

JÜRGEN LEIBIGER

Demografische Wende und Finanzierung des Wohlfahrtsstaats

»Die fetten Jahre sind vorbei.« »Wir leben über unsere Verhältnisse«. So oder ähnlich geht das Lamento. Das ist schon verwunderlich, denn in einer gegebenen Periode kann eigentlich nur das konsumiert und investiert werden, was zuvor in dieser Wirtschaft produziert wurde, es sei denn, es besteht ein außenwirtschaftliches Defizit. Deutschland hat jedoch Überschüsse, d. h. es konsumiert und investiert weniger, als es produziert.

Aber halt! Wird hier das »über unsere Verhältnisse« nicht allzu wörtlich genommen? Könnte es nicht sein, dass die kumulierten Rechtsansprüche auf künftige Einkommen die Möglichkeiten der Gesellschaft in einigen Jahren oder Jahrzehnten überschreiten? Kann es nicht sein, dass die heutigen Rentenversprechen, Ansprüche auf andere Sozialtransfers und Versprechen auf Erträge aus Anlagekapital vielleicht schon in naher Zukunft nicht realisiert werden können, weil sie an eine wirtschaftliche Dynamik gebunden sind, die sich bei zu hohem Konsum und zu niedrigen Investitionsquoten nicht realisieren lässt?

Auch wenn Zukunftsängste zur Begründung des Sozialabbaus missbraucht werden, entbindet das nicht davon, ihre realen Quellen zu analysieren. Die kritische Haltung zur Strategie des Sozialabbaus muss die Beantwortung der Frage nach einer Alternative unter veränderten Bedingungen einschließen. Die gefühlsmäßige Ablehnung sozialer Einschnitte reicht in der öffentlichen Auseinandersetzung nicht aus. Alle demografischen Berechnungen zeigen eine stagnierende oder sinkende und zugleich alternde Bevölkerung, so dass die Erwerbstätigen künftig für mehr Nichterwerbstätige im Vergleich zu heute sorgen müssen. Mit wieviel Erwerbstätigen ist zu rechnen und werden deren Arbeitsvolumen und Produktivität hoch genug sein, um die im heutigen Sozialsystem erworbenen Einkommensansprüche der dann nicht mehr Erwerbstätigen sowie Sozialleistungen in angemessenem Umfang zu realisieren und, falls dies nicht der Fall ist, welche Veränderungen dieses Systems sind erforderlich?

1. Die Krise des Wohlfahrtsstaates

Die Tatsache einer Krise des Wohlfahrtsystems, im Kern bestehend aus der Sozialversicherung (Rentenversicherung, Gesundheitsversicherung, Pflegeversicherung, Unfallversicherung und Arbeitslosenversicherung) und dem System zur Bereitstellung öffentlicher Güter durch den Staat im engeren Sinne, d. h. die Gebietskörperschaften (Bildung, Wissenschaft, öffentliche Sicherheit, Leistungen zur Sozial-

Jürgen Leibiger – Jg. 1952; Dr. rer. oec. habil., Studium der Mathematik und Datenverarbeitung in Halle, 1985/86 Dozent für politische Ökonomie in Addis Abeba, seit 1992 als Referatsleiter und Dozent für Volkswirtschaftslehre an einer Fortbildungsakademie, zuletzt in UTOPIE kreativ: Arbeitszeitverkürzung und Perspektiven der Freizeit, Heft 160 (Februar 2004)

hilfe und Kinderbetreuung usw.), ist weitgehend unbestritten. Allerdings gehen die Meinungen darüber, worin diese Krise besteht und was ihre Ursachen sind, auseinander und der teilweise akute Handlungsbedarf wird mit der Diskussion über die langfristigen Perspektiven des Wohlfahrtssystems durcheinander geworfen. Hier wird die Ansicht vertreten, dass diese Krise (1) in einem Missverhältnis zwischen wohlfahrtsstaatlichen Bedürfnissen und Bedarf und der finanziellen Deckung dieses Bedarfs besteht. Diese Diskrepanz ist dadurch entstanden, dass zumindest ein Teil dieses Bedarfs durch wirtschaftspolitische Fehler verursacht ist (chronische Massenarbeitslosigkeit, Belastung der Rentenkassen durch versicherungsfremde Leistungen) und dass die Fehldeckung auf systematisch falsche Verteilung der Lasten zurückzuführen ist. (2) Dieselben Ursachen führen dazu, dass bestimmte soziale Risiken nicht mehr wohlfahrtsstaatlich vermindert oder ausgeglichen werden, sondern, wie z. B. die mangelnde Rentenversicherung im Falle prekärer Erwerbsbiografien, voll auf das Individuum durchschlagen und zu wachsender Bedürftigkeit und Armut führen. (3) Ein drittes Moment – und darin unterscheidet sich diese Diagnose vom Mainstream der Ökonomen – ist ein wesentliches Element dieser Krise eine sich verfestigende soziale und verteilungspolitische Schieflage zuungunsten der Lohn- und Sozialtransferempfänger.

Trotz der problematischen Lage ihrer Sozialkassen ist die deutsche Wirtschaft, *gemessen an ihrer gesamten Leistungskraft*, keineswegs überfordert. Der Anteil der Sozialleistungen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist zwar in den vergangenen fünfzehn Jahren gestiegen, aber schon einmal – 1975 – betrug die Sozialleistungsquote 31,4 Prozent; sie ist bis heute auf 32,6 Prozent gestiegen, eine keineswegs dramatische Entwicklung. Die Begründung der Überforderungsthese mit den vergleichsweise hohen Quoten beruhen auf einer Verengung des Blicks: Die USA zum Beispiel haben eine niedrigere Sozialleistungsquote, weil viele der entsprechenden Leistungen privat finanziert werden, also nicht beim Staat, sondern bei den privaten Haushalten verbucht werden. Die entsprechenden Kosten sind trotzdem wirksam. Die Gesundheitskosten machen in den USA 13 Prozent des BIP, in Deutschland nur 11,5 Prozent aus. Die oben konstatierte Diskrepanz hat also nichts mit einer Überforderung der Wirtschaft insgesamt zu tun. Sie äußert sich zum einen im Druck auf die Sozialkassen und zum anderen im chronischen Staatshaushaltsdefizit. Die staatliche Schuldenquote ist in den vergangenen dreißig Jahren von etwa 20 auf 66 Prozent des BIP im Jahr 2004 angewachsen und beträgt über 1,4 Billionen €. Die Sozialversicherungen sind chronisch defizitär. Obwohl die Beitragssätze zur Sozialversicherung von insgesamt 35 auf 42 Prozent der sozialversicherungspflichtigen Entgelte angestiegen und Leistungskürzungen vorgenommen worden sind, hat sich der Anteil der Sozialbeiträge an der Finanzierung der Sozialsysteme seit 1991 von 65 Prozent auf 60 Prozent vermindert; die öffentlichen Zuweisungen mussten von 31 auf 38 Prozent erhöht werden. Natürlich geht ein Teil dieses finanziellen Drucks auf wachsende Kosten des Sozialsystems zurück. Die ausschlaggebende Ursache dieser Krise ist jedoch die chronische Massenarbeitslosigkeit, die auf der einen Seite zur Minderung der Einnahmen und auf der

1 »...unter anderem haben die nicht zuletzt wegen der Sozialbeiträge hohen Lohnzusatzkosten ... dafür gesorgt, dass Jobs in Deutschland verloren gegangen sind«. Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), iwd Nr. 17 vom 28. April 2005, S. 2.

2 Nach: BMGS (Hrsg.): Statistisches Taschenbuch 2004.

3 Angaben nach: SVR 2004, Tabellen im folgenden.

4 Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Bevölkerung Deutschlands bis 2050, 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung (Pressexemplar), Wiesbaden 2003.

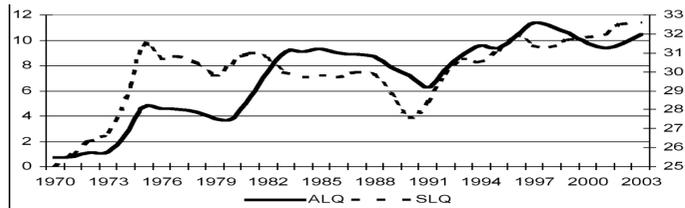
5 BMGS (Hrsg.): Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherung, Bericht der Kommission, Berlin.

6 Gerd Bosbach: Demografische Entwicklung – kein Anlass zur Dramatik (2004), www.memo.uni-bremen.de, S. 4.

7 ver.di (Hrsg.): Mythos Demografie, Berlin 2003, S. 13 ff.

anderen Seite zur Steigerung der Ausgaben führt. Selbst steigende Beschäftigung war in den vergangenen Jahren nicht mit einem Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung verbunden. Es ist absurd, wenn die gestiegene Sozialquote zur Ursache der hohen Arbeitslosigkeit erklärt wird.¹

Abbildung 1:
Arbeitslosenquote und Sozialleistungsquote²



Eine weitere Ursache ist der schleichende Rückzug der Arbeitgeber, Selbständigen und Spitzenverdiener aus der Finanzierung der gesetzlichen Versicherung. So sank der Anteil der Arbeitgeber an der Finanzierung von 39 auf 34 Prozent.³ Seit Beginn der neunziger Jahre kommt als spezifischer Grund hinzu, dass die sozialen Kosten der ruinösen Strategie bei der Vereinnahmung der ostdeutschen Wirtschaft durch westdeutsche Konzerne vor allem den Sozialkassen aufgebürdet wurden.

2. Demografische Wende und Wirtschaftswachstum

Die Diskussion über die Perspektive des Wohlfahrtsstaates sind zuletzt vor allem durch die 10. koordinierte Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes⁴ und den Bericht der Rürup-Kommission⁵ angeheizt worden. Die Reaktion auf die Bevölkerungsprognose bestand auf der Seite jener, die den Sozialabbau forcieren wollen, in Hysterie, Dramatisierung und Instrumentalisierung. Andererseits gab es auch Reaktionen, in denen langfristige Prognosen als »Kaffeersatzleserei« abgetan wurden. Schließlich hätte eine 50-Jahre-Prognose zu Beginn des 20. Jahrhunderts glatt 2 Weltkriege und eine Prognose um 1950 den Mauerfall, allesamt Ereignisse mit gravierenden Wirkungen, übersehen.⁶ Außerdem würden die Möglichkeiten der Produktivitätssteigerung dabei nicht in Betracht gezogen.⁷

Nun sind in der Tat viele ökonomische, soziale und politische Faktoren langfristig kaum einzuschätzen. Trotz verfeinerter Prognoseverfahren sind vor allem Tendenzänderungen, Trendwenden kaum vorhersehbar, von politischen Rahmenbedingungen ganz zu schweigen. Aber wegen dieser Unsicherheit darf auf Prognosen verzichtet werden. *Erstens* betrifft jede politische Entscheidung die Zukunft und impliziert bewusst oder unbewusst eine »Prognose« und *zweitens* operiert der politische Gegner gleichfalls mit Prognosen und beeinflusst damit die Öffentlichkeit. Prognosen sind also notwendig. Bei aller Ungenauigkeit ermöglichen sie überhaupt erst die politische Handlungsfähigkeit; es können logisch unmögliche oder unwahrscheinliche Entwicklungen und politische Alternativen heraus gefunden werden sowie Bandbreiten und Varianten der Entwicklung verdeutlicht werden.

Die erwähnten Bevölkerungs- und Einkommensprognosen reichen bis maximal 2050. Während die Bevölkerungsprognose bzw. der Korridor, in dem sich die wahrscheinlichen Varianten bewegen, relativ gesichert sind, wenn gravierende sozialpolitische »Wenden« ausbleiben, weil sich das diesbezügliche Verhalten im Normalfall nur langfristig ändert (Der katastrophale Geburteneinbruch in Ostdeutschland war eine solche unvorhersehbare Wende.), gilt dies für das Wirtschaftswachstum keineswegs.

Für die hier zu beantwortende Frage sind vor allem drei Größen der Bevölkerungsprognose relevant: die Bevölkerung insgesamt, der Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung (Bevölkerung im Alter von 15 oder 20-65 Jahre) sowie der Anteil der unter 15- und der über 65-Jährigen. Die Bevölkerungsprognose macht zunächst keine Aussagen über das wahrscheinliche Erwerbsverhalten der erwerbsfähigen Bevölkerung, das ja für die Prognose des Erwerbspersonenpotenzials wichtig wäre. Um die Variationsbreite der Prognosen sichtbar zu machen, seien hier aus den neun in der Koordinierten Bevölkerungsprognose berechneten Varianten die mit dem im Jahr 2050 höchsten (Variante 3) und dem niedrigsten (Variante 7) Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung (hier: der 20-65-Jährigen) ausgewählt.

Tabelle 1:
Prognosen der Bevölkerung und der Erwerbspersonen im Vergleich

	gesamt		unter 20jährige		20- bis 65jährige		über 65 Jahre		EPP (a)		EPP (b)	
	Mio	Mio	%	Mio.	%	Mio.	%	Mio.	%	Mio.	%	
2001	82,4	17,3	20,9	51,1	62,0	14,1	17,1	40,1	48,7	-	-	
2050 (V. 3)	78,5	13,0	16,6	43,9	56,0	21,5	27,4	34,5	43,9	40,9	52,1	
2050 (V. 7)	69,6	10,7	15,4	36,4	52,2	22,6	32,5	28,6	38,0	33,9	45,1	

EPP(a): der gegenwärtige Anteil der EPP an den 20-65jährigen = 78,5 Prozent bleibt erhalten

EPP(b): das weibliche Erwerbsverhalten steigt auf den gegenwärtigen Wert bei Männern.

Berechnet nach: Statistisches Bundesamt, a. a. O.

Fett markiert ist die bezüglich des Erwerbspersonenpotenzials ungünstigste Variante mit einer Erwerbsquote von nur 38 Prozent und die günstigste Variante mit einer Erwerbsquote von 52,1 Prozent. Die Streubreite dieser Varianten für die Entwicklung des Arbeitsvolumens ist enorm, wobei hier die Veränderung der Arbeitszeit nicht in Betracht gezogen ist.

Noch unsicherer ist die Prognose der potenziellen Produktion bzw. der Produktivität. Für die Prognose der Entwicklung des BIP sind zwei prinzipielle unterschiedliche Methoden denkbar: *Erstens* über die Abschätzung einer Produktionsfunktion, z. B. $Y=Y(A,K,T)$ und *zweitens* mittels der Ableitung aus der Arbeitsproduktivität und dem Erwerbspersonenpotenzial: $BIP = Ap * EPP$.

Ohne hier eine umfassende Bewertung dieser Verfahren vornehmen zu können, sei doch darauf hingewiesen, dass die statistische Nutzung neoklassischer Produktionsfunktionen zwar weit verbreitet, jedoch äußerst umstritten ist. Die Auseinandersetzung darüber füllt ganze Bibliotheken. Auch das jüngst vom Sachverständigenrat und vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln benutzte Verfahren, bei dem nicht Produktionsfaktoren, sondern recht willkürlich gewählte so genannte »Wachstumstreiber« geschätzt und in eine Funktion eingebaut wurden⁸, sind skeptisch zu beurteilen.

8 Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Vision Deutschland, Köln 2005.

9 Vgl. z. B. Georg Erber, Ulrich Fritsche: Estimating and Forecasting Aggregate Productivity Growth Trends in the US and Germany, DIW Discussion Papers 471, Berlin 2005 und Christoph Kamps, Carsten-Patrick Meier, Frank Oskamp: Wachstum des Produktionspotentials in Deutschland bleibt schwach, Kieler Diskussionsbeiträge 414, Kiel 2004.

Beim zweiten Verfahren müssen Annahmen über die Bestimmungsfaktoren der Arbeitsproduktivität getroffen oder es muss eine Trendfunktion geschätzt werden.⁹ Es gibt jedoch kein Gesetz der Produktivitätsentwicklung, das eine lineare, exponentielle oder wie auch immer geartete Extrapolation erlauben würde und es ist rührend, zu lesen, wie darüber debattiert wird, ob dieses Wachstum künftig bei 1,8 oder eher 2,0 Prozent liegt. Bei diesen Verfahren werden statistisch ermittelte Ex-post-Durchschnitte extrapoliert. Aber gerade der Trend zeigte in der Vergangenheit nach unten, d. h. die Wachstumsraten wurden immer niedriger. Weshalb sollte plötzlich *langfristig* eine konstante Rate existieren? Konstant war in der Vergangenheit eher der absolute Zuwachs; der Basiseffekt zeigt sich dann in niedrigeren Wachstumsraten. Aus dem Blickwinkel der Bestimmungsfaktoren des Wachstums der Produktivität müsste vom Investitionstempo ausgegangen werden, weil über die Investitionen neue Technik in den Produktionsprozess eingeführt wird.

In der folgenden Übersicht sind verschiedene Prognosen des Pro-Kopf-Einkommens zusammen gestellt. Da sie unterschiedliche Zeithorizonte aufweisen, wurden sie bis 2050 linear verlängert (Wert in Klammern), um sie besser vergleichen zu können. Das BIP pro Einwohner beträgt gegenwärtig 26 561 €.

Tabelle 2:
Prognosen des Pro-Kopf-Einkommens

Quelle	BIP/Einw. Prognosejahr	2050
Rürup ¹⁰	2040: 46,5 Tsd. €	(ca. 52 Tsd. €)
Reuter ¹¹		54,4 Tsd. €
iwd A, Stagnationstrend ¹²	2024: 28,1 Tsd. €	(ca. 35 Tsd. €)
iwd B, Szenario Angebotspolitik ¹³	2024: 42,1 Tsd. €	(ca. 58 Tsd. €)
pessimistische Prognose		30 Tsd. €
optimistische Prognose		63 Tsd. €

10 BMGS (Hrsg.), Nachhaltigkeit, a. a. O.

11 Norbert Reuter: Demografische Entwicklung contra Sozialstaat? Eine ökonomische Potentialanalyse, in: Intervention, Nr. 2, 2004.

12 iwd, a. a. O., S. 48.

13 Ebenda.

Rürup: Prognose bis 2040, durchschnittliche Wachstumsrate der Produktivität (BIP je Erwerbstätigen) von 1,8 Prozent, Erwerbspersonenpotenzial 37,6 Mio., Arbeitslosenquote sinkt auf 3,7 Prozent. Eigene Extrapolation bis 2050.

Reuter: durchschnittliche Wachstumsrate der Produktivität (BIP je Erwerbstätigen) von 1,5 Prozent, Erwerbstätige 36,5 Mio., Arbeitslosigkeit wird beseitigt.

iwd A: Prognose auf der Grundlage einer Wachstumsfunktion ohne Änderung der Wirtschaftspolitik (eigene Extrapolation bis 2050).

iwd B: Prognose auf der Grundlage einer Wachstumsfunktion mit einer Änderung der Wirtschaftspolitik (eigene Extrapolation bis 2050).

pessimistische Prognose: lineare Trendextrapolation der Produktivität (BIP je Erwerbstätigen) auf der Grundlage der Werte 1992-2002, Bevölkerung entsprechend der Variante 7 der 10. koordinierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes, Erwerbsquote verändert sich gegenüber 2004 nicht, keine Arbeitslosigkeit. Eigene Berechnung.

optimistische Prognose: Produktivität wächst jährlich um 1,8 Prozent, Bevölkerung entsprechend der Variante 3 der 10. koordinierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes, Erwerbsquote steigt insgesamt auf das Niveau der Männer in der Gegenwart, keine Arbeitslosigkeit. Eigene Berechnung.

Der Unterschied zwischen diesen Prognosen ist trotz jeweils plausibler Voraussetzungen enorm. Was die Bevölkerungsentwicklung anbelangt, so ist die Spannweite der Varianten gut begründet, dies gilt auch für die Entwicklung der Erwerbsquote, wobei hier keine Arbeitszeitverkürzung unterstellt wurde. Was die Entwicklung der Produktivität jedoch anbelangt, so ist die Unsicherheit bezüglich der Variationsbreite wesentlich höher. Trotzdem zeigt sich auch bei der als pessimistisch bezeichneten Variante einer sinkenden Wachstumsrate der Produktivität (ihr *absoluter Zuwachs* ist als konstant unterstellt), dass das Pro-Kopf-Einkommen, wenn auch nur mäßig, steigt.

Diese Ergebnisse unterstellen alle jeweils unveränderte Arbeitszeit. Das heißt, die Beseitigung der Arbeitslosigkeit erfolgt auf der Grundlage einer wachsenden Zahl von Arbeitsplätzen infolge des Wachstums der Investitionen. Die wünschenswerte Senkung der Arbeitszeit trägt zwar zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit bei, vermindert aber im gleichen Zug das für die Entwicklung der Pro-Kopf-Einkommen wichtige Wachstum des Arbeitszeitvolumens. Es existiert also ein trade-off oder Zielkonflikt zwischen der Steigerung der Pro-Kopf-Einkommen und der Freizeit pro Kopf. Der gegebene Zuwachs der Produktivität je Arbeitsstunde ist die jeweilige Obergrenze für die Summe aus Zuwachs an Einkommen und Freizeit pro Kopf. Es hängt vom Ergebnis sozialer Auseinandersetzungen ab, wie dieser gegebene Zuwachs letztlich aufgeteilt wird, aber er kann nicht zweimal aufgeteilt werden.¹⁴

Was lassen sich aus einer Steigerung des Pro-Kopf-BIP für Schlüsse bezüglich der Finanzierbarkeit der Sozialsysteme ziehen? Stimmt es, dass damit automatisch auch eine Erweiterung des Spielraums verbunden ist?¹⁵ Dies ist keineswegs der Fall, weil ein Teil des BIP für Abschreibungen und Nettoinvestitionen (die ja Voraussetzungen steigender Arbeitsproduktivität sind) erforderlich ist; d. h. es ist nicht nur der Verteilungsspielraum, sondern auch die Verwendung zu untersuchen. Für den Verbrauch und darunter für die Finanzierung der Sozialsysteme steht nur ein Teil des BIP zur Verfügung. Wenn der technische Fortschritt mit steigendem Kapitalkoeffizienten verbunden ist, muss die Investitionsquote erhöht und die Konsumquote als Anteil des öffentlichen und privaten Konsums am BIP ver-

14 Vg. auch Jürgen Leibiger: Arbeitszeitverkürzung und Perspektiven der Freizeit, in: Ronald Blaschke, Jürgen Leibiger: Arbeitszeitverkürzung – Begründungen, Probleme, Lösungsansätze. Rosa-Luxemburg-Stiftung Sachsen 2004.

15 Norbert Reuter identifiziert eine solche Entwicklung mit »Einkommenssteigerungen ...für jede Bürgerin und jeden Bürger...Vorausgesetzt, der gesamte Einkommenszuwachs würde gleichmäßig auf alle Köpfe verteilt.« Norbert Reuter: Demografische Entwicklung contra Sozialstaat? a. a. O., S. 29.

mindert werden. Auch die innere Struktur des Konsums wird sich bei zunehmendem Alten- und Belastungsquotienten verändern. Es können dann nicht sowohl verfügbare Erwerbs- und Vermögenseinkommen als auch z. B. Renteneinkommen entsprechend der Produktivitätsentwicklung steigen, weil der Anteil letzterer und damit die entsprechenden Sozialabgaben wachsen müssen.

Für die Einschätzung der Tragfähigkeit des Sozialsystems reicht also eine potenzialorientierte Betrachtung nicht aus. Sie muss durch eine Analyse der Entwicklung des spezifischen Bedarfs an Sozialleistungen und ihrer inneren Struktur ergänzt werden und bleibt auch dann mit erheblichen Unsicherheiten behaftet, weil Tempo und Charakter des technischen Fortschritts und der Produktivitätsentwicklung nicht sicher prognostiziert werden können.

3. Strukturveränderungen des Wohlfahrtsstaates

Die einzelnen Elemente des Wohlfahrtssystems sind von der Veränderung der demografischen Struktur sehr unterschiedlich betroffen. Dies betrifft sowohl die altersspezifischen Kosten der einzelnen Elemente als auch die Einnahmen der Kassen. Die Analyse dieser Zusammenhänge wird als Generationenbilanzierung bezeichnet.¹⁶ Die folgende Übersicht dient einer ersten Verdeutlichung dieser Bilanzierung.

Tabelle 3:
Generationenbilanzierung

(Die Kreuze verdeutlichen einen mehr oder weniger hohen Betrag pro Kopf)

Element des Wohlfahrtsstaats	Lebensalter 0-15		15-65		über 65	
	geleist. Beitrag	empfang. Leistung	geleist. Beitrag	empfang. Leistung	geleist. Beitrag	empfang. Leistung
Gesundheit	0	x	xx	xx	x	xxx
Pflege	0	x	xx	xx	x	xxx
Unfall	0	0	xx	xxx	0	0
Arbeitslosigkeit	0	0	xxx	xxx	0	0
Alter	0	0	xxx	0	0	xxx
Familie (Kinder)	0	xxx	xxx	0	0	0
Bildung	0	xxx	xxx	x	0	0

Ohne hier eine vollständige Bilanzierung vornehmen zu wollen, sollen doch zumindest einige Elemente des Wohlfahrtsstaates unter dem Blickwinkel der demografischen Wende analysiert werden.

Öffentliche Güter von Bund, Ländern und Gemeinden

Ein Teil der von den Gebietskörperschaften bereitgestellten Güter sind bevölkerungs- und altersunabhängig, wie z. B. Verteidigungsaufgaben, Auswärtiges usw. Ihre Finanzierung wird durch die Finanzierungsmöglichkeiten begrenzt. Andere Bereiche sind zwar bevölkerungs- aber nicht oder weniger altersspezifisch, wie z. B. öffentliche Sicherheit oder Kultur und wieder andere sind stark von der Altersstruktur der Bevölkerung abhängig; hier ist z. B. die Bildung zu nennen.

16 Vgl. z. B. Bernhard Manzke: The long-term sustainability of public finance in Germany – an analysis based on generational accounting, Diskussionspapier 10/02 der Deutschen Bundesbank, März 2002.

Große Bereiche der Infrastrukturfinanzierung sind unelastisch gegenüber Nachfrage- und damit auch Bevölkerungsänderungen, weil ihr Betrieb mit hohen Fixkosten verbunden ist. So geht zwar die Nachfrage nach Trinkwasser mit dem Bevölkerungsrückgang zurück, die Aufbereitungs- und Transportsysteme sind jedoch in ihren Dimensionen nicht im gleichen Maße veränderbar, so dass die Kosten pro Kopf steigen.

Was die Finanzressourcen der Gebietskörperschaften anbelangt, so sorgt die progressive Gestaltung von Teilen des Steuertarifs bei steigenden Einkommen eigentlich für überproportional steigende Einnahmen, auch wenn die Steigerungsraten der Vergangenheit nicht mehr erreicht werden. Die Bereitstellung der öffentlichen Güter dürfte somit eigentlich nicht gefährdet sein, wenn die Steuersätze nicht gesenkt werden und innerhalb der Budgets die erforderlichen Anpassungen erfolgen. Letzteres freilich dürfte schwierig genug sein, weil damit ja auch personelle Konsequenzen verbunden sind.¹⁷ Diese Einschätzung bedarf der Modifizierung infolge der bereits aufgelaufenen Verschuldung und der starken konjunkturellen Schwankungen. In den weiteren Überlegungen sollen diese Fragen der Perspektive des Wohlfahrtsstaates nicht weiter vertieft werden.

Räumliche Differenzierung der Bevölkerungsentwicklung

Die räumliche Differenzierung der Bevölkerungsentwicklung wird insgesamt zunehmen. Ihre Hauptmerkmale bestehen im rascheren Bevölkerungsrückgang und in der schnelleren Alterung der Bevölkerung in den ländlichen Gebieten gegenüber den städtischen Ballungsräumen (die jüngere Bevölkerung zieht weg), wobei einzelne Ballungsgebiete sogar noch über längere Zeit hinweg Wanderungsgewinne verzeichnen könnten. Besonders einschneidende Konsequenzen hat dies für Ostdeutschland, wo dieser Prozess bereits voll im Gange ist, da neben dem geburtenbedingten Bevölkerungsrückgang ein beträchtlicher Migrationsverlust zu verzeichnen ist, der vor allem die jüngeren, aktiven Bevölkerungsteile betrifft. Damit wird sich die Einnahmeschwäche territorial organisierter Finanzsysteme im Sozialbereich wie bei den Gebietskörperschaften besonders ausprägen, während der Finanzbedarf nicht im gleichen Maße sinkt. Letzteres ist darauf zurückzuführen, dass mit der Alterung die Pro-Kopf-Ausgaben im Gesundheitsbereich und im Pflegebereich ansteigen. Hinzu kommt, dass, wie bereits angedeutet, viele Infrastrukturleistungen (Verkehrssystem, Energie- und Wasserversorgung, Entsorgung, Bildung und Kultur) hohe Fixkostenanteile aufweisen, so dass mit der geringeren Nachfrage solcher Leistungen die Kosten kaum sinken werden.

Wenn gegenwärtig verstärkt über föderalen Wettbewerb und Subsidiarität diskutiert wird, dürfen diese Aspekte nicht vernachlässigt werden. Vertikaler und horizontaler Finanzausgleich zwischen den Gebietskörperschaften und Kassen wird perspektivisch eine größere Bedeutung haben müssen, weil die regionale Differenzierungen in den Bevölkerungsstrukturen zunehmen werden. Hier liegt auch der Grund, weshalb die wirtschaftlich starken Länder, die zudem von der Migration profitieren, auf dem Regionalprinzip der Systeme des Wohlfahrtsstaates beharren und es im Rahmen einer Föderalismus-

17 Vgl. Helmut Seitz: Demografischer Wandel in Sachsen, Analyse der Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Ausgaben und Einnahmen des Freistaates und seiner Kommunen, EUV Frankfurt/Oder, März 2004, Internetversion.

ben Tempo wie der Altenquotient aq wachsen, sollen die Durchschnittsrenten mit der allgemeinen Einkommenssteigerung unter der Bedingung einer konstanten Erwerbsquote und Beitragszahlerquote mithalten.

Wird letztere Bedingung aufgehoben,

gilt nach (6) und (8)
$$(10) \quad Wbz + Weq + Wrb + WL = Waq + WL$$

oder
$$Wrb = Waq - Wbz - Weq$$

Das Wachstum der Rentenbeitragssatzes rb kann um so niedriger als das Wachstum des Altenquotienten sein, je stärker der Anteil der Beitragszahler und der Erwerbspersonen an den Erwerbsfähigen wächst.

Die politischen Ansatzpunkte für die Bewältigung der demografischen Wende aus sozialpolitischer Sicht können mithin sein:

- die Senkung der Arbeitslosigkeit und die Erhöhung der Erwerbsquote,
- die Erhöhung des Anteils der Beitragszahler an den Erwerbstätigen,
- die Erhöhung der Beitragssätze,
- die Verminderung des Wachstums der Renten (Entkopplung der Rententwicklung von der allgemeinen Einkommensentwicklung, wie es z. B. mit dem demografischen Faktor in der Rentenformel bereits der Fall ist) oder (im Modell nicht berücksichtigt) die Senkung der Kosten des Sozialsystems, die nicht direkt in Renten fließen (z. B. Verwaltungsausgaben)

Wird von der optimistischen Variante 3 der Bevölkerungsprognose ausgegangen (aq erhöht sich von 27 Prozent auf nur 50 Prozent, die Erwerbsquote der Frauen entspricht im Jahr 2050 der gegenwärtigen Quote der Männer, was einem Gesamteffekt von +8 Prozent entspricht), so müsste der Rentenversicherungsanteil am Bruttoeinkommen von gegenwärtig 9,7 auf über 17 Prozent steigen; die Arbeitgeber müssen die Abgaben im selben Prozentsatz steigern. Bei sinkender Arbeitszeit erhöht sich der Druck entsprechend. Diese Steigerung kann nur geringer ausfallen, wenn die Zahl der Beitragszahler verbreitert ($WBZ > 0$) und die Erwerbsquote noch stärker erhöht wird, wenn sich Zuweisungen des Bundes erhöhen oder wenn die beitragsfinanzierte Rentenentwicklung von der allgemeinen Einkommensentwicklung abgekoppelt wird ($WRZ < WL$). Die Schwierigkeit einer Prognose wird daran deutlich, dass verschiedene Berechnungen des Beitragssatzes zur GRV bis 2040 zwischen 24,3 bis 32,7 Prozent schwanken.¹⁹

Gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung, Unfallversicherung
Diese Gesundheitskosten fallen in allen Altersstufen, allerdings in sehr ungleichem Umfang an. Während die Pflegeversicherung vor allem bei über 65-Jährigen zum Tragen kommen, fallen die anderen Gesundheitskosten zwar in allen Altersstufen, allerdings mit über durchschnittlichen Kosten pro Kopf bei über 60-Jährigen an. Bei der Finanzierung ist es genau umgekehrt: Zur Finanzierung tragen zwar nicht ausschließlich, aber zum größten Teil die 15 bis 65-Jährigen

19 Christoph Scherrer: Zukunft der Wirtschaft, Arbeitspapier 45, Hans-Böckler-Stiftung 2001, Tabelle 5.2, S. 153.

bzw. die Arbeitgeber bei, der Finanzierungsanteil der Rentner ist dagegen weit geringer. Bei der Finanzierung muss außerdem beachtet werden, dass durch die Existenz von Beitragsbemessungsgrenzen bei steigenden Einkommen die Einnahmen nicht im selben Maße steigen, d. h. ein quasi-degressiver Verlauf vorliegt.

Eine grobe quantitative Betrachtung kann analog der Rentenbetrachtung vorgenommen werden. Allerdings sind die Nutznießer der Zahlungen hier nicht die einheitliche Kategorie der Rentner, sondern alle Altersgruppen. Das altersspezifische Kostenprofil zeigt – gemessen an den durchschnittlichen Gesundheitskosten pro Person – bis zum 15. Lebensjahr 1 324 €/Kopf, ab 15 bis 65 Jahre 2 118 €, über 65 bis 80 Jahre 5 891 € und bei noch Älteren 9 263 €. ²⁰ Werden diese Gesundheitskosten pro Kopf mit dem Altersprofil der mittleren Prognosevariante von 2040 gerechnet, so steigt der Gesamtdurchschnitt von 2 749 € pro Kopf in der Gegenwart auf 3 508 € im Jahr 2040. Dies ist – legt man die Berechnungen der Rürup-Kommission zugrunde – ein Wachstum, das deutlich langsamer ist als das Wachstum des Pro-Kopf-BIP, d. h. der Anteil der Gesundheitsausgaben am BIP wäre demografisch bedingt niedriger. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass die Kostenentwicklung der Krankenkassen im Vergleich zu den Rentenkassen vielfältigeren und schwerer einzuschätzenden Einflüssen unterliegt, weil es sich hier um einen produzierenden Bereich mit Produktionsaufwendungen handelt. Es existiert eine hohe Vielfalt von Behandlungsmethoden und rascher technisch-medizinischer Fortschritt, die Gesundheitsindustrie (Pharma- und Medizintechnikkonzerne, Apotheker und Ärzte, Krankenhausbetreiber usw.) betreibt eine gewinnorientierte Produkt- und Preispolitik. Die Kosten werden auch dadurch erhöht, dass die Beschäftigten dieses Bereiches an der allgemeinen Einkommensentwicklung teilnehmen. Darüber hinaus besteht die Notwendigkeit, durch entsprechende Anreizsysteme die Mitglieder zur Prävention anzuregen und natürlich existiert das Problem der »Trittbrettfahrer«. Dies macht eine Prognose des Finanzbedarfs über längere Zeiträume fast unmöglich. In dem bereits zitierten Überblick von Scherrer liegen die prognostizierten Beitragssätze zur GKV bis 2040 zwischen 15 bis über 30 Prozent. ²¹

Für die Pflegeversicherung soll das demografisch bedingte Wachstum der Fälle berechnet werden. Im Jahr 2002 waren das 1,88 Millionen. ²² Geht man von einem konstanten Anteil der Pflegefälle an den Alterskohorten aus, so ergibt sich im Jahr 2040 eine Zahl von 3,5 Millionen. Selbst wenn die Fallkosten konstant blieben, müsste der Anteil der Pflegeversicherung am BIP steigen, wobei neuere Untersuchungen zeigen, dass wegen des Fortschritts im Gesundheitswesen »die Alterung der Bevölkerung nicht von einem parallelen Anstieg der Zahl der pflegebedürftigen Personen begleitet sein muss«. ²³ Infolge des hohen Personalaufwands in diesem Bereich werden die Fallkosten natürlich mit der allgemeinen Einkommensentwicklung steigen.

Insgesamt zeigen sich für den Gesundheits- und Pflegebereich zwar wachsende Kosten, aber langfristig keine demografisch bedingte Katastrophe. Die gegenwärtigen Krise ist nicht demografisch, sondern ausschließlich beschäftigungs- und gesundheitspolitisch bedingt.

20 Berechnet nach Jochen Pimpertz: Soziale Sicherung, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Perspektive 2050, Köln 2005, S. 254.

21 Christoph Scherrer: Zukunft der Wirtschaft, Arbeitspapier 45, Hans-Böckler-Stiftung 2001, Tabelle 5.5, S. 154.

22 Berechnet nach Sachverständigenrat: Gutachten 2003, Tabelle 86* (Leistungsempfänger nach Altersgruppen). Hier wurde von altersspezifischen Pro-Kopf-Ausgaben abgesehen.

23 Steigende Lebenserwartung geht mit besserer Gesundheit einher, in: Demografische Forschung Jg. 2 (2005), Nr. 1, S. 2.

Sie wird natürlich auch deshalb überzeichnet, um Druck zur Senkung der Arbeitskosten ausüben zu können.

Arbeitslosenversicherung

Die Arbeitslosenversicherung wird von Arbeitnehmern und Arbeitgebern getragen und auch nur von arbeitslosen Arbeitnehmern genutzt. Das heißt, hier liegt am ehesten das Äquivalenzprinzip zugrunde. Bevölkerungsrückgang und Alterung haben somit keine Auswirkung, wenn man vom wachsenden Risiko, mit zunehmendem Alter eher und länger von Arbeitslosigkeit betroffen zu sein, absieht. Die Umlage erfolgt trotzdem innerhalb der Alterskategorie der 15- 65-Jährigen, so dass diese Versicherung hier nicht explizit betrachtet wird. Unberücksichtigt soll ebenfalls bleiben, dass bei Unterstellung einer Senkung der Arbeitslosigkeit eigentlich die Beitragssätze sinken könnten.

Was die aktuelle Lage anbelangt, so sei bemerkt, dass der Abbau der Arbeitslosigkeit zu einer völligen Entspannung der finanziellen Lage der Sozialkassen und Gebietskörperschaften insgesamt führen würde. Die Kosten der Arbeitslosigkeit betragen zuletzt jährlich etwa 80 Mrd. € (gesamtfiskalische Kosten und Mindereinnahmen durch Arbeitslosigkeit 2002).²⁴ Diese Kosten sind fast gleich groß wie der Saldo der Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte in Höhe von 84 Mrd. €.

4. Die Tragfähigkeit des Systems

Wird das Prinzip der Generationenbilanzierung auf hoher Aggregationsebene angewendet, muss der durchschnittliche Sozialbedarf pro Kopf je Altersgruppe analysiert werden. Die folgende Übersicht basiert auf Berechnungen der Deutschen Bundesbank²⁵, in denen die staatlichen Leistungen (Sozialleistungen und öffentliche Güter) insgesamt betrachtet werden. Danach betragen diese im Jahr 2000 in der Altersgruppe bis 15 Jahre ca. 7 500 € pro Kopf, in der Gruppe der 15-65-Jährigen ca. 11 500 € und in der Gruppe der über 65-Jährigen etwa 22 500 €. Werden diese Relationen nur auf die Sozialausgaben pro Kopf bezogen, ergibt sich folgendes Bild (eigene Schätzung):

Tabelle 4:
Generationenstruktur der Sozialausgaben im Jahr 2000

Altersgruppe	Pro-Kopf-Bedarf in €	Bevölkerung in Mio	Sozialbedarf in Mio €	BIP/ET €	BIP Mio. €	BIP pro Kopf €	Sozialquote
0-15 J.	4 800	17,3	83 040				
15-65	7 200	51,1	367 920				
über 65	13 800	14,1	194 580				
Summe		82,5	645 540	51.557	1969 496	23 876	33%

Hätte die Bevölkerung unter diesen Bedingungen die Altersstruktur von 2050 (Variante 7), müsste die Sozialquote 46 Prozent betragen.

24 Was kostet uns die Arbeitslosigkeit?, in: IAB-Kurzbericht Nr. 10 vom 21. 7. 2003, S. 5.

25 Zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte – eine Analyse anhand der Generationenbilanzierung, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Dezember 2001, S. 29-44.

Wird eine lineare Steigerung der Arbeitsproduktivität und eine unveränderte Erwerbsquote unterstellt, steigt das Pro-Kopf-BIP auf das 1,5-fache. Wenn die Sozialausgaben pro Kopf mit dem gleichen Tempo steigen, müsste die Sozialquote nur auf 38 Prozent erhöht werden und könnte niedriger ausfallen, würde die Erwerbsquote gesteigert. Würde eine Arbeitszeitverkürzung entsprechend der Steigerung der Erwerbsquote realisiert, bliebe es bei 38 Prozent. Als *dramatisch* kann diese Belastungssteigerung nicht bezeichnet werden, aber es ist eine Steigerung (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5:
Mögliche Generationenstruktur der Sozialausgaben im Jahr 2050

Altersgruppe	Pro-Kopf-Bedarf	Bevölkerung Mio	Sozialbedarf Mio €	ET Mio	BIP/ET€	BIP Mrd.	BIP pro Kopf €	Sozialquote
0-15 J.	7 200 €	10,7	77 040					
15-65	10 800 €	36,4	393 120					
über 65	20 700 €	22,6	467 820					
Summe		69,7	937 980	27,3	90 000	2 457	35 251	38 %

Beträchtliche Potenzialreserven werden erkennbar, wenn das Prinzip des Rentenmodells auf die Sozialausgaben insgesamt angewendet wird. Es läßt sich zeigen, welche hohen Effekte allein die Steigerung der Zahl der Beitragspflichtigen hätte. Formel (1) kann für das Sozialsystem analog verwendet werden:

$$(1a) \quad ES = bs * L * BZ$$

bzw. nach Umformung $WES = Wbs + WL + WSB$

ES = Einnahmen der Sozialkassen

bs = Beitragssatz

BZ = Anzahl der Beitragszahler

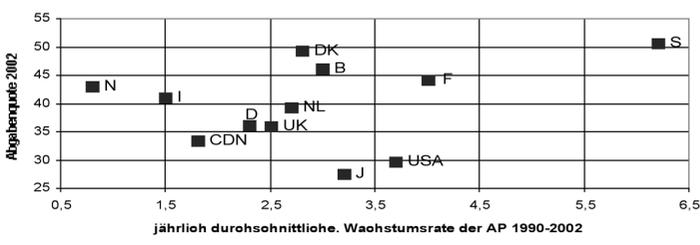
In Deutschland gab es 2004 insgesamt 27 Millionen SV-pflichtig Beschäftigte, aber 38 Millionen Erwerbstätige. Würden alle Erwerbstätige in die SV-Pflicht einbezogen (WBZ = 40 Prozent), könnte entweder der SV-Beitrag um 40 Prozent gesenkt werden – von gegenwärtig 42 auf 26 Prozent –, um die gleichen Einnahmen zu erzielen oder die Einnahmen um 40 Prozent erhöht werden, wenn die Beitragssätze gleich blieben. Natürlich würde sich durch eine solche Erweiterung auch die Zahl der Anspruchsberechtigten erhöhen. Da diese Erweiterung jedoch in hohem Maße obere Einkommensschichten (Erwerbstätige mit Einkommen über den Pflichtversicherungsgrenzen, Selbständige, Beamte) betreffen, würden die Einnahmen wegen der damit verbundenen Steigerung des durchschnittlichen SV-pflichtigen Einkommens L ($WL > 0$) stärker als die Ausgaben steigen, da diese Einkommensbezieher wegen ihrer höheren Einkommen auch nicht öfter krank werden als andere und die gesetzlichen Rentenanprüche nur einen Teil der Sozialausgaben ausmachen und zudem wie in anderen Ländern nach oben begrenzt werden könnten.

Die Steigerung der Beitragssätze hat natürlich ökonomische Grenzen in den Erfordernissen der Kapitalakkumulation. Wird der Konsum

C in privaten Konsum der Erwerbstätigen C_{ET} und Konsum der Nicht-erwerbstätigen C_{NET} aus Sozialabgaben sowie in staatlichen Eigenverbrauch C_{St} unterteilt, so gilt: $Y = C_{ET} + C_{NET} + C_{St} + I$ sowie in Quoten $1 = (C_{ET}/Y) + (C_{NET}/Y) + (C_{St}/Y) + (I/Y)$. Wenn die Einkommen und damit der Konsum der Nichterwerbstätigen mit der allgemeinen Einkommensentwicklung dynamisiert wird, und sich bei steigendem Altenquotienten deshalb die Beitragssätze erhöhen müssen, muss entweder die Konsumquote der Erwerbstätigen (C_{ET}/Y) und der öffentlichen Hand (C_{St}/Y) oder die Investitionsquote (I/Y) sinken. Letzteres muss ausgeschlossen werden, da die Investitionsquote in Deutschland sowieso schon gering ist, und eine weitere Minderung das Wachstum der Produktivität und der Wirtschaft beeinträchtigen würde. Das heißt, die Dynamisierung von Sozialeinkommen entsprechend der Entwicklung der Bruttoeinkommen bedingt unter diesen Prämissen ein im Vergleich dazu langsames Wachstum der Nettoeinkommen und der Konsummöglichkeiten der Erwerbstätigen. Übersteigt das Wachstum des Altenquotienten und damit des erforderlichen Beitragssatzes eine bestimmte Relation zum Wachstum des Bruttoeinkommen, kann es sogar zu Stagnation oder Rückgang der Nettoeinkommen kommen. Freilich: Im Quotienten C_{ET}/Y verbirgt sich der Konsum aller sozialen Klassen und Schichten, so dass auch hier noch ein Verteilungsspielraum vorhanden wäre.

Diese Grenze für das Wachstum der Sozialquote gilt übrigens völlig unabhängig von der Finanzierung der Kosten für Gesundheit und Alter. Dafür ist es gleichgültig, ob staatliche Systeme, beitrags- oder steuerfinanziert oder privat finanzierte Systeme existieren. Zwar ist die Sozialquote in den USA sehr niedrig, aber nur, weil diese Ausgaben von Haushalten und Unternehmen privat finanziert werden; es handelt sich trotzdem um Kosten für konsumtive Ausgaben. Wenn immer wieder behauptet wird, dass es die Art der Finanzierung sei, die Leistungsanreize untergraben würde, so ist diese Behauptung durch keinerlei Belege gestützt, wie Abb. 2 zeigt, in der die Abgabenquote (Steuern und Sozialabgaben) dem Wachstum der Produktivität gegenübergestellt sind. Das heißt, es gibt keinen Zusammenhang zwischen hoher wirtschaftlicher Dynamik und niedrigen Belastungen durch Steuern und Sozialabgaben. Länder mit hohen Abgabenquoten wie Neuseeland, Italien, Dänemark, Belgien, Frankreich und Schweden weisen völlig unterschiedliche Wachstumsraten der Produktivität, darunter sehr hohe Raten auf, während Länder mit eher niedrigen Quoten wie z. B. Japan, USA und Kanada auch nur durchschnittliche Wachstumsraten erreichen.

Abbildung 2:
Abgabenquote und Wachstum der Produktivität



5. *Gerechtigkeit und Solidarität unter Unsicherheit*

Welches Fazit kann gezogen werden?

1. Die Dramatik der demografischen Veränderungen wird überzeichnet, zumal sich der Alten- und Belastungsquotient über mehrere Jahrzehnte und Generationen verändert, so dass sich auch der wachsende Finanzierungsbedarf bei den Sozialleistungen nicht bei ein und derselben, sondern verteilt über mehrere Generationen ergibt.

2. Die wachsenden Pro-Kopf-Einkommen bilden zwar die Basis für den Erhalt wohlfahrtspolitischer Funktionen des Staates, aber zweifellos sind grundlegende Konstruktionsänderungen erforderlich. Insgesamt ist ein Steigen der Sozialquote unumgänglich. Obwohl es dafür eine Obergrenze gibt, die durch die Erfordernisse der Akkumulation bestimmt wird, ist diese Grenze selbst bei wohlfahrtspolitischen Verbesserungen nicht in Gefahr.

3. Die vorwiegende Finanzierung des Systems auf der Grundlage nur eines Teils der abhängigen Beschäftigung ist unzureichend; es müssen neue Gruppen von Beitragszahlern erschlossen werden.

4. Die innere Konstruktion und der Anteil der einzelner Elemente des Sozialsystems bedarf gravierender Änderungen, weil sich der Bedarf dieser einzelnen Elemente sehr unterschiedlich entwickelt.

5. Die Gesamtentwicklung ist durch Unsicherheit gekennzeichnet. Das heißt, das neue System muss mit dieser Unsicherheit rechnen und eine bestimmte Flexibilität bewahren.

Da in diesem Beitrag die grundsätzliche Frage der Finanzierbarkeit des Wohlfahrtsstaates unter den Bedingungen des demografischen Wandels im Vordergrund steht, soll hier keine Darstellung des zweifellos erforderlichen Reformbedarfs seiner einzelnen Elemente erfolgen. Bestimmte allgemeine Erfordernisse zur Sicherung der Finanzierung können gleichwohl verdeutlicht werden.

Die notwendige Anpassung der Sozialsysteme muss bestimmten Prinzipien unterliegen, die keineswegs gleichrangig sind und die auch nicht widerspruchsfrei umzusetzen sind. Solche Prinzipien und Kriterien sind: Gerechtigkeit, Sicherung erworbener Ansprüche, Solidarität, Nachhaltigkeit, Effizienz, Äquivalenz, Transparenz, Beachtung von Neben- und Langzeitwirkungen, Durchsetzbarkeit, Berücksichtigung von Übergangsproblemen. Ohne hier eine umfassende Diskussion dieser Aspekte vornehmen zu wollen, sei doch darauf hingewiesen, dass ihre jeweilige Bedeutung diskutabel ist und die entsprechenden Präferenzen einem Wandel unterliegen und dass ihre umfassende Realisierung jedes Sozialsystem überfordern würde.

Die Komplexität und Widersprüchlichkeit dieser Fragen wird vom neoliberalen Lager zum Vorwand der Schlussfolgerung genommen, dass es am besten sei, den ganzen »Sozialklimbim« beiseite zu lassen und die soziale Absicherung jedem selbst zu überlassen. Scheinbar gibt es dann kein Regelungsdickicht mehr, scheinbar wird die Wahlfreiheit des Einzelnen und sein Leistungsanreiz erhöht, scheinbar werden die Kosten für den Faktor Arbeit geringer und die Beschäftigung steigt. Eine Gegenrechnung wird nicht aufgemacht: Die Kosten bleiben für den Einzelnen gleich und werden durch beträchtliche Informationskosten womöglich höher. Wachsende soziale Unsicherheit erhöht das gesellschaftliche Konfliktpotenzial und bindet

Kräfte und Potenziale. Die Umverteilung von unten nach oben, also das Zurückdrängen des Solidarprinzips, wirkt insgesamt hemmend auf die Nachfrage, weil die durchschnittliche Sparneigung steigt. Die Kosten-Risiko-Relation wird insgesamt verschlechtert, weil die Summe aller Risiken zwar gleich bleibt, die Gesamtkosten jedoch höher sind, denn Wettbewerb der Kassen und Privatversicherer bedeutet ja, dass jede Kasse mit eigener Verwaltung und Werbung ausgestattet werden muss und dass die Konkurrenz unter ihnen einer Kontrolle, mithin einer zu finanzierenden Instanz bedarf. Diese Kosten bilden einen Abzug von den eigentlichen Versicherungsleistungen.

Vorteile von einer Privatisierung haben nur die oberen Einkommenschichten, deren Risiko/Kostenrelation sich verbessert. Deren Risikoprämien sind niedriger, weil ihr Risiko dasselbe ist wie bei niedrigen Einkommen, die Prämien jedoch niedriger als beim Zwang zur Solidarität ausfallen und diese Schichten in solidarischen Umlageverfahren naturgemäß Nettozahler sind. Privatversicherung und Kapitalbasierung sorgen für zusätzliche Einnahmequellen der Versicherungen und Banken, die deshalb das größte Interesse an privat finanzierten Systemen haben.

Dagegen sorgen *breit* und *einheitlich* angelegte Systeme für breitere Risikostreuung; demografisch und konjunkturell bedingte Schwankungen sowie die räumliche Differenzierung können besser ausgeglichen werden. Das heißt, nicht nur die individuellen Lebensrisiken sowie der Kinder- und Altersunterhalt sind besser zu bewältigen, sondern auch die Unsicherheit bezüglich des zu erwartenden Wandels in der Struktur der Risiken, d. h. des Anteils von Pflege-, Gesundheits-, Arbeitslosigkeits-, Unfall- und Alterskosten usw. an den Kosten der gesamten sozialen Sicherung. Die betrifft auch den territorialen Strukturwandel, d. h. stärkere Differenzierung von »reichen« und »armen« Ländern in Deutschland. So gesehen, wäre ein einheitliches Sicherungssystem, eine umfassende Bürgerversicherung oder ein über eine Sozialsteuer finanziertes System besonders krisenfest. Die dagegen vorgebrachten Einwände, das Äquivalenzprinzip würde verletzt, die Intransparenz würde erhöht, der Zugriff der Politik und die Konjunkturabhängigkeit wären zu stark usw., sind weitgehend Scheinargumente. Auch ein einheitliches System lässt sich so konstruieren, dass es diesen Prinzipien gerecht wird.

Auf jeden Fall sind die folgenden Reformrichtungen, gegebenenfalls schrittweise, unausweichlich:

1. Stärkeres Anheben und Aufhebung von Beitragsbemessungsgrenzen,
2. Anheben und Aufhebung von Pflichtversicherungsgrenzen,
3. Ausweitung der Pflichtversicherung über Arbeiter und Angestellte hinaus; Einbeziehung von Selbständigen, Freiberuflern, Beamten,
4. Einbeziehung aller Einkünfte, Lösung von der einseitigen Bemessungsgrundlage der Arbeitseinkommen,
5. Ausweitung der Risikostrukturausgleichsfonds.

Zur Entspannung der Probleme trägt neben der Beschleunigung des Produktivitätsfortschritts und der Verminderung der Arbeitslosigkeit sowie der prekären Beschäftigung am meisten die Steigerung der Erwerbsquote, vor allem der Frauen bei, verbunden mit der

durchgreifenden Verbesserung der Bedingungen zur Vereinbarkeit von Mutterschaft, Familie und Beruf. Damit würde nicht nur eine schreiende soziale Ungerechtigkeit zuungunsten der Familien mit Kindern in der Gegenwart vermindert, auch das Ansteigen des Altenquotienten in der Zukunft könnte gebremst (allerdings erst nach mehreren Jahrzehnten) und die Basis zur Finanzierung des Wohlfahrtsstaates verbreitert werden. Unter der Bedingung eines Wachstums der Pro-Kopf-Einkommen könnte dann die Finanzierung der Sozialsysteme gesichert sein, weil infolge der Steuerprogression die Steuereinnahmen rascher steigen und zur Finanzierung der Fehlbeiträge im Sozialsystem (wie schon gegenwärtig zu etwa einem Drittel) herangezogen werden könnten. Es vollzöge sich ein Übergang zu einem stärker steuerfinanzierten System wie in Irland oder Dänemark. Dies freilich schliesse neben der Reform des Sozialsystems auch eine umfassende und gerechte Steuerreform ein. Dabei ist als selbstverständlich vorausgesetzt, dass die inneren Reserven der einzelnen Teile des Sozialsystems durch Rationalisierung der Verwaltung und kostensenkenden technischen Fortschritt ausgeschöpft werden. Eine Senkung der Sozialleistungen als überhaupt letztes Mittel zur Sicherung des Sozialsystems ist somit aus demografischen Gründen nicht begründbar, wenn seine Finanzierung insgesamt gerechter gestaltet und verbreitert wird.