

Fachinger, Uwe

Article — Published Version

Verkannte Gefahr: erodierende Finanzierungsbasis der sozialen Sicherung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Fachinger, Uwe (2007) : Verkannte Gefahr: erodierende Finanzierungsbasis der sozialen Sicherung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 87, Iss. 8, pp. 529-536,
<https://doi.org/10.1007/s10273-007-0686-1>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42822>

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.

Verkannte Gefahr: Erodierende Finanzierungsbasis der sozialen Sicherung

Neue Erwerbsformen spielen eine wachsende Rolle auf dem Arbeitsmarkt. Wie hat sich die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung entwickelt? Welche Bedeutung kommt der selbständigen Erwerbstätigkeit zu? Wie wirkt sich die Änderung der Erwerbstätigenstruktur auf die einzelnen Bereiche der sozialen Sicherung aus? Welche Probleme werden sich zukünftig durch diese Entwicklung ergeben?

In den letzten Jahren hat sich die Struktur der Erwerbstätigen erheblich verändert. Diese Änderungen des Arbeitsmarktes können zum einen auf die weitere Ausweitung des Dienstleistungssektors und damit der Tertiarisierung der Wirtschaft zurückgeführt werden.¹ Zum anderen sind zahlreiche „neue“ Erwerbsformen entstanden, die politisch gewollt und finanziell gefördert werden. Ausgangspunkt dieser Politik war die Feststellung mutmaßlicher gesamtwirtschaftlicher Unzulänglichkeiten² – wie zu geringes Wirtschaftswachstum, eine mangelnde internationale Wettbewerbsfähigkeit, unzulängliche Maßnahmen hinsichtlich der

Globalisierung der wirtschaftlichen Entwicklung³ oder die zu hohe Arbeitslosigkeit –, die durch zahlreiche wirtschafts-, fiskal-, arbeitsmarkt- und sozialpolitische Maßnahmen behoben werden sollten.⁴

* Der Beitrag basiert auf einem Vortrag, der auf der Tagung „Die demographische Täuschung: Bevölkerungswandel als Vorwand für eine Politik der Verarmung“ des Sozialverbands VdK Bayern am 22. März 2007 in Tutzing gehalten wurde. Ich danke Herrn Prof. Göschel und Herrn Prof. Schmähl für kritisch-konstruktive Anmerkungen.

¹ Siehe hierzu ausführlicher Dieter Bögenhold, Uwe Fachinger: Renaissance of Entrepreneurship? Some Remarks and Empirical Evidence for Germany, ZeS-Arbeitspapier 2/2006, Bremen 2006.

² Einige dieser sogenannten Missstände wurden in der wirtschaftspolitischen Diskussion immer wieder angesprochen, ohne dass bisher eindeutige Belege für ihre Existenz vorgelegt wurden. Zu verweisen ist hier beispielsweise auf den enormen Exportüberschuss der deutschen Wirtschaft, der zumindest Zweifel an der mangelnden internationalen Wettbewerbsfähigkeit aufkommen lässt.

Prof. Dr. Uwe Fachinger, 50, lehrt Ökonomie und demographischen Wandel am Institut für Gerontologie (IfG) der Hochschule Vechta-Universität.

Mit der gezielten politischen Steuerung des Wirtschaftsgeschehens wurde eine Reduzierung der Staatsquote bzw. -verschuldung⁵ und der Lohnkosten der Unternehmen erreicht. In diesem Zusammenhang kam es zu einer Liberalisierung des Arbeitsmarktes, die mit ein Auslöser für die strukturellen Änderungen war. Zusätzlich zur Behebung der Wirtschaftsprobleme sollten die Maßnahmen aber auch die sich durch die projektierte demographische Entwicklung ergebenden Belastungen des Staates und der Unternehmen vorbeugend „prophylaktisch“ reduzieren.

Bemerkenswerterweise fehlen in der obigen Auflistung sozial- und verteilungspolitische Aspekte nahezu vollständig. Dieses ist symptomatisch für die Agenda der politischen Akteure, in der distributive Wirkungen zumindest nach außen hin – mit Ausnahme des Schlagwortes „Generationengerechtigkeit“⁶ – unbeachtet bleiben. Von daher ist es nicht weiter verwunderlich, dass durch die Konzentration auf die aufgeführten Punkte viele damit in enger Verbindung stehende Aspekte der sozialen Absicherung nicht beachtet wurden.

Betrachtet man beispielsweise die Maßnahmen zur Reduzierung der Arbeitslosenzahlen, so wird deutlich, dass es an einer ganzheitlichen Sichtweise mangelt und die Interdependenz der sozialen Sicherungssysteme unbeachtet bleibt. Im Rahmen der Umgestaltung der Wirtschaft zur Behebung der erwähnten Mängel haben die neu entstandenen Erwerbsformen nicht etwa die Arbeitslosigkeit in dem erhofften Maße reduziert oder zusätzlich zum Beschäftigungswachstum beigetragen, sondern stattdessen in vielen Fällen existierende Erwerbsformen substituiert. Dabei haben sich in den letzten Jahren Formen der Erwerbstätigkeit her-

ausgebildet, die die sozialen Sicherungssysteme vor besondere Herausforderungen stellen.

In diesem Zusammenhang ist es das Ziel des Beitrages, die wesentlichen strukturellen Verschiebungen der Erwerbstätigenstruktur darzustellen und auf die sich hieraus ergebenden Auswirkungen auf die Institutionen der sozialen Sicherung hinzuweisen.

Strukturelle Änderungen der Erwerbstätigkeit

Die Änderungen der Erwerbsformen haben sich sowohl im Bereich der abhängigen als auch in dem der selbständigen Erwerbstätigkeit ergeben. Für die abhängige Beschäftigung kann man zu diesen Formen folgende Tätigkeiten zählen:⁷

Werkvertragsarbeitnehmer,⁸ Leiharbeit, Zeitarbeit, Niedriglohn-Arbeitsplätze, Mini-Jobs, Midi-Jobs, Niedrig-Lohn Jobs, soziale Arbeitsgelegenheiten, Gleitzone-Jobs, 1-Euro-Jobs, Vollzeit-Geringverdiener, geringfügig Beschäftigte, Erwerbstätigkeit in Altersteilzeit, Kapazitätsorientierte flexible Arbeitszeit (Kapofaz), Job-Sharing, Teilzeittätigkeit, kurzfristige Beschäftigung, Scheinselbständigkeit.

Die in der Literatur verwendeten Begrifflichkeiten zur Kategorisierung der selbständigen Erwerbstätigkeit sind zwar ebenfalls sehr heterogen, betreffen aber im Prinzip drei Arten der Selbständigkeit: die Selbständigen ohne und die mit Beschäftigten sowie die Erwerbstätigen, die zusätzlich zu ihrer abhängigen Beschäftigung auch selbständig tätig sind.⁹ Als Begriffe haben sich für die erste Kategorie insbesondere die folgenden herausgebildet: Solo-Selbständige, Alleinunternehmer, Ein-Personen-Unternehmen, Unternehmen ohne Beschäftigte,¹⁰ Ich-AG, Familien-AG, Existenzgründer, free lancers, Werkvertragsnehmer.¹¹

Die Ausprägungen dieser Erwerbstätigkeitsformen beruhen auf Effekten, die das Ergebnis von zwei Zielrichtungen der Wirtschaftspolitik sind, die unter anderem durch zahlreiche Änderungen von gesetzlichen Regelungen mit zu einer Zunahme sogenannter neuer

³ Hierzu zählt unter anderem der Schutz von Patenten, ein Problem, dass sich insbesondere bei der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Staaten in Süd-Ost-Asien und China ergibt. Dies hat mittlerweile zu einer Initiative der Bundesregierung im Rahmen der Präsidentschaft im Rat der Europäischen Gemeinschaften geführt; siehe Bundesministerium für Justiz: Schutz geistigen Eigentums gelingt gemeinsam, Pressemitteilung, Berlin, 31. Januar 2007; Bundesregierung: Bündnis gegen Produktpiraterie, in: e.conomy 046, 05/2007; Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.: Produkt- und Markenpiraterie verhindern. Präventionsstrategien der deutschen Wirtschaft, BDI-Drucksache 393, 2007.

⁴ Siehe hierzu beispielsweise die verschiedenen Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Eine Gegenposition vertritt die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik; siehe Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik: Memorandum 2007, Köln 2007.

⁵ Siehe z.B. Bundesministerium der Finanzen: Entwicklung der Finanzierungssalden der öffentlichen Haushalte, http://www.bundesfinanzministerium.de/cIn_03/nn_4316/DE/Service/Downloads/Abt__I/0509011a4014,templateId=raw,property=publicationFile.pdf, 8. Juni 2007; Bundesministerium der Finanzen: Entwicklung der Staatsquote, http://www.bundesfinanzministerium.de/cIn_03/nn_4316/DE/Service/Downloads/Abt__I/0509011a4013,templateId=raw,property=publicationFile.pdf, 8. Juni 2007.

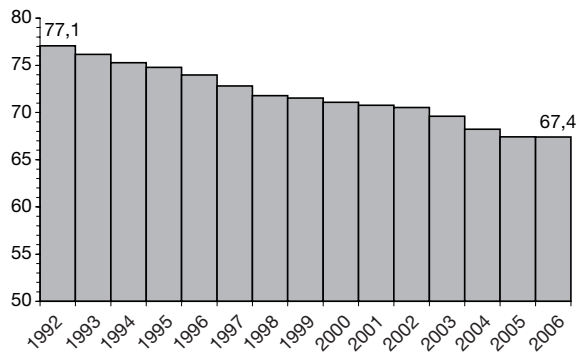
⁶ Siehe hierzu für einen kurzen Überblick Uwe Fachinger: Altersvorsorge in Deutschland: Einige Anmerkungen zu Rentenreformen und Gerechtigkeitsaspekten, in: Ralf Z w e n g e l (Hrsg.): Perspektiven für einen Sozialstaat der Zukunft, Jahrbuch der Heinrich-Böll-Stiftung Hessen 2007, Essen 2007.

⁷ Die Begriffe sind nicht eindeutig definiert und voneinander abgegrenzt. Es handelt sich vielmehr um ein Bündel in der wissenschaftlichen Diskussion aufgetauchter und in Gesetzen sowie Gutachten oder Expertisen verwendeter mehr oder weniger zutreffender Begriffe, deren Bedeutung sich zum Teil überschneidet.

⁸ Werkvertragsarbeitnehmer sind bei einer ausländischen Firma beschäftigt, die in Deutschland eine Kooperation mit einer inländischen Firma hat.

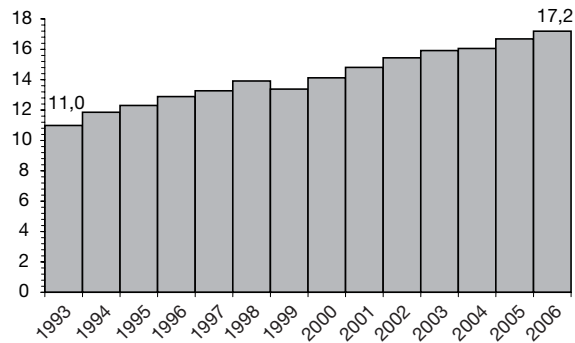
⁹ Soweit diese ihre selbständige Erwerbstätigkeit nach Inkrafttreten der sogenannten Modernisierungsgesetze (Hartz I bis IV) aufgenommen haben, werden sie auch als Nebenerwerbsgründer bezeichnet.

Abbildung 1
Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an den Erwerbstätigen
 (in %)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit: Beschäftigtenstatistik.

Abbildung 2
Anteil der Teilzeit-Beschäftigten an den sozialversicherungspflichtig Erwerbstätigen
 (in %)



Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch, Stuttgart 2006; sowie Bundesagentur für Arbeit: Beschäftigtenstatistik.

Erwerbsformen beigetragen haben. Prinzipiell sollten die Maßnahmen zwei Wirkungen zeitigen:

1. Reduzierung der Arbeitslosigkeit bzw. Erhöhung der Beschäftigung durch eine sogenannte Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und
2. Förderung selbständiger Erwerbstätigkeit, um das allgemeine Wirtschaftswachstum zu fördern, Wohlfahrtssteigerungen zu erreichen und im internationalen Wettbewerb durch Erhöhung von Innovationen zu bestehen.

Zur Verdeutlichung des quantitativen Ausmaßes der strukturellen Änderungen der Erwerbstätigkeit seit Anfang der 1990er Jahre wird im Folgenden die allgemeine Entwicklung des Arbeitsmarktes, getrennt für abhängig Beschäftigte und selbständig Erwerbstätige, anhand einiger Statistiken beschrieben, bevor auf die sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Institutionen der sozialen Sicherung eingegangen wird.

Entwicklung der abhängigen Beschäftigung

Eine besonders markante Entwicklung über die letzten fünfzehn Jahre verzeichnen die sozialversicherungspflichtig Erwerbstätigen. Zwischen 1992 und 2006 erfolgte eine Reduzierung sowohl der absoluten Zahl von 29,3 Mio. auf 26,4 Mio. Personen um annähernd 11% als auch des relativen Anteils in bezug auf die Gesamtheit aller Erwerbstätigen im Inland um rund 13% von 77,1% auf 67,4%. In Abbildung 1 ist die Entwicklung dargestellt. Dabei wird deutlich, dass der re-

lative Anteil über den gesamten Zeitraum sukzessive abnahm.⁶

Spiegelbildlich zu den sozialversicherungspflichtig Erwerbstätigen entwickelten sich die Anzahl und der Anteil der abhängig Beschäftigten, die keiner Sozialversicherungspflicht unterliegen, und damit weder unmittelbar über Beitragszahlungen zur Finanzierung der Systeme beitragen noch vom Schutz der Sozialversicherungssysteme erfasst werden. Die absolute Zahl erhöhte sich um 46% von 8,7 Mio. auf 12,8 Mio. Personen.

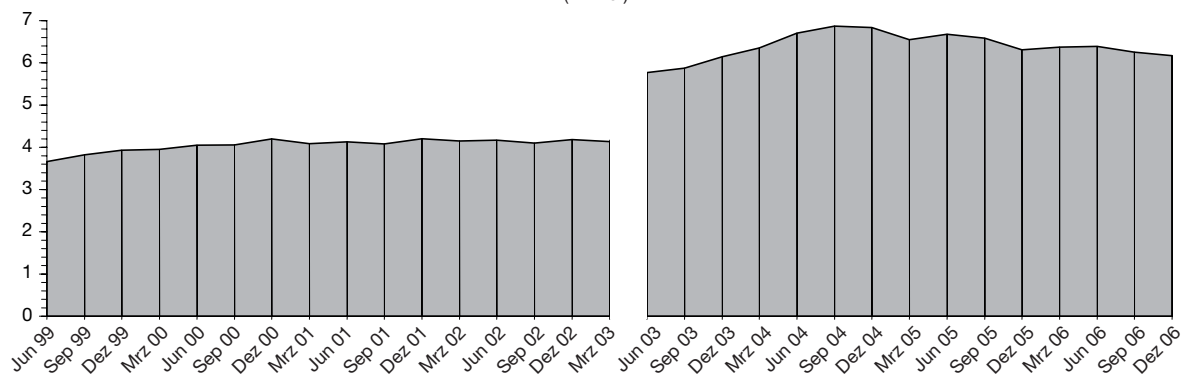
Aber nicht nur die Erfassung im Sozialversicherungssystem überhaupt, sondern auch der Umfang der Absicherung ist relevant. Dies gilt vor allem für die einkommensbezogenen Leistungen des Einkommensersatzes, die bei Eintritt eines sozialen Risikos gewährt werden. Als Beispiele seien hier das Arbeitslosengeld I, das Krankengeld oder die Ansprüche an die gesetzliche Rentenversicherung aufgeführt. So bedingen geringe Einkommen aufgrund einer Teilzeittätigkeit sowohl niedrige Beitragszahlungen als auch niedrigere Entgeltpunkte und damit eine geringere Altersrente. Seit 1993 hat sich die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die eine Teilzeittätigkeit ausüben, um mehr als 44% auf 4,5 Mio. Personen (2006)

¹⁰ So die Bezeichnung im Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Künstlersozialversicherungsgesetzes und anderer Gesetze; Bundestagsdrucksache 16/4373, S. 9.

¹¹ Dies ist eine Form der Selbständigkeit, bei der Unternehmen Werkverträge an Erwerbstätige vergeben.

⁶ Für den Zeitraum Januar bis Mai 2007 betrug die durchschnittliche Anzahl sozialversicherungspflichtig Erwerbstätiger 26,7 Mio. und der relative Anteil 67,8% (eigene Berechnungen auf Basis des Monatsberichts Juli 2007 der Bundesagentur für Arbeit). Ob diese Zahlen eine Beendigung oder gar eine Umkehr des langfristigen Trends signalisieren, lässt sich nicht beurteilen, kam es doch beispielsweise auch im Zeitraum von 1999 bis 2000 zu einer Zunahme sowohl der Erwerbstätigen insgesamt als auch der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Dennoch werden die jüngsten Zahlen schon als Erfolg der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gewertet (siehe z.B. den Beitrag von Rolf Eggert in diesem Heft).

Abbildung 3
Geringfügig entlohnte Beschäftigte in der Bundesrepublik Deutschland
 (in Mio.)



Anmerkung: Der Strukturbruch ist bedingt durch das Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2002 (BGBl I, S. 4621), durch das das Beitrags- und Meldeverfahren für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse mit Wirkung vom 1. April 2003 an neu geregelt worden ist.

Quelle: Diverse Berichte der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See/Minijob-Zentrale: Aktuelle Entwicklungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung, Essen 2006.

erhöht und liegt mittlerweile bei 17,2% aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (vgl. Abbildung 2).

Aus den Abbildungen wird deutlich, dass nicht nur immer weniger Erwerbstätige sozialversicherungspflichtig sind, sondern dass bei den der Sozialversicherungspflicht unterliegenden Erwerbstätigen für immer mehr Personen die beitragspflichtigen Entgelte aufgrund von Teilzeittätigkeit geringer sind. Dies reduziert bei Eintritt des sozialen Risikos ceteris paribus zumindest teilweise die Ausgaben. Da die Bemessungsgrundlage der Beiträge zu sozialen Sicherungssystemen aber ebenfalls das sozialversicherungspflichtige Einkommen aus diesen Tätigkeiten ist, bedeutet dies auch geringere Einnahmen der beitragsfinanzierten Systeme.

Eine weitere hier zuzuordnende Problemgruppe stellen die geringfügig Beschäftigten dar. Für diese Gruppe wird die Entwicklung seit Ende der neunziger Jahre in Abbildung 3 deutlich. Mittlerweile werden weit über 10% der Beschäftigten geringfügig entlohnt.

Fasst man für die abhängig Beschäftigten die Zahlen zusammen, so waren im Jahr 2006 rund 10,8 Mio. Personen in Teilzeit oder geringfügig beschäftigt. Hinzukommen noch die etwa 12,8 Mio. nicht sozialversicherungspflichtig Erwerbstätigen. Damit ergibt sich insgesamt gesehen ein Potential von über 20 Mio. Personen, die eine oder mehrere der aus sozialpolitischer Sicht als potentiell problematisch zu betrachtenden Erwerbsformen in abhängiger Beschäftigung ausüben und keine oder nur geringe Beiträge zur sozialen Sicherung zahlen.

Entwicklung bei den selbständig Erwerbstätigen

Zur Behebung der gesamtwirtschaftlichen Probleme wurde von wirtschaftspolitischer Seite sehr viel Hoffnung in die Förderung selbständiger Erwerbstätigkeit gelegt. So ist es im Verlauf der letzten 15 Jahre zu einer Zunahme selbständig erwerbstätiger Personen sowohl in absoluten Zahlen als auch bezogen auf alle Erwerbstätigen gekommen. Ferner haben sich innerhalb der Gruppe der Selbständigen strukturelle Veränderungen ergeben. Die Entwicklung ist seit Mitte der 1990er Jahre fast ausschließlich von den Selbständigen, die keine weiteren Personen beschäftigen, geprägt. Allerdings lässt sich nur sehr schwer beurteilen, ob und in welchem Ausmaß die jeweiligen Maßnahmen zu dieser Zunahme selbständiger Erwerbstätigkeit beigetragen haben.

Die Entwicklung verlief zwischen wie auch innerhalb der Wirtschaftssektoren sehr unterschiedlich, und es haben sich dabei im Rahmen des erwerbsstrukturellen Wandels neue Erwerbsformen herausgebildet. Neben den klassischen Formen wie Handwerker, Landwirte, Künstler, Publizisten oder den Freien Berufen existiert mittlerweile eine Vielfalt an anderen, mit dem Etikett der freiberuflichen Erwerbstätigkeit titulierten Berufsfeldern, die überwiegend im Dienstleistungsbereich angesiedelt sind. Dabei liegt das Schwergewicht auf Berufstätigkeiten in den Bereichen Beratung, Pflege, Informations- und Kommunikationswesen sowie Werbung.

Hervorzuheben ist die erhebliche Zunahme von selbständig Erwerbstätigen ohne Beschäftigte. War schon zu Beginn der 1990er Jahre die Anzahl der Frei-

Abbildung 4
Anteil der selbständig Erwerbstätigen
an allen Erwerbstätigen
 (in %)

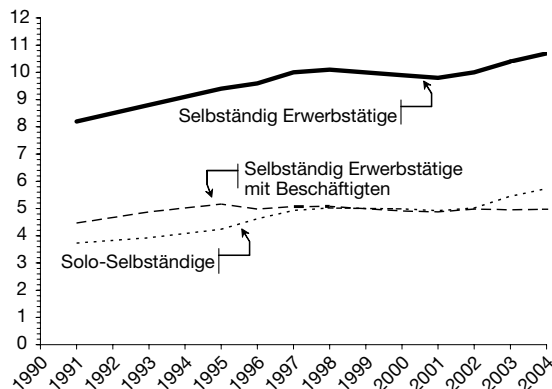
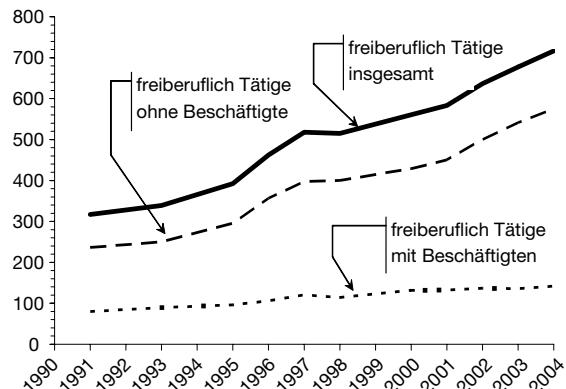


Abbildung 5
Freiberuflich Tätige
 (in 1000)



Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis der Scientific Use Files der Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes.

berufler ohne Beschäftigte rund dreimal so hoch wie die derjenigen mit Beschäftigten, so hat sich die Relation bis 2004 weiter verschoben. Eine freiberufliche Tätigkeit wird mittlerweile zu mehr als 80% von den Erwerbstätigen alleine und ohne weitere personelle Unterstützung ausgeübt. Da die hier betrachteten freiberuflich Tätigen annähernd 20% aller Selbständigen in Deutschland umfassen, ist dies somit ein Grund für die allgemeine Zunahme von selbständig Erwerbstätigen ohne Beschäftigte.

Zusammenfassung

Mit diesen Informationen sind einige wesentliche Charakteristika des strukturellen Wandels der Erwerbstätigkeit gekennzeichnet. Resümierend ist festzuhalten, dass die sich dynamisch verändernde Struktur der Erwerbstätigkeit bestimmte Beschäftigungsformen von quantitativ erheblicher Bedeutung hervorgerufen hat, bei denen es sich somit keineswegs nur um ein Randphänomen der wirtschaftlichen Entwicklung handelt:

- Zwischen 1992 und 2006 kam es zu einer Zunahme um rund 4 Mio. nicht sozialversicherungspflichtig Erwerbstätiger auf 12,8 Mio.;
- 4,5 Mio. Personen übten im Jahr 2006 eine Teilzeittätigkeit aus;
- 6,3 Mio. Personen waren im Jahr 2006 geringfügig beschäftigt;
- annähernd 4 Mio. Selbständige waren im Jahr 2004 tätig, wovon nahezu zwei Drittel solo-selbständig waren.

Die strukturellen Änderungen der Erwerbstätigkeit sind charakterisiert durch eine Zunahme an Per-

sonen, die keinen oder nur einen reduzierten Schutz gegenüber den materiellen Folgen des Eintritts eines sozialen Risikos haben,¹² und durch eine Zunahme an Personen, die im Durchschnitt niedrigere Einkommen erzielen und damit auch geringere Beitragszahlungen an die Institutionen der sozialen Sicherung erbringen. Insgesamt gesehen gibt es mittlerweile über 25 Mio. Erwerbstätige, die nicht oder nur zu einem gewissen Teil im sozialen Sicherungssystem erfasst werden. Als Resümee lässt sich für die vergangenen Jahre eine deutliche Änderung der Beschäftigungsverhältnisse konstatieren, die aus sozial- und verteilungspolitischer Sicht potentiell als problematisch gekennzeichnet werden kann.

Auswirkungen auf die soziale Sicherung

Die skizzierten strukturellen Änderungen der Erwerbstätigkeit haben massive Auswirkungen auf das soziale Sicherungssystem und erfassen den gesamten Bereich der Sozial- und Verteilungspolitik. Damit ist für eine Analyse eine ganzheitliche, einzelsystemübergreifende Sichtweise erforderlich.¹³ Ohne diese Sichtweise könnten die sich aus der Interdependenz der Systeme – insbesondere deren finanziellen Verflechtungen – ergebenden Effekte nicht berücksichtigt werden. Eine isolierte Betrachtung einzelner Systemkomponenten, wie z.B. die Altersvorsorge oder die

¹² Siehe hierzu ausführlich Uwe Fachinger, Angelika Oelschläger, Winfried Schmähel: Die Alterssicherung von Selbständigen – Bestandsaufnahme und Reformoptionen, Beiträge zur Sozial- und Verteilungspolitik 2, Münster u.a.O. 2004; Uwe Fachinger, Anna Frankus: Selbständige im sozialen Abseits, edition der Hans-Böckler-Stiftung 113, Düsseldorf 2004.

¹³ Siehe hierzu Uwe Fachinger, Heinz Rothgang, Holger Viebrock (Hrsg.): Die Konzeption sozialer Sicherung: Ein Überblick, in: Uwe Fachinger, Heinz Rothgang, Holger Viebrock (Hrsg.): Die Konzeption sozialer Sicherung, Festschrift für Prof. Dr. Winfried Schmähel zum 60. Geburtstag, Baden-Baden 2002.

Absicherung des Risikos der Erwerbsminderung, würde zu kurz greifen. Interdependenz bedeutet in diesem Zusammenhang zugleich, dass sowohl die Finanzierungs- als auch die Leistungsseite zu berücksichtigen ist. Aus institutioneller Sicht ist allerdings besonders problematisch, dass die Finanzierungsbasis der sozialen Sicherungssysteme sukzessive schwächer wurde. Des Weiteren sind mit den strukturellen Veränderungen zahlreiche distributive Wirkungen verbunden.

Eine Reduzierung der Anzahl sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter bedeutet für die Institutionen der sozialen Sicherung, die über Beitragszahlungen finanziert werden, zwangsläufig geringere Einnahmen. Aber auch eine Reduzierung der Bemessungsgrundlage beispielsweise durch eine Teilzeittätigkeit, eine geringfügige Beschäftigung oder aufgrund der Ausübung eines Midi-Jobs hat eine Verminderung der Beitragseinnahmen zur Folge. Exemplarisch sei dies kurz für die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) aufgezeigt.

Für die GRV resultierte aus der strukturellen Veränderung eine Abnahme der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um rund 3 Mio. Personen. Unterstellt man, dass eine Veränderung der abhängig Beschäftigten um 100 000 Personen eine Erhöhung bzw. Reduzierung der Beitragseinnahmen in Höhe von 500 Mio. Euro bedingt,¹⁴ hatte die geringere Anzahl im Jahr 2006 um 15 Mrd. Euro niedrigere Beitragseinnahmen zur Folge.¹⁵ Über den Zeitraum von 1992 bis 2006 addieren sich die Beitragsausfälle aufgrund der Veränderung der Anzahl sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter zu mehr als 166 Mrd. Euro.

Um eine Vorstellung von der Größenordnung dieser Beträge zu vermitteln, sei darauf hingewiesen, dass 15 Mrd. Euro rund 9% der Beitragseinnahmen der Deutschen Rentenversicherung Bund im Jahr 2005 entsprachen.¹⁶ Eine Beitragssatzvariation um einen Prozentpunkt hat rund 8,8 Mrd. Euro an Mehr- oder Mindereinnahmen zur Folge. Hätte der Bestand an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aufrechterhalten werden können, könnte somit der heutige Beitragssatz zur GRV ceteris paribus um 1,7 Prozentpunkte niedriger sein.

Berücksichtigt man noch die anderen überwiegend beitragsfinanzierten Systeme, so wäre die

¹⁴ Siehe zu dieser Faustregel Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.): Deutsche Rentenversicherung in Zahlen 2006, Berlin 2006.

¹⁵ Unterstellt ist hierbei, dass die ehemals Versicherungspflichtigen keine freiwillige Weiterversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung gewählt haben.

¹⁶ Die Beitragseinnahmen betragen im Jahr 2004 168,95 Mrd. Euro; siehe Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.): Deutsche Rentenversicherung in Zahlen 2006, Berlin 2006, S. 9.

Gesamtbelastung der sozialversicherungspflichtigen Bruttoarbeitsentgelte durch Beitragszahlungen insgesamt deutlich niedriger – und damit auch die Lohn(neben)kosten für die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

Betrachtung der Ausgabenseite

Damit ist jedoch nur eine Seite der Medaille, die der Einnahmen sozialer Sicherungsinstitutionen, dargestellt. Zur adäquaten Analyse der Wirkungen auf die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme ist aber auch eine Betrachtung der Ausgaben erforderlich. Den Beitragsausfällen, die durch die Aufgabe einer sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit bewirkt werden, stehen nämlich nicht notwendigerweise Ausgabenreduzierungen gegenüber. Dies würde nur dann zutreffen, wenn die Personen aus dem System ausscheiden und ihre Ansprüche vollständig verlieren – das ist jedoch nur bedingt der Fall und unterscheidet sich zwischen den verschiedenen Sozialversicherungssystemen. Bei der Analyse der Wirkungen muss daher zwischen den Sicherungssystemen differenziert werden.

So gilt für die GRV, dass lediglich die Einnahmenseite unmittelbar tangiert ist. Der strukturelle Wandel führt hier nur mittelbar zu Minderausgaben, da aufgrund der geringeren bzw. fehlenden Beitragszahlungen geringere bzw. gar keine Ansprüche auf Leistungen im Rahmen der Altersvorsorge erworben werden können. Dies bedeutet, dass zumindest in der Zukunft die Ausgaben der GRV ceteris paribus niedriger sein werden. Hier ist auf ein oft übersehenes Faktum zu verweisen, dass für die Beurteilung der derzeitigen und künftigen Ausgabenvolumina von erheblicher Relevanz ist: Die derzeitigen Rentenempfängerinnen und -empfänger sowie die „rentennahen“ Jahrgänge verfügen über relative hohe Anwartschaften aufgrund einer im Prinzip langen und kontinuierlichen Erwerbstätigkeit und einer relativ hohen Bemessungsgrundlage. Dies hat vergleichsweise hohe Ausgaben zur Folge, deren Deckung über eine geringere Anzahl an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit einer im Durchschnitt niedrigeren Bemessungsgrundlage für die Beitragszahlungen erfolgt. Über die nächsten Jahre wird daher die Finanzsituation weiterhin angespannt bleiben, bevor sukzessive die Anzahl der Personen mit niedrigen Anwartschaften zunimmt, sich die Anzahl der Personen mit hohen Ansprüchen reduziert und damit das Ausgabenvolumen ceteris paribus geringer wird.

Die Situation stellt sich für die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung (GKV, GPV) aufgrund der anders gestalteten Leistungsseite unterschiedlich dar. Zunächst gilt, dass Personen, die aus dem System

vollständig ausscheiden, keine Ansprüche mehr auf Leistungen haben. Hier steht den Einnahmeausfällen somit auch eine Ausgabenreduzierung gegenüber. Sofern die Personen nach der Beendigung einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung verbleiben, gehen niedrigere Beitragszahlungen grundsätzlich nicht mit einer Leistungskürzung einher.¹⁷ Unabhängig von der Höhe der gezahlten Beiträge hat jeder Versicherte einen Anspruch auf die bedarfsgerechte Leistung. Sofern also die Einkommen, die zur Beitragsbemessung herangezogen werden, niedriger sind als zur Zeit der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, bedingt dies Mindereinnahmen bei gleich bleibendem Ausgabenniveau. Es besteht ferner die Möglichkeit, dass die Personen zwar selbst nicht mehr Beiträge zahlen, aber abgeleitete Ansprüche im Rahmen einer Familienversicherung haben. In einem solchen Fall reduzieren sich somit nicht die Ausgaben, wohl aber die Einnahmen.¹⁸

Als letztes Beispiel sei auf die Arbeitsförderung verwiesen. Bei dieser ist der Zusammenhang zwischen Ausgaben und Einnahmen direkter als bei den vorgenannten Systemen. Es reduzieren sich einerseits die Beitragseinnahmen, andererseits aber auch – nach einer Übergangsfrist – die sich aus den Beitragszahlungen ableitenden Ansprüche. Eine freiwillige Weiterversicherung war nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen möglich. So diente § 28a SGB III dazu, eigens für selbständig Erwerbstätige die Absicherung gegenüber einer Phase der Auftragslosigkeit zu eröffnen.¹⁹

Soweit die Sozialversicherungssysteme die Individuen nicht mehr erfassen, müssen bei Eintritt eines sozialen Risikos die entsprechenden nachgelagerten Sicherungsinstitutionen für die materielle Absicherung aufkommen, sofern die Individuen keine private Absicherung vorgenommen haben. Dies führt dann bei diesen subsidiären Sicherungssystemen zu vermehrten Ausgaben, denen keine erhöhten Einnahmen gegenüberstehen.

Aber nicht nur das Ausscheiden aus einer sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit bedingt Probleme für die Sozialversicherungsinstitutionen hin-

¹⁷ Die Beitragshöhe ist in der Regel einkommensbezogen.

¹⁸ Soweit die Person allerdings eine geringfügig entlohnte Beschäftigung ausübt, die in dieser Beschäftigung versicherungsfrei oder nicht versicherungspflichtig ist, hat der Arbeitgeber nach § 249b Satz 1 SGB V einen Pauschalbetrag zur Krankenversicherung in Höhe von 13% des durch die Beschäftigung erzielten Arbeitsentgelts zu zahlen; siehe z.B. AOK-Bundesverband et al.: Richtlinien für die versicherungsrechtliche Beurteilung von geringfügigen Beschäftigten (Geringfügigkeits-Richtlinien), Bonn u.a.O. 2006, S. 42.

¹⁹ Die Möglichkeit war allerdings zum 31. Dezember 2006 ausgelaufen.

sichtlich der Finanzierung, sondern auch die Reduzierung der Beitragseinnahmen

- aufgrund der Zunahme von Teilzeiterwerbstätigkeit oder
- durch die teilweise oder gänzliche Freistellung von Sozialversicherungsbeiträgen bei bestimmten Beschäftigungsformen. Hierzu gehört auch die beitragsfreie Entgeltumwandlung im Rahmen der betrieblichen Altersvorsorge.²⁰

Ein weiteres und sich durch den strukturellen Wandel noch verstärkendes Problem ergibt sich aus den Finanzverflechtungen zwischen den Sozialversicherungsinstitutionen untereinander sowie zwischen den Parafisci und den anderen öffentlichen Haushalten. Der erwerbsstrukturelle Wandel führt hier zwangsläufig zu einer Verschiebung der Belastung, deren Ausmaß größtenteils unbekannt ist. Die Intransparenz wurde zudem in der Vergangenheit immer wieder zu einer Entlastung des Bundeshaushalts auf Kosten der Sozialversicherungsträger genutzt.²¹ Besonders deutlich wurde dies nach 1989 im Rahmen der Maßnahmen zur Abfederung der mit dem Beitritt der neuen Bundesländer verbundenen finanziellen Belastungen. Die Folgen dieser Maßnahmen werden insbesondere in der GRV noch lange wirksam sein. Aber nicht nur in der Vergangenheit wurden derartige Regelungen ergriffen. Im Haushaltsbegleitgesetz 2006 wurde beispielsweise die Beitragszahlung für Bezieher von Arbeitslosengeld II von 75 Euro pro Monat auf 40 Euro monatlich reduziert.²² Hierdurch wird ein um 0,2 Prozentpunkte höherer Beitragssatz in der GRV erforderlich.²³ Dies ist ein Beispiel dafür, dass die Sozialversicherungssysteme als „Verschiebebahnhöfe“ – wie zwischen der GKV und der GPV²⁴ oder der Renten- und Arbeitslosenversicherung²⁵ – und zur verdeckten Entlastung der öffentlichen Haushalte verwendet wurden und werden.²⁶

²⁰ Diese ist allerdings zur Zeit noch bis 2008 befristet; siehe hierzu grundsätzlich Winfried Schmähl: Entgeltumwandlung und die Finanzen der Sozialversicherung – ein Problemaufriß, Zes-Arbeitspapier 7/2007, Bremen 2007.

²¹ In diesem Zusammenhang ist natürlich auch auf die nicht adäquate Finanzierung bestimmter Leistungen zu verweisen. Dieser Sachverhalt wird in der Literatur unter dem Stichwort „versicherungsfremde Leistungen“ diskutiert. Siehe hierzu ausführlich mit zahlreichen Verweisen Winfried Schmähl: Aufgabenadäquate Finanzierung der Sozialversicherung durch Beiträge und Steuern – Begründungen und Wirkungen eines Abbaus der „Fehlfinanzierung“ in Deutschland, ZeS – Arbeitspapier 5/2006, Bremen 2006.

²² Bundesgesetzblatt I 2006, Nr. 30, S. 1405, Artikel 10, Nr. 3.

²³ Bundestagsdrucksache 16/688, S. 10.

²⁴ Hierzu zählen unter anderem die Finanzierung der Behandlungspflege sowie die Leistungen für technische Hilfsmittel, die sachgerecht durch die Krankenkassen erfolgen sollten, aber von den Pflegekassen erbracht werden.

Einige abschließende Bemerkungen

Die strukturellen Änderungen sind einerseits das Ergebnis der Tertiarisierung der Wirtschaft und der sich immer stärker ausprägenden Dienstleistungsgesellschaft. Andererseits wurde dieser Prozess durch umfangreiche wirtschafts-, fiskal-, arbeitsmarkt- sowie sozialpolitische Maßnahmen zur allgemeinen Wirtschaftsförderung, zur Reduzierung der Arbeitslosenzahlen sowie zur frühzeitigen Anpassung an die demographische Entwicklung bewirkt. Die Maßnahmen dienten ferner dazu, die Staatsausgaben zu reduzieren und den Unternehmen „billige“ Arbeitskräfte zur Verfügung zu stellen – gestützt von dem Argument der zu hohen Lohn(neben)kosten²⁷ und der Forderung nach Aufrechterhaltung bzw. Wiederherstellung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit.

Bei all dem wurden die sozialpolitischen Folgen kaum berücksichtigt. Es handelt sich einmal mehr um eine Politik, die die Interdependenz der Systeme – hierzu gehört auch das Fiskal- und Sozialsystem – nicht beachtet und die distributiven Folgen bei der Entscheidungsfindung unberücksichtigt gelassen hat. Eine isolierte Betrachtung – wie dies in den letzten Jahrzehnten z.B. für die gesetzliche Rentenversicherung kennzeichnend war, die extrem verkürzt als reines Alterssicherungssystem²⁸ behandelt wurde und auch noch wird²⁹ – führt in der Regel zu nicht intendierten Effekten der Maßnahmen, mit der Gefahr, dass zumin-

dest teilweise die erhofften Wirkungen konterkariert werden. Im Rahmen der Umgestaltung der Wirtschaft haben die neu entstandenen Erwerbsformen nicht etwa die Arbeitslosigkeit in dem erhofften Maße reduziert oder zum Wachstum sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung beigetragen, sondern sie haben in vielen Fällen existierende Erwerbsformen substituiert.

Diese Politik hat damit die Finanzierungsprobleme der beitragsfinanzierten Systeme noch verschärft. Die Reduzierung der Lohn(neben)kosten sowie die Entlastung der Staatsausgaben erfolgte im Prinzip durch eine Überwälzung der materiellen Aufwendungen zur Vorsorge gegenüber dem Eintritt sozialer Risiken auf die privaten Haushalte – für die dies eine zusätzliche Erhöhung der Belastung bewirkte.³⁰

Setzt sich der erwerbsstrukturelle Wandel weiter fort, so wird das Problem in der Zukunft nicht die durch die demographischen Entwicklungen bedingten Veränderungen sein – unter anderem der sogenannte „Rentnerberg“ –, sondern die durch politische Maßnahmen bewusst herbeigeführte Reduzierung der Finanzierungsbasis der sozialen Sicherungssysteme. Hier stehen den Personen mit hohen Ansprüchen, die entweder schon Leistungsempfänger sind oder dies in naher Zukunft werden, immer weniger beitragszahlende Personen gegenüber, die zudem über immer geringere sozialversicherungspflichtige Einkommen verfügen.

²⁵ Hierbei handelt es sich insbesondere um die Rente wegen Arbeitslosigkeit nach SGB VI.

²⁶ Bisher sind diese multiplen Wirkungszusammenhänge nur selten Gegenstand der sozial- und verteilungspolitischen Forschung gewesen. Ausnahmen bilden unter anderem Aloys Prinz: Die Finanzierung der Sozialhilfe im Finanzverbund zwischen Bund, Länder und Gemeinden, in: Finanzarchiv N.F. 41, 1983, S. 431-451; Erik Gawel: Die Wirkungen des Pflege-Versicherungsgesetzes auf die institutionelle Verteilung, in: Uwe Fachinger, Heinz Rothgang (Hrsg.): Die Wirkungen des Pflege-Versicherungsgesetzes, Sozialpolitische Schriften 68, Berlin 1995, S. 197-222; Klaus Jacobs: Zur Kohärenz von gesetzlicher Pflegeversicherung und anderen Zweigen der Sozialversicherung, in: Uwe Fachinger, Heinz Rothgang (Hrsg.), a.a.O., S. 245-262; Klaus-Dirk Henke, Winfried Schmähl (Hrsg.): Finanzierungsverflechtung in der sozialen Sicherung. Analyse der Finanzierungsströme und -strukturen, Baden-Baden 2001; sowie Winfried Schmähl: Aufgabenadäquate Finanzierung der Sozialversicherung..., a.a.O.

²⁷ Hier wurde in der öffentlichen Diskussion lediglich auf die absolute und prozentuale Belastung der Unternehmen Bezug genommen, während unter anderem die Produktivität der Arbeitnehmer unberücksichtigt blieb.

²⁸ Darunter ist ein System zu verstehen, das ausschließlich der materiellen Vorsorge gegenüber dem Risiko der ungenügenden materiellen Absicherung im Alter nach dem altersbedingten Ausscheiden aus der Erwerbstätigkeit dient.

²⁹ Hierbei blieb insbesondere die Absicherung gegenüber den materiellen Folgen einer Erwerbsminderung, die Wiedereingliederung in den Erwerbsprozess (Rehabilitation), die Möglichkeiten der Frühverrentung und die Hinterbliebenenabsicherung zum Großteil unbeachtet, mit der Folge eines vermeintlich schlechten Beitrags-Leistungsverhältnisses und der schlechteren Beurteilung gegenüber der materiellen Alterssicherung über privatwirtschaftliche Sicherungsformen.

³⁰ Bei den unterstellten positiven wirtschaftlichen Effekten wurde in den Analysen davon ausgegangen, dass die privaten Haushalte selbst keine Substitution oder Überwälzung vornehmen, sondern es wurde – wenn überhaupt – dann eine Kompensation unterstellt. Ein bezeichnendes Beispiel hierfür ist die Annahme, dass die privaten Haushalte zum Ausgleich der Leistungsniveaureduzierung in der gesetzlichen Rentenversicherung – die erfolgte, um den vorausberechneten Beitragssatz im Jahr 2030 nicht über 22% steigen zu lassen – „freiwillig“ eine zur Kompensation als notwendig erachtete betriebliche bzw. private Vorsorge in Höhe von 4% des Bruttoeinkommens bis zur Beitragsbemessungsgrenze betreiben würden. Die Möglichkeit der Substitution oder der Überwälzung wurde kaum erörtert. Es bleibt allerdings ein Rätsel, wieso private Haushalte mit einer erhöhten Ersparnis reagieren sollten, um ein Sicherungsniveau vermeintlich konstant zu halten – es wurde nämlich nur das Rentenniveau beim erstmaligen Rentenbezug betrachtet, die Dynamisierung der Rentenzahlungen blieb vollkommen unbeachtet. Vor den Rentenreformen seit 2000 hätte sich die Zahllast – und nicht die Traglast – in Höhe von 24% für das Jahr 2030 mit je 12% zu gleichen Teilen auf die Unternehmen und Arbeitnehmer verteilt. Demgegenüber wird nach den Vorausrechnungen die Belastung im Jahr 2020 je 11% betragen und zusätzlich noch einmal 4% für die privaten Haushalte: Es findet somit eine Entlastung der Unternehmen um einen Prozentpunkt bzw. 8,3% und eine Belastung der privaten Haushalte um vier Prozentpunkte bzw. um 25% statt; siehe hierzu ausführlich W. Schmähl: Wem nutzt die Rentenreform? Offene und versteckte Verteilungseffekte des Umstiegs zu mehr privater Altersvorsorge, in: Die Angestelltenversicherung, 50, Heft 7, S. 349-363. Die angegebenen Prozentsätze geben ausschließlich die Zahllast wieder und lassen keinerlei Aussagen zur Überwälzung dieser Belastung und damit zur Traglast zu; siehe hierzu beispielsweise mit weiteren Verweisen Manfred Groser: Der Arbeitgeberbeitrag – eine sozialpolitische Illusion?, in: Barbara Riedmüller, Thomas Oik (Hrsg.): Grenzen des Sozialversicherungsstaates, in: Leviathan, Sonderheft 14, Opladen 1994, S. 205-216.