

August 2007

Experten und Dokumentationen  
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

# WISO Diskurs

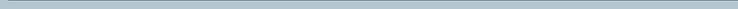
## Sozialstaatsstrategie und Beschäftigung im europäischen Vergleich

Diether Döring

Gesprächskreis Sozialpolitik



**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**



Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung\*

---

# **Sozialstaatsstrategie und Beschäftigung im europäischen Vergleich**

Diether Döring

\* Dieses Gutachten stellt eine wesentlich erweiterte Version einer Expertise für den Sachverständigenrat im Jahre 2005 dar.

# Inhalt

---

Peter König	
<b>Vorbemerkung</b>	3
<b>1. Grundüberlegung</b>	5
<b>2. Ökonomisches Dilemma und Sozialstaat</b>	6
<b>3. Typologie der Sozialstaatsstrategien in Europa</b>	8
<b>4. Sozialstaatstypus und Beschäftigung im europäischen Vergleich</b>	13
<b>5. Erklärungsansätze vorteilhafter arbeitsmarktbezogener Effekte bestimmter Strategiemuster</b>	17
<b>6. Betrachtung ausgewählter Strategieelemente bezogen auf den Beschäftigungserfolg</b>	20
• Finanzierungsstruktur der sozialen Sicherung	20
• Die Rolle starker Kapitaldeckungskomponenten in der sozialen Sicherung	22
• Begünstigung der Bezieher/innen von Niedrigentgelten und Teilzeittätigen in der sozialen Sicherung	27
• Niedrige Schwellen bei Übergängen zwischen abhängiger und selbstständiger Erwerbstätigkeit	29
• Sozialstaatliche Zukunftsinvestitionen I: Bildung als Schlüsselressource	31
• Sozialstaatliche Zukunftsinvestitionen II: Mehr Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und privatem Leben	31
<b>7. Abschließende Bemerkung</b>	33
Handlungsempfehlungen für die Gestaltung der Altersvorsorge Einige Folgerungen für die deutsche Sicherungsstrategie am Beispiel der Alterssicherung	34
Information zum Autor	40
Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik	44

Dieses Gutachten wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind vom Autor in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden.

## Vorbemerkung

Neben dem Schutz der Bevölkerung vor zentralen Risiken wie Krankheit und Armut ist es Aufgabe des Sozialstaates, einen Beitrag zur Verbesserung der Beschäftigungslage und wirtschaftlichen Entwicklung zu leisten. Die Verbesserung der Beschäftigungssituation gerät angesichts der nach wie vor hohen Arbeitslosenquote in vielen Ländern Europas in den Blickpunkt des Interesses und wird zu einem entscheidenden Maßstab für die Beurteilung sozialpolitischer Erfolge. Es wäre jedoch abwegig, Unterschiede in der Beschäftigungsentwicklung ausschließlich auf die Konzeption des jeweiligen Sozialstaates zurückzuführen. Wirtschafts- und finanzpolitische Konzepte und Strategien (u. a. Geld- und Lohnpolitik, Stabilitätspakt) sowie die Erfindung neuer Produkte und deren Vermarktung haben einen ganz entscheidenden Einfluss auf die Beschäftigungslage und wirtschaftliche Entwicklung. Das bedeutet, Sozialpolitik allein kann das Problem Arbeitslosigkeit nicht bewältigen, aber Sozialpolitik kann zumindest dazu beitragen, es zu reduzieren.

Der Erfolg sozialpolitischer Aktivitäten im Hinblick auf die Beschäftigungsentwicklung scheint in den Ländern Europas aber sehr unterschiedlich auszufallen. Da Deutschland in der Rankingskala nicht als besonders erfolgreich eingestuft wird, ist es unser Interesse, die Gründe für diese Situation herauszuarbeiten und Lösungsstrategien anzubieten.

In der vorliegenden Studie von Prof. Dr. Diether Döring kam es insbesondere darauf an, den spezifischen Beitrag herauszuarbeiten, den Sozialpolitik bzw. der Sozialstaat in verschiedenen Ländern der Europäischen Union auf die Beschäftigungsentwicklung hat. Es geht insbesondere um die Fragen, wie die Sozialstaaten ihre sozialen Sicherungssysteme gestalten, ob und wie bestimmte Beschäftigungssegmente aus finanz- bzw. steuerpolitischer Sicht begünstigt und welche familien- und bildungspolitischen Strategien verfolgt wer-

den, die zum Abbau von Arbeitslosigkeit führen. Die Beschaffenheit und die Art und Weise des Zusammenwirkens dieser recht unterschiedlichen Elemente wird als entscheidend dafür angesehen, wie erfolgreich Sozialpolitik für die Entwicklung der Beschäftigung in den jeweiligen Ländern ist.

Diether Dörings Fazit lautet: Länder wie Deutschland, Frankreich und auch Belgien haben ihren Sozialstaat weniger optimal aufgestellt als beispielsweise Dänemark, Schweden oder Großbritannien. Letztere haben bereits seit längerer Zeit höhere Erwerbs- und damit einhergehend geringe Arbeitslosenquoten erzielt. Die zentralen Faktoren, die Döring für die erfolgreicherer Länder anführt, sind folgende:

- Sie tendieren dazu, soziale Sicherung eher über Steuern zu finanzieren und erheben seltener lohnbezogene Beiträge.
- Des Weiteren streben sie stärker „gemischte“ Finanzierungslösungen an, indem z. B. Steuer- und/oder Umlagefinanzierungsformen durch Kapitaldeckungskomponenten ergänzt werden.
- Die Sicherungsleistungen für Erwerbstätige mit niedrigem Einkommen werden umfassender subventioniert, was u. a. Teilzeitbeschäftigung begünstigt und die Erwerbsquote von Frauen, Älteren und Leistungsgeminderteren erhöht.
- Außerdem fördert die sozialversicherungsrechtliche Gleichbehandlung von abhängig Beschäftigten und Selbstständigen die Bereitschaft, neue Wege bei der Anpassung an veränderte Arbeitsmarktbedingungen zu gehen, z. B. durch die Ausübung „gemischter“ Erwerbstätigkeiten (gleichzeitige Ausübung von abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit).
- Neben diesen Strategien in eher klassischen Bereichen sozialstaatlicher Sicherung sind weitere, ganz zentrale Unterschiede hervor-

zuheben: In den tendenziell erfolgreicheren Ländern haben Bildung und Weiterbildung sowie eine bessere Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und privatem Leben einen höheren Stellenwert.

Für Deutschland bedeuten die Ergebnisse dieser Studie, dass zum einen eine veränderte Ausrichtung der Sozialpolitik erforderlich ist, wie z. B. in der Rentenpolitik, und zum anderen aber auch, dass bereits angedachte oder schon eingeleitete Entwicklungen, z. B. im Bereich der Familien- und Bildungspolitik, intensiviert werden sollten.

Wie eine günstigere und damit veränderte Ausrichtung des Alterssicherungssystems in Deutschland aussehen könnte, beschreibt Döring in einem abschließenden Kapitel. Hierbei lehnt er sich eng an seine Ergebnisse aus den vorangestellten Kapiteln zum europäischen Vergleich an und schlägt vor, die für andere Länder herausgearbeiteten Erfolgskriterien in die Diskussion über die Gestaltung des deutschen Alterssicherungssystems einzubringen. Im Zentrum stehen hier Vorschläge wie der Einbau von steuerfinanzierten mindestsichernden Leistungskomponenten für Niedriglohnempfänger, ein höherer Verpflichtungsgrad aller Beschäftigten zur kapitalgedeckten Zusatzversorgung und eine stärkere sozial-

versicherungsrechtliche Gleichbehandlung unterschiedlicher Erwerbsformen.

Allerdings könnte die Hoffnung auf allzu große beschäftigungspolitische Wirkungen einen kleinen Dämpfer erhalten: Es ist eine bislang noch unbeantwortete Frage, ob die scheinbar erfolgreicherer Länder wie Schweden, die Niederlande oder Dänemark nur deshalb besser da zu stehen scheinen, weil sie die Arbeitslosenquote „künstlich“ reduziert haben. Dies erfolgt z. B., indem systematisch ein Teil der Arbeitslosen für erwerbsunfähig erklärt wird. In diesem Fall werden sie in der Arbeitslosenstatistik gestrichen mit der Folge, dass die Arbeitslosenquote sinkt, und dies wird als Erfolg gewertet. Sollte diese Vermutung zutreffen, dann würde nicht nur der vermeintlich größere sozialpolitische Erfolg dieser Länder in einem anderen Licht erscheinen, sondern es müsste dann auch der angenommene Einfluss des Sozialstaates auf die Beschäftigungsentwicklung neu austariert werden. Wir werden dieser Frage in weiteren Arbeiten nachgehen.

*Peter König*

Leiter des Gesprächskreises Sozialpolitik  
der Friedrich-Ebert-Stiftung

## 1. Grundüberlegung

---

Im Zuge von Globalisierung und europäischer Integration geraten die unterschiedlichen wohlfahrtsstaatlichen Ansätze<sup>1</sup> Europas in einen direkteren Wettbewerb untereinander. Was sind die Kriterien für Erfolg oder Misserfolg eines bestimmten wohlfahrtsstaatlichen Modells in diesem Wettbewerb? Einerseits ist zu fragen, in welchem Maße die politisch definierten Sicherungsziele erreicht werden. Andererseits ist zu fragen, durch welche Sozialstaatsaufstellung spürbare positive Impulse für wirtschaftliche Entwicklung und Beschäftigung gesetzt werden. Dieser zweite Aspekt steht in diesem Gutachten im Vordergrund. Eine gute Beschäftigungslage ist wiederum selbst ein entscheidendes Instrument sozialer Sicherheit, da sie es einer großen Zahl von Men-

schen erlauben, durch Erwerbsarbeit die eigene Existenz oder – bei geringen Verdiensten – mindestens einen Teil derselben zu sichern. Eine gute Beschäftigungslage ist zudem Voraussetzung für die finanzielle Leistungsfähigkeit eines jeden Sozialstaates. Idealerweise sollte eine beschäftigungsfreundliche Ausrichtung des sozialstaatlichen Systems mit Elementen kombiniert werden, die zu einer günstigeren demographischen Entwicklung beitragen. Die vorrangig auf die Grundaufstellung des Sozialstaates gerichteten Betrachtungen werden insbesondere auf die Alterssicherung bezogen, die als eine Art „Flaggschiff“ bei Strukturentscheidungen fungiert. Sie ist zudem der finanziell gewichtigste Bereich des Sicherungssystems.

---

1 Die Begriffe Sozialstaat und Wohlfahrtsstaat werden im Folgenden synonym verwendet.

## 2. Ökonomisches Dilemma und Sozialstaat

Alle Sozialstaaten unterliegen dem gleichen „ökonomischen Dilemma“<sup>2</sup> Sie sind – zugespitzt formuliert – nur dann von großer Leistungsfähigkeit für den Einzelnen, wenn diese weniger beansprucht werden muss. Soll heißen: Bei guter Beschäftigungsentwicklung und kontinuierlichem Einkommenszuwachs haben sie eine günstige Einnahmeentwicklung. Zugleich ist der Ausgabendruck in aller Regel gering, da nur wenige Arbeitslose Leistungen empfangen, die Verrentungstendenz in der Regel schwach ist und der Druck auf die Sozialhilfe bzw. sozialhilfeartige Programme gering ist. In solch „unproblematischen“ Phasen, insbesondere wenn sie länger andauern, setzt erfahrungsgemäß die Politik gerne Ketten von Leistungsverbesserungen in Gang und erleichtert den Zugang zu Leistungen. Bei wachsenden Beschäftigungsproblemen kehrt sich die Entwicklung spiegelbildlich um. Die Einnahmeentwicklung der sozialen Sicherung schwächt sich mit der Beschäftigungsentwicklung und der Lohndynamik ab. Der Ausgabendruck – ausgelöst insbesondere durch erhöhte Arbeitslosigkeit, stärkere Verrentungstendenz, vermehrte Sozialhilfeleistungen – steigt. Eine Auftriebstendenz bei den Sozialabgaben setzt ein. Steigende Abgaben sind jedoch gerade bei Unterbeschäftigung nicht sinnvoll. Mit einem gewissen „time lag“ beginnt die Politik in der Regel mit Einschränkungen zu reagieren. Leistungszugänge und Leistungsniveaus werden schrittweise weniger komfortabel gestaltet. Dieses Dilemma betrifft im Grundsatz alle Wohlfahrtsstaaten. Daraus folgt für die Sozialstaatsstrategie, dass sie die eigene Ausrichtung nicht nur nach „rein sozialpolitischen“ Gesichtspunkten entscheiden darf, sondern Impulse für die Verbesserung der Beschäftigungslage (und die

Ausweitung der Erwerbsbeteiligung) als Teil der Hauptaufgabe betrachten sollte. Welche Chancen hier liegen, zeigt der europäische Vergleich. Der Blick über die Grenzen zeigt, dass die Aufwendungen für die soziale Sicherheit in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in den entwickelteren europäischen Volkswirtschaften zwar in etwa vergleichbare Größenordnungen aufweisen. Zugleich bestehen jedoch ganz auffällige Unterschiede in Bezug auf die Beschäftigungsentwicklung. Während z. B. Deutschland und Frankreich schon seit langer Zeit aus ihrer Unterbeschäftigungslage nicht herausgekommen sind, erreichen u. a. Großbritannien, Schweden, die Niederlande, Dänemark und die Schweiz eine deutlich bessere Position. Es muss kaum betont werden, dass es abwegig wäre, Unterschiede in der Beschäftigungsentwicklung allein auf die Konzeption des jeweiligen sozialstaatlichen Sicherungssystems zurückzuführen. Diese Analyse zielt jedoch darauf, Indizien für eigenständige von der Grundaufstellung des Wohlfahrtsstaates ausgehende Einflüsse herauszuarbeiten. Dabei werden Sozialstaatstypen auf der Grundlage des jeweils definierten „Beziehungsmusters“ zwischen sozialer Sicherung und Erwerbstätigkeit gebildet,<sup>3</sup> um anschließend zu untersuchen, inwieweit es Gemeinsamkeiten der Sozialstaatsorientierung bei den Ländern mit den vergleichsweise günstigen Beschäftigungsdaten gibt.

Diese auf das Beschäftigungsproblem bezogene Überlegung lässt sich mit einiger Vorsicht sinngemäß auf demographische Probleme übertragen, ohne Deckungsgleichheit zu unterstellen. Auch starke demographische Verschiebungen können einen Sozialstaat in ein Dilemma führen, das seine Leistungskraft wesentlich beeinträchtigt.

2 Vgl. u. a. D. Döring : Sozialstaat, Frankfurt a. M. 2004

3 Vgl. u. a. D. Döring : Alterssicherung und Erwerbstätigkeit, in :H. Schneider/Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Hg.): Europas Zukunft als Sozialstaat, Baden-Baden 2000

Zu denken ist vor allem an massive altersstrukturbedingte Verschiebungen zwischen Personen im erwerbsfähigen Alter und Älteren. Auch hier sprechen Untersuchungen dafür, dass die Art der Sozialstaatstätigkeit ein wichtiger Faktor bei der Herstellung einer ausgewogenen Entwicklung darstellen kann. Besonders sozialpolitisch nützlich wäre es, wenn bestimmte Strategiemuster identifizierbar wären, die bei der Milderung beider Dilemmata vorteilhafte Wirkungen versprechen. Der vorrangige Blick gilt im Folgenden je-

doch der Beschäftigungsseite. Zwischen Demographie und Beschäftigung gibt es enge Verbindungen. Einerseits dürften demographische Entwicklungen von den Arbeitsmarktchancen beeinflusst werden. Zum anderen kann die Beschäftigungsentwicklung sich mit Blick auf die Sozialstaatsfinanzen im Positiven wie Negativen verstärken. Negative Entwicklungen auf einer Seite können durch positive Entwicklungen auf der anderen Seite kompensiert werden.

### 3. Typologie der Sozialstaatsstrategien in Europa<sup>4</sup>

---

Etwas zugespitzt formuliert, kann man von einem Wettbewerb von zwei polaren wohlfahrtsstaatlichen Ansätzen in Europa sprechen. Sie unterscheiden sich in Bezug auf das personelle Konzept, das Kriterium Leistungsgestaltung (insbesondere bei monetären Leistungen) sowie die Finanzierung. Hinter diesen rivalisierenden Ansätzen stehen unterschiedliche Vorstellungen sozialer Gerechtigkeit, insbesondere auch unterschiedliche Vorstellungen über die Rechte und Pflichten verschiedener Akteure in der Erzeugung sozialer Sicherheit, des Staates einerseits und der privaten Akteure, der Unternehmen, der Tarifparteien, der Familie und der Individuen andererseits.

Ein Ansatz der europäischen Sozialstaatsentwicklung, heute gern mit dem Schlagwort „*Beveridgetyp*“ belegt, knüpft historisch an Traditionen der Armenfürsorge an. Diese wurde angesichts neuer vermehrter Risiken des Industriezeitalters als ungeeignet für die soziale Sicherung von Beschäftigten empfunden. Insbesondere die hier systemnotwendige Prüfung der persönlichen Einkommens- und Vermögensverhältnisse wurde verbreitet als entwürdigend empfunden. Zudem wurde die Fallenwirkung bei den Arbeitsanreizen kritisiert. Seit Ende des 19. Jahrhunderts finden sich deshalb in vielen europäischen Ländern gesetzgebende Schritte zur Veränderung der Armenfürsorge. Bedürftigkeitsvoraussetzungen wurden schrittweise eingeschränkt, Leistungen komfortabler gestaltet. Der Grundansatz fürsorgeartiger Systeme allerdings, keine Personengruppe in ihrem Sicherungsversprechen auszuschließen, wurde beibehalten. Ergebnis dieser Entwicklung war

die schrittweise Herausbildung eines Systems, das man als universelle Basissicherung bezeichnen kann. Universell heißt, dass tendenziell die gesamte Bevölkerung in den Erwerb von Ansprüchen und Finanzierungsverpflichtungen eingeschlossen wird, im Gegensatz zur Armenfürsorge oder auch zur heutigen Sozialhilfe jedoch unabhängig von Bedürftigkeit und dem individuellen Haushaltsbedarf. Hauptaufgabe dieses Systemtyps wurde, allen Mitgliedern der Gesellschaft im Risikofall ein Minimum an Einkommen bzw. medizinischer Versorgung zu gewährleisten. Von den normativen Grundlagen her könnte man hier von einer Ausrichtung der sozialstaatlichen Sicherung auf „Bedarfsgerechtigkeit“ im Sinne eines standardisierten – durchschnittlichen – Mindestbedarfes sprechen. Die systematische Ausformulierung dieser Leitvorstellung kann dem britischen Ökonomen William H. (Lord) Beveridge zugeschrieben werden (auch, wenn z. T. in der älteren britischen Gesetzgebung sowie in den skandinavischen Ländern vergleichbare Vorstellungen zu finden sind). Kernidee des britischen Beveridgeplanes von 1942<sup>5</sup> war, die Aktivität des Sozialstaates auf dasjenige zu konzentrieren, aber auch beschränken, was wegen der hier unvermeidbaren interpersonellen Einkommensumverteilung *nur* durch ihn und nicht durch private Aktivität gesichert werden könnte: Hierunter fällt eine (nicht bedarfsabhängige) Basissicherung bei Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfähigkeit, Invalidität und Alter sowie eine Gewährleistung des medizinisch Notwendigen, unabhängig von der persönlichen bzw. familiären Einkommenslage. Alles über die Basissicherung Hinausgehende, ins-

---

4 Zu Sozialstaatsvergleichen/Typologien vgl. u. a. G. Esping-Andersen: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton 1990 ders.: *Why we need a new Welfare State*, Oxford 2003, F. X. Kaufmann: *Varianten des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt a. M. 2002

5 Beveridge war Mitglied der liberalen Fraktion des britischen Parlaments und erhielt während des zweiten Weltkrieges den Auftrag der Regierung Churchill zur Leitung einer Kommission, die den Vorschlag für eine durchgreifende Reform des britischen Wohlfahrtsstaates ausarbeiten sollte. Das Ergebnis war der Beveridgeplan von 1942; dieser griff Grundgedanken auf, die er bereits 1924 in einer Expertise für die liberale Fraktion im Parlament formuliert hatte (vgl. W. H. Beveridge: *Der Beveridgeplan. Sozialversicherung und verwandte Leistungen*, Zürich/New York 1943).

besondere Absicherung des erreichten Erwerbseinkommens, sollte die Aufgabe des Einzelnen, der Familie, des Betriebes, der Tarifparteien oder auch von Institutionen kollektiver Selbsthilfe sein. Die so angelegte Beschränkung der staatlichen Tätigkeit sollte der privaten Aktivität einen möglichst großen Spielraum sichern. Hier liegt der liberale Antrieb für diese Konzeption. Zugleich sollte durch das garantierte Minimum die Notwendigkeit des Einsatzes fürsorgeartiger Leistungen auf (idealerweise wenige) Fälle überdurchschnittlichen Bedarfs beschränkt werden. Zur Finanzierung der Basissicherung sollten im Grundsatz alle Einwohner(innen) herangezogen werden, unabhängig von der Art ihrer Einkünfte.<sup>6</sup> Bestimmte Gruppen von Nichterwerbstätigen, insbesondere Kindererziehende und Pflegende, sollten beitragsfrei abgesichert werden. Der Beveridgeplan wurde nach dem Zweiten Weltkrieg zur Leitvorstellung einer ganzen Gruppe von europäischen Ländern. Die britische Gesetzgebung von 1946 verwirklichte ihn in Teilen mit einigen Abstrichen. Die Schweiz gab sogar im gleichen Jahr den Grundsätzen in leicht abgewandelter Form Verfassungsrang und führte eine universelle Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) ein. Die niederländische Gesetzgebung installierte nach langer innenpolitischer Debatte schrittweise mehrere universelle Sicherungssysteme, beginnend mit der Alterssicherung (AOW) 1956. Irland, Dänemark und Schweden sind weitere Länder, die Impulse des Beveridgeplanes aufgriffen, wobei nicht übersehen werden sollte, dass in diesen Ländern z. T. schon vorher ähnliche Gestaltungsansätze wirksam waren. Wirkungen des Beveridgeplans sind auch in einigen südeuropäischen Ländern feststellbar, etwa in Italien, Griechenland und neuerdings Spanien bei der Ausgestaltung der Gesundheitsversorgungssysteme, die insofern „steuerähnlichen“ Charakter haben, als sie nur in schwacher Beziehung zum persönlichen Leis-

tungsanspruch stehen und die zudem auf mehrere Einkunftsarten erhoben werden.

In „beveridgetypischen“ Ländern werden heute Sicherungssysteme entweder überwiegend durch öffentliche Haushaltsmittel finanziert (so z. B. in Dänemark) oder durch Beiträge, die auf mehr oder weniger alle Einkunftsarten erhoben werden (so z. B. in den Niederlanden sowie im Falle der AHV in der Schweiz). Personen mit niedrigem Einkommen sind dabei oft von Beiträgen freigestellt. In der Praxis hat die Beschränkung der staatlichen Aktivität auf eine bloße Basissicherung in solchen Ländern oft zu einer Erweiterung der traditionellen Lohntarifpolitik hin zur tariflichen Vorsorgepolitik beigetragen, da die Tarifparteien gezwungen waren, die staatlicherseits nicht gewährleistete Lebensstandardsicherung sicherzustellen. Diese Strategie wurde wiederum teilweise durch sozialstaatliche Allgemeinverbindlichkeitsregeln gestützt. Nicht selten wurden auch gesetzliche Verpflichtungen für die Zusatzsicherung etabliert, häufig für die betriebliche Altersversorgung (z. B. in der Schweiz und in Frankreich), manchmal verbunden mit Wahlmöglichkeiten zwischen betrieblichen und Individualvorsorgelösungen (z. B. in Großbritannien). Diese hat in diesen Ländern wie ein Treibsatz für den Ausbau starker Vermögenspositionen im Bereich der Alterssicherung gewirkt.

Bezüglich der Niveaus bei monetären Leistungen (Renten, Arbeitslosengeld, Krankengeld etc.) tendieren „beveridgetypische“ Wohlfahrtsstaaten – jedenfalls gilt dies für die bisherige Tradition – bezüglich des *staatlich organisierten* Systems zu niedrigeren Leistungslevels, wenn man Durchschnittsverdiener(innen) zum Maßstab macht.<sup>7</sup> Durch die ganz oder teilweise lohnunabhängige Ausrichtung der Geldleistungen fallen die Ersatzraten hoch bei niedrigen Löhnen und niedrig bei hohen Löhnen aus. Auch beveridgetypische Gesundheitssysteme tendieren zu

6 Der Beveridgeplan von 1942 sah ursprünglich einkommensunabhängige Pauschalbeiträge vor, die nur bei niedrigem Einkommen durch steuerfinanzierte Zuschüsse gestützt werden sollten (vgl. aus zeitgenössischer deutscher Sicht auch H. Möller: Der Beveridgeplan, Stuttgart o. J.)

7 Zu Leistungen, Leistungsvoraussetzungen und Finanzierung im europäischen Vergleich vgl. u. a. Europäische Kommission. Generaldirektion Beschäftigung und Soziales: MISSOC-Gegenseitiges Informationssystem zur sozialen Sicherheit, Brüssel 2004; D. Döring/B. Dudenhöffer/J. Herdt: Europäische Gesundheitssysteme unter Globalisierungsdruck: Finanzierungsstrukturen und Reformoptionen, Wiesbaden 2005

strengeren Definitionen des medizinisch „Notwendigen“ und zeigen nicht selten deutliche Rationierungstendenzen bei medizinischen Leistungen (vgl. Großbritannien, Dänemark).

Der rivalisierende europäische Ansatz – in der Literatur verbreitet als „Bismarck-Typ“<sup>8</sup> bezeichnet – hat seine historische Quelle vor allem in obrigkeitlichen Strategien zur Lösung gesellschaftlicher Konflikte, insbesondere Versuchen der Pazifizierung der Arbeiterbewegung Ende des 19. Jahrhunderts. Er legt den Akzent stärker auf Maßnahmen zur Verbesserung der materiellen Lage der abhängig Beschäftigten. Institutionell setzen diese Strategien bei den ursprünglich freiwilligen Selbsthilfekassen an und verbreitern diesen Ansatz mittels Versicherungspflichtregelungen und weiteren Regulierungen hin zu gesetzlichen Sozialversicherungen für abhängig Beschäftigte. Bei diesem Ansatz spielte (und spielt bis heute) der universelle Ansatz keine nennenswerte Rolle. Sie binden die Pflichtmitgliedschaft in der Sozialversicherung traditionell an den Arbeitsvertrag, finanzieren diese durch bruttolohnbezogene Beiträge bis zu einer Entgeltobergrenze und nehmen in der Regel den Arbeitgeber mit Beitragsteilen in die Pflicht. Verbreitet werden zur Begrenzung der Beitragssätze auch Staatszuschüsse bzw. staatliche Defizithaftungen eingesetzt. Die Geldleistungen im Risikofall haben hier von vornherein eine starke Komponente der Lebensstandardsicherung, orientieren sich im Rahmen der Bemessungsgrenzen also am erzielten Lohn bzw. an der lohnbezogenen Beitragsleistung des Versicherten. Die mindestsichernde Funktion wird zumeist weitgehend auf die Sozialhilfe oder sozialhilfefartige Programme delegiert. Die deutsche Sozialgesetzgebung der Bismarck-Zeit gilt hier als Paradefall. Sie wurde zum Vorbild für andere europäische Länder. Man kann heute Ländersysteme wie das luxemburgische, das belgische, bis 1956 auch das niederländische, das spanische, mit gewissen Einschränkungen

auch das französische diesem Ansatz zuordnen. Man kann bei diesen Sozialstaaten von einer traditionellen „Neigung“ zu komfortableren Leistungsniveaus sprechen, da angesichts der Orientierung der Geldleistungen am Erwerbseinkommen ansonsten bei niedrigen Entgelten ein hohes Risiko bestünde, dass Versicherte im Risikofall häufig unter Armut- bzw. Sozialhilfeschwellen fallen. Allerdings gibt es hier inzwischen deutliche Veränderungen des traditionellen Bildes. Viele Wohlfahrtsstaaten mit „Bismarckein-schlag“ haben unter Druck von Beschäftigungsschwierigkeiten und zusätzlich vor dem Hintergrund erwarteter demographischer Verschiebungen kräftige Einschnitte bei den Leistungen vorgenommen. Diese sind, weil sie gerade im finanziell zumeist volumenstärksten System Alterssicherung gerne scheinbar vorgenommen werden, in aller Regel unterschätzt worden. So lagen z. B. die Bruttorentenniveaus auf der Basis von Durchschnittsverdienst und 40 Versicherungsjahren für den Rechtsstand 2000 in Deutschland und Frankreich noch sehr deutlich oberhalb des niederländischen und dänischen Beispiels. Auf der Grundlage des Rechtsstandes 2005 ergeben sich jedoch für Erwerbsbiographien von 40 Jahren Bruttorentenniveaus für Durchschnittsverdiener, die nur noch denen der o. g. basissichernden Systeme für Durchschnittsverdiener(innen) entsprechen.

Eine weitere Einschränkung ist mit Blick auf die unterschiedliche systemtypische Rolle der Zusatzsicherung für das System Alterssicherung zu machen. Gerade Wohlfahrtsstaaten, die die Rentenniveaus bei den umlagefinanzierten Systemen der ersten Säule eher knapp definieren, haben häufiger verpflichtende Lösungen für die – zumeist kapitalgedeckte Zusatzsicherung etabliert. Insofern ergeben sich bei Untersuchungen, die alle Säulen mit Pflichtcharakter einbeziehen, z. T. deutlich abweichende Ergebnisse in Bezug auf die Niveaus als bei der Beschränkung des

8 Während beim „Beveridge-Typ“ immerhin eine gewisse Nähe zu den Vorschlägen des Beveridgeplans festzustellen ist, zeigt die Gestaltung der heute dem „Bismarck-Typ“ zugerechneten Wohlfahrtsstaaten eine deutlich größere Diskrepanz zu den tatsächlichen Leitvorstellungen Reichskanzler Bismarcks bzw. auch der sog. „Bismarckschen Sozialgesetzgebung“. Die heutige Verwendung des Begriffs korrespondiert am ehesten mit den Vorschlägen von Prof. Dr. Wilfried Schreiber (Geschäftsführer des Bundes Katholischer Unternehmer/BKU) für die sog. „große Sozialreform“ der Bundesrepublik in den 50er Jahren (streng genommen wäre also „schreibertypisch“ richtiger).

Obligatoriums auf die staatlich organisierten Kernsysteme. So fallen beispielsweise bis dato die Ergebnisse für die niederländische erste Säule (AOW) auf der Basis einer Standardkarriere von 40 Jahren eher spartanisch aus und liegen deutlich unter den Ergebnissen für die erste Säule in Deutschland und Frankreich.<sup>9</sup> Bei Einbeziehung der de facto verpflichtenden kapitalgedeckten betrieblichen Zusatzsicherung nehmen die Niederlande eine europäische Spitzenposition ein.<sup>10</sup>

Bezüglich der normativen Grundlagen könnte man bei dem sogenannten „Bismarck-Typ“ von einer Orientierung des Sicherungssystems auf „Beitrags- und Leistungsgerechtigkeit“ sprechen. Von der Bindung der monetären Leistungen der Kernsysteme an das durch Erwerbstätigkeit erzielte Einkommen sowie die durch lohnbezogene Beiträge erbrachte Vorleistung werden positive Leistungsanreize und damit Wohlstandsgewinne für die ganze Gesellschaft erwartet. Die Äquivalenzorientierung (z. B. Orientierung an struktureller Äquivalenz bei umlagefinanzierten Rentensystemen) ist allerdings auch bei „bismarcktypischen“ Sicherungssystemen z. T. durch Aspekte gezielter interpersoneller Einkommensumverteilung „überformt“ (z. B. Aufwertungsregelungen bei Niedrigeinkommen, familien- bzw. erziehungsorientierte Leistungen). Diese stellen eine der Legitimationen für Staatszuschüsse dar. Nichterwerbstätige erwerben hier in „bismarcktypischen“ Systemen zumeist keine eigenständigen Ansprüche, sondern werden auf Grundlage von Ehestatus oder Kindschaftsverhältnis zu einem Versicherten „abgeleitet“ gesichert (Mitversicherung in der Krankenversicherung, Hinterbliebenenversorgung). Auch „bismarcktypische“ Systeme, die bei den Geldleistungen die Lohn-differenzen (und die Beitragsdauer) tendenziell widerspiegeln, wenden im Bereich der medizinischen (u. U. auch pflegerischen) Versorgung in aller Regel Grundsätze der Deckung des medizinisch Notwendigen, unabhängig vom Einkom-

men und der individuellen Beitragshöhe, an. Sie setzen allerdings auch bei gesetzlichen Kranken- bzw. Pflegeversicherungen häufig auf die Finanzierung über bruttolohnbezogene Beiträge, was dazu führt, dass auch hier die Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen weitgehend durchbrochen ist. Wie bereits erwähnt, tendieren sie auch bei den medizinischen Leistungen traditionell zu komfortableren Leistungsregeln als „beveridgetypische“ Gesundheitssysteme und haben eine geringere Neigung zu Rationierungsmaßnahmen. Allerdings scheint es auch hier in neuerer Zeit gewisse Annäherungstendenzen zu geben.<sup>11</sup>

Zwischen den beschriebenen europäischen „Polen“ gibt es eine relativ große Zahl von Ländersystemen, die eine Art „gemischte“ Ausrichtung des wohlfahrtsstaatlichen Ansatzes aufweisen. Sie versuchen in der Regel auf Basis einer zumeist „kategorialen“, seltener auch „universellen“ personellen Orientierung der Sicherungssysteme eine gewisse Lohn- und Beitragsbezogenheit der monetären Leistungen mit Mindestregelungen oder Sockelungen bei den existenzsichernden Geldleistungen zu verbinden. So kennt die französische Arbeitslosenversicherung die Kombination eines Sockels mit lohnbezogenen Leistungsteilen. Ein anderes Beispiel ist die Schweizer Rentenversicherung AHV, die eine eingeschränkte Einkommensbezogenheit der Renten mit einer nicht bedarfsabhängigen Mindestrentenregelung koppelt. Diesem „gemischten“ Systemtypus kann man im Übrigen die zahlenmäßig größte Gruppe von europäischen Wohlfahrtsstaaten zuordnen.

Aus der vorangehenden Darstellung resultiert ein Schema mit drei Grundtypen von Wohlfahrtsstaaten. Schlüsselkriterium für die hier vorgenommene Unterscheidung ist die Art der „Arbeitsteilung“ zwischen unterschiedlichen Akteuren in der Herstellung sozialer Sicherheit. Die Grundansätze der Arbeitsteilung zwischen dem Sozialstaat und den privaten Akteuren (Individu-

9 Vgl. u. a. Modellberechnungen, in: D. Döring: Zukunft der Alterssicherung. Europäische Strategien und der deutsche Weg, Frankfurt a. M. 2002

10 Vgl. OECD: Pensions at a Glance. Public Policies across OECD countries, Paris 2005, Table 1 u. Figure 1 11 vgl. u. a. D. Döring/B. Dudenhöffer/J. Herdt: Europäische Gesundheitssysteme unter Globalisierungsdruck. Finanzierungsstrukturen und Reformoptionen. Wiesbaden 2005

11 Vgl. u. a. D. Döring/B. Dudenhöffer/J. Herdt: Europäische Gesundheitssysteme unter Globalisierungsdruck. Finanzierungsstrukturen und Reformoptionen. Wiesbaden 2005

en, Familie, Unternehmen, Tarifpartner) werden in Übersicht 1 schematisch dargestellt. Aus diesen divergierenden Grundentscheidungen über die Art der „Arbeitsteilung“ der potenziellen Akteure bei der Erzeugung sozialer Sicherheit folgen

z. T. auch gegensätzliche Entscheidungen über die Ausgestaltung von personeller Reichweite, den Leistungsformeln sowie dem Finanzierungskonzept der Sicherungssysteme, was schematisch in Übersicht 2 dargestellt wird.

Übersicht 1

**Zielbezogene Rollenverteilung Staat/Privat in unterschiedlichen Konzeptionen sozialer Sicherheit**

Aktivität gezielt auf		„Bismarck-Typ“ <sup>1</sup>	„Beveridge-Typ“ <sup>1</sup>
Mindestsicherung	Hauptinstrument	nicht-staatlich <sup>2</sup>	Staat (mindestsichernde Sozialversicherung/ staatl. Versorgung)
	zweite Rolle	Staat (bedarfsabhängig)	Staat (bedarfsabhängig)
Absicherung des erreichten Erwerbseinkommens	Hauptinstrument	Staat (einkommensorientierte Sozialversicherung)	nicht-staatlich <sup>2</sup>
	zweite Rolle	nicht-staatlich <sup>2</sup>	nicht-staatlich <sup>2</sup>

Quelle: Eigene Darstellung

1 Hier werden die in der Literatur üblicherweise verwandten Bezeichnungen verwandt, die jedoch die historische Wirklichkeit der genannten Leitvorstellungen nur unzureichend treffen.  
2 Isoliert betrachtet; nicht als ergänzende Sicherung.

Übersicht 2

**Konzeptionelle Elemente rivalisierender Ansätze sozialer Sicherung (Kernsysteme)**

Konzept	personelle Orientierung	monetäre Leistungen	Finanzierungskonzept	
„Beveridgetypus“	universell <sup>1</sup>	Absicherung des durchschnittlichen Existenzminimums	Originalprojekt	heutige Realität
			einkommensunabhängige Beiträge <sup>2</sup> plus öffentliche Zuschüsse bei Niedrigeinkommen	öffentliche Haushalte oder steuerähnliche Beiträge
„Bismarcktypus“	kategorial (abh. Beschäftigte/ Erwerbstätige) <sup>3</sup>	lohn- und beitragsbezogene Leistung	lohnbezogene Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber mit oberer Bemessungsgrenze (de facto oft öffentliche Zuschüsse zur Sozialversicherung)	

Quelle: Eigene Darstellung

1 auf Grundlage eigenständiger Ansprüche (auch der Nichterwerbstätigen)  
2 Freistellung von Kindererziehenden und Pflegenden  
3 abgeleitete Absicherung der nichterwerbstätigen Familienangehörigen

## 4. Sozialstaatstypus und Beschäftigung im europäischen Vergleich

Im Folgenden werden neun europäische Wohlfahrtsstaaten einer vergleichenden Betrachtung unterzogen. Ausgewählt werden mit Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Schweden, Dänemark, Belgien, den Niederlanden, Irland und der Schweiz Wohlfahrtsstaaten mit einer längeren Tradition staatlich organisierter Sicherungspolitik. Nicht einbezogen werden südeuropäische Länder, für die sich am Beispiel der Alterssicherung zeigen lässt, dass hier den heutigen Rentenleistungen oft noch keine industrielländertypischen „vollen“ Beschäftigungsbiographien zugrunde liegen. Sie können deshalb als noch nicht „ausgereifte“ Sozialstaaten betrachtet werden. Ebenfalls nicht einbezogen werden osteuropäische Länder. Diese sind noch von den Folgen des wirtschaftlichen und politischen Systemwandels betroffen, der auch mit einem Neuaufbau der Sicherungssysteme verbunden war. Hier muss allerdings auch Deutschland in gewissem Maße als betroffen gelten. Bei der Auswahl der Länder ist auch darauf geachtet worden, dass sie die Palette wohlfahrtsstaatlicher Typen, wie sie im vorangehenden Abschnitt herausgearbeitet worden ist, ausreichend erfassen.

In Tabelle 1 werden die ausgewählten neun europäischen Wohlfahrtsstaaten in eine Rangliste nach relativer Günstigkeit der jeweiligen Arbeitslosenquote einsortiert. Dem jeweiligen Wohlfahrtsstaat werden zusätzlich Angaben für die Erwerbsbeteiligung, deren Entwicklungstrend sowie die jeweiligen Gesamtabgaben- und Sozialschutzquoten zugeordnet. Für jedes Land wird eine Kennzeichnung des wohlfahrtsstaatlichen Ansatzes im Rahmen des zuvor herausgestellten 3-Typen-Schemas vorgenommen. Aus diesem Tableau ergeben sich interessante Indizien für den Einfluss der wohlfahrtsstaatlichen Orientierung auf das Arbeitsmarktgeschehen. Es zeigt sich, dass in der Spitzengruppe der Länder mit relativ niedriger Arbeitslosenquote Wohlfahrtsstaaten domi-

nieren, die in weiterem Sinne eine starke „Beveridgetendenz“ aufweisen. Eher ungünstige Arbeitslosenquoten weisen im Rahmen der hier getroffenen Länderauswahl die eher „bismarcktypisch“ orientierten Wohlfahrtsstaaten auf. Instruktive Gesichtspunkte ergeben sich aus der Zuordnung der landestypischen Erwerbsquoten. Vorteilhafte Positionen in Bezug auf die Arbeitslosigkeit korrespondieren mit hohen Erwerbsquoten und finden sich vor allem bei Ländern mit Beveridgeeinschlag. Die ersten drei Plätze werden mit den Niederlanden, der Schweiz und Dänemark von Ländern eingenommen, bei denen die im Rahmen dieser Länderauswahl relativ niedrigsten Arbeitslosenquoten und den relativ höchsten Erwerbsquoten zusammentreffen. Sie können entweder weitgehend dem Beveridgetypus zugerechnet werden oder weisen einen „gemischten“ Charakter mit starkem „Beveridgeeinschlag“ auf.

Interessant ist aus ökonomischer Sicht das Verhältnis von Beschäftigung und sozialstaatlicher Abgabenquote. Die Rangstellung der Länder nach der Höhe der Gesamtabgabenquote ergibt kein klares Bild in der Zuordnung zum relativen Arbeitsmarkterfolg (vgl. ergänzend Tabelle 2). Die ersten vier Plätze der Länder-Rangliste werden von Wohlfahrtsstaaten mit stark divergierenden Abgabenquoten eingenommen. In dieser Gruppe sind ebenso Irland mit weit unterdurchschnittlicher Quote wie auch Schweden als Spitzenreiter sowie Dänemark als überdurchschnittlich „teurer“ Fall. Auch die Höhe der Sozialschutzausgaben in Relation zum BIP liefert in Bezug auf die Rangstellung bei der Arbeitslosenquote kein Indiz für einen ins Auge fallenden Zusammenhang. Die Mehrzahl der hier betrachteten Wohlfahrtsstaaten weist Quoten zwischen 26 und 30% auf, unterscheidet sich also mindestens nicht sehr stark. Zwar sind mit Deutschland und Frankreich zwei Länder mit relativ hohen Ausgaben in der „schlechten“ Gruppe (was sich in Deutschland

Tabelle 1

**Rangliste ausgewählter europäischer Wohlfahrtsstaaten nach dem Kriterium Arbeitslosenquote (2002, 2. Quartal)  
unter Zuordnung wesentlicher Merkmale**

Rang ALQuote <sup>1</sup>	Land	ALQuote/ Ø EU-15 7,6	Trend 1992–2002 <sup>2</sup>	Erwerbsquote <sup>3</sup>	Trend 1992–2002 <sup>2</sup>	Sozialstaatstypus	Gesamtabga- benquote/BIP	Sozialleistungs- quote/BIP
1.)	NL	2,6	+	64,9	+	B	41,6 (3)	27,4 (4)
2.)	CH	2,9	+	67,8	+	G/B <sup>4</sup>		
3.)	DK	4,3	+	65,6	(-)	B	47,0 (7)	28,8 (5)
4.)	IRL	4,3	+	59,4	+	B	30,4 (1)	14,1 (1)
5.)	S	5,0	-	62,7	(-)	B/G <sup>4</sup>	52,0 (8)	32,2 (8)
6.)	GB	5,0	+	62,4	?	B	38,6 (2)	26,8 (3)
7.)	B	6,9	-	51,2	+	S	45,9 (6)	26,7 (2)
8.)	D	8,5	-	57,3	(+)	S	43,0 (4)	29,5 (6)
9.)	F	8,7	-	55,7	+	SG <sup>4</sup>	45,5 (5)	29,7 (7)

Quelle: eigene Darstellung; Datenquellen: Bundesamt für Statistik: Statistisches Jahrbuch 2004, Zürich 2004, T. 3.1.1.3 u. OECD 2004

B = eher „beveridgetypisch“

G = eher „gemischte Orientierung“

S = eher „bismarcktypische“ Orientierung

- 1 Rangstelle nach relativer Niedrigkeit. Die Daten für 2003 und auch die (vorläufigen) Daten für 2004 (vgl. OECD 2004: Employment Outlook, Tabelle A) verändern das Bild im Grundsatz nicht, auch wenn z. T. Platzziffern sich etwas verschieben; das Gleiche gilt für die Erwerbsquoten
- 2 Trend 1992–2002 im Sinne von Verbesserung bzw. eher weiterem Abrutschen; in Klammer gesetzt heißt geringe Veränderung
- 3 Erwerbstätige und Erwerbslose 15 Jahre und älter in % der Bevölkerung
- 4 Zuordnung nicht eindeutig (z. B. Tendenz zur Universalität in Verbindung mit z. B. lohnbezogener Absicherung beim Schweizer u. schwedischen Sozialstaat; Frankreich eher „bismarcktypisch“, aber höherer Stellenwert von Mindestregelungen als bei reinen Bismarcksystemen); die stärker vorherrschende Tendenz ist an die erste Stelle gesetzt; in Klammern gesetzt meint reduzierte Bedeutung

Tabelle 2

## Arbeitsmarktindikatoren im Vergleich 2002, 2. Quartal

	Erwerbsquote <sup>1</sup>			teilzeitig Erwerbstätige <sup>2</sup>			Arbeitszeit <sup>3</sup>			Erwerbslosenquote <sup>4</sup>			Wohlfahrts- staatstypus
	Gesamt	Männer	Frauen	Gesamt	Männer	Frauen	Gesamt	Männer	Frauen	Gesamt	Männer	Frauen	
<b>EU-15</b>	<b>56,4</b>	<b>65,8</b>	<b>47,6</b>	<b>18,2</b>	<b>6,6</b>	<b>33,5</b>	<b>40,0</b>	<b>40,8</b>	<b>38,6</b>	<b>7,6</b>	<b>6,9</b>	<b>8,6</b>	–
B	51,2	60,4	42,6	19,4	5,9	37,7	39,3	39,7	38,3	6,9	6,2	7,8	S
DK	65,6	71,3	60,2	20,6	11,0	31,4	39,1	40,1	37,7	4,3	4,2	4,3	B
D	57,3	65,7	49,4	20,8	5,8	39,5	39,9	40,3	39,2	8,5	8,7	8,2	S
F	55,7	62,9	49,1	16,2	5,0	29,7	37,7	38,2	36,9	8,7	7,8	9,8	S/G
GB	62,4	70,2	54,8	25,0	9,4	44,0	43,3	44,9	40,6	5,0	5,6	4,3	B
IRL	59,4	70,4	48,8	16,5	6,5	30,5	39,5	40,7	37,7	4,3	4,6	3,8	B
NL	64,9	74,1	55,9	43,8	21,5	72,8	38,9	39,1	38,1	2,6	2,3	2,9	B
S	62,7	66,8	58,7	21,4	11,2	32,9	39,9	40,1	39,6	5,0	5,3	4,6	B/G
CH	67,8	76,7	59,4	30,7	10,3	55,3	41,7	41,8	41,3	2,9	2,8	3,1	G/B

Quelle: Bundesamt für Statistik: Statistisches Jahrbuch 2004, Zürich 2004, T. 3.1.1.3 (für EU-Länder EUROStat-Daten)

- 1 Erwerbspersonen (Erwerbstätige + Erwerbslose) in % der Bevölkerung (15 Jahre und älter)
- 2 in % der Erwerbstätigen
- 3 Normalerweise pro Woche geleistete Arbeitsstunden, Arbeitnehmer mit Vollzeitbeschäftigung inkl. Landwirtschaft
- 4 Erwerbslose in % der Erwerbsbevölkerung gemäss Arbeitskräfteerhebung (Kriterien nach intern. Normen:
  - in der Referenzwoche nicht erwerbstätig
  - in den vier vorangehenden Wochen aktiv Arbeit gesucht
  - innerhalb der vier folgenden Wochen Arbeit aufnehmen zu können)

teilweise aus Folgeentscheidungen der deutschen Einheit ergibt) und Irland mit Abstand niedrigster Ausgabenquoten in der „guten“ Gruppe. Der irischen Arbeitslosenquote nahe kommt jedoch Schweden, das über die mit Abstand höchste Ausgabenquote aller hier ausgewählten Länder verfügt. Schweden weist zudem eine deutlich höhere

Erwerbsquote auf. Das soll nicht heißen, die Höhe der Abgaben- oder Ausgabenquote würde für irrelevant gehalten. Die hier vertretene Auffassung ist vielmehr, dass die Grundaufstellung des Sozialstaates im Sinne eines Stratemusters einen eigenständigen Einflussfaktor für den relativen Beschäftigungserfolg bzw. -misserfolg darstellt.

## 5. Erklärungsansätze vorteilhafter arbeitsmarktbezogener Effekte bestimmter Strategiemuster

Die folgenden sechs Elemente könnten Beiträge zur Erklärung günstiger Beschäftigungseffekte von Sozialstaatsstrategien liefern:

- Vorteilhafte Effekte erzielen mutmaßlich Finanzierungsstrategien, die die *Belastung* des Beschäftigungsverhältnisses durch lohnbezogene Beiträge niedrig halten. „Beveridgetypische“, z. T. aber auch „gemischte“ Sozialstaatsansätze tendieren dazu, die Finanzierung in hohem Maße über steuerliche bzw. „steuerähnliche“ Instrumente<sup>12</sup> zu organisieren. Eine verringerte Belastung des Arbeitsverhältnisses auf der Arbeitgeberseite dürfte zu einer Erweiterung der Beschäftigungsspielräume beigetragen haben. Eine geringere Belastung der Beschäftigten dürfte den Konsum gestärkt haben.
- Vorteilhafte Effekte erreicht mutmaßlich die Strategie, in der Finanzierung der Sicherungssysteme auf eine stärker gleichgewichtige *Mischung von Deckungsverfahren* zu setzen. Die staatlich organisierten Sicherungssysteme der 1. Säule sind zwar bei mehr oder weniger allen europäischen Wohlfahrtsstaaten im Kern umlagefinanziert. Von Bedeutung dürfte jedoch eine stärkere „Beimischung“ von zählbaren Kapitaldeckungskomponenten, insbesondere in der Alterssicherung, sein. Hier bestimmen in Europa insbesondere betriebliche Altersversorgungssysteme das Gewicht der „Beimischung“ von Kapitaldeckungsanteilen im Gesamtsystem. Stärker „gemischte“ Finanzierungslösungen im Gesamtsystem erreichen offenbar Stabilitätsvorteile im Vergleich zu einseitig auf Umlage oder Kapitaldeckung setzenden Systemen und dürften das Gesamtsystem weniger „kurzatmig“ machen. Hieraus

dürfte ein höheres Maß an Berechenbarkeit der zu erwartenden Belastungen für Unternehmen und Versicherte folgen. Beide Deckungsverfahren haben letztlich ihre spezifischen Stärken und Schwächen. In der Mischung erreichen sie offenbar eine bessere Verteilung von Chancen und Risiken.

- Vorteilhafte Effekte bewirkt mutmaßlich die für „beveridgetypische“ Wohlfahrtsstaaten charakteristische Strategie, bei den Sicherungsleistungen Erwerbstätige mit *niedrigem Einkommen* (gering Qualifizierte, teilzeitig Beschäftigte) zu begünstigen. Die stärkere Stützung von Niedrigentgelten bei der Absicherung erhöht offenbar die Bereitschaft zur Übernahme teilzeitiger und zeitvariabler Tätigkeiten und trägt damit zu höheren Differenzierungsgraden auf dem Arbeitsmarkt bei. Die Begünstigung von Niedrigeinkommen ist in Systemen mit „Beveridgeeinschlag“ oft nicht auf die Leistungsseite beschränkt. So werden z. T. Grundfreibeträge in die Beitragstarife eingebaut. Ähnliche Effekte ergeben sich bei einer Steuerfinanzierung, wenn man von einer dominanten Rolle der Einkommenssteuer ausgeht. Im Vergleich zu einem stärker an struktureller Äquivalenz orientiertem System – wie z. B. der deutschen GRV – kann man von einer massiven Subventionierung von Niedrigeinkommen bzw. Teilzeittätigkeiten bei Systemen mit „Beveridgeeinschlag“ sprechen. Dies ist tendenziell der allgemeinen Beschäftigungslage zugute gekommen. Eine Ausweitung der Teilzeitarbeit erleichtert zudem die Erwerbsbeteiligung von Frauen bzw. allgemein von Menschen mit familiären Verpflichtungen und – ein zunehmend wichtiger werdender Aspekt

<sup>12</sup> „Steuerähnlich“ nenne ich insbesondere solche Formen von lohnbezogenen Abgaben, die zwar amtlich – z. B. EUROStat – als „Beiträge“ bezeichnet werden, bei denen jedoch faktisch der Zusammenhang zur Leistungsseite weitgehend durchbrochen ist.

- diejenige von älteren und leistungsgeminderten Erwerbstätigen.<sup>13</sup> Eine höhere Erwerbsbeteiligung wirkt wiederum entlastend auf die Finanzierungslage des sozialstaatlichen Gesamtsystems.
- Vorteilhafte Effekte setzen mutmaßlich jene Sozialstaatsstrategien, die dazu tendieren, *unterschiedliche Erwerbsformen* in Bezug auf die soziale Sicherung nicht nach selektiven Prinzipien, sondern tendenziell vergleichbar zu behandeln. Dies nicht zuletzt angesichts des zunehmenden Verschwimmens der Grenze zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit in modernen Ökonomien. Beispielhaft können hier Systeme wie die britische „Basic Pension“ genannt werden, bei der Übergänge zwischen abhängigen und selbstständigen Tätigkeiten irrelevant sind. Das Gleiche gilt für universelle Systeme. Hierdurch werden Anpassungsprozesse im Erwerbssystem erleichtert wie auch die Anpassungsbereitschaft der Erwerbstätigen an veränderte wirtschaftliche Gegebenheiten erhöht. Zudem wird die in modernen Ökonomien feststellbare Zunahme „gemischter“ Erwerbstätigkeiten in der Systemgestaltung der sozialen Sicherung berücksichtigt.
  - Vorteilhafte Effekte erzielen mutmaßlich sozialstaatliche Strategien, bei denen der Staat wie die Unternehmen energisch in *Bildung und Weiterbildung* investieren. Schon gar, wenn es durch öffentliche Aufklärung gelingt, Unternehmen wie Erwerbstätigen, gerade jenen in vorgerücktem Alter, die Notwendigkeit lebenslangen Lernens bewusst zu machen. Hohe Bildungs- und Weiterbildungsstandards sind Schlüsselemente einer „befähigenden“ Sozialstaatsstrategie; gerade in einer sich unter Globalisierungsdruck schnell verändernden Wirtschaftslandschaft mit kürzerer „Halbwertszeit“ der Berufsqualifikation sowie sich stärker differenzierenden berufsbiographischen Mustern. Wohlfahrtsstaaten mit „Beveridgeeinschlag“, die – mindestens in der bisherigen Tradition – dazu tendieren, für Durchschnittsverdiener (ganz im Gegensatz zu Beziehern niedriger Erwerbseinkommen) geringere Absicherungsgrade vorzuhalten, neigen offenbar stärker dazu, in die „Beschäftigungsfähigkeit“ („employability“) der Erwerbspersonen zu investieren. De facto dürfte hier auch der Druck auf die Erwerbstätigen größer als in den „bismarcktypischen“ Systemen sein, sich in der beruflichen Weiterbildung zu engagieren, um ein Absinken der Erwerbschancen zu vermeiden.
  - Vorteilhafte Effekte erzielen mutmaßlich sozialstaatliche Strategien, die die *Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und privatem Leben* gezielt erhöhen. Hier spielt der Ausbau kostengünstiger Betreuungskapazitäten zugunsten von Kindererziehenden offenbar eine besonders wichtige Rolle. Letztlich ermöglichen Länder mit breitem Betreuungsangebot höhere Erwerbsbeteiligungen bei Eltern, in der Realität vor allem bei Frauen. Dies wiederum ist ein wichtiger Beitrag zur Bekämpfung der Armut bei Kindern und Kindererziehenden. Es verbessert tendenziell die Finanzierungslage des Sicherungssystems und trägt somit wiederum zu einer Entlastung von Erwerbstätigen und Unternehmen bei. Nicht abwegig scheint, einen positiven Effekt in den Werthaltungen der Bevölkerung in Richtung einer stärkeren „Erwerbsorientierung“ anzunehmen. Bei diesem Erklärungsansatz ist der Zusammenhang zum jeweiligen wohlfahrtsstaatlichen Typus schwächer. Er greift offenbar insbesondere für die skandinavische Variante von Wohlfahrtsstaaten mit „Beveridgeeinschlag“. Es gibt jedoch auch Systeme mit „Bismarckneigung“, die starke Tendenzen zum Ausbau der Betreuung haben.
- Die Kombination der vorstehend angesprochenen Elemente findet sich in Europa häufiger bei den „beveridgetypischen“ Sozialstaatsansätzen bzw. „gemischten“ Ansätzen mit starkem „Beveridgeeinschlag“ (vgl. hierzu Übersicht 3). In hohem Maße gilt dies für die Niederlande, Dänemark, Schweden, mit gewissen Einschränkungen für Großbritannien und Irland. In sehr viel geringerem Maße finden sich die angesprochenen Gestaltungselemente, schon gar die Kombination derselben bei Sozialstaaten, die hier als „bismarcktypisch“ bezeichnet werden (Belgien, Deutschland).

13 Vgl. u. a. den OECD-Länder-Vergleich: D. Döring/L. Trabert: Führt eine Erhöhung des Rentenalters zu mehr Jugendarbeitslosigkeit? Überprüfung der These des Generationenaustausches. FEH Report Nr. 660, Wiesbaden 2003 (wird gegenwärtig aktualisiert)

Übersicht 3

**Wohlfahrtsstaatliche Strategiemuster im 9-Ländervergleich**

	B	DK	D	F	GB	IRL	NL	S	CH
Typus / Tendenz des Wohlfahrtsstaates	S	B	S	S/G	B	B	B	B/G	G/B
Überdurchschnittlicher Anteil der steuerlichen bzw. „steuerähnlichen“ Finanzierung <sup>1</sup>	-	+	-	-	+	+	(+)	+	(+)
„Beimischung“ starker Kapitaldeckungskomponenten in der Alterssicherung (BAV) <sup>2</sup>	-	(+)	-	-	+	+	+	-	+
Gezielte Begünstigung von Niedrigeinkommen bei monetären Leistungen des sozialen Sicherungssystems <sup>3</sup>	(+)	+	-	(+)	+	+	+	+	+
Tendenz zur Gleichbehandlung unterschiedlicher Erwerbsformen, insbesondere von selbstständigen u. abhängigen Tätigkeiten <sup>4</sup>	-	+	-	-	+	+	+	+	+
Überdurchschnittliche Anstrengungen in Aus- und Weiterbildung <sup>5</sup>	+	+	-	-	+	-	+	+	+
Überdurchschnittliche Anstrengungen zugunsten der Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und privatem Leben (u.a. Betreuungsangebot) <sup>6</sup>	+	+	-	+	(-)	(-)	+	+	?

Quelle: eigene Darstellung

- 1 Maßstab: Anteile im Durchschnitt der EU-15-Länder (ohne Beitrittsländer); (+) = hoher Anteil „steuerähnlicher“ Beiträge
- 2 Als starke „Beimischung“ werden hier extern angelegte Vermögensvolumina von Pensionsfonds gewertet, die mind. die Hälfte der Größenordnung des BIP erreichen; in Klammern gesetzt sind Volumina von mindestens ein Viertel der Größenordnung des BIP (Daten für 2001; vgl. OECD: Global Pension Statistics Project, Paris 2004; vgl. a. Data Update 2005(<http://www.oecd.org/daf/pensions>) sowie J. Yermo/OECD: Recent Developments in Funding, Paris 2003, Table 1
- 3 Zugrunde gelegt sind monetäre Leistungen bei Arbeitslosigkeit (Arbeitslosengeld) sowie Altersrenten; als Begünstigung von Niedrigeinkommensbeziehern gelten Pauschalleistungen beim Arbeitslosengeld, wohnsitzbasierte Grundrenten, nicht bedarfsabhängige Zuschläge bei niedrigeinkommensbezogenen Arbeitslosengeldern, Mindestrentenregelungen ohne Bedürftigkeitsvoraussetzungen, allgemeine Sockel- bzw. Grundbeiträge bei Arbeitslosengeldern bzw. Altersrenten; in Klammern gesetzt sind nur mit langer Versicherungs- bzw. Erwerbsdauer erreichbare Mindestrentenregelungen; hier nicht berücksichtigt sind sozialhilfefartige Mindestsicherungsprogramme; schwächer ausgeprägt: (+)
- 4 Eine Tendenz zur Gleichbehandlung ist tendenziell bei universellen Einwohnersicherungssystemen des Gesundheitsbereichs und im Alter gegeben; desgleichen bei Systemen, die an Erwerbstätigkeit ansetzen (z. B. der britischen Basic Pension); dem gegenüber stehen die kategorialen Systeme des bismarckschen Typus, die in der Regel an eine bestimmte Definition abhängiger Arbeit anknüpfen (die z. T. wiederum mit Geringfügigkeitsgrenzen nach „oben“ sowie z. T. Versicherungspflichtgrenzen nach „unten“ versehen sind); in einigen Fällen gibt es separate obligatorische Systeme für Selbstständige bzw. große Gruppen von Selbstständigen.
- 5 Mehr oder weniger Beteiligung an Aus- und Weiterbildung gemessen am EU 15-Durchschnitt (Daten n. Eurostat Jahrbuch 2004, S. 80 f., vgl. a. Bundesamt für Statistik 2004, T. 15.3.3. f., vgl. a. Ergebnisse aus EU-Arbeitskräfteerhebung für 2004 (eurostat-online 10.05.05))
- 6 Kriterium: + nutzen 80 % und mehr der Kinder 3 bis Schulalter Betreuungsangebote; Irland ergibt vermutlich ein falsches Bild (deshalb in Klammer), da dort – und z. T. auch in Großbritannien – „primary schools“ eine große Rolle spielen, die die verfügbare Statistik nicht erfasst (vgl. OECD 2001: Employment Outlook, Paris 2001, Table 4.7)

## 6. Betrachtung ausgewählter Strategieelemente bezogen auf den Beschäftigungserfolg<sup>14</sup>

### Finanzierungsstruktur der sozialen Sicherung

In Europa rivalisieren traditionell zwei Hauptstrategien in der Finanzierung sozialer Sicherungssysteme miteinander. In der „bismarckschen“ Tradition stehen bruttolohnbezogene Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber im Vordergrund.<sup>15</sup> Dort wo in „bismarcktypischen“ Systemen gesetzliche Krankenversicherungen (oder, soweit vorhanden, gesetzliche Pflegeversicherungen) ebenfalls über bruttolohnbezogene Beiträge finanziert werden, bekommen diese de facto einen „steuerähnlichen“ Charakter, da die medizinischen (und pflegerischen) Leistungen unabhängig von Lohn- bzw. Beitragshöhe gewährt werden. Einen gewissen Äquivalenzcharakter haben hier lediglich die Beiträge oder Beitragsteile, die in Lohnersatzleistungen einfließen.

Auch die Finanzierung der universellen Basissysteme sollte nach dem ursprünglichen Vorschlag des Beveridgeplanes von 1942 am Äquivalenzprinzip orientiert sein. Angesichts der vorgesehenen Basisorientierung des gesamten Leistungsschemas hieß dies, dass der Gesamtsozialversicherungsbeitrag lohnunabhängig definiert, also als Pauschale erhoben werden sollte. Zuschüsse aus öffentlichen Haushalten sollten nur Personen mit fehlender „Beitragsfähigkeit“ infolge niedrigen Einkommens gewährt werden. Kindererziehende und Pflegende (Frauen) sollten von Beiträgen freigestellt, aber weiter eigenständige Ansprüche erhalten. Die Finanzierung speziell dieser Ansprüche sollte über eine geschlechts-

spezifische Differenzierung bei den Beiträgen erfolgen. Generell waren deshalb etwas höhere lohnunabhängige Pauschalbeiträge auf der männlichen Seite vorgesehen.<sup>16</sup> Die „beveridgetypischen“ Wohlfahrtsstaaten über längere historische Zeiträume hinweg zeigen allerdings, dass der lohnunabhängige Pauschalbeitrag – gleich welcher Gestaltung im Einzelnen – sich bei Wohlfahrtsstaaten mit „Beveridgetendenz“ nur sehr partiell durchgesetzt hat. Vorherrschend sind in der heutigen Realität dieses Typus zwei Tendenzen: Entweder erfolgt die Kernfinanzierung überwiegend aus öffentlichen Haushaltsmitteln (z. B. in Dänemark und Irland) oder die Beiträge sind – abweichend vom Beveridgeplan – stärker an das steuerpolitische Prinzip der Belastung nach der Leistungsfähigkeit angenähert: trotz der überwiegenden oder völligen Basisorientierung der Leistungen werden Beiträge lohnbezogen erhoben und häufig mit Grundfreibeträgen oder Freigrenzen versehen (ohne deshalb die Einbindung in die Absicherung einzuschränken). Als Beispiele können hier die Alterssicherungssysteme der Schweiz und der Niederlande genannt werden. Im niederländischen Beispiel ist der Beitragscharakter weitgehend durchbrochen. Im Beispiel der Schweizer AHV gibt es ein – sehr eingeschränktes – strukturelles Äquivalenzelement in einem mittleren, eher schmalen Einkommensbereich, in dem lohnbezogene Rentenansprüche gewährt werden. Die – nicht bedarfsorientierte – Mindestrentenregelung, die starke Deckelung der Renten sowie die gleichzeitig nach oben nicht begrenzte Zahlung einkommensbezogener Beiträge geben

<sup>14</sup> Vgl. zum folgenden Abschnitt Übersicht 3

<sup>15</sup> Wobei der Aufteilungsmodus stark variiert; in der überwiegenden Zahl der europäischen Fälle liegen die Arbeitgeberanteile höher als die Arbeitnehmeranteile; allerdings gibt es eine Tendenz zur stärkeren Verlagerung auf die Beschäftigtenseite. Deutliche Unterschiede gibt es auch in Bezug auf die obere Bemessungsgrenze der Beiträge, die in der Regel auch als Leistungsbemessungsgrenze fungiert.

<sup>16</sup> Heute noch in Restbeständen im britischen System erkennbar.

den Beiträgen aber auch hier einen eher „steuerähnlichen“ Charakter. Die übliche europäische Statistik verbucht diese steuerähnlichen Abgaben allerdings üblicherweise gleich den Beiträgen in stärker versicherungsorientierten Systemen unter dem Titel „Beiträge“. Ein weiterer Unterschied zwischen „steuerähnlichem“ Beitragstypus in „beveridgeartigen“ Systemen und „bismarcktypischem“ Beitrag besteht in der universellen Erhebung: Dies gilt ebenso personell wie bezogen auf alle Arbeits- und Vermögenseinkünfte oberhalb des Grundfreibetrages. Im Einzelnen gibt es hier große Unterschiede in der Ausgestaltung.<sup>17</sup> Über alle typologischen Zuordnungen hinweg zeigt sich, dass die Frage Beitrags- oder Steuerfinanzierung bezogen auf das sozialstaatliche System mindestens in Teilen eine graduelle Frage bleibt. Auch bismarcktypische Wohlfahrtsstaaten haben Teilsysteme, die steuerfinanziert sind. Außerdem sind teilweise schon bei der Gründung der Sozialversicherung Staatszuschüsse vorgesehen worden, teils um den Beitragslevel für abhängig Beschäftigte und deren Arbeitgeber niedrig zu halten, teils um bestimmte – als „versicherungsfremd“ definierte – Leistungskategorien abzudecken.<sup>18</sup> Seit mehreren Jahren ist zudem der Trend festzustellen, dass auch viele eher „bismarcktypische“ und „gemischt“ orientierte Wohlfahrtsstaaten bestrebt sind, Beitragssatzbegrenzungen mit Blick auf die Beschäftigungsspielräume sicherzustellen, insbesondere indem Mehrwertsteueranteile oder Ökoabgaben eingespeist werden. Zusätzlich gibt es in der EU einen Trend zu einem Paradiesgarten von selektiven Beitragsreduktionen oder -freistellungen für bestimmte Erwerbstätigen Gruppen bzw. für Arbeitgeber bei der Beschäftigung von Personengruppen mit schlechten Arbeitsmarktchancen. In der Summe hat dies zu einer deutlichen Verschiebung zwischen Steuer- und Beitragsfinanzierung in der EU beigetragen. Dennoch

zeigt Tabelle 2, dass gravierende Unterschiede in Bezug auf die Anteile der Finanzierung aus öffentlichen Haushalten respektive über Beiträge bei den verschiedenen Wohlfahrtsstaatsansätzen verbleiben.<sup>19</sup> Herausgestellt worden ist schon, dass m. E. unter systematischen Gesichtspunkten die übliche Statistik mit Vorsicht zu genießen ist. Eine Berücksichtigung der „steuerähnlichen“ Abgaben (z. B. in den Niederlanden und der Schweiz) würde die „Steuerfinanzierungsfraktion“ insbesondere bei Ländern mit starkem „Beveridgeein-schlag“ deutlich erhöhen.

Bezüglich der Wirkungen auf die Beschäftigung gehe ich hier davon aus, dass die von bruttolohnbezogenen Beiträgen der Arbeitgeber ausgehenden höheren Lohnstückkosten die Einstellungsbereitschaft potenzieller Arbeitgeber reduzieren. Dieser Effekt ergibt sich so unmittelbar aus steuerlichen Abgaben nicht. Die Lohnstückkosten fallen somit niedriger aus, was tendenziell größere Beschäftigungsspielräume ermöglicht und anregende Effekte für das Wirtschaftswachstum hat. Bei den als „steuerähnlich“ bezeichneten Beiträgen des niederländischen und Schweizer AHV-Typs ergeben sich für eventuelle Arbeitgeberbeiträge im Grundsatz die gleichen Effekte wie bei „bismarcktypischen“ Beiträgen. Nicht jedoch für jede potenzielle Beschäftigtengruppe. Zu denken wäre hier z. B. an von Beiträgen freigestellte Niedrigeinkommensbereiche. Im Übrigen ist die Tendenz feststellbar, dass gerade bei universellen Systemen die Arbeitgeber in reduziertem Maße beteiligt werden oder bei einzelnen Systemen ganz „herausgenommen“ werden. Neben den vorstehend angesprochenen Punkten ist als beschäftigungsrelevanter Punkt festzuhalten, dass universelle Finanzierungsansätze mittels „steuerähnlicher“ Beiträge tendenziell niedrigere Beitragslevel beim Beschäftigungsverhältnis erreichen. Dies betrifft den Gesamtbeitrag, unabhän-

17 So entfällt in der Schweiz die Beitragspflicht auf Vermögenseinkünfte im Rentensystem AHV, wenn bereits Beiträge auf Arbeitseinkünfte oberhalb eines (relativ niedrigen) Limits gezahlt werden; während die Beiträge der niederländischen 1. Säule AOW weitgehend angelehnt an die Einkommenssteuer erhoben werden (vgl. u. a. D. Döring: Zukunft der Alterssicherung Europäische Strategien und der deutsche Weg, Frankfurt a.M. 2002, Anhang)

18 Besonders verbreitet bei Rentensystemen: Hier flossen z. B. im deutschen Fall nach der Gründung 1891 hohe Beträge in die Finanzierung von Sockelbeiträgen.

19 Daneben lässt sich eine gewisse Kreativität in der Schaffung von „Beiträgen“ beobachten, denen keine ernstzunehmende Gegenleistung gegenübersteht (z. B. Belgien, Frankreich).

gig von seiner Aufteilung auf Arbeitgeber und Beschäftigte. Hier kann man positive Effekte ebenso für die Kosten des Produktionsfaktors Arbeit für den Arbeitgeber wie für die Konsumspielräume der Beschäftigten sehen. Steuerfinanzierte Lösungen wiederum dürften im Vergleich zu kategorialen Lösungen mit bruttolohnbezogenen Beiträgen der Arbeitgeber und der Beschäftigten deutliche Wettbewerbsvorteile in Bezug auf die „Beschäftigungsfreundlichkeit“ haben. Im Wesentlichen sind dies zwei Effekte: Einerseits bedeutet der niedrigere Level bei den Lohnnebenkosten eine Verbesserung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit. Dabei hängt das Ausmaß der Verbesserung naturgemäß auch von eventuellen Reaktionen der Wettbewerber ab. Andererseits sind positive Effekte auf der Nachfrageseite zu erwarten, da die realen Nettoeinkommen der Beschäftigten steigen. Naturgemäß unterscheiden sich die jeweils tangierten Gruppen, da Steuerzahler und Beitragspflichtige insbesondere in „bismarcktypischen“ Systemen nicht übereinstimmen; in universellen Systemen dagegen eher. Die Übereinstimmung ist dagegen relativ groß (u. U. sogar weitgehend gegeben) bei „steuerähnlichen“ Beiträgen mit universeller Reichweite. Zur Unterstützung dieser Einschätzung sei auf die Ergebnisse einer Simulation aus dem DIW verwiesen.<sup>20</sup> Dort wird auf der Grundlage einer bestimmten Abgrenzung von „versicherungsfremden“ Leistungen eine teilweise Umfinanzierung des bisher nicht steuerfinanzierten Anteils in ihrer zu erwartenden Wirkung auf die Beschäftigung berechnet. Für 50 Mrd. Euro symmetrische Senkung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge wird ein positiver Effekt von 0,5 Mio. Vollzeitbeschäftigten errechnet. Diese kann allerdings nicht mit einer Minderung der Zahl der gemeldeten Arbeitslosen gleichgesetzt werden, u. a. deshalb, da eine gewisse Zunahme des Arbeitsangebots zu erwarten ist.<sup>21</sup>

## Die Rolle starker Kapitaldeckungskomponenten in der sozialen Sicherung

In mehr oder weniger allen europäischen Ländern nimmt die Bedeutung kapitalgedeckter Zusatzsysteme in der sozialen Sicherung, insbesondere der Alterssicherung, zu. Hintergrund ist die schwierige Situation der staatlich organisierten Rentensysteme angesichts erwarteter demographischer Verschiebungen, z. T. aber auch infolge ungelöster Beschäftigungsprobleme. In den meisten Wohlfahrtsstaaten sind neben veränderten Zugangsregeln (Altersgrenzen, Invaliditätskriterien) Schritte zur Reduktion der Absicherungslevels der ersten Säule erfolgt. Diese gehen stets mit Verweis auf die notwendige Stärkung der kapitalgedeckten Zusatzsysteme einher. Dieser allgemeine Trend zur stärkeren Betonung der Rolle kapitalgedeckter Zusatzsysteme darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass in der heutigen Realität die Unterschiede im jeweiligen Gewicht der „Beimischung“ von Kapitaldeckung in der Alterssicherung exorbitant sind. Die Ursachen dafür liegen vor allem in unterschiedlichen Antrieben, die von den verschiedenen wohlfahrtsstaatlichen Grundentscheidungen bezüglich der ersten Säule der Alterssicherung ausgehen. Fünf Aspekte sind hier vorrangig zu nennen (vgl. hierzu Tabelle 4):

- Die *personengruppenbezogenen* Entscheidungen über die Versicherungspflicht bei „bismarcktypischen“ Rentenversicherungen bzw. die Gewährung wohnsitzbasierter Ansprüche bei Basissystemen des Beveridgetyps bestimmen, in welchem Maße bestimmte Gruppen ganz oder teilweise der betrieblichen oder individuellen Vorsorge überlassen werden. Für die durch das staatlich organisierte System Gesicherten reduziert sich hier die private Aktivi-

20 V. Meinhardt/R. Zwiener (DIW): Gutachten „Gesamtwirkungen einer Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Sozialversicherung“, Berlin 2005

21 Vgl. a. Simulationsrechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, April 2005: Für eine SV-Beitragsatzsenkung um ein Prozent und deren Umfinanzierung (u. a. durch Mehrwertsteueranhebung) wird eine langfristige Beschäftigungsverbesserung um 150.000 neue Jobs errechnet.

Tabelle 3

**Einnahmen des Sozialschutzes nach Typ (in % an den Gesamteinnahmen)**

	Staatliche Zuweisungen		Sozialbeiträge				Versicherte <sup>1</sup>				Sonstige Einnahmen <sup>2</sup>	
			Insgesamt		Arbeitgeber							
	1992	2001	1992	2001	1992	2001	1992	2001	1992	2001	1992	2001
<b>EU-15</b>	<b>31,4</b>	<b>36,0</b>	<b>64,5</b>	<b>60,5</b>	<b>41,1</b>	<b>38,8</b>	<b>23,4</b>	<b>21,7</b>	<b>4,1</b>	<b>3,4</b>		
<b>B</b>	21,1	23,0	69,3	74,4	43,8	51,4	25,5	23,0	9,7	2,6		
<b>DK</b>	82,0	62,6	11,6	30,4	7,0	9,3	4,7	21,1	6,4	7,0		
<b>D</b>	27,2	32,6	70,2	65,2	41,9	37,4	28,3	27,8	2,6	2,2		
<b>F</b>	18,1	30,4	78,4	66,7	50,3	45,9	28,1	20,8	3,5	2,8		
<b>GB</b>	47,6	48,2	51,0	50,0	27,5	30,5	23,5	19,5	1,4	1,7		
<b>IRL</b>	60,7	58,3	37,9	39,4	22,8	24,8	15,1	14,5	1,4	2,3		
<b>NL</b>	22,4	16,3	61,9	66,9	20,2	31,6	41,7	35,3	15,7	16,8		
<b>S</b>	50,8	45,1	40,6	52,5	38,6	43,4	2,0	9,1	8,6	2,3		
<b>CH</b>	20,0	21,2	61,4	61,9	31,2	29,8	30,2	32,1	18,6	16,9		

Quelle: Gerard Abramovici/EUROStat: Sozialschutz in Europe, in: Statistik kurz gefasst, Thema 3 (Bevölkerung und soziale Bedingungen 6), Brüssel/Luxembourg 2004

- 1 Arbeitnehmer, Selbstständige, Rentner und sonstige Personen  
2 u.a. Zinserträge

Tabelle 4

**Alterssicherungsprofile**

Land	Typus des Wohlfahrtsstaates	Rentensystemtypus	Zusatzsicherung (Verpflichtungsgrad)	Vermögen Pensionsfonds 2001 <sup>1</sup>
B	S	ERV	F	6 % (2002)
DK	B	BRV (GRV)	F	22 %
D	S	ERV	F	18 %
F	S (G)	ERV (GRV)	O	4 %
GB	B	BRV (GRV)	OW	69 %
IRL	B	BRV	F	52 %
NL	B	BRV	(O)	117 %
S	B/G	GRV	O	57 %
CH	G/B	GRV	O	125 %

Quelle: Eigene Darstellung

BRV = Basisrentenversicherung/-versorgung  
ERV = einkommensbezogene Rentenversicherung  
GRV = einkommensbezogene Rentenversicherung mit eingebauter Mindestrentenregelung  
O = Obligatorium Betriebliche Altersvorsorge (BAV)  
(O) = Quasi-Obligatorium BAV (Tarifverträge und Allgemeinverbindlichkeit)  
F = freiwillig  
OW = Obligatorium mit Wahlfreiheit

1 in % vom BIP; nicht nur extern angelegtes Vermögen (zu den Datenquellen vgl. Anm. 2 zu Übersicht 3)  
Weitere Daten liegen von B. McNerny/Mercer 2005: Don't kill the goose that lays the golden eggs (<http://www.mereerhr.com>), UBS Global Asset Management 2005: International Pension Fund Comparison ([www.ubs.com](http://www.ubs.com)), Deutsches Institut für Altersvorsorge 2005: Pensionsfonds-Vermögen im internationalen Vergleich (<http://www.dia-vorsorge.de>); vgl. a. D. Döring 2002: Zukunft der Alterssicherung. Europäische Strategien und der deutsche Weg, Frankfurt a.M.; Allianz Global Investors: Western European Pensions. Reform trends and growth opportunities, Munich 2004, allgemein sind Angaben für Pensionsfondsvermögen eher als Indiz für die Größenordnung zu lesen, da offensichtlich schon Divergenzen in der präzisen Abgrenzung vorliegen (vgl. hierzu die Anmerkungen in OECD: Financial Market Trends No. 87, Paris 2005 mittels einer „Working Party on Privat Pensions“ eine „common language“ zu finden)

tät in der Alterssicherung auf die zusätzliche Sicherung. Nicht einbezogene Gruppen werden ganz auf die private Absicherung verwiesen.

- Die *Struktur* der Absicherung durch die der ersten Säule beeinflusst in hohem Maße die strukturellen Anforderungen an die Zusatzsicherung. Ein reines Basisrentensystem des Beveridgetyps als erste Komponente setzt ein Muster der Arbeitsteilung Staat-Privat, bei dem das staatliche System *allein* die Aufgabe der Gewährleistung eines Minimums bezogen auf den Regelfall hat. Den nichtstaatlichen Systemen dagegen wird bei dieser Art der Ar-

beitsteilung die alleinige Aufgabe der gezielten Lebensstandardsicherung zugewiesen. Man kann hier deshalb von einer „zielbezogenen“ Arbeitsteilung zwischen Kernsystem und den Zusatzsystemen sprechen. Die Entscheidung für eine rein einkommensbezogene Rentenversicherung als Kernsystem dagegen bedeutet, dass hier die Zusatzsysteme – mindestens im Grundsatz – der gleichen Ausrichtung folgen wie die zusätzliche Sicherung. Die Arbeitsteilung hat somit einen quasi „additiven“ Charakter. Nach oben ist dieser „additive“ Charakter zumeist durch Leistungsbemessungsgrenzen der Staatssysteme eingeschränkt. Der

„additive“ Charakter findet sich im Grundsatz auch bezogen auf die einkommensbezogenen Komponenten „gemischter“ Sicherungssysteme.

- Die durchschnittliche *Höhe* der Absicherung durch die staatlich organisierte erste Säule beeinflusst für die einbezogenen Gruppen die Lücke zu einem insgesamt angestrebten Absicherungsniveau (vgl. hierzu und zum Folgenden Tabellen 5 und 6). Die vorangehenden Feststellungen beruhen auf einer reinen Durchschnittsbetrachtung. Sie lassen sich bei streng einkommensbezogenen Systemen, die auf allen Einkommensebenen gleiche oder ähnliche relative Rentenniveaus unterhalten, für den abgesicherten Einkommensbereich auch generalisieren. Verfehlt wäre dies jedoch bei reinen einkommensunabhängigen Basisversicherungen, die wegen ihres einkommensunabhängigen Konstruktionsprinzips Beziehern niedriger Einkommen höhere und hohen Einkommen niedrigere Absicherungsgrade liefern. Bei niedrigem Erwerbseinkommen ist hier u.U. eine zusätzliche Sicherung weitgehend überflüssig, da durch die lohnunabhängige Basissicherung die Ersatzraten sehr hoch ausfallen.

Die Leistungsniveaus der ersten Säule haben in der wohlfahrtsstaatlichen Realität Europas auch die politischen Entscheidungen darüber beeinflusst, ob die Zusatzsicherung der *freiwilligen* Entscheidung der Unternehmen, der Beschäftigten bzw. der Vorsorge des Einzelnen überlassen wird oder in der einen oder anderen Form verpflichtend gestaltet wird. Weitgehende Freiwilligkeit der Zusatzsicherung ist zumeist dort vorzufinden, wo die erste Säule – jedenfalls von der Idee her – Löwenanteil der Lebensstandardsicherung im Alter liefert. Verpflichtende Lösungen für die Zusatzsicherung sind häufiger dort installiert worden, wo die erste Säule – bezogen auf den Durchschnittsfall – knapp bemessen ist. Dies gilt häufiger für Wohlfahrtsstaaten mit „Beveridgeinschlag“. Entscheidungen für einen gesetzlichen Pflichtcharakter der Zusatzsicherung gibt es z. B. in der Schweiz und Großbritannien. Es ist auch möglich, dass niedrige Leistungen der ersten Komponente die Tarifparteien veranlassen, energisch tarifliche Zusatzleistungen auszubauen. Solche tarifliche Lösungen können wiederum vom Gesetzgeber Allgemeinverbindlichkeit erhalten, was sie

Tabelle 5

#### Bruttoersatzraten der Alterssicherungssysteme ausgewählter europäischer Länder im Vergleich (Rechtsstand 2002) – obligatorischer Bereich<sup>1</sup>

Arbeitseinkommen im Verhältnis zum Durchschnittsentgelt <sup>2</sup>	50 %	100 %	150 %
DK	82,4	43,3	30,3
D	47,3	45,8	45,8
F	84,2	52,9	50,7
GB	67,4	37,1	29,3
NL	68,7	68,3	68,3
S	87,8	64,8	64,6
CH	62,8	58,2	44,2

Quelle: OECD: Pensions at a Glance: Public Policies across OECD-Countries, Paris 2005 (deutsch: Renten auf einem Blick. Staatliche Politik im OECD-Ländervergleich, in: DRV-Schriften Bd. 61)

<sup>1</sup> erste Säule und Zusatzsicherung, soweit verpflichtend; 45 Erwerbsjahre zugrunde gelegt

<sup>2</sup> durchschnittlicher nationaler Arbeitsverdienst der OECD-Reihe für „Average Production Worker“ (APW)

Tabelle 6

**Nettoersatzraten<sup>1</sup> der Alterssicherungssysteme ausgewählter europäischer Länder im Vergleich (Rechtsstand 2002) – obligatorischer Bereich<sup>2</sup>**

Arbeitseinkommen im Verhältnis zum Durchschnittsentgelt <sup>3</sup>	50 %	100 %	150 %
DK	95,6	45,1	42,5
D	61,7	71,8	79,2
F	98,0	68,8	62,6
GB	78,4	47,6	38,2
NL	82,5	84,1	85,8
S	90,2	68,2	70,1
CH	71,4	67,3	53,0

Quelle: OECD: Pensions at a Glance: Public Policies across OECD-Countries, Paris 2005 (deutsch: Renten auf einem Blick. Staatliche Politik im OECD-Ländervergleich, in: DRV-Schriften Bd. 61)

- 1 Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge berücksichtigt
- 2 erste Säule und Zusatzsicherung, soweit verpflichtend; 45 Erwerbsjahre zugrunde gelegt
- 3 Bezugspunkt: durchschnittlicher nationaler Arbeitsverdienst der OECD-Reihe für „Average Production Worker“ (APW)

„quasi-obligatorisch“ macht (so in den Niederlanden). Verpflichtende Lösungen zielen in aller Regel auf die betriebliche oder Branchenebene, da hier günstigere Verwaltungs- und Steuerungskosten im Vergleich zu reinen Individualvorsorge erreichbar sind.

Diese Grundentscheidungen prägen stark die Finanzierungsseite des Gesamtsystems. Da die erste Säule der Alterssicherung durchweg umlagefinanziert und die Zusatzsicherung zu meist in aller Regel kapitalgedeckt ist, bedeutet die Entscheidung über die Stärke der ersten Säule in der Regel auch eine Vorentscheidung über das relative Gewicht von Umlage und Kapitaldeckung.<sup>22</sup> Aus individueller Sicht beschränken hohe Pflichtaufwendungen für die erste Säule die objektive Möglichkeit und die Bereitschaft von Beschäftigten, Beiträge für zusätzliche Sicherungen aufzuwenden. Ähnliches gilt in der Tendenz für Finanzierungsbeiträge der Unternehmen. Auch hier wird die Beitragshöhe in Bezug auf das staatliche

Kernsystem die Bereitschaft und Neigung der Unternehmen, Beiträge für die Zusatzsicherung zu leisten, beeinflussen.

In der Tendenz lässt sich also festhalten, dass die Grundaufstellung des Wohlfahrtsstaates, hier insbesondere die Konzeption der ersten Säule der Alterssicherung stark die Entwicklungstendenz bezüglich der Gewichtsverteilung der Deckungsverfahren bestimmt. Deutlich geworden ist, dass „beveridgetypische“ Strategien die Entwicklung stärkerer Kapitaldeckungskomponenten im Zusatzbereich fördern. In etwa vergleichbare Einflüsse gehen von „gemischten“ Ansätzen aus, insbesondere dann, wenn die lebensstandardorientierte Komponente eher spartanisch ausfällt (z. B. im Fall der Schweiz). Die schwächsten Impulse für die Stärkung zusätzlicher kapitalgedeckter Komponenten gehen von „bismarcktypischen“ kategorialen Rentenversicherungen aus, wenn sie durch ihr Leistungsniveaus den Großteil der Lebensstandardsicherung liefern. Die Entwicklung der Vermögenswerte der Zusatzsysteme, hier

<sup>22</sup> Dies gilt jedoch nicht zwingend für breit angelegte obligatorische Zusatzsicherungen betrieblicher Art, die im Prinzip auch umlagefinanziert sein können (vgl. Frankreich).

insbesondere der betrieblichen Pensionsfonds<sup>23</sup> (vgl. Tabelle 4) bietet insofern ein weitgehend „wohlfahrtsstaatstypisches“ Bild. Die vorstehend dargelegten Zusammenhänge beschreiben eher Tendenzen und haben keinen zwingenden Charakter. So hat sich Dänemark trotz eines für Durchschnittsverdiener(innen) eher spartanischen Basissicherungssystems gegen eine verpflichtende Zusatzsicherung entschieden. Schwer einzusortieren ist auch der französische Fall. Dies insofern, als hier die erste Säule eher leistungsstark ist und trotz einer „eingebauten“ Mindestsicherungskomponente eher „bismarcktypisch“ geprägt ist. Dennoch hat Frankreich die betriebliche Zusatzsicherung 1970 obligatorisch gemacht und finanziert diese im Kern durch ein Umlageverfahren. Zu bedenken ist auch, dass die gemachten Feststellungen eher auf die bisherige Rechtslage abheben, die für die heutige Altengeneration maßgeblich ist. Die überwiegend in die Zukunft hinein wirkenden Eingriffe fallen z. T. bei den zuvor meist komfortableren Rentenniveaus „bismarcktypischer“ Staatssysteme härter aus, so dass mit einer gewissen Vorsicht von einer gewissen „Konvergenz der Niveaus“ gesprochen werden kann. Die unterschiedliche Stärke der kapitalgedeckten Komponente reflektiert jedoch noch stark die bisherige Situation.

Da ebenso das Umlageverfahren wie die Kapitaldeckung spezifische Risiken und Chancen aufweisen, verspricht m. E. ein tendenziell gleichgewichtiger Mix Stabilitätsvorteile. Ein solcher Stabilitätsvorteil dürfte das Gesamtsystem weniger schwankungsanfällig bei den Finanzierungsbeiträgen machen, als dies bei „einseitigen“ Finanzierungslösungen der Fall ist. Ein höherer Grad an Berechenbarkeit bei den Finanzierungsbeiträgen der Unternehmen reduziert im Ergebnis das „Risiko“ von Einstellungsentscheidungen der Unternehmen. Ein höherer Grad an Stabilität der Finanzierungsbeiträge der Beschäftigten dürfte auch das Konsumklima positiv beeinflussen. Allgemein sind von einer geringeren Schwankungsanfälligkeit positive Einflüsse auf die Vertrauensposition der Alterssicherung zu erwarten.

Den problematischeren Fall stellen aus dieser Perspektive eher „bismarcktypische“ Rentenversicherungen mit traditionell „gutem“ Leistungslevel dar. Schon gar, wenn diese mit knappen Schwankungsreserven quasi „auf Karte genäht“ gefahren werden. Jede in Bezug auf die zugrunde gelegten Erwartungen verschlechterte Entwicklung tritt Debatten um Beitragserhöhung versus Leistungsanpassung los, die oft destruktiv auf das Vertrauen in das Alterssicherungssystem wie für Beschäftigungsentscheidungen der Unternehmen und Konsumneigung der Bürger wirken.

### Begünstigung der Bezieher/innen von Niedrigentgelten und Teilzeittätigen in der sozialen Sicherung

In der Mehrzahl der entwickelteren europäischen Ökonomien lässt sich ein kontinuierliches Wachstum teilzeitiger (und zeitvariabler) Beschäftigung belegen. Für die Fortdauer dieses Trends sprechen die Flexibilitätsbedarfe der Unternehmen, aber auch die wachsende Erwerbsbeteiligung von Frauen. Diese wird nicht zuletzt vom Lebensformenwandel (geringere Kinderzahlen, verringerte Stabilität von Ehe und Familie) sowie besseren Ausbildungsvoraussetzungen angetrieben und ist häufig mit dem Wunsch nach einer besseren Verschränkung von Erwerbsarbeit und privatem Leben verbunden. Hohe zeitliche Differenzierungsgrade im Beschäftigungsangebot erleichtern die Erwerbsbeteiligung von Frauen. Auch die Alterung des Erwerbspersonenpotenzials dürfte eine stärkere Nutzung der Teilzeitarbeit erzwingen und wird umgekehrt durch ein breites Angebot von Teilzeittätigkeiten erleichtert. Hier soll das Augenmerk der Frage gelten, welche Gestaltungselemente eines sozialen Sicherungssystems diese Veränderungen bremsen oder fördern.

Entscheidungen für teilzeitige anstelle von vollzeitigen Tätigkeiten schlagen in einkommensorientierten Sozialversicherungen des „bismarckischen“ Typs im Grundsatz proportional auf die Höhe der erworbenen monetären Ansprüche der

<sup>23</sup> Ich verwende hier die angelsächsische Begrifflichkeit.

Erwerbstätigen durch.<sup>24</sup> Unterstellen wir eine dauerhafte Teilzeittätigkeit, erreichen Beschäftigte im Grundsatz das gleiche relative Niveau von Lebensstandardsicherung wie bei einer dauerhaften Vollzeittätigkeit. Zeitweilige Reduktionen haben, bezogen auf das lebensdurchschnittliche Erwerbseinkommen – das Rentensystem als Beispiel genommen – den gleichen Effekt. Langwährende deutliche individuelle Arbeitszeitreduktionen (wie auch dauerhafte Teilzeittätigkeit) führt allerdings bei einkommensorientierten Sozialversicherungen zum Risiko einer für den Lebensunterhalt unzureichenden Geldleistung im Risikofall (Arbeitslosengeld, Krankengeld, Rente). Da die Mindestsicherung in Systemen des „reinen“ Bismarck-Typs jedoch nicht „amtliche“ Aufgabe der Sozialversicherung ist, sondern in der Regel an die Sozialhilfe bzw. sozialhilfeartige Programme delegiert wird, stellt dies keinen Fehlschlag im Sinne der offiziellen Zielsetzung dar. Die Betrachtung der Effekte eines Übergangs von Vollzeit auf Teilzeit zeigt jedenfalls, dass dieser Sicherungstyp die Versicherten zu einer hohen Aufmerksamkeit für die Arbeitszeit und einer gewissen Vorsicht gegenüber individuellen Arbeitsreduktionen zwingt. Wenn eine Sozialversicherung dieses Typs Geringfügigkeitsgrenzen anwendet, kann eine Arbeitszeitreduktion auf ein sehr niedriges Niveau auch zum Ausscheiden der Erwerbstätigen aus dem Erwerb von Ansprüchen oder (wie z. B. in der deutschen GRV) zu kaum zählbaren Ansprüchen führen. Anders zu bewerten ist naturgemäß die zusätzliche Aufnahme einer kleinen Teilzeittätigkeit. Auf der individuellen Beitragsseite führen Arbeitszeitreduktionen in der GRV über die Entgeltreduktion zu einer im Grundsatz proportionalen Reduktion der Zahlungen für Beschäftigte wie Arbeitgeber. Unterhalb von Geringfügigkeitsgrenzen u. U. zum Wegfall.

Bei mehr oder weniger reinen *universellen Basissystemen* des „Beveridgetyps“ verändern Variationen der Arbeitszeit die Anspruchsniveaus im staatlichen Kernsystem überhaupt nicht, da die Leistungsformeln hier keinen Einkommensfaktor enthalten. Diese Kernsysteme sind insofern extrem niedriglohn- und teilzeitfreundlich. Voraussetzung ist in der Regel (vgl. Dänemark und Niederlande) das Fortbestehen des Wohnsitzes im Lande. Auf der Finanzierungsseite fallen die Wirkungen von Übergängen von Vollzeit auf Teilzeit unterschiedlich aus, je nachdem, ob es sich um „steuerähnliche“ Beiträge handelt oder ob Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln eingesetzt werden. Im Falle „steuerähnlicher“ Beiträge sinkt der Beitrag je nach dessen konkreter Ausgestaltung bei Arbeitszeitreduktionen proportional oder überproportional für Beschäftigte und Arbeitgeber (soweit diese beitragspflichtig sind). Unterhalb bestehender Grundfreibeträge oder Freigrenzen entfällt er. Nimmt man bei der Betrachtung ein einkommensorientiertes Versicherungssystem als Referenzsystem, so zeigt sich bei universellen Basissystemen eine massive Subventionierung der Sicherungsansprüche von Teilzeitarbeitenden bzw. Niedriglohneempfängern. Die vorstehend herausgestellten Zusammenhänge stellen mit großer Wahrscheinlichkeit ein Element der Erklärung der besonders hohen Anteile von Teilzeittätigkeiten in einigen europäischen Ländern dar. Bei „beveridgetypischen“ Systemen besteht nicht selten ein massiver Doppelleffekt zugunsten der „kleinen“ Teilzeitarbeit, da diese einerseits mit einem der vollzeitigen Beschäftigung entsprechenden Anspruch ausgestattet wird, andererseits bei „steuerähnlichem“ Beitrag mit Grundfreibetrag (oder analog der direkten Besteuerung) hierfür keine oder minimale Beiträge zu zahlen hat.<sup>25</sup>

24 Soweit nicht Beitrags- und Leistungsbemessungsgrenzen tangiert werden.

25 Im dänischen und irischen System dominieren Steuerfinanzierungslösungen; diese haben auch in Schweden und Großbritannien einen hohen Stellenwert in der Finanzierung; zusätzlich werden Beschäftigte mit niedrigerem Entgelt in Irland vom Sozialversicherungsglobalbeitrag (erste 127 EUR des Wochenverdienstes) und vom Beitrag für das Gesundheitssystem (Wochenverdienste unter 356 EUR) befreit, erhalten jedoch weiter Leistungen; in Großbritannien wird der Sozialversicherungsglobalbeitrag erst ab GBP 91 (EUR 135) wöchentlich erhoben; im niederländischen System werden Entgelte von EUR 58 pro Tag beitragsfrei bei der Arbeitslosenversicherung gestellt; für die Altersrentenversicherung, die Hinterbliebenenversicherung und die Versicherung für besondere Krankheitskosten gibt es Grundfreibeträge, die nach Steuerklasse variieren und jährlich angepasst werden; die Einbindung in die Leistungen bleibt jeweils bestehen (alle Angaben für 1. Mai 2004; vgl. Übersichten von Europäische Kommission: MISSOC a.a.O.).

Die langfristige Teilzeitarbeit ist auch bei „gemischten“ Sicherungssystemen – z. B. der Alterssicherung des Schweizer AHV-Typs – durch eine nicht bedarfsabhängige Mindestleistung deutlich begünstigt. Auch hier wird sie, eine rein einkommensorientierte Sozialversicherung als Referenzsystem genommen, tendenziell subventioniert und für die Beschäftigten das „Folgerisiko“ von Arbeitszeitreduktionen hinsichtlich der Absicherung im Risikofall teilweise abgenommen. Als Bestätigung des hier vertretenen Arguments können die Niederlande, die Schweiz, Großbritannien und mit Einschränkungen auch Schweden gelten (vgl. Tabelle 3). In das Bild passen – allerdings spiegelbildlich umgekehrt – auch Frankreich, Belgien und mit Einschränkungen Deutschland als Länder mit starkem „Bismarckschlag“ hinein. Nicht als Bestätigung sind offenbar die eher „beveridgetypischen“ Wohlfahrtsstaaten Irlands und Dänemarks geeignet, was jedoch vermutlich eher anderen gesetzlichen und tariflichen Arbeitsmarktregulierungen zuzuschreiben ist.

Europäisch – vergleichende Untersuchungen<sup>26</sup> liefern starke Indizien dafür, dass es einen positiven Zusammenhang zwischen dem arbeitsbezogenen Differenzierungsgrad auf dem Arbeitsmarkt und der allgemeinen Beschäftigungslage gibt. Dieser Zusammenhang wird hier unterstellt. Erkennbare Zusammenhänge bestehen zwischen einem hohen Teilzeitanteil im Beschäftigungssystem und einer hohen Erwerbsbeteiligung von Älteren sowie zur Erwerbsbeteiligung von Frauen. Hohe Erwerbsbeteiligungen haben wiederum entlastende Wirkungen auf die Finanzierungslage des gesamten sozialstaatlichen Systems. Starke Indizien bestehen auch für einen positiven Zusammenhang zwischen der Höhe der Erwerbsbeteiligung und der allgemeinen Beschäftigungslage.

## Niedrige Schwellen bei Übergängen zwischen abhängiger und selbstständiger Erwerbstätigkeit

Die Mehrzahl der europäischen Ökonomien erleben einen gewissen Bedeutungsanstieg *selbstständiger* Tätigkeiten, gelegentlich schon als „Renaissance“ der Selbstständigkeit bewertet. Mindestens teilweise ist dieser Prozess verbunden mit einer Erosion der dominanten Position der klassischen Form der abhängigen Beschäftigung.<sup>27</sup> Verbunden ist dieser Trend offenbar auch mit einer Tendenz zu häufigeren Wechseln zwischen abhängiger und selbstständiger Erwerbstätigkeit in den Erwerbsbiographien und einer wachsenden Bedeutung „gemischter“ Tätigkeiten aus selbstständigen und abhängigen Teilelementen.<sup>28</sup> Zudem verschwimmen in den modernen Ökonomien zunehmend die klassischen Grenzen zwischen abhängiger und selbstständiger Beschäftigung.<sup>29</sup> Für die Wahl selbstständiger Beschäftigungsformen spielen Flexibilitätsbedarfe der Unternehmen eine Rolle (Outsourcing, Franchising). Bei den Erwerbstätigen selbst scheint zugleich der Wertewandel für eine positivere Bewertung selbstständiger Erwerbsformen zu sorgen. Bei der neuen Selbstständigkeit mischen sich Formen bewusst erstrebter „echter“ Selbstständigkeit mit eher „unfreiwilligen“, durch Arbeitgeber vorgegebene Formen („dependent self employment“). Auch die hartnäckige Arbeitslosigkeit trägt zu einem Ausweichen manches erfolglos nach Arbeit Suchenden in die Selbstständigkeit bei.

Ein Vordringen selbstständiger zu Lasten abhängiger Erwerbstätigkeit tangiert Sozialversicherungen des „bismarckschen“ Typs, da die Masse der selbstständigen Tätigkeiten hier zumeist nicht

26 Vgl. u. a. European Commission: Employment in Europe, Brüssel/Luxembourg 1995 f.

27 Vgl. u. a. V. Fachinger/A. Oelschläger/W. Schmähl: Alterssicherung von Selbstständigen. Ausdehnung und Veränderung der Versicherungspflicht? Projektbericht im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, 2003

28 Vgl. hierzu und zum Folgenden auch die Prüfeempfehlung der Wirtschaftsministerkonferenz (WIMIKO) v. 12./13.12.2002 unter TOP 2.1 Punkt I.7 (hier bezogen auf die Arbeitslosenversicherung; aber sinngemäß übertragbar).

29 Vgl. hierzu u. a. R. Schulze Berschoff: Neue Selbstständigkeit und wachsender Grenzbereich zwischen selbstständiger und abhängiger Erwerbsarbeit – Europäische Trends vor dem Hintergrund sozialpolitischer und arbeitsrechtlicher Entwicklungen, Wissenschaftszentrum Berlin discussion paper, Berlin Juli 2004

in die Versicherungs- und Beitragspflicht eingeschlossen ist. Gehen wir davon aus, dass künftige Erwerbsbiographien häufigere Wechsel zwischen Phasen abhängiger und selbstständiger Erwerbstätigkeit zeigen werden, bekommen Versicherungskarrieren bei mehr oder weniger reinen Arbeitnehmerpflichtversicherungen den Charakter von „Sprungproressionen“ zwischen Versicherungs- und Nichtversicherungsphasen. Dies tangiert die z. B. individuelle soziale Sicherheit im Alter dann, wenn die entstehenden Lücken nicht konsequent durch andere private Sicherungen oder die freiwillige Weiterversicherung im Kernsystem geschlossen werden. Das Risiko der Nichtversicherung ist besonders groß in der Startphase einer selbstständigen Tätigkeit, wenn die Einkommensperspektiven oft besonders unsicher sind<sup>30</sup>. Auf der Beitragsseite führt bei Arbeitnehmerversicherungen des deutschen Typs ein Übergang von abhängiger zu selbstständiger Erwerbstätigkeit häufig zum Ausscheiden aus der Beitragspflicht zur Sozialversicherung. Bei breiter geschnittenen kategorialen Systemen, die allgemein an Erwerbstätigkeit anknüpfen, wie etwa der britische Basisrentenversicherung, stellen Übergänge zwischen abhängiger und selbstständiger Erwerbstätigkeit nur *interne* Verschiebungen dar. Dies gilt ebenso für die Erzeugung sozialer Sicherheit wie für die Beitragsseite.

Bei universellen Basissystemen des Beveridgetyps – wie in Dänemark oder den Niederlanden – und „gemischten“ Systemen mit universeller Komponente à la Schweiz sind Verschiebungen zwischen unterschiedlichen Erwerbsformen in aller Regel ohne Einfluss auf das Erreichen des systemtypischen Sicherungsziels und die Finanzierungsbeteiligung.<sup>31</sup> Die vorstehenden Anmerkungen beziehen sich vorrangig auf die Gesundheits- und die Alterssicherung. Bemerkenswert ist darüber hinaus, dass manche universellen Systeme

(z. B. in Dänemark) dazu tendieren, auch die Arbeitslosenversicherungen in der einen oder anderen Form für die Absicherung von Selbstständigen bei Erwerbslosigkeit zu öffnen. Es wird hier deutlich, dass in den „bismarcktypischen“ Wohlfahrtsstaaten Übergänge zwischen Arbeitnehmerstatus und Selbstständigkeit für den Erwerbstätigen relativ „folgenreich“ ist. Sie verändern die Sicherungsposition des Erwerbstätigen wie die Beitragsseite erheblich. Sie sind hier auch mit beträchtlichen Informationsproblemen (u. U. auch Kosten) verbunden. Manche Wohlfahrtsstaaten dieses Typs tendieren zusätzlich dazu, auch bei selbstständigen Tätigkeiten selektiv vorzugehen und hier eine ganze Reihe von Grenzziehungen in bezug auf die soziale Sicherung vorzunehmen.<sup>32</sup> Im Vergleich dazu lösen Übergänge in „beveridgetypischen“ Systemen jedenfalls bezüglich der Absicherung für Erwerbstätige keine gravierenden Folgen aus. Zu relativieren ist dies allenfalls bezüglich von Zusatzsystemen, insbesondere der betrieblichen Altersversorgung, die hier nicht betrachtet werden.

Für die Arbeitgeberseite bestehen ebenso bei „bismarcktypischen“ wie „beveridgeartigen“ Systemen kräftige Anreize zur Bevorzugung selbstständiger Beschäftigungsformen, wenn bei abhängiger Beschäftigung Arbeitgeberanteile vorgesehen sind und bei selbstständiger nicht. Dieser Anreiz nimmt naturgemäß mit der Höhe der Arbeitgeberbelastung zu. Dieser Aspekt wird naturgemäß irrelevant, wenn – wie im Falle der niederländischen AOW-Basissicherung – die Arbeitgeber (bei Auszahlung der entsprechenden Lohnbestandteile) „herausgenommen“ worden sind.<sup>33</sup> In jedem Falle zeigt sich, dass die divergierenden Impulse der unterschiedlichen Sozialstaatsansätze auf der Seite der Erwerbstätigen liegen. Zugespielt kann man sagen, dass tendenziell „beveridgeartige“ Systeme Wechsel zwischen abhän-

30 In der Arbeitslosenversicherung besteht je nach Definition der erforderlichen Vorversicherungszeit und der Dauer der selbstständigen Phase das Risiko des Herausfallens aus dem Sicherungssystem. Bei gemischter Erwerbstätigkeit und abhängigen und selbstständigen Arbeit kommt es zur anteiligen Erfassung. Diese Gesichtspunkte greifen nicht, wenn wir in der Erwerbsbiographie einen dauerhaften Übergang zur Selbstständigkeit annehmen.

31 vergleichbare Erfassung der Einkünfte unterstellt

32 Vgl. die Situation in der deutschen GRV für Selbstständige mit Versicherungspflicht für einige Berufsgruppen, der Handwerkerversicherung als Versicherungspflicht auf Zeit, der Versicherungspflicht auf Antrag, der freiwilligen Versicherung

33 Man kann allgemein in Europa von einem gewissen Trend zur Senkung der Arbeitgeberbeteiligung bei Beiträgen sprechen (dies ist allerdings vor dem Hintergrund der in vielen Ländern hohen Arbeitgeberanteile zu sehen).

giger und selbstständiger Tätigkeit für Erwerbstätige entproblematisieren“, während diese in „bismarcktypischen“ Systemen relativ folgenreich sind. Es erscheint plausibel, dass „niedrigschwellige“ Vorkehrungen für Wechsel zwischen Erwerbsformen Anpassungen des Erwerbssystems veränderte wirtschaftliche Gegebenheiten erleichtert und auf diese Weise letztlich vorteilhafte Effekte auch für die Beschäftigungslage zeitigt.

## Sozialstaatliche Zukunftsinvestitionen I: Bildung als Schlüsselressource

Bildung und Weiterbildung spielen eine Schlüsselrolle für den Beschäftigungserfolg in entwickelten Ökonomien. Als Hochlohnländer haben diese nur dann eine Chance, wenn sie wesentliche Vorsprünge in der Arbeitsproduktivität erreichen und sich zudem auf anspruchsvolle, somit eher hochpreisige Produkte konzentrieren. Einen Lohnsenkungswettbewerb können sie gegen weniger entwickelte Länder nicht gewinnen. Unter diesen Bedingungen sind sie auf hohe Qualifikationsniveaus im Erwerbspersonenpotenzial angewiesen. Die Beschäftigungschancen für Geringqualifizierte schrumpfen dagegen langfristig in entwickelten Ökonomien. Geringqualifizierte sind aus mehreren Gründen Verlierer in stark global vernetzten Ökonomien. Einfache Produktionen sind relativ leicht verlagerbar. Zugleich gehen Zuwanderer zwangsläufig in hohem Maße in einfache Tätigkeiten. Dieser Verringerungsprozess bei den Chancen der Geringqualifizierten durch Schrumpfen der Tätigkeiten, Verlagerung und Zuwandererkonkurrenz erklärt die existenzielle Bedeutung guter Qualifikationsstandards für alle Erwerbspersonen.

Drei weitere Trends erklären gleichzeitig die wachsende Bedeutung der beruflichen Weiterbildung. Zum einen scheint die Halbwertszeit der Berufsqualifikation in modernen Ökonomien tendenziell kürzer zu werden. Zum anderen erhöht die wachsende Frauenerwerbsbeteiligung mit häufigeren Wechseln zwischen privatem Leben und Berufstätigkeit den beruflichen Weiterbildungsbedarf. Der dritte Trend geht von der Strategie mehr oder weniger aller Wohlfahrtsstaaten-

aus, Altersausstiege aus demographischen Gründen aufzuschieben. Für die tatsächlichen Erwerbschancen der Älteren ist neben der gesundheitlichen Verfassung, den Arbeitskosten für potenzielle Arbeitgeber die Aktivität der Qualifikation entscheidend. Diese Zusammenhänge mögen erklären, warum bildungsfreundliche Wohlfahrtsstaaten letztlich beträchtliche Vorteile im Beschäftigungssystem erreichen.

Auf lange Sicht ergeben sich weitere Gründe für eine energische Bildungsstrategie. Der demographische Wandel führt in den meisten europäischen Ländern, besonders ausgeprägt in Deutschland, Italien und Spanien, zu einer deutlich schrumpfenden Zahl von Personen im erwerbsfähigen Alter. Dies trotz der Bestrebungen, das Ruhestandsalter aufzuschieben. Vor dem Hintergrund eines schrumpfenden Erwerbspersonenpotenzials wird die künftige nationale Wohlstandsposition auch davon abhängen, ob es gelingt, die Leistungsfähigkeit der Erwerbstätigen durch gesundheitliche Maßnahmen, vor allem aber durch Investitionen in das Qualifikationsniveau, zu heben. Bildung dürfte zur zentralen Ressource im Zeitalter stärkerer Altersstrukturverschiebungen werden.

## Sozialstaatliche Zukunftsinvestitionen II: Mehr Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und privatem Leben

Bei der Notwendigkeit einer besseren Abstimmung von Erwerbstätigkeit und privatem Leben überschneiden sich Fragen der Gerechtigkeit, insbesondere der Gleichbehandlung der Geschlechter beim Zugang zur Berufstätigkeit, das Ziel einer ausgeglicheneren demographischen Entwicklung, der Wunsch nach Nutzung aller produktiven Kapazitäten der Gesellschaft sowie Aspekte der Finanzierung des Sozialstaates. Hier steht der Beschäftigungsaspekt (und in Verbindung damit der Demographieaspekt) im Vordergrund. Dabei muss von einer bestimmten Tendenz des gesellschaftlichen Wertewandels und des Lebensformenwandels ausgegangen werden. Es scheint ausreichend belegt, dass in den Werthaltungen die traditionelle Familienorientierung schwächer wird,

die Betonung von Selbstständigkeit und Selbstentfaltung sich aber verstärkt. Ehe und Familie haben de facto offenbar an Stabilität verloren, was die Angewiesenheit von Frauen auf die Erwerbstätigkeit erhöht. Verringerte Kinderzahlen und bessere Ausbildung haben zugleich schrittweise die Erwerbschancen verbessert. Vor diesem Hintergrund wird die Chance des weiteren Erwerbszugangs auch zu einer wichtigen Voraussetzung für die Realisierung eines vorhandenen Kinderwunsches. Gerade Frauen mit guter Ausbildung und guten Karriereaussichten verzichten bei fehlender Vereinbarkeit oft eher auf die Realisierung des Kinderwunsches als auf die Berufskarriere. Für sie sind die „Kosten“ einer Einschränkung oder Unterbrechung der Berufstätigkeit besonders hoch. Bei ungünstigen Erwerbschancen fallen diese geringer aus. Dies prägt deutlich das generative Verhalten und überschneidet sich deutlich mit Einflüssen, die vom ethnischen Hintergrund ausgehen. Viele Zuwanderer bringen traditionelle Werthaltungen mit und finden sich eher in den unteren Qualifikationsstufen wieder. De facto werden Kinder – besonders auffällig in großstädtischen Milieus – überproportional in Unterschichtfamilien mit Migrationshintergrund geboren. Hier überlagern sich ethnische mit sozialen Schichtungen.

Für eine Doppelstrategie, die eine deutlich vermehrte Erwerbsbeteiligung von Frauen mit einem kinderfreundlicheren Klima verbindet, sind offenbar vorrangig drei Strategieelemente wichtig:

- Eine Schlüsselfrage stellt die Schaffung eines ausgebauten kostengünstigen *Betreuungsangebots* dar. Dies gilt für den frühkindlichen Bereich bis hin zu allen Schulstufen. Der europäische Vergleich bietet starke Indizien für einen deutlichen Zusammenhang zwischen dem Stand des Betreuungsangebots, der Höhe der Erwerbsbeteiligung und der Neigung, den Kinderwunsch zu realisieren. Dies natürlich nicht i. S. eines Einflusszusammenhangs, der nicht allzu mechanisch interpretiert werden sollte. Die Bedeutung des Betreuungsangebots steigt mit der Ausbreitung eines großstädtischen Lebensstils, bei dem die Chance einer Berufskarriere für Männer und Frauen als unabdingbares Element persönlicher Lebensgestaltung gesehen wird.
- Ein ausgebauter differenziertes Angebot von *Teilzeittätigkeiten*. Sein Vorhandensein erleichtert die Erwerbstätigkeit von Menschen mit familiären Verpflichtungen, trägt somit zu einer höheren Erwerbsbeteiligung (auch unabhängig von der Frage des Betreuungsangebots) bei. Die sozialen Sicherungsstrukturen und ihr Einfluss auf den Differenzierungsgrad sind schon oben betrachtet worden. Von Bedeutung sind jedoch viele andere Faktoren: der Entwicklungsstand der Ökonomie, die tariflichen Vereinbarungen, familiäre Traditionen u. v. a. m.
- Der *Bildungsstand* und das *Weiterbildungsengagement* ist an anderer Stelle schon angesprochen worden. Hohe Ausgangsqualifikationen und gute berufliche Weiterbildungsstandards sind ein wichtiges „Schmiermittel“ in Bezug auf Veränderungen beim Arrangement zwischen Berufstätigkeit und privatem Leben.

Die genannten Elemente sind Schlüsselemente einer Strategie, die gleichzeitig auf eine verbesserte Beschäftigungslage und eine ausgeglichene demographische Entwicklung zielt. Eine stärkere Erwerbsbeteiligung trägt zur Entlastung von Arbeit, damit tendenziell zu größeren Beschäftigungsspielräumen bei. Die Chance zur weiteren Teilnahme am Berufsleben trotz der Erziehung von Kindern erleichtert die Realisierung eines Kinderwunsches und trägt zur Minderung von Armutsbetroffenheit (und diese wiederum zur Entlastung des Sozialstaates) bei.

## 7. Abschließende Bemerkung

---

Es ist relativ frappierend, in welchem hohem Maße bestimmte sozialstaatliche Strategiemuster mit einer günstigen Beschäftigungslage i. S. von niedriger Arbeitslosenquote, tendenziell kombiniert mit hoher Erwerbsquote, korrespondieren. Die „Spitzenländer“ nach dem Kriterium Arbeitslosenquote, Niederlande, Schweiz, Dänemark, erfüllen die sechs hier herausgestellten Positivkriterien entweder ganz oder in hohem Maße. Auch die relativ gut im Rennen liegenden Länder Irland, Schweden, Großbritannien erfüllen sie mehrheitlich, Belgien immerhin noch zur Hälfte. Frankreich und Deutschland, die Länder mit der in diesem Ländervergleich deutlich schlechteren Beschäftigungslage, erfüllen die Kriterien entweder in geringem Maße oder – wie im deutschen Fall – überhaupt nicht.

Geht man vom Ergebnis dieser Studie aus, so müsste der Schluss für die deutsche Strategie lauten: das deutsche Sicherungssystem i. w. S. „beveridgeartiger“ zu machen und dies mit „skandinavischen“ Aktivierungsansätzen zu verbinden. Das heißt stichwortartig:

- Verstärkung der Steuerfinanzierung der sozialen Sicherung,
- Verstärkung der ergänzenden Kapitaldeckungskomponenten, vor allem in der Alterssicherung,
- stärkere Begünstigung von Niedrigentgelten bei den Absicherungsniveaus und/oder den Sozialabgaben,
- stärkere Gleichbehandlung unterschiedlicher Erwerbsformen in der sozialen Sicherung,
- bildungsfreundlichere Aufstellung des Sozialstaates,
- energischer Ausbau des Betreuungsangebots für alle Altersgruppen und weitere elternfreundliche Maßnahmen.

Das Ergebnis des Vergleichs liefert starke Indizien dafür, dass im Fall eines solchen Strategiewechsels günstigere Beschäftigungswirkungen zu erwarten sind. Einige als vorteilhaft für die Beschäftigung herausgestellten Strategieelemente, Begünstigung von Niedrigentgelten, die Verbreitung der Weiterbildung sowie der Ausbau des Betreuungsangebots verspricht langfristig auch positive Effekte bei der Milderung der demographischen Schieflage.

## Handlungsempfehlungen für die Gestaltung der Altersvorsorge

### Einige Folgerungen für die deutsche Sicherungsstrategie am Beispiel der Alterssicherung

Die vorstehende Studie ist auf das sozialstaatliche Gesamtsystem bezogen. Dennoch ist es sinnvoll zu überdenken, welche Folgerungen sich bei einem Strategiewechsel in Deutschland für die Systeme der sozialen Sicherung, insbesondere für das volumenstärkste System Alterssicherung, ergeben würden. Von den zuvor angesprochenen Strategieelementen lassen sich vier unmittelbar auf deren Ausgestaltung anwenden:

- Zum einen die Frage der Struktur der Finanzierung. Dieser Aspekt wird sinnvollerweise diskutiert in Beziehung zur Struktur der Leistungen (dem zweiten Strategieelement, auf das hier Bezug genommen wird), da beide Seiten durch eine bestimmte Logik des Alterssicherungssystems verkoppelt sind und nicht beliebig wählbar sind; besonderes Augenmerk soll angesichts der Ergebnisse der obigen Studie dem Zusammenhang zwischen steuerlichen und „steuerähnlichen“ Finanzierungselementen und den leistungsseitigen Stützungsmaßnahmen für Niedrigverdiener bzw. -verdienerinnen gelten. Insofern wird hier gleichzeitig auf zwei Strategieelemente der Studie Bezug genommen.
- Zum zweiten die Frage der Gleichbehandlung unterschiedlicher Erwerbsformen in dem Rentensystem. Dies betrifft insbesondere abhängige und selbstständige Erwerbsformen.
- Zum dritten die Frage der Beimischung starker Kapitaldeckungselemente in der Alterssicherung. Dies bezieht sich weniger auf die staatlich organisierte 1. Säule der Alterssicherung, als vielmehr auf die Zusatzkomponenten.

### **1. Aspekt: lohnbezogene Beiträge versus „steuerähnliche“ Beiträge bzw. Steuern – diskutiert in Verbindung mit Stützungsmaßnahmen für Niedriglohnbezieher**

Die deutsche GRV ist traditionell überwiegend beitragsfinanziert. Die Beiträge sind im Rahmen der Bemessungsgrenzen bruttolohnproportional und definieren im Rahmen des strukturellen Äquivalenzprinzips die Höhe der individuellen Rentenansprüche. Die bis zur Rentenreform 1956/57 starke Verwendung der Beitragsmittel zur Stützung von Niedrigentgelten und den Ansprüchen von Versicherten mit kurzer Beitragsdauer wurde mit der Reform weitgehend aufgehoben. Auch danach verblieb allerdings eine gewisse Nutzung von Beitragsmitteln für „versicherungsfremde“ Zwecke (Kriegsfolgelasten, vorgezogene Altersrenten etc.), wobei allerdings die für die Definition „versicherungsfremd“ verwandten Kriterien stets diskussionsbedürftig sind. Nach Auffassung der überwiegenden Zahl der Experten können die versicherungsfremden Ausgaben heute als durch den Staatszuschuss abgedeckt gelten.

Öffentliche Haushaltsmittel sind seit der Gründung des Hauptsystems der GRV 1889 ein systematischer Teil der Finanzierung. Um Beitragslasten niedrig zu halten, wurde eine Finanzierungsbeteiligung des Reichshaushalts von etwa einem Drittel ins Auge gefasst, die zu einem wesentlichen Teil in die Finanzierung der „Reichszuschuss“ genannten Sockelbeträge für alle Rentner floss. Legitimiert war der hohe Zuschuss aus dem Reichshaushalt, der bis zum ersten Weltkrieg zeitweilig bis auf ca. 45 % der Ausgaben anstieg, auch durch die Tatsache, dass z. T. in den Startjahren Renten quasi aus dem Stand für fiktive Beitragszeiten gezahlt wurden. Weitere Begründungen lagen in Erstattungen, z. B. für die Militärzeiten-

anrechnung. Mit der Reform 1956/57 erfolgte eine grundsätzliche Neudefinition des Staatszuschusses, der – ohne auf zwischenzeitliche wiederholte Interpretationswechsel einzugehen – in der Tendenz zu einem allgemeinen Systembeitrag wurde. Hinzu kamen neue Abdeckungsziele: so bei den Erziehungszeiten. Wiederholt spielten auch pragmatische Gründe für den Einsatz von Haushaltsmitteln eine Rolle (wie die Vermeidung ansonsten erforderlicher Beitragsanhebungen). Heute liegt der Staatsanteil nahe der Position, die ihm bei der Gründung zugeordnet war. Vorläufig kann man also feststellen, dass die Relationen von Beitrags- zu Haushaltsmitteln im Rahmen der „amtlichen“ Aufgabenstellung des GRV-Systems vertretbar ist. Die Abgrenzung des „versicherungsfremden“ Leistungsanteils kann allerdings stets hinterfragt werden. Einer der möglichen Angriffspunkte ist z. B. der Gesamtkomplex der Umstellung des früheren DDR-Rentensystems im Rahmen des deutschen Einigungsprozesses. Dies soll jedoch hier nicht vertieft werden.

Eine gravierende Veränderung der Relation der lohnbezogenen Beiträge versus der Steuermittel wäre insofern nur begründbar in Zusammenhang mit wesentlichen Veränderungen auf der Leistungsseite. So durch den Einbau von stärkeren mindestsichernden Leistungskomponenten in die GRV, sei es bedarfsunabhängig oder bedarfsabhängig. In der Logik des bestehenden Systems würden m. E. am ehesten Maßnahmen wie die Weiterentwicklung der sog. „Rente nach dem Mindesteinkommen“ passen, die derzeit zur Aufwertung von Pflichtbeitragszeiten bis Ende 1991 genutzt wird, für Zeiten danach nicht mehr. Eine quasi „verwandte“ Maßnahme gibt es seit dem Altersvermögensergänzungsgesetz (VmeG) für erwerbstätige Eltern. Die Verlängerung der bis 1991 derzeit angewandten Regelung bzw. deren Weiterentwicklung zu einer an eine lange Erwerbsdauer gekoppelten „echten“ Mindestrentenregelung würde erst die Legitimation für eine spürbare Verschiebung der Gewichte zwischen lohnbezogenen Beiträgen und Steuern liefern.

Insofern bietet die GRV in ihrer heutigen Gestalt sehr viel weniger Ansatzpunkte für eine stärkere Steuerfinanzierung als andere Bereiche der Sozialversicherung: so die GKV und die gesetzliche Pflegeversicherung, wo die lohnbezogenen erhobenen Beiträge in kräftige interpersonelle Umverteilungsmaßnahmen zugunsten von Niedriglohneempfängern, Kindern und chronisch Kranken einfließen und damit de facto einen eher „steuerähnlichen“ Charakter aufweisen. Nochmals sei betont: Die Aussage bezüglich der GRV gilt unter der Voraussetzung, dass das System im Großen und Ganzen auf dem Pfad der bisherigen Systementscheidung bleibt.

## **2. Aspekt: Frage der Beimischung starker Kapitaldeckungsanteile in der Alterssicherung**

Die deutsche GRV ist anlässlich ihrer Gründung als teilweise kapitalgedecktes System konzipiert worden. Auch Umlageelemente kamen u. a. durch aus aktuellen Beitragseinnahmen finanzierte Leistungszahlungen aus dem Stand sowie die Steuerfinanzierungskomponenten hinein. Durch die für Durchschnittsverdiener, schon gar für überdurchschnittlich gestellte Versicherte eher spartanische Anlage der Leistungen war der Spielraum für den – in aller Regel kapitalgedeckten – Zusatzsicherungsbereich relativ groß (was sich in einem schrittweisen Ausbau von Betriebsrentensystemen und Individualvorsorge niederschlug). Man kann sagen, dass das deutsche Ursprungssystem angelegt war auf eine eher gleichgewichtige Mischung von Deckungskomponenten. Die Ausgangskonstellation der deutschen Alterssicherung wurde durch die historischen Katastrophen Deutschlands in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts sowie hieraus folgende politische Entscheidungen grundlegend verändert. Zwei Weltkriege, die Hyperinflation der 20er und die Weltwirtschaftskrise zertrümmerten de facto größtenteils die Kapitaldeckungskomponenten der GRV. Die gleichen Vorgänge brachten viele kapitalgedeckte Systeme in eine katastrophische Lage. Die Entscheidungen der Adenauer-Ära trugen dem

34 Vgl. u. a. F. Breyer: Ökonomische Grundlagen der Rentenversicherung, in: Handbuch des Sozialversicherungsrechts. Band 3: Rentenversicherungsrecht, München 1999

Rechnung, indem sie die GRV, die seit dem Kriegsende de facto umlagefinanziert war, auch von den gesetzlichen Grundlagen her von der Kapitaldeckung löste und gleichzeitig das Rentenniveau massiv an hob. Dies hatte, von anderen politischen Motiven abgesehen, nicht zuletzt den Zweck, die katastrophale Lage der privaten Sicherungen (Betriebsrenten, Lebensversicherungen) zu kompensieren. Die GRV rückte damit in die Rolle einer den Hauptanteil der Lebensstandardsicherung im Alter gewährleistenden Institution. Die über lange Zeit hinweg hohe Angewiesenheit selbst von Durchschnittsverdienern auf Zusatzsicherungen durch Betriebsrenten, Lebensversicherungen und altersbezogene Vermögensbildung wurde wesentlich reduziert. Auch die Motivation der Tarifparteien, die Altersvorsorge zu einem Schwerpunkt ihrer Aktivität zu machen, war fortan gering. Vor dem Hintergrund einer teilweise katastrophalen Lage vieler kapitalgedeckten Systeme, hoher Armutsraten der Ruheständler war die massive Verstärkung der Absicherungsniveaus von durchschnittlich ca. 65% außerordentlich populär und ein teilweise wahlentscheidender Faktor (so in der Bundestagswahl 1957). Die Finanzierungsseite schien vor dem Hintergrund der hohen Wachstumsraten, der ab Mitte der 50er Jahre sich abzeichnenden Vollbeschäftigung und kontinuierlichem Lohnwachstum unproblematisch. Dennoch war die Reform 1956/57 mit einer Anhebung der Beitragssätze um ein Drittel verbunden. Die theoretischen Überlegungen Mackenroths bestätigten (vermeintlich) die Richtigkeit des Wechsels der Deckungsmethode.<sup>34</sup> Die Wirkung der getroffenen Entscheidung auf die Rolle der Kapitaldeckung wurde dadurch verstärkt, dass die Versicherungspflicht durch die Aufhebung der Versicherungspflichtgrenze für Angestellte Ende 1967 um eine sich vorrangig auf Betriebsrenten, Lebensversicherung und Vermögensbildung stützende Gruppe erweitert wurde. Diese grundlegenden Entscheidungen prägen bis heute die dominierende Rolle der umlagefinanzierten Leistungen in der Alterssicherung. Den-

noch ist in den 60er und 70er Jahren ein relativ kontinuierliches Wachstum der Reichweite der betrieblichen Altersversorgung feststellbar, für das insbesondere personalpolitische, steuerliche und Finanzierungsgesichtspunkte der Unternehmen verantwortlich waren. Auch führte die im Zuge des wirtschaftlichen Wachstums zunehmende Sparfähigkeit zu einer Expansion der Lebensversicherung, zumal diese traditionell steuerlich begünstigt wurde. Dies tangierte die überwältigende Dominanz der Umlage auf der Deckungsseite nicht entscheidend. Dies gilt umso mehr, als seit den 80er Jahren die hartnäckige Unterbeschäftigungslage die Motivation der Unternehmen, Betriebsrentenzusagen zum Zwecke der Personalgewinnung und Personalbindung einzusetzen, deutlich geschwächt hat. Auch dürfte der durch europäische Integration und Globalisierung zunehmende Wettbewerbsdruck zu Einschränkungen beigetragen haben. In der Individualvorsorge zeigt die dürftige Reallohnentwicklung bis hin zu Nettoeinkommensverlusten bei den Beschäftigten deutliche Spuren.

Einerseits hat der kontinuierliche Finanzierungsdruck von der Beschäftigungsseite her und die erwartete Altersstrukturverschiebung dazu beigetragen, einen schrittweisen Prozess der Einschränkungen im Leistungsrecht in Gang zu setzen, der das GRV-System von einem der leistungsstarken europäischen Systeme für jüngere Erwerbstätige zu einem allenfalls noch basissichernden machen wird. Dies tangiert die heutige Ruheständlergeneration in geringerem Maße, läuft für heute 35-Jährige auf ein Bruttorentenniveau von etwa 34% hinaus (Basis Durchschnittsentgelt und 40 Versicherungsjahre)<sup>35</sup>. Hinzu kommt eine Minderung der Nettoniveaus durch schrittweise Ausweitung der nachgelagerten Besteuerung. Andererseits ist mit der Riester-Reform eine recht energische Begünstigung der kapitalgedeckten Zusatzvorsorge etabliert worden, die von dem Angebot flexiblerer und berechenbarer betrieblicher Lösungen für die Unternehmen begleitet wird. Dieser Prozess ist in seiner Richtung ein sinn-

---

35 Vgl. die Ergebnisse von Modellrechnungen in Tabelle 7

Tabelle 7

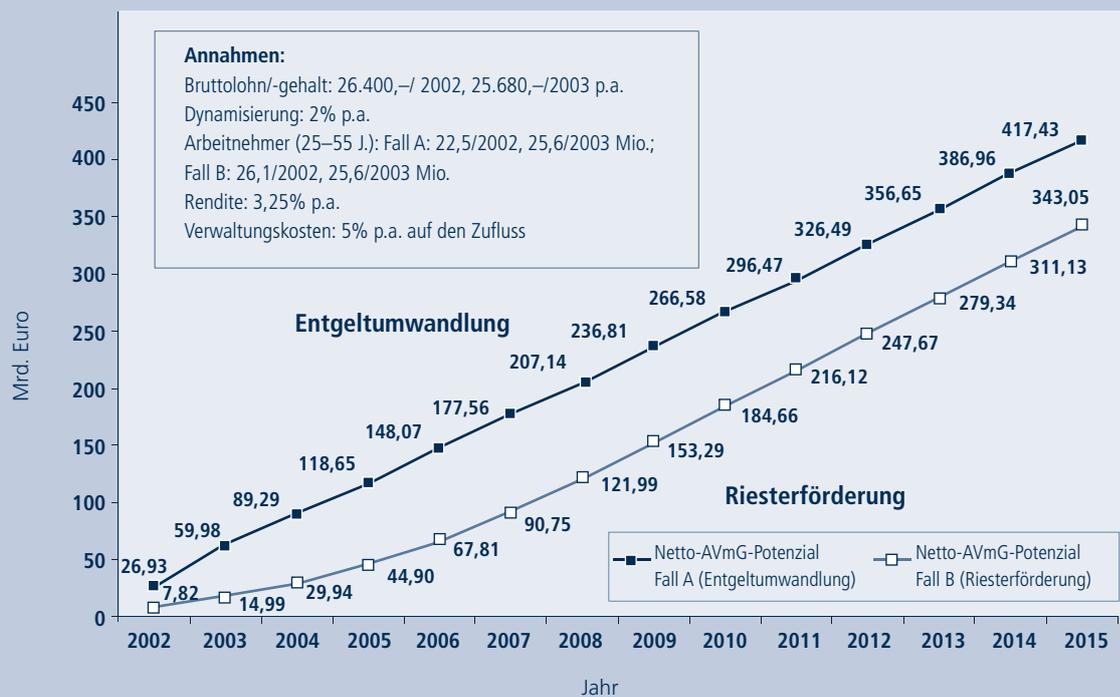
**Bruttorentenniveaus nach 40 Versicherungsjahren mit Durchschnittsentgelt**

Startjahr Altersrente	Regelaltersgrenze 65	Fiktiv: Regelaltersgrenze 67 (mit 2 Jahren Weiterarbeit)	Fiktiv: Gesetzliche Regelaltersgrenze 67 und Rentenantritt mit 65
2020	37,3%	39,2%	34,6%
2030	34,7%	36,4%	32,2%
2040	33,8%	35,5%	31,4%

Quelle: eigene Berechnungen Januar 2006

Grafik 1

**Berechnungen zum AVmG-Potenzial bis 2015**



Quelle: BerechnungenDöring/Dietrich 2004

voller Schritt. Er hat eine faktische Wende in der Entwicklung der Zusatzsicherung eingeleitet und muss insofern als erfolgreich gelten; erreicht jedoch nicht annähernd das erforderliche Ausmaß. Der deutlichste Fehlschlag ist für den Niedrigeinkommensbereich festzustellen, wo offenbar mit Blick auf die erforderlichen Eigenbeiträge verbreitet auf die im Prinzip großzügige Förderung verzichtet wird. In größerem Maße ist die Inanspruchnahme bei mittleren und darüber liegenden Einkommen, erreicht jedoch auch hier keine Flächendeckung, die angesichts der kompensatorischen Funktion eigentlich erforderlich wäre. Dazu mag beigetragen haben, dass Regierungen jeglicher Couleur eine vorbehaltlose Aufklärung über die realistischerweise zu erwartenden Niveaus vermissen lassen. Hinzu kommt die schwache Lohnentwicklung der letzten Jahre, die bei der nun im Vordergrund stehenden Eigenfinanzierung besondere Bedeutung hat. Auch ist die rot-grüne Koalition zwar den Schritt zu einer Pflicht der Unternehmen gegangen, auf Aufforderung von Beschäftigten eine Entgeltumwandlungslösung anbieten zu müssen. Sie hat jedoch nicht den Verpflichtungsgrad für die Zusatzvorsorge erhöht. Europäische Erfahrungen zeigen jedoch, dass starke Beimischungen von Kapitaldeckungselementen durchweg dort entstanden sind, wo in der einen oder anderen Form die Zusatzvorsorge verpflichtend gestaltet worden ist. Auf der Grundlage einer solchen Entscheidung würde sich auch in Deutschland ein starker Vermögensaufbau ergeben (vgl. Grafik 1).

### **3. Aspekt: stärkere Gleichbehandlung unterschiedlicher Erwerbsformen im Rentensystem**

Die gesetzliche Rentenversicherung blickt auf eine lange Tradition der Selektivität bezüglich der personellen Seite zurück. Sie beginnt als Arbeiterversicherung unter Einbeziehung der „kleineren“ Angestellten. Für diese wird eine Versicherungspflichtgrenze etabliert, die mit der Einführung einer separaten Angestelltenversicherung ab 1913 kräftig angehoben wird. Diese obere Begrenzung der Versicherungspflicht bei Angestellten wird – bei wiederholten Anpassungen – bis Ende 1967

fortgeführt. Seither ist die GRV ein allgemeines System der Arbeitnehmerpflichtversicherung unter Ausnahme der Beamten (und von beamtenähnlichen Beschäftigten). Ausnahmen bestehen traditionell auch bei kleinen Teilzeitarbeitsverhältnissen (die heute allerdings eingeschränkt einbezogen sind). Hochgradig ist die Selektivität bei selbstständigen Erwerbstätigen. Hier sind bestimmte Beitragsgruppen ohne Einschränkung versicherungspflichtig. Seit 1938 sind auch Handwerker versicherungspflichtig, allerdings nur auf Zeit. Mit der Reform 1972/73 kam die sog. Versicherungspflicht auf Antrag hinzu, neben der es noch die allgemeine Möglichkeit der freiwilligen Versicherung gibt. Heute stehen etwa drei Viertel der Selbstständigen außerhalb der Versicherungspflicht (arbeitnehmerähnliche und Scheinselbstständigkeit, Ich-AG's). In den letzten Jahren sind weitere Regulierungen im Grenzbereich zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit hinzugekommen.

Bei großer Stabilität der erwerbsbiographischen Muster stellen die vielfachen Grenzziehungen innerhalb der Selbstständigkeit und zusätzlich die Regulierungen im Grenzbereich zwischen abhängiger und selbstständiger Beschäftigung kein schwerwiegendes Problem dar. Von einer solchen Situation großer Stabilität kann jedoch immer weniger die Rede sein. Berufsbiographien verlieren an Stetigkeit, Qualifikationen an Halbwertszeit. Wechsel zwischen unterschiedlichen Erwerbsformen nehmen offenbar zu; desgleichen „gemischte“ Erwerbsformen mit abhängigen und selbstständigen Elementen. Im Gesamtbild wird eine schleichende Erosion des Bestandes versicherungspflichtiger Erwerbstätigkeit sichtbar. Erkannt werden sollte, dass die größere Kostengünstigkeit nichtversicherungspflichtiger Beschäftigung für Arbeitgeber einen permanenten Anreiz zu deren Bevorzugung darstellt. Insofern würde eine Neuabgrenzung der Versicherungspflicht in Richtung des Kriteriums Erwerbstätigkeit eine wichtige Ursache der Erosion der Beitragsbasis der GRV (wie der Sozialversicherung allgemein) vermeiden. Gleichzeitig hätte dies den Vorzug, dass die in der modernen Erwerbslandschaft zunehmenden Erwerbsformenwechsel sowie Erwerbsformenkombinationen ebenso auf der Beitragsseite wie bei

den Sicherungsleistungen erfasst würden. Dies sind Aspekte, die für die Stabilisierung und die Sinnhaftigkeit der Sicherungsleistung der Institution GRV wichtig wären. Für ihre praktische Durchsetzung wichtig wäre u. a. ein verantwortlicher Umgang mit bestehenden berufsständischen Systemen. Hier bieten sich zwei Alternativen an: entweder eine Optionslösung zugunsten eines solchen Systems oder die schrittweise Umwandlung solcher Systeme in Zusatzsicherungen. Wichtig wäre, dass eine eventuelle Neuabgrenzung der Versicherungspflicht nicht vorrangig unter dem Finanzierungsblickwinkel stattfindet, sondern auf die institutionelle Sinnhaftigkeit und idealerweise auch auf positive wirtschaftliche

und gesamtgesellschaftliche Effekte zielt. Geht man von den Ergebnissen der vorangehenden europäisch vergleichenden Studie aus, so stünde eine Neuausrichtung der GRV in Einklang mit den Ansätzen der beschäftigungspolitisch relativ erfolgreichen Länder in Europa. Bei allen Unterschieden des wohlfahrtsstaatlichen Ansatzes im Einzelnen ist offenbar die Gleichbehandlung aller Erwerbsformen Teilstück eines erfolgreichen Strategiemusters. Die Vermeidung von gravierenden Folgen, aber auch Informationsproblemen zwischen Erwerbsformen erhöht vermutlich die Anpassungsfähigkeit der Volkswirtschaft an veränderte Bedingungen.

## Information zum Autor

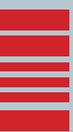
---

**Prof. Dr. Diether Döring**

Akademie der Arbeit in der  
Universität Frankfurt am Main  
Mertonstraße 30  
60325 Frankfurt am Main

Telefon: 069 772021

D.Doering@em.uni-frankfurt.de



## Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

**Was wir Deutschland schulden**

WISO direkt

Arbeitskreis Mittelstand

**Eine neue Kultur der Selbständigkeit:**

**Voraussetzung für ökonomischen und sozialen Fortschritt**

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

**Was bringt die Reform des Versicherungsrechts für die Verbraucher?**

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Vorsorgender Sozialstaat – Zukunft des Sozialstaates?**

WISO direkt

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Perspektiven der Erwerbsarbeit: einfache Arbeit in Deutschland**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

**Beschäftigungsfördernde Lohnpolitik und deutscher Mindestlohn**

Arbeitskreis Dienstleistungen

**Dienstleistungen in Deutschland:**

**besser als ihr Ruf, dennoch stark verbesserungsbedürftig!**

Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik

**Deutschland: Exportweltmeister von Arbeitsplätzen – Mythos oder Wirklichkeit?**

Gesprächskreis Migration und Integration

**Schule in der Einwanderungsgesellschaft**

WISO Diskurs

Frauen- und Geschlechterpolitik

**Vorsorgender Sozialstaat aus der Geschlechterperspektive**

WISO direkt

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter