

## Auswirkungen der finanz- und realmarktwirtschaftlichen Entwicklung auf die sozialen Sicherungssysteme

Andreas Botsch<sup>1</sup>

### Auf einen Blick<sup>2</sup>

Nach Jahren einschneidender Reformen stehen die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland in Folge der schwersten Wirtschaftskrise vor ihrer vermutlich größten Belastungsprobe der Nachkriegszeit. Derzeit besteht zwar noch kein akuter Alarm, da – im Gegensatz zu überwiegend kapitalmarktfinanzierten Systemen – die tragenden Säulen der sozialen Sicherheit umlagefinanziert sind. Dennoch bedarf es angesichts der absehbaren Belastungen der öffentlichen Haushalte auch hierzulande einer längerfristigen Neuausrichtung hin zu universellen sozialen Sicherungssystemen, wie einer Bürgerversicherung (Gesundheit), einer Erwerbstätigenversicherung (Rente) oder dem Umbau der Arbeitslosenversicherung zu einer Arbeitsversicherung.

Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Krise werden die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland in den kommenden Jahren einer schweren Belastungsprobe unterzogen. Unabhängig von Dauer und Ausmaß des zyklischen Einbruchs schlägt sich erfahrungsgemäß eine Krise immer zeitversetzt auf dem Arbeitsmarkt und damit in der Beitragsfinanzierung der sozialen Sicherungssysteme nieder. Dies gilt sowohl im Abschwung wie im Aufschwung. Bei stabil bleibender Abgabenquote müssen daher die steuerlich finanzierten Zuschüsse steigen, um dasselbe Niveau sozialer Sicherheit zu gewährleisten. Wie die im Mai veröffentlichte Steuerschätzung zeigt<sup>3</sup>, werden die zu erwartenden Steuereinnahmen des Staates gleichzeitig dramatisch zurückgehen (2009 um ca. € 45 Mrd., 2010 um ca. € 84,7 Mrd. für Bund, Länder und Kommunen). Schwere Probleme für die öffentlichen Finanzen sind daher absehbar.

Aktuell wird für 2009 ein Rückgang des Bruttoinlandsprodukts in Deutschland um bis zu 6 Prozent erwartet. Für 2010 gehen die Prognosen von Stagnation bis zu geringem Wachstum aus, das jedoch unter der Beschäftigungsschwelle bleiben wird. Derzeit wirkt die Verlängerung der Kurzarbeit noch als Puffer. Für 2010 muss aber mit einem starken Rückgang der Beschäftigung von 36 Millionen (2008) auf weit unter 34 Millionen bei gleichzeitig ansteigender

Arbeitslosigkeit gerechnet werden. Der wirtschaftliche Ausblick in der EU stellt sich nicht besser dar als in den USA; die noch im Herbst 2008 diskutierte Abkoppelung hat sich als unmöglich erwiesen. Das Szenario einer L-förmigen Wirtschaftsentwicklung, ein tiefer Absturz mit anschließender länger anhaltender Stagnation und deflationären Tendenzen, kann nicht mehr gänzlich ausgeschlossen werden.

Die Auswirkungen der Krise auf den Arbeitsmarkt können nur als dramatisch bezeichnet werden. Aller Voraussicht nach werden sämtliche Zuwächse der vergangenen Jahre zunichte gemacht. Die weit verbreitete These, dass die zurückliegenden Reformen den Arbeitsmarkt widerstandsfähiger gemacht hätten, lässt sich vor diesem Hintergrund nicht länger aufrecht erhalten. Es ist auch kein Zufall, dass der „flexibelste“ Teilbereich des Arbeitsmarktes die ersten Opfer der Krise zu beklagen hat: Bereits mehr als zwei Drittel der ca. 750.000 Leiharbeiter in Deutschland sehen sich mit Arbeitslosigkeit konfrontiert. In einer globalen Krise, die in eine Schulden-deflation zu münden droht, erweisen sich „lohnrigide“ Systeme im (Stabilitäts-)Vorteil gegenüber der vielgepriesenen Arbeitsmarktflexibilität.<sup>4</sup> Zu den angebotsseitigen Engpässen auf dem Arbeitsmarkt kommt erschwerend hinzu, dass der Zuwachs der Tarif- und Effektivlöhne in Zukunft wieder deutlich geringer ausfallen wird als in den Vorjahren. Bei den für 2009–2010 prognostizierten niedrigen Preissteigerungsraten verbessert sich zwar die Reallohnsituation der Beschäftigten, die entscheidende Determinante der Einnahmenseite der Sozialversicherungen ist jedoch die Summe der nominalen Effektivlöhne. Wenn diese sinkt, wächst gleichzeitig auch die Gefahr höherer Defizite und damit die Notwendigkeit erhöhter Ausgleichszahlungen aus dem Bundeshaushalt.

In der aktuellen Nachfragekrise kommt daher einer Politik der gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung die höchste Bedeutung zu, die in der Kombination von proaktiven Maßnahmen einer expansiven Fiskalpolitik (diskretionäre Konjunkturprogramme) wie reaktiv (durch das volle Wirkenlassen bzw. eine Stärkung der automatischen Stabilisatoren) ihre Wirkung entfaltet. Was die politische Gewichtung beider Komponenten anbelangt muss klar sein, dass die automatischen Stabilisatoren die Auswirkungen der schwersten Krise der Nachkriegszeit nur dämpfen, nicht aber

aus ihr herausführen können und infolgedessen weitere fiskalische Impulse erforderlich werden.

Die absehbaren Belastungen für den Staatshaushalt mit Ausgaben- und Leistungskürzungen im Bereich der sozialen Sicherungssysteme zu bekämpfen wäre dagegen kontraproduktiv und würde in die falsche Richtung führen. Hierfür sprechen zwei Gründe: Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise trifft Länder mit hoher Exportabhängigkeit bei gleichzeitig schwacher Binnen-nachfrage (Deutschland, Japan) härter als andere. Angesichts der Synchronität der Krise auf eine schnelle Erholung der Exportmärkte in Europa und darüber hinaus zu hoffen, kann sich rasch als illusionär erweisen. Im Gegenteil ist Deutschland, wie andere große Volkswirtschaften mit hohen Leistungsbilanzüberschüssen, als Mit-Urheber der globalen Ungleichgewichte gefordert, zum Abbau derselben beizutragen und seinen Binnenmarkt stärker zu entwickeln. Zweitens würde eine verfrühte Konsolidierungspolitik, etwa durch die Festschreibung der sog. Schuldenbremse zu Lasten der sozialen Sicherheit bedeuten, das Defizitparadox der – vergleichsweise harmlos anmutenden – Stagnationsphase von 2001–2004 zu wiederholen: Ein erneuter Versuch, sich aus der Krise „herauszuparen“ zu wollen, statt aus ihr herauszuwachsen, würde am Ende in höheren Defiziten münden.

### Defizite in der bisherigen Ausgestaltung der Altersvorsorge

Ein Blick auf die in anderen Ländern stärker ausgeprägten kapitalgedeckten Sozialsysteme zeigt, dass sich diese im Unterschied zu umlagebasierten Systemen als besonders krisenanfällig erweisen, etwa wenn sich der Kapitalstock von privaten Rentenkassen und Sparplänen über Nacht drastisch verringert. Sie sind daher zu Recht auf absehbare Zeit diskreditiert.<sup>5</sup> Gesamtwirtschaftlich betrachtet hatte die Einführung der zusätzlichen kapitalgedeckten Altersversorgung auch in Deutschland zwei Effekte: erstens eine doppelte Belastung der heutigen Beitragszahler, in deren Folge geringere Konsumausgaben zu geringerem Wirtschaftswachstum führten, und zweitens eine höhere Ersparnisbildung, die vermittelt über die Banken und Lebensversicherungen am Aufbau der Spekulationsblasen im Ausland mitwirkte.

Einzelwirtschaftlich betrachtet verlagert die zunehmende Kapitaldeckung die Risiken auf die Individuen. Die in der Finanzkrise zu Tage getretenen systemischen Risiken sind aber makroökonomischer Natur und lassen sich eben gerade nicht individuell abdecken, sondern nur durch eine Solidarversicherung innerhalb bzw. zwischen den Generationen. Zwar gibt es auch im Umlageverfahren Risiken, wie z.B. die Entwicklung der Löhne bzw. der Lohnquote, Arbeitslosigkeit und die demographische Entwicklung. Die zwei Letztgenannten gelten aber auch für das Kapitaldeckungsverfahren, zu denen zusätzliche Risiken wie Inflation, Zinsentwicklung und allgemeine Kapitalmarktrisiken hinzukommen.

Das im letzten Jahrzehnt auch in Deutschland zunehmend vorherrschende Paradigma einer verstärkten individuellen Risikovorsorge erweist sich in Folge der Finanzkrise weder leistungsstark noch nachhaltig. Der Versuch, die Altersversorgung von Kapitalanlagen im Ausland abhängig zu machen, birgt zudem Anreize für „moral hazard“, da die Kapitalsammelstellen der privaten Altersvorsorge in Kenntnis der Risiken darauf setzen können, dass der Staat den Schaden begrenzen wird. Die im Grundgesetz verankerte Existenzsicherung bedeutet nämlich letztlich, dass der Steuerzahler im Ernstfall doch einspringen muss.

Die derzeitigen Kapitalanlagen für die Altersvorsorge in Deutschland betragen Ende 2008 etwas mehr als 800 Mrd. Euro oder ein knappes Drittel des Bruttoinlandsprodukts. Davon entfielen 85 % auf Lebensversicherungen, knapp 13 % auf Pensionskassen und nur ca. 2 % auf Pensionsfonds.<sup>6</sup> Die Renditeerwartungen der aktuellen Anwärtergeneration sind dabei mit 2,25 % gerade noch auf dem Niveau des Beitragserhalts. Lebensversicherungsunternehmen sind notwendigerweise stark mit den Banken verflochten, da die Sparvermögen über diese auf den Markt gebracht werden. Trotz der hierzulande noch nicht ausgestandenen Bankenkrise ist es bislang nicht zu Minderungen oder Ausfällen von Leistungen gekommen, noch waren staatliche Stützmaßnahmen für die Versicherungsunternehmen erforderlich. Dies spricht sowohl für die Qualität der Banken- und Versicherungsaufsicht in Deutschland wie für die konservativ-restriktiven Anlagebedingungen der betrieblichen und privaten Altersvorsorgesysteme, deren Aktienanteile sich

auf weniger als zehn Prozent des Gesamtanlagevermögens belaufen. In der betrieblichen Altersversorgung ist die Risikodeckung im Betriebsvermögen durch Rückstellungsfinanzierung im Pensionssicherungsverein gesichert, bei Lebensversicherungsunternehmen durch die im Versicherungsaufsichtsgesetz vorgeschriebene Pflichtmitgliedschaft im Sicherungsfonds. Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass im Falle einer Insolvenz weniger größerer DAX-Unternehmen der Pensionssicherungsverein bereits bis an seine Grenzen gefordert wäre.

In der Altersversorgung spricht vieles für einen ausgewogenen Mix, d.h. den kapitalgedeckten Teil der Altersvorsorge nicht weiter auszubauen, die privaten Anleger vor Kapitalverlust besser zu schützen und die Finanzierungsbasis des Umlageverfahrens im Sinne einer Erwerbstätigenversicherung in Zukunft wieder mehr zu stärken.

### **Defizite in der bisherigen Ausgestaltung des Gesundheitswesens**

In der gesetzlichen Krankenversicherung GKV besteht ebenfalls kurzfristig kein Alarmzustand. Auf der Einnahmenseite werden auflaufende Defizite in Form von Liquiditätsdarlehen an den Gesundheitsfonds vom Bundeshaushalt gedeckt, deren Rückzahlung erst ab 2011 erfolgen muss. Ausgabenseitig wirken die personenintensiven Dienstleistungen des Gesundheitswesens sogar konjunkturstabilisierend. Der Wirtschaftsfaktor Gesundheit verzeichnet mit derzeit 4,4 Millionen Beschäftigten selbst bei steigender allgemeiner Arbeitslosigkeit auch in Zukunft stabile bis steigende Beschäftigungszahlen.

Mittel- bis langfristig zeichnen sich jedoch Probleme bereits deutlich ab. Seit der letzten Gesundheitsreform scheint die Option einer weitergehenden Steuerfinanzierung vorerst unrealistisch. In der GKV werden voraussichtlich ab 2010 Zusatzbeiträge fällig, um die Rückzahlungen der Liquiditätsdarlehen an den Bund zu finanzieren. Die steuerfinanzierten Zuschüsse zum Gesundheitsfonds sind durch versicherungsfremde Leistungen der GKV legitimiert und damit gleichzeitig verfassungsrechtlich limitiert. Die private Krankenversicherung PKV steht mit einem Gesamtvolumen für Altersrückstellungen und Pflegebedarf von derzeit ca. 130 Mrd. Euro vor größeren ausgabeseitigen Problemen und ist

nicht nachhaltig finanziert, da sich ihre Kosten in absehbarer Zeit erhöhen werden, ihre auf dem Kapitalmarkt erzielbaren Renditen aber gleichzeitig sinken werden.

Dies sollte zum Anlass genommen werden, über eine Fusion von GKV und PKV zumindest in der Grundversicherung und über einen Umbau der Krankenversicherung zu einer Bürgerversicherung erneut nachzudenken.

### Defizite in der bisherigen Ausgestaltung des Arbeitsmarktes

Unmittelbar muss alles getan werden, um ein Abrutschen in eine Stag-Deflation zu verhindern. Dies bedarf einer Stabilisierung der Binnennachfrage durch eine gesamtwirtschaftlich langfristig produktivitätsorientierte Lohnentwicklung und eine Abkehr vom langjährigen Druck der Lohnmoderation. Die auf dem Arbeitsmarkt von den Arbeitnehmern, insbesondere von den Leiharbeitern und anderen prekär Beschäftigten geforderte höhere Flexibilität sollte durch die Gesellschaft angemessen kompensiert werden, z.B. durch eine Risikoprämie im Entgelt sowie durch eine stärkere Absicherung von Seiten des Staates über eine allgemeine Arbeitsversicherung für alle. Dies würde auch einen entscheidenden Beitrag zur Stabilisierung der Einnahmenseite der sozialen Sicherungssysteme wie auch zur Vermeidung zukünftiger Krisen leisten.

Um die Stabilisierungsfunktion der Arbeitslosenversicherung zu erhalten, erscheint auch aus Gründen der Nachhaltigkeit eine Erhöhung der Beitragssätze sowie mittelfristig eine Ausdehnung der Versicherungspflicht auf andere Erwerbstätige, z.B. Selbstständige, erforderlich.

### Ziele eines krisenfesten Systems sozialer Sicherung

Die längerfristige Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme hängt ab von einer positiven Entwicklung der Erwerbsbeteiligung und der Löhne sowie von der Zahl sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze, der Ausweitung des Kreises der Versicherten, der Reduzierung der Arbeitslosigkeit, der Zuwanderung, der demographischen Entwicklung und nicht zuletzt der Produktivitätsentwicklung. Eine positive Entwicklung all dieser Faktoren ist durch die globale Krise auf absehbare Zeit akut gefährdet.

Vor- und Nachteile von Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren bedürfen daher angesichts der Finanzkrise einer im Grundsatz neuen Diskussion. Ziel muss sein, die Sozialsysteme in Zukunft stärker im (gesamtwirtschaftlichen) Zusammenhang zu betrachten, deren Ausgestaltung wieder mehr dem Prinzip der Versicherung und weniger dem Prinzip der einzelwirtschaftlichen Investition folgt. Die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme sollte den Prinzipien der Nachhaltigkeit und der Solidarität folgen. Eine Verbreiterung der Finanzierungsbasis durch Einbeziehung weiterer Personengruppen und Einkunftsarten sowie die stärkere Berücksichtigung individueller Leistungsfähigkeit können hierzu beitragen – eine angemessene, progressive Steuer- und Abgabenpolitik ist hierfür unumgänglich. Schließlich sollten soziale Sicherungssysteme krisenfest bzw. sich als effektiver gesamtwirtschaftlicher Stabilitätsfaktor erweisen und nicht krisenverschärfend wirken.

- 1 Der Autor ist derzeit wirtschaftspolitischer Berater der Krisen-Task Force des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB) in Brüssel.
- 2 Die nachstehenden Überlegungen basieren auf den Diskussionen eines gemeinsam von der Friedrich-Ebert-Stiftung und der Hans-Böckler-Stiftung in Kooperation mit dem Deutschen Gewerkschaftsbund veranstalteten Workshops am 27.03.2009 in Berlin.
- 3 [http://www.bundesfinanzministerium.de/nn\\_54090/DE/Presse/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2009/05/20091405\\_\\_PM20\\_\\_Anlage,templateId=raw,property=publicationFile.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_54090/DE/Presse/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2009/05/20091405__PM20__Anlage,templateId=raw,property=publicationFile.pdf).
- 4 Paul de Grauwe: Lob der Unbeweglichkeit. Financial Times Deutschland (FTD), 26.02.2009.
- 5 In Anbetracht der geplatzten Blasen auf den Finanzmärkten spricht derzeit viel für eine Renaissance des Mackenroth-Theorems, nach dem aller Sozialaufwand immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden muss. Vgl. Gerhard Mackenroth: Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik NF, Band 4, Berlin 1952. Eine vereinfachte bildliche Darstellung findet sich unter [http://www.nachdenkseiten.de/upload/pdf/071128\\_mackenroth.pdf](http://www.nachdenkseiten.de/upload/pdf/071128_mackenroth.pdf).
- 6 Zahlen nach Angaben der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht; vgl. [http://www.bafn.de/clin\\_116/nn\\_722564/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Unternehmen/VersichererUndPensionsfonds/Kapitalanlagen/Statistiken/stat\\_kapitalanlagen\\_4q2008.html](http://www.bafn.de/clin_116/nn_722564/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Unternehmen/VersichererUndPensionsfonds/Kapitalanlagen/Statistiken/stat_kapitalanlagen_4q2008.html) sowie [http://www.bafn.de/clin\\_116/nn\\_722604/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Statistiken/Statistiken2007/Erstversicherungsunternehmen/st\\_07\\_erstv\\_pf,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/st\\_07\\_erstv\\_pf.pdf](http://www.bafn.de/clin_116/nn_722604/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Statistiken/Statistiken2007/Erstversicherungsunternehmen/st_07_erstv_pf,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/st_07_erstv_pf.pdf).