

Härtel, Hans-Hagen

Article — Digitized Version

Segen und Fluch des Umlageverfahrens

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Härtel, Hans-Hagen (1989) : Segen und Fluch des Umlageverfahrens, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 69, Iss. 3, pp. 114-115

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136491>

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.

Segen und Fluch des Umlageverfahrens



Hans-Hagen Härtel

Beim Ausbau des modernen Wohlfahrtsstaates und insbesondere bei der Einführung der automatischen Anpassung von Sozialleistungen an die Expansion der Erwerbseinkommen wurden immer wieder Warnungen laut, daß die Sozialpolitiker ein Schönwettersystem etabliert hätten, zu dessen Funktionsbedingungen ungebrochenes Wirtschaftswachstum gehöre und das bei Stagnation nicht mehr zu finanzieren sei. Damals dachte man in erster Linie an das Wirtschaftswachstum, das aus dem Anstieg der Arbeitsproduktivität – gemessen am Produktionsergebnis je Arbeitskraft – gespeist wird. Dagegen waren die Veränderungen der Erwerbsbevölkerung zunächst kaum im Blick.

Nun ist die Rate des Produktivitätsfortschritts von rund 4,5 % in den sechziger Jahren auf unter 2 % in den achtziger Jahren zurückgegangen. Im Gebälk der sozialen Sicherung knirscht es seitdem zwar ständig, aber das System ist noch nicht zusammengebrochen. Die Sozialpolitiker spüren freilich seither nicht mehr Rückenwind, sondern Gegenwind und müssen mehr Leistungsversprechen einkassieren als sie neue abgeben können.

Es wäre jedoch nur die halbe Wahrheit, wenn sich die Sozialpolitiker als Opfer der allgemeinen Wirtschaftspolitik fühlten, der sie Stagnation und Arbeitslosigkeit zuschreiben. Sie sind in erster Linie Opfer ihres eigenen Tuns, nämlich der Grundentscheidung, Leistungen der gesetzlichen Sozialversicherung nach dem Umlageverfahren zu finanzieren. Nach diesem Verfahren werden heute für die Zukunft versprochene Leistungen mit künftigen Sozialbeiträgen finanziert, während die laufenden Sozialbeiträge zur Finanzierung von laufenden Sozialleistungen zur Verfügung stehen.

In der Privatwirtschaft, die über Versicherungen oder betriebliche Systeme ebenfalls Vorsorgeleistungen bereitstellt, herrscht dagegen das Kapitaldeckungsverfahren vor. Nach diesem Verfahren müssen künftige Leistungen aus laufenden Einkommen angespart oder aus bestehenden Vermögen gedeckt werden, so daß diese zur Finanzierung von Konsum nicht mehr verfügbar sind.

Nun vertreten die Sozialpolitiker die Auffassung – und manche Ökonomen bestärken sie darin –, daß die vollständige oder auch nur partielle Umstellung auf das Kapitaldeckungsverfahren in der gesetzlichen Sozialversicherung weder machbar noch wünschbar sei. Und es gibt Ökonomen, die die These in Frage stellen, daß mit dem Kapitaldeckungsverfahren gesamtwirtschaftlich überhaupt zusätzliches Vermögen gebildet werde. Nach ihrer Auffassung ersetzt die Ersparnis für die Zukunftsvorsorge nur Vermögensbildung an anderer Stelle.

Auf diese Kontroverse soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden. Es soll vielmehr die Aufmerksamkeit darauf gerichtet werden, daß sich beide Verfahren zumindest dadurch unterscheiden, daß sie die Einstellung der Sozialpolitiker unterschiedlich prägen. Das Umlageverfahren begünstigt die Neigung, ungedeckte Wechsel in der Hoffnung auszustellen, daß die Zukunft für Deckung sorgen werde. Insbesondere ist die Versuchung groß, neue Bevölkerungsgruppen mit großzügigen Leistungsversprechen in die gesetzliche Sozialversicherung zu locken, um über mehr Sozialbeiträge zur Finanzierung laufender Sozialleistungen verfügen zu können.

Die Erwartung, daß großzügige Leistungsversprechen in der Zukunft aus hohen Einkommenszuwächsen finanziert werden können, kann sich nicht nur deshalb als trügerisch erweisen, weil sich die erhofften Produktivitätszuwächse nicht einstellen, sondern auch deshalb, weil die Bürger nicht bereit sind, einen höheren Anteil ihres gestiegenen Einkommens als Sozialbeiträge abzuführen.

Enttäuschte Erwartungen sind nicht allein deshalb mißlich, weil Leistungsversprechungen zurückgenommen werden müssen. Sie verbrauchen auch das wichtigste Kapital, das die gesetzliche Sozialversicherung gegenüber den privaten Anbietern von Vorsorgeleistungen genießt, nämlich den Vertrauensvorschuß in die Verlässlichkeit und Sicherheit der Leistungsversprechen. Der Ärger der Bevölkerung über die Leistungskürzungen im Gesundheitswesen resultiert vermutlich weniger aus dem Mangel an Einsicht, daß die gesetzlichen Krankenkassen keine „Luxus“- , sondern nur eine Grundversorgung finanzieren können und auch auf Selbstbeteiligung angewiesen sind. Wichtiger erscheint die Erschütterung des Vertrauens in Sozialpolitiker, die noch vor einem Jahrzehnt den Leistungskatalog zu einer kostenlosen „Luxusversorgung“ ausgebaut hatten. Kein privater Anbieter könnte und würde sich einen solchen Umgang mit seinen Kunden leisten.

Die Bewährungsprobe für das auf dem Umlageverfahren basierende System der sozialen Sicherung steht freilich noch bevor. Schönwetterperioden für das Umlageverfahren sind nämlich weniger Phasen mit hohem Wirtschaftswachstum als Phasen mit hohem Bevölkerungswachstum. Ein hohes Bevölkerungswachstum – genauer: ein starker Anstieg der Anzahl der Beitragszahler – macht das Umlageverfahren gegenüber dem Kapitaldeckungsverfahren attraktiv, weil ständig mehr Beitragszahler nachwachsen, als Leistungsempfänger zu versorgen sind. Dagegen entsprechen die „Beiträge“, mit denen beim Kapitaldeckungsverfahren das zur Finanzierung der Sozialleistungen erforderliche Kapital angespart wird, den Beiträgen einer konstanten (stationären) Bevölkerung im Falle des Umlageverfahrens. Bei Stagnation der Bevölkerung geht somit der Vorsprung des Umlageverfahrens verloren, und bei Schrumpfung der Bevölkerung kehrt er sich in einen Nachteil um.

Bei Schrumpfung der Bevölkerung entsteht also ein doppelter Problemdruck. Zum einen müssen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts Beitragssatzerhöhungen und/oder Leistungskürzungen durchgesetzt werden. Zum anderen bildet sich ein Rentabilitätsgefälle zu Lasten der gesetzlichen Sozialversicherung und zugunsten der privaten Anbieter heraus. Dies Gefälle wirkt sich natürlich nur insoweit aus, wie die Bürger Wahlmöglichkeiten haben. Diese sind bei der Alterssicherung sehr eingeschränkt, wenngleich man auch hier den Erfindungsreichtum der privaten Wirtschaft zu unterschätzen pflegt (z. B. durch Ausweichen auf nicht sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten oder durch Schaffung von berufsständischen Versorgungswerken).

Dagegen ist der Abwanderungsprozeß in der gesetzlichen Krankenversicherung schon längst im Gange. Er spielt sich zunächst vor allem innerhalb des Systems in der Weise ab, daß sich auf der einen Seite Kassen mit „guten“ Risiken (junge und gut verdienende Erwerbstätige) und niedrigen Beitragssätzen und auf der anderen Seite Kassen mit „schlechten“ Risiken (alte und wenig verdienende Mitglieder) und hohen Beitragssätzen gegenüberstehen. Darüber hinaus wird sich aber auch der Anreiz zur Abwanderung der „guten“ Risiken von den gesetzlichen Krankenkassen zu den privaten Versicherungen verstärken. Auch hier schlägt bei schrumpfender Bevölkerung der Vorteil des Umlageverfahrens in einen Nachteil um. Während nämlich beim Umlageverfahren die mit dem Alter stark steigenden Gesundheitsaufwendungen von einer schrumpfenden Zahl von jungen Beitragszahlern aufgebracht werden müssen, steht beim Kapitaldeckungsverfahren hierfür Vermögen zur Verfügung, das die Alten in jungen Jahren selbst aufgebracht haben.

Es ist deshalb verständlich, daß sich die Sozialpolitiker aller Parteien inzwischen zu einer großen Koalition zusammenschließen. Man muß dies insofern begrüßen, als damit der ruinöse Wettbewerb der Parteien um Leistungsversprechen begrenzt wird. Zu befürchten ist jedoch, daß dieser großen Koalition vor allem ein Rückgriff auf den Fiskus, d. h. die Subventionierung der gesetzlichen Sozialversicherung, oder Maßnahmen zur Einschränkung der Wahlfreiheit der Bürger einfallen werden.