

Sozialpolitische Schriften

Heft 47

**Rückwirkungen ausgewählter Systeme
der Sozialen Sicherung auf die
Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft**

Von

Norbert Berthold

Berhard Külp



Duncker & Humblot · Berlin

N. BERTHOLD / B. KÜLP

**Rückwirkungen ausgewählter Systeme der Sozialen Sicherung
auf die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft**

Sozialpolitische Schriften

Heft 47

**Rückwirkungen ausgewählter Systeme
der Sozialen Sicherung auf die Funktions-
fähigkeit der Marktwirtschaft**

Von

Priv.-Doz. Dr. Norbert Berthold

und

Prof. Dr. Bernhard Külp



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Berthold, Norbert:

Rückwirkungen ausgewählter Systeme der Sozialen
Sicherung auf die Funktionsfähigkeit der Markt-

wirtschaft / von Norbert Berthold u. Bernhard
Külp. - Berlin : Duncker und Humblot, 1987.

(Sozialpolitische Schriften ; H. 47)

ISBN 3-428-06165-9

NE: Külp, Bernhard.; GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1987 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Hermann Hagedorn GmbH & Co, Berlin 46

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-06165-9

Vorwort

Der nachfolgende Beitrag beschließt eine Reihe von Untersuchungen, die im Rahmen einer an der Universität Freiburg i. Br. zwischen 1981 und 1985 existierenden Forschergruppe „Ansätze zur Fortentwicklung der Systeme der sozialen Sicherheit“ entstanden. Die verschiedenen Teilprojekte befaßten sich mit

1. den zukünftigen finanziellen Ungleichgewichten in der Gesetzlichen Rentenversicherung (Külp/Berthold, Regelgebundene Rentenanpassungen als Mittel zur langfristigen Sanierung der Gesetzlichen Rentenversicherung),
2. den Einflüssen von Systemen der sozialen Sicherung auf die Funktionsfähigkeit des marktlichen Koordinationsmechanismus (Külp/Berthold, Rückwirkungen ausgewählter Systeme der Sozialen Sicherung auf die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft),
3. der Vorverlegung der flexiblen Altersgrenze unter Zuhilfenahme von Arbeitgeberleistungen (Löwisch/Hetzel, Früherer Ruhestand durch Vorverlegung der Altersgrenze in der Rentenversicherung und Versorgungsleistungen des Arbeitgebers),
4. vorhandenen Lücken im Sozialversicherungssystem (Müller/Burkhardt, Grundprobleme einer umfassenden Invaliditätssicherung)
5. und existierenden Leistungskumulationen im bestehenden Sicherungssystem (Oberhauser/Weyers, Kumulationsabbau bei den Sozialleistungen).

Die vier bisher vorliegenden Forschungsarbeiten sind als Hefte 43, 44, 45 und 46 der Sozialpolitischen Schriften des Verlages Duncker & Humblot erschienen. Mit der vorliegenden Arbeit wird diese Publikationsreihe zum Abschluß gebracht.

Die Mitglieder der Forschergruppe danken der Deutschen Forschungsgemeinschaft für die finanzielle Förderung des Projekts und den Gutachtern für die hilfreichen Anmerkungen zu den einzelnen Projekten.

Freiburg, im Juni 1986

Die Mitglieder der Forschergruppe

Inhaltsverzeichnis

Einführung	13
-------------------------	----

Teil 1

Die Verarbeitung von Datenänderungen in Marktwirtschaften: Theoretische Grundlagen	15
---	----

A. Der Umfang der Anpassungslast	15
B. Die Determinanten der Anpassungskapazität	16

Teil 2

Der Einfluß der Arbeitslosenversicherung auf die Anpassungsfähigkeit der Marktwirtschaft	24
---	----

A. Der Einfluß bestehender Regelungen der Arbeitslosenversicherung auf die Preisflexibilität	25
I. Die Auswirkungen auf das individuelle Arbeitsangebotsverhalten	25
1. Grundzüge der Theorie der Arbeitsplatzsuche	26
2. Der Einfluß der Arbeitslosenversicherung auf das Suchverhalten der Arbeitnehmer	34
a) Die Auswirkungen der Leistungsseite	34
b) Die Auswirkungen der Finanzierungsseite	37
c) Vorschläge zur Verringerung des „moral hazard“-Verhaltens der Arbeitnehmer	39
II. Die Auswirkungen auf das unternehmerische Arbeitsnachfrageverhalten ..	44
1. Grundzüge einer Theorie des Entlassungsverhaltens von Unterneh- mungen	46
2. Der Einfluß der Arbeitslosenversicherung auf das Entlassungsver- halten der Unternehmungen	53
a) Auswirkungen der Leistungsseite	34
b) Auswirkungen der Finanzierungsseite	55
c) Reformvorschläge zur Verringerung des „moral hazard“-Verhal- tens der Unternehmungen	56
III. Die Auswirkungen auf das Verhalten der Tarifpartner	58

1. Arbeitslosenversicherung und monopolistisches Preissetzungsverhalten der Gewerkschaften.....	59
a) Grundzüge der Monopoltheorie des Gewerkschaftsverhaltens.....	59
b) Der Einfluß der Arbeitslosenversicherung auf die Lohnfindung in Tarifverhandlungen.....	63
2. Auswirkungen der Arbeitslosenversicherung auf die Ergebnisse von Kollektivverhandlungen.....	66
a) Grundzüge einer Theorie des „collective bargaining“.....	66
b) Der Einfluß der Arbeitslosenversicherung auf den Prozeß der Lohnfindung.....	72
(1) Auswirkungen der Leistungsseite.....	72
(2) Auswirkungen der Finanzierungsseite.....	74
(3) Interessenkonflikte in den Gewerkschaften.....	74
B. Eine Analyse der Vorschläge zur Umgestaltung der bestehenden Arbeitslosenversicherung.....	76
I. Die Lösung über private externe und interne Versicherungsmärkte.....	76
II. Eine marktwirtschaftlich organisierte Zwangsversicherung.....	83

Teil 3

Einfluß der Gesetzlichen Rentenversicherung auf die Anpassungsfähigkeit der Marktwirtschaft	90
A. Historische Entwicklung der Gesetzlichen Rentenversicherung und der Sparquote.....	90
I. Gründe für Versicherungspflicht, Zwangsversicherung und Umlageverfahren.....	91
II. Entwicklung der Sparquoten in den USA und der Bundesrepublik.....	96
B. Theoretische Analyse des Zusammenhangs von umlagefinanzierter Alterssicherung und gesamtwirtschaftlicher privater Sparquote.....	103
I. Eine Untersuchung der mikroökonomischen Zusammenhänge.....	104
1. Vermögenssubstitutionseffekte.....	104
2. Zinseffekte.....	110
3. Erkenntniseffekte.....	114
4. Ruhestandeffekte.....	115
a) Historische Entwicklung der Ruhestandsentscheidung.....	116
b) Einfluß eines kollektiven Alterssicherungssystems auf die Ruhestandsentscheidung.....	118
(1) Verschuldungsbeschränkungen der versicherten Arbeitnehmer.....	120
(2) Umverteilungselemente in der Rentenversicherung.....	124
(3) Unsicherheiten über die individuelle Lebenserwartung.....	128

c) Einfluß des Ruhestandeffekts auf die private Ersparnisbildung . . .	130
5. Intergenerative Transfers	132
a) Die Barro-Feldstein-Kontroverse	132
b) Empirische Relevanz freiwilliger intergenerativer Transfers	140
II. Eine Analyse der makroökonomischen Zusammenhänge	144
1. Der Zusammenhang zwischen Alterssicherungssystem und privater gesamtwirtschaftlicher Nettoersparnis	145
2. Veränderte makroökonomische Rahmenbedingungen und gesamtwirtschaftliche private Nettoersparnisbildung	150
a) Schwankungen in der demographischen Entwicklung	150
(1) Stationäre Bevölkerungsentwicklung	151
(2) Wachsende Bevölkerungen	153
(3) Schrumpfende Bevölkerungen	156
b) Fortschrittsinduzierte Veränderungen des pro-Kopf-Einkommens . .	157
3. Sekundärwirkungen eines umlagefinanzierten Alterssicherungssystems	160
4. Ein keynesianischer Einwand	161
C. Schlußbemerkungen	162
Literatur	167

Verzeichnis der Tabellen

Tab. 1: Durchschnittliche jährliche Wachstumsraten des Bruttozialproduktes . .	97
Tab. 2: Investitionsquote des Unternehmungssektors	99
Tab. 3: Sparquoten und Struktur der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis	100
Tab. 4: Sparquote der privaten Haushalte	101
Tab. 5: Verteilung der Rentenzugänge (Versichertenrenten) in der gesetzlichen Rentenversicherung	117
Tab. 6: Anteil der Individuen mit geringem Vermögen in den Einkommensdezilen (1966)	123

Verzeichnis der Abbildungen

Abb. 1: Bestimmung des Anspruchslohnes	29
Abb. 2: Lage der Verteilungsfunktion und Anspruchslohn.....	31
Abb. 3: Streuung der Lohnangebote und Anspruchslohn.....	32
Abb. 4: Entlassungsverhalten der Unternehmungen	52
Abb. 5: Lohnsetzungsverhalten der Gewerkschaften	61
Abb. 6: Der Einfluß der Arbeitslosenversicherung auf die optimale Lohn- und Beschäftigungspolitik	64
Abb. 7: Die Lohnfindung im bilateralen Monopol	68
Abb. 8: Die Bestimmung der optimalen Lohnsatz-Beschäftigungskombination ..	71
Abb. 9: Längerfristige Entwicklung des Wirtschaftswachstums und der Sparquote	102
Abb. 10: Der individuelle Sparprozeß im Lebenszyklus mit und ohne gesetzlicher Alterssicherung	105
Abb. 11: Das individuelle Sparverhalten mit und ohne gesetzlicher Alterssicherung	106
Abb. 12: Vermögenssubstitutionseffekt der Rentenversicherung	109
Abb. 13: Interne Verzinsung der gesetzlichen Rentenversicherung und private Ersparnisbildung.....	112
Abb. 14: Einfluß des Alterssicherungssystems auf die Ruhestandsentscheidung..	127
Abb. 15: Einfluß von Vermögenssubstitutions- und Ruhestandseffekt auf das individuelle Sparverhalten	131
Abb. 16: Entwicklung des privaten Vermögens in Abhängigkeit vom Lebensalter	142
Abb. 17: Entwicklung des privaten Vermögens in Abhängigkeit von der Anzahl der Kinder	143

Einführung

Betrachtet man die wirtschaftliche Entwicklung industrialisierter Volkswirtschaften in der Vergangenheit — vor allem auch nach dem Ende des zweiten Weltkrieges —, dann kann man ein sich vergrößerndes Wohlstandsgefälle zwischen den mehr marktwirtschaftlich organisierten und den eher planwirtschaftlich orientierten Gesellschaften feststellen. Gestützt auf diese empirisch zu beobachtende Entwicklung wird deshalb des öfteren die Meinung vertreten, daß Marktwirtschaften bei der Allokation der Ressourcen Planwirtschaften überlegen seien. Dabei wird darauf hingewiesen, daß eine wesentliche Voraussetzung dieser allokativen Überlegenheit in der Fähigkeit des marktlichen Koordinationsmechanismus zu sehen sei, flexibel auf Datenänderungen zu reagieren. Diesen allokativen Vorteilen marktwirtschaftlicher Ordnungen stünden jedoch gravierende Nachteile überwiegend distributiver Art entgegen. So könnten marktwirtschaftlich organisierte Volkswirtschaften in Teilbereichen zu sozialen Ungerechtigkeiten führen und zu hohen Unsicherheiten für den einzelnen beitragen.

Die Aufgabe der Sozialpolitik wurde seit der Einführung sozialpolitischer Maßnahmen um die Jahrhundertwende vorwiegend darin gesehen, diesen negativen Auswirkungen marktwirtschaftlich organisierter Volkswirtschaften entgegenzuwirken. Dementsprechend verstand sich die Sozialpolitik, so wie sie beispielsweise von den Kathedersozialisten interpretiert wurde, lange Zeit als Korrekturpolitik in einer Marktwirtschaft. Dabei wurde aber auch gesehen, daß eine Korrektur der Marktergebnisse durch sozialpolitische Maßnahmen die Leistungsfähigkeit der Marktwirtschaft geringfügig beeinträchtigen könne. Dies sei der Preis, den man bezahlen müsse, wenn man ein Mehr an Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit erreichen wolle.

Dieser Preis kann solange als tragbar erachtet werden, als die Ertragszuwächse der sozialpolitischen Maßnahmen die Kostenzuwächse übersteigen. In der Diskussion der jüngeren Vergangenheit wird zunehmend die Befürchtung geäußert, daß einerseits die angestrebten sozialpolitischen Ziele immer weniger effizient realisiert werden könnten und sich teilweise die beabsichtigten verteilungspolitischen Begünstigungen gegen die Begünstigten selbst richten, andererseits aber die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft in zunehmendem Maße beeinträchtigt werde. Für viele Kritiker sozialpolitischer Maßnahmen erscheint deshalb der Preis für ein Mehr an sozialer Gerechtigkeit und Sicherheit zu hoch. Man befürchtet vielmehr, daß gerade auch die Systeme der Sozialen Sicherung mit dazu beitragen, die allokativen Vorteile marktwirtschaftlicher Ordnungen

zu mindern und die Effizienzunterschiede zu planwirtschaftlichen Systemen zunehmend zu verringern.

Wir wollen mit der Gesetzlichen Rentenversicherung und der Arbeitslosenversicherung zwei in der wissenschaftlichen und politischen Auseinandersetzung stehende Teilbereiche des Systems der Sozialen Sicherung herausgreifen und untersuchen, inwieweit sie die komparativen Vorteile von Marktwirtschaften bei der Allokation der Ressourcen beeinträchtigen, indem sie die Anpassungsfähigkeit an Datenänderungen verringern und die Wachstumsmöglichkeiten einer Volkswirtschaft beeinträchtigen. Daneben soll auch der Frage nachgegangen werden, ob und inwieweit die in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion kontrovers diskutierten Reformvorschläge, die für diese Teilbereiche der Systeme der Sozialen Sicherung unterbreitet wurden, diesen allokativen Aspekt mitberücksichtigen.

Teil 1

Die Verarbeitung von Datenänderungen in Marktwirtschaften: Theoretische Grundlagen

A. Der Umfang der Anpassungslast

Bevor der Frage nachgegangen werden kann, ob die ausgewählten Systeme der Sozialen Sicherung die Anpassungsfähigkeit marktwirtschaftlicher Ordnungen an Veränderungen in den wirtschaftlichen Gegebenheiten beeinflussen, soll zunächst kurz dargelegt werden, mit welchen Datenänderungen eine Volkswirtschaft konfrontiert werden kann. Danach sollen die Konstruktionsprinzipien des marktlichen Koordinationsmechanismus analysiert werden, um aufzeigen zu können, wo gegebenenfalls Regelungen auf der Finanzierungs- und Leistungsseite der Sozialversicherung die Fähigkeit des Koordinationsmechanismus Markt, flexibel auf Veränderungen in den Rahmenbedingungen einer Volkswirtschaft zu reagieren, beeinträchtigen.

Sofern man einer Einteilung von Eucken folgt, tragen vor allem sechs Faktoren zu Veränderungen in den Rahmenbedingungen einer Volkswirtschaft bei. Dazu zählen neben den Veränderungen in der Menge und der Qualität der Produktionsfaktoren Boden, Arbeit und Kapital, Schwankungen in der Bedarfsstruktur der Individuen, Veränderungen im technischen Wissen einer Gesellschaft sowie Änderungen in den durch den Staat gesetzten institutionellen Rahmenbedingungen. Veränderungen in wirtschaftlichen Größen, wie z.B. in den Einkommenszuwächsen der Wirtschaftssubjekte, zählen zwar ebenfalls zu den durch den Marktmechanismus zu verarbeitenden Lasten. Sie bilden allerdings keinen eigenständigen Bestimmungsgrund für Datenänderungen. Sie können vielmehr auf Variationen in einer der sechs von Eucken aufgeführten Daten zurückgeführt werden.

Den aus den Datenänderungen erwachsenden Anpassungslasten für eine Volkswirtschaft kommt ein unterschiedliches Gewicht zu. Sie unterscheiden sich sowohl in der Häufigkeit ihres Auftretens als auch in der Schwere der zu verarbeitenden Last. Im allgemeinen kann man davon ausgehen, daß sich Veränderungen sowohl bei der Quantität und Qualität der Produktionsfaktoren als auch bei einem Wandel in der Bedarfsstruktur oder bei der Anwendung neuen technischen Wissens relativ langsam vollziehen. Demgegenüber hat die Erfahrung gerade in der jüngeren Vergangenheit gezeigt, daß die staatlichen Instanzen durch gesetzgeberische Aktivitäten, aber auch auf dem Verordnungswege, die institutionellen Rahmenbedingungen relativ häufig ändern.