

Schmähl, Winfried

Article — Digitized Version

Perspektiven der Sozialpolitik nach dem Regierungswechsel

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schmähl, Winfried (1998) : Perspektiven der Sozialpolitik nach dem Regierungswechsel, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 78, Iss. 12, pp. 713-722

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40040>

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.

Winfried Schmähl*

Perspektiven der Sozialpolitik nach dem Regierungswechsel

*Die neue Bundesregierung scheint bei ihren Vorstellungen zur weiteren Entwicklung der Sozialpolitik die Rolle des Sozialstaates und der Versicherungssysteme in der sozialen Sicherung neu zu überdenken.
Wie sind die bisher bekannten Reformabsichten zu bewerten?*

Der Staat muß zielgenauer und wirtschaftlicher handeln ... Subventionen und soziale Leistungen werden wir stärker als bisher auf die wirklich Bedürftigen konzentrieren“, so Bundeskanzler Gerhard Schröder in seiner Regierungserklärung am 10. November 1998. Und der SPD-Vorsitzende und Bundesfinanzminister, Oskar Lafontaine, konfrontierte auf dem Sonderparteitag Ende Oktober 1998 seine Partei mit einem - wie er sagte - „Modernisierungsanliegen“, indem er für die verschiedenen Sozialversicherungssysteme nach ihrer Grundkonzeption fragte: „Welche Systeme folgen eher dem Grundprinzip einer Versicherung ... und welche folgen eher dem Grundprinzip des Sozialstaates, das heißt ..., welche werden primär von den Bedürftigen (in Anspruch genommen)?“ Bei der Rentenversicherung „... haben wir am ehesten eine Aufgabe, die nach den Prinzipien der Versicherungsleistung zu gestalten ist“. Für die Pflegeversicherung, aber auch die Arbeitslosenversicherung regte er an, „darüber nachzudenken“, ob es sich dabei nicht eher um Systeme handele, in denen die Leistungen auf die Bedürftigen zu konzentrieren seien.

Abgesehen von der mißverständlichen Gegenüberstellung von „Versicherungssystemen“ und „Sozialstaat“ - denn zweifellos ist doch z.B. die gesetzliche Rentenversicherung ein zentraler, ja der quantitativ wichtigste Baustein unseres deutschen Sozialstaats - wird hier die Frage nach den Konzeptionen für die Gestaltung sozialer Sicherung gestellt: Soll eine stärkere Orientierung an einem Entsprechungsverhältnis von Finanzierungsbeitrag und Gegenleistung (z.B. einer Rente) erfolgen oder soll interpersonelle Umverteilung angestrebt werden, also eine gezielte Besserstellung und Belastung von Personen bzw. Personengruppen? Im folgenden wird vor allem auf solche konzeptionellen Aspekte im Zusammenhang mit der

Weiterentwicklung der sozialen Sicherung eingegangen. Verbunden damit ist u.a. die Frage nach der Aufgabenteilung zwischen Staat und Privatwirtschaft, eine Frage, die in der weltweiten Diskussion über soziale Sicherung eine zentrale Rolle spielt. Es können allerdings nur einige Aspekte und Beispiele aus dem komplexen Bereich der Sozialpolitik herausgegriffen werden, keinesfalls können alle auf der politischen Tagesordnung stehenden Fragen auch nur erwähnt werden¹.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist es zudem in vielerlei Hinsicht schwierig, die Konturen der weiteren Entwicklung, wie sie durch politische Entscheidungen gestaltet werden sollen, abzusehen. Manches ist zwar insbesondere durch die kurz nach der Bundestagswahl angekündigten Entscheidungen - wenn auch oft noch nicht im Detail - erkennbar. Aber vor allem die längerfristigen strukturellen Fragen bleiben zum Teil kommanden Beratungen und Entscheidungen überlassen. Insofern werden hier insbesondere längerfristig relevante strukturelle und konzeptionelle Fragen erörtert, aber auch einige der jetzt kurzfristig auf den Weg gebrachten Maßnahmen werden exemplarisch in dieser Perspektive zu beleuchten sein.

Wichtige Herausforderungen

Auch für die neue Regierung bestehen die zum Teil seit langem bekannten und zum Teil bereits intensiv diskutierten Herausforderungen für die soziale Sicherung. Nur wenige Stichworte dazu:

Zu nennen ist an erster Stelle die hohe und langandauernde Arbeitslosigkeit, verbunden mit Veränderungen der Struktur der Erwerbstätigkeit (u.a. einer Zunahme der nicht sozialversicherungspflichtigen Er-

* Der Beitrag basiert auf einem Vortrag, der auf dem „Parlamentarischen Abend“ des Verbandes Freier Berufe in Hessen am 18. November 1998 in Wiesbaden gehalten wurde. Der Stand aktueller Vorschläge für Maßnahmen bezieht sich gleichfalls auf dieses Datum.

¹ Zur Bestandsaufnahme wichtiger Probleme im Bereich sozialer Sicherung siehe Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“: Zweiter Zwischenbericht, Bundestags-Drucksache 13/11460 vom 5. 10. 1998, Kapitel III (Das Alterssicherungssystem), Kapitel IV (Gesundheit und Pflege).

Prof. Dr. Winfried Schmähl, 56, leitet die wirtschaftswissenschaftliche Abteilung des Zentrums für Sozialpolitik an der Universität Bremen und ist u.a. Vorsitzender des Sozialrates der Bundesregierung für die gesetzliche Rentenversicherung.

werbstätigkeit), Veränderungen in den individuellen Erwerbsbiographien, einer Kompression der Erwerbsphase durch längere Ausbildung und frühes Ausscheiden aus dem Erwerbsleben. Vielfach wird durch all diese Veränderungen eine Erosion der Finanzierungsbasis der Sozialversicherung befürchtet – sei es hinsichtlich der zur Finanzierung beitragenden Personen, sei es hinsichtlich der Bemessungsgrundlagen, also vor allem der beitragspflichtigen Lohnsumme.

□ Die sich ändernde weltwirtschaftliche Arbeitsteilung und die verschärften Wettbewerbsbedingungen, u.a. durch die Integration von Ländern in die Weltwirtschaft, die sich früher „hinter dem Eisernen Vorhang“ befanden (mit Konsequenzen nicht zuletzt für den heimischen Arbeitsmarkt), aber auch durch neue Kommunikations- und Informationsmöglichkeiten bei einer insgesamt verstärkten internationalen ökonomischen Verflechtung. Letzteres wird oft mit dem Schlagwort der „Globalisierung“ bezeichnet, und eines der markantesten Beispiele dafür ist die Entwicklung auf den Finanzmärkten.

□ Die durch niedrige Geburtenhäufigkeit und steigende Lebenserwartung bedingte Alterung der Bevölkerung insgesamt, aber auch der Erwerbsbevölkerung, mit vieldiskutierten Auswirkungen für Ausgaben, Finanzbedarf und erforderliche Abgaben in den sozialen Sicherungssystemen – nicht nur für das Alter, sondern auch bei Krankheit und Pflegebedürftigkeit. Zugleich ändern sich die Haushaltsstrukturen, vor allem kommt es zu einer Zunahme kleiner Haushalte und zu einem steigenden Anteil von Ehepaaren ohne Kinder. Diese Strukturveränderungen haben u.a. Auswirkungen auf die familiären Versorgungsmöglichkeiten bei Krankheit oder Hilfs- und Pflegebedürftigkeit. Hierauf wirken auch eine steigende Erwerbstätigkeit von Frauen und die oft größere räumliche Entfernung zwischen den Familienmitgliedern ein.

□ Viele dieser strukturellen Veränderungen sind nicht unabhängig voneinander. Dies zeigt sich auch im Zusammenwirken mit den Folgen der deutschen Wiedervereinigung. Blickt man nur einmal auf die Sozialausgabenquote, so lag sie 1996 in Ostdeutschland bei 56% und in Westdeutschland bei 32%²; d.h. die Sozialausgaben Ostdeutschlands (in der Abgrenzung des Sozialbudgets der Bundesregierung) betragen mehr als die Hälfte des ostdeutschen Bruttosozialprodukts. 1992 waren es nahezu 67% gewesen. Daraus wird auch unmittelbar deutlich, daß ein erhebliches Transfervolumen zwischen West- und Ostdeutschland erforderlich war und gegenwärtig noch ist. Und dieses Transfervolumen wird z.B. in der gesetzlichen Rentenversicherung – folgt man den vorliegenden Modellberechnungen – noch lange auf unverändert hohem (relativen) Niveau verharren.

□ Schließlich sind Einflüsse zu erwähnen, die von der supranationalen europäischen Ebene ausgehen. Nicht nur, daß z.B. im Zusammenhang mit der Realisierung der Maastrichter Konvergenzkriterien die nationalen sozialpolitischen Handlungsmöglichkeiten begrenzt wurden oder daß Richtlinien und ähnliches auf europäischer Ebene erlassen werden, sondern es sind vor allem auch die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes, durch die neue – zum Teil spürbar finanzwirksame – Tatbestände geschaffen werden. Erinert sei nur an die kürzlich ergangenen Entscheidungen zur Leistungspflicht im Ausland im Falle von Geldleistungen der gesetzlichen Pflegeversicherung – ein nicht gerade überraschendes Urteil – oder zur Kostenerstattung von Zahnregulierung und Brillen im Ausland (die Urteile Kohl und Decker), bei denen der Europäische Gerichtshof die Bedeutung des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs auch für das Gesundheitswesen betonte³.

Allerdings stand immer wieder die Sozialpolitik vor sich wandelnden Bedingungen: So schrieb Gerhard Mackenroth 1952: „Die soziale Umwelt, in der wir heute Sozialpolitik treiben, hat sich gegenüber früher total verändert.“⁴ Gerade in Zeiten tiefgreifender struktureller Veränderungen, wie wir sie jetzt durchleben, ist die Sozialpolitik von großer Bedeutung, um die Bereitschaft zur Akzeptanz von Veränderungen und die individuelle und gesellschaftliche Bewältigung von Umbrüchen zu fördern, aber zugleich durch ihre Ausgestaltung erwünschte Folgen des Strukturwandels nicht zu behindern, sondern möglichst zu unterstützen.

Zuordnung der Aufgaben

Für die weitere Entwicklung der Sozialpolitik in Deutschland kommt es entscheidend auf folgendes an: Wie ist die Aufgabenteilung in den verschiedenen Bereichen zwischen Staat und Privatwirtschaft? Dabei kann es auch unterschiedliche Zuständigkeiten bei der Finanzierung (Mittelaufbringung z.B. durch Beiträge oder durch Steuern) und der Leistungserbringung (z.B. im Gesundheitswesen durch private Anbieter) geben. Zudem spielen Regulierungsaufgaben, die

² In Deutschland lag die Quote bei insgesamt 34,9%. Die Sozialausgaben im Zusammenhang mit Beschäftigung (berufliche Bildung, Mobilität und Arbeitslosigkeit) erreichten – wiederum bezogen auf das ostdeutsche Bruttosozialprodukt – 1996 14,1% (im Westen waren es 3,4%). Angaben nach Sozialbericht 1997, S. 194 f.

³ Übrigens ist auch für die innerdeutsche sozialpolitische Diskussion u.a. das Bundesverfassungsgericht ein einflußreicher Akteur – so ist wohl bald ein Urteil zur Besteuerung von Renten und Pensionen zu erwarten, das unter Umständen weitreichende Folgen hat. Darauf wird noch einzugehen sein.

⁴ G. Mackenroth in seinem damals viel beachteten – und im Hinblick auf die Finanzierungsverfahren auch heute immer wieder erwähnten – Vortrag vor dem Verein für Sozialpolitik: Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, zitiert nach der gekürzten Wiedergabe in: Erik Boettcher (Hrsg.): Sozialpolitik und Sozialreform, Tübingen 1957, S. 44.

nicht im Staatsbudget wirksam werden, bei einer privaten Abwicklung eine herausragende Rolle.

Für den staatlichen Bereich geht es um die Ausgestaltung der Systeme sozialer Sicherung:

- Welche *Aufgaben* sollen ihnen zugewiesen werden,
- nach welcher *Konzeption* sollen sie ausgestaltet sein und
- welches Niveau der *Leistungen* wird angestrebt?

Im Interesse von Transparenz – die für die Akzeptanz sicher wichtig ist – und von Zielgenauigkeit der Aktivitäten erscheint es sinnvoll, eine Institution – z.B. eine Sozialversicherung – nicht mit zu vielen Aufgaben und Zielen zu befrachten. Das Extrem bestand in den ehemals sozialistischen Ländern, wo sich im Transformationsprozeß die Aufgabe ergab, die über den Staatshaushalt und die Staatsbetriebe abgewickelten Sozialaufgaben eigenständigen Institutionen zu übertragen. Aber auch bei uns ist ein Überdenken der Aufgabenzuordnung sinnvoll. Ein Beispiel: Soll tatsächlich Familienpolitik über eine Fülle unterschiedlicher Institutionen betrieben werden, über den Bundeshaushalt, die Renten- und Krankenversicherung usw., oder sollte man zumindest die finanzielle Zuständigkeit weitgehend bündeln⁵? Damit würden die insgesamt bewirkten Effekte besser erkennbar und die Zielgenauigkeit würde verbessert. Der jetzt von der Regierungskoalition favorisierte Vorschlag, Rentenansprüche für die Kindererziehung durch aktuelle Beiträge aus dem Bundeshaushalt an die Rentenversicherung zu finanzieren, geht meines Erachtens in die richtige Richtung.

Notwendige Bündelung und Abstimmung

Die Aufgaben der Beschäftigungspolitik und die im Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit stehenden Aufgaben sollten bei der Bundesanstalt für Arbeit liegen und nicht etwa die Nutzung z.B. der gesetzlichen Rentenversicherung als beschäftigungspolitisches Instrument einschließen – was lange der Fall war. Denn es hat sich als geradezu verhängnisvoll herausgestellt, daß durch die beschäftigungspolitische Instrumentalisierung der gesetzlichen Rentenversicherung deren Finanzbedarf stieg, was die Verunsicherung durch die hierdurch ausgelösten öffentlichen Diskussionen steigerte. Bezogen auf die gesetzliche Rentenversicherung folgt daraus: Sie sollte auf ihre Kernaufgaben – die Einkommensabsicherung im Alter und bei Invalidität – konzentriert werden, also vom übertragenen Aufgabenspektrum her „schlank“ sein.

Auch die Maßnahmen der Armutsbekämpfung sollten gebündelt und besser aufeinander abgestimmt

⁵ Ob man das über eine spezifische „Familienkasse“ machen sollte, bleibe dahingestellt.

werden. Zu denken ist hier z.B. an die Sozial- und Arbeitslosenhilfe; für beide ist jetzt das Bundesarbeitsministerium zuständig. Vorschläge, gezielte Maßnahmen der Armutsbekämpfung in die Sozialversicherung zu integrieren, laufen demgegenüber diesem Anliegen zuwider.

Ein weiteres Beispiel für eine kontraproduktive Aufspaltung von Aufgaben betrifft die Kranken- und Pflegeversicherung im Hinblick auf die geriatrische Rehabilitation, also Maßnahmen zur Verhinderung, Überwindung oder Minderung von Pflegebedürftigkeit, die es ermöglichen sollen, daß Menschen möglichst lange in der eigenen häuslichen Umgebung selbständig ihr Leben führen können. Zwar gibt es einen Anspruch auf ambulante Rehabilitationsmaßnahmen, der sich aber an die Krankenversicherung richtet. Sie ist für die Finanzierung zuständig. Sind die Reha-Maßnahmen erfolgreich, so wird aber nicht die Krankenkasse, sondern die Pflegekasse finanziell entlastet. Da die Krankenkassen – die sich zunehmend im Wettbewerb befinden – Reha-Ausgaben im Risikostrukturausgleich nicht geltend machen können, während Einsparungen bei der Pflegekasse über den dort bestehenden Ausgabenausgleich externalisiert werden, wirkt die jetzige Kompetenzzuordnung rehabilitationsmindernd.

Durch den Neuzuschnitt der Bundesministerien sind endlich die Zuständigkeiten für die Pflege- und die Krankenversicherung im Gesundheitsministerium vereint. Es wird nun zu überdenken sein, ob die institutionelle Trennung von Kranken- und Pflegekassen in der bisherigen Form aufrechterhalten bleiben soll.

Beziehung zwischen Leistung und Gegenleistung

Nun zu den Konzeptionen und Zielen für Einrichtungen der sozialen Sicherung. Hier ergibt sich eine unmittelbare Berührung zu den eingangs zitierten Äußerungen des Bundeskanzlers und des Bundesfinanzministers. Steuerfinanzierte Sozialleistungen sollten nach Einkommens-, Bedarfs- oder Bedürftigkeits-Gesichtspunkten ausgestaltet werden; die Sozialhilfe und das Wohngeld sind typische Beispiele dafür. Dagegen sollte den Sozialbeiträgen ein klar definierter Anspruch auf eine Gegenleistung gegenüberstehen.

Eine solche Leistungs-Gegenleistungs-Beziehung ist allerdings bei Geldleistungen – wie überwiegend in der gesetzlichen Rentenversicherung – leichter zu verwirklichen als bei Sachleistungen. Eine enge Verknüpfung von Beitrag und Gegenleistung macht den Beitrag weitgehend zu einem Preis und mindert tendenziell die negativen Wirkungen auf das Arbeitsangebot im offiziellen Sektor, z.B. die Anreize für Schattenaktivitäten. Und im Vergleich zu Abgaben-

steigerungen für Umverteilungszwecke ist ein solcher Beitrag in Lohnverhandlungen auch weitaus weniger als Argument für kompensierende Lohnforderungen zu nutzen.

Anders ausgedrückt: Der „Abgabenkeil“, der durch die Lohnsteuer und die Sozialversicherungsbeiträge zwischen die Lohnkosten der Arbeitgeber und die Nettolöhne der Beschäftigten getrieben wird, kann in seinen beschäftigungsrelevanten Effekten dadurch gemindert werden, daß der Pflichtbeitrag eine Art Preis ist und die Zahlung dieses Preises aus Sicht der Pflichtigen zu einer von ihnen positiv bewerteten Gegenleistung führt. Deshalb ist es so wichtig, daß die Sozialbeiträge nicht für allgemeine Umverteilungsaufgaben herangezogen werden, sondern Umverteilungsaufgaben aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden. Hier hat die oft geforderte – und für die Rentenversicherung jetzt in einem weiteren Schritt realisierte – „Umfinanzierung“ ihre beschäftigungspolitische, aber auch verteilungspolitische Begründung⁶.

Auf die Frage, wie die Abgabe auf eine spezifische Verwendungsart – wie den Energieverbrauch – im Vergleich zu einer allgemeinen Abgabe – so beispielsweise der in ihren Sätzen differenzierbaren Mehrwertsteuer – verteilungs- und beschäftigungspolitisch zu bewerten ist, kann hier nicht eingegangen werden. Dies hängt entscheidend auch von der konkreten Ausgestaltung und den dadurch ausgelösten Reaktionen ab. Auf alle Fälle sollte keinesfalls das Ausmaß der Umfinanzierung – also die realisierte Senkung von Sozialbeiträgen – direkt an das Aufkommen von Energiesteuern gekoppelt werden. Die Energiesteuer ist vielmehr als ein Instrument zur Finanzierung der Staatsaufgaben insgesamt anzusehen. Und zu diesen gehören die Zahlungen an die Sozialversicherungsträger, seien es allgemeine Zuschüsse, Erstattungen oder – wie jetzt für die Finanzierung der Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung geplant – Pflichtbeiträge zur Begründung von Rentenansprüchen, die auch stets getrennt vom Bundeszuschuß ausgewiesen werden sollten.

Diese Beitragszahlung des Bundes ist übrigens ein weiterer wichtiger Schritt in Richtung auf die Realisierung einer klaren Regel: Rentenansprüche werden nur auf der Basis von Beitragszahlungen erworben. Wenn der Gesetzgeber zusätzliche Ansprüche zuerkennen will – für bestimmte Leistungen oder Aktivitäten –, dann sollten auch Zug um Zug die entsprechenden Beiträge zur Verfügung gestellt werden.

⁶ Vgl. ausführlich hierzu – auch bezogen auf die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung – Winfried Schmähl: Änderung der Finanzierungsstruktur der sozialen Sicherung und insbesondere der Sozialversicherung als wichtiges Element eines „Umbaus“ des deutschen Sozialstaats, in: Richard Hauser (Hrsg.): Reform des Sozialstaats I, Berlin 1997, S. 121-167.

Durch diese klare Finanzierungszuständigkeit wird die Transparenz erhöht, und vor allem wird verhindert, daß zunächst Ansprüche geschaffen werden, die Finanzierungsfrage aber hinausgeschoben wird. Wollte der Bund seine Beiträge an die Rentenversicherung für die Kindererziehung reduzieren, so wäre es erforderlich, daß dann auch die entsprechenden Rentenansprüche reduziert werden.

Umverteilung in der Krankenversicherung

Die bisherigen Ausführungen bezogen sich auf die Beitragsfinanzierung von Geldleistungen in der Sozialversicherung. Anders sieht es hinsichtlich der Realisierung einer engen Beitrags-Leistungs-Beziehung in Bereichen mit überwiegend Sachleistungen aus – wie in der Krankenversicherung. Sachleistungen sind ja einkommensunabhängig ausgestaltet, während ihre Finanzierung durch einkommensabhängige Sozialbeiträge erfolgt. Beitragszahlungen führen also allenfalls dem Grunde, nicht aber der Höhe nach zu Ansprüchen. Folglich ergibt sich hier ein hohes Maß an interpersoneller Einkommensumverteilung, und zwar nicht nur ex post zwischen Gesunden und Kranken, wie es dem Risikoausgleich entspricht, sondern durch die einkommensbezogene Finanzierung auch zwischen Versicherten mit höherem Einkommen und Versicherten mit geringerem Einkommen. Für die Pflegeversicherung hat nun der Bundesfinanzminister die Steuerfinanzierung anstelle der Beitragsfinanzierung angeregt, um die Lohnnebenkosten zu senken. Doch warum sollte diese Finanzierungsform dann nicht auch für die Krankenversicherung überprüft werden, bei der zumindest die verteilungspolitischen Gesichtspunkte ähnlich sind?

Es gibt ja durchaus Vorschläge, die Abgabenerhebung in der gesetzlichen Krankenversicherung auf alle Einkunftsarten auszudehnen, wie dies schon bei den freiwillig versicherten Rentnern praktiziert wird. Dabei würde es sich aber faktisch um eine proportionale zweckgebundene Einkommensteuer handeln. Bei einem Übergang zur Steuerfinanzierung könnte man sich allerdings noch ganz andere Wege vorstellen, beispielsweise die Einführung von risikoorientierten Prämien oder eines einheitlichen Kopfbeitrags zur Finanzierung der einkommensunabhängigen Sachleistungen. In beiden Fällen könnte dann nach verteilungspolitischen Gesichtspunkten die Prämien- oder Beitragsbelastung gezielt aus Steuermitteln subventioniert werden. Die Grenze zwischen gesetzlicher und privater Krankenversicherung würde damit jedoch beträchtlich aufgeweicht.

Solange man allerdings an der am Arbeitsentgelt anknüpfenden Beitragsfinanzierung in der gesetzlichen Krankenversicherung festhält, wäre aus verteilungspolitischen wie aus beschäftigungspolitischen

Gründen auch hier eine Umfinanzierung sinnvoll. Dies betrifft vor allem Ausgaben im Zusammenhang mit Familienleistungen. Sie besitzen mit rund 20% der Ausgaben ein beträchtliches Volumen. Denn warum sollten in der gesetzlichen Rentenversicherung familienpolitische Leistungen aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden – was meines Erachtens sachlich richtig ist –, in der Krankenversicherung dagegen nicht? Auch hier wäre folglich in einem quantitativ relevanten Ausmaß eine Senkung von Lohnnebenkosten angezeigt, in einem Umfang von etwa 2,5 Beitragspunkten⁷.

Bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistungen

Bei der Bundesanstalt für Arbeit haben wir auf der einen Seite die reinen Lohnersatzleistungen. Etwa die Hälfte der Ausgaben der Bundesanstalt kämen jedoch für eine Steuerfinanzierung in Frage, weil es sich hier um Ausgaben z.B. der allgemeinen Arbeitsmarktpolitik handelt. Der Bundesfinanzminister denkt aber über die Steuerfinanzierung der Arbeitslosenunterstützung nach, wobei die Lohnersatzleistungen dann nur nach einer Bedürftigkeitsprüfung zu zahlen wären. Lohnersatzleistungen können jedoch sachgerecht durch am Lohn ansetzende Sozialbeiträge finanziert werden⁸. Dagegen liegt bei den allgemeinen Ausgaben der Arbeitsmarktpolitik ein sachlich zutreffender Ansatzpunkt für eine Steuerfinanzierung vor.

Insgesamt gibt es also noch ein beträchtliches Potential für eine sachgerechte Veränderung der Finanzierungsstruktur in der Sozialversicherung. Seit 1994 – als der Verfasser das Umfinanzierungsvolumen auf der Basis der Daten von 1992/93 mit rund 100 Mrd. DM bezifferte⁹ – hat die Frage nach der Angemessenheit der Beitragsfinanzierung in der Sozialversicherung eine gesteigerte Aufmerksamkeit gefunden und ist zunehmend auch zu einem politischen Thema geworden. Dies zeigen nicht zuletzt die Diskussion Ende 1997 im Zusammenhang mit Reformmaßnahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung und die jetzt von der Regierungskoalition beabsichtigte Beitragssenkung um 0,8 Beitragspunkte auf 19,5%.

Der Vorschlag des neuen Bundeswirtschaftsministers für eine private Vorsorge für den Fall der Arbeitslosigkeit wie auch der Pflegebedürftigkeit hat faktisch als Pendant den Vorschlag des Bundesfinanzmini-

sters, in diesen Bereichen zu bedürftigkeitsgeprüften Leistungen überzugehen. Es gibt jedoch kein versicherungsmäßig kalkuliertes Angebot der Privatversicherung für eine Arbeitslosenversicherung; die vorliegenden Angebote beziehen sich auf eine Aufstockung von Arbeitslosengeld oder auf Zusatzversicherungen, um beispielsweise während der Arbeitslosigkeit bestehenden Zahlungsverpflichtungen, z.B. für Versicherungsprämien, nachzukommen – oft um die eigenen Risiken der Finanzdienstleister selbst abzusichern. In vielen Fällen würde die Verlagerung auf die Eigenvorsorge – insbesondere auch bei niedrigen Einkommen – zu bedürftigkeitsgeprüften Sozialleistungen führen, da nicht genügend eigenes Vermögen da ist, um Phasen der Arbeitslosigkeit für sich selbst und die Familie finanziell zu überbrücken.

Dies würde auch der zugleich propagierten zusätzlichen Eigenvorsorge für das Alter zuwiderlaufen, denn die angesammelten Ersparnisse werden vorher aufgezehrt. Und vielfach wird überhaupt der Anreiz zur Ersparnis gedämpft, wenn zunehmend Sozialversicherungsleistungen durch bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistungen abgelöst würden und damit zu rechnen wäre, daß sich Ersparnis gar nicht lohnt. Bei diesen Vorschlägen scheint mir vieles nicht hinreichend durchdacht zu sein.

In die Sozialversicherung einzubeziehender Personenkreis

Bei der Einbeziehung von Personen in obligatorische Sicherungssysteme wird vor allem über die geringfügig Beschäftigten diskutiert. Das wichtigere Thema ist aber meines Erachtens die selbstständige Tätigkeit. Dieses Thema wird derzeit unter zwei Aspekten erörtert:

- der Erosion der Finanzierungsbasis – insbesondere in der gesetzlichen Rentenversicherung – und
- der Vermeidung von unzureichender sozialer Sicherung insbesondere im Alter.

Sozialpolitisch halte ich den letztgenannten Aspekt für den wichtigeren. Allerdings wissen wir nur höchst unzureichend, (a) wieviele Personen einer nicht sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit nachgehen und von keinem anderen obligatorischen System erfaßt werden sowie, (b) wie lang die Phasen solcher Tätigkeit in den individuellen Biographien sind – was ja für das Ausmaß ihrer späteren Absicherung wichtig ist. Dennoch scheint der jetzt von der neuen Bundesregierung als Sofortmaßnahme vorgesehene Weg der Definition von sogenannter Scheinselbstständigkeit auf der Basis bestimmter Kriterien – wobei allerdings die Vermutung einer nichtselbständigen Tätigkeit gegebenenfalls wiederum widerlegt werden kann – eine Regelung von Juristen zur Beschäftigung von Juristen zu sein.

⁷ Lange wurde eine Abkehr von der Beitragsfinanzierung von Familienleistungen in der Krankenversicherung fast einmütig strikt abgelehnt. In jüngerer Zeit zeigen sich hier Änderungen in der Auffassung.

⁸ Wobei man allerdings hier fragen kann, ob nicht eine engere Beziehung zwischen Beitragszahlung und Arbeitslosengeld hergestellt werden sollte.

⁹ Siehe hierzu Winfried Schmähl: Finanzierung sozialer Sicherung in Deutschland unter veränderten gesellschaftlichen und ökonomischen Bedingungen, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 6/1994, S. 357-378.

Es wäre sinnvoll, hier einen grundlegenden Ansatz zu wählen, beispielsweise in folgender Art: Jeder Selbständige, der nicht von einem anderen obligatorischen Alterssicherungssystem erfaßt wird, wird Pflichtmitglied in der gesetzlichen Rentenversicherung. Um keine unerwünschten Barrieren für die Aufnahme selbständiger Tätigkeit zu schaffen, könnten hier besondere Konditionen – und sei es für eine längere Anfangsphase – geschaffen werden, wobei man z.B. auch beim Erreichen einer bestimmten Mindestzahl an sogenannten Entgeltpunkten, die zu einem Anspruch oberhalb der Sozialhilfeschwelle führen würden, eine Beendigung der Pflichtmitgliedschaft vorsehen könnte.

Sicherlich wird dem entgegengehalten, daß anstelle der Pflichtmitgliedschaft in der Rentenversicherung der Nachweis z.B. einer ausreichenden Lebensversicherung genügen sollte, also zwar eine Versicherungspflicht, aber keine Pflichtversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung bestehen sollte. Aber mit welchem Grund verwehrt man allerdings dann den unselbständig Beschäftigten diese oder eine andere alternative Form der Alterssicherung? Doch wenn man solch eine Form der Alterssicherung zuließe, dann ergäben sich all die Probleme, die bei einem Übergang von der Umlagefinanzierung – mit Honorierung der bislang erworbenen Ansprüche – zu kapitalfundierten Systemen auftreten und die mit einer erheblichen und langandauernden finanziellen Zusatzbelastung verbunden wären, sofern viele – vor allem jüngere Versicherte – von dem Wahlrecht Gebrauch machten und als Beitragszahler in der Sozialversicherung ausfielen.

Rentenformel und demographischer Faktor

Bei der Diskussion über das quantitativ bedeutendste System der Alterssicherung, die gesetzliche Rentenversicherung¹⁰, geht es insbesondere um die Konzeption für deren Weiterentwicklung. Dabei handelt es sich zum einen um die Frage, ob die Rentenversicherung weiterhin eine am früheren Lebenshaltungsniveau anknüpfende und die Einkommensentwicklung über den Lebenszyklus verstetigende Einrichtung sein soll oder ob sie primär der Armutvermeidung dienen soll. Soll sie, dies ist eine weitere Frage, vor allem nach dem Vorsorgekonzept ausgestaltet werden – also Leistung und Gegenleistung ausbalancieren – oder soll sie vor allem der interpersonellen Umverteilung dienen¹¹? Die von Politikern der neuen Regierungskoalition geäußerten Vorstellungen zu diesen Fragen gehen teilweise in Richtung auf eine Verstärkung des Umverteilungscharakters, zum Teil sind sie aber auch vieldeutig, insbesondere was die künftige Gestaltung des zentralen Elements der gesetzlichen Rentenversicherung – die Rentenformel – betrifft.

Die neue Bundesregierung wird den Ende der letzten Legislaturperiode von der alten Bundesregierung in die Rentenformel eingefügten sogenannten „demographischen Faktor“ zunächst für zwei Jahre aussetzen. Sie will durch noch zu entscheidende Änderungen Antworten auf die Herausforderungen im Bereich der Alterssicherung – insbesondere auch die demographische Entwicklung – geben. Von Anbeginn an habe ich die Einfügung dieses „demographischen Faktors“ in die Rentenformel für einen gefährvollen Weg gehalten¹². Durch den demographischen Faktor wäre die Entwicklung der Renten – in der im Durchschnitt immer länger werdenden Rentnerphase – von der Lohnentwicklung abgekoppelt worden. Damit wäre ein zentrales Element des deutschen Rentenversicherungssystems aufgegeben worden¹³.

Vor allem aber birgt eine spürbare Senkung des Rentenniveaus, die ja auch im Zusammenhang mit anderen niveaureduzierenden Maßnahmen wie z.B. der deutlich verminderten Anrechnung von Ausbildungszeiten zu sehen ist, die Gefahr in sich, daß viele Versicherte selbst nach langer Versicherungsdauer dann nur noch einen Rentenanspruch erreichen, der kaum deutlich über dem Sozialhilfeanspruch liegt. Um nicht mißverstanden zu werden: Das muß nicht bedeuten, daß diese Personen zu Sozialhilfeempfängern würden, da dies von deren sonstigen Einkünften und auch der individuellen Haushaltssituation abhängt. Aber die Legitimation eines Pflichtversicherungssystems kann hierdurch nachhaltig unterminiert werden.

Senkungen des Rentenniveaus werden mit unterschiedlichen Instrumenten, wie z.B. einem Einfrieren der Beitragsbemessungsgrenze, von vielen Seiten befürwortet. Bereits nach der Entscheidung über die Neufassung der Rentenanpassungsformel und die damit verbundene Niveausenkung wurden verstärkt gefordert:

□ die Einführung von Mindestsicherungselementen, also eine Stärkung der Umverteilungskomponente in der Rentenversicherung, und

¹⁰ Eine Gegenüberstellung verschiedener Modellberechnungen zur Entwicklung des Beitragssatzes in der gesetzlichen Rentenversicherung findet sich im Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 1998 und Stellungnahme zu einigen weiteren Berichten zur Alterssicherung, in: Bundestags-Drucksache 13/11290 vom 17. 7. 1998, S. 239-251.

¹¹ Was vielfach als Solidarausgleich oder sozialer Ausgleich bezeichnet wird.

¹² Siehe hierzu Winfried Schmähli: Fragwürdige Schrumpfkur – ein weiteres Absenken des Rentenniveaus würde viele Ruheständler in die Nähe der Sozialhilfe bringen, in: Die Zeit, Nr. 52, 20. Dezember 1996, S. 20; ausführlicher ders.: Alterssicherung – Quo vadis?, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 216 (1997), S. 413-435.

¹³ Zudem: Wenn man diese Entkoppelung von Renten- und Lohnentwicklung mit einem solchen Faktor – der zudem vielfach gestaltungs-fähig, ja manipulierbar ist – vornimmt, warum sollten nicht gegebenenfalls auch andere Faktoren eingefügt werden als Antwort auf andere unerwünschte Probleme?

□ zusätzliche Formen der Alterssicherung, die – je geringer die Leistungen der Rentenversicherung werden – zunehmend Pflichtcharakter annehmen dürften, sei es über Tarifverträge oder durch Gesetz.

Aus der internationalen Entwicklung kann man eine klare Folgerung ableiten: Länder, deren öffentliches Regel-Alterssicherungssystem nur ein niedriges Niveau aufweist, haben früher oder später Zusatzsysteme eingeführt, und zwar obligatorische Systeme – wie z.B. obligatorische Betriebsrenten in der Schweiz oder in Australien. Diese Entwicklungstendenz sollte auch in der deutschen Diskussion beachtet werden. Nicht alle diejenigen, die in Deutschland eine deutliche Senkung des Niveaus der Rentenversicherung befürworten, dürften eine zweite obligatorische „Säule“ begrüßen.

Nun wird zur Rettung des sogenannten „demographischen Faktors“ von einigen vorgeschlagen, die Rentenanpassungssätze zu differenzieren, beispielsweise „... indem man einen Demografiefaktor konstruiert, der nur bei den oberhalb einer Mindestrente liegenden Renten wirkt“¹⁴. Eine solche Differenzierung der Rentenanpassung wäre meines Erachtens für das Rentenversicherungssystem verhängnisvoll, denn damit würde es immer stärker zu einem Umverteilungssystem. Doch genau das Gegenteil ist aus meiner Sicht wichtig für die Akzeptanz des Systems und die Bereitschaft, zu seiner Finanzierung beizutragen: eine Stärkung der Beziehung zwischen individuellem Finanzierungsbeitrag und Rentenanspruch.

Bedarfsorientierte Mindestsicherung

Es handelt sich also um eine grundlegende konzeptionelle Weichenstellung, denn Vorschläge für differenzierte Anpassungen sind ja auch im Zusammenhang mit Forderungen nach einer bedarfsorientierten, wenngleich steuerfinanzierten Mindestrente in der Rentenversicherung zu sehen. Ganz abgesehen von der Gefahr, daß eine solche Mindestrente eine Leistungspflicht im Ausland nach sich ziehen könnte, haben die Erfahrungen mit dem Sozialzuschlag in Ostdeutschland nach der deutschen Vereinigung gezeigt, daß von den Empfängern kein Unterschied zwischen dem auf früheren Beitragszahlungen beruhenden Rentenanspruch und dem (steuerfinanzierten) Aufstockungsbetrag gemacht wird. D.h. selbst wenn der Bund dauerhaft diese Zahlungen finanzierte – auch hier gibt es aus der Vergangenheit manche skeptisch stimmende Erfahrungen –, würde aus Sicht der Beitragspflichtigen das System stärker zu einem Umverteilungsinstrument werden. Dieser Weg sollte nicht beschritten werden. Zudem zeigt sich international, daß viele Länder mit ihren Reformen eine Stärkung der Leistungs-Gegenleistungs-Beziehung an-

streben, beispielsweise – besonders ausgeprägt – Schweden.

Als Alternative zum Konzept einer bedarfsorientierten Mindestsicherung innerhalb der Sozialversicherung bieten sich Modifizierungen der Sozialhilferegelungen an, z.B. beim Regreß und bei der Einkommensüberprüfung. Manche – vor allem SPD-regierte – Länder haben auch im Zusammenhang mit der Pflegebedürftigkeit bei unzureichendem Einkommen ein Pflegegeld eingeführt, das zwar gleichfalls – wenngleich vereinfacht – bedürftigkeitsgeprüft ist, aber ohne Regreßanspruch. In diese Richtung sollte man meines Erachtens gezielt armutsvermeidende Aktivitäten entwickeln, sie aber nicht mit der Sozialversicherung verkoppeln.

Vereinfachung der Rentenformel

Die Rentenformel selbst könnte in Kürze durch ein zu erwartendes Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Rentenbesteuerung auf die politische Tagesordnung gelangen. Denn wenn eine spürbar stärkere Besteuerung der Renten erforderlich würde, so ist das mit der gegenwärtigen Nettoanpassungsformel, in die ja die Entwicklung der durchschnittlichen Lohnsteuerbelastung als anpassungsmindernd eingeht, nicht mehr kompatibel¹⁵.

Statt nun die Rentenformel weiter zu komplizieren, sollte meines Erachtens eine deutliche Vereinfachung vorgenommen werden: Schon jetzt müssen zwei Abgabekomponenten, die Elemente in der Anpassungsformel sind, durch Korrekturfaktoren kompensiert werden, die Kranken- und die Pflegeversicherungsbeiträge, denn diese sind auch von den Rentnern zu entrichten und sollen sie über die Nettolohnentwicklung ja nicht zweimal treffen. Dabei gilt jetzt für die Krankenversicherung der Rentner eine kassenartspezifische individuelle Beitragszahlung, während in der Anpassungsformel ein Durchschnittsbeitrag zur Korrektur verwendet wird – auch das paßt nicht mehr richtig zusammen.

Insofern favorisiere ich eine Anpassungsformel, in der nur noch die Entwicklung des durchschnittlichen Bruttolohnes und des Rentenbeitrags eine Rolle spielen. Der Verzicht auf den Beitrag zur Bundesanstalt für Arbeit in der Formel würde die Rentenversicherung sogar finanziell entlasten, da dieser Beitragssatz mittel- und längerfristig sinken dürfte. Durch eine solche

¹⁴ Bert Rürup: Interview im Generalanzeiger (Bonn) vom 12. November 1998. Ein ähnlicher Vorschlag ist von E. Bomsdorf gemacht worden; vgl. Handelsblatt vom 5. November 1998. Einige frühere Äußerungen maßgeblicher SPD-Politiker – auch des jetzigen Bundeskanzlers – können als Signale in eine solche Richtung interpretiert werden.

¹⁵ Übrigens ist die Steuerpolitik auch sonst von Bedeutung: Eine Entlastung der Arbeitnehmer, die die Nettolöhne stärker steigert, erhöht auch die Rentenanpassung und damit die Rentenausgaben und den Finanzbedarf in der Rentenversicherung.

vereinfachte und transparente Formel würde die Rentenversicherung fiskalisch von Entwicklungen in anderen Bereichen stärker abgekoppelt. Dies könnte man sogar noch verstärken, wenn auch die Beitragszahlung der Rentenversicherung an die Kranken- und Pflegeversicherung abgelöst oder zumindest nicht gesteigert wird, wofür unterschiedliche Wege denkbar wären. Steigerungen des Kranken- oder Pflegeversicherungsbeitragsatzes würden dann nicht mehr zu Mehrausgaben und damit zu steigendem Finanzbedarf der Rentenversicherung führen.

Zu den Altersgrenzen

Als Reaktion auf die steigende Lebenserwartung, die ja bei unverändertem Rentenbeginn zu einer Verlängerung der Rentenlaufzeit führt, ist eine Kopplung von Renteneintrittsalter und Rentenhöhe sinnvoll. D.h., die Altersgrenze, ab der man eine volle Rente ohne Abschläge erhält, würde erhöht, wenn die Lebenserwartung steigt. Diese Frage könnte man bald entscheiden, aber z.B. erst um das Jahr 2010 – bei verbesserter Arbeitsmarktlage – wirksam werden lassen. Damit würde den Versicherten rechtzeitig signalisiert, daß ein unvermindert frühes Ausscheiden zu einer Rentenminderung durch die Abschläge führt oder aber ein etwa unverändertes Rentenniveau ein späteres Ausscheiden erforderlich macht. Über Betriebsrentenansprüche, die Auflösung längerfristiger Zeitkonten und ähnliches könnte man die Wirkung der Abschläge in der Rentenversicherung im Falle der vorzeitigen Beendigung der Erwerbstätigkeit mindern¹⁶. Diese Maßnahme könnte auch in umfassende Konzepte zur Arbeitszeitgestaltung integriert werden.

Als Perspektive für die weitere Entwicklung der Rentenversicherung halte ich eine Verlängerung der Erwerbsphase für sinnvoll – und im Interesse einer finanzierbaren sozialen Sicherung auch für erforderlich. Eine Verlängerung der Erwerbsphase setzt allerdings – neben einem gutem Gesundheitszustand der Beschäftigten – auch voraus, daß ältere Arbeitnehmer stärker in Qualifizierungsmaßnahmen einbezogen werden, damit ihre Produktivität erhalten oder sogar gesteigert werden kann. Wenn die verbleibende Erwerbszeit ausgedehnt wird, dann lohnen sich eher Investitionen in das Humankapital sowohl aus Sicht der Arbeitnehmer als auch ihrer Arbeitgeber. Dies ist ein Beispiel für die Notwendigkeit, den Zusammenhang zwischen Bildungsmaßnahmen und Alterssicherung zu berücksichtigen¹⁷.

Der Vorschlag eines Ausscheidens mit 60 Jahren aus dem Erwerbsleben ohne Einkommensminderung für die Rentner, indem die in der Rentenversicherung erfolgenden Abschläge über Tariffonds kompensiert werden, ist unter diesen Gesichtspunkten ein Signal in die falsche Richtung. Die Einzelheiten dieses Vor-

schlags sind noch nicht bekannt. Inwieweit solche Tariffonds, die ja Lohnverzicht voraussetzen, mit einem zusätzlichen Lohnverzicht für eine Ausweitung der Betriebsrenten und eine verstärkte Beteiligung an Gewinnen und am Produktivkapital vereinbart werden können, ist bisher eine offene Frage und wohl noch nicht durchgerechnet worden.

Statt knappe öffentliche Mittel gegebenenfalls wieder für Maßnahmen der Frühverrentung einzusetzen, wäre als Alternative ernsthaft zu prüfen, diese Finanzmittel für die Qualifizierung älterer Arbeitnehmer zu nutzen.

Kapitalfundierte Alterssicherung

Auf die vielschichtige Frage einer kapitalfundierte Alterssicherung – auch im Vergleich zur Umlagefinanzierung – kann hier nur kurz eingegangen werden. Vor wenigen Monaten schrieb Hans D. Barbier in der FAZ: „Nach Gott steht das Kapital den transzendenten, Eigenschaften der Zeitlosigkeit und der Allgegenwart am nächsten“¹⁸.

Vielfach werden die Risiken bei einer weltweit sich erhöhenden Kapitalfundierung unterschätzt. Mir scheint daher eine ausgewogenere Sichtweise notwendig¹⁹. Zwar haben in den letzten Wochen die Kapitalmarkt-Turbulenzen etwas zur Ernüchterung beigetragen und deutlich gemacht, daß es eben nicht so einfach ist, wie es z.B. Manfred J. M. Neumann – der Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium – sieht. Seiner Meinung nach ist der „einzig erfolgversprechende Weg ... ein Umbau der gesetzlichen Rentenversicherung in Richtung Kapitaldeckung“²⁰, „... weil das Kapitaldeckungsverfahren der Umlagefinanzierung in fast jeder Hinsicht überlegen ist“²¹ und die „Altersvorsorge durch

¹⁶ Näheres dazu bei Winfried Schmähl: Alterssicherung – Quo vadis?, a.a.O., S. 413-435. In diese Richtung gehen jetzt wohl auch Vorschläge der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände; siehe dazu die Meldung in der Süddeutschen Zeitung vom 18. November 1998.

¹⁷ Auch in dem kürzlich veröffentlichten Memorandum einer Experten-Gruppe (berufen durch die Kommission VI für gesellschaftliche und soziale Fragen der Deutschen Bischofskonferenz): Mehr Beteiligungsgerechtigkeit, Bonn (29. Oktober 1998), wird als eines der dort aufgestellten „neun Gebote für die Wirtschafts- und Sozialpolitik“ gefordert: „Bildung und Qualifikation als Teil des Generationenvertrages stärken“ (S. 7).

¹⁸ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3. August 1998.

¹⁹ Vgl. hierzu auch Hans-Jürgen Krupp: Ist das Kapitaldeckungsverfahren in der Alterssicherung dem Umlageverfahren überlegen?, in: WSI-Mitteilungen 1997, S. 289-298; Gert Wagner, Ellen Kirner, Johannes Leinert, Volker Meinhardt: Kapitaldeckung: Kein Wundermittel für die Altersvorsorge, DIW-Wochenbericht 46/98, 65. Jg., 12. November 1998, S. 833-840.

²⁰ Manfred J. M. Neumann: Ein Einstieg in die Kapitaldeckung der gesetzlichen Renten ist das Gebot der Stunde, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 78. Jg. (1998), H. 5, S. 259.

²¹ Ebenda, S. 260.

Umlagefinanzierung... nach dem Vorsorgeprinzip primitiver Gesellschaften (funktioniert)...²²:

Unstrittig ist, daß es für den größten Teil der Bevölkerung um eine Mischung von Umlagefinanzierung und Kapitalfundierung geht, da beide mit zum Teil unterschiedlichen Risiken konfrontiert sind. Die Gegenüberstellung der beiden Finanzierungsmethoden verdeckt aber allzu häufig, daß es auch um Änderungen innerhalb der umlagefinanzierten Systeme geht, mit denen oft gerade die Ziele erreicht werden können, die von Verfechtern der Kapitalfundierung angestrebt werden, so der Abbau von Verzerrungen am Arbeitsmarkt, was durch eine engere Beitrags-Leistungs-Koppelung auch bei der Umlagefinanzierung erreichbar ist.

Die Kapitalfundierung sollte außerhalb des staatlichen Sektors erfolgen. Sie spielt ja in vielen Bereichen auch heute eine zentrale Rolle, beispielsweise bei den Versorgungswerken der Freien Berufe und in der betrieblichen Alterssicherung. Solange die gesetzliche Rentenversicherung in ihrem Leistungsniveau nicht spürbar reduziert wird, ist eine gesetzliche Verpflichtung zu einer kapitalfundierte Alterssicherung – wie z.B. vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium vorgeschlagen – nicht erforderlich. Sie würde übrigens auch die Bemühungen um eine Senkung der Lohnnebenkosten torpedieren, da in der Ansparzeit erhebliche zusätzliche Beitragslasten erforderlich würden; der Beirat geht von unmittelbar notwendigen rund 24% aus, während die jetzige Regierung den Rentenbeitragssatz zunächst auf 19,5% reduzieren will.

Renditevergleich

Die verschiedenen Formen der Alterssicherung werden häufig allein an ihrer „Rendite“ gemessen. Allerdings sind solche Vergleiche oft verzerrt, wenn z.B. reines Ansparen ohne Risikoabsicherung mit Versicherungsprodukten verglichen wird, denn Risikoabsicherung kostet etwas. Auch herrscht erhebliche Intransparenz bei den Kosten, die insbesondere bei individueller Absicherung ein Vielfaches der Kosten in der Sozialversicherung erreichen. Mit den hohen Kosten haben die obligatorischen privaten Systeme in Südamerika (z.B. in Chile) zu kämpfen. Für Deutschland liegen meines Wissens noch keine repräsentativen Daten für den Privatbereich vor. Für die gesetzliche Rentenversicherung werden die Verwaltungskosten (in Westdeutschland) mit 1,6% der Gesamtausgaben beziffert²³. Für die Niederlande wird berichtet, daß die Verwaltungskosten der privaten individuellen Rentenversicherung mehr als 20% der Beitragseinnahmen ausmachen²⁴. Solche Kosten wirken sich spürbar auf die Rendite aus. Zudem sind höhere Renditen in der Regel mit höheren Risiken verbunden. Auch wird folgendes oft vergessen: Würde – wie vielfach gefordert – eine weitgehende Ablösung der

Umlagefinanzierung durch die Kapitalfundierung erfolgen, so gäbe es bekanntlich für lange Zeit Zusatzbelastungen durch die Abwicklung der früher im Umlagesystem erworbenen Ansprüche²⁵. Dies reduziert faktisch die aus dem kapitalfundierte System zu erwartenden Renditen.

Schließlich ist ein reiner Renditevergleich zur Beurteilung der Systeme völlig unzureichend. Man denke unter anderem an die Möglichkeit, durch das Umlageverfahren – und nur durch dieses – schnell auf neue Situationen reagieren zu können. Darauf wies schon Bismarck 1884 hin: „Mit Anweisungen, die vielleicht im nächsten Jahrhundert noch nicht fällig sind, können wir sie doch nicht trösten; wir müssen etwas geben, was von morgen oder übermorgen ab gilt“²⁶. Das traf auch bei Einführung der dynamischen Rente 1957 zu und bei der deutschen Vereinigung 1990. Allerdings erfordert das Umlageverfahren einen politisch verantwortlichen Umgang mit dem System. Einer Zuerkennung von Ansprüchen ohne entsprechende Finanzierung kann aber – wie erwähnt – durch die Regel „Rentenansprüche erfordern Beitragszahlungen“ begegnet werden.

Alterssicherung und Besteuerung

Eine Verstärkung der kapitalfundierte Formen der Alterssicherung sollte nicht zu Lasten der umlagefinanzierte Alterssicherung gehen, sondern diese ergänzen. Wenn keine Verpflichtung zu einer kapitalfundierte Alterssicherung eingeführt wird, dann stellt sich allerdings die Frage, ob solch eine ergänzende Vorsorge durch freiwillige Entscheidungen in einem ausreichenden Maße erfolgt – denn kapitalfundierte Eigenvorsorge setzt auch Einkommen, d.h. in der Regel Erwerbseinkommen voraus. Zu entscheiden ist deshalb auch über die steuerliche Behandlung von Vorsorgeaufwendungen und Alterseinkünften, d.h. ob Alterssicherung steuerlich gefördert werden soll, und wenn ja, für wen und in welchem Ausmaß.

²² Ebenda.

²³ VDR aktuell vom 7. November 1997.

²⁴ Vgl. John Turner: Retirement Income Systems for Different Economic, Demographic and Political Environments (Joint ILO-OECD Workshop: Development and Reform of Pension Schemes), Paris 1997 (hektographiert), S. 18 ff.

²⁵ Das wurde schon vor mehr als 20 Jahren ausführlich analysiert, siehe Winfried Schmähl: Systemänderung in der Altersvorsorge – Von der einkommensbezogenen Alterssicherung zur Staatsbürgerrente. Eine theoretische und empirische Untersuchung ökonomischer Probleme im Übergangszeitraum, Opladen 1974. Kürzlich wurde eine neue Simulationsberechnung zu Übergangskosten vorgelegt von Stefan Eitenmüller, Winfried Hain: Potentielle Effizienzvorteile kontra Übergangskosten – Modellrechnungen zu den Belastungswirkungen bei einem Wechsel des Finanzierungsverfahrens in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 9-10/1998, S. 634-654.

²⁶ So der Reichskanzler bei der Beratung des Reichstags über den dritten Entwurf des Gesetzes über die Unfallversicherung am 15. März 1884.

Im Hinblick auf die Sozialversicherungspflichtigen erscheint bei knappen Haushaltsmitteln eine Beschränkung der steuerlichen Begünstigung primär auf solche Formen der Vermögensansammlung, die speziell der Alterssicherung dienen und auch biometrische Risiken (also den Risikoausgleich) berücksichtigen, vertretbar. Entsprechende Maßnahmen könnten sich gegebenenfalls auf den unteren und mittleren Einkommensbereich konzentrieren. Dies würde dem von der Bundesregierung präferierten Konzept der zielgerichteten Umverteilungsmaßnahmen entsprechen.

Eine steuerliche Begünstigung von Vermögensbildung kann allerdings auch zu der Frage führen, ob nicht gerade für den unteren Einkommensbereich eine Subventionierung des Faktors Arbeit – z.B. bei Geringqualifizierten – vorzuziehen wäre. Dafür gibt es unterschiedliche Ansätze, indem beispielsweise bei den Arbeitgebern die Lohnkosten gezielt reduziert werden. Ein Ansatzpunkt wären verminderte – und dann durch allgemeine Steuermittel subventionierte – Sozialbeiträge²⁷. Diese Frage der Prioritäten beim Einsatz begrenzter öffentlicher Haushaltsmittel sollte aber bedacht werden²⁸.

Die Stichworte Alterssicherung und Besteuerung machen exemplarisch deutlich, daß insgesamt ein integrierender Ansatz notwendig ist, sollen nicht kontraproduktive Wirkungen ausgelöst werden. Auf den Zusammenhang von Rentenformel, Besteuerung von Alterseinkünften und allgemeinen steuerpolitischen Entscheidungen über direkte und indirekte Abgaben wurde bereits hingewiesen²⁹. Diese Gesamtbetrachtung der Wirkungen von Maßnahmen aus unterschiedlichen Bereichen ist für alle Personengruppen notwendig, wie z.B. die Diskussion über die Auswirkungen für Selbständige bei einer veränderten steuerlichen Behandlung von Gewinnen aus dem Verkauf von Unternehmen deutlich zeigt³⁰.

Es bleibt abzuwarten, was mit der Aussage „Einbeziehung aller Alterssicherungssysteme in die Reform“ der Alterssicherung in der Koalitionsvereinbarung der neuen Bundesregierung konkret gemeint ist. Sie kann unterschiedlich Weitreichendes bedeuten, kann bis hin zur institutionellen Harmonisierung gehen oder wirkungsgleiche bzw. zumindest wirkungsähnliche Effekte von Reformen in anderen – insbesondere öffentlich (mit)finanzierten – Alterssicherungssystemen zum Gegenstand haben unter Berücksichtigung der jeweiligen systemspezifischen Konstruktionsprinzipien:

Ein Konsens sollte wieder angestrebt werden

Vor allem bei der Alterssicherung handelt es sich um Maßnahmen mit Langfristwirkungen. Um mög-

lichst viel Planungssicherheit für die Menschen – aber auch die Betriebe – zu schaffen, ist ein erhebliches Maß an Kontinuität in den Grundelementen hilfreich. Selbstverständlich sind immer wieder Anpassungen an sich ändernde Bedingungen notwendig. Aber es sollte weitgehend die Grundstruktur erhalten bleiben. Um das zu erreichen, ist ein möglichst breiter Konsens über die Grundkonzeption hilfreich, ja anzustreben. In Deutschland war dies gerade in der Alterssicherung lange Zeit der Fall. Auch in anderen Ländern – wie in Schweden und für die geplante Reform in den USA – bemüht man sich darum.

Während die Rentenreformen von 1972 und 1989 auf der Basis eines solchen breiten Konsenses realisiert werden konnten, war absehbar, daß dies für zentrale Teile des dann als Rentenreformgesetz 1999 verabschiedeten Maßnahmenpakets nicht zu erreichen sein würde. Die Anregung, sich in einem ersten Schritt vor der Wahl auf das Konsensfähige zu beschränken und nach der Wahl in einer sowieso – auch von der damaligen Regierung – vorgesehenen weiteren Stufe wiederum ein konsensfähiges Paket zu schnüren, fand im vom Wahlkampf bestimmten politischen Prozeß keinen Widerhall. Nun bleibt zu hoffen, daß für Maßnahmen, die als Antwort auf die erkennbaren Herausforderungen und die ausgesetzten Gesetzelemente im Laufe des Jahres 1999 vorgeschlagen werden, wieder eine breitere Zustimmung erreicht werden kann. Wichtig dafür wird sein, ob man sich auf zentrale Elemente der Entwicklungskonzeption für die Alterssicherung verständigt, die dann Leitbild für Auswahl und Ausgestaltung der Einzelmaßnahmen sein sollten.

Meinen Beitrag habe ich mit einem Kanzlerzitat begonnen und beende ihn mit einem weiteren Kanzlerzitat. „... Ich möchte nur bitten, daß man ... nicht alles aus dem Gesichtspunkt der Parteitaktik, aus dem Gesichtspunkt der Fraktionstaktik ... betreiben möge“, so Reichskanzler Otto von Bismarck anlässlich der Beratungen über das Unfallversicherungsgesetz im April 1881.

²⁷ Ein anderer Ansatzpunkt ist eine direkte Begünstigung des Arbeitnehmers. Hierbei kann am Lohneinkommen angesetzt werden, aber auch am Lohnsatz. Auf die damit verbundenen möglichen Effekte kann hier nicht näher eingegangen werden.

²⁸ In dem bereits erwähnten Memorandum der Expertengruppe heißt es auch: „Da die Teilhabechancen in vielen Lebensbereichen faktisch an die Erwerbsarbeit geknüpft sind, ist es ein Gebot der Gerechtigkeit, die Teilnahmechancen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern.“

²⁹ Näheres dazu bei Winfried Schmähel: Finanzpolitik und Rentenversicherung – Beispiele für die Notwendigkeit einer integrierenden Sichtweise, in: Heinz P. Galler, Gert Wagner (Hrsg.): Empirische Forschung und wirtschaftspolitische Beratung, Campus, 1998, S. 448–468.

³⁰ Siehe die im Handelsblatt vom 3. November 1998 veröffentlichte „Liste der Grausamkeiten“; hier insbesondere Ziffer 41 (zu § 16 Abs. 4 EStG).