihr Humankapital erhalten bzw. wieder aufgebaut wird. Die positiven Wirkungen durch die Verlängerung der möglichen Verleihdauer von 12 auf 24 Monate werden dadurch konterkariert, daß im zweiten Entleihungsjahr das betriebsübliche Entgelt zu zahlen ist. Das Synchronisationsverbot nimmt den Verleihern die notwendige Flexibilität, so daß bestehende Verträge, die zur Verlängerung anstehen, häufig nicht verlängert werden. Der Beschäftigte wird (erneut) arbeitslos.

*Lösung:* Die Regelungen für die Überlassung von Arbeitnehmern sind zu flexibilisieren. Das Gebot identischer Entlohnung und Arbeitsbedingungen nach 12 Monaten sowie das Synchronisationsverbot sind abzuschaffen.

---

#### • Leistungen der Arbeitslosenversicherung

*Gegenwärtige Regelung:* In Abhängigkeit vom Alter und der Dauer der Versicherung beträgt die Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld zwischen 6 und 32 Monaten. Die Höhe der Leistungen richtet sich nach dem letzten Nettoentgelt.

*Ökonomisches Problem:* Empirische Untersuchungen bestätigen, daß neben der Höhe vor allem die Bezugsdauer der Arbeitslosenunterstützung für die Länge der Arbeitslosigkeit von Bedeutung ist. Unter diesem Aspekt ist die derzeitige Ausgestaltung des Arbeitslosengeldes problematisch. Gerade ältere Arbeitnehmer erhalten keinen Anreiz, sich von Beginn ihrer Arbeitslosigkeit an intensiv um eine neue Anstellung zu bemühen. Dem mit längerer Arbeitslosigkeit verbundenen Verlust an berufsspezifischem Humankapital wird so Vorschub geleistet, wodurch sich die Beschäftigungschancen weiter verschlechtern. Daneben führt die gegenwärtige Ausgestaltung des Arbeitslosengeldes dazu, daß insbesondere Arbeitnehmer, die wenige Jahre vor der Rente stehen, arbeitslos werden. Allzu häufig wird die lange Anspruchsberechtigung - verbunden mit erleichterten Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von Arbeitslosengeld - als gleitender Übergang in die Rente gesehen. Die damit verbundenen hohen Kosten werden auf die Gemeinschaft der Beitragszahler abgewälzt. Diese Vorgehensweise widerspricht auch dem dringenden Erfordernis einer längeren Lebens-

arbeitszeit, um das umlagenfinanzierte Rentenversicherungssystem vor dem finanziellen Kollaps zu bewahren.

*Lösung:* Die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes ist deutlich zu verkürzen. Gleichzeitig ist das Arbeitslosengeld degressiv auszugestalten, um die Suchaktivitäten der Arbeitslosen von Beginn an zu erhöhen. Statt die - ohne Zweifel häufig bestehenden - Schwierigkeiten älterer Arbeitsloser, eine neue Beschäftigung zu finden, monetär zu alimentieren, muß ihre Vermittelbarkeit durch eine erweiterte Abdingbarkeit von Kündigungsschutzregeln sowie durch erweiterte Möglichkeiten für befristete Arbeitsverhältnisse verbessert werden.

---

#### • **Besondere Voraussetzungen für Arbeitslosengeld**

*Gegenwärtige Regelung:* Auch derjenige Arbeitnehmer, der von sich aus ein Beschäftigungsverhältnis kündigt, hat nach einer Sperrfrist vollen Anspruch auf Arbeitslosengeld. Der Arbeitslose hat sich am ersten Tag seiner Beschäftigungslosigkeit zu melden. Er muß eine ihm angebotene Beschäftigung nicht annehmen, wenn sie unzumutbar ist. Dies ist etwa der Fall, wenn das erzielbare Arbeitsentgelt netto unter dem Arbeitslosengeld liegen würde oder der Betroffene Pendelzeiten von mehr als zweieinhalb Stunden am Tag zu ertragen hätte. Die Zumutbarkeit ist vom Arbeitsamt nachzuweisen.

*Ökonomisches Problem:* Die Voraussetzungen für den Anspruch auf Arbeitslosengeld sind nicht anreizkompatibel, weil sie die Betroffenen nicht in ausreichendem Maße veranlassen, so rasch wie möglich eine neue Beschäftigung zu suchen bzw. anzunehmen. Sie belasten die Arbeitslosenversicherung dadurch über Gebühr.

*Lösung:* Die Anforderungen an den Bezug von Arbeitslosengeld sind zu verschärfen. Jemand, der sein Arbeitsverhältnis kündigt, ohne vorher einen neuen Vertrag abgeschlossen zu haben, hat dies selbst zu verantworten und darf der Allgemeinheit nicht zur Last fallen. Die Meldung der Arbeitslosigkeit hat unverzüglich nach der Kündigung zu erfolgen und nicht erst am ersten Tag der Arbeitslosigkeit. Wichtige Zeit für die Suche einer neuen Beschäftigung wird sonst nutzlos vertan. Die Möglichkeiten, einen angebotenen Arbeitsplatz als unzumutbar abzulehnen, sind sehr viel enger zu fassen. Außerdem ist zu verlangen,

daß der Arbeitssuchende den Nachweis der Unzumutbarkeit erbringt.

---

#### • **"Armutsfalle" in der Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe**

*Gegenwärtige Regelung:* Die Sozialhilfe ist durch eine Verletzung des Lohnabstandsniveaus und durch eine hohe Transferenzugsrate - zwischen 85% und 100% - gekennzeichnet. Ähnliches gilt für die Arbeitslosenhilfe.

*Ökonomisches Problem:* Es bestehen kaum Anreize, sich aktiv um eine neue Beschäftigung zu bemühen. Aufgrund des geringen - und mit steigender Familiengröße abnehmenden - Abstands zwischen der staatlichen Transferleistung und dem potentiell zu erzielenden Einkommen ist es insbesondere für geringqualifizierte Arbeitslose oft vorteilhaft, in der Sozialhilfe bzw. Arbeitslosenhilfe zu verharren. Auch Nebentätigkeiten lohnen sich kaum, da der überwiegende Teil auf die Transferleistungen angerechnet wird. Der schrittweise Übergang in eine reguläre Beschäftigung wird unattraktiv.

*Lösung:* Um die Arbeitsanreize für Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfeempfänger zu steigern, muß stärker zwischen arbeitsfähigen und sonstigen Hilfeempfängern unterschieden werden. Für erstere ist das Lohnabstandsniveau zu erhöhen und der Transferbezug enger als bisher an Gegenleistungen in Form einer Beschäftigungsaufnahme zu koppeln. Um die Armutsfalle zu verringern und auch Teilzeitbeschäftigungen attraktiver zu machen, ist die Transferenzugsrate zeitlich befristet deutlich abzusenken.

---

#### • **Doppelte Bürokratie durch Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe**

*Gegenwärtige Regelung:* Derzeit existieren zwei steuerfinanzierte Transfersysteme nebeneinander, die sehr ähnliche Aufgaben erfüllen: zum einen die kommunal finanzierte Sozialhilfe, zum anderen die vom Bund finanzierte Arbeitslosenhilfe.

*Ökonomisches Problem:* Die parallele Existenz zweier steuerfinanzierter Grundsicherungssysteme führt zu einer ineffizienten und unnötig aufgeblähten Doppelbürokratie. Ein sachlicher Grund, weshalb sich die Anspruchsvoraussetzungen und finanziellen Transferleistungen der Bezieher von Arbeitslosenhilfe von



denen der Sozialhilfeempfänger unterscheiden sollten, besteht nicht.

*Lösung:* Die Arbeitslosenhilfe ist mit der Sozialhilfe auf kommunaler Ebene zusammenzulegen. Die dadurch entstehenden Mehrbelastungen der Kommunen als Träger der Sozialhilfe sind durch eine Umschichtung der Steueranteile des Bundes und der Gemeinden gegenzufinanzieren.

### • Arbeitsvermittlung

*Gegenwärtige Regelung:* Die Vermittlung von Arbeitslosen gehört zu den Hauptaufgaben der Bundesanstalt für Arbeit. Einen Großteil der Vermittlungsleistungen bei Sozialhilfeempfängern erbringen daneben die Kommunen.

*Ökonomisches Problem:* Die derzeitigen Vermittlungserfolge der Bundesanstalt für Arbeit sind niederschmetternd. Die extrem hohe Zahl von Arbeitslosen pro Vermittler macht eine zielführende Betreuung der Arbeitssuchenden unmöglich. Statt die dringend notwendigen Vermittlungsaktivitäten zu erbringen, ist der überwiegende Teil der bei der Bundesanstalt für Arbeit Beschäftigten mit bürokratischen Verwaltungsaufgaben betraut. Neben diesen bürokratischen Unzulänglichkeiten beruhen die schlechten Vermittlungsergebnisse auch auf einer fehlenden Bündelung der Zuständigkeiten zwischen der Bundesanstalt für Arbeit und den Kommunen. Das Hauptziel der Gemeinden besteht in der - teilweise subventionierten - Vermittlung von Sozialhilfeempfängern in versicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse mit einer Mindestdauer von einem Jahr, weil dadurch die Transferempfänger von der Sozialhilfe in die Arbeitslosenversicherung verschoben werden können, was die Gemeinden von den finanziellen Lasten der Sozialhilfe befreit. Umgekehrt haben die Arbeitsämter kein wirkliches Interesse, Sozialhilfeempfänger zu vermitteln, da deren finanzielle Lasten bei den Kommunen liegen. Gesamtwirtschaftlich sind den staatlichen Institutionen falsche Anreize gesetzt. Zudem bestehen parallele Bürokratieapparate mit entsprechenden Mehrkosten.

*Lösung:* Die staatlichen Vermittlungsaktivitäten sind in einer Hand zusammenzufassen. Zusätzlich ist die Vermittlungseffizienz durch den verstärkten Einsatz von privaten Vermittlern zu steigern. Hierzu bietet beispielsweise der Einsatz von - sinnvoll konzipierten - Gutscheinelösungen einen geeigneten Anknüpfungspunkt.

Arbeitsmarkt

Gesundheitswesen

Alterssicherung

### Die Probleme im Gesundheitswesen

#### *Die Ausgangssituation*

Das deutsche Gesundheitssystem ist in seiner gegenwärtigen Form langfristig nicht überlebensfähig. Permanente Ausgabensteigerungen und Ressourcenverschwendungen bedrohen seine Existenz. Die zunehmende Alterung der Bevölkerung wird die Probleme in der Zukunft noch erheblich verschärfen. Bereits in den vergangenen Jahren sind die Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung deutlich stärker als die Bruttoarbeitseinkommen gestiegen. Der Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung droht die 14-%-Marke nachhaltig zu überschreiten. Die Qualität der medizinischen Versorgung nimmt dagegen ständig ab. Besonders problematisch sind auch die häufig nicht bezweckten Verteilungswirkungen des gegenwärtigen Zusammenspiels von ausschließlich lohnbezogenen Beiträgen, Versicherungspflicht- und Beitragsbemessungsgrenze sowie kostenloser Mitversicherung von Familienangehörigen.

#### *Gute Absichten verhindern effiziente Lösungen*

Die ökonomischen Hauptprobleme für den immer bedrohlicher werdenden Zustand des deutschen Gesundheitswesens sind einfach zu diagnostizieren, politisch aber um so schwerer zu lösen. Die Wurzeln liegen in einer nahezu völligen Mißachtung der menschlichen Anreizstrukturen und im mangelnden Wettbewerb zwischen den wichtigsten Akteuren. Die fast schon manische Vorstellung vieler Politiker, ein mit monetären Anreizen versehenes und dem Wettbewerb unterliegendes Gesundheitssystem sei zwangsläufig sozial ungerecht, macht sie blind für die eigentliche Herausforderung: das System so zu reformieren, daß knappe Ressourcen effizient und ohne Verschwendung genutzt werden.

#### *Institutionelle Fehlanreize, soweit das Auge reicht*

Wenn Patienten nicht zwischen Verträgen mit unterschiedlichem Versicherungsschutz und entsprechend differenzierten Prämien wählen, also über ihren Versicherungsbeitrag nicht mitbestimmen können, ja wenn sie aufgrund des Sachleistungsprinzips nicht einmal die Kosten eines Arztbesuchs kennen, dann ist es für sie rational, möglichst viele Leistungen für ihren Versicherungsbeitrag in Anspruch zu nehmen, selbst dann, wenn der persönliche Nutzen in keinem vernünftigen Verhältnis mehr zu den tatsächlichen Kosten steht. Eigenverantwortung kann so nicht ent-

stehen. Dem finanziellen Interesse der Ärzte kommt die Entmündigung der Versicherten naturgemäß entgegen; auch von ihnen ist daher kein kostensparendes Verhalten zu erwarten. Auch die gesetzlichen Krankenkassen fallen aufgrund entgegenstehender Regulierungen als Kontrollinstanz weitgehend aus. Nur der Wettbewerb zwischen ihnen könnte sie zu Kostenbewußtsein veranlassen. Indessen stehen den Kassen außer der Höhe des Beitragssatzes praktisch keine wettbewerbsrelevanten Parameter zur Verfügung. Und der gegenwärtige Risikostrukturausgleich verhindert den Wettbewerb zwischen den Kassen mehr, als daß er ihn gewährleistet. Wenn aber niemand sich - zumindest implizit - von gesellschaftsrelevanten Kosten-Nutzen-Überlegungen leiten läßt, dann ist Verschwendung vorprogrammiert.

#### *Drängender Reformbedarf*

Das unentwegte Drehen an einzelnen Stellschrauben - häufig ein Eingriff hier, um die nicht bedachten Konsequenzen eines früheren Eingriffs dort auszugleichen - kann keine tragfähigen Lösungen hervorbringen. Langfristig kann nur eine grundlegende Neugestaltung des Gesundheitswesens mit mehr Wettbewerb und marktorientierten Beziehungen eine bezahlbare und qualitativ hochwertige Gesundheitsversorgung sicherstellen.

## **Die drängendsten Probleme und ihre Lösungen**

### **• Umlageverfahren in der gesetzlichen Krankenversicherung**

*Gegenwärtige Regelung:* Die gesetzlichen Krankenkassen finanzieren die Gesundheitsleistungen einer Periode ausschließlich über die Versicherungsbeiträge derselben Periode. Auf Altersrückstellungen, wie sie die privaten Krankenversicherungen zur Glättung der Versicherungsprämien über die Lebensdauer der Versicherten bilden, wird verzichtet.

*Ökonomisches Problem:* Aufgrund der zunehmenden Alterung unserer Gesellschaft - die Lebenserwartung der Menschen steigt und die Geburtenrate nimmt ab - muß dieses Finanzierungskonzept über kurz oder lang zum finanziellen Kollaps der gesetzlichen Krankenkassen führen. Denn die in einer alternden Gesellschaft drastisch ansteigenden Gesundheitsausgaben müssen von immer weniger jungen Beitragszahlern finanziert werden. Die Folge ist, daß der gegenwärtige Beitragssatz von durchschnittlich 14% unausweichlich

deutlich ansteigen wird, mit allen negativen Konsequenzen für den Arbeitsmarkt. Legt man die Altersrückstellungen der privaten Krankenversicherungen als Vergleichsmaßstab zugrunde, so besteht in der gesetzlichen Krankenversicherung schon heute ein kumuliertes Finanzierungsdefizit von ungefähr 400 Milliarden Euro.

*Lösung:* Erforderlich ist die schnellstmögliche Bildung von Altersrückstellungen in der gesetzlichen Krankenversicherung. Alles andere würde eine unzumutbare Belastung zukünftiger Generationen bedeuten.

### **• Arbeitgeberanteil**

*Gegenwärtige Regelung:* 50% des gesetzlichen Krankenversicherungsbeitrages hat der Arbeitgeber zu tragen.

*Ökonomisches Problem:* Der versicherte Arbeitnehmer hat meist keine tatsächliche Vorstellung darüber, wieviel seine Krankenversicherung tatsächlich kostet, da ihm nur der Arbeitnehmeranteil vom Bruttolohn abgezogen wird. Ihm wird der Eindruck vermittelt, daß sein Arbeitgeber sich an den Krankenversicherungskosten und auch an deren Anstiegen hälftig beteilige. Tatsächlich ist dem jedoch nicht so. Denn der Arbeitgeber bezieht - bei Erhöhungen und Reduzierungen der Mitarbeiterzahl ebenso wie im Rahmen von Lohnverhandlungen - den Arbeitgeberanteil in seine Personalkostenkalkulation mit ein. Ein Anstieg des Versicherungsbeitrages und damit eine Erhöhung auch des Arbeitgeberanteils hat unmittelbare Auswirkungen auf die gesamten Personalkosten und damit auch auf die zukünftige Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer. Außerdem verringert er den Verhandlungsspielraum des Unternehmens im Rahmen von Lohnverhandlungen. Wenn es den Gewerkschaften gelingt, trotz gestiegener Krankenversicherungsbeiträge Lohnerhöhungen im ursprünglich vertretbaren Maße durchzusetzen, werden Arbeitsplätze vernichtet. Wenn dagegen die Lohnerhöhungen beschäftigungsneutral den Anstieg der Versicherungsbeiträge berücksichtigen, trägt faktisch nicht der Arbeitgeber, sondern der Arbeitnehmer auch die Belastung aus der Erhöhung des Arbeitgeberanteils.

*Lösung:* Der Arbeitgeberanteil ist abzuschaffen. Der derzeit für den einzelnen Arbeitnehmer anfallende Betrag sollte steuerlich neutral dessen Bruttolohn zugeschlagen werden, so daß den Arbeitnehmer zum Stichtag keine Mehrbelastungen treffen. Spätere

Anstiege des Krankenversicherungsbeitrages sind allein vom Versicherten zu bestreiten. Gesamtwirtschaftlich hat dies nur Vorteile: Der Arbeitnehmer gewinnt ein Bewußtsein für die tatsächlichen Kosten seiner Krankenversicherung. Und eine Erhöhung des Beitrages trägt er faktisch auch jetzt schon alleine, wenn sie - was angesichts von vier Millionen Arbeitslosen auf jeden Fall geboten ist - beschäftigungsneutral über geringere Lohnanstiege kompensiert wird.

---

### • Bemessungsgrundlage der Versicherungsbeiträge

*Gegenwärtige Regelung:* Bis zur Pflichtversicherungsgrenze von derzeit 3.375 € im Monat hängt der Versicherungsbeitrag von der Höhe des Arbeitseinkommens ab. Wer ein höheres Arbeitseinkommen erzielt, kann sich entweder freiwillig in der privaten Krankenversicherung oder zum Höchstbeitrag in der gesetzlichen Krankenversicherung versichern.

*Ökonomisches Problem:* Lohnabhängige Beiträge haben mit echten Versicherungsprämien, die sich am zu versichernden Risiko ausrichten, nichts zu tun. Sie verhindern, daß die Versicherten zwischen Verträgen mit unterschiedlichem Versicherungsumfang wählen können, und schränken so die Möglichkeiten für eine anreizkompatible Vertragsausgestaltung unnötig ein. Ein echter Wettbewerb ist unmöglich. Die Überlagerung des Versicherungsgedankens mit verteilungspolitischen Zielen generiert erhebliche Ineffizienzen. Überdies wird das Umverteilungsziel immer häufiger ad absurdum geführt, etwa wenn ein Arbeitnehmer mit geringem Lohn, aber erheblichen Kapitaleinkünften nur einen sehr geringen Versicherungsbeitrag zahlen muß und zu diesem seine nicht berufstätige Ehefrau auch noch mitversichert ist.

*Lösung:* Die lohnabhängigen Beiträge sind durch personenbezogene risikoäquivalente Beiträge zu ersetzen. Eine kostenfreie Mitversicherung von Familienangehörigen ist dabei ausgeschlossen. Damit wird die Krankenversicherung von Umverteilungszielen befreit. Diese können von den bestehenden Umverteilungssystemen - Steuersystem und Sozialhilfe - sehr viel effizienter verfolgt werden. Wer seine Krankenversicherungsprämie nicht bezahlen kann, erhält einen staatlichen Zuschuß. Der Übergang von lohnabhängigen auf personenbezogene Beiträge ist auch Voraussetzung für die weiteren notwendigen Reformmaßnahmen.

---

### • Wettbewerb zwischen den Kassen

*Gegenwärtige Regelung:* Der Wettbewerb der gesetzlichen Krankenkassen um Beitragszahler beschränkt sich auf die Höhe des Beitragssatzes. Andere Wettbewerbsparameter existieren praktisch nicht. Trotz eines komplexen Risikostrukturausgleichs leiden einige Krankenkassen unter gravierenden strukturellen Problemen.

*Ökonomisches Problem:* Der gegenwärtige Scheinwettbewerb zwischen den gesetzlichen Krankenkassen ist nicht in der Lage, die vorhandenen Wirtschaftlichkeitsreserven zu nutzen, da elementare Wettbewerbsparameter wie der Versicherungsumfang nicht beeinflußt werden können. Gleichzeitig gelingt es dem Risikostrukturausgleich trotz erheblichen bürokratischen Aufwands nicht, die Strukturunterschiede zwischen den Krankenkassen auszugleichen und so einen funktionsfähigen Wettbewerb zu ermöglichen.

*Lösung:* Ein sinnvoller und funktionsfähiger Wettbewerb setzt neben risikobezogenen Versicherungsprämien übertragbare individuelle Altersrückstellungen voraus. Nur dann kann ein Versicherter auch lange nach Abschluß eines Vertrages noch von einer Versicherungsgesellschaft zu einer anderen wechseln, ohne aufgrund seines gestiegenen Alters einen prohibitiv hohen Beitrag bezahlen zu müssen. Positive Begleiterscheinung ist dabei, daß der bürokratische und ineffiziente Risikostrukturausgleich ersatzlos entfallen kann.

---

### • Selbstbeteiligung der Versicherten

*Gegenwärtige Regelung:* Die Eigenbeteiligung in der gesetzlichen Krankenversicherung wird vom Gesetzgeber vorgeschrieben und ist für alle Versicherten grundsätzlich gleich. Ihre Höhe richtet sich nach einer politischen Vorstellung von einer für arme Menschen gerade noch erträglichen Belastung. Sie ist daher gering und in die Gestalt absoluter Beträge gekleidet. Auch eine Trennung von Regelleistungen und Wahlleistungen findet offiziell nicht statt.

*Ökonomisches Problem:* Korrekt bemessene Eigenbeteiligungen veranlassen den Versicherten, nur solche Leistungen in Anspruch zu nehmen, die er in seinem Eigeninteresse auch für sinnvoll erachtet. Fällt die Eigenbeteiligung zu gering aus, werden die Versicherten übermäßige Leistungen auf Kosten der

Allgemeinheit in Anspruch nehmen. Insgesamt fragt das Versicherungskollektiv dann Gesundheitsleistungen nach, die mehr Kosten verursachen, als sie den Versicherten insgesamt wert sind. Darüber hinaus ignoriert eine einheitliche Selbstbeteiligungsregelung individuelle Unterschiede im Grad der Risikoaversion der Versicherten.

*Lösung:* Die Versicherten müssen entsprechend dem Grad ihrer Risikoverversion zwischen Verträgen mit unterschiedlichen Eigenbeteiligungsregelungen wählen können. Wer eine hohe Selbstbeteiligung wählt, zahlt eine geringere Prämie. Zudem muß grundsätzlich die Möglichkeit bestehen, sich für bestimmte Leistungen nicht zu versichern, also eine Eigenbeteiligung von 100% zu wählen. Die Tatsache, daß auch im gegenwärtigen System private Zusatzversicherungen für besondere Leistungen abgeschlossen werden können, entkräftet das Argument, eine Trennung von Regel- und Wahlleistungen sei in der Praxis nicht durchführbar.

Arbeitsmarkt

Gesundheitswesen

Alterssicherung

## Die Probleme bei der Alterssicherung

### Die Ausgangssituation

Ähnlich wie dem Gesundheitswesen stehen auch dem deutschen Alterssicherungssystem die größten Herausforderungen noch bevor. Die demographische Entwicklung macht dies offensichtlich. Bis 2050 wird die Gesamtbevölkerung von derzeit 82 Millionen Einwohnern voraussichtlich auf etwas über 60 Millionen sinken. Diese Entwicklung geht einher mit einer Veränderung der Altersstruktur: Zum einen werden die Menschen immer älter, zum anderen ist die Zahl der Geburten zu gering, um eine halbwegs konstante Alterspyramide zu gewährleisten. Dies hat gravierende Folgen: Kommen derzeit auf jeden über 65-jährigen noch vier Personen im erwerbsfähigen Alter zwischen 20 und 65, so werden es 2050 nur noch zwei sein. Die daraus resultierenden Probleme für die umlagefinanzierte Rentenversicherung liegen auf der Hand. Entweder müssen die Beiträge drastisch erhöht oder die Rentenzahlungen drastisch verringert werden. Politisch populäre Entscheidungen wird es auf jeden Fall nicht geben. In kaum einem anderen Bereich ist eine Langfristausrichtung der Politik so wichtig wie bei der Alterssicherung.

### Drängender Reformbedarf

Wichtig ist, den unausweichlichen Problemen rasch entgegenzutreten. Je länger abgewartet wird, desto

größere Schwierigkeiten ergeben sich in späteren Jahren. Die bisher ergriffenen Maßnahmen reichen bei weitem nicht aus. Gerade auf politischer Seite ist mehr Realismus und Ehrlichkeit bezüglich der weiteren Finanzierbarkeit des gegenwärtigen Rentenversicherungssystems dringend angebracht. Eine Lösung kann nur gelingen, wenn alle betroffenen Generationen ihren Beitrag leisten. Die Last der demographischen Entwicklung darf nicht nur auf die zukünftigen Generationen abgewälzt werden.

## Die drängendsten Probleme und ihre Lösungen

### • Gesetzliche Rentenversicherung

*Gegenwärtige Regelung:* Das gesetzliche Renteneintrittsalter beträgt 65 Jahre. Aufgrund von Sonderregelungen ist vielfach ein früherer Renteneintritt möglich, so daß das tatsächliche durchschnittliche Renteneintrittsalter deutlich darunter liegt.

*Ökonomisches Problem:* Während die Lebenserwartung in den vergangenen Jahren stetig zunahm, blieb die Lebensarbeitszeit, nicht zuletzt auch wegen der umfassenden Möglichkeiten zur vorzeitigen Verrentung, weitgehend konstant. Wenn diesem Auseinanderdriften nicht Einhalt geboten wird, ist unausweichliche Konsequenz, daß die Beiträge ansteigen oder die Renten sinken müssen.

*Lösung:* Erforderlich ist eine Erhöhung der Lebensarbeitszeit. Hier sind drei Wege zu beschreiten. Erstens muß die Differenz zwischen tatsächlichem und gesetzlichem Rentenzugangsalter vermindert werden. Zweitens ist das Berufseintrittsalter zu verringern; geboten sind insbesondere kürzere Ausbildungszeiten, erreichbar etwa mittels einer durchgehenden Einführung des Abiturs nach 12 Schuljahren und mittels durch Studiengebühren motivierter kürzerer Studienzeiten. Drittens ist mittelfristig auch eine Anhebung der gesetzlichen Altersgrenze über 65 Jahre geboten. Darüber hinaus muß den Menschen schon heute offengelegt werden, daß auch diese Maßnahmen nicht ausreichen werden, die Rente langfristig auf dem bisherigen Niveau zu halten. Nur diejenigen Menschen, die über das zukünftige Leistungsniveau richtig informiert sind, können entsprechende Gegenmaßnahmen treffen. Die Abkehr der Politik von zu optimistischen Prognosen ist daher das Gebot der Stunde.

---

• **Private Rentenversicherung**

*Gegenwärtige Regelung:* Mit der "Riester-Rente" wurde ein erster - allerdings sehr bürokratischer - Schritt hin zu einer kapitalgedeckten Alterssicherung gemacht.

*Ökonomisches Problem:* Angesichts der Defizite des umlagefinanzierten Systems ist ein massiver Ausbau kapitalgedeckter Elemente geboten. Die "Riester-Rente" ist zu bürokratisch und wird daher von den Menschen nicht in ausreichendem Maße angenommen. Außerdem ist der Bevölkerung die Schwere des Problems bislang nicht bewußt.

*Lösung:* Angesichts der zu erwartenden Absenkung des umlagefinanzierten Rentenniveaus haben die Bürger ein Eigeninteresse, sich eine kapitalgedeckte Zusatzrente aufzubauen. Wichtig sind einfache und im Zeitablauf konstante Rahmenbedingungen sowie eine ehrliche Informationspolitik über die Zukunft der umlagefinanzierten Rentenversicherung. Angesichts der langfristigen Auswirkungen ist die Rentenpolitik der denkbar schlechteste Spielplatz für permanente politische Interventionen. Sollte sich in den nächsten ein bis zwei Jahren trotz umfassender Informationspolitik kein substantieller Anstieg bei den privaten Rentenversicherungen einstellen, ist eine Versicherungspflicht - keine Pflichtversicherung! - einzuführen.