

Schmähl, Winfried

**Article — Published Version**

## Deutschlands Sozialversicherung in der Kritik

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Schmähl, Winfried (2005) : Deutschlands Sozialversicherung in der Kritik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 85, Iss. 9, pp. 566-574, <https://doi.org/10.1007/s10273-005-0421-8>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42468>

**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\*

## Deutschlands Sozialversicherung in der Kritik

*Die umlagefinanzierte Sozialversicherung steht seit längerem im Brennpunkt der Kritik von Wissenschaftlern, Politikern und den Medien. Als Alternative wird häufig eine kapitalfundierte Privatversicherung genannt. Wie unterscheiden sich diese beiden Versicherungen? Inwieweit existieren sie bereits heute nebeneinander? Ist der Weg in eine kapitalfundierte Rentenversicherung unumkehrbar?*

Die Sozialversicherung in Deutschland besitzt eine große einzel- und gesamtwirtschaftliche Bedeutung und war immer wieder Gegenstand politischer Auseinandersetzungen. Zur Sozialversicherung gehören inzwischen fünf Zweige, die gesetzliche Renten-, Kranken- und Unfallversicherung, die Bundesagentur für Arbeit und die soziale Pflegeversicherung. Die Finanzierung erfolgt im Umlageverfahren, also ohne vorherige Vermögensansammlung. Die laufenden Einnahmen dienen zur Finanzierung der laufenden Ausgaben. Diese umlagefinanzierte Sozialversicherung steht seit längerem im Brennpunkt der wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischen Kritik von Wissenschaftlern, Politikern und in den Medien. Als Alternative zur Sozialversicherung wird von vielen Seiten die Ausdehnung der Privatversicherung propagiert, deren Finanzierungsverfahren auf der (vorherigen) Ansammlung von Vermögen basiert (Kapitalfundierung)<sup>1</sup>.

Sozial- und Privatversicherung haben manches gemeinsam, unterscheiden sich aber auch. Vergleiche zwischen beiden sind zumeist recht pauschal und berücksichtigen nicht unterschiedliche Ausgestaltungsmöglichkeiten. Darauf wird zunächst eingegangen. Danach werden zwei zentrale Argumentationsstränge der Kritik an der Sozialversicherung aufgegriffen:

- Sozialbeiträge seien ein Treibsatz der Lohnkostenentwicklung, was mit beschäftigungspolitisch negativen Effekten verbunden sei;

- die Kapitalfundierung sei im Vergleich zur Umlagefinanzierung einzel- und gesamtwirtschaftlich vorteilhafter.

Daran anknüpfend wird auf die derzeit praktizierte Reformstrategie in der Alterssicherung eingegangen, bei der eine solche Verlagerung von der umlagefinanzierten Sozial- zur kapitalfundierte Privatversicherung angestrebt wird. Angesichts der seit längerem recht einseitigen Darstellungen in der Öffentlichkeit – von Interessenvertretern, Politikern und vielen (Wirtschafts-)Wissenschaftlern – soll es in diesem Beitrag um die Frage gehen, ob die Sozialversicherung wirklich so negativ zu beurteilen ist, wie es dargestellt wird, bzw. ob die propagierten Alternativen wirklich überlegen sind. Es geht also darum, zu einer ausgewogenen Sichtweise beizutragen.

### Unterschiede der derzeitigen Sozialversicherungszweige

Sozialversicherungen sind ein Teil der öffentlichen Haushalte, haben aber (in Deutschland) ein eigenes Budget. Im Unterschied zur Privatversicherung werden in der Sozialversicherung Beiträge und/oder Leistungen nicht nach alters- und geschlechtsspezifischen Risiken differenziert. Typisch ist die an Einkommen anknüpfende Beitragsfinanzierung, die zum Teil durch Steuerfinanzierung ergänzt wird. Abgesehen von der Unfallversicherung – die in verschiedener Hinsicht im

\* Der Beitrag ist Dr. Norbert Blüm, dem langjährigen Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, zum 70. Geburtstag gewidmet. Der Text basiert zum erheblichen Teil auf einem am 16. Juni 2005 in Berlin gehaltenen Vortrag.

<sup>1</sup> Andererseits gibt es aber auch Vorschläge zur Ausdehnung der Sozialversicherung – sowohl hinsichtlich des Personenkreises als auch der zur Finanzierung heranzuziehenden Einkunftsarten (also über Löhne hinaus) –, Stichwort „Bürgerversicherung“.

*Prof. Dr. Winfried Schmähl, 63, ist Direktor der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung des Zentrums für Sozialpolitik an der Universität Bremen. Er war langjähriger Vorsitzender des Sozialbeirates der Bundesregierung.*

Vergleich zu den anderen vier Sozialversicherungszweigen eine Sonderstellung einnimmt – werden dabei Beiträge mit einheitlichen Sätzen vom Arbeitsentgelt oder von Lohnersatzleistungen erhoben.

Die derzeit existierenden Sozialversicherungszweige unterscheiden sich in vieler Hinsicht grundsätzlich. So werden durch einkommensbezogene Beiträge in der gesetzlichen Rentenversicherung weit überwiegend am früheren Lohn orientierte Geldleistungen finanziert, in der gesetzlichen Krankenversicherung dagegen weit überwiegend einkommensunabhängige Sachleistungen. Die Beziehung zwischen Vorleistung (Beitrag) und Gegenleistung ist also ganz unterschiedlich. Daraus können auch unterschiedliche Folgerungen für die Eignung lohnbezogener Beiträge in den einzelnen Versicherungszweigen gezogen werden. Je ausgeprägter in einem Zweig die Beziehung zwischen der Höhe der Beitrags-Vorleistung und der Höhe der späteren Gegenleistung ist, um so deutlicher hat der Sozialversicherungsbeitrag den Charakter der Eigenvorsorge und unterscheidet sich damit grundlegend von Steuern, mit deren Zahlung kein Anspruch auf eine Gegenleistung verbunden ist. Diese Leistungs-Gegenleistungs-Beziehung wird – wenn sie hinreichend transparent ist – auch zu geringeren Abgabewiderständen bzw. höherer Akzeptanz beitragen als eine Steuer oder ein Sozialbeitrag, mit dem – wie in der Kranken- und Pflegeversicherung – zwar auch ein Anspruch erworben wird, allerdings nur dem Grund und nicht der Höhe nach, wie dies in der gesetzlichen Rentenversicherung der Fall ist.

### Umlagefinanzierung mit negativen Folgen?

In Deutschland ist inzwischen eine weitgehend uniformierte veröffentlichte Meinung über die negativen Folgen der umlagefinanzierten Sozialversicherung anzutreffen. Die Kritik setzt vor allem an der Finanzierung an. Zum einen geht es um die Finanzierungsmethode, das Umlageverfahren, das dem Kapitaldeckungsverfahren „in fast jeder Hinsicht“ unterlegen sei. „Altersvorsorge durch Umlagefinanzierung funktioniert nach dem Vorsorgeprinzip primitiver Gesellschaften“<sup>2</sup>, so äußerte sich vor wenigen Jahren der damalige Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundes-

<sup>2</sup> Manfred J.M. Neumann: Ein Einstieg in die Kapitaldeckung der gesetzlichen Rente ist das Gebot der Stunde, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 78. Jg. (1998), H. 8, S. 260. Kritisch zur „herrschenden“ Lehre, die auch Empfehlungen der Weltbank zugrunde lag und unter anderem in verschiedenen „Transformationsländern“ einflußreich war, unter anderem Peter R. Orszag, Joseph E. Stiglitz: Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems, in: Robert Holzmann; Joseph E. Stiglitz (Hrsg.): New Ideas about Old Age Security, Washington 2001, S. 21-31.

wirtschaftsministerium. Der zweite zentrale Kritikpunkt betrifft die Höhe der (vor allem) lohnbezogenen Beiträge und der damit verbundenen Lohnkosten. Von vielen (so auch maßgebenden Politikern) ist – zudem mit dem Hinweis auf in Zukunft steigende Belastungen im Zuge der demographischen Strukturveränderungen – die Aussage zu vernehmen, soziale Sicherung sei nicht mehr finanzierbar. Dabei ist aber vor allem die Sozialversicherung gemeint. Denn im gleichen Atemzug wird den Bürgern dringend nahegelegt – oder sie werden faktisch dazu gezwungen –, in höherem Maße Sozialausgaben direkt aus dem eigenen Einkommen zu finanzieren, sei es durch Zuzahlungen zu Ausgaben im Krankheitsfall oder durch Abschluß privater Versicherungen wegen des Rückbaus der Sozialversicherung und dadurch entstehender Sicherungslücken.

Von vielen Seiten wird als Alternative zur Sozialversicherung vermehrte kapitalfundierte Privatvorsorge gefordert, nicht nur in der Alterssicherung, sondern vor allem auch in der Pflegeversicherung<sup>3</sup>. Daß damit – verständlicherweise – ökonomische Interessen verbunden sind, ist offensichtlich. Weniger offensichtlich ist allerdings, wie in der öffentlichen Diskussion und in politischen Entscheidungsprozessen Interessenvertreter, Wissenschaftler und Medien mit politischen Akteuren zusammenwirken, um kapitalfundierter privater Vorsorge eine beträchtlich steigende Bedeutung zu verschaffen, was angesichts einer alternden Bevölkerung dauerhaft ein expandierendes und lukratives Geschäftsfeld eröffnet – weitaus attraktiver als jede (einmalige) Privatisierung öffentlicher Unternehmen.

### Verlagerung von Risiken

Mit dem Ersetzen von Sozial- durch Privatversicherung ist eine Verlagerung von Risiken verbunden, insbesondere vom Staat direkt zu den Privathaushalten, aber auch von Arbeitgebern zu Arbeitnehmern. Insgesamt steigen durch die Umstellung von Umlagefinanzierung zu Kapitalfundierung die Vorsorgeaufwendungen für die Bürger für lange Zeit verglichen mit den Aufwendungen, die ein vergleichbares Leistungs-

<sup>3</sup> Die Kritik an der Sozialversicherung basiert vielfach auf unterschiedlichen Auffassungen über die Rolle des Staates in der sozialen Sicherung. Inwieweit soll der Staat Leistungen selbst erbringen und finanzieren oder sich primär auf regulierende Aufgaben beschränken? Diese Fragen stehen nicht nur auf nationaler, sondern auch auf EU-Ebene zur Diskussion, wo – so im Zusammenhang mit der „offenen Methode der Koordinierung“ in der Alterssicherung – eine ausgeprägte Tendenz besteht, öffentliche Ausgaben im Interesse „fiskalischer Nachhaltigkeit“ durch kapitalfundierte private Absicherung zu ersetzen. Dies unterstützt die von vielen auf nationaler Ebene verfolgte entsprechende Strategie. Siehe Winfried Schmähli: Osterweiterung und offene Methode der Koordinierung als Einflußfaktoren für die Alterssicherung in der Europäischen Union, in: U. Becker u.a. (Hrsg.): Reformen des deutschen Sozial- und Arbeitsrechts im Lichte supra- und internationaler Vorgaben, Baden-Baden 2005, S. 33-45.

niveau in der Sozialversicherung erfordern würde. Zudem sind Verwaltungs- und Marketingkosten, die bei den Finanzdienstleistungen entstehen, die Einnahmen der Anbieter dieser Leistungen.

Man kann angesichts der weitverbreiteten Kritik an der Sozialversicherung die Frage aufwerfen, warum nicht gleich alles der privaten Vorsorge überlassen werden soll und kann – eine Frage, die bereits vor Einführung der Sozialversicherung Ende des 19. Jahrhunderts in Deutschland intensiv diskutiert wurde. Doch freiwillige private Vorsorge – wie auch die Absicherung im Familienverband – hatten sich als unzureichend erwiesen. Bismarck wandte sich explizit gegen eine Lösung primär durch Privatversicherungen, denn man könne „nicht den Sparpfennig der Armen dem Konkrete aussetzen“. Auch könne man nicht zulassen, daß „ein Abzug von den Beiträgen als Dividende und zur Verzinsung von Aktien“ gezahlt werde. Eingeführt wurde dann bekanntlich die Sozialversicherung.

### **Unterschiede zwischen Privat- und Sozialversicherung**

Worin unterscheiden sich nun Privat- und Sozialversicherung? Aus finanzierungstechnischen Gründen ist in der Privatversicherung Kapitalfundierung erforderlich – wenn sie freiwillig erfolgt oder wenn Versicherungen im Wettbewerb stehen und gegebenenfalls unterschiedliche Leistungen bieten. Nur so können z.B. bei ausbleibenden neuen Kunden die Versicherungsansprüche befriedigt werden. In der obligatorischen Sozialversicherung (vor allem bei einheitlichem Leistungskatalog) ist dies nicht erforderlich. Hier kann die Umlagefinanzierung praktiziert werden.

Allerdings kann auch in der Sozialversicherung Kapitalansammlung erfolgen, was in der gesetzlichen Rentenversicherung bis in die 50er Jahre des vorigen Jahrhunderts als Konzept dominierte, wenngleich sich dies in der Realität infolge von Inflationen, Wirtschaftskrisen und Kriegen als nicht tragfähig herausstellte. Dennoch wurde Kapitalansammlung in der Sozialversicherung immer wieder gefordert (so zur „Untertunnelung des Rentenberges“), aber inzwischen aus guten Gründen – „Kasse macht sinnlich“ – zumindest für die gesetzliche Rentenversicherung kaum noch befürwortet. Gleichwohl wird dieser Weg nun für die Pensionsverpflichtungen der öffentlichen Gebietskörperschaften verfolgt. Erinnerung sei in diesem Zusammenhang an den Ausspruch des Ökonomen Joseph Schumpeter, eher lege ein Hund einen Wurstvorrat an als ein Politiker eine Rücklage, zumindest längerfristig. Bestätigt wird dies eindrucksvoll durch die politischen

Entscheidungen zur gesetzlichen Rentenversicherung, wo die Rücklage, die dort zum Ausgleich saisonaler Schwankungen in den Einnahmen wie auch im Falle einer Fehleinschätzung der ökonomischen Entwicklung bei der Festlegung des Beitragssatzes erforderlich ist, immer weiter reduziert wurde und inzwischen völlig unzureichend ist. Es klingt geradezu wie Ironie, daß dies nun auch noch als „Nachhaltigkeitsrücklage“ bezeichnet wird. Diese politisch geschaffene prekäre Finanzsituation ist ein maßgeblicher Grund dafür, daß die gesetzliche Rentenversicherung geradezu permanent in die öffentliche Diskussion gerät. Dies trägt mit zu einer Vertrauenskrise bei, kommt aber durchaus den Interessen derjenigen entgegen, die eine immer weitere Verlagerung zur Privatvorsorge anstreben.

Ein weiterer Unterschied zwischen – wohlgemerkt – freiwilliger Privatversicherung und Sozialversicherung ist die Berücksichtigung unterschiedlicher Risiken von Personengruppen in der Tarifgestaltung (z.B. nach Geschlecht, Alter, Tätigkeit), was – mit Ausnahme der Unfallversicherung – in der deutschen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung nicht erfolgt. Damit werden in der Sozialversicherung neben dem – auch in der Privatversicherung realisierten – versicherungstechnischen Risikoausgleich zusätzliche Ausgleichselemente wirksam<sup>4</sup>.

In der Privatversicherung werden risikoorientierte Prämien erhoben. Sie sind unabhängig vom Einkommen, im Unterschied zu den einkommensabhängigen Sozialversicherungsbeiträgen. Einkommensunabhängige Beiträge könnten aber auch in die Sozialversicherung Eingang finden, wie die Diskussion über einheitlich hohe „Kopfbeiträge“ in der gesetzlichen Krankenversicherung zeigt (auch als Kopfpauschalen oder Gesundheitsprämien bezeichnet). Andererseits kann auch in der Sozialversicherung in den Zweigen, wo es um Geldleistungen geht, wie in der Privatversicherung ein hohes Maß an Äquivalenz zwischen Höhe des Beitrags bzw. der Prämie und der Höhe der Leistung realisiert werden. Bei einer engen Beitrags-Leistungs-Beziehung hat auch in der umlagefinanzierten Sozialversicherung der Beitrag für den Versicherten den Charakter der Eigenvorsorge. Dieser Begriff wird aber in der politischen wie auch wissenschaftlichen Diskussion bewußt und gezielt für die kapitalfundierte Privatvorsorge „reserviert“<sup>5</sup>. Auch mit Begriffen wird Politik gemacht. Eigenvorsorge ist also realisierbar unabhängig davon, welches Finanzierungsverfahren

<sup>4</sup> Für die gesetzliche Rentenversicherung siehe z.B. Susanne Heide l, Brigitte Loose: Das „Soziale“ in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Die Angestelltenversicherung, 51 (2004), S. 221-226.

(also Umlagefinanzierung oder Kapitalfundierung) zur Anwendung kommt<sup>5</sup>.

Darüber hinaus werden in die Sozialversicherung vielfach – z.B. zugunsten von Familien – gezielt interpersonelle Umverteilungselemente integriert („sozialer Ausgleich“). Allerdings sollten diese sachadäquat aus allgemeinen Haushaltsmitteln (Steuern) finanziert werden, wie es zum Teil in der Rentenversicherung erfolgt, jedoch bisher in der Kranken- und Pflegeversicherung weitgehend fehlt. Würde man private Vorsorge zur Pflicht machen, dann wird schnell deutlich, daß die Unterschiede zwischen obligatorischer Privatversicherung und obligatorischer Sozialversicherung auch in dieser Hinsicht möglicherweise gar nicht mehr groß sind, da der Staat durch die Ausgestaltung des Obligatoriums auch über die Privatversicherung z.B. vieles an „sozialem Ausgleich“ analog zur Sozialversicherung realisieren könnte (einschließlich der Finanzierung aus Steuermitteln für bestimmte Leistungen, die in der Privatversicherung abgewickelt werden).

Die deutsche private Pflegepflichtversicherung liefert ein Beispiel dafür, daß Privatversicherung als Instrument der Sozialpolitik eingesetzt werden kann. Ein aktuelles weiteres Beispiel: Soll man unterschiedliche Risiken von Männern und Frauen (Lebenserwartung, Krankheitshäufigkeit) durch unterschiedliche Tarife berücksichtigen oder durch Unisex-Tarife<sup>7</sup>? Einen Vorgeschmack darauf finden wir nun bei der staatlich geförderten Riester-Rente, wo neuerdings geschlechtsunabhängige Tarife vorgeschrieben sind. Gleichermaßen könnten weitere Differenzierungen (z.B. nach dem Gesundheitszustand) bei der Tarifierung untersagt werden. Die Vorgabe von Unisex-Tarifen bei Riester-Produkten könnte ein Vorbote für eine künftige obligatorische Ausgestaltung privater Vorsorge sein.

In der Diskussion werden aber in der Regel (meist sogar nur implizit) obligatorische umlagefinanzierte Sozialversicherung und freiwillige kapitalfundierte Privatversicherung verglichen. Das ist aber eine einge-

schränkte Perspektive. Wenn die Privatversicherung zumindest zum Teil die Sozialversicherung ersetzen soll – das ist ja z.B. in der Alterssicherung erklärtes Ziel –, so stellt sich die Frage, ob die in der Sozialversicherung nun an Bedeutung verlierenden Ausgleichsmechanismen (so zwischen Männern und Frauen, zwischen Kinderlosen und Kinderhabenden) an anderer Stelle realisiert werden sollen. Dies kann durch den allgemeinen Staatshaushalt erfolgen. Aber es könnten gegebenenfalls auch obligatorische private Einrichtungen in Frage kommen. Es geht also darum, welche Zielsetzungen in einer Gesellschaft verfolgt werden und wie bzw. wo sie realisiert werden sollen.

Man sieht, daß in der Diskussion zwar vieles als Unterschied zwischen Sozial- und Privatversicherung dargestellt wird, was jedoch von deren jeweiliger Ausgestaltung abhängig ist und nicht primär davon, ob es durch einen privaten oder öffentlichen Träger durchgeführt wird.

### **Lohnkosteneffekte der Sozialbeiträge und sachadäquate Finanzierung**

Ein zentrales Motiv in der aktuellen Reformdebatte ist die Senkung bzw. Begrenzung der Arbeitgeberbeiträge als Teil der Lohnkosten<sup>8</sup>. Alle Sozialversicherungsbeiträge tragen (im produzierenden Gewerbe) zu den gesamten Lohnkosten etwa mit einem Sechstel bei. Angesichts des intensivierten ökonomischen Wettbewerbs wird darauf verwiesen, daß die Möglichkeiten zur Überwälzung von Kosten sehr begrenzt und folglich mit Lohnkostensteigerungen negative Wettbewerbs- und Beschäftigungseffekte verbunden seien. Die ökonomische Bedeutung steigender Beiträge für die Lohnkostenentwicklung wird allerdings in der Diskussion häufig überzogen dargestellt. Zur Begründung folgendes Beispiel: Geht man von einer Steigerung der Sozialbeiträge in dem Ausmaß aus, wie es die von der Bundesregierung eingesetzte „Nachhaltigkeitskommission“ unterstellt hatte für den Fall ohne die seit 2000 ergriffenen beitragsbegrenzenden Maßnahmen, so kann man fragen, um wieviel die Lohnsteigerungen schwächer ausfallen müßten, um den lohnkostensteigernden Effekt höherer Arbeitgeberbeiträge zu kompensieren. Erforderlich wäre eine

<sup>5</sup> So sprach z.B. Bundeskanzler Schröder in seiner Regierungserklärung am 17.3.2005 davon, daß „das Verhältnis zwischen solidarischer Umlagefinanzierung und der eigenen Vorsorge zugunsten der eigenen Vorsorge verändert“ wurde. Abgedruckt in: Das Parlament, Nr. 12, 21.3.2005, S. 19 (Hervorhebungen nicht im Original).

<sup>6</sup> Dies zeigt sich auch deutlich in den neuen umlagefinanzierten Rentenversicherungssystemen in Schweden, Polen oder Lettland, wo die absolute Höhe der Beitragszahlung – je nach Verzinsung und sonstigen Rahmenbedingungen – zu einer späteren (in der Höhe allerdings zuvor nicht definierten) Leistung wird, wie dies auch in einem kapitalfundierte System erfolgt.

<sup>7</sup> Zu verfassungsrechtlichen Bedenken siehe Helge Sodan: „Unisex-Tarife“ – Gleichbehandlung von Männern und Frauen im privatrechtlichen Versicherungswesen, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 93. Bd. (2004), S. 539-558.

<sup>8</sup> So bezeichnete auch Bundespräsident Köhler die „zu hohen Lohnnebenkosten“ als „Kernproblem“. „Sie haben Arbeit in Deutschland so teuer gemacht, dass viele Menschen kaum noch eine Chance auf einen Arbeitsplatz haben ... Am wirkungsvollsten wäre es, die Kosten der sozialen Sicherung völlig vom Arbeitsverhältnis abzukoppeln.“ Horst Köhler in seinem Vortrag auf dem 2. Arbeitgeberforum Wirtschaft und Gesellschaft der BDA am 15.3.2005, S. 8. Und auf die Frage, wo denn „unsere ökonomischen Probleme liegen“, antwortete Kanzler Schröder: „Ohne Zweifel bei den hohen Lohnzuwachskosten.“, Interview in: Süddeutsche Zeitung vom 9.9.2005, S. 6.

verringerte Steigerung der Bruttolöhne von im Durchschnitt 0,07% p.a. im Zeitraum bis 2030. Das heißt, statt einer Bruttolohnsteigerung von 2% würde eine Steigerung um 1,93% den Effekt steigender Sozialbeiträge für die Lohnkostenentwicklung ausgleichen. Berücksichtigt man, in welchem Umfang in jüngster Zeit z.B. durch die Reduzierung von Einmalzahlungen – wie Weihnachts- und Urlaubsgeld – Einfluß auf die Lohnkostenentwicklung genommen wurde<sup>9</sup>, dann erkennt man, daß die Höhe der Arbeitgeberbeiträge in der öffentlichen Diskussion primär als Hebel zur Veränderung der Sozialversicherungen dient.

Wenn dem beschäftigungsfeindlichen Aspekt der Arbeitgeberbeiträge solche Bedeutung zugemessen wird, wie in der öffentlichen Diskussion immer wieder betont wird, so hätte man allerdings schon seit langem darauf reagieren können, indem die seit vielen Jahren bekannte „Fehlfinanzierung“ in den Sozialversicherungszweigen durch sachadäquate Finanzierung aus allgemeinen Haushaltsmitteln hätte beseitigt oder reduziert werden können, um die Sozialbeiträge deutlich zu senken. Der Umfang dieser Fehlfinanzierung beträgt bei Kranken- und Rentenversicherung etwa 6 Beitragspunkte, unter Berücksichtigung auch der Bundesagentur für Arbeit etwa 8 Beitragspunkte. Die Arbeitgeberbeiträge hätten also um 4 Beitragspunkte reduziert werden können<sup>10</sup>. Bei sachadäquater Finanzierung der entsprechenden Ausgaben läge man mit etwa 34 Beitragspunkten weit unter der geradezu als magisch angesehenen Zielmarke von 40% für alle Sozialbeiträge. Sowohl aus beschäftigungs- als auch verteilungspolitischen Gründen gehört eine sachadäquate Finanzierung von Aufgaben, die der Sozialversicherung übertragen werden – wenn man diese Aufgaben realisieren, und nicht z.B. in den Staatshaushalt ausgliedern will –, auf die politische Tagesordnung. Die Frage scheint in jüngster Zeit nun zunehmend an Aufmerksamkeit zu gewinnen, wie z.B. die vermehrt vorgetragenen Vorschläge zur Erhöhung der Mehrwertsteuer als Gegenfinanzierung einer Senkung von Sozialbeiträgen zeigen. Inwieweit dies auch zu Entscheidungen führt, bleibt allerdings abzuwarten.

Lange Zeit wurden insbesondere Vorschläge zur Steuerfinanzierung der beitragsfreien Familienmitversicherung in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) vehement abgelehnt. Hier besteht ein Umfinan-

<sup>9</sup> So stiegen im Jahre 2004 die Tarifföhne um rund 2%, während die Durchschnittsentgelte tatsächlich nur um 0,1% zunahmen.

<sup>10</sup> Vgl. Winfried Schmähl: Senkung der Lohnnebenkosten in Deutschland – Optionen und Potentiale, in: Sozialer Fortschritt, 52 (2003), S. 83-90, mit weiteren Verweisen auf Berechnungen wie auch die bisherige Diskussion.

zierungspotential von rund 2½ Beitragspunkten. In der Diskussion wird nun in jüngerer Zeit von verschiedenen Seiten eine Trendwende in der Finanzierung der GKV befürwortet durch Abkoppelung der Finanzierung von den Arbeitsentgelten z.B. durch Kopfbeiträge. Die Finanzierung einer verteilungspolitisch gewollten Entlastung (z.B. für Kinder) soll dann aus Steuermitteln erfolgen. Man könnte aber auch im Rahmen der bestehenden Sozialversicherung durch sachadäquate Finanzierung von Umverteilungsmaßnahmen eine Reduktion der einkommensbezogenen Sozialbeiträge und – z.B. durch Auszahlung des Arbeitgeberanteils – eine Abkoppelung der Arbeitgeberzahlungen von künftigen Änderungen des Beitragssatzes erreichen. Gleiches würde auch für die Pflegeversicherung gelten – wobei dort (was schon wieder weithin vergessen ist) für die Arbeitgeber eine Kompensation der Arbeitgeberbeiträge durch den Wegfall eines Feiertages erfolgte.

Man kann allerdings auch die Frage stellen, ob die sachadäquate Finanzierung durch eine organisatorische Umgestaltung begleitet werden sollte. Die familienorientierten Leistungen bieten dafür ein geeignetes Beispiel, denn sie finden sich in den Sozialversicherungen und im Staatshaushalt (z.B. das Kindergeld). Die Transparenz der Verteilungsvorgänge und die Voraussetzung z.B. für zielgenaues familienpolitisches Handeln würden erhöht, wenn die Finanzierung aller familienorientierten (monetären) Transferzahlungen aus dem Steueraufkommen und z.B. gebündelt über eine Familienkasse erfolgte<sup>11</sup>.

### **Zur These von der Überlegenheit der Kapitalfundierung über die Umlagefinanzierung**

Mit dem Argument der „Generationengerechtigkeit“ und der Notwendigkeit, künftige „Generationen“ nicht übermäßig zu belasten, wurde ein Paradigmenwechsel in der deutschen Alterssicherungspolitik begründet, bei dem unter anderem ein Teil der umlagefinanzierten Alterssicherung durch kapitalfundierte private Formen ersetzt werden soll. Bereits Ende des 19. Jahrhunderts wurde gegen das Umlageverfahren eingewandt, hierdurch „versündige“ man sich gegenüber der Zukunft. Dem entgegnete seinerzeit Bismarck, daß man sich

<sup>11</sup> Vgl. ausführlich hierzu Winfried Schmähl: Zielgenaue und transparente Familienpolitik mit Hilfe einer steuerfinanzierten Familienkasse, in: Jörg Althammer (Hrsg.): Familienpolitik und soziale Sicherung, Berlin u.a.O. 2005, S. 205-224. Die verunglückte Regelung über einen Beitragszuschlag für Kinderlose in der Pflegeversicherung gehörte allerdings im Zuge einer solchen Umgestaltung (aber auch unabhängig davon) abgeschafft. Näheres hierzu in Winfried Schmähl, Heinz Rothgang: Familie und Pflegeversicherung: Verfassungsrechtlicher Handlungsbedarf, Handlungsmöglichkeiten und ein Gestaltungsvorschlag, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 53 (2004), S. 181-191.

bei der Kapitalansammlung gegen die Möglichkeit einer Verbesserung der Situation Älterer in der Gegenwart entscheide, sich also gegen diese „versündige“. Das war nicht nur seinerzeit von Bedeutung.

So scheint die Situation anlässlich der deutschen Vereinigung bereits in Vergessenheit geraten zu sein: Sollte eine Verbesserung der für den Großteil der Bürger der DDR höchst unzulänglichen Alterssicherung auf die Zeit in vielleicht 20 bis 40 Jahren aufgeschoben werden, um anstelle der Umlagefinanzierung dort erst Kapitalansammlung zur Finanzierung später höherer Renten zu betreiben? Keiner der Akteure, die vehement zugunsten von Privatisierung und Kapitalfundierung eintreten, schlug dies seinerzeit vor. Dennoch wird bei der Klage über die Höhe der Beiträge schnell darüber hinweggegangen, daß als Folge der in Ostdeutschland im Durchschnitt noch schlechteren Arbeitsmarktsituation und als Folge der politischen Entscheidung für einen Finanzausgleich zwischen West- und Ostdeutschland der West-Ost-Transfer in der Rentenversicherung einen um etwa 1,6 Beitragspunkte höheren Beitragssatz zur Folge hat (er läge also sonst bei rund 18%). Man kann nicht das eine wollen – Verbesserung der Alterssicherung auch in Ostdeutschland –, aber später die Finanzierungsfolgen dem Umlageverfahren anlasten.

Kaum noch hinterfragt wird die Aussage, daß umlagefinanzierte Sicherungssysteme im Unterschied zu kapitalfundierte negative Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung haben. Angesichts eines steigenden Anteils Älterer an der Gesamtbevölkerung müsse der sonst damit einhergehenden quantitativen Ausweitung der Umlagefinanzierung entgegengewirkt werden durch den zumindest partiellen Übergang zu kapitalfundierte Formen der Absicherung insbesondere in der Alterssicherung und in der Pflegeversicherung. Dadurch – so eine vielfach in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur vertretene Position – werde die gesamtwirtschaftliche Ersparnis erhöht, damit auch das Volumen (inflationfrei finanzierbarer) Investitionen gesteigert und hierdurch das Niveau der gesamtwirtschaftlichen Produktion und/oder die Rate des Wirtschaftswachstums erhöht. Die in der Regel zur Ableitung solch positiver gesamtwirtschaftlicher Wirkungen herangezogenen theoretischen Begründungen halten allerdings der empirischen Überprüfung kaum stand. Inzwischen – nachdem in Deutschland im Rahmen der jüngsten Reformentscheidungen die Weichen in Richtung einer Ausdehnung kapitalfundierter Alterssicherung gestellt wurden und auch die Börsenentwicklung manche Er-

nüchterung brachte – ist die Argumentation über die Vorteilhaftigkeit der Kapitalfundierung zumindest moderater geworden. Selbst die Weltbank ist inzwischen vorsichtiger in der Beurteilung möglicher positiver Wachstumseffekte durch den Übergang zu mehr Kapitalfundierung<sup>12</sup>.

So wird mittlerweile auch akzeptiert, daß nicht nur umlagefinanzierte, sondern auch kapitalfundierte Systeme von politischen Risiken betroffen werden können wie auch von der demographischen Entwicklung<sup>13</sup>. Letzteres wird jedoch häufig dann nicht mehr beachtet, wenn durch Modellberechnungen gezeigt werden soll, daß die „Rendite“ in kapitalfundierte Verfahren höher ist als bei der Umlagefinanzierung, Kapitalfundierung folglich für den einzelnen vorteilhafter sei. So wird z.B. in Berechnungen der Nachhaltigkeitskommission – die dann vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung übernommen wurden – ein Renditerückgang im Umlageverfahren aufgrund des sich verändernden Zahlenverhältnisses zwischen Rentnern und Beitragszahlern ausgewiesen, während für die kapitalfundierte private Alterssicherung unbeschadet der demographischen Veränderungen stets mit einem konstanten Zinssatz gerechnet wird<sup>14</sup>.

Renditevergleiche gehen zudem in der Regel bei der umlagefinanzierte gesetzlichen Rentenversicherung von Leistungen bei Erwerbsminderung, für Rehabilitation und Alterssicherung aus, während bei der Privatvorsorge nur die Alterssicherung berücksichtigt wird. Zudem blenden reine Renditevergleiche – selbst wenn die unterschiedlichen Kosten anhand von Nettoerträgen berücksichtigt würden – Wichtiges aus, so die unterschiedlichen Risiken. Mit kapitalfundierte Systemen sind zusätzliche Risiken verbunden, die – wie das Anlagerisiko – im Unterschied zur umlagefinanzierte Sozialversicherung nicht alle Versicherten relativ

<sup>12</sup> Dies macht ein Vergleich der Ausführungen in dem 2005 vorgelegten (Weltbank-) Bericht von Robert Holzmann, Richard Hinz: Old-Age Income Support in the Twenty-first Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform (Web Version, 18. February 2005) mit denen in der einflußreichen Veröffentlichung der World Bank: Averting the Old-Age Crisis, New York 1994, deutlich.

<sup>13</sup> Vgl. u.a. Hans-Jürgen Krupp, Joachim Weeber: Risiken der Alterssicherung: Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren im Vergleich, in: Hans-Christian Mager u.a. (Hrsg.): Private Versicherung und Soziale Sicherung, Marburg 2001, S. 185-202.

<sup>14</sup> Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Hrsg.): Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme – Bericht der Kommission –, Berlin 2003, S. 109. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2003/2004, Wiesbaden 2003. Kritisch auch zu der in der ökonomischen Literatur postulierten höheren Rendite privater Altersvorsorge im Vergleich zu Umlagefinanzierung Peter R. Orszag, Joseph E. Stiglitz, a.a.O.

gleich treffen. Inzwischen weist sogar die Europäische Zentralbank (EZB) auf unter Umständen erhebliche Risiken zunehmender Kapitalfundierung für die monetäre Entwicklung hin<sup>15</sup>. Allgemein sind beträchtliche Auswirkungen auf Finanzmärkte zu erwarten bei einer – auch international gleichgerichteten – Entwicklung hin zu mehr Kapitalfundierung<sup>16</sup>.

Zu den Risiken gehört die im Zeitablauf größere Volatilität der Erträge in kapitalfundierte Systemen wie auch die Tatsache, daß dort Renditen je nach Anlagestrategie, Höhe der Vorsorgeaufwendungen und damit verbundenen Kosten weitaus mehr streuen als in umlagefinanzierten Systemen. Das heißt, es kommt auch zu zum Teil beträchtlichen Unterschieden innerhalb von Kohorten (Geburtsjahrgängen) – also zwischen Männern und Frauen, Alleinstehenden und Verheirateten, zwischen Versicherten mit Kindern und ohne Kinder. In der öffentlichen Diskussion wurde der Blick dagegen vor allem auf Unterschiede zwischen Kohorten gelenkt und postuliert, daß der (partielle) Übergang zu kapitalfundierter Alterssicherung im Interesse von (mehr) „Generationengerechtigkeit“ erforderlich sei<sup>17</sup>. Eine (Teil-)Privatisierung bringt aber Gewinner und Verlierer mit sich. Eindeutige Gewinner sind die Anbieter von Finanzdienstleistungen<sup>18</sup>.

#### **Ein aktueller Anwendungsfall: Paradigmen- und Systemwechsel in der Alterssicherung**

Wir haben in Deutschland ein aktuelles Beispiel, welche Folgen ein – zumindest partieller – Ersatz der Sozialversicherung durch private Vorsorge mit sich bringt: die Alterssicherung. Dabei zeigt sich,

- daß über lange Zeit durch die Reformen seit dem Jahre 2000 die Alterssicherung für die Bürger teurer wird,
- daß zum Teil problematische Verteilungseffekte eintreten, unter anderem Mitnahmeeffekte bei steuerfinanzierter Förderung privater Vorsorge, während auch diejenigen, die die Förderung nicht in Anspruch

nehmen oder nehmen können, an deren Finanzierung beteiligt sind,

- daß die Einkommensungleichheit im Alter zunehmen wird und
- auch die Gefahr wieder steigender Altersarmut damit verbunden ist.

Das gegenwärtige Rentenversicherungssystem mit einer bislang noch engen Beziehung zwischen Beitrag und Rente dürfte angesichts einer drastischen Niveau-reduktion seine Akzeptanz und Legitimation verlieren, auf zunehmende Abgabenwiderstände stoßen und könnte möglicherweise angesichts seines dann nur noch geringen Leistungsniveaus mit der bereits eingeführten „bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter“, die keine Vorleistungen voraussetzt und nach Bedürftigkeitsprüfung gezahlt wird, verschmolzen werden.

Um die Ausgabenentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) zu bremsen, wurden zwei manipulationsanfällige Elemente in die Rentenformel eingebaut, ein steigender „Altersvorsorgeanteil“ (ein politisch vorgegebener Prozentsatz potentiell geförderter Privatvorsorge) und ein „Nachhaltigkeitsfaktor“, der trotz aller inhaltlichen Verbrämung ein reiner Steuerungsfaktor ist, um rechnerisch den politisch vorgegebenen Beitragssatz in der GRV (2020 nicht über 20, 2030 nicht über 22%) zu erreichen.

An die Stelle eines Leistungsziels in der GRV ist inzwischen ein Beitragsziel getreten. Dies gewinnt auch in der „betrieblichen Alterssicherung“ zunehmend an Bedeutung. Zwar werden öffentliche Haushalte und Arbeitgeber durch die Maßnahmen per saldo entlastet, die Privathaushalte jedoch insgesamt (durch Rentenversicherungsbeitrag und Privatvorsorge) zusätzlich belastet, und zwar in höherem Maße als ohne diese Reformen.

Mit den inzwischen beschlossenen Reformen sind weitreichende Verteilungswirkungen verbunden<sup>19</sup>. Wären die Maßnahmen, die stufenweise ihre Wirkung entfalten sollen, bereits heute voll wirksam, so würde z.B. eine Rente der gesetzlichen Rentenversicherung von derzeit 1000 Euro nur noch etwa 750 Euro betragen, also ein Viertel weniger<sup>20</sup>.

<sup>15</sup> Europäische Zentralbank: Monatsbericht Juni 2005, S. 19-21.

<sup>16</sup> Dazu Winfried Schmähl: Comment, in: Horst Siebert (Hrsg.): Redesigning Social Security, Tübingen 1998, S. 193 f.

<sup>17</sup> Kritisch hierzu Winfried Schmähl: „Generationengerechtigkeit“ als Begründung für eine Strategie „nachhaltiger“ Alterssicherung in Deutschland, in: Gerhard Huber, Hagen Krämer, Heinz D. Kurz (Hrsg.): Einkommensverteilung, technischer Fortschritt und struktureller Wandel, Marburg 2005, S. 441-459. Zudem ist darauf hinzuweisen, daß in der Regel höhere Renditen mit einem höheren Risiko verbunden sind. Beim Vergleich kommt es entscheidend auf die Höhe der risikoadjustierten Nettorenditen (nach Kosten und Steuern) an.

<sup>18</sup> Zu den Gewinnern gehören insbesondere die Manager von privaten Investmentfonds, so Joseph Stiglitz: Securing Social Security for the Future, in: The Economists' Voice, Vol. 2, Issue 1/2005, S. 6.

<sup>19</sup> Holger Viebrock, Ralf K. Himmelreicher, Winfried Schmähl: Private Vorsorge statt gesetzlicher Rente: Wer gewinnt, wer verliert?, Beiträge zur Sozial- und Verteilungspolitik (3), herausgegeben von Winfried Schmähl, Münster u.a.O. 2004.

<sup>20</sup> War durch das 1989 beschlossene „Rentenreformgesetz 1992“ für eine „Eckrente“ (basierend z.B. auf 45 Versicherungsjahren und Durchschnittsverdienst) als Ziel 70% des jeweiligen durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts festgelegt, so zielen die jetzt beschlossenen Maßnahmen auf ein Niveau von 52% im Jahre 2030.

Geht man davon aus, daß zur Armutsvermeidung – wie heute – eine Rente in Höhe von rund 40% des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts angemessen ist, dann brauchte ein Durchschnittsverdiener künftig nicht nur – wie heute – etwa 26 Beitragsjahre, sondern rund 35 Beitragsjahre, um eine Rente in Höhe dieser „Armutsgrenze“ zu erhalten. Verdient jemand unterdurchschnittlich, z.B. 80% des Durchschnittsentgelts, so sind rund 44 Beitragsjahre für eine armutsvermeidende Rente erforderlich.

Wenn folglich für einen Großteil der Versicherten selbst nach langer Versicherungsdauer (auch angesichts einer prekären Arbeitsmarktlage) der durch Beiträge erwerbbarer Rentenanspruch kaum so hoch wird, daß er spürbar die Armutsgrenze übersteigt, dann verliert eine beitragsfinanzierte Rentenversicherung ihre Legitimation<sup>21</sup>. Wenn der Vorsitzende des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erklärt, weitere Einschnitte dürften nicht erfolgen, weil dann die Legitimation der GRV gefährdet sei<sup>22</sup>, so wird damit verschleiert, daß dies bereits mit den jetzt beschlossenen Maßnahmen der Fall ist.

Da im unteren Einkommensbereich auch die Sparfähigkeit sehr begrenzt ist, ist eine steigende Gefahr von Altersarmut vorgezeichnet. Und wenn zur Armutsvermeidung eine „bedarfsorientierte Grundsicherung“ – steuerfinanziert und ohne Vorleistung – erhältlich ist, dann sind negative Auswirkungen nicht nur auf die Arbeitsbereitschaft, sondern vor allem auch auf die Vorsorgebereitschaft zu erwarten.

Während Rentner und rentennahe Jahrgänge die Einbußen bei der GRV als Folge der Reformentscheidungen durch Privatvorsorge nicht oder kaum mehr kompensieren können, wird gerade für jüngere Jahrgänge die Vorteilhaftigkeit der Neuausrichtung der Alterssicherung betont. Doch zeigt sich selbst bei optimistischen Annahmen (z.B. durchgängige Erwerbsbeteiligung, volle Ausschöpfung der Förderung und Verwendung ökonomischer Annahmen wie im Bericht der „Nachhaltigkeitskommission“), daß die Nettoalterseinkünfte vielfach in ihrem Realwert absolut niedriger sein werden als ohne die beschlossenen Reformmaßnahmen. Dazu tragen auch die höhere Besteuerung von Alterseinkünften und ein während der Rentnerphase unveränderter Renten-Freibetrag bei sowie die Tatsache, daß Privatrenten (bislang) in der Regel im

Unterschied zu Renten aus der GRV nicht dynamisch sind. Damit kann sich während der Rentenlaufzeit ein zunehmendes Zurückbleiben der Alterseinkünfte im Vergleich zur allgemeinen Einkommensentwicklung ergeben. Dabei ist zu beachten, daß im Alter der Einkommensbedarf für Ausgaben bei Krankheit und Pflegebedürftigkeit steigt, während demgegenüber die Alterseinkünfte stagnieren oder sogar sinken.

Wird die freiwillige Privatvorsorge (einschließlich betrieblicher Alterssicherung) als unzureichend angesehen, so wird das Thema Obligatorium – ob gesetzlich oder tarifvertraglich realisiert – Diskussionsthema werden. Pläne dazu wurden ja schon mehrfach erwogen. Käme es zu einem gesetzlichen Obligatorium, dann entfielen die Notwendigkeit einer steuerfinanzierten Förderung als Anreiz während der Erwerbsphase. Es läge dann nahe, erst bei Rentenbeginn (gegebenenfalls unter Berücksichtigung des Privatvorsorgeanteils der Alterseinkünfte) die Frage einer Aufstockung von Alterseinkünften – nach einer Bedürftigkeitsprüfung – zu entscheiden. Ob dann allerdings noch eine beitragsfinanzierte gesetzliche Rentenversicherung neben einer bedarfsgeprüften Alterssicherung bestehen bliebe oder beide miteinander verschmolzen würden, ist eine nicht unplausible Frage. Sie macht zugleich deutlich, wohin der jetzt eingeschlagene Weg führen könnte – kündigte doch Bundeskanzler Schröder schon 1998 in seiner ersten Regierungserklärung an, man werde Sozialleistungen künftig mehr auf die Bedürftigen konzentrieren.

Das Rentenversicherungssystem würde damit seine Funktion zur Verstetigung der Einkommens- und Konsummöglichkeiten im Lebensablauf verlieren und primär zu einem Instrument der Vermeidung von Armut werden. Dies war die Ausgangssituation der Sozialversicherung Ende des 19. Jahrhunderts, die inzwischen – nicht zuletzt auch durch die Leistungen der umlagefinanzierten Rentenversicherung – überwunden war<sup>23</sup>. Mit der jetzt politisch eingeleiteten „Modernisierungsstrategie“ wurde faktisch der Weg zurück ins 19. Jahrhundert eingeschlagen.

Über Risiken und Nebenwirkungen des Paradigmenwechsels in der deutschen Alterssicherungspolitik wurden die Bürger nicht aufgeklärt. Dazu sind Politiker leider nicht verpflichtet, zumal sie die Entwicklung als „unumkehrbar“ und „alternativlos“ bezeichneten. Dies war und ist allerdings unzutreffend.

<sup>21</sup> Dabei ist zu beachten, in welchen Umfang überhaupt Ansprüche erworben werden können, auch angesichts hoher und langandauernder Arbeitslosigkeit.

<sup>22</sup> So wird B. Rürup im Tagesspiegel vom 16.6.2005 zitiert.

<sup>23</sup> So betrug 2002 der Anteil der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt in der Sozialhilfe bei 65jährigen und Älteren 1,3%, während er im Durchschnitt für alle Altersgruppen 3,3% erreichte.

Es stellt sich die grundsätzliche Frage, ob man die jetzt eingeleitete Entwicklung akzeptiert, indem man sagt, es dürften zwar nicht noch weitergehende Einschnitte erfolgen – womit allerdings die Aushöhlung und Funktionsdemontage der GRV akzeptiert wird –, oder ob man eine Alternative formuliert – auch wenn das dem Zeitgeist, der inzwischen geradezu uniformierten veröffentlichten Meinung und den Interessen vieler Akteure zuwiderläuft.

### Alternative Maßnahmen

Die gegenwärtig sich abzeichnende Entwicklung ist weder unumkehrbar, noch alternativlos. Exemplarisch sei hier eine Alternative skizziert. Sie geht von der Zielvorstellung aus, daß die gesetzliche Rentenversicherung bei längerer Versicherungsdauer weiterhin ein Leistungsniveau beibehalten soll, das deutlich über die steuerfinanzierte bedarfs- oder bedürftigkeitsgeprüfte armutsvermeidende Mindestsicherung hinausreicht, was bei der jetzigen politischen Strategie nicht der Fall ist.

Zu den dabei erforderlichen Maßnahmen wird hier nur auf wenige Punkte hingewiesen:

- Bedarfsgeprüfte Hinterbliebenenrenten (mit Einkommensanrechnung) wären sachadäquat aus dem Staatshaushalt zu finanzieren, was – verbleibt dies als Aufgabe in der gesetzlichen Rentenversicherung – eine deutliche Reduktion des Beitragssatzes ermöglicht, und zwar gegenwärtig um 3½ Beitragspunkte.
- Eine allmähliche Anhebung der Altersgrenze für den abschlagfreien Bezug einer Altersrente im Zuge der steigenden (ferneren) Lebenserwartung, denn eine höhere Lebenserwartung bedeutet bei unverändertem Alter des Rentenbeginns eine Leistungsausweitung. Angesichts des im Vergleich zum gegenwärtigen Recht jedoch dann höheren Leistungsniveaus in der GRV führt dies nicht (wie im Falle der jetzigen Strategie) dazu, daß ein beträchtlicher Teil der Versicherten wegen der Gefahr der Verarmung im Alter zur Weiterarbeit gezwungen wäre. Eine solche Anhebung erfordert allerdings eine Reihe flankierender Maßnahmen, wie neben anderen die vermehrte Weiterqualifizierung älterer Beschäftigter und erhöhte Flexibilität beim Übergang von der Erwerbs- in die Nacherwerbsphase. Die jetzt anzukündigende Maßnahme, aber deren Wirksamwerden unter der Bedingung einer veränderten Arbeitsmarktlage, ermöglicht Arbeitnehmern wie Arbeitgebern eine frühzeitige Orientierung und gegebenenfalls Anpassung an sich verändernde Bedingungen.

Insgesamt würde dadurch der erforderliche Beitragssatz in der GRV – trotz des höheren Leistungsniveaus – kaum stärker steigen, als er jetzt als politische Zielvorgabe festgelegt wurde.

Im Unterschied zur jetzigen Strategie würde aber der Tendenz zu einer immer ungleicheren Einkommensverteilung im Alter und der Gefahr einer wieder steigenden Altersarmut entgegengewirkt. Die private und betriebliche Altersvorsorge würde weiterhin den Charakter einer Ergänzung zur GRV behalten und nicht – wie jetzt intendiert – zu einem (zumindest partiellen) Ersatz für diese werden. Der insgesamt erforderliche Vorsorgeaufwand der Versicherten für gesetzliche und private Vorsorge würde für längere Zeit wegen niedriger Übergangskosten geringer sein als nach der gegenwärtigen Strategie.

Darüber hinaus könnte ergänzend vorgesehen werden, daß alle Selbständigen, die keinem anderen obligatorischen Alterssicherungssystem angehören, in die GRV einbezogen werden – allerdings nicht zum Zwecke einer Verbesserung der Finanzlage der GRV, sondern um bei bestimmten Personengruppen die Gefahr von Altersarmut zu vermeiden<sup>24</sup>.

Die künftige Rolle der Sozialversicherung hängt somit entscheidend davon ab, welche politischen Ziele sich in der Sozial-, Finanz- und Wirtschaftspolitik durchsetzen und welche Rolle dabei den öffentlichen Einrichtungen zukommen soll. Die lange praktizierte Strategie einer Komplementarität von Sozial- und Privatversicherung scheint Vorteile zu bieten gegenüber der jetzt favorisierten Strategie des Ersetzens der Sozialversicherung durch die Privatvorsorge, wie sie zumindest in der Alterssicherung inzwischen erklärtes politisches Ziel ist. Allerdings ist dabei wichtig, daß die Sozialversicherungen auf Kernaufgaben konzentriert und nicht mit allen möglichen weiteren Aufgaben überfrachtet werden, eine sachadäquate Finanzierung der über die Sozialversicherungen abgewickelten Aufgaben erfolgt und für die Versicherten ein hohes Maß an Transparenz und Information über Zusammenhänge und Wirkungen geschaffen wird. Dies könnte dazu beitragen, das aus vielerlei Gründen – nicht zuletzt auch durch politisches Handeln – stark beschädigte Vertrauen in die Sozialversicherung schrittweise zurückzugewinnen.

<sup>24</sup> Näheres hierzu in Uwe Fachinger, Angelika Oelschläger, Winfried Schmäh: Alterssicherung von Selbständigen – Bestandsaufnahme und Reformoptionen, Beiträge zur Sozial- und Verteilungspolitik (2), herausgegeben von Winfried Schmäh, Münster u.a.O. 2004.