

Schmähl, Winfried

Working Paper

Finanzmarktkrise, Europa und die deutsche Alterssicherung: Einige Anmerkungen zu bisherigen Erfahrungen und künftigen Entwicklungen

ZeS-Arbeitspapier, No. 08/2012

Provided in Cooperation with:

University of Bremen, Centre for Social Policy Research (ZeS)

Suggested Citation: Schmähl, Winfried (2012) : Finanzmarktkrise, Europa und die deutsche Alterssicherung: Einige Anmerkungen zu bisherigen Erfahrungen und künftigen Entwicklungen, ZeS-Arbeitspapier, No. 08/2012, Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik (ZeS), Bremen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/67483>

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.

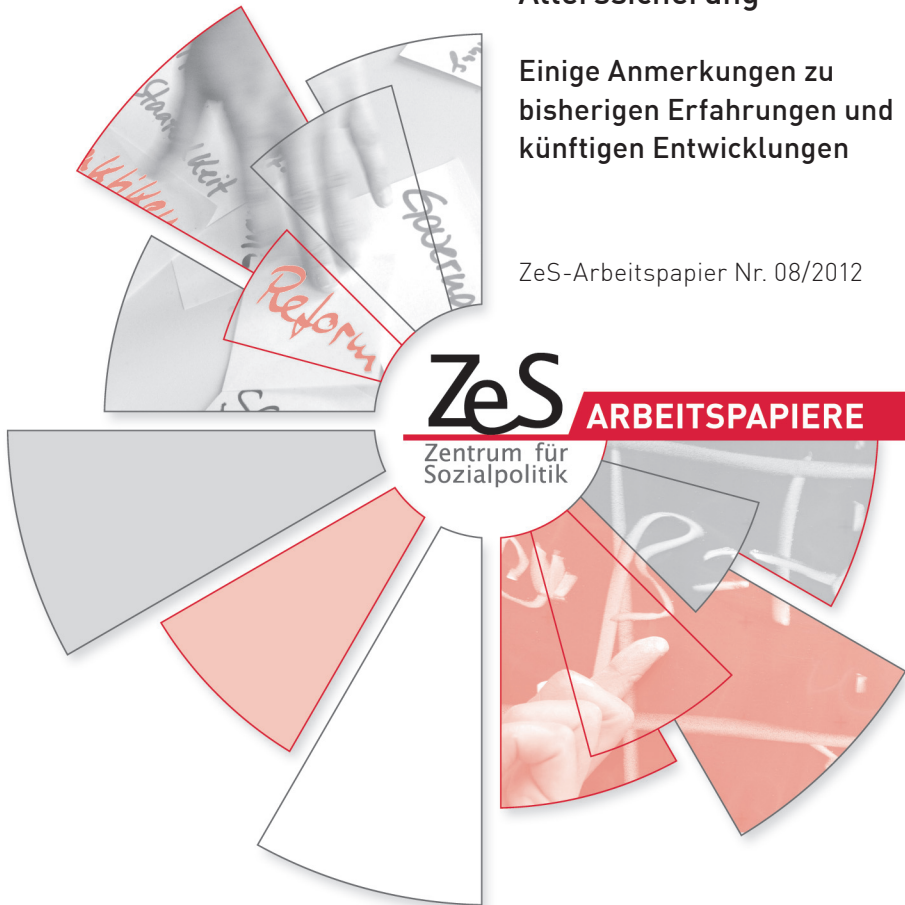
If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Winfried Schmähl

Finanzmarktkrise, Europa und die deutsche Alterssicherung

Einige Anmerkungen zu
bisherigen Erfahrungen und
künftigen Entwicklungen

ZeS-Arbeitspapier Nr. 08/2012





Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen
Postfach 33 04 40
28334 Bremen
Tel.: 0421/218-58500
Fax: 0421/218-58622
E-Mail: srose@zes.uni-bremen.de
Redaktion: Dr. Christian Peters

<http://www.zes.uni-bremen.de>
Design: cappovision, Frau Wild
ZeS-Arbeitspapiere
ISSN 1436-7203

Winfried Schmähl

Finanzmarktkrise, Europa und die deutsche Alterssicherung

Einige Anmerkungen zu
bisherigen Erfahrungen und
künftigen Entwicklungen

ZeS-Arbeitspapier Nr. 08/2012



ZeS

Zentrum für
Sozialpolitik

ARBEITSPAPIERE

Prof. Dr. Winfried Schmähl (em.)

Universität Bremen,
Zentrum für Sozialpolitik
w.schmaehl@t-online.de

Seit einigen Jahren steht „die Krise“ (der Finanzmärkte, des Euro, der Staatsschulden) im Zentrum der öffentlichen Diskussion. Waren die zunächst eingetretenen (kurzfristigen) Effekte für die deutsche Wirtschaft und die Alterssicherungssysteme – insbesondere im Vergleich zu vielen anderen Ländern – moderat, so ist in mittel- und längerfristiger Perspektive mit beträchtlichen Auswirkungen zu rechnen. Diese werden nicht nur von ökonomischen Entwicklungen sowie von Entscheidungen auf nationaler Ebene bestimmt, sondern zunehmend auch von Entwicklungen auf der europäischen Ebene. Erkennbar ist u.a., dass nach dem gezielten Unterminieren des Vertrauens in umlagefinanzierte Alterssicherung, ein Vertrauensschwund auch für kapitalmarktabhängige Alterssicherung eingetreten ist. Besondere Probleme für die Alterssicherung werfen ein niedriges Zinsniveau und Inflationsrisiken auf. Angesichts der sprunghaft gestiegenen Staatsschulden ist mit steigendem Druck auf öffentliche Alterssicherung zu rechnen, auch durch europäische Institutionen. Dort stehen fiskalische Nachhaltigkeit und Armutsvermeidung im Zentrum. Insgesamt liegt der Schluß nahe, dass die Finanzmarktkrise die Entwicklung, die in der deutschen Alterssicherungspolitik seit einigen Jahren beschritten wird, noch beschleunigen dürfte. Die damit verbundenen problematischen sozial- und verteilungspolitischen Wirkungen gehen zudem einher mit zunehmender Verunsicherung der Bevölkerung.

Vorbemerkungen	9
Wichtige Dimensionen des Themas	9
Einige alterssicherungsrelevante Entwicklungen der jüngsten Vergangenheit	11
Vertrauenskrise auch in kapitalmarkt- abhängige Alterssicherung	14
Das niedrige Zinsniveau und Inflationsrisiken für die Alterssicherung	15
Zunehmender Druck zum Senken von Sozialausgaben angesichts hoher und weiter gestiegener Staatsverschuldung	19
Tendenzen auf europäischer Ebene	21
Schlussbemerkung	23

VORBEMERKUNGEN

Seit einigen Jahren löst ein Krisen**begriff** den anderen ab.¹ Dadurch soll die Aufmerksamkeit stets auf andere Aspekte gelenkt werden. Sprach man zunächst von der Finanzmarkt- und Bankenkrise, wie sie sich insbesondere nach dem Zusammenbruch von Lehman Brothers in den USA rasend schnell international ausbreitete, so wurden dann die Euro-Krise und die Staatsschulden-Krise zum Thema. Diese Verlagerung in den Schwerpunkten und damit zum Teil auch in der Ursachenzuschreibung hat Folgen für das, was als Reaktion darauf politisch entschieden wird.

Es ist offensichtlich, dass für eine Analyse der Krisenfolgen die zeitliche Dimension eine wichtige Rolle spielt, denn es handelt sich hier um einen offenbar langdauernden Prozess. Zwar wurde zwischenzeitlich vorschnell schon ein Ende „der Krise“ ausgerufen. Doch deren Ende ist noch nicht absehbar. Während nach Ausbruch der Krise die zunächst eingetretenen (kurzfristigen) Effekte für die deutsche Wirtschaft und die Alterssicherungssysteme – insbesondere im Vergleich zu vielen anderen Ländern – moderat waren, ist in mittel- und längerfristiger Perspektive mit beträchtlichen Auswirkungen auf das deutsche Alterssicherungssystem zu rechnen. Diese werden nicht nur von ökonomischen Entwicklungen sowie von Entscheidungen auf nationaler Ebene bestimmt, sondern zunehmend auch von

Entscheidungen auf europäischer Ebene. Hierauf vor allem soll in diesem Beitrag kurz eingegangen werden.

WICHTIGE DIMENSIONEN DES THEMAS

Wollte man einen breit angelegten Überblick über bereits eingetretene und ggf. zu erwartende Folgen der Krise für die Alterssicherung vornehmen² (was hier weder möglich noch beabsichtigt ist), so wären neben der *Zeitdimension*³ einige weitere zu berücksichtigen. Hierzu zählen vor allem *alle Teilbereiche der Alterssicherung*, die in Deutschland eine Rolle spielen, so insbesondere die

- umlagefinanzierten öffentlichen Systeme, insbesondere die gesetzliche Rentenversicherung und (bislang noch) auch die Beamtenversorgung,
- betriebliche Alterssicherung in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Sektor mit ihren unterschiedlichen Finanzierungsverfahren – basierend auf betrieblichen Rückstellungen oder auf Kapitalansammlung,
- private (sogenannt „kapitalfundierte“) Alterssicherung mit oder ohne versicherungsmäßigen Risikoausgleich (so bei Lebensversicherungen einerseits, Banken

² Vgl. hierzu auch Winfried Schmähl, The Financial Market Crisis and Old-Age Security, in: Zeitschrift für Sozialreform, 57. J. (2011), S. 241-250.

³ Zu berücksichtigen ist, wann welche Entwicklungen eintreten, wann welche Maßnahmen ergriffen wurden bzw. werden und wann sie sich auswirken.

¹ Der Beitrag wurde inhaltlich am 25.09.2012 abgeschlossen.

andererseits), zum Teil mit, zum Teil ohne öffentliche finanzielle Förderung.

Zu beachten ist im Hinblick auf die verschiedenen Systeme, ob sie vom *leistungs- oder beitragsdefinierten Konzept* geprägt sind⁴: Ist für die Ausgestaltung ein Leistungsziel maßgebend (wie dies eindeutig in der Beamtenversorgung und lange Zeit auch in der gesetzlichen Rentenversicherung sowie teilweise noch in Formen arbeitgeberfinanzierter betrieblicher Alterssicherung der Fall ist) oder aber ist die absolute Höhe der jeweiligen Beitragszahlung und deren Verzinsung maßgebend, während es weitgehend offen ist, welche Leistungshöhe daraus finanziert werden kann (so bei der Privatvorsorge).

Wichtig ist im hier behandelten Zusammenhang auch das jeweils verwendete *Finanzierungsverfahren*: Bei *kapitalmarktabhängiger Finanzierung*⁵ wirken Bedingungen des Kapitalmarktes direkt auf das jeweilige Alterssicherungssystem ein (z.B. über den Zinssatz), während sich bei *Umlagefinanzierung* die Auswirkungen der Finanzmarktkrise eher indirekt über die sogenannte „Realwirtschaft“ (insbesondere über Veränderungen von Beschäftigung, Entlohnung und Preisen) zeigen.

Die *Haushalte der öffentlichen Gebietskörperschaften*, über die z. B. die Beamtenversorgung abgewickelt wird, kann

man im Prinzip gleichfalls als umlagefinanziert ansehen. Allerdings spielen hier – im Unterschied zu den separaten Haushalten der Sozialversicherungsträger – die *Ansammlung von Finanzvermögen*, vor allem aber die *Staatsverschuldung* eine bedeutende Rolle. Letztere ist inzwischen in der politischen Diskussion zum zentralen Aspekt in der Krisendiskussion geworden. Insofern wirken auf diese Staatshaushalte auch die Bedingungen des Kapitalmarktes unmittelbar ein (so insbesondere über den Zinssatz)⁶. Zudem ist die Bestrebung zu beachten, für künftige Pensionszahlungen Vermögen zu akkumulieren.⁷

In den umlagefinanzierten Sozialversicherungshaushalten – hier also insbesondere der gesetzlichen Rentenversicherung – gibt es zwar auch eine gewisse Finanzreserve. Sie ist gemessen am Ausgabenvolumen (also relativ betrachtet) von untergeordneter Bedeutung. Absolut betrachtet handelt es sich jedoch um große Beträge (so Ende 2012 rund 29 Mrd. Euro). Die 2012 angesichts steigender Rücklagen der gesetzlichen Rentenversicherung geführte Diskussion über die Senkung des Beitragssatzes zur Rentenersicherung verdeutlichte, dass nach derzeit geltender Rechtslage dort

⁴ Oder ob es sich um Mischformen unterschiedlicher Ausprägung handelt.

⁵ Also im üblichen Sprachgebrauch bei „Kapitaldeckung“, wobei sich aber sogleich die Frage stellt, worin die „Deckung“ tatsächlich besteht.

⁶ Aus Gründen der Vereinfachung ist hier vom Kapital- oder Finanzmarkt und dem Zinssatz gesprochen worden, wohl wissend, dass in der Realität und auch vor allem bei empirischen Analysen eine Vielzahl von Märkten und Zinssätzen zu berücksichtigen ist.

⁷ Auch die Zusatzversorgung für nichtbeamtete Beschäftigte des öffentlichen Dienstes wird auf eine kapitalmarktabhängige Finanzierung umgestellt.

keine erheblich höhere (über 1,5 Monatsausgaben der Rentenversicherung⁸) hinausreichende Reserve (die dem Zeitgeist entsprechend seit einigen Jahren als „Nachhaltigkeitsrücklage“ bezeichnet wird) vorgesehen ist. Soll das geändert werden – was von verschiedenen Seiten gefordert wurde und wird⁹ –, so sind die Rücklagenvorschriften zu ändern.¹⁰

Hinsichtlich der alterssicherungsrelevanten Folgen „der Krise“ sind *verschiedene Gruppen von Personen bzw. Privathaushalten* zu beachten, welches Alterssicherungssystem für sie und in welchem Ausmaß relevant ist, zu welcher Alterskohorte sie gehören, insbesondere, ob sie sich bereits in der Nacherwerbsphase befinden, ob sie nahe dem „Rentenalter“ oder noch weit davon entfernt sind. Damit hängt u. a. zusammen, ob und inwieweit sie im Hinblick auf ihre Alterssicherung (noch) reagieren können.

Nicht zuletzt sind die verschiedenen *Akteure* zu berücksichtigen, deren Interessen, Handlungsspielräume, Ein-

flussmöglichkeiten und Entscheidungen. Zu ihnen gehören im hier behandelten Zusammenhang insbesondere Geschäftsbanken, Versicherungen und sonstige Finanzmarktakteure, Arbeitgeber, nationale Notenbanken (wie die Bundesbank) und die Europäische Zentralbank, nationale Regierungen (Bundesregierung) und Parlamente (insbesondere der Bundestag) sowie die Europäische Kommission sowie ggf. auch oberste Gerichte, so das Bundesverfassungsgericht. Im Zuge der Krise erfolgten Gewichtsverlagerungen insbesondere von der Legislative hin zur Exekutive und von nationalen zu europäischen Akteuren.

EINIGE ALTERSSICHERUNGS-RELEVANTE ENTWICKLUNGEN DER JÜNGSTEN VERGANGENHEIT

Betrachtet man die ersten Krisenjahre, so sind die deutsche Wirtschaft und das deutsche Alterssicherungssystem bislang recht glimpflich davongekommen, insbesondere, wenn man die deutsche Situation mit der vieler anderer Länder in der EU und der Euro-Zone vergleicht.¹¹ Dies

⁸ Genauer formuliert handelt es sich um „durchschnittliche Ausgaben zu eigenen Lasten“, das sind die um einige Positionen bereinigten Ausgaben, die 2011 etwa 83% der Gesamtausgaben betrugten.

⁹ s. beispielsweise Der Spiegel 36/2012 (03.09.), S.20-22 („Der Milliarden-Schatz“) sowie Winfried Schmähl, Beitragseinnahmen nutzen [Kommentar], in: Wirtschaftsdienst, Heft 9, September 2012, 92. Jg.

¹⁰ Nicht eingegangen wird hier auf das Konzept der sogenannten „impliziten Verschuldung“ umlagefinanzierter Systeme, bei deren Berechnung auch Annahmen über einen Zinssatz getroffen werden, die ggf. von Marktzinssätzen beeinflusst werden.

¹¹ Ein detaillierter Überblick über die in der ersten Phase der Krise ergriffenen Maßnahmen findet sich in: Winfried Schmähl, Pensions and the financial and economic crisis: who bears the risk? – The case of Germany. Ausarbeitung für die Konferenz „Pensions and the financial and economic crisis: who bears the risk?“, Universität von Warwick, 30.06.2009, mimeo. Darauf wird an dieser Stelle nicht im Einzelnen eingegangen, da hier vor allem auf Aspekte aufmerksam gemacht werden soll, die für die künftige Entwicklung relevant sein dürften.

betrifft hinsichtlich der Realwirtschaft das Niveau der ökonomischen Aktivität wie insbesondere auch das der Arbeitslosigkeit. So stabilisierte beispielsweise die Umweltprämie (so genannte „Abwrackprämie“) 2009 die Konsumgüternachfrage im Automobilsektor. Zur Situation auf dem Arbeitsmarkt trugen insbesondere die Möglichkeiten zum Bezug des Kurzarbeitergeldes bei, die im Zeitablauf ausgeweitet wurden (von ursprünglich 6 über 12 bis schließlich für 24 Monate), wie auch andere Wege zur Reduzierung von Arbeitszeit, so die Auflösung von Guthaben auf Arbeitszeitkonten oder die Verminderung von Überstunden. Sie erleichterten es den Arbeitgebern, auf Nachfragerückgänge mit Arbeitszeitverkürzungen statt mit Entlassungen zu reagieren und bei wieder steigender Nachfrage die Produktion sofort zu erhöhen.¹² Da die gesetzliche Rentenversicherung Beiträge auch im Falle des Bezuges von Kurzarbeitergeld erhält, stabilisierte dies zugleich deren Finanzlage.

Den Auswirkungen eines möglichen absoluten Rückganges des (durchschnittlichen) Bruttoarbeitsentgelts auf die Höhe der Anpassungssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung begegnete man mit einer „Rentengarantie“ (so genannte erweiterte Schutzklausel), die allerdings

heiß umstrittenen war¹³: Ein absoluter Rückgang der (durchschnittlichen Brutto-)Löhne soll zu keinem absoluten Rückgang der Bruttorente führen.¹⁴ Diese Maßnahme sollte vertrauensbildend wirken und ist inzwischen auch wirksam geworden, denn sonst wären im Juli 2010 die Brutto-Renten im Westen um knapp 1% reduziert worden.¹⁵ Unterlassene „Minus-Anpassungen“ sind allerdings nachzuholen, wie auch das Aussetzen eines (in die Rentenformel eingefügten) „Dämpfungsfaktors“ in den Jahren 2008 und 2009, wodurch der Rentenanpassungssatz in diesen Jahren etwas erhöht wurde. Dieser „Nachholprozeß“ durch nun verminderte Rentenanpassungssätze begann im Jahr 2011.¹⁶

¹³ s. z.B. die Stellungnahme des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem im Herbst 2009 vorgelegten Jahresgutachten (Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen), S. 198.

¹⁴ Schon früher war festgelegt worden, dass die verschiedenen in die Rentenformel seit 2001 eingefügten „Dämpfungsfaktoren“, die dazu führen, dass die Rentenanpassung von der (Brutto-)Lohnentwicklung abgekoppelt wird, den Betrag der Bruttorente nicht absolut mindern dürfen. Insofern handelte es sich um eine Ausweitung der „Schutzklausel“.

¹⁵ Dennoch kann es zu einem Rückgang des Rentenzahlungsbetrages kommen, wenn von den Rentnern zu tragende Erhöhungen von Beiträgen zur gesetzlichen Kranken- und/oder Pflegeversicherung eintreten, die dazu führen, dass z.B. trotz einer nominal konstanten Bruttorente der ausgezahlte Rentenbetrag absolut sinkt – allgemein: Wenn die Erhöhung der Beitragssätze den Rentenanpassungssatz übersteigt.

¹⁶ Hierbei wird im Falle eines positiven Anpassungssatzes dieser halbiert. Hierdurch wird der sogenannte „Ausgleichsbedarf“ reduziert.

¹² So schätzt Joachim Möller (From a bulwark of Eurosclerosis to a flexible Champion? Why did the German economy and the Labour Market do so well during and after the Great Recession?, in: CESifo DICE Report 2/2012, S. 17) den Effekt von Kurzarbeitergeld einerseits, den anderen genannten Entwicklungen für das „Horten von Arbeitskräften“ als etwa gleich stark ein.

Im Falle der Insolvenz eines Unternehmens mildert der Pensionssicherungsverein (PSV) die Folgen insbesondere für die auf Direktzusage des Arbeitgebers und Rückstellungen basierenden betrieblichen Alterssicherungsansprüche. Der Rückgang der ökonomischen Aktivität schlug sich auch in Daten des PSV nieder, der seinen Umlage-Beitragssatz von 0,18 (2008) auf 1,42 % (2009) erhöhen mußte angesichts eines sprunghaften Anstiegs der Zahl von Insolvenz betroffenen Arbeitnehmern.

Die Auswirkungen auf kapitalmarktabhängige Formen der Alterssicherung waren am stärksten für solche Personen, deren Alterssicherungsvermögen in beträchtlichem Maße auf Finanzmarktprodukten, insbesondere Aktien, basierte und wenn die Sparer bereits älter waren (hatten sie doch, wenn überhaupt, verringerte Kompensationsmöglichkeiten). Doch auch die Auswirkungen für kapitalmarktabhängige Alterssicherung waren in Deutschland bislang vergleichsweise moderat. Hierzu trugen nicht nur regulative Vorgaben bei, sondern auch das direkte Eingreifen des Staates.

Versicherungen und andere institutionelle Anleger hielten - verglichen mit anderen Ländern - einen recht geringen Prozentsatz ihrer Anlagen in Aktien.¹⁷ So hatten zum Ende 2008 die Lebensversicherungsunternehmen weniger als 5% ihrer Anlagen in Aktien investiert, jedoch mehr als 85% in festverzinsliche Anlagen, insbesondere Pfandbriefe. Etwa

40% aller Pfandbriefe befanden sich im Portfolio von Versicherungen. Die Lebensversicherer sind also sehr eng mit dem Bankensystem verknüpft und dortige Entwicklungen strahlen auf sie aus. Insofern war es für die Lebensversicherungsunternehmen von zentraler Bedeutung, daß die Bundesregierung die im Zuge des Zusammenbruchs von Lehman-Brothers in den USA in größte Bedrängnis geratene Hypo-Real-Estate (HER) sofort auffing und schließlich verstaatlichte. Ein Zusammenbruch dieses Instituts und des Pfandbriefmarktes wäre für die Versicherer zu einem der größtdenkbaren Finanzprobleme geworden. Hierüber wurde in der Öffentlichkeit Stillschweigen bewahrt, wohl um die Bevölkerung nicht zu beunruhigen und keinen (weiteren) Vertrauensverlust in die politisch und von Finanzmarktakteuren so stark propagierte private Altersvorsorge auszulösen. Die Aussage der Versicherungsbranche, sie sei aus der Krise gestärkt hervorgegangen und zeige ihre Fähigkeit, die Leistungsversprechen auch in Krisenzeiten zu erfüllen¹⁸, verdeckt die erwähnten Zusammenhänge und auch die Tatsache, daß hier der Staat der Retter in der Not war.

Auf Probleme, die sich aus einem extrem niedrigen Zinssatz für kapitalmarktabhängige Alterssicherung ergeben, wird weiter unten eingegangen.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass im Prinzip zwar alle Arten von Alterssicherungssystemen von der Krise betroffen

¹⁷ s. z.B. OECD Pension Markets in Focus, No. 6, Oktober 2009 (mit Angaben für 2008).

¹⁸ So im Jahrbuch 2010 des Gesamtverbandes der deutschen Versicherungswirtschaft (GDV), S. 50ff.

werden, jedoch mit unterschiedlichem Ausmaß (beitragsdefinierte Systeme stärker als leistungsdefinierte) und zu unterschiedlichen Zeitpunkten (kapitalmarktabhängige früher als umlagefinanzierte Systeme).¹⁹ In Deutschland basiert immer noch ein hoher Anteil der Alterssicherung auf dem Umlageverfahren. Dies trug mit bei zu dem insgesamt vergleichsweise moderaten Wirkungen in den ersten Jahren der Finanzmarktkrise – auch wenn internationale Organisationen immer wieder eine Verlagerung zur kapitalmarktabhängigen Alterssicherung anmahnten und die Bundesregierung mit ihren Reformmaßnahmen der Jahre 2000 ff dem durchaus schon gefolgt war.

VERTRAUENSKRISE AUCH IN KAPITALMARKTABHÄNGIGER ALTERSSICHERUNG

Die Finanzmarktkrise hat nun auch das Vertrauen in die kapitalmarktabhängige Alterssicherung unterminiert, nachdem schon über Jahre hin das Vertrauen der Bevölkerung in das Umlageverfahren systematisch untergraben wurde durch Art und Inhalt der öffentlichen Diskussion, an der sich nicht nur Politiker und Interessenvertreter, sondern auch viele Wissen-

schaftler und Medien beteiligten.²⁰

Insgesamt wird nun konzidiert: „Das Vertrauen in das Handeln des Marktes“ – so, als wenn „der Markt“ ein von menschlichen Entscheidungen unabhängiges Etwas wäre – (ist) während der Krise ... ein Stück verloren gegangen“, so beispielsweise Jörg Asmussen, jetzt Mitglied des Direktoriums der EZB und zuvor Staatssekretär im Bundesfinanzministerium.²¹ Als maßgebenden Grund für die zuvor herrschende, das politische Handeln bestimmenden Vorstellungen, wird auf den „Zeitgeist“ verwiesen, auch so, als ob dieser vom Himmel gefallen sei: „Es gab einen Zeitgeist der Deregulierung... Wir sind diesem Zeitgeist alle zu sehr gefolgt.“²²

Auch das oft zur Überlegenheit der so genannten „Kapitalfundierung“ im Vergleich zur Umlagefinanzierung angeführte Argument der sich dort bietenden Möglichkeit zur internationalen Diversifizierung der Anlagen, ist durch die Finanzmarktkrise erschüttert worden.²³ Die

¹⁹ Für eine Einschätzung aus dem Herbst 2009 s. auch Johannes Clemens, Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die Alterssicherung in Deutschland, GVG Informationsdienst Nr. 328 (Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die Alterssicherung), Köln 2009, S. 13-16.

²⁰ Zu den Folgen insbesondere für die Einschätzungen und Erwartungen junger Menschen siehe beispielsweise den nahezu ganzseitigen Artikel „Rundum verunsichert“ in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15.09.2012, S. 13.

²¹ Interview mit Jörg Asmussen, in: Stern vom 19.07.2012 („Märkte regulieren sich nicht allein – und der Euro steht am Scheideweg“).

²² Ebd.

²³ So wird der durchaus die Ausweitung der kapitalmarktabhängigen Alterssicherung befürwortende Ökonom Hans-Werner Sinn mit der Aussage zitiert, dass die Bevölkerung feststellen muss, dass die „Ersparnis verpufft“, weil sie in Staatspapieren südlicher Länder

enge Verflechtung der (Finanz-)Märkte²⁴ und die ja nicht neue Erkenntnis, dass die Auslandsanlage mit erheblichen zusätzlichen Risiken verbunden sein kann, wurde selbst im Euro-Raum offenkundig, obgleich hier z.B. das Wechselkursrisiko durch die gemeinsame Währung ausgeschaltet ist.

DAS NIEDRIGE ZINSNIVEAU UND INFLATIONSRISEN FÜR DIE ALTERSSICHERUNG

In Deutschland wurde intensiv darauf hingewirkt, dass die Bevölkerung angesichts der demographischen Veränderungen für ihr Alter verstärkt in Form von Finanzmarktinvestitionen sparen müsse. Doch Liquidität war bereits seit längerem reichlich vorhanden – auch angesichts der weltweit, nicht zuletzt von internationalen Organisationen wie der Weltbank, verfochtenen Strategie des Übergangs zu mehr „Kapitaldeckung“, der viele Länder folgten.²⁵

angelegt ist oder aus Forderungen gegen die Bundesbank besteht, die selbst wieder Forderungen gegen marode Notenbanken der Südländer sind“ (so im Gespräch mit Jürgen Kaube in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13.06.2012, S. 31, „Renoviert das Bad, und werdet mündige Bürger!“).

²⁴ So schreibt die Bundesbank, es gibt „Hinweise, dass sich die internationale Transmission von Finanzmarktschocks graduell über die Zeit verstärkt hat“; Deutsche Bundesbank, Nationale und internationale Finanzmarktschocks und die Realwirtschaft aus empirischer Sicht, in: Monatsbericht März 2012, S. 51.

²⁵ Der heutige Chef der US-Notenbank, Ben Bernanke, sprach 2005 von einer „globalen

Gesucht wurden renditeträchtige Anlagen, die allerdings im Zweifel nur mit höheren Risiken behaftet zu erlangen sind. Dies war schon vor der Finanzmarktkrise zu verzeichnen. Im Zuge der Krise ergoss sich dann nicht zuletzt auch durch das Handeln der EZB eine zusätzliche Liquiditätsflut in die Märkte hinein. Dies und auch die Einschätzung vieler ausländischer Anleger, dass Anlagen in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern mit geringerem Risiko verbunden sind, hat in Deutschland inzwischen zu einem extrem niedrigen Niveau der Zinsen geführt. Das hat Folgen für Sparer, für Lebensversicherungen und Institutionen der betrieblichen Alterssicherung, aber auch für diejenigen, die sich verschulden, allen voran der Staat.

So gelang es beispielsweise dem Bund, sich im Sommer 2012 nicht allein zu einem minimalen Zinssatz zu verschulden²⁶, nein, die Anleger zahlten sogar etwas dafür, dem Bund das Geld leihen zu können – also eine negative Rendite für die Gläubiger, eine Prämie für den Schuldner. Dies reduziert die Zinslast im Bundeshaushalt.

Demgegenüber verstärken sich die Probleme für Lebensversicherungsunternehmen, da diese bei Abschluß neuer Verträge einen (Mindest-)Zins (auf den Sparanteil der Police) garantieren müssen. Dieser ist zwar im Zeitablauf immer

Sparschwemme“; s. Kenneth Rogoff, Die Ära der Niedrigzinsen ist endlich, in: Financial Times Deutschland vom 14.08.2012.

²⁶ So wurde Anfang September 2012 eine zehnjährige Bundesanleihe zu 1,5% ausgegeben.

weiter reduziert worden, so seit 2004 zunächst auf 2,75% (nachdem er vorher bei 4% lag), ab 2007 auf 2,25% und ab 2012 nunmehr 1,75%. Die durchschnittliche Höhe des Garantiezinses liegt jedoch (in Abhängigkeit von der Struktur der Verträge je nach Vertragsbeginn und Umfang der Versicherungssummen) über diesem Satz von 1,75%. Für Lebensversicherer wie auch für Pensionskassen resultiert daraus ein Problem, sind doch z.B. – wie erwähnt – deutsche Staatsanleihen nur mit einem minimalen Zins ausgestattet. Zudem müssen Versicherer ihre Verwaltungs- und Abschlußkosten (für Provisionen und Vertriebsunterstützung) decken.²⁷ Wollen Versicherer eine höhere Rendite erwirtschaften, dann müssen sie auf Anlagen mit höherem Risiko ausweichen. Realisieren sie aber die dort erwarteten Renditen nicht, so erhöht das die Finanzierungsprobleme der Versicherungsunternehmen. Für diejenigen, die Lebensversicherungsverträge besitzen, wirkt sich auch ein Rückgang der „Überschußbeteiligung“ aus, die über den jeweiligen Garantiezins hinaus gezahlt wird und zu einem Element der Attraktivität von Lebensversicherungen gehört.²⁸

²⁷ Bezogen auf die Beitragseinnahmen werden sie im Branchendurchschnitt mit 7,5% beziffert; s. Philipp Krohn, Kostensenken wird zur Überlebensaufgabe, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.02.2012, S. 18. – In der Versicherungsbranche wird offenbar darüber „nachgedacht“, wie man Garantien neu gestalten könnte, z.B. zeitlich begrenzen; s. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22.09.2012 – Lebensversicherer rücken von Garantien ab.

²⁸ Zur Praxis der Überschußbeteiligung s. Helen Koch, Katharina Unger, Uwe Fachinger,

Ein zentrales Ziel der „neuen deutschen Alterssicherungspolitik“, die beträchtliche Ausweitung kapitalmarktabhängiger Alterssicherung zu Lasten der Umlagefinanzierung²⁹, wurde u.a. mit der Erwartung begründet, dass die erzielbaren Renditen kapitalmarktabhängiger Alterssicherung die in der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung deutlich übersteigen werden. Die private wie die betriebliche kapitalmarktabhängige Altersvorsorge sollen gemäß der seit 2000 verfolgten politischen Weichenstellung die Lücke schließen, die durch das deutliche Senken des Leistungsniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung aufgerissen wird. Sowohl die derzeit amtierende Regierung aus CDU/CSU und FDP als auch die größte Oppositionspartei, die SPD, haben mit ihren 2012 veröffentlichten Plänen zur Alterssicherung deutlich gemacht, dass sie an der programmierten Senkung des Leistungsniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung nicht rütteln wollen.

Dynamisierung privater und betrieblicher Renten – Die Sicht der Anbieter, Discussion Paper 11/2012, Institut für Gerontologie – Ökonomie und Demographischer Wandel, Universität Vechta 2012, S. 10-13.

²⁹ s. hierzu – mit weiteren Verweisen – Winfried Schmähl, Quo vadis „Gesetzliche Rentenversicherung“? – Eine Zwischenbilanz zehn Jahre nach einem grundlegenden „Paradigmenwechsel“ in der deutschen Alterssicherungspolitik, in: Deutsche Rentenversicherung, 66. Jg. (2011), S. 216-233 sowie ders., Der Paradigmenwechsel in der Alterssicherungspolitik: Die Riester-Reform von 2001 – Entscheidungen, Begründungen, Folgen, in: Soziale Sicherheit, 60. Jg. (2011), S. 405-414.

Verlässliche Angaben über die längerfristig erreichbare nominale Netto-Verzinsung privater Vorsorge (also unter Berücksichtigung der jeweiligen Kosten und auch der steuerlichen Belastung) liegen allerdings bislang kaum vor. Auch differieren die Anlageergebnisse zum Teil beträchtlich je nach Anlageform und Anbieter. Die für ihr Alter sparenden Bürger, die den politischen Vorgaben folgen, haben derzeit vielfach negative Realzinsen hinzunehmen, da die Inflationsrate häufig die (niedrigen) Habenzinsen übersteigt. D. h. ein Realwerterhalt der Ersparnis ist somit kaum möglich. Dies wirkt dem politischen Ziel einer Ausweitung kapitalmarktabhängiger Alterssicherung ebenso entgegen wie die bislang in der Krise weltweit gemachten Erfahrungen mit dieser Form der Alterssicherung³⁰. Dennoch wird in Deutschland von maßgebenden politischen Kräften weiterhin an der bisherigen Strategie, die kapitalmarktabhängige Altersvorsorge weiter auszudehnen, festgehalten³¹ (und auch die OECD empfiehlt diesen Weg immer

noch für Deutschland).

Aus der Entwicklung in der gesetzlichen Rentenversicherung (generelle Reduzierung des Leistungsniveaus, Ausweitung eines Niedriglohnsektors, Erwerbsunterbrechungen durch längere Phasen der Arbeitslosigkeit faktisch ohne Alterssicherung gesetzlicher und betrieblicher oder privater Art) und angesichts der weitgehend nicht realisierten Kompensation der Sicherungslücke durch andere Vorsorgeformen kann ein gesellschaftliches Konfliktpotential erwachsen. Denn inzwischen wird die Gefahr künftig steigender Altersarmut nicht mehr geleugnet, auch wenn es Unterschiede in der Bewertung der als dafür maßgebend angesehenen Ursachen gibt.³² Dies dürfte sich als Folge der Finanzmarktkrise und der dabei ergriffenen Maßnahmen in Zukunft in doppelter Hinsicht noch verstärken: Zum einen durch die Gefahr zumindest mittelfristig steigender Verbraucherpreise und zum anderen resultierend aus den sprunghaft gestiegenen Staatsschulden – hier dann insbesondere mit Auswirkungen für die öffentlichen Systeme, also vor allem die gesetzliche Rentenversicherung und die Beamtenversorgung.

³⁰ So schreibt beispielsweise die EZB (Monatsbericht Juli 2012, S. 52): Im Hinblick auf den „Aufbau eines ausreichenden Altersversorgungsvermögens“ sei „jedoch anzumerken, dass sich die Finanz- und Staatsschuldenkrise und die damit einhergehende Volatilität an den Finanzmärkten negativ auf die Ertragslage der Pensionsfonds ausgewirkt und damit auch die zukünftige Finanzierung der Rentenverpflichtungen deutlich beeinträchtigt haben.“

³¹ So wurde 2012 unbeschadet aller bisherigen Erfahrungen auch für die Finanzierung der Pflegeversicherung ein Element (durch öffentliche Mittel geförderter) kapitalmarktabhängiger Vorsorge beschlossen.

³² Nicht überraschend ist, dass Verfechter des „Paradigmenwandels“ in der deutschen Alterssicherungspolitik die Reduzierung des Leistungsniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung nicht dazu zählen; s. z.B. Axel Börsch-Supan, Eine Gespensterdebatte zum Schaden der gesetzlichen Rente, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.09.2012, im Unterschied zu Winfried Schmähl, Die verengte Debatte über Altersarmut, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 05.10.2011, S. 12.

Für die künftige *reale* Einkommenslage im Alter ist bei beiden Finanzierungsverfahren der Altersvorsorge die Höhe der Inflationsrate im Vergleich zu der jeweils erreichbaren Verzinsung bzw. den Rentenanpassungssätzen von großer Bedeutung.³³

Zwar sind die Folgen der immer neuen (zunächst vorübergehenden, dann permanenten) Rettungsschirme und –mechanismen, der weitgehend zinslosen Ausleihung von Geld an die Banken durch die EZB und durch deren Ankäufe von Staatsanleihen bislang schwerlich insgesamt abzuschätzen. Eine steigende Inflationsgefahr wird aber immer weniger in Abrede gestellt. Dies beginnt bei Aussagen, die beruhigend wirken sollen, dass eine Inflationsrate, die über die von der EZB proklamierte 2%-Grenze für Preisniveaustabilität hinausreicht – seien es 3 oder 4%, kein besonderes Problem darstellen.³⁴ Durch Inflation soll offenbar Zeit erkauf³⁵ und zur Beruhigung „der Märk-

te“ beigetragen werden, wie dies durch die verschiedenen Rettungsaktionen angestrebt wurde. Inzwischen entfernt sich die EZB immer weiter von dem stabilitätspolitischen Konzept, das für die Bundesbank maßgebend war.

Einer der beiden Vorstandsvorsitzenden der Deutschen Bank, Anshu Jain, erklärte, die Konsequenz der Euro-Rettungsaktionen „...wird schlussendlich Inflation sein...Aber das ist ein Preis, den wir für Europa zahlen werden müssen.“³⁶ Bei Aussagen wie diesen ist auch stets danach zu fragen, welche Interessen damit verbunden sind. Der Versuchung, Schulden durch Inflation abzuschmelzen, sind schon viele Regierungen erlegen und wird ihnen auch nahegelegt.³⁷ Die „unsozialen“ Verteilungswirkungen von Inflationen sind seit langem hinlänglich bekannt, nicht nur in der Literatur³⁸, son-

³³ Zusätzlich ist an den bereits erwähnten einkommensrelevanten Effekt steigender Sozialabgaben im Alter wie auch steigender Einkommensbesteuerung zu denken – Effekte, die bislang wenig Beachtung finden.

³⁴ So brachte Bundesfinanzminister Schäuble 3% ins Gespräch. Der seinerzeitige Chef-Ökonom des Internationalen Währungsfonds (IWF), Oliver Blanchard, fragte rhetorisch, ob denn die Nettokosten einer Inflationsrate von 4% viel höher seien als bei 2%. Siehe – auch zum Konzept einer „optimalen Inflationsrate – Thomas Straubhaar, Henning Vöpel, Geldpolitik als „Krisen-Feuerwehr“ – droht Inflation?, in: Wirtschaftsdienst, Heft 9, September 2012, 92. Jg..

³⁵ In diesem Sinne der Historiker Andreas Wirsching (Der große Preis, in: Frankfurter

Allgemeine Zeitung vom 12.09.2012).

³⁶ So in einem Interview mit der „Welt am Sonntag“, hier zitiert in Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.09.2012.

³⁷ „Am Ende müssen die Kosten der Krise so oder so getragen werden. Entscheidend ist wohl, wie diese Kosten tragfähig für alle zu verteilen sind. Ein historisch gut belegter Ansatz, Kosten gleichmäßiger und – so womöglich die Hoffnung – schleichender und deshalb unbeachtet zu verteilen, ist die Erzeugung höherer Inflation“, so Straubhaar und Vöpel, a. a. O., A., S. 585.

³⁸ Ein detaillierter Überblick über Verteilungswirkungen von Inflationen findet sich in Winfried Schmähl, Alterssicherung und Einkommensverteilung, Tübingen 1977, S. 421-517. „Die heimliche Enteignung der Sparer“ (so Philip Plickert, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27.08.2012) ist bereits Thema der Tagespresse.

dern auch in Deutschland ganz hautnah in den 1920er Jahren und nach dem Zweiten Weltkrieg.

ZUNEHMENDER DRUCK ZUM SENKEN VON SOZIALAUSGABEN ANGESICHTS HOHER UND WEITER GESTIEGENER STAATSVerschULDUNG

Durch die Finanzmarktkrise hat – auch in Deutschland – die Staatsverschuldung drastisch zugenommen. Nach Angaben des Bundesfinanzministeriums lag die öffentliche Verschuldung in Deutschland im Jahre 2007 bei 64,9% des Bruttoinlandsprodukts (BIP), 2009 bei 74,4% und stieg dann 2010 sprunghaft auf 83,2%.³⁹ Das Wachsen der Staatsschuld war also nicht etwa der Auslöser die Krise, sondern deren Folge.⁴⁰ Dass Finanzmarktakteure an den verschiedenen Rettungsaktionen mit ihren die Staatsschulden erhöhenden Wirkungen interessiert waren und sind, ist naheliegend.⁴¹

³⁹ Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht Januar 2012), S. 49.

⁴⁰ s. hierzu u. a. Renate Neubäumer, Eurokrise: Keine Staatsschuldenkrisen, sondern Folge der Finanzkrise, in: Wirtschaftsdienst 2011, S. 827-833. – Im Durchschnitt aller 32 OECD-Staaten erhöhte sich die Verschuldung von 2007 bis 2011 von etwas unter 75 über 100% des BIP, s. Reimut Zohlhörer, Ja, wir können es, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 06.08.2012, S. 7.

⁴¹ „Je dramatischer sie die Gefahr eines Zusammenbruchs des Finanzsystems beschreiben, desto eher können sie darauf hoffen, dass

Doch aus der Staatsverschuldung wird insbesondere für die umlagefinanzierten Sozialsysteme künftig zusätzlicher Druck zu ausgabenenkenden politischen Entscheidungen erwachsen. In Deutschland ist mit der Einführung einer gesetzlich verankerte „Schuldenbremse“ längerfristig das Ziel eines ausgeglichenen Staatshaushalts verbunden, wozu nicht nur einnahmeerhöhende, sondern auch ausgabenenkende Maßnahmen führen können. In der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes ist bis 2016 stufenweise ein vollständiger Abbau der Nettokreditaufnahme vorgesehen.⁴²

Das Vorhaben von Bund und Ländern, die Beamtenversorgung von der Umlagefinanzierung auf eine kapitalmarktabhängige Finanzierungsform umzustellen, wurde allerdings bereits durch die Finanzmarktkrise „gestört“, stellten doch

die Rettungsfonds ihnen ihre leichtfertig gewährten Kredite (Anleihen) abkaufen,“ so Ulrich van Suntum, Die politische Ökonomie hinter der „Euro-Rettung“ – Banken und Großindustrie profitieren, Familienunternehmer und Bürger zahlen –, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30.07.2012. In diesem Sinne auch Sinn, Renoviert das Bad, a.a.O.: „Die Banken und Versicherungen sind ganz eindeutig für diesen Kurs, denn sie haben noch so viele Assets in diesen Ländern, dass jedwede Rettungsstrategie aus ihrer Sicht zu wünschen ist.“ Die im September 2012 faktisch unbegrenzte Zusage der EZB zum Ankauf von Staatsanleihen gehört dazu. Sie führte übrigens zu einem Anstieg der Kurse für Bankaktien [s. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15.09.2012, S. 21].

⁴² s. Bundesministerium der Finanzen, Mittelfristige Projektion der öffentlichen Finanzen, in: Monatsbericht des BMF August 2012, S. 6-22 und dazu z.B. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht August 2012, S. 68f.

die Länder Thüringen und Bayern ihre Zuweisungen zu den Fonds ein, die später zur Finanzierung der Pensionen dienen sollen, angesichts der durch die Krise bedingten Finanzierungsprobleme.

Immer wieder – auch von der EU-Kommission und der Europäischen Zentralbank (EZB) – wurde auf die Herausforderungen für öffentliche Haushalte durch die Alterung der Bevölkerung (insbesondere durch den steigenden „Altenquotient“) hingewiesen⁴³ und gefordert, die Länder sollten hierauf durch umfassende Reformen in der Alterssicherungs- und Gesundheitspolitik reagieren, um negative Effekte, insbesondere hinsichtlich wirtschaftlichen Wachstums, zu mindern.⁴⁴ Dies – wie auch die angestrebte Konstanz oder gar Reduzierung von Arbeitgeberbeiträgen (Lohnnebenkosten) – diente mit als Argument zur Reduzierung umlagefinanzierter öffentlicher Sozialausgaben und deren Ersatz durch kapitalmarktabhängige private Ausgaben. Die Annahme ist keinesfalls unrealistisch, dass im Zuge des geplanten Abbaus der Staatsverschuldung insbesondere die Bundeszahlungen an die gesetzliche Rentenversicherung weiter „auf den Prüfstand“ kommen werden. Bereits jetzt ist wieder einmal diskre-

tionär ein Senken der Bundeszahlungen beschlossen worden.⁴⁵ Unbeschadet der Frage, ob die gegenwärtigen Bundeszahlungen ausreichen, um so genannte „versicherungsfremde Leistungen“ angemessen zu finanzieren⁴⁶, wird bereits jetzt von vielen Seiten auf künftig sinkende Ausgaben dieser Art (Kriegsfolgen, deutsche Vereinigung) hingewiesen. Doch eine weitere Finanzierung von gezielten Umverteilungsmaßnahmen durch Beitragseinnahmen kann die sowieso zu erkennende Tendenz zur Transformation des Rentenversicherungssystems in Richtung auf Mindestleistungen und vermehrte Umverteilungsaufgaben noch verstärken.

TENDENZEN AUF EUROPÄISCHER EBENE

Dies trifft zusammen mit Tendenzen, die bereits jetzt auf europäischer Ebene zu beobachten sind und die im Zuge der Finanzmarktkrise bzw. der Maßnahmen zu ihrer Bewältigung (auch zugleich im Einklang mit der politischen Absicht,

⁴³ s. beispielsweise EZB Monatsbericht Juli 2012, S. 48-52.

⁴⁴ So wird in einem EZB-Diskussionspapier argumentiert, dass ab einer Staatsschuldenquote von etwa 70-80% des BIP dies einen „deleterious impact on long-term growth“ habe, Cristina Cecherita, Philipp Rother, The Impact of High and Growing Government Debt on Economic Growth, European Central Bank, Working Paper Series, No. 1237, 2010, S. 4.

⁴⁵ So soll der zusätzliche Bundeszuschuß 2013 um 1 Mrd. Euro, in den Jahren von 2014 bis 2016 um jeweils 1,25 Mrd. Euro reduziert werden.

⁴⁶ Ausführlich hierzu Winfried Schmähl, Aufgabenadäquate Finanzierung der Sozialversicherung durch Beiträge und Steuern. Begründungen und Wirkungen eines Abbaus der ‚Fehlfinanzierung‘ in Deutschland, in: Hermann-Josef Blanke (Hrsg.), Die Reform des Sozialstaats zwischen Freiheitlichkeit und Solidarität. Tübingen 2007, S. 57-85 sowie ders., Sachgerechte Finanzierung der Sozialversicherung als politische Aufgabe, in: WSI Mitteilungen, 62. Jg., [2009], S. 390-397, jeweils mit weiteren Verweisen.

„mehr Europa wagen“) an Bedeutung gewinnen werden. So wie im Zuge der Finanzmarktkrise die Exekutive auf nationaler Ebene das Handeln bestimmte und die Legislative oftmals erst nachträglich dies billigte, so hat auf europäischer Ebene die EU-Kommission ihre Aktivitäten intensiviert. Dies betrifft auch die Alterssicherungspolitik. Da die Gesetzgebung auf europäischer Ebene langwierig ist, versucht man andere Wege zu gehen, so die der landesspezifischen Empfehlungen zu öffentlichen Systemen und dort, wo kapitalmarktbasierte Systeme bestehen, wird versucht, mit Blick auf die sogenannten Grundfreiheiten des Binnenmarktes durch Rechtsakte Einfluss zu nehmen.⁴⁷

Auf der EU-Ebene sind die beiden dominierenden Zielvorstellungen, fiskalische Nachhaltigkeit der Alterssicherungssysteme durch Reduzierung öffentlicher Ausgaben einerseits, und andererseits die

Vermeidung von Altersarmut. Dies geht einher mit dem Empfehlen niedriger Leistungsniveaus in öffentlichen Systemen, aber verknüpft mit Mindestelementen. Die EU-Kommission setzt sich dafür ein, dass mit Blick auf die demographischen Veränderungen länger gearbeitet und mehr gespart wird, letzteres in kapitalmarktabhängigen Formen. Auf diese scheint die Kommission mehr Einfluss nehmen zu können, basierend auf dem Argument, die fundamentalen Freiheitsrechte zur Mobilität von „Arbeit“ und „Kapital“ besser realisieren zu können.

So wie auf nationaler Ebene im Zuge der Finanzmarktkrise eine Verlagerung von Einfluss weg vom Parlament hin zur Exekutive zu erkennen ist, so dient die Krise auch als Hebel, um vermehrt Einfluss auf die europäische Ebene zu verlagern.⁴⁸ Übrigens lässt sich am Beispiel der Alterssicherung zeigen, dass es schon eine langandauernde Tendenz zur verstärkten Einflussnahme insbesondere der Europäischen Kommission gibt.⁴⁹ Bei der von verschiedenen Seiten erhobenen Forderung

⁴⁷ Der EU-Kommissar für Soziales, László Andor, wies in einem Interview auf zusätzliche Möglichkeiten der Kommission hin: Wir haben mit dem Europäischen Semester, mit dem die Kommission nun frühzeitig auch die Wirtschaftspolitik der Staaten überprüft, die nötigen Mittel in der Hand, um gegen Staaten vorzugehen, die nichts gegen die Ungleichgewichte im Euroraum unternehmen“. Und auf den Hinweis, daß die erstmals in diesem Prozeß ausgesprochenen Empfehlungen nicht gerade ernst genommen worden sein, antwortete Andor: „Das war aber auch das erste Jahr, in dem wir das ernsthaft betrieben haben. In diesem Jahr wird das schon ganz anders aussehen, da bin ich sicher.“ S. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21.09.2012 („Deutschland hat die Krise mit verursacht“, womit auf die durch niedrige Lohnzuwächse gestiegene Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft kritisch Bezug genommen wird).

⁴⁸ Dabei werden „Kommission und Rat ... weiterhin als ‚verselbständigte Macht der Exekutivgewalt‘ begriffen – ein Begriff, mit dem Karl Marx 1852 den französischen Bonapartismus unter Louis Napoléon Bonaparte charakterisiert hat.“ Heinrich August Winkler, Vom Staatenverbund zur Föderation, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. Juni 2012, S. 6.

⁴⁹ s. dazu ausführlich Jörg Sommer, Das Politikfeld Alterssicherung im europäischen Mehrebenensystem – Handlungsspielräume und Einflussmöglichkeiten der Europäischen Kommission bei der „Europäisierung“ der Alterssicherung in der historischen Entwicklung –, Berlin 2007.

nach „mehr Europa“ geht es im Kern – so Otmar Issing, dem früheren Chef-Volkswirt der EZB – „um die progressive Übertragung nationaler Souveränität auf die europäische Ebene, und hierbei vor allem um Kompetenzen auf dem Gebiet der öffentlichen Finanzen, und damit um nichts weniger als ein fundamentales Recht der nationalen Parlamente.“⁵⁰ Zugleich würde damit der nationale Gestaltungsspielraum für Alterssicherungspolitik immer weiter verengt.

⁵⁰ Omar Issing, Großer Beifall von allen Seiten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 04.09.2012, S. 25. – Das Konzept der Subsidiarität spielt übrigens in all den Überlegungen der letzten Jahre überhaupt keine Rolle mehr. – Der Philosoph Jürgen Habermas demgegenüber kritisiert das Bundesverfassungsgericht, das auch auf die Zuständigkeit des nationalen Parlaments in diesen zentralen Fragen der Kompetenzzuweisung hinwies, als „abschirmend-souveränitätsversessene[...] Argumentationslinie“ (so in einem Vortrag am 21.09.2012 auf dem Deutschen Juristentag), s. Süddeutsche Zeitung vom 22./23.09.2012 (Heraus aus dem Teufelskreis).

SCHLUSSBEMERKUNG

Lässt man die verschiedenen – hier notwendigerweise nur gestreiften – Entwicklungstendenzen und Aspekte Revue passieren, so liegt der Schluss nahe, dass durch die Finanzmarktkrise und dem zu ihrer Bewältigung eingeschlagenen Weg⁵¹ die Alterssicherungspolitik in Deutschland, so wie sie insbesondere seit 2000 konzipiert ist, in ihrer Richtung keine Veränderung erfährt⁵², sondern dass vielmehr der eingeleitete Prozess der Transformation des gesamten deutschen Alterssicherungssystems hierdurch noch beschleunigt werden dürfte.⁵³ Die Folgen für die Alterssicherung der Mehrzahl der Bürger, die sowieso angesichts der politischen Weichenstellungen alles andere als positiv einzuschätzen sind, dürften durch die Auswirkungen der Finanzmarktkrise und die zu ihrer Beherrschung ergriffenen Maßnahmen noch negativer ausfallen. Dies führt bereits jetzt zu einer steigenden Beunruhigung über die künftige Entwicklung des Realwertes der Alterssicherung u. a. angesichts des Überflutens

der Märkte mit Liquidität durch die EZB und der hohen Haftungsrisiken als Folge der verschiedenen, alles andere als überzeugend wirkenden Rettungsaktionen.⁵⁴ Das, was soziale Sicherung mit bewirken soll, den Bürgern ein Gefühl der Sicherheit (hier für ihr Leben im Alter) zu vermitteln – dem wurde schon seit längerem durch die in der Öffentlichkeit geführte Diskussion über die Zukunftsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung entgegen gewirkt und erfährt durch die Finanzmarktkrise und deren Folgen eine weitere Schwächung.

⁵¹ Die Krise und die damit verbundene Angst in der Bevölkerung scheinen viele Akteure als Hebel zu nutzen, um sowieso angestrebte, bislang aber nicht realisierbare Vorstellungen über die Art der weiteren Entwicklung in Europa durchsetzen zu können.

⁵² Dies verdeutlichen auch die 2012 von der Bundesarbeitsministerin präsentierten Vorstellungen wie auch die der SPD, die am 10. September 2012 im Parteivorstand diskutiert wurden.

⁵³ Unterstellt ist hier, dass die politisch maßgebenden Kräfte kein Verlassen des seit 2000 eingeschlagenen Pfades der Alterssicherungspolitik durchsetzen wollen.

⁵⁴ So befürchtet der „Ende 2011 aus Protest gegen das Krisenmanagement der EZB und der europäischen Regierungen als Chefvolkswirt der EZB“ zurückgetretene Jürgen Stark: „.... letztlich wir die Zentralbank ihren Kernauftrag, die Preisstabilität zu gewährleisten, nicht mehr erfüllen können. Es droht die Gefahr hoher Inflation – nicht heute, nicht morgen, aber mittel- bis langfristig.“ (Auf dem Weg in eine andere Geldordnung, in Handelsblatt vom 28.08.2012).



ZeS Arbeitspapiere in 2012:

Silke Bothfeld:

Kindererziehung und Pflegezeiten: Wie anpassungsfähig sind die Sozialversicherungssysteme? Deutschland im internationalen Vergleich

ZeS-Arbeitspapier Nr. 03/2012

*Simone Scherger, Thomas Lux,
Steffen Hagemann, Anne Hokema:*

Between Privilege and Burden Work Past Retirement Age in Germany and the UK

ZeS-Working Paper No. 04/2012

Peter Taylor-Gooby:

Country Report: Social Policy Research in the UK with Special Reference to Cross-national Comparative Research

ZeS-Working-Paper No. 05/2012

Carlo Michael Knotz :

Measuring the 'New Balance of Rights and Responsibilities' in Labor Market Policy. A quantitative overview of activation strategies in 20 OECD countries

ZeS-Working Paper No. 6/2012

Melike Wulfgramm:

Country-Specific Life Satisfaction Effects of Unemployment: Does Labour Market Policy Matter?

ZeS-Working Paper No. 7/2012

Winfried Schmähl:

Finanzkrise, Europa und die deutsche Alterssicherung

Einige Anmerkungen zu bisherigen Erfahrungen und zukünftigen Entwicklungen

ZeS-Arbeitspapier Nr. 08/2012

Downloadoptionen zu den ZeS-Arbeitspapieren finden Sie auf www.zes.uni-bremen.de unter dem Menüpunkt "Veröffentlichungen"

