

September 2009

WISO

Diskurs

Experten und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

Kurzfristige Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf die sozialen Sicherungssysteme und mittelfristiger Handlungsbedarf

Gesprächskreis
Sozialpolitik



Hans Böckler
Stiftung 

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG



Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung
und der Hans-Böckler-Stiftung

Kurzfristige Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf die sozialen Sicherungssysteme und mittelfristiger Handlungsbedarf

Diether Döring
Stefan Greß
Camille Logeay
Rudolf Zwiener

Inhalt

Vorbemerkung	3
Zusammenfassung	5
1. Einleitung	7
2. Makroökonomische Rahmenbedingungen	8
2.1 Gesamtwirtschaftliche Situation	8
2.2 Makroökonomische Ursachen der Krise und Handlungsbedarf	8
2.3 Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt	10
3. Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme	13
3.1 Arbeitslosenversicherung	13
3.2 Gesetzliche Rentenversicherung sowie betriebliche und private Vorsorge	14
3.2.1 Gesetzliche Rentenversicherung	16
3.2.2 Betriebliche und private Vorsorge	17
3.3 Kranken- und Pflegeversicherung	20
4. Mittelfristiger Reformbedarf	22
4.1 Arbeitslosenversicherung	22
4.2 Gesetzliche Rentenversicherung und betriebliche bzw. private Vorsorge	24
4.2.1 Gesetzliche Rentenversicherung	24
4.2.2 Betriebliche und private Vorsorge	25
4.3 Kranken- und Pflegeversicherung	26
4.4 Ausbau der Steuerfinanzierung	27
5. Fazit und Empfehlungen	30
6. Literatur	33
Die Autorin und Autoren	36

Diese Expertise wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von der Autorin und den Autoren in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Vorbemerkung

Aufgrund der gegenwärtigen Finanz- und Realmarktkrise und des daraus resultierenden starken Rückgangs des Wirtschaftswachstums ist zu erwarten, dass es in Deutschland über den bisher erfolgten, relativ moderaten Anstieg der Arbeitslosenzahlen hinaus zu erheblichen Beschäftigungseinbußen kommen wird. Hierbei besteht die Gefahr, dass die Politik wieder in traditionelle Argumentations- und Handlungsmuster verfällt, um die sich abzeichnenden Finanzierungsprobleme der sozialen Sicherungssysteme zu lösen. So werden bereits jetzt wieder Senkungen der Sozialleistungen sowie höhere Eigenleistungen und Zuzahlungen diskutiert, um so den im Zuge der Krise stark in Schieflage geratenen Staatshaushalt wieder in ein Gleichgewicht zurückzubringen. Zugleich erhofft man sich von diesen Kostensenkungen wie auch von einer generellen Lohnzurückhaltung oder gar Lohnsenkung, die Wirtschaft, insbesondere die Exportwirtschaft, wieder anzukurbeln. Der steigenden Arbeitslosigkeit will man zugleich mit einer weiteren Ausweitung der Beschäftigung im Niedriglohnsektor begegnen.

Problematisch an all diesen (traditionellen) Vorschlägen ist, dass dabei die Schwachstellen der bisher verfolgten Reformstrategien, die sich in der gegenwärtigen Finanz- und Realmarktkrise klar aufgezeigt haben, unberücksichtigt bleiben. So unterminieren Leistungskürzungen und höhere Eigenvorsorgeverpflichtungen nicht nur die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Güternachfrage und der Beschäftigung. Sie tragen vielmehr auch zu den Übertreibungen an den Finanzmärkten mit bei. Ähnliches gilt für die Strategie der Lohnzurückhaltung oder gar Lohnsenkung

sowie für die Ausweitung der Beschäftigung im Niedriglohnsektor. Auch hierdurch wird letztlich die Finanzierungsbasis der sozialen Sicherungssysteme geschwächt. Zudem hat die Krise gezeigt, dass sich nicht alle Lebensrisiken individuell sinnvoll absichern lassen, wie der dramatische Verfall der aktienbasierten Renten in den USA zeigt. Es besteht daher die Gefahr, dass das Bestreben, die auf Solidarität und Verteilungsgerechtigkeit beruhenden Sozialsysteme noch stärker privatwirtschaftlich zu organisieren, wodurch die gesellschaftliche Spaltung weiter vorantreiben wird.

Zu diesen traditionellen Handlungsmustern gibt es Alternativen. Mit ihnen lassen sich die sozialen Sicherungssysteme im Bereich der Arbeitslosen-, Renten- und Gesundheitspolitik nachhaltiger finanzieren sowie inklusiver und armutsfester ausgestalten. Hierzu bedarf es einiger Neuakzentuierungen, die nicht nur aktiv-vorausschauend den strukturellen Veränderungen in unserer Gesellschaft Rechnung tragen, sondern die auch die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge sowie die Stabilisierungsfunktion der sozialen Sicherungssysteme im Auge behalten. Angesichts der sich krisenbedingt abzeichnenden Belastungen für die öffentlichen Haushalte scheint es geboten, diese alternativen Maßnahmen schnell umzusetzen, denn sie könnten sich als wichtiger wirtschaftspolitischer Baustein nicht nur zur Vermeidung zukünftiger Krisen, sondern auch zur Überwindung der gegenwärtigen Finanz- und Realmarktkrise erweisen.

Wir bedanken uns bei den Autoren*, dass sie die bisher zumeist unberücksichtigt gebliebenen

* Der Beitrag ist das Resultat zweier Workshops, die die Friedrich-Ebert-Stiftung und die Hans-Böckler-Stiftung im Frühjahr und Sommer 2009 gemeinsam durchgeführt haben. Wir danken allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Workshops für ihre konstruktiven Anmerkungen.

gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge und Wechselwirkungen in den Vordergrund ihrer Analysen und Handlungsempfehlungen gestellt haben. Die Gliederung des Berichts entspricht dabei der zeitlichen Abfolge der Auswirkungen der

Finanz- und Realmarktkrise auf die sozialen Sicherungssysteme. Es bleibt zu hoffen, dass mit dieser Expertise ein Beitrag zur Entwicklung eines nachhaltig stabilen und leistungsstarken sozialen Sicherungssystems in Deutschland geleistet wird.

Dr. Sebastian Brandl

Abt. Forschungsförderung
Hans-Böckler-Stiftung

Peter König

Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik
Friedrich-Ebert-Stiftung

Markus Schreyer

Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik
Friedrich-Ebert-Stiftung

Zusammenfassung

Die Finanz- und Realmarktkrise hat – insbesondere vermittelt über den Arbeitsmarkt – gravierende Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland. Zur Vermeidung von zukünftigen Finanz- und Realmarktkrisen ist eine balancierte Entwicklung von Exporten und Binnennachfrage über die Stärkung des Konsums zu fordern. Die Stärkung des Lohnbildungsprozesses und damit der Binnennachfrage sollte vor allem über gesetzlich festgelegte Mindestlöhne und die Aufgabe der Subventionierung geringfügiger Beschäftigung erfolgen.

Die Systeme der sozialen Sicherung haben damit in der Krise eine wichtige Stabilisierungsfunktion. Am bedeutendsten in diesem Zusammenhang ist die Arbeitslosenversicherung. Sie fungiert als zentraler Stabilisator insbesondere durch Finanzierung von Arbeitslosen einerseits und von Kurzarbeit und den damit verbundenen Erhalt sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung andererseits. Zur Stabilisierung der Finanzen in der *Arbeitslosenversicherung* ist ein Paket aus einer moderaten Anhebung des Beitragssatzes in Richtung eines über den Konjunkturzyklus nachhaltigen Niveaus, einer nicht rückzahlbaren Krisenhilfe und einer längerfristig noch stärkeren Steuerfinanzierung der gesamtgesellschaftlichen Aufgaben zu fordern.

Die umlagefinanzierte gesetzliche *Rentenversicherung* ist so konstruiert, dass sie im Gegensatz zu vielen kapitalgedeckten Alterssicherungssystemen im Ausland für bestimmte Zeit auch noch konjunkturstabilisierend wirkt. Im Gegensatz dazu gehen von kapitalgedeckten Alterssicherungssystemen in der gegenwärtigen Krise sofort starke konjunkturdestabilisierende Effekte aus. In Zukunft sollte auf jeden Fall aber die Nachhaltigkeitsreserve ein höheres Durchschnittsniveau von mindestens 3 Monatsausgaben der Rentenversicherung erreichen.

In der gesetzlichen *Kranken- und Pflegeversicherung* sorgen eine Reihe von Puffern (Liquiditätsdarlehen des Bundes für den Gesundheitsfonds, Bundeszuschuss für den Gesundheitsfonds, hohe Personalintensität in Krankenversorgung und Pflege) für eine Stabilisierung in der Krise.

Die sozialen Sicherungssysteme dämpfen damit die Auswirkungen der Krise. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass dieser Effekt nur vorübergehend anhalten wird. Die Stabilisatoren laufen ins Leere, wenn die Krise länger als ein bis zwei Jahre andauern sollte. Es ist daher dringend geboten, schon jetzt Konzepte für eine nachhaltige Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme zu entwickeln.

Die *Arbeitslosenversicherung* kann und muss die Folgen von Wirtschafts- und Arbeitsmarktkrisen abfedern. Sie kann aber nicht die eigentlichen Arbeitsmarktprobleme lösen, weil sie per se keine Arbeitsplätze schaffen kann. Gerade in der gegenwärtigen Krise dürfte es vielen Arbeitslosen schwer fallen, überhaupt einen Arbeitsplatz zu finden. Daher sollte überlegt werden, die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld zumindest temporär um sechs Monate zu verlängern.

Die gesetzliche *Rentenversicherung* kann eine hohe Stabilität und Leistungskraft nur erreichen, wenn ihre Finanzierung in der nötigen Breite im wirtschaftlichen Leistungsprozess verankert ist. Interessanterweise verfügen viele europäische Wohlfahrtsstaaten mit einer auffällig günstigen Beschäftigungsentwicklung in den letzten Jahren über eine Ausrichtung der sozialen Sicherungssysteme, die alle Erwerbsformen gleichbehandelt und in die Kernsysteme einbezieht.

Für die nachhaltige Finanzierung der gesetzlichen *Kranken- und Pflegeversicherung* ist eine Erweiterung der Bemessungsgrundlage für die einkommensabhängigen Beiträge und die Integration von gesetzlicher und privater Kranken- bzw. Pflegeversicherung anzustreben.

Auch eine stärkere *Steuerfinanzierung* der Ausgaben der Sozialversicherung bei gleichzeitiger Senkung der Sozialbeiträge weitet den Kreis derer aus, die sich an der Finanzierung gesellschaftlicher Leistungen zu beteiligen haben. Nicht zuletzt eröffnen Beitragssatzsenkungen einen Spielraum für höhere Lohnsteigerungen, ohne gleich-

zeitig die Arbeitskosten zu erhöhen. Bei einer klug und ausgewogen gewählten Gegenfinanzierung lässt sich bei einer aufkommensneutralen und symmetrischen Senkung der Beitragssätze der Arbeitnehmer und Arbeitgeber das Beschäftigungsniveau dauerhaft anheben.

1. Einleitung

Die Finanz- und Realmarktkrise hat – insbesondere vermittelt über den Arbeitsmarkt – gravierende Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland. Einerseits wirken die sozialen Sicherungssysteme in der Krise stabilisierend. Andererseits werden die Auswirkungen der Krise in den sozialen Sicherungssystemen noch dann spürbar sein, wenn sich Finanz- und Realmärkte wieder erholt haben. Dieser Beitrag geht daher erstens vor allem der Frage nach, welche Auswirkungen die Krise auf die sozialen Sicherungssysteme sowohl in einer eher kurzfristigen als auch in einer mittel- bis langfristigen Perspektive hat. Zweitens werden Maßnahmen abgeleitet, um vor allem in mittel- bis langfristiger Perspektive die nachhaltige Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme sicherzustellen.

Dazu werden im ersten Abschnitt übersichtlich die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit dem Schwerpunkt Arbeitsmarkt dargestellt. Dazu gehört auch die makroökonomische Analyse der Ursachen von Finanz- und Realmarktkrise. Im zweiten Abschnitt werden die eher kurzfristigen Auswirkungen der Krise auf die einzelnen Systeme der sozialen Sicherung dargestellt – vor allem im Hinblick auf die gesamtwirtschaftlich stabilisierende Funktion von Arbeitslosen-, Renten- und Krankenversicherung. Im Mittelpunkt des dritten Abschnitts steht die Ableitung von Maßnahmen zur Sicherstellung der langfristig nachhaltigen Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme. Dazu werden sowohl spezifische Maßnahmen in den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung abgeleitet als auch der mögliche Ausbau der Steuerfinanzierung diskutiert.

2. Makroökonomische Rahmenbedingungen

2.1 Gesamtwirtschaftliche Situation

Die Gemeinschaftsdiagnose der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute diagnostizierte im April 2009 die tiefste Rezession für die Weltwirtschaft seit der Großen Depression und für Deutschland seit der Gründung der Bundesrepublik. Eine sich schon 2007 abzeichnende Abkühlung der Weltkonjunktur verschärfte sich im vergangenen Herbst nach dem Zusammenbruch der Investmentbank Lehman Brothers zu einem dramatischen Einbruch, der rasch nahezu alle Länder der Welt erfasste. Der plötzliche weltweite Ausfall an Nachfrage nach Investitions- und langlebigen Konsumgütern traf die deutsche Exportindustrie mit voller Wucht. Die Produktion im verarbeitenden Gewerbe kollabierte regelrecht zum Jahresende 2008. Zu Jahresbeginn 2009 verschärfte sich die Abwärtsbewegung sogar noch. Auch wenn die weitere Entwicklung erste Erholungstendenzen zeigt, wird nicht vor Mitte 2010 mit einer durchgreifenden Stabilisierung gerechnet.

Das reale Bruttoinlandsprodukt dürfte sich in diesem Jahr um etwa 6% verringern und für das nächste Jahr wurde von der Gemeinschaftsdiagnose noch ein weiterer, wenn auch geringfügiger Rückgang prognostiziert. Die Bruttolohn- und -gehaltssumme könnte in diesem Jahr um über 3% zurückgehen und im nächsten Jahr um weitere 2% – mit entsprechenden Konsequenzen für die Einnahmen der Sozialversicherung (vgl. Abschnitt 3). Niedrige Energiepreise, die desolate gesamtwirtschaftliche Nachfragesituation und stark unterausgelastete Kapazitäten dürften die Verbraucherpreise in diesem und im nächsten Jahr nahezu stagnieren lassen. Gleichzeitig werden die öffentlichen Defizite durch sinkende Steuer- und Beitragseinnahmen, Konjunkturprogramme und steigende Arbeitsmarktausgaben in die Höhe getrieben. Für nächstes Jahr wird ein

öffentliches Finanzierungsdefizit in Höhe von 113 Mrd. € (Defizitquote 5,5%) erwartet. Die Prognose selbst basiert auf der Annahme, dass es zu einer Gesundung des internationalen Bankensystems kommt. Tritt diese nicht ein, dann „wäre ein Abgleiten in eine weltweite deflationäre Abwärtsspirale nicht unwahrscheinlich“ (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2009).

2.2 Makroökonomische Ursachen der Krise und Handlungsbedarf

Hier interessieren insbesondere die voraussichtlichen Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme. Eine wesentliche Voraussetzung der Krise dürfte die teilweise dramatische Zunahme der ökonomischen Ungleichgewichte in größeren Industriestaaten gewesen sein. Die Einkommensverteilung änderte sich in fast allen Ländern zu Gunsten der Gewinne und der hohen Einkommen und zu Lasten der Löhne und mittleren und niedrigen Einkommen (IMK 2009). Unabhängig von Fragen der Gerechtigkeit und sozialen Stabilität ist aber eine relativ gleichmäßige Einkommensverteilung notwendig, um eine kräftige und vor allem nachhaltige private Konsumnachfrage zu gewährleisten. In den USA reagierten die Verbraucher angesichts der schwachen Entwicklung der realen Masseneinkommen mit zusätzlicher Verschuldung und lösten damit ein nicht nachhaltig fundiertes Wirtschaftswachstum aus. In Deutschland dagegen schlug die schwache Entwicklung der realen Masseneinkommen voll auf den privaten Konsum durch – verstärkt durch den wirtschaftspolitischen Druck auf die Arbeitskosten – und schwächte so die Binnennachfrage mit entsprechend negativen Folgen für das Wachstum (Horn et al. 2008). Dieses war mit durchschnittlich 1,2% seit 2001 mit am niedrigs-

ten in Europa. In den USA entstanden in der Folge erhebliche außenwirtschaftliche Defizite, in Deutschland Überschüsse. Letztlich wurden – verkürzt dargestellt¹ – die deutschen Überschüsse, die durch zunehmende internationale Wettbewerbsfähigkeit bei zeitweisen Reallohnrückgängen und steigenden Sparquoten entstanden sind, in den USA zur Finanzierung des Immobilien- und Konsumbooms verwendet. Dazu wurden Kredite eingesetzt, die teilweise von den Banken nicht hätten gewährt werden dürfen, weil die Bonität der Schuldner nicht ausreichend war. Die Deregulierung der Finanzmärkte und neue Finanzmarktprodukte machten es dennoch möglich.

Hier liegt eine weitere Ursache der Krise. Dennoch wollen schon wieder viele Finanzmarktakteure möglichst schnell und ohne nennenswerte Korrekturen am System zur Tagesordnung übergehen. Noch mitten in der Krise, die die Banken durch ihre Spekulationsgeschäfte wesentlich mit verursacht hatten und in der sie nur dank massiver weltweiter staatlicher Unterstützung vor dem Kollaps bewahrt wurden, wird vom Chef einer großen deutschen Bank betont, dass das Ziel einer Eigenkapitalrendite von 25 % richtig gewesen sei und deshalb weiterhin gelten sollte (Spiegel online 2009). Ein solches Signal ist problematisch. Suggestiert es doch fälschlicherweise, dass dauerhaft mit Finanzgeschäften deutlich höhere Renditen erwirtschaftet werden können als mit Realinvestitionen. Das lenkt Ersparnisse in die falsche Verwendung. Diese Ersparnisse werden dringend für Unternehmensinvestitionen gebraucht. Wachstum und Beschäftigung entsteht nur in Kombination mit Realinvestitionen und nicht durch Spekulation mit Kundengeldern ohne ausreichende Eigenkapitalhinterlegung. Die Traumrenditen einzelner Finanzmarktspekulationen der Vergangenheit sind nicht vom Himmel gefallen, sondern wurden aus dem Volkseinkommen aufgebracht. Sie gingen damit zu Lasten an-

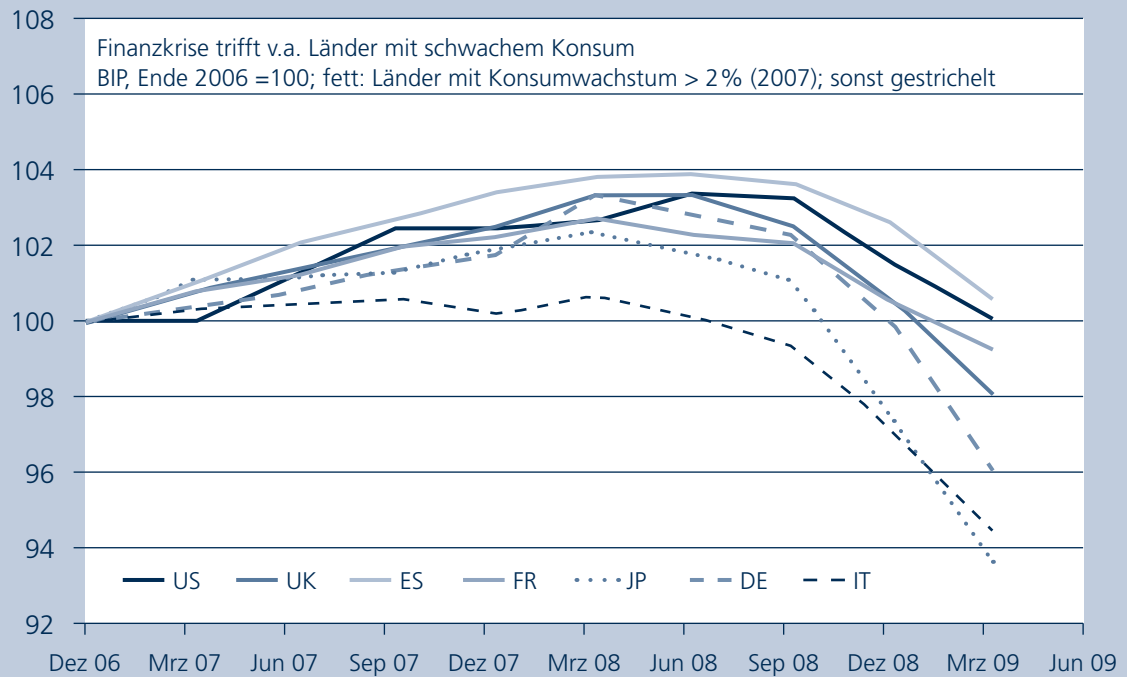
derer Einkommen bzw. gehen nach dem Platzen der Blase zu Lasten des Steuerzahlers. Mit hohen Renditen sind zwangsläufig hohe Risiken verbunden. Das erleben derzeit viele amerikanische Rentner, die von einem drastischen Verfall ihrer kapitalgedeckten Pensionsansprüche betroffen sind. Um der nächsten Finanzmarktkrise vorzubeugen, ist daher eine international koordinierte strenge Regulierung zwingend notwendig. Banken sollen sich wieder auf ihr eigentliches Geschäft der Investitionsfinanzierung konzentrieren. Eine Finanzmarkttransaktionssteuer könnte Spekulationen nennenswert eindämmen (Schulmeister et al. 2008). Nach der Krise dürfte weltweit deutlich geworden sein, dass Märkte nicht inhärent stabil sind. Vielmehr bedarf es der stabilisierenden und regulierenden Rolle des Staates.

Was hat dies mit den sozialen Sicherungssystemen zu tun? Hätte die deutsche Wirtschaftspolitik in der Vergangenheit nicht die binnenwirtschaftliche Entwicklung gehemmt mit ihrem Ansatz, Wachstum über Exportsteigerungen zu erreichen, dann wäre Deutschland nicht so stark in den Sog der Krise geraten (vgl. Abbildung 1). Die Politik war vornehmlich auf die Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet. Dazu sollten die Nominallohne nur wenig steigen und die Kosten der sozialen Sicherung möglichst sinken. Viele Reformen in diesem Jahrzehnt konzentrierten sich auf dieses Ziel. Man kann den USA nicht zum Vorwurf machen, über ihre Verhältnisse gelebt zu haben, wenn Deutschland selbst mit zur Krise beigetragen hat, indem es unter seinen eigenen Verhältnissen gelebt hat.

Will man eine Wiederholung der jetzigen Krise vermeiden, dann muss Deutschland – neben den notwendigen Regulierungsmaßnahmen für die Finanzmärkte – seine Wirtschaftspolitik neu ausrichten. Die Bundesregierung hat kurzfristig Konjunkturpakete aufgelegt, die derzeit die wirtschaftliche Entwicklung tendenziell stabili-

1 Neben den USA und Deutschland gibt es weitere Länder mit deutlichen außenwirtschaftlichen Überschüssen (z.B. Japan, China) oder Defiziten (z.B. Spanien, UK).

Abbildung 1:

Entwicklung des BIP in ausgewählten Industrieländern

Quelle: Reuters EcoWin (VGR der Nationalen Statistischen Ämter); Berechnungen des IMK

sieren. Zur Reduzierung der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte ist das aber nicht ausreichend. Dazu bedarf es langfristig einer balancierten Entwicklung von Export und Binnennachfrage. Hierzu ist eine Normalisierung der Lohnentwicklung notwendig. Lohnsteigerungen sollten sich wieder am Produktivitätspfad und dem Inflationsziel der EZB orientieren und nicht weiter dem Ziel kontinuierlicher Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft unterworfen sein. Damit dies aber mittelfristig erreicht werden kann, ist eine Stabilisierung des Lohnbildungsprozesses in Deutschland durch die Einführung gesetzlicher Mindestlöhne notwendig. Der Vergleich mit den anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Währungsunion zeigt zudem, dass die Länder mit höheren Lohnsteigerungen als Deutschland fast durchweg auch ein höheres Wirtschaftswachstum und eine bessere Beschäftigungsentwicklung realisieren konnten. Von höheren Lohnsteigerungen infolge einer Normalisierung der Lohnent-

wicklung und einer dann besseren Binnennachfrage profitieren auch die sozialen Sicherungssysteme, finanzieren sie sich doch weitgehend über die Bruttolohn- und -gehaltsumme. Will man die sozialen Sicherungssysteme stärken, dann kann es jetzt nicht nur darum gehen, wie die Ausgaben in der Krise „optimal“ an die sinkenden Einnahmen angepasst, sondern darum, wie die Einnahmentwicklung möglichst auf hohem Niveau verstetigt werden kann. Arbeitsmarktpolitisch ließe sich ein solcher Prozess zu einer stetigen und nachhaltigen Binnennachfrage zudem durch die Aufgabe der Subventionierung der geringfügigen Beschäftigung, sowohl im Haupt- als auch im Nebenerwerb, unterstützen.

2.3 Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt

Von der schwersten Rezession in der Geschichte der Bundesrepublik bleibt zwangsläufig auch der Arbeitsmarkt nicht unberührt, wobei dieser sich in

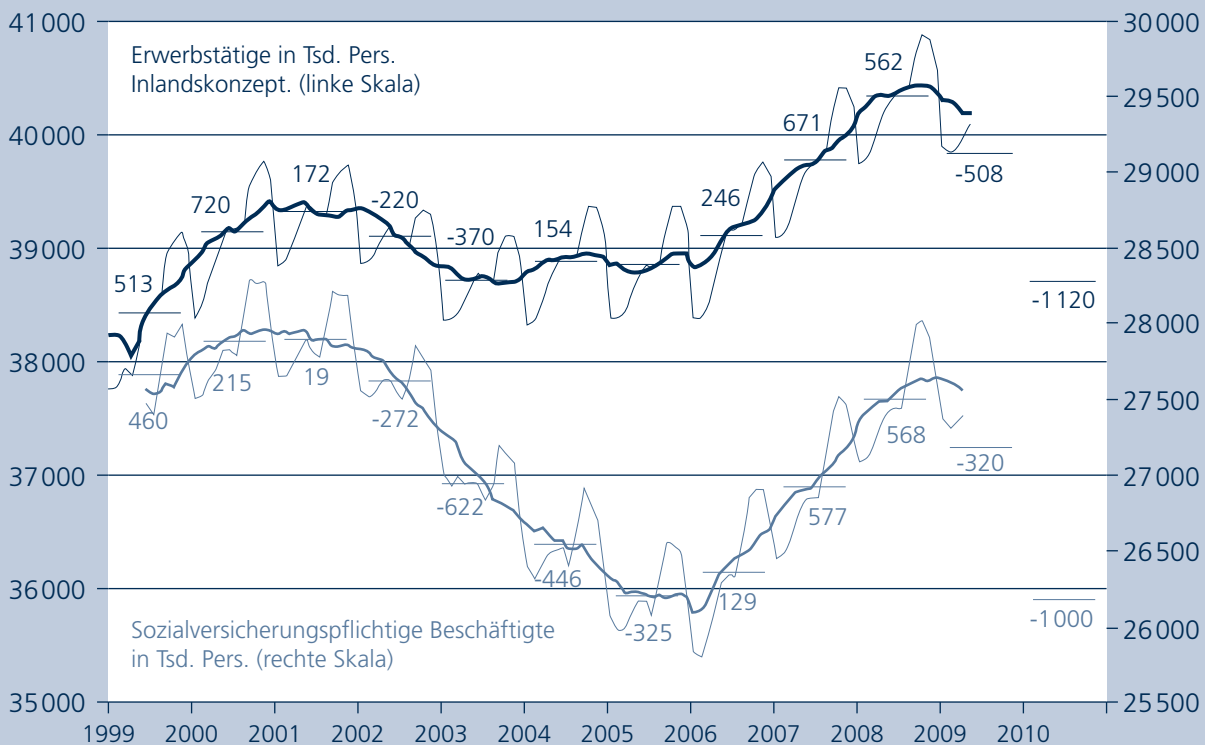
der ersten Phase des wirtschaftlichen Abschwungs als sehr stabil erwiesen hat: Obwohl das Bruttoinlandsprodukt bereits seit dem 2. Quartal 2008 schrumpft, hat sich die Zahl der Erwerbstätigen bis Oktober 2008 sogar noch erhöht (vgl. Abbildung 2). Allerdings reagiert – im Abschwung wie im Aufschwung – der Arbeitsmarkt verzögert auf die wirtschaftliche Entwicklung. Der Wachstums- einbruch hat sich deswegen noch nicht in der Beschäftigungsentwicklung gezeigt. Die Arbeitszeit spielte dabei eine wesentliche Rolle als Anpassungsvariable, denn seit dem 3. Quartal 2008 schrumpft das Arbeitsvolumen. Daran sieht man auch, dass die Betriebe bislang versucht haben, zumindest ihre Stammebelegschaften zu halten. Zum Teil dürfte das auch auf die Besetzungsschwierigkeiten der Betriebe bei Facharbeitern im

letzten Aufschwung zurückzuführen sein. Die Beschäftigungsentwicklung erscheint damit im internationalen Vergleich als vergleichsweise robust. Gleichzeitig ist dies ein Indiz des beachtlichen Ausmaßes interner Flexibilität am deutschen Arbeitsmarkt, welches bei den Debatten der jüngeren Vergangenheit über die angeblich mangelhafte Arbeitsmarktflexibilität in Deutschland häufig unbeachtet blieb.

Der Versuch, Beschäftigte im Betrieb zu halten, wird dabei wesentlich durch staatliche Maßnahmen im Rahmen der zwei Konjunkturpakete unterstützt. Insbesondere die erweiterten Regelungen der Kurzarbeit, also die Ausweitung der maximalen Bezugsdauer auf 24 Monate sowie die Möglichkeit der vollen Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge, machen es für Unternehmen

Abbildung 2:

Entwicklung der Erwerbstätigkeit und der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung 1999–2010 mit Veränderung gegenüber Vorjahr, in Tsd. Pers.



Quelle: Ist-Werte vom statistischen Bundesamt, Bundesagentur für Arbeit und deutsche Bundesbank. Prognose von der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2009), eigene Berechnungen.

attraktiv, dieses arbeitsmarktpolitische Instrument anzuwenden. Das IAB schätzt, dass im Jahresdurchschnitt 2009 die Zahl der Kurzarbeiterinnen und Kurzarbeiter bei etwa 1,1 Millionen Personen liegen wird, so dass dank der enormen Ausweitung der Kurzarbeit davon auszugehen ist, dass das schrumpfende Bruttoinlandsprodukt teilweise durch interne betriebliche Strategien der Anpassung an die verschlechterte Auftragslage aufgefangen werden wird. Sowohl die Produktivität je Erwerbstätigenstunde als auch die Jahresarbeitszeit sinken im Jahr 2009 deutlich (Bach et al. 2009a).

Für das Jahr 2009 wird daher erwartet, dass die Beschäftigung nur in einem vergleichsweise geringen Umfang zurückgehen wird. So erwarten die Institute der Gemeinschaftsdiagnose (GD) für 2009 eine Abnahme der Erwerbstätigkeit um 1,3% bzw. um rund 540.000 Beschäftigte. Dabei wird dieser Rückgang zum größten Teil zu Lasten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung gehen. Die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Stellen wird dabei um 320.000 im Jahresdurchschnitt zurückgehen (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2009).

Generell unterzeichnet die bloße Betrachtung von Jahresdurchschnitten die dramatischen Folgen der schweren Wirtschaftskrise für den Verlauf der Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in der nahen Zukunft. Die Betriebe werden den starken Produktivitätsrückgang und den massiven – noch durch Kurzarbeit getragenen – Rückgang der Arbeitszeit nicht mehr lange aufrechterhalten können, so dass mit einem deutlichen Rückgang der Erwerbstätigkeit in 2010 zu rechnen ist. Die Arbeitsmarktprojektion des IAB geht für das Jahr 2010 von einem massiven Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung um 3,2% (Annahme der Bundesregierung: BIP-Wachstum von 0,5%) bzw. 3,6% (Annahme der Gemeinschaftsprognose: Schrumpfung um 0,5%) aus. Aufsetzend auf einen Verlust an sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen von einer knappen halben Million in diesem Jahr würde sich dieser Abbau in 2010 mit 863.000 bzw. 963.000 noch deutlich verstärken (Bach et al. 2009a).

Auch bei einer konjunkturellen Belebung ab 2011, die gegenwärtig keinesfalls als sicher zu unterstellen ist, muss davon ausgegangen werden, dass der nachfolgende Anstieg der Beschäftigung nur mühsam erfolgen wird: Angesichts einer Schrumpfung des Bruttoinlandsproduktes, das historisch ohne Beispiel ist, steht zu erwarten, dass es nachfolgend zu einem starken Anstieg der Arbeitsproduktivität kommt, so dass eine moderate wirtschaftliche Belebung keine positiven Effekte auf dem Arbeitsmarkt zeitigen wird.

Spiegelbildlich zum Rückgang der Beschäftigung verläuft der Anstieg der Arbeitslosigkeit. Nachdem für 2009 ein jahresdurchschnittlicher Wert von 3,7 Mio. Arbeitslosen anzunehmen ist, dürfte die Grenze von 4 Millionen im Jahr 2010 deutlich überschritten werden. Die Zahl von 4,5 Millionen Arbeitslosen ist wahrscheinlich, und damit ein sprunghafter Anstieg der Arbeitslosenquote um 2 Prozentpunkte (Bach et al. 2009a). Eine spürbare Verbesserung der Situation auf dem Arbeitsmarkt setzt daher eine längere Phase der konjunkturellen Belebung voraus. Keinesfalls kann als Folge des demographischen Wandels, der in einigen Jahren zu einem Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials führen wird, eine automatische Entlastung unterstellt werden. Steigende berufliche Qualifikationsanforderungen erfordern sowohl Erfolge in der beruflichen Erstqualifikation als auch eine beständige Weiterbildung, um zu verhindern, dass einerseits Stellen mit einem hohen Qualifikationsniveau unbesetzt bleiben und andererseits gering qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nur geringe Beschäftigungschancen besitzen.

Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass das Jahr 2010 mit großer Wahrscheinlichkeit ein extrem schlechtes Jahr für den Arbeitsmarkt werden wird. Die Erhöhung der Beschäftigung bzw. der Abbau der Arbeitslosigkeit wird dabei mutmaßlich auch in den folgenden Jahren nur langsam vonstatten gehen, so dass die Sozialversicherungen sowohl durch einen Rückgang der Beitragseinnahmen als auch durch zusätzliche Ausgabensteigerungen stark belastet werden.

3. Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme

3.1 Arbeitslosenversicherung

Die für das Jahr 2010 prognostizierte dramatische Verschlechterung auf dem Arbeitsmarkt und die nachfolgend wohl nur moderate Besserung werden massive Auswirkungen für die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung haben. Eine geringere Zahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter und krisenbedingt geringere Zuwächse bei den Löhnen und Gehältern reduzieren die Beitragsbasis der Arbeitslosenversicherung. Gleichzeitig werden deren Ausgaben aufgrund höherer Arbeitslosigkeit steigen müssen, um die wachsenden Ansprüche auf Arbeitslosengeld und die verstärkte Nutzung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, wie z.B. das Kurzarbeitergeld, finanzieren zu können. Die Arbeitslosenversicherung nimmt somit ihre Aufgabe als automatischer Stabilisator wahr, indem durch höhere Aufwendungen die Binnennachfrage gestützt und so eine weitere Verstärkung der Krise vermieden wird.

Diese verstärkte Belastung der Arbeitslosenversicherung wird unmittelbar Konsequenzen für ihren Beitragssatz haben. Seit 2006 ist dieser schrittweise reduziert worden: Vom Ausgangswert von 6,5% sank er über 4,2% (2007) und 3,3% (2008) auf nunmehr 2,8%, wobei ein Anstieg auf 3,0% ab dem 1. Juli 2010 bereits geplant ist. Diese deutliche Absenkung des Beitragssatzes wurde erstens durch die konjunkturelle Belebung seit 2005 ermöglicht, die mit einer steigenden Zahl der Beschäftigten einherging (zwischen 2005 und 2008 ein Anstieg der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um 1,3 Mio. Personen bei gleichzei-

tigem Rückgang der Zahl der Arbeitslosen um 1,6 Mio.). Zweitens hat sich der Bund seit 2007 an den Kosten der Arbeitsförderung beteiligt.² Hinzu kommen verschiedene ausgabenwirksame Entscheidungen der Bundesregierung (wie zum Beispiel der Verkürzung der maximalen Bezugsdauer von Arbeitslosengeld ab dem Jahr 2006, die vormals je nach Lebensalter und Beitragszeiten bis zu 32 Monate betragen konnte) sowie eine kostengünstigere Organisation der Arbeitsmarktpolitik durch die Bundesagentur für Arbeit (BA).

Allerdings wurde der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung auf ein Niveau abgesenkt, das nicht nachhaltig ist. So errechnete der Sachverständigenrat auf Grundlage des Rechtsstandes September 2007 bereits einen notwendigen Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung von knapp unter 3,9 Prozent (SVR 2007: 217). Die aktuell zu beobachtende rasante Verschlechterung der Haushaltssituation der BA untermauert diese Einschätzung. Insgesamt konnte die BA in den letzten Jahren zwar eine Rücklage bilden. Diese betrug Ende 2008 16,7 Mrd. EUR, doch führen der nicht nachhaltige Beitragssatz sowie die notwendigen Mehrausgaben dazu, dass diese bereits nach dem zweiten Quartal 2009 zu 60% aufgebraucht sind, so dass gegen Jahresende die Rücklage weitgehend aufgebraucht sein dürfte.³ Angesichts der oben skizzierten Verschlechterung der Beschäftigungssituation geht die BA in ihrer mittelfristigen Finanzplanung davon aus, dass sich bis Ende 2010 ein Finanzierungsdefizit von 21 Mrd. EUR aufbaut, und dieses in den Folgejahren – wenn auch mit rückläufiger Tendenz – bestehen bleibt.⁴

2 Mit dem „Haushaltsbegleitgesetz 2006“ wurde die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsmarktpolitik mit Mitteln aus der letzten Mehrwertsteuererhöhung im § 363 SGB III geregelt.

3 Quartalsbericht über die Finanzen – Zweites Quartal 2009, Hrsg. vom Vorstand der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg, Juni 2009

4 Für das Jahr 2009 ist nach dem Stand des Nachtragshaushalts (Februar 2009) eine Entnahme in Höhe von rd. 10,9 Mrd. Euro zur Deckung des Finanzierungsdefizits vorgesehen. Damit würde die Rücklage zum Jahresende 2009 noch rd. 5,8 Mrd. Euro betragen. Für das Jahr 2010 wurde das Defizit in Höhe von 6,6 Mrd. Euro prognostiziert. Die Prognose der BA basiert für das Jahr 2009 auf den Annahmen des ersten Jahreswirtschaftsberichts (Rückgang BIP minus 2 ¼ %, Arbeitslose 3,518 Mio. im Jahresdurchschnitt 2009). Für das Jahr 2010 hat die BA eigene Annahmen getroffen (BIP 0,0 %, Arbeitslose 3,8 Mio. im Jahresdurchschnitt 2010). Damit ist es bereits offensichtlich, dass die Berechnungen auf optimistischen Annahmen beruhen. Nach realistischeren Prognosen wird sich der Finanzierungssaldo der BA eher unter -15 (2009) und -20 (2010) Mrd. € belaufen.

Da von einer positiven Beschäftigungsentwicklung in den nächsten Jahren nicht auszugehen ist, wird bei dem derzeitigen nicht nachhaltigen Niveau des Beitragssatzes das konjunkturelle Defizit der BA in mittelfristiger Perspektive zu einem strukturellen Finanzierungsdefizit, wenn es nicht zu notwendigen Änderungen in der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik kommt.

Um dieses strukturelle Defizit der BA zu vermeiden, kann sowohl auf der Ausgaben- als auch der Einnahmeseite angesetzt werden, wobei alle Möglichkeiten jeweils mit spezifischen Problemen versehen sind – ein Königsweg existiert nicht.

- a) Die *Kürzung der Ausgaben* der BA stellt dabei die schlechteste Lösung dar, da ein Absenken des Niveaus der Lohnersatzleistungen sozialpolitisch nicht akzeptabel und zudem durch die Schwächung der Binnennachfrage wirtschaftspolitisch kontraproduktiv wäre. Gleiches gilt für Einschränkungen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik, da auf die Nutzung ihrer Instrumente angesichts des Umfangs der Arbeitslosigkeit nicht verzichtet werden kann.
- b) Auf der Einnahmenseite kann auf unterschiedliche Weise angesetzt werden:
 - Als kurzfristige Lösung gibt es die Möglichkeit eines *Darlehens des Bundes*. Da aber bis 2013 von Finanzierungsdefiziten der BA auszugehen ist, ist nicht abzusehen, wie die BA eine kumulierte Summe von über 50 Mrd. EUR an den Bund zurückzahlen könnte.
 - Eine *Anhebung des Beitragssatzes* zur Arbeitslosenversicherung könnte das Defizit zwar nachhaltig beseitigen, doch würde eine höhere Beitragsbelastung nicht nur die Arbeitskosten erhöhen, sondern auch zu einem Absinken der Nettolöhne führen, was in rezessiven Phasen prozyklisch wirkt.
 - Letztendlich kommt noch die *Erhöhung des Bundeszuschusses* in Frage. Mögliche Zuschüsse müssten einerseits aus einer einmaligen konjunkturellen Hilfe bestehen, z. B. im Rahmen des Tilgungsfonds des Bundes. Dies könnte sich damit begründen lassen, dass ein Teil der Mehrausgaben wegen den in den zwei Konjunkturpaketen beschlossenen Maßnahmen entstehen und

in der Regel zeitlich bis Ende 2010 begrenzt worden sind. Eine grundsätzliche Erhöhung des Steueranteils an der Finanzierung ist sinnvoll, stößt allerdings an das Problem, dass auch die verfügbaren Steuermittel des Bundes in den nächsten Jahren zurückgehen werden.

Aufgrund der nicht existierenden Ideallösung spricht vieles dafür, das in den nächsten Jahren bestehende Finanzierungsproblem der Arbeitslosenversicherung durch einen Mix der unterschiedlichen Ansätze in den Griff zu bekommen. Ein praktikabler Weg bestünde in einem geringen Beitragssatzanstieg in Richtung eines über den Konjunkturzyklus nachhaltigen Niveaus und einem nicht rückzahlbaren Zuschuss des Bundes. Mittelfristig sollte zudem eine Ausweitung der Steuerfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik erfolgen, da diese auch gesamtgesellschaftliche Aufgaben beinhaltet (vgl. Abschnitt 4.4).

3.2 Gesetzliche Rentenversicherung sowie betriebliche und private Vorsorge

3.2.1 Gesetzliche Rentenversicherung

Der massive Konjunkturunbruch trifft auch die gesetzliche Rentenversicherung. Zwar ist das umlagefinanzierte Rentensystem im Prinzip krisenfest, da es über eine halbwegs stabile Einnahmehasis verfügt, nicht insolvent gehen kann und die Ausgaben kurzfristig „nur“ mit der Veränderung der Bruttolöhne pro Kopf schwanken. Zudem ist es so konstruiert, dass es für bestimmte Zeit auch noch konjunkturstabilisierend wirkt. Während seine Einnahmen im Wesentlichen an die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Bruttolöhne und -gehälter gekoppelt sind, orientieren sich die Rentenpassungen mit einem time lag von einem Jahr an der Entwicklung der Einkommen. Diese Anpassung erfolgt darüber hinaus nicht an die Einnahmenentwicklung insgesamt, sondern „nur“ an die Lohnsteigerungen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und den tatsächlich beitragspflichtigen Löhnen und Gehältern. Und diese reagieren auch noch verzögert auf die Krise und dies bei weitem nicht so massiv

wie die Beschäftigung selbst. Vergleicht man das deutsche Umlagesystem also mit einem kapitalgedeckten Rentensystem, dann sind die Unterschiede gewaltig. Von kapitalgedeckten Systemen gehen in der gegenwärtigen Krise sofort starke konjunkturdestabilisierende Effekte aus. So schätzt die OECD für das Jahr 2008 den Verlust der privaten Pensionspläne – gemessen am Aktienwert – auf 5,4 Billionen US-\$ bzw. von 23% gegenüber Vorjahr (OECD 2009a S. 25ff.). Der Verlust war in den USA mit rund 26% noch höher. Dort müssen alle über 45-Jährigen derzeit mit Renteneinbußen zwischen 17 und 25% rechnen. In Irland war der Verlust mit über 37% noch deutlich höher, in Deutschland dagegen mit rund 7% relativ gering.

Auch wenn in kapitalgedeckten Systemen nach einigen Jahren durch steigende Kurse diese Verluste wieder wettgemacht würden – was nicht sicher ist – gehen dennoch in der aktuellen Phase starke destabilisierende Wirkungen auf die Konsumenten aus. Der Saldo zwischen dem umlagebasierten Rentensystem und einem – fiktiven – kapitalgedeckten System ist daher für die Konjunkturentwicklung von gravierender Bedeutung. In den USA sind derzeit aufgrund der sinkenden Rentenzahlungen manche Rentner sogar gezwungen, wieder erwerbstätig zu werden. In der gegenwärtigen Krise mit Massenentlassungen konkurrieren sie so mit Arbeitslosen um die wenigen neuen Arbeitsplätze. Länder wie Deutschland weisen dagegen höhere automatische Stabilisatoren auf und können so mit vergleichsweise geringeren finanzpolitischen Maßnahmen die Konjunktur stabilisieren. Allerdings erreichen in Deutschland derzeit Personen mit geringen Einkommen – in Höhe von 50% des Durchschnittseinkommens – auch nur sehr niedrige Renten in Höhe von etwa 55% ihres früheren Nettoeinkommens, während im Durchschnitt der OECD-Länder dieser Personenkreis immerhin ein Rentenniveau in Höhe von 82% erreicht. Daher wird von der OECD das deutsche Sicherheitsnetz für Ältere im Unterschied zu dem der meisten anderen OECD-Länder als schwach bezeichnet.

Noch vor gar nicht langer Zeit waren vielfältige Forderungen erhoben worden, dass Deutschland sein Rentensystem stärker in Richtung auf

ein kapitalgedecktes System umbauen sollte (Börsch-Supan 2002). Dies wurde zum einen mit Blick auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in Deutschland und zum Zweiten mit der vermeintlich besseren Generationengerechtigkeit begründet. Damit wurden Diskussionen aus dem internationalen Umfeld aufgenommen, die aus Effizienzgründen zumindest einen Teilumstieg bei der Rentenversicherung für angebracht hielten (World Bank 1994). Zu Beginn des letzten Jahrzehnts wurde deswegen auch im Rahmen der Riesterreformen das Rentenniveau abgesenkt und seither der Aufbau einer kapitalgedeckten privaten Rente mit staatlichen Zuschüssen gefördert. Damit wurde ein grundsätzlicher Zielwechsel für die Beitragsentwicklung eingeleitet, von der Rentenniveausicherung zur Beitragssatzorientierung. Dabei nahm man in Kauf, dass die niedrigeren Transferzahlungen negativ auf die Binnennachfrage und damit auf die konjunkturelle Entwicklung wirkten. Keine besondere Rolle spielte dabei die Tatsache, dass erst durch die Folgewirkungen der Deutschen Einheit – hohe Arbeitslosigkeit, viele Frühverrentungszugänge in Ostdeutschland, schlechte Einnahme-Ausgaberektion in den neuen Bundesländern und damit ein hoher Finanzausgleich zwischen Rentenversicherung West und Ost – die gesetzliche Rentenversicherung in Finanzierungsnöte geraten war und Beitragssatzanhebungen notwendig waren. Dabei handelte es sich um Ausgaben, die systemgerecht über Steuern und nicht über Beiträge hätten finanziert werden müssen.

Hätte der Gesetzgeber damals den Weg einer stärkeren Steuerfinanzierung gewählt, dann wären auch Beamte und Selbstständige mit in die Pflicht genommen worden und die Lasten der deutschen Vereinigung wären gleichmäßiger verteilt worden. Damit hätte ein höheres Wirtschaftswachstum und mehr Beschäftigung erzielt werden können (vgl. Abschnitt 4.4). Von den dann induzierten zusätzlichen Beitragseinnahmen hätte auch die Rentenversicherung profitiert. Stattdessen wurde durch die Senkung des Rentenniveaus auf langfristig 40% (Eckrentner) eine Versorgungslücke in der gesetzlichen Rentenversicherung geschaffen, die durch private Altersvorsorge gedeckt werden sollte. Eine ver-

stärkte Sparaktivität der privaten Haushalte war somit politisch erwünscht.⁵ Zwischen dem ersten Quartal 2001 und Ende 2008 ist dann die Sparquote der privaten Haushalte um 2,2 Prozentpunkte gestiegen. Zumindest teilweise – neben der zunehmenden Ungleichheit der Einkommen – dürfte sich dieser Anstieg durch die damaligen Rentenreformen erklären lassen. Die zusätzlichen Sparanstrengungen der privaten Haushalte haben aber nicht – wie erhofft – das Wachstum verstärkt (Meinhardt et al. 2009).

Bei der Analyse der aktuellen Krise mit ihren Implikationen für die Rentenversicherung zeigt sich, dass die derzeitige Ausgestaltung der Rentenversicherung mehrere Schwachpunkte hat, obwohl sie als Umlageverfahren vergleichsweise krisenfest ist. Sollten die Löhne und Gehälter in diesem Jahr in dem Ausmaß zurückgehen, wie von den Wirtschaftsforschungsinstituten in der Gemeinschaftsdiagnose prognostiziert, dann hätte im nächsten Jahr eine Rentenkürzung gedroht. Denn nach der Rentenformel hängen die Rentensteigerungen eines Jahres u.a. von dem Anstieg der tatsächlich beitragspflichtigen Löhne und Gehälter im Vorjahr ab. An die Rentenhöhe ist wiederum der Hartz-IV Regelsatz gekoppelt. Mit einer neu geschaffenen Schutzklausel verhindert die Bundesregierung nun, dass die Renten in Krisenzeiten abgesenkt werden. Kurz vor einer Bundestagswahl kann das leicht als Wahlgeschenk missverstanden werden und diskreditiert das Rentensystem unnötigerweise.

Die Schutzklausel führt am Kern des Problems vorbei. Denn wesentlich mitverantwortlich für den prognostizierten Rückgang der Bruttolohn- und -gehaltssumme je Kopf in diesem Jahr ist – neben der schwachen Lohnentwicklung in der Rezession – der massive Anstieg der Kurzarbeit. Die Kurzarbeit ist eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme, welche dahingehend wirkt, dass eine Reduktion der Produktion sich verstärkt in einem Rückgang der durchschnittlich geleisteten Arbeitszeit der Beschäftigten niederschlägt, und nicht in Entlassungen. In dieser Hinsicht ist die Kurzarbeit ein sinnvolles und erfolgreiches Instrumentarium

zur Verringerung der Auswirkungen von Konjunkturkrisen.

Nebeneffekt dieser Arbeitszeitverkürzung durch die Kurzarbeit kann aber ein rechnerischer Rückgang der durchschnittlichen Bruttolöhne pro Kopf gegenüber dem Vorjahr sein. So werden die Monatslöhne der Kurzarbeiter entsprechend dem Arbeitsausfall teilweise drastisch gekürzt. Gleichzeitig erhalten die Beschäftigten Kurzarbeitergeld in Abhängigkeit von der Lohnkürzung und ihrer Familiensituation. Das kann für sich genommen zu einer Rentenkürzung führen. Läuft die Kurzarbeit aus – weil die Kurzarbeiter entlassen werden oder die Konjunktur wieder anzieht – tritt der Gegeneffekt ein; die Bruttolöhne pro Kopf steigen überdurchschnittlich an und die Renten müssten dann überdurchschnittlich steigen.

Letztlich muss man die Rentenformel nur gemäß ihrer ökonomischen Intention anwenden. Es war sicherlich nicht die Intention der Begründer der Rentenformel, dass Rentner von speziellen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erst durch Rentenkürzungen und anschließend durch verstärkte Rentenerhöhungen betroffen sein sollten und damit prozyklische Effekte auslösen. Ökonomisch wäre es daher sinnvoll, wenn der Effekt der Kurzarbeit auf die Bruttolohn- und -gehaltssumme je Kopf herausgerechnet würde, um diese nicht gerechtfertigten Schwankungen bei den Renten zu verhindern. Das würde auch stabilisierend auf die Konjunktur wirken.

Ein weiterer Schwachpunkt dürfte – angesichts der gegenwärtig starken Krise – in der ungenügenden Höhe der Nachhaltigkeitsreserve liegen. Mit dieser sollen konjunkturelle Differenzen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite der Rentenversicherung ausgeglichen werden. Damit das gelingt, muss die Schwankungsreserve vor Beginn einer Rezession eine solche Höhe aufweisen, dass auch eine starke und lang andauernde Krise gemeistert werden kann. Ansonsten ist eine Beitragssatzanhebung zwingend vorgeschrieben. Eine solche würde innerhalb einer Rezessionsphase ihrerseits noch krisenverlängernd wirken. In Zukunft sollte

5 Eine Konkurrenz der gesetzlichen Rentenversicherung zu den privaten Anbietern bei sog. Riesterprodukten – wie in Schweden praktiziert – hätte deren Gewinnspannen vermutlich reduziert und wurde nicht zugelassen.

daher dafür Sorge getragen werden, dass die Nachhaltigkeitsreserve ein höheres Durchschnittsniveau von mindestens 3 Monatsausgaben der Rentenversicherung erreicht.

Dann ließe sich auch die Verzögerung zwischen den konjunkturellen Veränderungen auf der Einnahmenseite der Rentenversicherung und den Reaktionen auf der Ausgabenseite noch erhöhen. Damit könnte eine bessere Konjunkturstabilisierung erreicht werden. Das gilt sowohl für die Berücksichtigung der Lohnzuwächse als auch für den Nachhaltigkeitsfaktor, der die Entwicklung des Verhältnisses von Rentnern zu Beitragszahlern mit einbezieht. Wenn während einer langen konjunkturellen Abschwungphase die Zahl der Beitragszahler zurückgeht, die Zahl der Rentner aber unverändert bleibt, dann führt der Nachhaltigkeitsfaktor noch in der Abschwungphase zu einer reduzierten Rentenanpassung und verstärkt somit den konjunkturellen Abschwung durch geringere Transfers an die privaten Haushalte. Letztlich ist auch die in der Rentenformel eingebaute Verzögerung zwischen Lohnerrhöhung und Rentenzuwachs von maximal eineinhalb Jahren zu kurz für starke und vor allem länger andauernde Abschwünge.

Man sollte jedoch nicht zu hohe Erwartungen an die Stabilisierungsfunktion der Rentenversicherung haben. Sie stellt nur einen Teil der gesamtstaatlichen automatischen Stabilisatoren dar. Zwar trägt sie in der derzeitigen Phase deutlich positiv zur Konjunkturentwicklung bei. Der Arbeitslosenversicherung kommt aber insgesamt eine stärkere Stabilisierungsfunktion zu.

3.2.2 Betriebliche und private Vorsorge

Festzuhalten ist, dass Deutschland trotz kräftiger staatlicher Förderung bzw. Begünstigung der kapitalgedeckten Zusatzvorsorge seit 2002 eine im europäischen Vergleich immer noch begrenzte Bedeutung der Alterssicherungskomponenten auf Kapitaldeckungsbasis aufweist. Dies ist zum einen auf die Fernwirkung verschiedener Krisen der ers-

ten Hälfte des 20. Jahrhunderts zurückzuführen.⁶ Die Katastrophenlage vieler Kapitaldeckungssysteme führte nach dem zweiten Weltkrieg zu einer Aufhebung der – seit der Gründung bestehenden – Kapitaldeckungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung und zum schrittweisen Übergang zu einem reinen Umlageverfahren. Zum anderen wurde mit der Rentenreform 1956/57 das Rentenniveau massiv angehoben, einerseits um die Schwäche der privaten Sicherungen zu kompensieren, andererseits als Mittel der politischen Loyalitätsbildung für die neue Republik im Systemwettbewerb. Die nun für „Normalerwerbsbiographien“ erreichbare Lebensstandardsicherung durch das Staatssystem reduzierte die Notwendigkeit, stärker auf den Ausbau der betrieblichen Altersversorgung sowie der Individualvorsorge zu setzen. Die betriebliche Altersversorgung blieb in Deutschland eine in aller Regel freiwillige Unternehmensleistung zum Zwecke der Personalbindung und Personalgewinnung in Großbetrieben. Sie expandierte in „guten“ und schrumpfte tendenziell in „schlechten“ Beschäftigungsphasen. Quasiobligatorische Zusatzsysteme entstanden mit allgemeinverbindlichen Tarifverträgen in der Bauwirtschaft sowie im Rahmen von Gleichstellungsbestrebungen der Nichtbeamten im öffentlichen Sektor. Die zusätzliche Individualvorsorge über Lebensversicherung/private Rentenversicherung entwickelte sich zu einem beliebten Instrument bei gut gestellten Einkommensbezieheren – faktisch mit deutlicher steuerlicher Begünstigung.

Seit den achtziger Jahren ist eine Rückzugstendenz aus der klassischen arbeitgeberfinanzierten betrieblichen Altersversorgung (BAV) zu verzeichnen. Dies erfolgte auf Grund des rechtlichen Schutzes der unverfallbaren Anwartschaften häufig durch den Ausschluss neu eingestellter Beschäftigter aus solchen Systemen. In den neuen Bundesländern war wegen des vorangehenden Systemwechsels die Bedeutung der BAV sowieso gering.⁷ Mit der „Riesterreform“ wurde dann ab 2002 auf eine energische Stärkung der betrieb-

6 Vermögensverluste durch Kriege und Vertreibung, durch (Hyper-) Inflationen/Währungsreformen, Missbrauch von Alterssicherungsanlagen als Element der Rüstungs- und Kriegsfinanzierung ab 1938 (Döring 1997).

7 Die dort bestehende – nicht kapitalgedeckte – FZR ging ab 1990 zusammen mit dem Rentenzweig der DDR-Sozialversicherung in der GRV auf.

lichen wie der Individualvorsorge gesetzt, nun allerdings in einer vorrangig eigenfinanzierten Form, bei der der Staat über Zuschüsse bzw. steuerliche und Beitragsfreistellung der eingebrachten Lohnbestandteile den Ausbau fördert. Trotz massiver Werbeanstrengungen des Staates wie der Anbieter und einer Vielzahl von Tarifverträgen für die Entgeltumwandlung dürfen die Wirkungen auf die Vermögensvolumina und die Leistungsstärke nicht überschätzt werden. Es gibt in Deutschland keine annähernd flächendeckende Beteiligung der Betriebe bzw. der Beschäftigten, die viele europäische Länder mit verpflichtenden Regeln sicherstellen. Es gibt zudem Hemmnisse für die Beteiligung infolge der eher dürftigen Lohndynamik der letzten Jahre und der nicht vorgesehenen – in vielen europäischen Nachbarländern üblichen – Arbeitgeberbeteiligung bei betrieblichen Systemen. Zudem gibt es keine angemessenen Mindeststandards und wenig effektive Maßnahmen zur Sicherung niedriger Verwaltungskosten.

Mit den vergleichsweise geringen Vermögensvolumina (vgl. Tabelle 1) korrespondiert die Tatsache, dass der durchschnittliche Anteil aller kapitalgedeckten Zusatzsysteme am Renteneinkommen von Beschäftigten im Ruhestand nur bei 1/5 liegt und der Anteil der umlagefinanzierten GRV mit rd. 4/5 deutlich dominiert. Diese Größenordnungen müssen bei der Betrachtung von Krisenrückwirkungen auf die soziale Sicherheit im Alter im Auge behalten werden. Die genannten Anteile werden sich durch die Summierung verschiedener Reduktionsschritte in der GRV (Riestertreppe, Nachhaltigkeitsfaktor, Eingriffe bei Bildungszeiten und Arbeitslosigkeit) sowie infolge des geförderten Vorsorgesparens langsam verschieben. Allerdings wird sich die Verschiebung auf mittlere Sicht sehr in Grenzen halten.

Handfeste aktuelle Informationen über die Effekte der Krise auf die Vermögenswerte betrieblicher Systeme sind in der Breite noch nicht verfügbar. Zu bedenken ist, dass es sich um eine Vielzahl von selbstständigen Institutionen handelt,⁸

Tabelle 1:

Vermögensvolumina betrieblicher Altersversorgungseinrichtungen im Vergleich ausgewählter europäischer Länder (2006)

Land	Verpflichtungsgrad BAV	Vermögen in % BIP
D	F	4*)
NL	(O)	130
GB	OW	77
F	O	1**)
CH	O	122

F = freiwillig

O = Obligatorium

(O) = Quasiobligatorium (allgemeinverbindliche Tarifverträge)

OW = Obligatorium mit Wahlmöglichkeit

*) = Die Anlagevermögen der Lebensversicherungen betragen ein Mehrfaches davon

***) = In Frankreich werden die Zusatzsysteme der Privatwirtschaft der zweiten Säule umlagefinanziert

Quelle: (Döring 2009 (i. Vorb.))

8 Allein dem Pensions-Sicherungs-Verein sind mehr als 73.000 Arbeitgeber angeschlossen.

die unterschiedlichen Rechtsformen unterliegen und (im Rahmen gesetzlicher Vorgaben) einer eigenen Anlagestrategie folgen. Deswegen müssen sich die Aussagen hier auf übergreifende Aspekte beziehen. Gemeinsam ist den gesetzlichen und aufsichtsrechtlichen Regelungen der Betriebsrentensysteme in Deutschland, dass sie eine stark risikoeingrenzende sicherheitsorientierte Strategie vorgeben (Döring 2009). Dies gilt für die strikte Trennung der Deckungsmittel von Unternehmen. Einschränkungen gelten hier allerdings für die Direktzusage, bei der die Trennung vom Unternehmensschicksal nicht immer sichergestellt ist, und den Pensionsfonds deutschen Rechts, bei dem riskantere Strategien prinzipiell zulässig sind. Diese sicherheitsorientierte Strategie entspricht der Tendenz in vielen europäischen Wohlfahrtsstaaten (OECD et al. 2008). Dies führt dazu, dass Betriebsrentensysteme zumeist in hohem Maße Staatsfinanzierer sind, dagegen Aktien und andere riskantere Anlagesparten eine minoritäre Rolle spielen.

Vor diesem Hintergrund sind die Rückschlagswirkungen der Finanzkrise auf die Anlagevermögen geringer als es der populäre Blick auf Aktienkurse bzw. Erfahrungen mit bestimmten Derivaten nahe legen. Wertverluste und Ertragseinbußen bei einer nicht ausschließlich auf Staatsanleihen setzenden Strategie sind dennoch wahrscheinlich. Der Rückblick auf die Vermögensentwicklung betrieblicher Altersversorgungssysteme verschiedener europäischer Länder im Zuge der vorangegangenen Finanzkrise um das Jahr 2001 zeigt ein differenziertes Bild. Bei mehreren Ländersystemen zeigen sich nur relativ geringfügige Veränderungen, für einige jedoch auch deutliche Einbrüche, die 2000–2002 bis zu etwa einem Fünftel des Anlagevermögens reichen (Döring 2009 (i. Vorb.)). Von diesen direkten Wertverlusten sind die Ertragsminderungen zu unterscheiden, die sich im Verlauf der Krise ergeben, so unter Umständen durch sinkende Zinsniveaus.

Die zweite Rückwirkungsebene von Krisen auf kapitalgedeckte Systeme läuft über die wirtschaftliche Entwicklung (Döring 2009). Ganz allgemein verringert eine sich verschlechternde Arbeitsmarktlage die Anreize für Unternehmen, betriebliche Versorgungslösungen zur Personalge-

winnung und -bindung einzusetzen. Im speziellen gibt es negative Entwicklungen bei Unternehmen, die über Probleme der Kreditfinanzierung, durch Auftragseinbrüche und/oder Preisverfall bei den Erzeugnissen in Schwierigkeiten kommen. Bei Unternehmenszusammenbrüchen verfügen im Regelfall Pensionskassen und Direktversicherungen, beides „lebensversicherungsartige“ Formen der Alterssicherung, über eine vom Unternehmensschicksal getrennte Deckungsgrundlage. Klassische deutsche Direktzusagen und Unterstützungskassen haben diese separate Deckung nicht zwingend. Pensionsfonds können wiederum „riskanter“ ausgerichtet sein. Die dahinter stehenden Unternehmen sind deshalb bei diesen Rechtsformen verpflichtet, Mitglied im Pensions-Sicherungs-Verein (PSV) zu werden, der garantierte Anwartschaften absichert. Anwartschaften, die noch unterhalb der Garantie (Unverfallbarkeit) liegen, sind nicht abgesichert. Dies gilt für unter 30jährige Beschäftigte und wenn Zusagen weniger als fünf Jahre zurückliegen. Bei den Pensionskassen und den Direktversicherungen ist ein eigenes Deckungskapital vorhanden. Treten dennoch Probleme, z. B. infolge von Wertverlusten beim Deckungskapital auf, so sind die meisten Pensionskassen sowie die Direktversicherungen Mitglied der Protektor-Lebensversicherungs-AG, einer Pflichtabsicherung der Lebensversicherungen. Der PSV musste 2008 nach eigenen Angaben bereits bei 454 Insolvenzen von Mitgliedsunternehmen mit ca. 592 Mio. Euro für ausgefallene Betriebsrenten einspringen. Er haftet im Schadensfall für bis zu 277 Mrd. Euro. Alle diese Feststellungen beziehen sich auf die Gefahr eines Totalverlusts von Ansprüchen. Sie betreffen nicht den Aspekt der langfristigen Ertragsentwicklung der Anlagevermögen.

Entscheidende konjunkturstabilisierende Effekte lassen sich für die kapitalgedeckte Zusatzsicherung nicht feststellen. Eher besteht ein gegenläufiger Effekt. Vermögensverluste führen oft schnell zu einer unzureichenden Deckung der Anwartschaften, so gegenwärtig bei den vier größten Pensionsfonds der Niederlande sowie bei einigen Schweizer Einrichtungen (Europavertretung der Deutschen Sozialversicherung 2009). Den Vorschriften entsprechend, müssten dann oft die

Beiträge erhöht werden, was in Krisenzeiten eher kontraproduktiv wäre. Wohl oder übel muss dann die Politik längere „Erholungsphasen“ der Anlage zugestehen oder andere Korrekturen vorsehen (z. B. die Veränderung „technischer“ Zinssätze). Ähnliche Auftriebstendenzen gibt es bei den Beiträgen zu den „Rückfallversicherungen“, so gegenwärtig beim PSV.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die negativen Rückwirkungen der Finanzkrise auf die Gesamalterssicherung im Großen und Ganzen begrenzt sind:

- Wegen des immer noch starken Kerns der umlagefinanzierten GRV in der deutschen Alterssicherung, der grob 4/5 der heutigen Rentenzahlungen an Ältere leistet. Dieser Anteil wird auf mittlere Sicht kaum sinken.
- Wegen der gesetzlich vorgegebenen sicherheitsorientierten Anlagestrategie bei fast allen Formen der BAV, die Rückschlagsgefahren beim Wert des Anlagevermögens mindert.
- Wegen der für unverfallbare Anwartschaften von Pensionsfonds, Direktzusagen und Unterstützungskassen bestehenden Rückfallpositionen beim PSV bzw. für lebensversicherungsartige Lösungen bei Protector.

Die wirklich problematischen Seiten der BAV (und der privaten Zusatzvorsorge) stehen auf einem anderen Blatt: Sie reichen weit vor den Kriseneinbruch zurück. Sie betreffen die unzureichende Erfassung der Masse der Beschäftigten, den Akzent auf Großbetrieben und qualifizierten Beschäftigten und die großen Lücken bei kleineren Betrieben, ostdeutschen Beschäftigten und geringqualifizierten sowie ein unglückliches Verteilungsmuster mit einer extremen Spreizung der Leistungslevels unter den Begünstigten.

3.3 Kranken- und Pflegeversicherung

Wie die Arbeitslosen- und Rentenversicherung werden auch die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung im Umlageverfahren und überwiegend durch Beiträge auf Erwerbseinkommen finanziert. Die oben beschriebenen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt führen demnach zu einem Rückgang der Beitragseinnahmen auch in

diesen Sozialversicherungszweigen. Das entstehende Defizit hat der zuständige Schätzerkreis beim Bundesversicherungsamt im Mai 2009 auf rund 3 Mrd. Euro für das Jahr 2009 beziffert. Wenn es zu keiner entscheidenden Verbesserung der Einnahmesituation kommt, ist ein ähnlich hohes Defizit auch für das Jahr 2010 zu erwarten.

Vor der Einführung des zum 1. Januar 2009 implementierten Gesundheitsfonds hätten die einzelnen Krankenkassen diese Einnahmeausfälle bereits durch Beitragssatzsteigerungen kompensieren müssen. Der Gesundheitsfonds ist jedoch so konstruiert, dass nach dem Ausschöpfen von Rücklagen und Effizienzreserven nur Ausgabensteigerungen sofort für die Krankenkassen beitragswirksam werden. Für Einbrüche auf der Einnahmenseite hat der Gesetzgeber jedoch einen Puffer in Form eines Liquiditätsdarlehens durch den Bund vorgesehen, so dass die Erhebung von Zusatzbeiträgen wegen eines nicht erwarteten Rückgangs der beitragspflichtigen Einnahmen im Jahr 2009 vermieden werden kann. Ursprünglich war vorgesehen, dass die Krankenkassen dieses Darlehen im Jahr 2010 zurückzahlen müssen. Im Rahmen des Konjunkturpakets II (Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland) hat der Gesetzgeber die Rückzahlung auf das Jahr 2011 verschoben.

Auch wenn der Gesundheitsfonds wegen anderer Konstruktionsfehler eine Reihe von Defiziten hat (Greß et al. 2008), sorgt das Liquiditätsdarlehen des Bundes für eine Stabilisierung der Konjunktur. Kranken- und Pflegeversicherung haben ohnehin eine stark stabilisierende Funktion, weil Krankenversorgung und Pflege hoch personalintensiv und von dem Einbruch der Exportmärkte kaum tangiert sind. Die personalintensive Gesundheitswirtschaft wirkt damit antizyklisch und stabilisiert die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Unklar ist jedoch, wie die gesetzlichen Krankenkassen im Jahr 2011 das Liquiditätsdarlehen von dann voraussichtlich rund 6 Mrd. an den Bund zurückzahlen können sollen. Wenn der Bund das Darlehen nicht – wie von den Krankenkassen gefordert – spätestens Ende 2010 in einen nicht rückzahlbaren Zuschuss umwandelt, droht zu Beginn des Jahres 2011 entweder eine Beitrags-

satzerhöhung von etwa 0,6 Beitragssatzpunkten oder die flächendeckende Erhebung von Zusatzbeiträgen für die Versicherten. Damit werden die Krankenkassen und ihre Versicherten mit einer zeitlichen Verzögerung von zwei Jahren von den Folgen der Krise getroffen.

Zur weiteren Stabilisierung der Gesamtwirtschaft hat der Gesetzgeber im schon angesprochenen Konjunkturpaket II den Bundeszuschuss an den Gesundheitsfonds massiv erhöht. Statt – wie im GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz (GKV-WSG) von 2007 vorgesehen – 4 Mrd. Euro wird der Bund im Jahr 2009 den Betrag von 7,2 Mrd. Euro an den Gesundheitsfonds zahlen. Im Jahr 2010 steigt der Bundeszuschuss auf 11,8 Mrd. Euro – im Vergleich zu 7 Mrd. Euro wie im GKV-WSG vorgesehen. Im Gegenzug sinkt der einkommensabhängige Beitragssatz um 0,6 Beitragssatzpunkte. Dies entspricht genau der Anhebung des Beitragssatzes im Januar 2009, die vor allem durch steigende Ausgaben verursacht wurde. Im Jahr 2011 werden dann etwa acht Prozent der Ausgaben der GKV durch Steuerzahlungen finanziert.

Die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung wird wegen der erwerbszentrierten Finanzierung durch die Krise zumindest zeitverzögert getroffen. Gleichzeitig sorgt aber eine Reihe von Puffern (Liquiditätsdarlehen des Bundes für den Gesundheitsfonds, Bundeszuschuss für den Gesundheitsfonds, hohe Personalintensität in Krankenversorgung und Pflege) für eine Stabilisierung in der Krise. Völlig unklar sind derzeit die Auswirkungen der Finanzkrise auf die private Krankenversicherungswirtschaft. Die Regulierung der deutschen Lebens- und Krankenversicherungsindustrie ist im Vergleich zu den Banken vergleichsweise restriktiv. Von fallenden Aktienkursen und Totalausfällen bei Subprime-Produkten sind deutsche Lebens- und Krankenversicherer nach eigenen Angaben nur in geringem Ausmaß betroffen. Die Aktienquote lag im Jahre 2007 bei etwa 20 Prozent. Die Alterungsrückstellungen der deutschen Krankenversicherer konnten dem Vernehmen nach auch im Jahr 2008 noch mit Renditen von knapp vier Prozent verzinst werden – nach

knapp fünf Prozent im Jahr 2007. Das könnte sich jedoch schon im Jahr 2009 durch die drastisch fallenden Zinssätze bei Staats- und Unternehmensanleihen ändern. Noch dramatischer wären private Krankenversicherer bei Totalausfällen von Staats- und Unternehmensanleihen betroffen. Außerdem würden Ausfälle „systemrelevanter“ Banken und Versicherungen auch die privaten Krankenversicherer massiv treffen: Knapp ein Drittel der Alterungsrückstellungen waren im Jahr 2007 in Schuldscheinforderungen und Darlehen investiert.

Trotz der unklaren Auswirkungen der Finanzkrise auf die Alterungsrückstellungen in der privaten Krankenversicherung verfolgen sowohl die private Krankenversicherungsindustrie als auch ihr nahe stehende Wissenschaftler (Eekhoff, Rürup) und Parteien (FDP) Strategien zum Ausbau der Kapitaldeckung auch in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung. Alleine in der Krankenversicherung würde eine vollständige Umstellung auf Kapitaldeckung den Aufbau eines Kapitalstocks von etwa 800 Mrd. Euro erforderlich machen (Eekhoff et al. 2009). Der angebliche Vorteil von kapitalgedeckten Systemen in der Kranken- und vor allem in der Pflegeversicherung wird in der höheren Demographiefestigkeit gesehen. Die umlagefinanzierten Systeme sind anfällig, weil der Anteil der Rentner – die deutlich geringere Beiträge zahlen als die Erwerbstätigen – aufgrund der demographischen Entwicklungen in der Zukunft stetig steigen wird. Die derzeitige Krise macht jedoch die massiven Nachteile der Kapitaldeckung manifest. Zwar halten sich wohl die Verluste der in ihrem Anlageverhalten massiv regulierten privaten Krankenversicherer in Grenzen – im Gegensatz etwa zu den privaten US-amerikanischen Pensionsfonds. Allerdings würde erstens der Aufbau des oben angesprochenen Kapitalstocks den privaten Konsum weiter schwächen. Zweitens müssten für weitere 800 Mrd. Euro attraktive Anlagemöglichkeiten gesucht werden – mit den oben beschriebenen destabilisierenden Folgen für die Finanzmärkte und letztlich auch für die Realwirtschaft.

4. Mittelfristiger Reformbedarf

4.1 Arbeitslosenversicherung

Die Auswirkungen der Krise auf die Arbeitslosenversicherung sind direkt und unmittelbar, so dass sich die Folgen für die Finanzsituation bereits zeigen. Im Ergebnis könnten die konjunkturellen Probleme aufgrund der Unterfinanzierung durch einen zu niedrigen Beitragssatz sich zu einem strukturellen Finanzierungsproblem verfestigen, das im Rahmen der bestehenden Finanzarchitektur der Arbeitslosenversicherung kaum mehr zu lösen ist. Um dies zu vermeiden, ist zusätzlich zur stärkeren Beteiligung des Bundes ein nachhaltiger Beitragssatz unumgänglich; dieser sollte in einer derartigen Höhe festgesetzt werden, die es der Arbeitslosenversicherung erlaubt, in Zeiten günstiger Beitragseinnahmen eine Rücklage zu bilden, die in konjunkturellen Schwächephasen benötigt wird. Im Ergebnis kommt es so im konjunkturellen Verlauf zu einer wünschenswerten Glättung und Verstetigung des Beitragssatzes, ohne starke Pendelbewegungen nach oben oder unten. Zusätzlich zur Lösung der kurzfristigen Finanzierungsprobleme gilt es aber, Konzepte für eine mittelfristig wirkende strukturelle Reform der Arbeitslosenversicherung zu entwickeln und umzusetzen.

Hierbei dürfen allerdings keine falschen Erwartungen über die Möglichkeiten von Arbeitsmarktpolitik geweckt werden: Arbeitsmarktpolitik hat verschiedene Funktionen, deren wichtigste der Arbeitsmarktausgleich zwischen Arbeitsangebot und –nachfrage, die soziale Sicherung und die Förderung von Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt sind. Sie kann aber nicht die eigentlichen Arbeitsmarktprobleme lösen, da sie nicht dazu in der Lage ist, Arbeitsplätze zu schaffen. Hier sind in erster Linie die Wirtschafts-, die Haushalts-, die Geld- und Lohnpolitik gefordert,

das Volumen der Beschäftigung zu erhöhen. Die Arbeitsmarktpolitik kann dies nur unterstützen bzw. muss aktuell versuchen, die Krisenfolgen abzufedern. Gerade in Deutschland steht in der gegenwärtigen Krise die unzureichende Arbeitsnachfrage im Vordergrund – nicht mangelnde Arbeitsanreize.

Die Arbeitslosenversicherung trägt durch die soziale Sicherung von Personen, die kein ausreichendes Erwerbseinkommen erzielen können, auch dazu bei, die Binnennachfrage zu stützen. Sie hat somit eine anti-zyklische Funktion. Zudem ist es die Aufgabe der Arbeitslosenversicherung, das Verhältnis von Arbeitssuchenden und nicht besetzten Arbeitsplätzen möglichst in Übereinklang zu bringen, indem eine möglichst schnelle Vermittlung und transparente Darstellung der Stellen organisiert wird. Dabei können diese beiden Funktionen in einen Widerspruch geraten, wenn eine hohe Lohnersatzrate dazu führt, dass die Anreize für die Suche und Aufnahme einer neuen Beschäftigung zu gering ausfallen. Allerdings bewahrt ein hohes Sicherungsniveau Arbeitslose auch davor, zu schnell einen Arbeitsplatz anzunehmen, der ihren Qualifikationen nicht gerecht wird. Zudem dürfte es in der gegenwärtigen Krise vielen Arbeitslosen schwer fallen, überhaupt einen Arbeitsplatz zu finden. Daher sollte überlegt werden, die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld zumindest temporär um sechs Monate zu verlängern.

In der Diskussion zur Fortentwicklung der Arbeitslosenversicherung sind in den letzten Jahren Vorschläge entwickelt worden, deren Spannweite von schrittweisen Änderungen im geltenden Recht bis zu einer grundlegenden Neukonstruktion reicht. Dabei gehörten die Arbeitsmarktreformen der letzten Jahre zum ersteren Typus. Diese wurden durch die gesellschafts- und arbeits-

marktpolitische Vorstellung geleitet, den Druck auf Arbeitslose zur Arbeitsaufnahme zu erhöhen.⁹ Gleichzeitig erhöhte sich durch die Zunahme und die gezielte Förderung atypischer Beschäftigungsformen (zur Begriffsabgrenzung siehe Destatis 2008) der Druck auf die Arbeitnehmer zu erhöhter Konzessionsbereitschaft bei Entgelt und Arbeitsbedingungen. Für die Jahre 1997 bis 2007 stellt Destatis unter anderem fest, dass bei einem nahezu konstanten Arbeitsvolumen das Normalarbeitsverhältnis gegenüber der atypischen Beschäftigung an Bedeutung verloren hat. Ein Vergleich zwischen den Höhepunkten der letzten zwei Aufschwünge kommt zum selben Ergebnis. Dies legt nahe, dass neben strukturellen Veränderungen Normalarbeitsverhältnisse durch atypische Beschäftigung substituiert wurden. Durch diesen Prozess erhöhte sich das Beschäftigungsrisiko für die Arbeitnehmer. Letztlich sind diese darauf angewiesen, dass die Arbeitsnachfrage zunimmt. Sonst führen die Reformen nur zu einer Lohnsenkung und Reduzierung sozialer Standards.

In den vergangenen Jahren wurden zudem von verschiedenen Seiten immer wieder Vorschläge zu einer Reform der Arbeitslosenversicherung gemacht, die teilweise tiefgreifender und grundsätzlicher Natur waren. Am weitestgehenden sind hierbei sicherlich Vorschläge, die eine Aufgabe der Arbeitslosenversicherung als Sozialversicherung und stattdessen die privatwirtschaftliche Organisation der Arbeitslosenversicherung zum Ziel haben (Glismann/Schrader 2005). In solch einem Modell versichern sich die Arbeitnehmer freiwillig bei einer privaten Versicherung ihrer Wahl und zahlen eine einkommensunabhängige Versicherungsprämie, die das jeweilige individuelle Arbeitslosigkeitsrisiko und die Art

und den Umfang der gewünschten Leistungen widerspiegelt. Ob jedoch tatsächlich private Versicherungsmärkte in einem ausreichenden Ausmaß entstehen würden, ist allein schon aufgrund gewichtiger versicherungsimmanenter Gründe zweifelhaft (Sachverständigenrat 2003: 393). So sind Arbeitslosigkeitsrisiken in einem erheblichen Maß abhängig voneinander. Aufgrund des Zusammentreffens von konjunkturell bedingten Wirtschaftskrisen, Strukturwandel oder als Folge einer falschen Wirtschaftspolitik kann es zu kumulativen Unterbeschäftigungsphasen kommen, die versicherungsmathematisch kaum zu berechnen wären. Zudem bestehen in Bezug auf die individuellen Arbeitslosigkeitsrisiken erhebliche asymmetrische Informationen zu Lasten der potenziellen privaten Versicherungen, die das Funktionieren eines Marktes privater Arbeitslosenversicherungen zweifelhaft erscheinen lassen. Darüber hinaus gibt es aber noch weitere gravierende Argumente gegen eine privatwirtschaftlich organisierte Arbeitslosenversicherung wie zu erwartende unakzeptable soziale Härten, die Gefahr eines ineffizienten Matching und der zumindest teilweise Wegfall der Arbeitslosenversicherung als automatischer Stabilisator (Walwei 2009). Insgesamt sind somit privatwirtschaftlich organisierte Arbeitslosenversicherungen keine wirkliche Alternative zur derzeitigen sozialversicherungsrechtlichen Lösung. Es gibt keinen Bedarf für eine grundsätzliche Abkehr von der bestehenden Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland in diese Richtung. Sinnvoll erscheint es dagegen darüber nachzudenken, wie dem Aspekt der Prävention, der im jüngst gemachten Vorschlag einer Beschäftigungsversicherung/Arbeitsversicherung stark betont wird (Schmid 2008), größere Bedeutung zugemessen werden kann.

9 Zu nennen sind u.a. die Verpflichtung zur frühzeitigen Meldung im Falle der Arbeitslosigkeit, verbindliche Eingliederungs- und Zielvereinbarungen, die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds für ältere Versicherte und insbesondere die Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende, die mit verschärften Kriterien für eine zumutbare Beschäftigung und entsprechenden Sanktionen einhergeht.

4.2 Gesetzliche Rentenversicherung und betriebliche bzw. private Vorsorge

4.2.1 Gesetzliche Rentenversicherung

Vorab ist festzustellen, dass viele Voraussetzungen einer nachhaltigen Alterssicherungsstrategie nicht in der Rentenpolitik i. e. S. geschaffen werden, sondern eher in ihrem „Vorfeld“, also in der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, liegen. Zwei Beispiele seien genannt (Döring 2007): Der europäische Vergleich zeigt, dass jene Wohlfahrtsstaaten, die über längere Zeit besondere Anstrengungen in Bildung und Weiterbildung unternahmen, zumeist gute Beschäftigungsniveaus bei hoher Erwerbsbeteiligung erreichen konnten. Desgleichen hat offenbar auch ein energischer Ausbau des vorschulischen und schulischen Betreuungssystems in Verbindung mit einer Strategie, Männern und Frauen vergleichbare Karrierechancen zu eröffnen, nicht nur zu einer höheren Erwerbsbeteiligung, sondern auch zu einer ausgeglicheneren demographischen Entwicklung beigetragen. Beides trägt zu einer größeren Nachhaltigkeit der Rentenversicherung bei. Dennoch bleiben wichtige Aufgaben der Ausgestaltung des Systems selbst.

Die gegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise unterstreicht vor allem die Notwendigkeit einer starken umlagefinanzierten Säule als Kern des Gesamtersicherungssystems. Das Umlageverfahren trägt nicht das Risiko von direkten Anlageverlusten infolge massiver Einbrüche in verschiedenen Segmenten des Finanzmarktes. Es wird allerdings ebenfalls tangiert, sobald die Finanzkrise auf die Realwirtschaft übergreift und wesentliche einnahmerelevante Faktoren (Beschäftigtenzahl, Lohndynamik) unter Druck geraten sowie u.U. die Verrentungstendenz zunimmt. Dennoch muss festgestellt werden, dass nur umlagefinanzierte Pflichtsysteme die Chance bieten, konjunkturstabilisierende Mechanismen sowie gezielte sozialpolitische Ausgleichsmaßnahmen vorzusehen. Jedoch braucht die gesetzliche Rentenversicherung Reformen, die ein Mehr an Verbindlichkeit und Stabilität schaffen. Dazu gehört die Rückkehr zu einem expliziten Siche-

rungsziel, nachdem dieses im Zuge der Riesterreform 2002 von einer eher beitragsorientierten Ausrichtung abgelöst worden ist. Ein künftiges Sicherungsziel wird mit Blick auf die Altersstrukturverschiebungen vermutlich niedriger liegen als es die GRV bis in die siebziger Jahre definierte. Es müsste auch eine Abkehr von dem zunehmend manipulativen Umgang mit der Rentenanpassung beinhalten.

Eine größere Verbindlichkeit der Rentenpolitik ist jedoch auch auf stabilisierende Maßnahmen für das System GRV angewiesen. Hohe Stabilität und Leistungskraft kann sie nur erreichen, wenn ihre Finanzierung in der nötigen Breite im wirtschaftlichen Leistungsprozess verankert ist. Die Versicherungspflichtregelung setzt – historisch erklärbar – an einer bestimmten Definition der abhängigen Beschäftigung (plus einiger selbstständiger Berufsgruppen) an. Dem in modernen Ökonomien jedoch charakteristischen Differenzierungsprozess, bei dem die Grenzlinie zwischen abhängiger Beschäftigung und selbstständiger Tätigkeit zunehmend verschwimmt und selbstständige Erwerbsformen stark zunehmen, trägt die heutige Abgrenzung der Versicherungspflicht nicht ausreichend Rechnung (Sachverständigenrat 2008). Es gibt einen deutlichen Umwandlungsprozess klassischer Arbeitnehmerbeschäftigung in selbstständige Beschäftigungsformen, nicht zuletzt infolge von Anreizen für Auftraggeber, selbstständige Beschäftigung als kostengünstigere Alternative im Vergleich zur abhängigen Beschäftigung zu bevorzugen. Für die betroffenen Selbstständigen gab es infolge der fehlenden Versicherungspflicht eine spürbare „Verführung zur Nichtabsicherung“, die später die soziale Grundversicherung treffen dürfte. Eine massive Ausweitung erfuhr auch die geringfügige Beschäftigung, die nur eingeschränkt versicherungspflichtig ist.

Solche Prozesse wären unproblematisch für die GRV, wenn es sich um zeitweilige Verschiebungen handelt. Sie werden jedoch zu einer Bedrohung der finanziellen Stabilität und der sozialen Sicherung, wenn langfristige Verschiebungen hin zu nicht versicherungspflichtigen Erwerbsformen stattfinden. Eben dies ist heute der Fall. Dies stellt eine Umkehr der Trends im 20. Jahr-

hundert dar, als die wachsenden Arbeitnehmerquoten das System GRV begünstigten und seine Leistungskraft erhöhten. Die heutigen Verschiebungen sind mit einer wachsenden Zahl „gemischter“ Erwerbsformen und Sprungprozessionen zwischen abhängiger und selbstständiger Tätigkeit verbunden, die beide von der GRV weder auf der Leistungs- noch der Beitragsseite angemessen einbezogen werden. Interessanterweise verfügen viele europäische Wohlfahrtsstaaten mit einer auffällig günstigen Beschäftigungsentwicklung in den letzten Jahren über eine Ausrichtung der sozialen Sicherungssysteme, die alle Erwerbsformen gleichbehandelt und in die Kernsysteme einbezieht. Neben Aspekten der sozialen Sicherheit und der Systemfinanzierung liegt der Vorzug einer solchen Lösung auch in der Herstellung einer höheren Anpassungsfähigkeit des Erwerbssystems an wirtschaftliche Veränderungen, da hier Informations- und Beratungskosten bei Wechseln zwischen Erwerbsformen entfallen (Sachverständigenrat 2008, Windhövel 2008).

4.2.2 Betriebliche und private Vorsorge

Der Trend zur Vermehrung „echter“ und „unechter“ Formen von Selbstständigkeit schränkt die Spielräume der klassischen (*arbeitgeberfinanzierten betrieblichen Altersversorgung*) weiter ein. Als im Grundsatz freiwilliger Unternehmensleistung mit Blick auf Personalgewinnung und -bindung ist sie tendenziell mit steigenden Beschäftigungsständen ausgeweitet worden, während in längeren Unterbeschäftigungsphasen eher Einschränkungen zu verzeichnen waren. Das Verteilungsmuster zeigt, dass typischerweise Kernbeschäftigte in westdeutschen Großbetrieben von der arbeitgeberfinanzierten BAV profitieren. Insgesamt ist eine Minderheit der Beschäftigten in diese klassischen Betriebsrentensysteme einbezogen. Damit unterscheidet sich Deutschland deutlich von mehreren Nachbarländern (Niederlande, Frankreich, Schweiz), in denen die zweite Säule durch allgemeinverbindliche Tarifverträge oder gesetzliche Regelung faktisch verpflichtend ist. Diese Wohlfahrtsstaaten erreichen deshalb heute im Rahmen der verpflichtenden Komponenten

insgesamt deutlich höhere Absicherungsniveaus als im deutschen Fall (OECD 2009a). Die verbreitete Heranziehung der Arbeitgeber in der (Mit)Finanzierung der zweiten Säule wird dort häufig durch eine geringere Belastung bei den Arbeitskosten im Rahmen der ersten Säule kompensiert, indem dort Beiträge stärker universell erhoben werden (auf alle Erwerbseinkommen, z.T. auch auf Vermögenseinkommen) oder auch stärkere steuerliche Finanzierungskomponenten eingesetzt werden.

Die mit der Riesterreform 2002 in Gang gesetzte *Förderung der kapitalgedeckten Zusatzvorsorge* hat trotz mancher Nachkorrekturen immer noch mehrere problematische Aspekte:

- Obwohl sie die allgemeine schrittweise Absenkung des Rentenniveaus kompensieren soll, ist mit den heutigen Mechanismen nicht erkennbar, wie sie in absehbarer Zeit alle Versicherten der ersten Säule erreichen soll. Problematisch erscheint auch, dass die Zusatzvorsorge zwar auf die Alterssparte zielt, aber das zweite Schlüsselrisiko aller Erwerbstätigen, das Invaliditätsrisiko, nicht verbindlich abdeckt. Auch dessen Absicherungsgrad ist mit den Veränderungen des Rentenrechts in der Riesterphase deutlich abgesenkt worden. Er bietet in der heutigen Form allein keine ausreichende Absicherung mehr, obwohl die private Berufsunfähigkeitsversicherung mehrere problematische Aspekte aufweist. Es gibt höhere Beitragsbelastungen bestimmter Berufsgruppen und älterer Beschäftigter, sowie gehäuft rechtliche Konflikte bei der Anerkennung von Ansprüchen. Hier sind Verbesserungen der Absicherung im Rentensystem nötig, mindestens aber eine verbindliche Einbeziehung in die Zusatzversicherung.
- Die Entgeltumwandlung, die durch Steuer- und Beitragsfreiheit begünstigt wird, ist mit Blick auf die Steuerprogression insbesondere für Beschäftigte mit überdurchschnittlichem Einkommen vorteilhaft. Sie hat jedoch problematische Rückwirkungen auf die gesamte Sozialversicherung. Je mehr Beschäftigte sich für sie entscheiden, desto stärker fallen die Beitragsausfälle für alle Sparten der Sozialversicherung aus. In der GRV selbst vergrößern sie

zusätzlich für die betroffenen Versicherten jene Lücke, die durch die allgemeine Rentenniveauabsenkung herbeigeführt wird. Diese Regelung schafft also teilweise das Problem, zu dessen Abhilfe sie getroffen worden ist.

- In der Riesterförderung ist eine auf den ersten Blick einleuchtende Begünstigung im unteren Einkommensbereich installiert worden. Allerdings werden die Betroffenen z. T. in der Vorsorge in Sparten gelenkt, die höhere Verwaltungs- und Steuerungskosten aufweisen als sie für große betriebliche oder Branchensysteme anfallen. Hier wäre es sinnvoller, die eingesetzten öffentlichen Mittel eher in die Stützung von Ansprüchen von Niedriglohnbeziehern im gesetzlichen System zu lenken. Infrage käme hier u. a. die Verlängerung der sog. „Rente nach dem Mindesteinkommen“, die derzeit für Beschäftigungsjahre mit niedrigem Lohn bis 1991 angewandt wird und seitdem ausläuft. Notwendig ist auch die Verbesserung der armseligen Absicherung von Langzeitarbeitslosen im Rentenrecht (Döring 2008).

Diese Gesichtspunkte gewinnen an Bedeutung angesichts der zunehmenden Spreizung bei den Erwerbseinkommen, die zu vermehrten Niedrig-einkommenslagen führt. Da dem deutschen Rentensystem ein ausreichendes Minimum garantierende Mechanismen weitgehend fehlen, erreichen auf Grund der zeit- und lohnproportional gestalteten Rentenformel Versicherte bei realistischen 40 Jahren Erwerbszeit mit Entgelten unter $\frac{3}{4}$ des Durchschnittsentgelts der Versicherten künftig nicht mehr die Grundsicherungsschwelle (Döring 2006). Ihnen entsteht auch aus ihren geförderten Sparanstrengungen, wenn sie deutlich unter diesem Einkommenslevel liegen, in Folge der bei sozialhilfeartigen Leistungen systemnotwendigen Anrechnung der Rentenansprüche auf die Grundsicherungsleistung kein spürbarer Vorteil. Die soeben präsentierte vergleichende Studie der OECD (2009a) zeigt auf, dass die Rentenabsicherung für Niedrigverdiener in Deutschland inzwischen am unteren Rand der 30 OECD-Länder liegt.

Insgesamt sollte die kapitalgedeckte Zusatzvorsorge als Beimischung des Gesamtsystems der Alterssicherung betrachtet werden, das auf einer

starken Kernsicherung durch das umlagefinanzierte Rentensystem aufbaut (Döring 2002). Problematisch ist jedoch die bisherige Struktur der Zusatzvorsorge, die mit einer Dominanz der Individualvorsorge (Lebensversicherung, private Rentenversicherung, Riesterrente) und einem Minderheitenanteil großer betrieblicher und Branchensysteme die „economies of scale“ zu wenig nutzt. Das beeinträchtigt die Effektivität der für die Zusatzvorsorge erbrachten Beiträge. Dies spricht für eine bessere öffentliche Aufklärung und u. U. auch für regulatorische Schritte, zumal auch der Sozialstaat an einer hohen Effektivität der Altersvorsorge allein schon mit Blick auf die Vermeidung künftiger Grundsicherungsleistungen interessiert sein muss.

4.3 Kranken- und Pflegeversicherung

Insbesondere in der gesetzlichen Krankenversicherung war schon der letzte Bundestagswahlkampf von zwei diametral divergierenden Konzepten der jetzigen Regierungsparteien geprägt. Die CDU hat die so genannte Gesundheitspauschale propagiert, um die Gesundheitskosten von den Arbeitskosten abzukoppeln. Die SPD ist dagegen für die Bürgerversicherung eingetreten, die durch den Ausbau der Bemessungsgrundlage sowie die Integration der privaten und gesetzlichen Krankenversicherung die Nachhaltigkeit der Finanzierung in der gesetzlichen Krankenversicherung auf eine solide Grundlage stellen sollte. Der im GKV-WSG beschlossene Gesundheitsfonds war letztlich ein politischer Kompromiss, der keines der oben angesprochenen Ziele erreicht hat (Greß et al. 2008).

Neben dem bereits oben angesprochenen Ausbau der Steuerfinanzierung gibt es mindestens die drei folgenden Optionen für die nachhaltigere Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung in der Zukunft. Neben der Gesundheitspauschale und der Bürgerversicherung – die jeweils in unterschiedlichen Varianten propagiert werden – wird vor allem der Ausbau der Kapitaldeckung auch in der Krankenversicherung propagiert (vgl. Abschnitt 3.3). Forderungen nach Leistungskürzungen bzw. nach einem Ausbau von

Selbstbeteiligungen – wie kürzlich vom Präsidenten der Bundesärztekammer propagiert – verkennen die selbst im Hinblick auf Steuerungswirkungen mehr als ambivalente Wirkung dieser Maßnahmen und sollen hier nicht weiter diskutiert werden (Holst 2008).

Das insbesondere von der CDU propagierte Modell der Gesundheitspauschale sieht vor, die einkommensabhängige Beitragsfinanzierung in der gesetzlichen Krankenversicherung durch eine von der Höhe des Einkommens unabhängige Finanzierung zu ersetzen. Die so genannte Gesundheitspauschale wäre für alle Versicherte einer Krankenkasse gleich hoch. Versicherte mit einem niedrigen Einkommen würden einen aus Steuermitteln finanzierten Zuschuss erhalten. Der Vorteil dieses Modells wird vor allem darin gesehen, dass steigende Gesundheitsausgaben nicht mehr zwingend zu steigenden Arbeitskosten führen müssten. Darüber hinaus könnte die Umverteilung im Steuersystem zielgerichteter durchgeführt werden als im Krankenversicherungssystem. Problematisch an dem Modell sind die ungeklärte Gegenfinanzierung des steuerfinanzierten Zuschusses und vor allem die Umverteilungseffekte zu Lasten mittlerer und zu Gunsten höherer Einkommen. Das Modell wird von der CDU – die CSU hatte es schon im letzten Bundestagswahlkampf nicht unterstützt – nicht mehr offensiv propagiert. Auch im gemeinsamen Bundestagswahlprogramm von CDU und CSU wird die Forderung nach einer Kopfpauschale nicht mehr erwähnt. Es ist eher damit zu rechnen, dass die Unionsparteien bei einem Wahlsieg vor allem einen Ausbau des Finanzierungsanteils der „kleinen Pauschale“ – des Zusatzbeitrags – anstreben werden. Dies würde zu einer Entlastung der Lohnnebenkosten führen, aber gleichzeitig die Versicherten einseitig belasten.

Auch SPD und Grüne propagieren das Modell der Bürgerversicherung nicht mehr so offensiv wie noch im Bundestagswahlkampf 2005. Die Bürgerversicherung enthält jedoch zwei Komponenten, die für eine nachhaltige Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung zentral sind. Dabei handelt es sich erstens um eine Erweiterung der Bemessungsgrundlage für die einkommensabhängigen Beiträge und zweitens um die

Integration von gesetzlicher und privater Krankenversicherung. Eine Erweiterung der Bemessungsgrundlage betrifft zum einen die Verbeitragung auch von Kapitaleinkommen – vor allem aber eine Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze. Letzteres wird im erforderlichen Umfang aber erst möglich sein, wenn die Integration von privater und gesetzlicher Krankenversicherung erfolgt ist (Greß 2009). Andernfalls würde eine Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze zu weiteren – die Finanzierungsgrundlage der gesetzlichen Krankenversicherung schwächenden – Abwanderungsbewegungen in die private Krankenversicherung führen. Eine parallele Erhöhung der Versicherungspflichtgrenze könnte diese Abwanderungsbewegungen in einem dualen System von GKV und PKV zumindest für die abhängig Beschäftigten verhindern.

4.4 Ausbau der Steuerfinanzierung

Den Sozialversicherungen war in der Vergangenheit von der Politik eine Vielzahl von Leistungen auferlegt worden, für die eine Steuerfinanzierung systemgerecht gewesen wäre. Diese Fehlfinanzierung trieb die Beitragssätze hoch, erhöhte die Lohnkosten der Arbeitgeber und reduzierte die Nettoeinkommen der Arbeitnehmer. In der Folge gerieten auch die Löhne unter Druck, weil die Arbeitgeber versuchten, Beitragssatzanhebungen in geringeren Effektivlohnsteigerungen weiterzuwälzen. Sachgerechter wäre es, solche Leistungen nicht durch Beiträge, sondern durch Steuern zu finanzieren und damit die Finanzierung auf eine breitere Basis zu stellen. Durch eine solche Verlagerung der Finanzierung dieser Leistungen von der Beitrags- auf die Steuerebene kann eine höhere Verteilungsgerechtigkeit gewährleistet werden. Gesellschaftspolitisch notwendige Leistungen sollten nicht nur von den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, sondern vom Kreis der gesamten Steuerzahler finanziert werden. Eine stärkere Beitragsäquivalenz zukünftiger Leistungen dürfte auch die Bereitschaft der jüngeren Erwerbstätigen erhöhen, sich nicht der Sozialversicherungspflicht zu entziehen.

In Deutschland sind die Beiträge zur Sozialversicherung schrittweise gestiegen: von rund 20% in den fünfziger Jahren über 25% in den sechziger Jahren, um dann Mitte der siebziger Jahre die 30 Prozent-Schwelle zu erreichen. Bis Mitte der neunziger Jahre wurde dann die 40 Prozent-Schwelle überschritten. Derzeit liegt die Quote wieder unter 40%.

Die Summe aller gesellschaftlich notwendigen Leistungen in den verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung führte in einer weiten Fassung nach Abzug des Bundeszuschusses und der Defizitausgleichszahlungen zur Sozialversicherung zu einem Betrag zwischen 60 und 90 Mrd. Euro in den Jahren 2002/2003 (Sesselmeier 2005, Meinhardt/Zwiener 2005). Ein Ersatz von Beitragsdurch Steuerfinanzierung hätte im Ergebnis zur Folge, dass der Anteil der Steuern am nominalen Bruttosozialprodukt steigt und gleichzeitig der Anteil der Sozialabgaben sinkt. Diese Verschiebung von der Beitrags- zur Steuerbelastung entspricht nicht nur dem Prinzip einer gerechteren Abgabenstruktur, sondern es würden damit auch die Fehler bei der Finanzierung der Kosten der deutschen Einheit korrigiert. Aus europäischer Sicht würde sich so die Abgabenstruktur dem Durchschnitt europäischer Sozialstaatsfinanzierung annähern und wäre damit wettbewerbsneutraler.

Damit wird auch das Äquivalenzprinzip in der Sozialversicherung wieder gestärkt. Die Beitragsbelastung des Einzelnen sinkt, was die notwendige Akzeptanz vor dem Hintergrund in Zukunft steigender Alterslastquotienten erhöht. Eine stärkere Steuerfinanzierung der Ausgaben der Sozialversicherung bei gleichzeitiger Senkung der Sozialbeiträge weitet den Kreis derer aus, die sich an der Finanzierung gesellschaftlicher Leistungen zu beteiligen haben. Dies trifft vor allem Haushalte, die sich, weil sie nicht zum Kreis der Beitragszahler zählten, nun an der Finanzierung zu beteiligen haben. Die Bemessungsgrundlage des Steuersystems ist breiter als die Bemessungsgrundlage von Beiträgen in den Sozialversicherungssystemen. Das betrifft sowohl die Berücksichtigung von mehr Einkommensarten im Steuersystem als auch die Abwesenheit einer Beitrags-

bemessungsgrenze im Steuersystem. Ein höherer Anteil von Steuerfinanzierung würde damit leistungsfähigere höhere Einkommen stärker belasten als niedrige Einkommen und die Nachhaltigkeit der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme deutlich verbessern. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass der Personenkreis der Steuerzahler deutlich umfassender ist als der Personenkreis der Beitragszahler. Verteilungsrechnungen zeigen, dass Arbeitnehmerhaushalte durch eine Umfinanzierung keineswegs im Vergleich zu den anderen Haushaltstypen stärker belastet würden. Nicht zuletzt eröffnen Beitragsatzsenkungen einen Spielraum für höhere Lohnsteigerungen, ohne gleichzeitig die Arbeitskosten zu erhöhen.

Gesamtwirtschaftliche Berechnungen (vgl. Meinhardt/Zwiener 2005) zeigen, dass es gelingen kann, bei einer stärkeren Steuerfinanzierung in der Sozialversicherung nennenswerte Beschäftigungseffekte zu erzielen. Dieses Ergebnis basiert zum einen auf der erhöhten Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen, die sich durch die gesunkenen Arbeitskosten und die daraus resultierende reale Abwertung gegenüber ausländischen Konkurrenten ergibt. Dieser Impuls ist relativ stark, aber auch eher unsicher. Denn ob er dauerhaft zum Tragen kommt, hängt vor allem davon ab, dass es zu keinen ähnlichen Reaktionen bei ausländischen Anbietern kommt. Davon kann temporär zwar ausgegangen werden, auf Dauer ist das aber nicht gesichert. Eine dauerhaft höhere Binnennachfrage in Deutschland erhöht auch die Importe und reduziert damit die Gefahren eines „Lohnkostenwettlaufs“.

Um eine möglichst große Akzeptanz für eine solche Reform zu erhalten, sollten die Elemente der Steuererhöhung so gewählt werden, dass mit ihnen – in der Summe – möglichst geringe Preiseffekte, eine Entlastung der Arbeitnehmer und möglichst keine Gewinneinbußen bei den Unternehmen verbunden sind. Das spricht für eine Kombination von direkten und indirekten Steuern als Gegenfinanzierung für die Beitragsatzreduzierung. Der Staat darf die Reform auch nicht zu einer Konsolidierung „missbrauchen“. Letzteres würde den wachstums- und beschäftigungs-

politischen Erfolg schmälern. Bei einer klug und ausgewogen gewählten Kombination von Mehrwertsteuererhöhung und Anhebungen der Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer oder als Ergänzung auch unter Einbeziehung der Vermögenssteuern lässt sich bei einer aufkommensneutralen und symmetrischen Senkung der Beitragsätze der Arbeitnehmer und Arbeitgeber das Beschäftigungsniveau dauerhaft anheben. Dabei handelt es sich weit überwiegend um Vollzeitbeschäftigte.

Eine vergleichsweise stärkere Reduzierung der Abgaben im unteren Lohnbereich als Alternative zur linearen Senkung verspricht zwar auf den ersten Blick vergleichsweise höhere Beschäftigungseffekte. Dabei würden jedoch einige gravierende Probleme auftreten: Bei einer Orientierung an den Bruttolöhnen würden dadurch besonders Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse gefördert. Würde man dagegen die Mini-Jobs nicht mehr subventionieren, dann könnten deutliche Mehreinnahmen entstehen, ohne das Erwerbsverhalten nennenswert zu beeinflussen (Blos et al. 2007; Bonin et al. 2007). Zudem könnte die

zuvor erfolgte Aufspaltung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung damit teilweise wieder rückgängig gemacht werden. Die Rückführung des Niedriglohnbereichs bleibt insofern eine der wesentlichen arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen der nächsten Jahre. Von der Einführung eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns als wichtiger Maßnahme würde dabei auch das Sozialversicherungssystem profitieren.

Unabhängig davon zeigt nicht zuletzt die Wirtschaftskrise, dass eine Finanzierung der Sozialversicherung, die zum überwiegenden Teil an den Einsatz des Faktors Arbeit gekoppelt ist, diesen in zunehmendem Maße überfordert. Reformen der Finanzierungsseite der Sozialversicherung sind außerdem deshalb nötig, weil angesichts der in Folge der demographischen Entwicklung absehbaren Ausgabensteigerungen in der Renten- und Krankenversicherung partielle Veränderungen kaum weiterhelfen werden. Vielmehr muss die Finanzierung der Sozialversicherungssysteme in der längeren Frist auf eine neue, breitere Grundlage gestellt werden.

5. Fazit und Empfehlungen

Der zu erwartende massive Rückgang des realen Bruttoinlandsprodukts als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise schlägt zunächst noch nicht mit voller Wucht auf die Beschäftigung durch. So reagiert der Arbeitsmarkt generell mit Verzögerung auf die wirtschaftliche Entwicklung – im Abschwung wie im Aufschwung. Zudem halten die Betriebe zumindest ihre Stammebelegschaften solange wie möglich. Das darin zum Ausdruck kommende Horten von Arbeitskräften in der Wirtschaftskrise wird zudem erheblich von Seiten der Arbeitsmarktpolitik erleichtert. Dennoch ist im Jahr 2010 eine jahresdurchschnittliche Zahl der Arbeitslosen von 4,5 Mio. zu erwarten.

Die Finanz- und Realmarktkrise hat – insbesondere vermittelt über den Arbeitsmarkt – gravierende Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland. Zur Vermeidung von zukünftigen Finanz- und Realmarktkrisen ist eine vorsichtige Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik in Deutschland zu fordern. Eine balancierte Entwicklung von Exporten und Binnennachfrage über die Stärkung des Konsums macht die deutsche Volkswirtschaft unabhängiger von internationalen Krisen. Die Stärkung des Lohnbildungsprozesses und damit der Binnennachfrage sollte vor allem über gesetzlich festgelegte Mindestlöhne und die Aufgabe der Subventionierung geringfügiger Beschäftigung erfolgen. Von einer Normalisierung der Lohnentwicklung und einer besseren Binnennachfrage profitieren letztendlich auch die sozialen Sicherungssysteme.

Die zu erwartende drastische Verschlechterung der Arbeitsmarktlage bis 2010 und die danach vermutlich nur zögerliche Erholung werden nicht spurlos an den Finanzen der *Arbeitslosenversicherung* vorübergehen. Bis zum Ende 2010 könnte sich bereits ein Defizit von 20 Mrd. Euro aufgebaut haben. Da es für die Finanzierungsprobleme der Arbeitslosenversicherung keine Idealösung gibt, erscheint eine Kombination verschie-

dener Elemente als der einzig praktikable Weg. So könnte ein Paket aus einer moderaten Anhebung des Beitragsatzes in Richtung eines über den Konjunkturzyklus nachhaltigen Niveaus, einer nicht rückzahlbaren Krisenhilfe und einer längerfristig noch stärkeren Steuerfinanzierung der gesamtgesellschaftlichen Aufgaben zur finanziellen Stabilisierung der Arbeitslosenversicherung beitragen.

Der massive Konjunkturunbruch trifft auch die gesetzliche *Rentenversicherung*. Allerdings ist das umlagefinanzierte Rentensystem so konstruiert, dass es für bestimmte Zeit auch noch konjunkturstabilisierend wirkt. Im Gegensatz dazu gehen von kapitalgedeckten Alterssicherungssystemen im Ausland in der gegenwärtigen Krise sofort starke konjunkturdestabilisierende Effekte aus. Länder wie Deutschland weisen dagegen höhere automatische Stabilisatoren auf und können so mit vergleichsweise geringeren finanzpolitischen Maßnahmen die Konjunktur stabilisieren. Ein Schwachpunkt liegt angesichts der gegenwärtig starken Krise in der geringen Höhe der Nachhaltigkeitsreserve. Diese Schwankungsreserve muss vor Beginn einer Rezession eine solche Höhe aufweisen, dass auch eine starke und lang andauernde Krise gemeistert werden kann. In Zukunft sollte daher dafür Sorge getragen werden, dass die Nachhaltigkeitsreserve ein höheres Durchschnittsniveau von mindestens 3 Monatsausgaben der Rentenversicherung erreicht.

Die gesetzliche *Kranken- und Pflegeversicherung* wird wegen der erwerbszentrierten Finanzierung durch die Krise ebenfalls verzögert getroffen. Gleichzeitig sorgen aber eine Reihe von Puffern (Liquiditätsdarlehen des Bundes für den Gesundheitsfonds, Bundeszuschuss für den Gesundheitsfonds, hohe Personalintensität in Krankenversorgung und Pflege) für eine Stabilisierung in der Krise. Die private Krankenversicherungsindustrie verfolgt dennoch Strategien zum Ausbau der Ka-

pitaldeckung auch in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung. Alleine in der Krankenversicherung würde eine vollständige Umstellung auf Kapitaldeckung den Aufbau eines Kapitalstocks von etwa 800 Mrd. Euro erforderlich machen. Die derzeitige Krise macht jedoch die massiven Nachteile der Kapitaldeckung manifest.

Die Systeme der sozialen Sicherung haben damit in der Krise eine wichtige Stabilisierungsfunktion. Am bedeutendsten in diesem Zusammenhang ist die Arbeitslosenversicherung. Sie fungiert als zentraler Stabilisator insbesondere durch Finanzierung von Arbeitslosen einerseits und von Kurzarbeit und dem damit verbundenen Erhalt sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung andererseits. Die Rentenversicherung stabilisiert den Konsum in der Krise, weil die Rentenzahlungen erst mit deutlicher Zeitverzögerung und abgeschwächt auf den wirtschaftlichen Einbruch reagieren. Die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung wirken schon alleine durch die Finanzierung personalintensiver und von der Krise wenig betroffenen Wirtschaftssektoren antizyklisch und damit stabilisierend.

Die sozialen Sicherungssysteme dämpfen damit die Auswirkungen der Krise. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass dieser Effekt nur vorübergehend anhalten wird. Die Stabilisatoren laufen ins Leere, wenn die Krise länger als ein bis zwei Jahre andauern sollte. Diese Limitation ergibt sich beispielsweise durch die zeitlich begrenzte Inanspruchnahme von Kurzarbeit oder das zeitlich befristete Liquiditätsdarlehen für den Gesundheitsfonds. Selbst wenn eine konjunkturelle Erholung Anfang des Jahres 2010 einsetzen sollte, wird der antizyklische Charakter der Finanzierungssysteme der sozialen Sicherung erhalten bleiben – nur dann in die andere Richtung. Es ist daher dringend geboten, schon jetzt Konzepte für eine nachhaltige Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme zu entwickeln.

Die *Arbeitslosenversicherung* kann und muss die Folgen von Wirtschafts- und Arbeitsmarktkrisen abfedern. Sie kann aber nicht die eigentlichen Arbeitsmarktprobleme lösen, weil sie per se keine Arbeitsplätze schaffen kann. Gerade in der gegenwärtigen Krise dürfte es vielen Arbeitslosen schwer fallen, überhaupt einen Arbeitsplatz zu

finden. Daher sollte überlegt werden, die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld zumindest temporär um sechs Monate zu verlängern. Außerdem sollte dem Aspekt der Prävention, der im jüngst gemachten Vorschlag einer Beschäftigungsversicherung stark betont wird, größere Bedeutung zugemessen werden.

Die gesetzliche *Rentenversicherung* kann eine hohe Stabilität und Leistungskraft nur erreichen, wenn ihre Finanzierung in der nötigen Breite im wirtschaftlichen Leistungsprozess verankert ist. Dem charakteristischen Differenzierungsprozess, bei dem die Grenzlinie zwischen abhängiger Beschäftigung und selbstständiger Tätigkeit zunehmend verschwimmt und selbstständige Erwerbsformen stark zunehmen, trägt die heutige Abgrenzung der Versicherungspflicht nicht ausreichend Rechnung. Für die betroffenen Selbstständigen gab es infolge der fehlenden Versicherungspflicht eine spürbare Verführung zur Nichtabsicherung, die später die soziale Grundsicherung treffen dürfte. Eine massive Aufwertung erfuhr auch die geringfügige Beschäftigung, die nur eingeschränkt versicherungspflichtig ist. Interessanterweise verfügen viele europäische Wohlfahrtsstaaten mit einer auffällig günstigen Beschäftigungsentwicklung in den letzten Jahren über eine Ausrichtung der sozialen Sicherungssysteme, die alle Erwerbsformen gleichbehandelt und in die Kernsysteme einbezieht. Neben Aspekten der sozialen Sicherheit und der Systemfinanzierung liegt der Vorzug einer solchen Lösung auch in der Herstellung einer höheren Anpassungsfähigkeit des Erwerbssystems an wirtschaftliche Veränderungen.

Für die nachhaltige Finanzierung der gesetzlichen *Kranken- und Pflegeversicherung* sind zwei Komponenten zentral. Dabei handelt es sich erstens um eine Erweiterung der Bemessungsgrundlage für die einkommensabhängigen Beiträge und zweitens um die Integration von gesetzlicher und privater Kranken- bzw. Pflegeversicherung. Die Erweiterung der Bemessungsgrundlage betrifft zum einen die Verbeitragung auch von Kapitaleinkommen – vor allem aber eine Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze. Letzteres wird im erforderlichen Umfang aber erst möglich sein, wenn die Integration von privater und gesetzlicher Krankenversicherung erfolgt ist. Eine parallele Erhö-

hung der Versicherungspflichtgrenze könnte diese Abwanderungsbewegungen in einem dualen System von GKV und PKV zumindest für die abhängig Beschäftigten verhindern.

Auch eine stärkere Steuerfinanzierung der Ausgaben der Sozialversicherung bei gleichzeitiger Senkung der Sozialbeiträge weitet den Kreis derer aus, die sich an der Finanzierung gesellschaftlicher Leistungen zu beteiligen haben. Ein höherer Anteil von Steuerfinanzierung würde damit leistungsfähigere höhere Einkommen stärker belasten als niedrige Einkommen und die Nachhaltigkeit der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme deutlich verbessern. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass der Personenkreis der Steuerzahler deutlich umfassender ist als der Personenkreis der Beitragszahler. Verteilungsrech-

nungen zeigen, dass sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmerhaushalte durch eine Umfinanzierung keineswegs im Vergleich zu den anderen Haushaltstypen stärker belastet würden. Nicht zuletzt eröffnen Beitragssatzsenkungen einen Spielraum für höhere Lohnsteigerungen, ohne gleichzeitig die Arbeitskosten zu erhöhen. Bei einer klug und ausgewogen gewählten Kombination von Mehrwertsteuererhöhung und Anhebungen der Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer oder als Ergänzung auch unter Einbeziehung der Vermögenssteuern lässt sich bei einer aufkommensneutralen und symmetrischen Senkung der Beitragssätze der Arbeitnehmer und Arbeitgeber das Beschäftigungsniveau dauerhaft anheben.

6. Literatur

- Bach, H.-U./H. Gartner/M. Hummel/S. Klinger/T. Rothe/E. Spitznagel/G. Zika (2009a). Zwischenbericht zur IAB-Arbeitsmarktprojektion 2009 und 2010. Nürnberg, IAB.
- Bach, H.-U./H. Gartner/M. Hummel/S. Klinger/T. Rothe/E. Spitznagel/G. Zika (2009b). Projektion 2009: Arbeitsmarkt im Sog der Rezession. Nürnberg, IAB-Kurzbericht 06.
- Bassanini, A./R. Duval (2006). Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the role of policies and institutions. Paris, OECD Economics Department Working Paper 486.
- Blos, K./M. Feil/H. Rudolph/U. Walwei/J. Wiemers (2007). Konzepte für die Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich. Nürnberg, Kurzexertise im Auftrag des BMAS.
- Bofinger, P./M. Dietz/S. Genders/U. Walwei (2006). Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: Ein Konzept für Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich, Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (SMWA).
- Bonin, H./C. Dreger/E. Klär/U. Rinne/H. Schneider/J. Slacalek/F. Zinsmeister (2007). Untersuchung der beschäftigungspolitischen Auswirkungen des Konzepts von Prof. Bofinger und Dr. Walwei zur Neuordnung des Niedriglohnbereichs aus der Studie „Vorrang für das reguläre Beschäftigungsverhältnis. Ein Konzept für Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich“. Bonn, Bericht für das Bundesministerium für Finanzen.
- Börsch-Supan, A. (2002). Nach der Reform ist vor der Reform: Weitere Schritte für eine nachhaltige Reform der Altersvorsorge in Deutschland, MEA Discussion Paper Series 15-02.
- Destatis (2008). Atypische Beschäftigung auf dem deutschen Arbeitsmarkt, Begleitmaterial zum Pressegespräch am 9. September 2008 in Frankfurt am Main.
- Döring, D. (1997). Soziale Sicherheit im Alter? Rentenversicherung auf dem Prüfstand, Berlin, Aufbau-Taschenbuch-Verlag.
- (2002). Die Zukunft der Alterssicherung: europäische Strategien und der deutsche Weg. Frankfurt am Main, Suhrkamp.
 - (2006). „Alterssicherung – Rentenniveau in Deutschland nähert sich einer Basissicherung.“ Soziale Sicherheit(2).
 - (2007). Gerechtigkeitsprofile unterschiedlicher Sozialstaatsstrategien. Soziale Gerechtigkeit – eine Bestandsaufnahme. S. Empter, R. B. Vehrkamp. Gütersloh, Verlag Bertelsmann-Stiftung.
 - (2008). Wege zur armutfesten Alterssicherung. DRV 4/2008.
 - (2009). Ist die Rente krisensicher? Düsseldorf, Mitbestimmung 3/2009.
 - (2009 (i. Vorb.)). Zur Entwicklung der betrieblichen Zusatzsysteme in Europa-Studie im Auftrag der HBS. Düsseldorf.
- Eekhoff, J./V. Bünnagel/S. Kochskämper/K. Menzel (2009). Die Bürgerprivatversicherung: Nachhaltigkeit und Effizienz für das deutsche Gesundheitssystem. Köln, Otto-Wolff-Institut für Wirtschaftsordnung.

- Europavertretung der Deutschen Sozialversicherung (2009). „Kapitalgedeckte Altersvorsorge in Zeiten der Finanzkrise.“ Eureport 3.
- Glismann, H. H./K. Schrader (2005). Privatisierung der Arbeitslosenversicherung: Ein Konzept für Deutschland. Berlin, Heidelberg, New York, Springer-Verlag.
- Greß, S. (2009). Mit gleichen Rahmenbedingungen zu einem fairen Wettbewerb im Gesundheitssystem. Zur Notwendigkeit einer einheitlichen Wettbewerbsordnung auf dem deutschen Krankenversicherungsmarkt. WISO direkt – Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Greß, S./M. Manouguian/A. Walendzik/J. Wasem (2008). „Gesundheitsfonds und Finanzierungsreform im GKV-WSG.“ Gesundheit und Gesellschaft Wissenschaft 8(3): 16–23.
- Holst, J. (2008). Kostenbeteiligungen für Patienten – Reformansatz ohne Evidenz! Theoretische Betrachtungen und empirische Befunde aus Industrieländern. Berlin, WZB Discussion Paper SP 2008–305.
- Horn, G./C. Logeay/R. Zwiener (2008). Wer profitierte vom Aufschwung? Düsseldorf, IMK Report 27.
- IMK (2009). Von der Finanzkrise zur Wirtschaftskrise. Düsseldorf, IMK Report 38.
- Kaltenborn, B./S. Koch/U. Kress/U. Walwei/G. Zika (2003). Arbeitsmarkteffekte eines Freibetrags bei den Sozialabgaben. München, Hampp-Verlag.
- Layard, R./S. Nickell/R. Jackman (1991). Unemployment. Macroeconomic performance and the labour market. London, Oxford University Press.
- Meinhardt, V./K. Rietzler/R. Zwiener (2009). Konjunktur und Rentenversicherung – gegenseitige Abhängigkeiten und mögliche Veränderungen durch diskretionäre Maßnahmen, Forschungsbericht im Auftrag Deutsche Rentenversicherung Bund, Studies 3 – 2009 des IMK.
- Meinhardt, V./R. Zwiener (2005). Gesamtwirtschaftliche Wirkungen einer Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Sozialversicherung, Politikberatung kompakt 7.
- OECD (2009a). Pensions at a Glance. Paris, OECD.
- (2009b). Taxing Wages 2007/2008: 2008 Edition. Paris, OECD.
- OECD/ISSA/IOPS (2008). Complementary and Privat Pensions throughout the World. Paris, OECD.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2009). Im Sog der Weltrezession, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2009 der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose. Düsseldorf, IMK Report.
- Rothe, T. (2009). Arbeitsmarktentwicklung im Konjunkturverlauf. Nicht zuletzt eine Frage der Einstellungen. Nürnberg, IAB-Kurzbericht 13.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2003). Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren. Jahresgutachten 2003/2004. Wiesbaden, Statistisches Bundesamt.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) 2007: Das Erreichte nicht verspielen Wiesbaden. Jahresgutachten 2007/08. Wiesbaden Statistisches Bundesamt.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2008). Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken. Jahresgutachten 2008/2009. Wiesbaden, Statistisches Bundesamt.
- Schmid, G. (2008). Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung. Wege zu einer neuen Balance individueller Verantwortung und Solidarität durch eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik. Berlin, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung.

- Schulmeister, S./M. Schratzenstaller-Altzinger/O. Picek (2008). A General Financial Transaction Tax – Motives, Revenues, Feasibility and Effects, Wien, WIFO.
- Sesselmeier, W. (2005). Gesellschaftliche Leistungen in der Gesetzlichen Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung – Abgrenzung und Umfang – Landau.
- Spiegel online vom 26.4.2009. Ackermann prahlt mit Traumrendite.
- Walwei, U. (2009). Zur Ökonomie der Arbeitslosenversicherung, Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 27/2009, Seiten 27–33.
- Windhövel, K. (2008). Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung. Düsseldorf, Hans Böckler Stiftung.
- World Bank (1994). Averting the Old Age Crisis, Policies to Protect the Old and Promote Growth. New York, NY, Oxford University Press.

Die Autorin und Autoren

Prof. Dr. Diether Döring

Akademie der Arbeit, Universität Frankfurt

Prof. Dr. Stefan Greß

Fachbereich Pflege und Gesundheit, Hochschule Fulda

Dr. Camille Logeay

Lehrbeauftragte, Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin

Dr. Rudolf Zwiener

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der
Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Projekt Zukunft 2020

Deutschland 2020

Aus der Krise in eine soziale Zukunft

WISO Diskurs

Projekt Zukunft 2020

Szenarioanalyse zur Zukunft des sozialen

Deutschland

WISO Diskurs

Projekt Zukunft 2020

Zukunft 2020 – ein Modell für ein soziales

Deutschland

WISO Diskurs

Projekt Zukunft 2020

Eine soziale Zukunft für Deutschland – Strategische

Optionen für mehr Wohlstand für alle

WISO Diskurs

Wirtschaftspolitik

Soziale Polarisierung in Deutschland –

ein Mythos?

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

Krisenzeiten: Was Schulden vermögen und was

Vermögen schulden

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

Erste Priorität: Arbeitsplätze sichern!

Zu den Perspektiven der Beschäftigten in der

Metallindustrie

WISO direkt

Steuerpolitik

Mit mehr Transparenz zu einem gerechten

Steuersystem

WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand

Mittelstandsförderung auf dem Prüfstand –

Erfolgskriterien gesucht

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Verbrauchermacht im Internet

WISO Diskurs

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

Eckpfeiler einer zukünftigen nachhaltigen

Verkehrspolitik

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Finanzierungsalternativen im Gesundheitswesen

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Grundstruktur eines universellen

Alterssicherungssystems mit Mindestrente

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Mit gleichen Rahmenbedingungen zu einem

fairen Wettbewerb im Gesundheitssystem

WISO direkt

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

Politische Gestaltung des kommunalen

Übergangsmagements an der Passage

von der Schule in die Arbeitswelt

WISO Diskurs

Arbeitskreis Dienstleistungen

Mehr Gesundheit wagen! Gesundheits- und

Pflegedienste innovativ gestalten

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

Einwanderungsgesellschaft Deutschland: Wege

zu einer sozialen und gerechten Zukunft

WISO Diskurs

Frauen- und Geschlechterpolitik

Gender in der Pflege

Herausforderungen für die Politik

WISO Diskurs

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso