

Working Paper n°15

CENTRE MARC BLOCH

**Reform des Sozialstaats in
Deutschland und Frankreich:
was auf dem Spiel steht.***

Arnaud Lechevalier

Université Paris I Panthéon-Sorbonne, MATISSE (CNRS)



März 2004

* Zweiter Teil aus dem Französischen von Holger Fock und Arnaud Lechevalier
Schönen Dank an Kirsten Burkhard für Hilfen bei der deutschen Fassung des ersten
Teils.

Reform des Sozialstaats in Deutschland und Frankreich: was auf dem Spiel steht.

Zusammenfassung

Seit zwei Jahrzehnten wird in Deutschland wie in Frankreich eine Sozialpolitik betrieben, die größtenteils auf einer gemeinsamen Einschätzung der Probleme und Herausforderungen beruht, die sich aus der zunehmenden Alterung der Gesellschaft und dem Druck zu mehr Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftswachstum für die gesetzliche Sozialversicherung ergeben. Die Problemanalyse rechtfertigt die aktuelle Dynamik, mit der die sozialen Sicherungssysteme u. a. auf mehr Privatisierung, mehr Eigenvorsorge und einer zielgenaueren Auswahl von Leistungen ausgerichtet werden. In einer ersten Phase stellt sich zunächst die Frage nach der Stichhaltigkeit der Diagnose, die wir durch diese Problemanalyse erhalten haben. Viele der Reformen beruhen nämlich auf Diagnosen der Herausforderungen, die sich bei näherer Betrachtung als problematisch erweisen.

Neue Herausforderungen, die aber zumindest genau wichtig sind, werden in der öffentlichen Debatte weniger systematisch erforscht oder falsch bewertet. Deshalb findet die Reformbewegung, die in beiden Ländern seit einigen Jahren in Gang ist, häufig keine adäquaten Antworten auf die Problemstellungen. Diese neuen Fragen verweisen auf aktuelle gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungsprozesse. In dieser Hinsicht werden in einer zweiten Phase drei Fragen zu untersuchen sein: die Verknüpfung zwischen den Entwicklungen in der EU und der Dynamik der jeweiligen Sozialleistungssysteme, die Wechselwirkung zwischen den Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und in den Lebensläufen der Menschen einerseits und der Sozialpolitik andererseits, neue Überlegungen hauptsächlich im Rahmen der Rentenreform zur Generationengerechtigkeit.

Diese Herausforderungen erfordern, in Deutschland noch mehr als in Frankreich, einen neuen *welfare mix*, der über die Bismarcksche Tradition hinausgeht und neue Grundlagen schafft.

INHALTVERZEICHNIS

1. DEMOGRAPHISCHER WANDEL UND WETTBEWERBSFÄHIGKEIT: EINE EINSCHÄTZUNG DER HERAUSFORDERUNGEN.	1
<i>1.1 Der demographische Wandel der Bevölkerung gefährdet die Nachhaltigkeit des Systems ...</i>	2
1.1.1 Umfang der Alterung in Deutschland und Frankreich: eine vergleichende Analyse	2
1.1.2 Welcher Quotient ist für die Nachhaltigkeit der sozialen Sicherungssysteme relevant?	7
1.1.3 Alterung der Bevölkerung und Zuwachs von Sozialleistungen.	12
1.1.4 Einige Bemerkungen zu Sozialleistungsquoten und Produktivität.	15
<i>1.2 Die „Kostenexplosion“ bei den Sozialausgaben ist für „zu hohe Arbeitskosten“ verantwortlich, schadet der Wettbewerbsfähigkeit und hemmt das Wachstum... ..</i>	17
1.2.1 Wie hoch sind eigentlich die (Netto-) Sozialleistungen?	18
1.2.2 Sind die Sozialleistungen außer Kontrolle geraten?	21
1.2.3 Sozialbeiträge und Arbeitskosten.....	24
1.2.4 Arbeitskosten und Wettbewerbsfähigkeit.....	30
1.2.5 Hemmen die sozialen Sicherungssysteme das Wirtschaftswachstum?	36
2. DIE NEUEN HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE SOZIALPOLITIK IN EUROPA.	40
<i>2.1 Die Auswirkungen der Europäischen Währungsunion (EWU) auf die Sozialpolitik.....</i>	40
2.1.1 Die zunehmende Europäisierung der Sozialpolitik.	41
2.1.2 Der Einfluss der EWU auf die Sozial-, Lohn- und Steuerpolitik.	44
<i>2.2 Wege zur „neuen Vollbeschäftigung“: soziale Sicherungssystemen und neue Entwicklungen bei den Lebensläufen sowie auf dem Arbeitsmarkt.....</i>	49
2.2.1 Eine höhere Erwerbsquote von Frauen.....	49
2.2.2 Mehr Beschäftigung für ältere Arbeitnehmer.	52
<i>2.3 Generationengerechtigkeit und Rentenreform.</i>	55
LITERATURVERZEICHNIS	64

Seit zwei Jahrzehnten wird in Frankreich wie in Deutschland eine Sozialpolitik betrieben, die größtenteils auf einer gemeinsamen Einschätzung der Probleme und Herausforderungen beruht, die sich aus der zunehmenden Alterung der Gesellschaft und dem Druck zu mehr Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftswachstum für die gesetzliche Sozialversicherung ergeben. Die Problemanalyse rechtfertigt die aktuelle Dynamik, mit der die sozialen Sicherungssysteme auf mehr Privatisierung, mehr Eigenvorsorge und einer zielgenaueren Auswahl von Leistungen ausgerichtet werden. In einer ersten Phase stellt sich zunächst die Frage nach der Stichhaltigkeit der Diagnose, die wir durch diese Problemanalyse erhalten haben.

Andere Faktoren, die aber genauso wichtig sind, werden in der öffentlichen Debatte weniger systematisch erforscht oder falsch bewertet. Deshalb findet die Reformbewegung, die in beiden Ländern seit einigen Jahren in Gang ist, häufig keine adäquaten Antworten auf die Problemstellungen. Diese neuen Fragen verweisen auf aktuelle gesellschaftliche Veränderungsprozesse: wachsende gegenseitige Abhängigkeit der europäischen Volkswirtschaften, fortdauernde Arbeitslosigkeit, Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt und in den Lebensläufen der Beschäftigten, neue Entwicklungen bei der Frauenemanzipation und im Geschlechterverhältnis, Veränderungen in den Paarbeziehungen und Familienstrukturen. In dieser Hinsicht werden in einer zweiten Phase drei Fragen zu untersuchen sein: die Verknüpfung zwischen den Entwicklungen in der EU und der Dynamik der jeweiligen Sozialsysteme, die Wechselwirkung zwischen den Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und in den Lebensläufen der Menschen einerseits und der Sozialpolitik andererseits, neue Überlegungen hauptsächlich im Rahmen der Rentenreform zur Generationengerechtigkeit.

Diese Entwicklungen in der Gesellschaft betreffen in unterschiedlichen Graden alle sozialen Sicherungssysteme in Europa, die damit verbundenen Herausforderungen und die Antworten, die auf diese Herausforderungen gegeben werden können, unterscheiden sich allerdings gemäß der Logik, die den jeweiligen Sozialsystemen zugrunde liegt. In dieser Hinsicht sind das französische und das deutsche Sozialsystem vom selben „Bismarckschen“ Prinzipien geprägt. Den Arbeiten Gøsta Esping-Andersens folgend hat man dieses Sozialsystem oft „konservativ-korporatistisch“ genannt. Unter eher ökonomischen Gesichtspunkten und zur Vermeidung der Schwierigkeiten, die sich aus der Typologie Esping-Andersens für das französische System ergeben¹, könnte man es aber auch als „Sozialversicherungsmodell“ bezeichnen (Schmähl 1988; Lechevalier, 1997). Es geht also darum, die Frage der notwendigen Veränderungen dieses Sozialsystems anhand des deutschen und französischen Falls zu erforschen.

1. DEMOGRAPHISCHER WANDEL UND WETTBEWERBS-FÄHIGKEIT: EINE EINSCHÄTZUNG DER HERAUSFORDERUNGEN.

¹ Die zentrale Stellung einer expliziten Familienpolitik, ein ausgebautes Dienstleistungsangebot zur Kinderbetreuung, die vollzeitige kontinuierliche Erwerbsintegration von Müttern und schließlich ein Nebeneinander universalistischer Grundsicherungs- und korporatistischer Pflichtversicherungssysteme machen aus Frankreich einen besonderen Fall“ (Reuter, 2002, S.6).

Den Reformen im Bereich der sozialen Sicherungssysteme, die seit zwanzig Jahren in beiden Ländern, Deutschland und Frankreich, durchgeführt werden, liegen oft ähnliche Problemdeutungen zugrunde. Die Herausforderungen, die der Sozialstaat zu bewältigen hat, werden in beiden Ländern ähnlich gesehen. Gegenstand des ersten Teils ist eine Analyse und Bewertung der Argumente, die zur Begründung und Rechtfertigung der zahlreichen Reformen des Sozialstaates herangezogen werden. Die in beiden Ländern getroffenen Reformmaßnahmen unterscheiden sich zwar in ihren Ausmaßen und Modalitäten, sie verfolgen aber oft gemeinsame Ziele, die auf einer allgemeinen „Diagnostik“ der Problemen des Sozialstaats beruhen.

Drei Hauptthesen stehen im Zentrum:

- Der voraussichtliche „demographische Wandel“ hat zur Folge, dass die „Nachhaltigkeit“ des Systems nicht gesichert ist;
- das Wachstum der Sozialleistungen ist unkontrollierbar geworden, so dass die ständige Zunahme der Lohnnebenkosten für die – wachsende – „strukturelle Arbeitslosigkeit“ verantwortlich gemacht und die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen und französischen Volkswirtschaften in Frage gestellt wird;
- die sozialen Sicherungssysteme hemmen das wirtschaftliche Wachstum.

1.1 Der demographische Wandel der Bevölkerung gefährdet die Nachhaltigkeit des Systems ...

„Altern ist bis jetzt das einzige Mittel, das man gefunden hat, um länger zu leben“ (Sainte-Beuve)

Die verbreitetste Definition der demographischen Alterung ist die Zunahme des Anteils der 60-jährigen und älteren Menschen an der Gesamtbevölkerung. Wir nehmen diese Definition zunächst als Ausgangspunkt, obwohl wir sie im Laufe der Diskussion gelegentlich in Frage stellen werden.

Zuerst legen wir Umfang und Ursachen dieses demographischen Wandels dar, um anschließend seine Konsequenzen auf die „Nachhaltigkeit“ der sozialen Sicherungssysteme zu untersuchen.

1.1.1 Umfang der Alterung in Deutschland und Frankreich: eine vergleichende Analyse

Im Laufe eines Jahres verändert sich die Bevölkerung nach der Zahl der Geburten, der Todesfälle und nach dem Auswanderungssaldo. Die demographischen Vorausberechnungen bestehen darin, konkurrierende Hypothesen in Bezug auf diese drei Variablen zu formulieren. Diese Vorausberechnungen beruhen auf Hypothesen, die sich auf vergangene Entwicklungen stützen. Es sind also keine Vorhersagen: Man kann im besten Fall nur schätzen, wie sich die Bevölkerung langfristig unter im Voraus festgelegten Annahmen entwickeln wird. Auf dieser Basis ist die künftige Alterung – definiert als Anteil der 60- bis 65-Jährigen und Älteren in der Gesamtbevölkerung – der europäischen Bevölkerung sicher; diese Entwicklung ist allerdings nicht neu,

wie es die demographische Theorie des „Bevölkerungsübergangs“ mehrfach dokumentiert hat. Nur der Umfang dieser Alterung bleibt zum Teil ungewiss. Deutschland und Frankreich unterscheiden sich vor allem hinsichtlich der Faktoren, die dieser Alterung zugrunde liegen.

Eine Bevölkerung kann nämlich auf verschiedene Weise altern (Héran 2002). Erstens reduziert der Rückgang der Geburtenziffer den Anteil der Jugendlichen in der Bevölkerung. Diese Reduzierung der Alterspyramide „von unten“ ist von dem „demographischen Übergang“ (*transition démographique*) untrennbar und hat tatsächlich in Frankreich schon im 18. Jahrhundert begonnen. Diese langfristige Entwicklung ist, zweitens, vorübergehend vom *Baby-boom* gestoppt worden. Die außergewöhnliche Zunahme der Geburtenzahl auf begrenzte Dauer, wie es zwei Jahrzehnte lang von 1945-1965 während des Baby-booms der Fall war, hat zur Folge, dass die Bevölkerung in einer ersten Phase verjüngt, und dann schrittweise älter wird, weil die zahlreichen Kinder schließlich älter werden. Hier erklärt die vorübergehende Erhöhung der Fruchtbarkeit die (spätere) Alterung der Bevölkerung. Es gibt, drittens, eine Umformung der Alterspyramide „von oben“, die mit einer höheren Lebenserwartung zusammenhängt. Diese Entwicklung ist umso bedeutender, wenn man beachtet, dass sich das Sterberisiko bei älteren Personen ständig verringert. Mehr als zwei Drittel der Erhöhung der Lebenserwartung werden sich in Zukunft auf das Alter nach 60 Jahren konzentrieren.

Wie lässt sich die Lage in beiden Ländern diesbezüglich charakterisieren? Deutschland und Frankreich unterscheiden sich vor allem hinsichtlich der Faktoren, die der Alterung zugrunde liegen. Die Alterung der deutschen Bevölkerung erklärt sich vor allem durch die Geburtenentwicklung, aber auch durch den Rückgang der Mortalität; während der Baby-boom keine spürbaren Auswirkungen hat. In Frankreich wird die Alterung in den nächsten fünfzig Jahren tendenziell vom Rückgang der Sterblichkeit abhängen. Die Wellen des Baby-booms werden diese Bewegung verstärken, während das Sinken des Nettoerzeugungsrate eine – wenn überhaupt – untergeordnete Rolle spielen wird.

Mit einem Wert von 1,4 Kindern je Frau liegt die zusammengefasste Geburtenziffer im früheren Bundesgebiet seit etwa 30 Jahren unter dem für die Bestandserhaltung der Bevölkerung notwendigen Niveau von 2,1². Deutschland kann nur noch dank des positiven

² Die zusammengefasste Geburtenziffer misst die Anzahl von Kindern, die eine Frau während ihres Lebens hätte, *wenn die Geburtenziffern in jedem Alter unverändert bleiben würde*. Dieser Indikator dient also nur dazu, auf eine synthetische Weise die Bevölkerungslage eines gegebenen Jahres zu erfassen, jedoch ohne Altersstruktureffekte zu berücksichtigen. Insbesondere wenn das Durchschnittsalter der Mutterschaft zunimmt, was seit zwanzig Jahren in Europa der Fall ist (1980: 27,1 Jahre alt, 1997: 29), hat die daraus resultierende Verschiebung der Geburten eine Abnahme der zusammengefassten Geburtenziffer zur Folge, obwohl die Frauen diese „fehlenden Geburten“ später im Laufe ihres fruchtbaren Lebens „nachholen“ könnten. Der Umfang dieses Nachholungseffekts bleibt aber umstritten. Die Nachholung der aufgeschobenen Geburten ist in Deutschland für die weiblichen Generationen, die ihre Fruchtbarkeitsperiode beenden, aber unmöglich geworden: die Fruchtbarkeit sinkt sehr früh mit dem Alter und wächst nicht mehr. Im Gegensatz dazu beträgt die tatsächlich

Einwanderungssaldos einen Zuwachs der Bevölkerung verzeichnen. Angesichts der Konvergenzbewegung in Europa von 1,5 Kindern je Frau, ist Frankreich allerdings mit einigen anderen Ländern (Irland, Norwegen) eher eine Ausnahme. Die Geburtenziffer bewegt sich in Frankreich seit Jahren zwischen 1,8 und 1,9 Kindern je Frau. Eine Erklärung für die Stabilität der Geburtenziffer auf diesem Niveau ist, dass der Anteil der Frauen mit drei Kindern und mehr nicht unter 30 % sinkt. Mit einem Überschuss der Geburten, bezogen auf die Sterbefälle von mehr als 200.000 pro Jahr, ist Frankreich damit gegenwärtig für 72% des natürlichen Bevölkerungswachstums in der Europäischen Union verantwortlich, obwohl die französische Bevölkerung nur 15,7% der Gesamt-EU-Bevölkerung ausmacht. Die weiterhin hohe Fruchtbarkeit der französischen Frauen zieht manche Fragen nach sich, vor allem in Bezug auf den Inhalt und die Wirksamkeit der Familienpolitik, auf die wir weiter unten zurückkommen werden. Die Werte der Geburtenziffer (1,4 in Deutschland, 1,8 in Frankreich) werden in fast allen demographischen Vorausberechnungen benutzt, obwohl in Frankreich eine Annahme von 2,1 Kindern je Frau unter den heutigen Umständen genauso glaubwürdig wäre (siehe Variante 2 unten).

Was die Verlängerung der Lebenserwartung anbelangt, muss zuerst festgestellt werden, dass sich die durchschnittliche Lebenserwartung bei der Geburt alle vier Jahre (in Frankreich) bzw. fünf Jahre (in Deutschland) im Laufe der letzten vierzig Jahre um ein zusätzliches Jahr verlängert hat. In Frankreich ist die Lebenserwartung der Frauen eine der höchsten in der Welt (82,7 Jahre bei der Geburt und 25,7 um 60 Jahre), während sie in Deutschland – verglichen mit den EU-Ländern – leicht unterdurchschnittlich ist (80,5 bzw. 23,2 mit 60 Jahren). Das gilt ebenso etwas eingeschränkt für die Männer (75,4 und 20,4 in Frankreich, 74,4 und 19,0 in Deutschland). Die künftige Entwicklung der Sterblichkeit ist eine der entscheidendsten, aber auch der umstrittensten demographischen Fragen³. Bis jetzt ist die Verlängerung der Lebenserwartung in der Vergangenheit ständig unterschätzt worden. In Frankreich stützten sich die demographischen Vorausberechnungen hauptsächlich auf eine Fortsetzung des aktuellen Verlängerungsrythmus⁴ der Lebenserwartung, d. h. eine Erhöhung der Lebenserwartung bei der Geburt von 7,6 Jahren bei den Jungen und 6,7 bei den Mädchen bis 2050. Wie EUROSTAT auf der europäischen Ebene, geht das Statistische Bundesamt von einer zentralen Annahme aus, die weniger optimistisch ist: die Lebenserwartung der Neugeborenen steigt um weniger als 4 Jahre (für Männer wie für Frauen) bis 2050. Eine andere Variante sieht allerdings eine etwas höhere Lebenserwartung voraus⁴.

In Frankreich wird der in den letzten 10 Jahren durchschnittlich registrierte Wanderungssaldo ebenso für die nächsten 50 Jahre verlängert (50.000). In einer zusätzlichen Variante wurden jedoch Wanderungsüberschüsse mit einem Wert von 100.000 pro Jahr angesetzt. In Deutschland setzen sich die Annahmen zur Außenwanderung aus einer gesonderten Einschätzung der künftigen Wanderungen zusammen, die unterschiedlichen Bestimmungsfaktoren unterliegen. Weil Deutschland ein

registrierte Zahl der Kinder je Frau für die Generation 1960 2,1 in Frankreich (1,5 in Deutschland), was einer Nettoerproduktionsrate der Bevölkerung von 1 entspricht.

³ Die Debatte betrifft u. a. die maximale Dauer des menschlichen Lebens. Siehe zum Beispiel Robien und *alii*, 1998.

⁴ Siehe Tabelle unten, Variante 3.

Einwanderungsland geworden ist, wurde, davon ausgehend, in einer ersten Variante ein allmählicher Anstieg bis zu einem Wanderungssaldo von 100.000 Personen im Jahr 2003 und für sämtliche Folgejahre ein Verharren auf diesem Wert angenommen. Die zweite Variante ist durch eine weitere Zunahme bis zu einem Wanderungssaldo von 200.000 Personen im Jahre 2008 und später gekennzeichnet.

Im Hinblick auf die Gesamtzahl der Bevölkerung wird die Entwicklung in beiden Ländern in Zukunft sehr unterschiedlich sein, aber die Alterung der Bevölkerung (Anteil der 60-Jährigen und Älteren) dürfte trotzdem ähnlich verlaufen.

Die französische Bevölkerung wird bis 2030 wachsen – es sei denn, die Fruchtbarkeit der französischen Frauen nimmt rasch auf den europäischen Durchschnitt ab – obwohl sich der jährliche Zuwachs verlangsamen wird. Aber die Varianten mit einem höheren Wanderungssaldo (Variante 3) oder mit einer Geburtenziffer von 2,1 Kindern je Frau (Variante 2) sichern einen Zuwachs bis 2050. Welche Rolle der Wanderungssaldo spielt, zeigt die Entwicklung der Bevölkerungszahl bis 2050 in Deutschland (vergleiche Variante 1 und 2). Die Wanderungen mindern also den Bevölkerungsrückgang, ohne ihn aber zu heben: Je nach Variante wird die deutsche Bevölkerung auf 70 bzw. 58 Millionen Personen schrumpfen. Der Anteil der 60-jährigen und Älteren – im Jahre 2000 ungefähr ein Fünftel der Bevölkerung auf beiden Seiten des Rheins – wird zunehmen und könnte 2040 bis 2050 ein Maximum von einem Drittel der Bevölkerung erreichen (in Deutschland etwas mehr, in Frankreich etwas weniger). Frankreich ist ein gutes Beispiel für ein Land, das zwar den Bestand seiner Bevölkerung sichert, aber trotzdem mit einer tiefen Änderung seiner Bevölkerungsstrukturen rechnen muss.

Entwicklung der Bevölkerung bis 2050 sowie Anteil der 60-jährigen und älteren

		2000	2010	2020	2030	2040	2050
DEUTSCHLAND							
Bevölkerung	Variante 1	82,2	80,9	78,5	74,8	74,2	64,4
	Variante 2	82,2	81,4	80,1	77,7	74,2	69,9
	Variante 3	82,2	81,5	80,5	78,4	75,3	71,6
60 und mehr %	Variante 1		25,8	29,5	35,4	36,3	37,6
	Variante 2		25,6	29,0	34,3	34,9	36,0
	Variante 3		25,7	29,2	34,8	35,8	37,3
FRANKREICH							
Bevölkerung	Variante 1	60,6	61,5	62,2	63,6	64,8	64,0
	Variante 2	60,6	61,9	64,0	66,4	68,0	70,0
	Variante 3	60,6	61,9	63,2	65,2	66,0	67,0
60 und mehr %	Variante 1	20,5	22,8	26,8	30,3	32,5	33,7
	Variante 2	20,5	22,4	25,8	28,5	29,7	29,8
	Variante 3	20,5	-	-	-	-	-

Die zugrunde liegenden Hypothesen			
	Geburten-häufigkeit	Sterblichkeit*	Wanderungs-saldo**
BRD Variante 1 Hauptvariante	1,4 Kinder je Frau	Jungen = 78,1 Mädchen = 84,5	100.000
BRD Variante 2 Höhere Einwanderung	1,4 Kinder je Frau	Jungen = 78,1 Mädchen = 84,5	200.000
BRD Variante 3 Niedrige Sterblichkeit	1,4 Kinder je Frau	Jungen = 80,1 Mädchen = 86,4	200.000
FRA Variante 1 Hauptvariante	1,8 Kinder je Frau	Jungen = 84,3 Mädchen = 91,0	50.000
FRA Variante 2 Höhere Fruchtbarkeit	2,1 Kinder je Frau	Jungen = 84,3 Mädchen = 91,0	50.000
FRA Variante 3 Höhere Einwanderung	1,8 Kinder je Frau	Jungen = 84,3 Mädchen = 91,0	100.000

* Lebenserwartung Neugeborener im Jahr 2050

** Jährlicher Wanderungssaldo der ausländischen Bevölkerung

Quelle: Dinn (1994), Brutel (2002), Sommer (2001).

Wenn man jedoch den Anteil der 60-jährigen und älteren im Jahre 2000 mit dem

Anteil der 65-jährigen und älteren im Jahre 2050 vergleicht, wofür es gute Gründe gibt, ist die Entwicklung weniger markant: je nach Variante plus 5 bis 10 Prozentpunkte in Frankreich wie in Deutschland.

1.1.2 Welcher Quotient ist für die Nachhaltigkeit der sozialen Sicherungssysteme relevant?

Welche Auswirkungen hat der demographische Wandel langfristig auf die sozialen Sicherungssysteme und insbesondere auf ihre finanzielle Lage? Um diese Frage beantworten zu können, ist es notwendig, die demographische Entwicklung in Verbindung mit den sozialen und ökonomischen Variablen – vor allem der Beschäftigung und der Produktivität – zu untersuchen. Auf dieser Basis werden wir die für die künftige finanzielle Lage der Sozialversicherungssysteme relevanten Alten- und Gesamtquotienten sowie die „erweiterten“ Quotienten vorstellen.

Die Alterung der Bevölkerung hat nicht nur eine Änderung des Verhältnisses zwischen der Zahl der Beitragszahler und der Zahl der Leistungsempfänger zur Folge. Oft wird auch behauptet, dass die Alterung zu einer Erhöhung der Sozialausgaben pro Kopf führen wird. Diese Argumentation muss kritisch betrachtet werden.

Betrachten wir zunächst die Entwicklung des Altenquotienten, d. h. das Verhältnis zwischen den 60- bis 65-jährigen und denjenigen, die im erwerbsfähigen Alter sind. Dieser Quotient könnte sich in den nächsten 40 Jahren um 80 % (in Frankreich) bzw. 100 % (Deutschland) erhöhen. Auf diese Zahlen stützt sich die wiederkehrende Aussage über den „Rentenberg“. Die Erwerbstätigen finanzieren aber nicht nur die Renten. Sie haben gleichzeitig die Jugendlichen zu versorgen. Die Änderung des Gesamtquotienten bildet eine erste Annäherung an diese finanziellen Gesamtlast hinsichtlich der Verteilung des Volkseinkommens. Nach den heutigen Vorausberechnungen wird in Deutschland der Index dieses Gesamtquotienten (bezogen auf das Jahr 1997) „nur“ 144 im Jahr 2040 erreichen. Die Zunahme fällt in Frankreich (135 im Jahr 2040, Bezugsjahr: 2000) etwas schwächer aus.

Für die finanzielle „Nachhaltigkeit“ der sozialen Sicherungssysteme ist aber nur das Verhältnis zwischen der Zahl der Beitragszahler und der Zahl der Leistungsempfänger relevant. Ein guter Indikator dafür ist das Verhältnis zwischen den Nichterwerbstätigen (einschließlich der Arbeitslosen) und den Erwerbstätigen, was hier „erweiterter Quotient“ genannt wird⁵. Die Schwierigkeit liegt nun darin, die Zahl der Erwerbstätigen und das Niveau der Arbeitslosigkeit langfristig abzuschätzen. Zum Berechnen des Erwerbspersonenpotenzials⁶ bzw. der Zahl der Erwerbstätigen braucht man Annahmen nicht nur über die künftige Bevölkerungsentwicklung, sondern auch über die Erwerbsbeteiligung. Das künftige Erwerbsverhalten ist abhängig von der Lage auf dem Arbeitsmarkt und wird im Wesentlichen von drei Einflüssen geprägt:

⁵ Siehe Concialdi (2000), CGP (1999).

⁶ Das Erwerbspersonenpotenzial setzt sich aus den Erwerbstätigen, den registrierten Arbeitslosen und der stillen Reserve zusammen.

- dem Ende des Berufslebens, das durch die Arbeitsnachfrage der Unternehmen und durch das festgelegte Rentenzugangsalter bestimmt wird,
- den Modalitäten des Einstiegs in den Arbeitsmarkt für die Jüngeren sowie
- der zunehmenden Erwerbstätigkeit von Frauen.

Wie wird sich das Erwerbspotenzial (Deutschland) bzw. die Erwerbsbevölkerung (Frankreich) entwickeln? Je nach Prognose für Bevölkerungsentwicklung, Erwerbsquote⁷ und Auswanderungssaldo sinkt in Deutschland das Erwerbspersonenpotenzial entweder schon seit dem Jahr 2000 oder erst nach 2010. Nach 2010 wird das Angebot an Arbeitskräften in jedem Fall deutlich zurückgehen. Der Umfang des Rückgangs bleibt aber ungewiss (zwischen 16 und 5 Millionen⁸ je nach Prognose sowie 10 Millionen in der Hauptprognose des DIW).

In Frankreich wird die Erwerbsbevölkerung nach der Hauptprognose zwischen 2006 und 2008 ein Maximum von 27 Millionen erreichen. Von diesem Zeitpunkt an werden die nach 1945 zur Welt gekommenen Generationen das Alter von 60 Jahren erreichen, was eine allmähliche Abnahme der Erwerbsbevölkerung zur Folge haben wird. Die unterstellte begrenzte Änderung des Erwerbsverhaltens⁹ kann eine weitere Abnahme der Erwerbsbevölkerung bis 2050 nicht verhindern (voraussichtlich 24,4 Millionen Erwerbstätige). Ein höheres Wanderungssaldo, langfristig eine höhere Geburtenrate oder überhaupt eine sehr starke Zunahme der Erwerbsquoten bei den „über 50-jährigen“¹⁰ könnten den Rückgang aber spürbar bremsen – und zwar um so mehr, je mehr diese Varianten kombiniert werden.

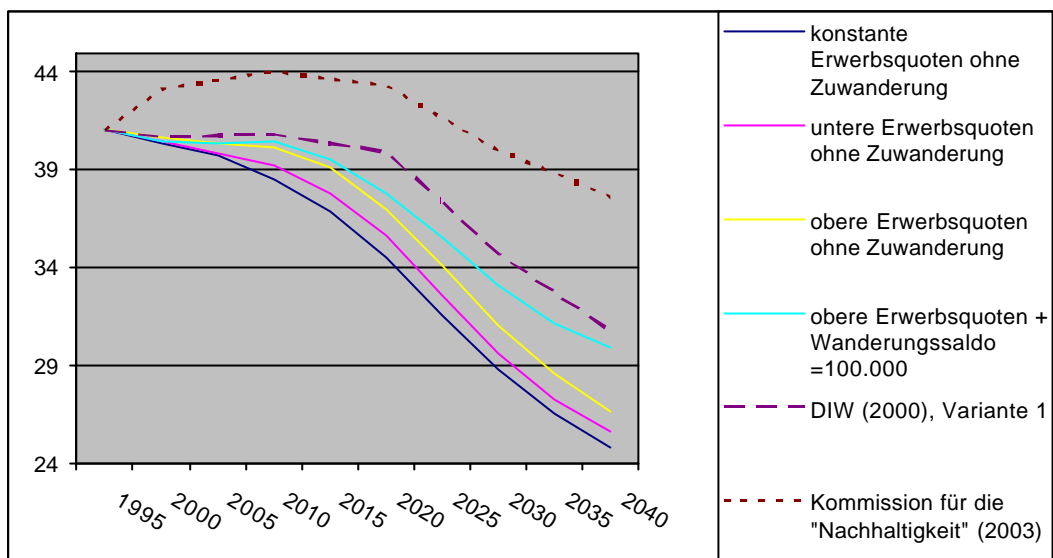
Projektion des Erwerbspersonenpotenzials in Gesamtdeutschland 1995 bis 2040 - Wohnortkonzept, Erwerbspersonen in Mio.

⁷ Die Vorausberechnungen der Erwerbsquoten sind wegen der Wechselbeziehungen zwischen dem Erwerbsverhalten und der Entwicklung der Arbeitslosigkeit besonders schwierig. Für eine ausführliche Diskussion siehe Nauze-Fichet (2002).

⁸ Das Szenario der „Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme“ zur demographischen und ökonomischen Entwicklung bis zum Jahre 2040 („Rürup-Kommission“) stützt sich auf die folgenden Annahmen: Geburtenrate: 1,4 Kinder je Frau, Restlebenserwartung 60-jähriger 2030: Männer 23,4 und Frauen 27,6 Jahre, Wanderungssaldo: 200.000. Dies entspricht einer Gesamtbevölkerung von 81 Millionen im Jahr 2030 und 78,3 Millionen 2040. Mit einer Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Menschen steigt das Erwerbspersonenpotenzial bis 2020 auf 43 Millionen Personen und reduziert sich auf 37,6 Millionen im Jahr 2040.

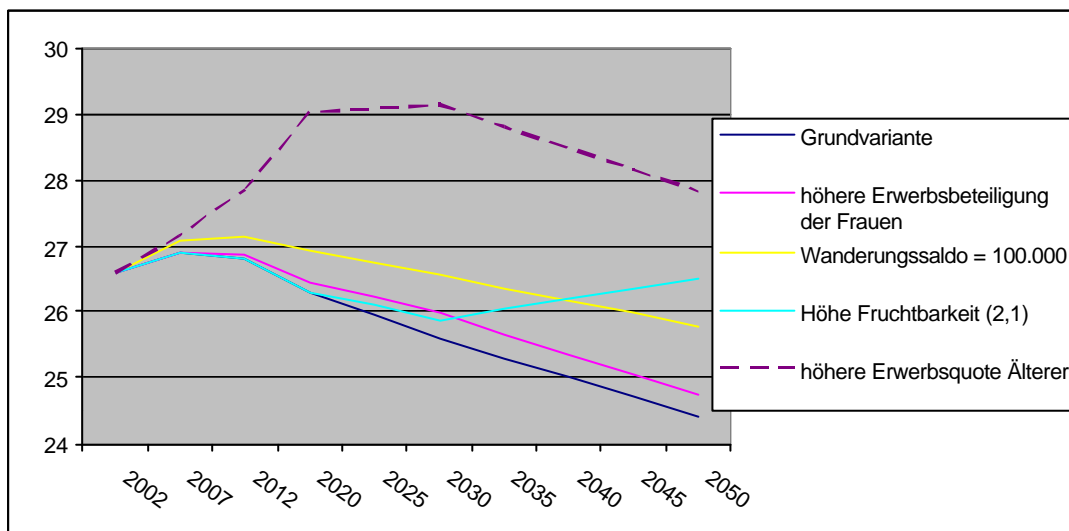
⁹ In beiden Ländern unterscheiden sich die Hauptprognosen deutlich; die neueste französische Prognose sagt eine schwache Erhöhung der Erwerbsquoten bei Frauen und Arbeitern im Alter von 55 bis 65 Jahren voraus (Nauze-Fichet 2002).

¹⁰ Hier wird unterstellt, es sei möglich, die gegenwärtigen Tätigkeitsprofile um fünf Jahre „aufwärts“ zu verschieben. Mit dieser Variante wird also angenommen, dass die 60-jährigen das gleiche Erwerbsverhalten wie die 55-jährigen in der Hauptprognose haben werden.



Quelle: IAB (1999), DIW (2000), „Kommission für die Nachhaltigkeit“ (2003).

Projektion der Erwerbsbevölkerung in Frankreich 2002-2050 – Erwerbspersonen (BIT) in Mio.



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Insee-Dares (Nadine Fauchez, 2002).

Betrachten wir zuerst zwei mögliche Entwicklungen der Beschäftigung in Deutschland. Die erste Variante beruht auf den Annahmen der „Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme“ („Rürup-Kommission“). Diese Variante ist deswegen interessant, weil sie den Weg zu einer Vollbeschäftigung zeichnet und daher als „Referenzszenario“ betrachtet werden kann. Demnach soll die gesamte Erwerbstätigenquote von derzeit 69 % im Laufe der dreißiger Jahre des 21. Jahrhunderts auf 79 % steigen – was ungefähr dem heutigen Niveau der skandinavischen Länder entspricht – und die Arbeitslosenquote 2040 nur noch 4 % betragen. Unter diesen Umständen wird der Index des erweiterten Quotienten – bezogen auf das Jahr 2001 – bis ungefähr 2025 stabil bleiben. Auf einer Seite (der des Zählers) wird nämlich die Zunahme der Rentner durch die Abnahme der unter

15-jährigen und der Arbeitslosen kompensiert, so dass die Erwerbslosenbevölkerung – in einem breiteren Sinn – leicht abnimmt; auf der anderen Seite (der des Nenners) wachsen die Erwerbstätigenquoten. Erst danach wird sich das Verhältnis zwischen der Zahl der potenziellen Beitragszahler und der der möglichen Leistungsempfänger verschlechtern. Während sich der Altenquotient im Verlauf der ganzen Periode verdoppelt, wächst der erweiterte Quotient nur um fünf Prozentpunkte.

Alten-, Gesamt- und „erweiterter“ Quotient in Deutschland

	Altenquotient		Gesamtquotient		Erweiterter Quotient (EQ)			Gewichteter Quotient EQ	
	SBA Var. 1 100= 1997	KNFSS Var. 100= 2001	SBA Var. 1 100= 1997	KNFSS Var. 100= 2001	KNFSS Var. 100= 2001	EURO- STAT 100= 2000	„Schwar- ze“ Var 100= 2001	KNFSS Var. 100= 2001	„Schwar- ze“ Var 100= 2001
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2010	120,2	126,1	104,4	108,4	97,1	94,2	105,1	99,0	107,8
2020	140,2	154,3	114,9	122,8	97,9	98,6	113,7	100,6	118,0
2030	192,5	182,5	143,2	137,2	103,2	114,9	122,7	107,1	128,6
2040	198,2	214,9	144,3	153,4	105,3	120,5	132,6	110,2	140,4

Quelle: Statistisches Bundesamt (SBA), Rürup-Kommission, EUROSTAT, eigene Berechnungen

Erläuterungen :

Altenquotient : 60+/20-60 (SBA); 65+/15-65 (KNFSS)

Gesamtquotient : -20 und 60+/20-60 (SBA) bzw. -15 und 65+/15-65 (KNFSS)

Erweiterter Quotient (EQ): Erwerbslose + Arbeitslose/ Erwerbstätige

Gewichteter EQ : Diejenigen, die weniger als 15 Jahre alt sind, werden durch einen Faktor 0,5 gewichtet

KNFSS Variante : Erwerbstätige : +0,23 %/Jahr 2001-2010, -0,3 % 2010-2040, Erwerbstätigenquoten (Erwerbstätige/Bevölkerung 15-64): 2001 = 69 %, 2020 = 75,6 %, 2040 = 79,5 %

Arbeitslosenquote: 2020 = 7,2 %, 2040 = 3,9 % (Wachstum des BIP 95er Preise: 2001-2010 = 2,04 % pro Jahr, 2010-2030 = 1,6 %, 2030-2040 = 1,3 %)

„Schwarze Variante“ : die Erwerbstätigenquote bleibt dieselbe zwischen 2001 und 2040 (69 %)

Erwerbstätige: -0,24 % pro Jahr 2001-2010, -0,6 % 2010-2040

Arbeitslosenquote: 2020 = 11,2 %, 2040 = 10,5 %

EUROSTAT, Quelle: Newcronos, Bevölkerungsprognosen (1999), Erwerbstätige 2040 = 35,8 Mio.

Im Gegensatz dazu geht die zweite Variante davon aus, dass die Erwerbstätigenquoten in den nächsten 40 Jahre stabil bleiben und gleichzeitig die Arbeitslosigkeit auf dem sehr hohen heutigen Niveau verharren wird. Bei dieser Prognose, die als „Schwarze Variante“ bezeichnet werden kann, soll der erweiterte Quotient um ein Drittel zunehmen. Die Berechnungen, die aus den Eurostat-Prognosen abgeleitet werden können, führen zu Ergebnissen, die zwischen den beiden anderen liegen.

Interessanterweise sind für die Variante „Vollbeschäftigung“ die Größenordnungen in

Frankreich durchaus vergleichbar. Danach soll, bezogen auf 1995, der Index des erweiterten Quotienten bis 2025 zuerst abnehmen und bis 2040 um fünf Prozentpunkte zunehmen. Die Variante von Eurostat, die eine Zunahme der Beschäftigung voraussieht, die weniger dynamisch verläuft, führt zu einer Erhöhung von weniger als einem Fünftel im Laufe der nächsten 40 Jahre.

Alten-, Gesamt- und erweiterter Quotient in Frankreich

	Altenquotient		Gesamtquotient		EQ		Gew. EQ
	INSEE 100=2002	CGP 100=1995	INSEE 100=2000	CGP 100=1995	CGP 100=1995	EURO- STAT	CGP 100=1995
2010	100	100	100	100	100	100,0	100
	111	110	103	105	86	95,6	86
2020	140	136	114	115	93	102,6	95
2030	165	164	126	129	101	112,2	105
2040	180	182	134	137	105	117,6	112

Quelle: CCP (1999), INSEE, EUROSTAT

Erläuterungen:

Altenquotient : 60+/20-60

Gesamtquotient : -20 und 60+/20-60

Erweiterter Quotient (EQ) : Erwerbslose + Arbeitslose/ Erwerbstätige.

Gewichteter EQ: Diejenigen, die weniger als 20 Jahre alt sind, werden durch einen Faktor 0,5 gewichtet.

In der Variante des Commissariat Général au Plan (1999) sinkt die Arbeitslosenquote auf 6 % ab 2005 und verbleibt auf diesem Niveau bis 2040.

Eine geringere durchschnittliche Verschlechterung des Verhältnisses zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen als 0,5 % pro Jahr – und zwar nur im Fall einer dauerhaften Unterbeschäftigung – ist schwer mit der Ausrede vom „Kollaps“ der sozialen Sicherungssysteme zu vereinbaren. Vom wirtschaftlichen Standpunkt aus wird eine Erhöhung der Beiträge, die zur Finanzierung der Renten notwendig wäre, durch eine Abnahme der öffentlichen und privaten Ausgaben für Kinder und Arbeitslose größtenteils ausgeglichen (Concialdi 2000). Selbstverständlich kann die Entwicklung der Beschäftigung in Zukunft schlechter verlaufen. Das hat mit der Alterung der Bevölkerung aber nichts zu tun.

Diese Argumentation kann aus zwei Gründen bestritten werden. Erstens wird behauptet, dass die Kosten eines Rentners viel höher als diejenigen eines Kindes sind. Zweitens sind die Kosten der Rentner im Durchschnitt zu zwei Dritteln durch öffentliche Ausgaben finanziert, während sich die Nettoförderung von Familien auf etwa ein Drittel der Kinderkosten beläuft (Rosenschon 2001).

Die Abschätzung der Kinderkosten im Vergleich zu den Kosten eines Erwachsenen bleiben äußerst umstritten (Schulz und *alii*, 1991). Auf der Basis eines Wertes von 50 % für die relativen Kosten eines Kindes (unter 15 Jahren in Deutschland bzw. unter 20 in Frankreich) ist hier ein „ausgeglichener erweiterter Quotient“ berechnet worden. Die Ergebnisse werden nur am Rande modifiziert.

1.1.3 Alterung der Bevölkerung und Zuwachs von Sozialleistungen.

Erstens: Fast alle Bereiche des wirtschaftlichen und sozialen Lebens sind von der Alterung der Bevölkerung betroffen. So werden in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur die Konsequenzen der Alterung auf Verbrauch und Sparen, auf das langfristige Wachstum, den Arbeitsmarkt (Arbeitslosigkeit, Produktivität, Berufswege, Löhne und Gehälter) sowie die sozialen Transfers untersucht (Neil 1997, Arnds und Bonin 2002). Um die Konsequenzen einer Änderung der Altersstruktur für zahlreiche makroökonomische bzw. makrosoziale Variablen zu verstehen, ist es hilfreich, diese Überlegungen im Rahmen der „stabilen Bevölkerungen“¹¹ anzustellen (Blanchet 2001). In diesem Zusammenhang kann man zeigen, dass die Alterung unter allen mit dem Alter verbundenen Variablen diejenigen Variablen am wenigsten betrifft, bei denen sich das Durchschnittsalter vom Durchschnittsalter der Gesamtbevölkerung kaum unterscheidet, aber in erheblichem Maß diejenigen, die im Gegenteil dazu für das niedrigste bzw. das höchste Lebensalter gelten¹².

Der entscheidende Parameter ist also das Durchschnittsalter der betroffenen Variablen. Von daher ist verständlich, dass die Rentenversicherung von der Alterung der Bevölkerung stark betroffen ist, während die Alterung geringe Auswirkungen auf die erwerbstätige Bevölkerung oder auf die Steigerung der Produktivität haben wird. In den beiden letzten Fällen ist das Durchschnittsalter der Erwerbstätigen (42 Jahre in Frankreich) nämlich dem globalen Durchschnittsalter der Bevölkerung nah.

Durchschnittliches Alter für einige Bevölkerungsgruppen bzw. Variablen in Frankreich

	Durchschnittliches Alter
Gesamtbevölkerung	38,39
Erwerbsfähige	38,99
Rentner	72,50
Nicht-Erwerbstätige (20 Jahre alt und weniger + 60 und mehr)	37,51
Gesundheitsausgaben	51,89
Produktivität	
Szenario Nr. 1: 1 % Abnahme mit dem Alter	36,70
Szenario Nr. 2: „Glockeprofil“ auf den Lebenszyklus (Humankapitaltheorie)	40,86

Quelle: Blanchet, 2002

¹¹ Eine stabile Bevölkerung ist eine Bevölkerung mit konstanten Geburts- und Sterblichkeitsraten. Es handelt sich um eine theoretische Konfiguration. Die Altersstrukturen der wirklichen Bevölkerungen nähern sich aber mittelfristig diesen konstanten Geburts- und Sterblichkeitsraten an.

¹² Für beliebige mit dem Alter verbundene Variablen – wenn $x^*(n)$ den durchschnittlichen Wert dieser Variablen in einer Bevölkerung bezeichnet, die mit einer konstanten Rate n wächst –, entspricht die Elastizität von x^* zu n dem Unterschied zwischen dem Durchschnittsalter in der Bevölkerung und dem Durchschnittsalter des mit x betrachteten Phänomens. Für eine formale Ableitung dieses Zusammenhangs vgl. Blanchet, 2001 und 2002.

Zweitens ist der Begriff der Alterung in vollem Umfang nur zutreffend, wenn man sich für soziale Variablen interessiert, für die die Altersgrenzen im Laufe der Zeit als unverändert betrachtet werden können. Anders ausgedrückt: Damit wird unterstellt, dass es immer die gleiche Bedeutung hat, 60 Jahre alt zu sein, ob 1900, 1980 oder 2040, was faktisch selbstverständlich falsch ist (Bourdelaïs 1993)¹³. Deshalb kann man die Alterung der Gesellschaft mit Definitionen relativieren, die das Hauptaugenmerk auf den relativen Charakter des Altersbegriffs legen.

Dieser relative Charakter des Alters kann anhand einer Sterbewahrscheinlichkeitstafel oder einer Position in der Alterspyramide ausgedrückt werden. Nehmen wir ein einziges Beispiel (Calot et Sardon 1999): die Alterung der Bevölkerung wird nach dem Alter gemessen, das ein konstanter Teil dieser Bevölkerung erreicht oder überschreitet. Zum Beispiel waren im Jahre 1995 20 % der französischen Bevölkerung 60 Jahre alt oder älter während 1950 20 % 56,4 Jahren alt und älter waren. Bei dieser Methode handelt es sich darum, einem konstanten Quantilalter zu folgen. Statt zu sagen, dass im Zeitraum 1950-1995 die Bevölkerung 3,6 Jahre älter geworden ist, wäre es treffender zu sagen, dass ein 60-Jähriger im Jahre 1995 dasselbe relative Alter hat wie ein Individuum von 56,4 Jahren im Jahre 1950. Wenn man dazu in Erwägung zieht, dass die Zunahme der Lebenserwartung schneller ist als jenes der so berechneten Alterung, kann man von einer *Verjüngung* der betroffenen Individuen sprechen (Héran 2002). Aus dieser Sicht ist der Begriff „Alterung“ eher irreführend – und das englische Wort „aging“ zutreffender (Blanchet 2002). Die gewählte Definition der Alterung hat wichtige Auswirkungen auf die erwarteten Ergebnisse der Vorausberechnungen. Man muss jedes Mal neu überprüfen, ob die Hypothese einer festen Verbindung zwischen der betroffenen Variable und einem auf der mikroökonomischen Ebene gewissen Alter angemessen ist.

Welche Lehren können daraus für die künftige Entwicklung der sozialen Leistungen gezogen werden ? Nur wenig was die Arbeitslosenleistungen und Frühverrentungsleistungen angeht, weil sie vor allem vom Erfolg der Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik abhängen. Mit einer spürbaren Abnahme der Arbeitslosigkeit könnte der Sozialbeitragsatz im Vergleich zum heutigen Niveau um zwei bis drei Prozentpunkte sinken, was ungefähr der in Deutschland nach der Rentenreform 2001 vorgesehenen Erhöhung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung bis 2030 entspricht.

Die Gesundheits- und Pflegeausgaben sind ein gutes Beispiel für die sich verändernden Beziehungen zwischen Sozialausgaben und Alterung. Weil diese Ausgaben mit dem Alter zunehmen – 50 % der auf den Gesamtlebenszyklus entfallenden medizinischen Leistungen werden in den letzten Monaten des Lebens in Anspruch genommen –, wird daraus sehr oft die Schlussfolgerung gezogen, sie würden künftig mit der Alterung der Bevölkerung rasch wachsen werden. Diese Sichtweise ist aber irreführend, denn sie übersieht, dass das Alter ein relativer Begriff ist. Zwar gibt es unter den Wissenschaftlern eine Debatte darüber, in welchem Umfang die höhere Lebenserwartung von einem Lebenserwartungsgewinn ohne Unfähigkeit begleitet wird: Empirische Analysen in Frankreich zeigen, dass die Häufigkeit der mit dem Alter

¹³ Eine ergänzende Definition wählt das Durchschnittsalter der Bevölkerung als Indikator für die Alterung.

verbundenen Altersmorbidity abnimmt, so dass die Lebenserwartung ohne andauernde Krankheit in Zukunft wie die gesamte Lebenserwartung steigen könnte (Robine et. al., 1998). Längsschnittstudien mehrerer Länder, wie der *National Long Term Care Survey* der Vereinigten Staaten, bestätigen diese Ergebnisse (Jacobzone 1999).

Von daher erweist sich jede Projektion der Gesundheits- und Pflegeausgaben als fragwürdig, die das heute beobachtete Altersprofil der Leistungen strukturell für konstant hält. Retrospektive statistische Studien haben nämlich bewiesen, dass dieses „apokalyptische Szenario“, wonach die Häufigkeit der Altersmorbidity und der Leistungsverbrauch im Alter bei steigender Lebenserwartung unverändert bleiben, in der Vergangenheit zu einer permanenten Überschätzung des Zuwachses der Ausgaben geführt haben (Evans et. al., 2001). Im Gegensatz dazu führt eine Verschiebung des Altersprofils der Ausgaben bei einer Verbesserung des Gesundheitszustandes in den nächsten Jahrzehnten zu sehr mäßigen Ausgabenerhöhungen (Algava und Plane, 2001)¹⁴. Das bedeutet selbstverständlich nicht, dass die Gesundheitsausgaben in Zukunft auf Grund von Fehlanreizen im Gesundheitswesen, von wachsenden Bedürfnissen in entwickelten Gesellschaften oder wegen des technischen Fortschritts nicht schneller wachsen werden als das BIP. Aber diese Entwicklung hat mit der Alterung der Bevölkerung direkt nichts zu tun.

Das gilt um so mehr für die Ausgaben der Hochbetagten, wie die Pflegeausgaben. Der Anteil der über 80-jährigen könnte sich innerhalb der nächsten 50 Jahre verdreifachen oder vervierfachen. Hinzu kommt, dass der technische Fortschritt in diesem Bereich der Personendienstleistungen begrenzt ist. Andererseits häufen sich – wie schon gesagt – die empirischen Evidenzen, dass die altersspezifische Pflegehäufigkeit mit der Zeit sinkt. Unter diesen Umständen sollte die Fallzahlerhöhung beträchtlich geringer ausfallen¹⁵. So gesehen hängt die künftige finanzielle Entwicklung der Pflegeversicherung aber von einer Vielzahl von Faktoren auf der Einnahmen- und Ausgabenseite ab, unter denen die institutionellen Faktoren eine überragende Bedeutung haben (Rothgang 2001). Nehmen wir ein Beispiel: Je nach Leistungsanpassungsmodus könnte der Beitragssatz in Deutschland – derzeit 1,7 % – bis ins Jahre 2040 konstant bleiben¹⁶, was eine entsprechende Senkung der Pflegeleistungen zur Folge hätte – oder er würde sich (mit einer Anpassung an die Lohnentwicklung) mehr als verdoppeln.

Für die öffentlichen Haushalte ist die Alterung der Bevölkerung sicher eine Herausforderung, weil sie zu einer Überprüfung aller Parameter des Transfersystems

¹⁴ Dabei stellt sich jedoch die Frage, ob die Verschiebung der strengsten Pathologien im Lebenszyklus notwendigerweise mit einer gleichartigen Verschiebung der Gesundheitsausgaben im Alter einhergeht, oder ob diese Verbesserung des Gesundheitszustands mit konstanten oder sogar steigenden Ausgaben „erkauft“ wird.

¹⁵ Bei konstanter altersspezifischer Pflegehäufigkeit ergibt sich in Deutschland eine Steigerung der Zahl der möglichen Leistungsempfänger von – je nach demographischer Vorausberechnung – insgesamt 55 bis 75 % bis 2040; bei einer Verringerung der Pflegehäufigkeit beläuft sich die Fallzahlerhöhung nur noch auf 35 bzw. 45 % (Rothgang 2001). In Frankreich wird nur die Geschwindigkeit der Abnahme der Alterspflegehäufigkeit diskutiert. Je nach Annahme wird die Fallzahlerhöhung bis 2040 zwischen 24% und 60% erreichen.

¹⁶ In Deutschland sieht das Gesetz vor, dass die Leistungen nur im Rahmen eines konstanten Beitragssatzes an die Preisentwicklung angepasst werden!

zwingt. Vom Ende des Sozialstaats oder von der Ausbeutung künftiger Generationen¹⁷ kann allerdings sicher nicht die Rede sein.

1.1.4 Einige Bemerkungen zu Sozialleistungsquoten und Produktivität.

Vergleichende Prognosen auf internationaler Ebene schätzen je nach Annahme – das Spektrum der Annahmen kann wie die Zahl der relevanten Faktoren sehr breit sein –, dass der Anteil der Sozialleistungen am BIP in den europäischen Ländern unter dem Status quo-Szenario (ohne neue Reformen) bis 2050 um 3 bis 6 Prozentpunkte zunehmen wird (Algava et Plane 2001, Than Dang und coll. 2001) – in Ländern wie Großbritannien und Schweden weniger, in den südeuropäischen Ländern deutlich mehr. Mit einer Zunahme von 3,4 bis 6 bzw. 3,3 bis 6,2 Prozent – nach einer Eingrenzung der Sozialleistungen entsprechend den Bestimmungen von EUROSTAT – unterscheiden sich Frankreich und Deutschland hier kaum; die höhere Fruchtbarkeit in Frankreich wird durch die Schwäche der Erwerbsquoten bei den 55- bis 65-jährigen ausgeglichen¹⁸. Die Zunahme des Anteils der Renten (+3,4 bis 4,8 % in Frankreich, +3,2 bis 4,5 % in Deutschland)¹⁹ und der Gesundheitsleistungen (+1,8 bis 3,2 % bzw. +1,6 bis 3,2 %) am BIP wird teilweise durch die Abnahme des Anteils der Familien- und Arbeitslosenleistungen kompensiert. Diese Größenordnungen schließen sich den Prognosen auf nationaler Ebene an (COR 2001, Rürup-Kommission 2003).

Was bedeutet eigentlich eine mögliche Zunahme der Sozialleistungsquote²⁰ von 3 bis 6 Prozentpunkten in den nächsten 40 Jahren²¹? Zum besseren Verständnis blicken wir zuerst auf die Entwicklung der letzten 40 Jahre zurück. Dabei können wir feststellen, dass die Sozialleistungsquote in dieser Zeit viel schneller zugenommen hat.²²

Welche Konsequenzen wird diese auf vierzig Jahre verteilte Zunahme der Sozialleistungsquote auf den Lebensunterhalt der erwerbstätigen Generationen haben?

¹⁷ Siehe unten 2.3.

¹⁸ Die Szenarios unterscheiden sich im wesentlichen durch die Annahmen in Bezug auf die Erwerbsquoten und die Folgen der Alterung auf die Gesundheitsausgaben. Siehe Algava und Plaine, 2001.

¹⁹ Diese Projektionen Prognosen überschätzen den künftigen Zuwachs der Rentenausgaben, weil sie auf der Hypothese eines konstanten Rentenniveaus beruhen und insofern den Folgen der letzten Rentenreformen in beiden Ländern nicht Rechnung tragen.

²⁰ Sozialleistungen im Verhältnis zum BIP in Prozent.

²¹ Die Wahl des Zeitpunkts für die Vorausberechnung ist nicht ohne Bedeutung. Bis 2020 dürfte die Sozialleistungsquote kaum wachsen, und jenseits der 20 Jahre sind die Prognosen noch unsicherer.

²² In Deutschland um 10 Prozentpunkte zwischen 1960 und 1990 - diese Erhöhung hat sich in Wirklichkeit in fünfzehn Jahren vollzogen (1960-1975). Während des gesamten Zeitraums (1960-1990) ist jedoch das reale Volkseinkommen je Einwohner um 270 % gewachsen. In Frankreich sind die Größenordnungen ähnlich: Innerhalb von weniger als 25 Jahren (1960-1985) ist der Anteil der Sozialausgaben am BIP um 12 Prozentpunkte gestiegen und hat sich seitdem mehr oder weniger stabilisiert.

Wird diese zusätzliche Last künftige Generationen verarmen lassen, wie es oft behauptet wird? Zur Beantwortung dieser Frage ist es unerlässlich, die Arbeitsproduktivität – ihre Zunahme und ihre Verteilung – in die Analyse mit einzubeziehen unter der Annahme, dass das durchschnittliche Bruttoarbeitsentgelt wie die Produktivität zunehmen wird²³. In Europa hat sich die Steigerung der Produktivität in den letzten zwanzig Jahren verlangsamt. Es gibt aber keinen Grund für die Annahme, die Alterung der Bevölkerung *an sich* würde in Zukunft zu einer Verlangsamung der Produktivität führen (Blanchet 2001). Es gibt sogar gute Gründe, das Gegenteil zu vermuten (Scarth 2003).

Es bestehen zahlreiche Möglichkeiten, Produktivitätssteigerungen zwischen Beschäftigten und Rentnern zu verteilen. Wir wählen hier drei Hauptfälle. Mit der ersten Variante werden in Zukunft die Produktivitätsfortschritte nur zugunsten der Erwerbstätigen genutzt, das heißt die Renten werden auf ihrem gegenwärtigen Niveau bis 2040 eingefroren. Einfache Berechnungen²⁴ zeigen, dass sich die Kaufkraft des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgeltes unter diesen Umständen in den nächsten vierzig Jahren um fast 50 % erhöhen würde (bei jährlicher Produktivitätssteigerung von 1 %), sich sogar mehr als verdoppeln könnte (bei jährlichem Produktivitätszuwachs von 2 %), der Beitragssatz aber stabil bleiben oder sogar rückläufig sein könnte. Gleichzeitig wäre aber das relative Rentenniveau beim Rentenzugang ungefähr durch zwei geteilt und diese Abnahme würde sich im Laufe der Rentenbezugszeit fortsetzen. Die „gute Nachricht“ dieser ersten Variante ist, dass die heutige absolute Kaufkraft der Renten in Zukunft dank Produktivitätszuwachs problemlos aufrecht erhalten werden könnte. Die im Vergleich zu den Beschäftigten relative Verarmung der Rentner wäre aber derart hoch, dass das Wesen der gesetzlichen Rentenversicherung in Frage gestellt würde.

Die zweite Variante besteht darin, die Bestandsrenten nur noch nach dem Preisindex anzupassen²⁵, so dass die Rentner am Zuwachs der Produktivität während der Rentenbezugszeit nicht mehr teilhaben. In diesem Fall ist der Gewinn bezogen auf eine Verminderung des erforderlichen Beitragssatzes bzw. die Abnahme des relativen Rentenniveaus um so höher, je schneller die Produktivität steigt²⁶.

Die dritte Alternative ist die Nettoanpassung der Renten, die eine gleiche Verteilung der Produktivitätsfortschritte zwischen Erwerbstätigen und Rentnern gewährleistet. Da in diesem Fall – *ceteris paribus* – das Rentenniveau im Laufe der Zeit konstant bleibt, ist der Zuwachs der Produktivität im Hinblick auf den erforderlichen Beitragssatz neutral. Das bedeutet aber auf keinen Fall, dass damit die Produktivität keine Wirkung

²³ Was einer Stabilität bei der Verteilung der Wertschöpfung zwischen der Lohngehaltssumme und dem Bruttogewinn entspricht.

²⁴ Annahmen, die dem französischen Fall entsprechen: der Rentnerquotient erhöht sich von 44 % auf 83 %, der Beitragssatz beträgt 25,6 % im Jahre 2000.

²⁵ Eine Rentenanpassungsformel nach dem Lebensunterhaltsindex ist in einigen OECD-Ländern eingeführt worden, in Frankreich seit Anfang der achtziger Jahre.

²⁶ Wenn die Produktivität um x % pro Jahr wächst, und wenn der Rentenbezug zwanzig Jahre dauert, sind die nur nach den Preisen angepassten Renten 20 Mal x % niedriger, als die nach dem Lohn angepassten Renten. Die Reduzierung des erforderlichen Beitragssatzes folgt derselben Größenordnung: 4 Punkte auf 20 für eine Steigerung der jährlichen Produktivität um 1 %, 8 Punkte, wenn die Produktivität um 2 % pro Jahr wächst.

erzielt: Die Sozialabgaben werden gewiss steigen; sie werden aber von viel höheren Einkommen abgezogen, so dass die Einkommen der künftigen Erwerbstätigen trotz höherer Abgaben steigen werden. Ein jährlicher Produktivitätszuwachs von 2 % in 40 Jahren zieht (kumulativ) eine Multiplikation mit 2,2 der Produktion pro Kopf nach sich. Die Folge der demographischen Alterung besteht darin, diese Multiplikation mit 2,2 in einen Faktor von 1,7 bis 1,9 zu verwandeln, was sicher eine nicht zu vernachlässigende Minderung des verfügbaren Einkommens bedeutet, was von einem absoluten Sinken des Einkommens der Erwerbstätigen langfristig aber weit entfernt ist (Blanchet 2002). Die Hauptfolge der Alterung hat mit dem absoluten Lebensunterhaltsniveau nichts zu tun; sie konzentriert sich auf relative Größen: relatives Lebensunterhaltsniveau der Beitragszahler und der Rentner oder Sozialtransfersatz von den einen zu den anderen. Deshalb gibt es allerdings eine grundsätzliche Debatte über die Rentenanpassungsformel, und deshalb sind intermediäre Lösungen durchaus vorstellbar, die eine differenzierte Teilnahme der Rentner am Produktivitätszuwachs erlauben, ohne eine perfekte Nettoanpassung der Renten an die Löhne zu gewährleisten (Lechevalier und Pelé, 2002).

Die Alterung der Bevölkerung wird sicher vielfältige Auswirkungen auf die soziale Organisation sowie auf die wirtschaftliche Dynamik haben. Sie ruft keineswegs einen Rückgang an sozialen Leistungen hervor, wird aber u. a. das Bild der Gesellschaft, die Arbeitsorganisation, die Auswanderungspolitik oder die Verteilung der Einkommen verändern. Sie erfordert zum Beispiel eine neue Strukturierung der Berufslaufbahn (Stichwort: Entwicklung der Fortbildung) und macht mehr denn je eine neue Beschäftigungspolitik für die über 55-jährigen erforderlich.

Es gibt aber keinen rein demographischen Determinismus. Aus dieser Perspektive relativieren sich die Konsequenzen der Alterung auf das gesamte Sozialleistungssystem. Wir betonen in diesem Kontext die herausragende Rolle der wirtschaftlichen Faktoren. In Gesellschaften, in denen der Anteil der über 60-jährigen in den nächsten 40 Jahren um zwei Drittel zunehmen wird, ist eine gewisse Erhöhung der altersabhängigen Sozialleistungen (vor allem der Renten) jedoch unvermeidbar; es sei denn, das – stillschweigende – Ziel wäre die drastische Senkung des relativen Einkommensniveaus der älteren Mitbürger²⁷. Es wird jedoch immer öfter behauptet, eine solche – wenn auch begrenzte – Zunahme der Sozialleistungen sei unmöglich geworden, weil die sozialen Sicherungssysteme das wirtschaftliche Wachstum hemmen, strukturelle Arbeitslosigkeit verursachen und die Wettbewerbsfähigkeit der Länder gefährden würden. Diese Thesen sollen jetzt überprüft werden.

1.2 Die „Kostenexplosion“ bei den Sozialausgaben ist für „zu

²⁷ In einer alternden Bevölkerung – wenn die Alterung aus einer Erhöhung der Lebenserwartung resultiert – soll der Anteil der Rentenausgaben am BIP steigen. Das gilt unabhängig von der Finanzierungsmethode (Umlage- versus Kapitaldeckungsverfahren).

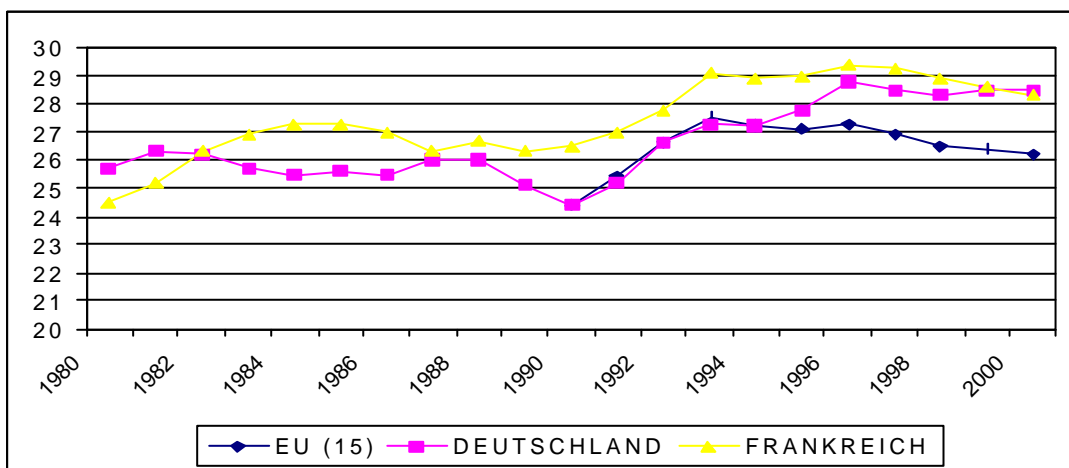
hohe Arbeitskosten“ verantwortlich, schadet der Wettbewerbsfähigkeit und hemmt das Wachstum.

Trotz eines in Deutschland wie in anderen europäischen Ländern substantiellen und unveränderten Festhaltens der Bevölkerung an den öffentlichen sozialen Sicherungssystemen werden diese immer häufiger in Frage gestellt. Die Sozialausgaben seien zu hoch und die „Kostenexplosion“ gefährde die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft. Steigende Arbeitskosten würden wirtschaftlichem Wachstum und der Beschäftigung schaden: Diese vor allem in Deutschland weit verbreitete Meinung beruht bei näherer Prüfung auf Annahmen, die sich als zweifelhaft, fragwürdig oder sogar falsch erweisen.

1.2.1 Wie hoch sind eigentlich die (Netto-) Sozialleistungen?

Betrachten wir zuerst das Niveau und die Entwicklung der Sozialleistungen in beiden Ländern. Auf den ersten Blick ist das Bild eindeutig: Im Jahre 2000 ist die Sozialleistungsquote in der Erfassung von EUROSTAT fast gleich (28,5 %). Damit liegen Deutschland und Frankreich um 2,3 Punkte über dem EU-Durchschnitt, während Deutschland noch bis zum Jahre 1993 europäischer Durchschnitt war. Der Eindruck eines ähnlichen Niveaus des Sozialschutzes in beiden Ländern bestätigt sich, wenn man die Sozialleistungen pro Kopf der Bevölkerung in Kaufkraftstandards²⁸ betrachtet.

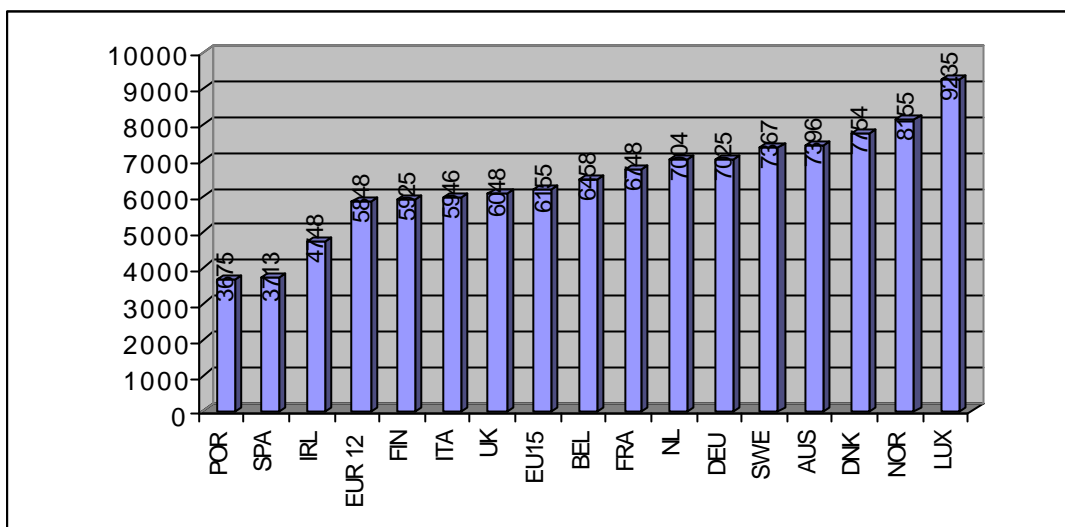
Entwicklung der Sozialleistungsquote (Soziale Leistungen in % des BIP)



Quelle: ESSOSS

Sozialleistungen pro Kopf der Bevölkerung in KKS, 2000

²⁸ Kaufkraftstandards: eine von Landeswährungen unabhängige Einheit, die Verzerrungen aufgrund von Unterschieden im Preisniveau ausschließt.



Quelle: ESSOSS

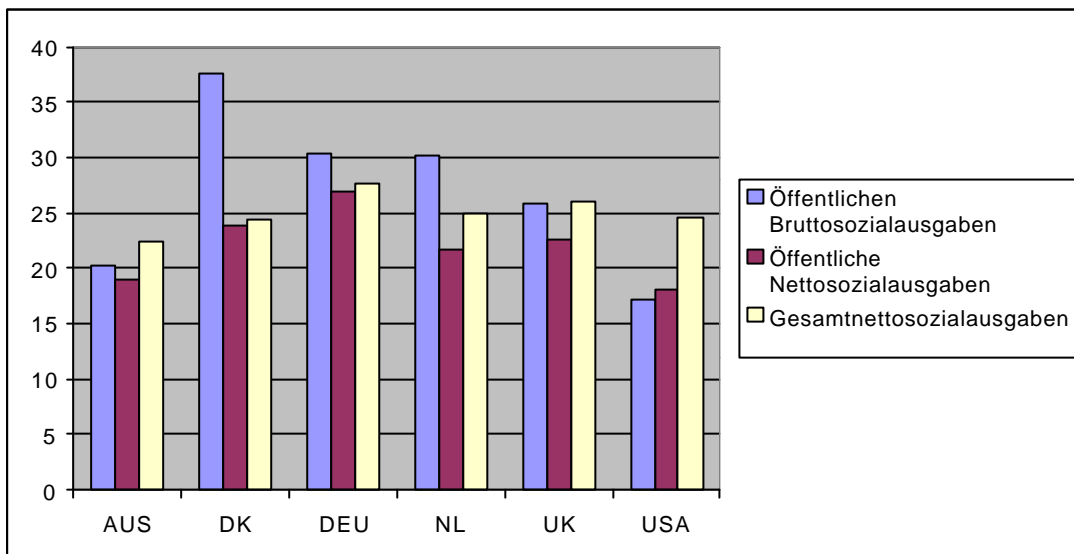
Solche internationalen Vergleiche des Ausgabenniveaus sollten mit Vorsicht behandelt werden. Jenseits des Problems der Erhebungsgrundlagen oder der Kategorien, die je nach Quelle (OECD, EUROSTAT, nationale Quellen) unterschiedlich sind – vor allem hinsichtlich der Erfassung öffentlicher Zuweisungen –, entstehen die größten Schwierigkeiten beim Vergleich der Sozialleistungsquoten. Ein solcher Vergleich kann irreführend sein, wenn der Einfluss der Steuersysteme und das Volumen der „privaten“ Sozialleistungen unberücksichtigt bleiben (Adema 1999, 2001).

Die zur Beschreibung von Sozialausgaben üblicherweise verwendeten Indikatoren beruhen auf einer Bruttobetrachtung. Diese Sichtweise übersieht die direkten und indirekten Steuern inklusive der Sozialversicherungsbeiträge, die der Staat auf die Transfereinkommen und deren Verwendung erhebt, sowie die Steuerbefreiungen, die Geldleistungen ersetzen (z. B. Kinderfreibeträge) oder die Leistungsbereitstellung fördern sollen. Bezieht man die direkten und indirekten Abgaben, die auf die Transfereinkommen erhoben werden, in die Analyse mit ein, erhält man die direkten Nettosozialausgaben (das, was in der Tasche übrig bleibt). In diese Betrachtungsweise sind die Unterschiede zwischen den Ländern je nach Aufbau ihrer steuerlichen Systeme beträchtlich. Während die Differenz zwischen Brutto- und Nettobetrachtung in den USA gering ausfällt, belaufen sich die staatlichen Einnahmen aus der direkten und indirekten Besteuerung von Transfereinkommen zum Beispiel in Dänemark und den Niederlanden auf 14 % bzw. 9 % des BIP (immerhin 6,2 % in Deutschland). Von daher fällt im Vergleich zu den öffentlichen Bruttoausgaben der tatsächliche Anteil der jährlichen erwirtschafteten Ressourcen (des BIP), der den direkten öffentlichen sozialen Transfers gewidmet wird, in dieser Größenordnung geringer aus. Umgekehrt sollten „Steuerbefreiungen mit sozialpolitischer Zielsetzung“ (wie z. B. die steuerliche Begünstigung der „Riesterrente“) hinzugefügt werden, die als steuerliche Ausgaben behandelt werden müssen, dann erhält man die „öffentlichen Nettosozialausgaben“.

Hinzu kommt, dass die Grenzen zwischen privaten und öffentlichen Sozialleistungen schwankend und durchlässig sind. In der OECD-Nomenklatur z. B. werden private und öffentliche Leistungen oft nach dem Kriterium des – privaten oder öffentlichen – Charakters der Institution voneinander abgegrenzt, die die jeweiligen finanziellen Ströme

kontrolliert. Dabei ist der Umfang von Leistungen, die von privaten Körperschaften angeboten werden, zum großen Teil durch staatliche Eingriffe mit rechtlichen und fiskalischen Instrumenten bestimmt. Die besten und quantitativ wichtigsten Beispiele dafür sind die Alterszusatzversorgung (Stichwort: Betriebsrenten) und das Krankengeld, die in manchen Ländern nicht gesetzlich, sondern durch Tarifverträge geregelt werden und in jedem Land durch Steuerbegünstigungen oder gegebenenfalls mit durch Abzugsfähigkeit bei den Sozialbeiträgen gestützt werden²⁹.

Indikatoren für die Sozialausgaben ausgewählter OECD-Staaten im Jahr 1995, in % des BIP zu Faktorkosten



Quelle: Adema, 2001.

In diesem Kontext ist es also möglich, das Oxymoron „private Sozialleistungen“ zu benutzen, weil die Unterstützung des Staates durch finanzielle Maßnahmen ein Element der interpersonellen Umverteilung beinhaltet (Adema 2001). Der Anteil der öffentlichen Ausgaben an den gesamten Sozialausgaben ist recht unterschiedlich, gleichwohl überall abnehmend: in Europa immer noch über 90 % - Ausnahmen sind insbesondere Großbritannien und die Niederlande –, in den USA dagegen liegen die Ausgaben bei zwei Dritteln. Wenn man nur die öffentlichen Bruttosozialausgaben berücksichtigt, ist der Unterschied zwischen den USA und Deutschland bei der Sozialausgabenquote beträchtlich: 17 % zu 30 %. Wenn man aber öffentliche und – staatlich geförderte - private Sozialausgaben addiert und direkte und indirekte Abgaben auf die Transferleistungen mit berücksichtigt, um die gesamte *Nettosozialausgaben*quote zu

²⁹ Weil Leistungen aus zusätzlichen Altersversorgungssystemen für alle Arbeitnehmer kraft Gesetz obligatorisch sind wie in Frankreich (*régimes complémentaires de retraites*), werden sie von der OECD als „öffentliche“ Ausgaben betrachtet, während die in den Nachbarländern tarifvertraglich geregelten Betriebsrenten als „private“ Sozialleistungen erfasst werden. Für die Beitragszahler ist der Unterschied jedoch eher künstlich.

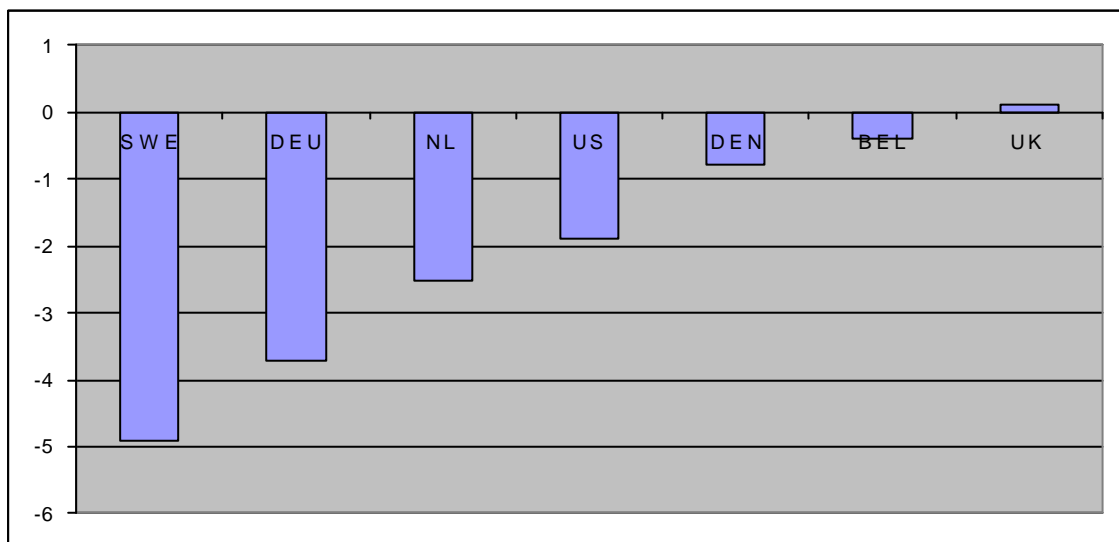
berechnen, beträgt die Differenz nur noch 3 Prozentpunkte.

Die Schlussfolgerungen der Arbeit von Adema sind eindeutig:

- Erstens: Weil die Regierungen – mit Ausnahme der USA – sich „mehr Geld durch direkte und indirekte Besteuerung der öffentlichen Leistungen wieder zurückholen, als sie an steuerlichen Vorteilen mit sozialpolitischen Zielsetzungen gewähren“, sind die öffentlichen Nettosozialausgaben spürbar geringer als die Bruttoindikatoren vermuten lassen (Adema 2001, s.101).
- Zweitens: Die Berücksichtigung öffentlich und privat angebotener Sozialleistungen in Verbindung mit den Unterschieden in den relevanten Steuersätzen ermöglicht die Identifikation jenes Teils der Inlandsproduktion einer Wirtschaft, auf die Bezieher von Sozialleistungen einen Anspruch haben. Von diesem Standpunkt her gibt es „eine ausgeprägte Konvergenz des gesamten (öffentlichen und privaten) Sozialausgabenniveaus der betrachteten Länder“ (Adema 2001, S.105).

Die Konvergenz besteht auch darin, dass die Gesamtnettosozialausgabenquote in den neunziger Jahren vor allem in den Ländern rückläufig war, in denen sie von Anfang an höher als der Durchschnitt lag (Schweden, Deutschland, Niederlande).

Veränderung der Gesamtnettosozialausgabenquote in ausgewählten OECD-Ländern in den neunziger Jahren (1993-1997)



Quelle : Adema 2001.

1.2.2 Sind die Sozialleistungen außer Kontrolle geraten?

Die Untersuchung der langfristigen Entwicklung der Sozialleistungsquote sowie die wiederkehrende „Finanzierungskrise“ der Sozialversicherung können den Eindruck erwecken, die sozialen Leistungen wären außer Kontrolle geraten. Dieser Eindruck ist aber falsch, was eine nach dem Wirtschaftszyklus ausgegrenzte Periodenbetrachtung

der jeweiligen realen Zuwachsrate der Sozialleistungen³⁰, des BIP und der Bruttolohn- und -gehaltssumme beweist.

Anfang der siebziger Jahre setzt sich in den beiden Ländern der Trend der sechziger Jahre im Bereich der sozialen Leistungen fort: der Deckungsgrad der Bevölkerung wird ausgedehnt und zahlreiche Leistungen werden gleichzeitig angehoben. Für die Finanzierung war diese Entwicklung nicht problematisch, auch weil die Löhne, von denen damals noch drei Viertel der Sozialleistungen finanziert wurden, schnell stiegen. Von 1973/74 bis 1982/83 verlangsamte sich das Wachstum des BIP deutlich und zwar stärker als das der Bruttolöhne und -gehälter. In Deutschland werden zu diesem Zeitpunkt die ersten Maßnahmen zur Dämpfung der Sozialleistungen ergriffen³¹ und die Sozialausgaben deutlich gebremst, während Frankreich, wo die Arbeitslosigkeit und die Vorruhestandsausgaben rasch zunehmen, immer noch eine expansive Sozialpolitik fährt. Die in Frankreich daraus folgende Zunahme der Sozialleistungsquote (plus fünf Punkte) wird von einer Erhöhung der Sozialbeiträge finanziert³².

Die Wende der Wirtschaftspolitik Anfang der achtziger Jahre mit der sogenannten Strategie der „désinflation compétitive“³³ führte zu dem Ergebnis, dass sich der Wachstumsrhythmus der Sozialleistungen deutlich verlangsamte und bis 1991 dem des BIP anschließt. Im Laufe dieses Zeitraums ist vor allem der schwache Zuwachs der Lohnsumme (1,6 %) für die Finanzierungsprobleme verantwortlich. Diese Entwicklung setzt sich fort in der ersten Hälfte der neunziger Jahre (1991-1996): Die jährliche Zunahme der Sozialleistungen wird immer geringer, während das wirtschaftliche Wachstum, wie das Wachstum der Löhne zusammenbrechen (nur noch 1%). Dieser moderate Verlauf der Sozialausgaben ist umso bemerkenswerter, als in einer Beschäftigungskrise die Sozialleistungen normalerweise anwachsen sollten und dadurch eine antizyklische Rolle spielen. Die Verlangsamung des Leistungszuwachses ist also auf die Ausgabenbegrenzungs politik zurückzuführen.

Durchschnittliches jährliches Wachstum der sozialen Leistungen, des BIP und der Bruttolohn- und -gehaltssumme (real, in %)

³⁰ Es geht hier um die sozialen Leistungen in der Erfassung der Volkswirtschaftsgesamtrechnung, d. h. im wesentlichen um die öffentlichen Bruttoleistungen.

³¹ Einführung der „einnahmeorientierten Gesundheitsausgabenpolitik“, erste Erhöhung der Selbstbeteiligung, „Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen“, Abkoppelung der Rentenanpassung von der Bruttolohnentwicklung, usw. (Schmähl, 1985)

³² Der Arbeitgebersozialbeitragssatz bzw. der Arbeitnehmersozialbeitragssatz belief sich auf 32 % bzw. 7 % im Jahre 1973 und auf 38 % bzw. 12 % im Jahre 1983.

³³ Die „désinflation compétitive“ verweist auf eine Wirtschaftspolitik, die eine restriktive Haushaltspolitik und eine strikte Währungspolitik mit einer Abkoppelung des Lohnzuwachses von den Preisen verbindet. Ziel ist es, die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft durch eine Dämpfung der Lohnsumme (einschließlich der Sozialausgaben) und der Preise zu stärken, um letztlich die Arbeitslosigkeit in die Handelspartnerländer „exportieren“ zu können.

FRANKREICH						
	1970-1973	1974-1983	1984-1991	1992-1996	1997-2000	
Soziale Leistungen*	6,5	5,7	2,9	2,5	2,0	
BIP	5,6	2,0	2,8	1,0	2,8	
Bruttolohn- und -gehaltssumme	6,4	2,7	1,6	0,9	4,0	
DEUTSCHLAND						
	1968-1975	1976-1982	1983-1987	1988-1991**	1992-1996	1997-2001
Soziale Leistungen*	6,3	2,4	2,1	3,6	4,0	0,4
BIP	3,6	2,2	2,1	4,5	1,0	1,8
Bruttolohn- und -gehaltssumme	5,9	2,6	2,0	3,4	0,2	0,5

* Soziale Leistungen in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

** Bis 1991 nur alte Bundesländer

Quelle: Compte de la Nation, DRESS, Sozialbudget, eigene Berechnungen.

Für die Entwicklung in Frankreich ist die Schlussfolgerung eindeutig: Trotz einer fortdauernden hohen Arbeitslosigkeit hat die jährliche Zuwachsrate der Sozialleistungen seit dreißig Jahren ständig abgenommen – bekanntlich gibt es eine Ausnahme: die Gesundheitsausgaben. Dieser moderate Verlauf der Sozialausgaben ist um so bemerkenswerter, als in einer Beschäftigungskrise die Sozialleistungen normalerweise anwachsen und dadurch eine antizyklische Rolle spielen sollten. Die Verlangsamung des Leistungszuwachses ist also auf eine Politik der Ausgabenbegrenzung zurückzuführen. Der bleibende Abstand zwischen dem Zuwachs von Leistungen und der Finanzierungsbemessungsgrundlage sowie die daraus resultierenden wiederkehrenden Finanzierungsprobleme³⁴ sind vornehmlich dem Einbruch der Lohn- und Gehaltssumme zu verdanken. Tatsächlich ist es der – auf europäischer Ebene nicht kooperativen – Wirtschaftspolitik misslungen, einen ausreichenden Wachstumsrhythmus zu erreichen. Hätte die französische Wirtschaft im Laufe der achtziger und in der ersten Hälfte der neunziger Jahre ihr Wachstumspotenzial (2,5 %) genutzt, wäre kein Finanzierungsproblem entstanden (Sterdyniak und Villa 1998). Das beste (Gegen-)Beispiel dafür ist die Periode 1997-2000: Mit dem starken Wirtschaftsaufschwung und der Schaffung von zwei Millionen neuen Arbeitsplätzen wurde die finanzielle Lage der „Sécurité sociale“ spürbar besser.

Diese Diagnose eines Mangels an wirtschaftlichem Wachstum gilt ebenso für Deutschland – vor allem seit 1992³⁵. Von 1983 bis 1992 führten nämlich eine mäßige

³⁴ Im Vergleich zum Staatshaushalt können diese Finanzierungsprobleme allerdings relativiert werden: Das Defizit der „Sécurité sociale“ hat 1 % des BIP niemals überschritten.

³⁵ In den letzten zehn Jahren belief sich die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate in Deutschland nur noch auf 1,2 % gegenüber 1,9 % in Frankreich

Erhöhung der Sozialausgaben und zugleich ein – ab 1988 –starkes Wirtschaftswachstum zu einer Verringerung der Sozialleistungsquote (in der Erfassung des Sozialbudgets) um vier Prozentpunkte im Vergleich zu 1982. Dass unter diesen Umständen – und trotz der bemerkenswert engen Verbindung zwischen der Entwicklung der Lohnsumme und der der Sozialleistungen³⁶ – die Beitragssätze „nur“ – um 35 % – stabilisiert (*und nicht herabgesetzt*) wurden, erklärt sich aus dem seit 1981 stetig rückläufigen Anteil der Lohnsumme am BIP.

Die Folgen der Wiedervereinigung und die Entscheidung, einen großen Teil der Sozialtransfers in die Neuen Bundesländer über Sozialbeiträge zu finanzieren, haben die Finanzierung der Sozialversicherung bekanntlich beträchtlich belastet³⁷. In einem Kontext, der von einer besonders schwachen Zunahme der Lohn- und Gehaltssumme, hoher Arbeitslosigkeit und von der Einführung der Pflegeversicherung geprägt war, sind die Beitragssätze zur Sozialversicherung innerhalb von wenigen Jahren um 7 Prozentpunkte gestiegen und haben 42 % erreicht³⁸. Nach dieser außergewöhnlichen und einmaligen Periode hat sich das reale jährliche Wachstum der Sozialleistungen seit 1997 trotz allem besonders moderat entwickelt (0,4 %). Statt die Debatte über die Modalitäten einer koordinierten Wachstums- und Beschäftigungspolitik innerhalb der EWU zu beleben, hat die seit drei Jahren andauernde Konjunkturflaute (durchschnittliche Wachstumsrate von 0,5 %) dazu geführt, dass die Sozialausgaben und die Arbeitskosten für diese Situation verantwortlich gemacht werden. Ob das gerechtfertigt ist, bleibt noch zu untersuchen.

1.2.3 Sozialbeiträge und Arbeitskosten

Mit der seit Mitte der siebziger Jahre steigenden Arbeitslosigkeit und besonders im Rahmen der „Standortdiskussion“ werden in Frankreich, vor allem aber in Deutschland, das im internationalen Vergleich angeblich zu hohe Lohnniveau und die hohen Lohnnebenkosten beklagt. In diesem Kontext soll hier an drei wichtige Fakten erinnert werden: Erstens sind das Niveau und der Wachstumsrhythmus der Arbeitskosten von der Höhe und der Entwicklung der Sozialbeiträge insofern unabhängig, als die Sozialbeiträge letztlich immer direkt oder indirekt von den Arbeitnehmern getragen werden. Zweitens haben Arbeitskosten an sich keine Aussagefähigkeit: die Produktivität und daher nur die Lohnstückkosten müssen in Rechnung gestellt werden. In dieser Hinsicht sind die Leistungen Frankreichs und Deutschlands auf internationaler Ebene sogar hervorragend. Drittens spielen Preise und Kosten im Allgemeinen eine immer

(aber knapp 3 % für die Periode 1997-2001), in der Europäischen Union auf 2 % und in den Vereinigten Staaten auf 3,2 %.

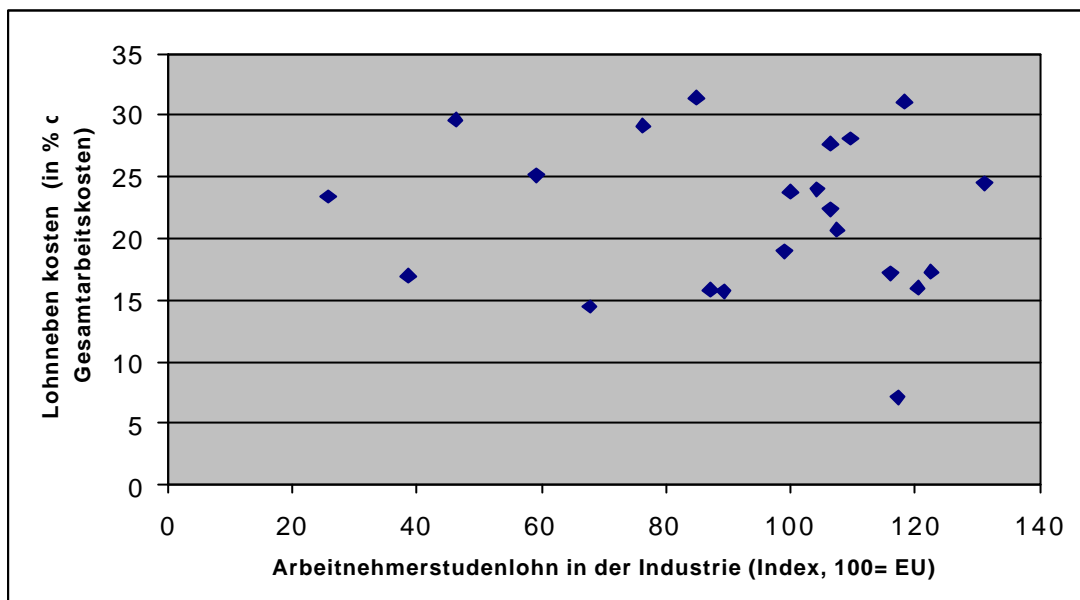
³⁶ In den achtziger Jahren betrug der Korrelationskoeffizient zwischen der realen Zuwachsrates der Lohnsumme und der der Sozialleistungen 0,8.

³⁷ Die jährlichen Transfers nach Ostdeutschland zulasten der Bundesanstalt für Arbeit und der GRV entsprechen ca. 2 Beitragssätze.

³⁸ Von dieser Steigerung waren 2001 5,1 Prozentpunkte auf die Kosten der Arbeitslosigkeit zurückzuführen (Mindereinnahmen: 2,3 Prozentpunkte, Mehrausgaben: 2,8 Prozentpunkte). Siehe Engelen Kefer und Wiesehügel (2003).

geringere Rolle für die Wettbewerbsfähigkeit von Volkswirtschaften.

Lohnnebenkosten und Arbeitnehmerstundenlohn in der Industrie in ausgewählten OECD-Länder



Quelle: Bureau of Labor Statistics.

Die Sozialbeiträge werden oft für übermäßige Arbeitskosten verantwortlich gemacht. Allgemein ist der Vergleich der Lohnkosten auf internationaler Ebene aus methodologischen Gründen schwierig. Aufgrund der Verfügbarkeit von Statistiken, aber auch weil 90 % des Warenhandels der Industrieländer auf industrielle Produkte entfällt, werden als Messlatte dafür am häufigsten die gesamten Lohnkosten je Arbeitsstunde im verarbeitenden Gewerbe gewählt.

Ein solcher Vergleich zeigt eindeutig, dass das Niveau der Arbeitskosten weder vom Anteil der Gesamtsozialbeiträge, noch vom Anteil der Gesamtlohnnebenkosten abhängig ist³⁹. Bei einem ähnlichen Niveau des sozialen Schutzes hat die Finanzierungsstruktur – vor allem der jeweilige Anteil der Sozialbeiträge und der Steuer an der Gesamtfinanzierung – der sozialen Sicherungssysteme keine Auswirkungen auf die Höhe der Arbeitskosten: Die Länder mit den niedrigsten Sozialabgaben sind auch diejenigen, in denen neben den direkten Löhnen auch die unter anderem zur Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme benötigten direkten Steuern durchschnittlich höher sind.

³⁹ Der Unterschied zwischen den gesetzlichen Sozialbeiträgen und den Gesamtlohnnebenkosten könnte bedeutend sein, weil die Zusammenlegung der Gesamtentlohnung je nach Land sehr unterschiedlich ist. Insbesondere kann auf internationaler Ebene Folgendes festgestellt werden: Je niedriger der Anteil der gesetzlichen Sozialbeiträge, desto höher die freiwilligen bzw. die unterstellten Beiträge (Beispiel Amerika). Infolgedessen sind die Unterschiede spürbar niedriger, wenn die gesamten Lohnnebenkosten berücksichtigt werden.

Auch langfristig kann für die OECD-Länder keine eindeutige Relation zwischen den Veränderungen der Sozialbeiträge und der Entwicklung der realen Gesamtarbeitskosten festgestellt werden.⁴⁰

Wie kann diese auf den ersten Blick erstaunliche Tatsache erklärt werden? Nettolöhne sowie Arbeitnehmer- und Arbeitgebersozialbeiträge erweisen sich als ersetzbare Elemente. Diese Substitutionsmöglichkeiten zwischen den direkten und indirekten Bestandteilen des Lohns erklären sich aufgrund der endgültigen „Inzidenz“ von Sozialbeiträgen. Es reicht nicht zu wissen, wer die Abgabe ausdrücklich gezahlt hat; wichtig ist, wer sie endgültig trägt. Von zentraler Bedeutung ist also, wen und in welchem Ausmaß eine Abgabe letztlich tatsächlich belastet, denn sie kann auf Dritte „abgewälzt“ werden. Erst wenn diese „Abwälzungsmöglichkeiten“ beachtet werden, kann die endgültige „Inzidenz“ einer Abgabe analysiert werden.

Abwälzungsmöglichkeiten sind von zahlreichen Faktoren abhängig⁴¹. Den Arbeitnehmerbeiträgen wird jedoch üblicherweise unterstellt, sie würden nicht abgewälzt, also von den Arbeitnehmern nicht nur gezahlt, sondern auch mittelfristig getragen, weil die Erhöhung der Arbeitnehmerbeiträge – *ceteris paribus* – durch niedrigere Lohnabschlüsse „erkauft“ werden muss. Die Effekte von Veränderungen der Arbeitgeberbeiträge können auch erst am Ende eines dynamischen Vorgangs analysiert werden: Sie können entweder auf Vorlieferanten und/oder Arbeitnehmer abgewälzt oder über den Preis weitergegeben werden, was schließlich die Konsumenten trifft. Im ersten Fall werden steigende Arbeitgeberbeiträge durch niedrigere Preise oder niedrigere Löhne kompensiert. Im Fall einer Abwälzung kann auch die Erhöhung der Sozialbeiträge letztlich wieder von den Arbeitnehmern getragen werden: entweder weil die Arbeitnehmer als Konsumenten direkt einen Kaufkraftverlust erleiden oder – im Fall einer perfekten Lohnindexierung auf die Preise, – weil die Arbeitgeber auf die Erhöhung der Arbeitskosten mit Entlassungen antworten. Die daraus folgende Zunahme der Arbeitslosigkeit führt indirekt auf makroökonomischer Ebene (*via* „modifizierter Phillips-Kurve“) letztlich zu einem geringeren Lohnzuwachs⁴². Diese starke Reaktion der Löhne auf die Höhe und die Veränderungen der Arbeitslosigkeit ist – gegen die These von der Lohnrigiditäten – für den gesamten Zeitraum 1970-1997, noch mehr aber in den neunziger Jahren in Deutschland klar bestätigt worden (Lindlar und Scheremet, 1998;

⁴⁰ Der Korrelationskoeffizient zwischen der Veränderung des Anteils von Sozialbeiträgen an den Gesamtarbeitskosten und der Veränderung der realen Stundenlöhne in den wichtigsten OECD-Ländern zwischen 1980 und 2000 beträgt 0,15 (Quelle der Daten: Bureau of Labour Statistic, eigene Berechnungen).

⁴¹ Konjunkturlage, Gewinnerwartungen, Niveau und Modalitäten von Lohnverhandlungen, Faktorpreiselastizität der Arbeitsnachfrage und des Arbeitsangebots, usw. In allen Fällen wirkt sich dieser Abwälzungsprozess gleichzeitig auf das Niveau und die Struktur der Preise sowie auf die Realeinkommen unterschiedlicher Agenten aus.

⁴² Von diesem Standpunkt aus macht die Unterscheidung zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen keinen Sinn, weil eine Erhöhung der Beiträge letztlich immer von den Arbeitnehmern getragen wird. Entsprechend ihrer Erfassung in der Gesamtwirtschaftsrechnung sind die Beiträge ein Bestandteil der Lohn- und Gehaltssumme.

Cadiou et. al., 1999). Mehrere ökonometrische Analysen bestätigen, dass eine Zunahme der Sozialabgaben in zahlreichen Ländern, darunter Deutschland und Frankreich, mittelfristig keine Erhöhung der Arbeitskosten bewirkt⁴³.

Es gibt noch eine andere Möglichkeit zu zeigen, dass die Zunahme der Sozialbeiträge langfristig nicht auf die Arbeitskosten bzw. Gewinne wirkt oder, anders ausgedrückt, dass die Arbeitnehmer immer die Last der Sozialbeiträge tragen. Betrachten wir dafür die langfristige Entwicklung des Anteils des Bruttoeinkommens aus unselbstständiger Arbeit an der gesamten Bruttowertschöpfung der Gewerbewirtschaft (Piketty 1997). Das Bruttoeinkommen aus unselbstständiger Arbeit ist die Summe der Nettolöhne und der Arbeitnehmer- und Arbeitgebersozialbeiträge. Der andere Teil der Bruttowertschöpfung wird aus Kapital- bzw. Bruttoeinkommen von Unternehmertätigkeit und Vermögen gebildet (was den Unternehmen übrig bleibt, nachdem Sie die Arbeiter bezahlt haben⁴⁴).

Die langfristige Entwicklung des Kapitaleinkommensanteils an der Gesamtbruttowertschöpfung in der Gewerbewirtschaft (in %)

	DEU	FRA	USA	GB
1920		33,7	35,2	38,1
1930		32,5	37,9	38,1
1940		31,3	36,9	36,3
1950		37,8	34,9	33,2
1960		34,4	32,9	31,2
1970		33,6	30,9	32,4
1975	29,0	29,7	30,9	28,3
1980	28,5	28,3	33,9	29,2
1990	35,6	37,6	33,8	28,2
1995	36,0	39,7	33,5	31,5

Quelle: Piketty, 1997

Was bringt uns die langfristige Beobachtung des Kapitaleinkommensanteils – hier in der Gewerbewirtschaft? In den dreißiger Jahren waren die Sozialbeitragssätze noch sehr

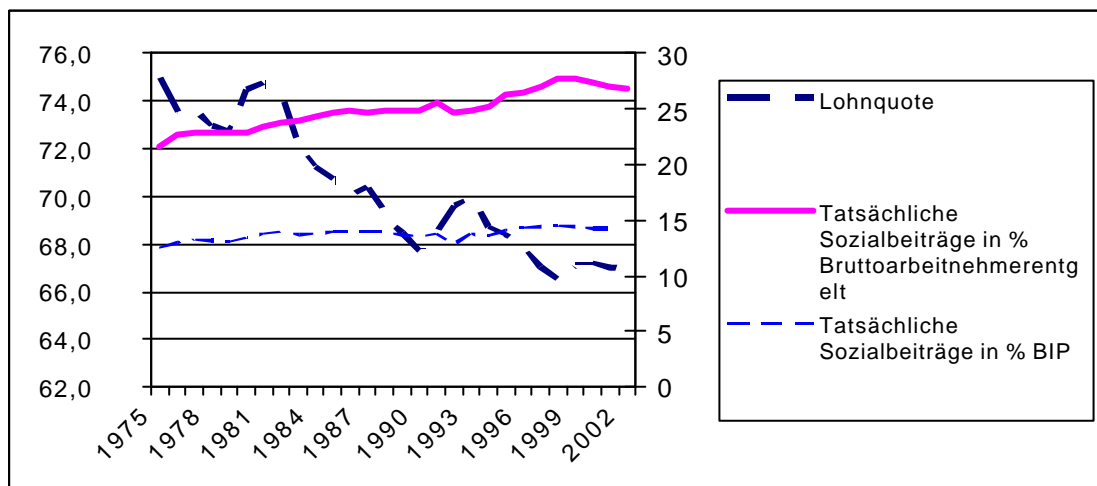
⁴³ Siehe die Schätzungen von Cotis und Loufir (1990) für Deutschland, Belgien, Frankreich, Großbritannien und Niederlande, wie die von Nickel und Bel (1995) für 13 OECD-Länder.

⁴⁴ Darauf sollen die Dividenden, die Zinsen der aufgenommenen Anleihen, die Umsatzsteuer sowie die Abschreibungen finanziert werden.

niedrig und der Anteil des Kapitals belief sich in Frankreich auf ein Drittel der Bruttowertschöpfung der Unternehmen; in den USA oder Großbritannien lag der Wert etwas höher. In der fünfziger und sechziger Jahren, d. h. in der Phase der Entwicklung der Sozialversicherungssysteme, war er mehr oder weniger konstant. Erst nach dem ersten Ölschock hat er in Frankreich wie in Deutschland um 7 Prozentpunkte abgenommen und Anfang der achtziger Jahre ein Minimum von 28 % erreicht. Inzwischen ist der Anteil der Arbeitseinkommen aber spürbar rückläufig – in Frankreich bis 60 % im Jahre 1995. Der Anteil des Kapitaleinkommens verharrt seitdem auf einem Niveau, das höher ist als das in den Jahren des „Wirtschaftswunders“ der Nachkriegszeit.

Die Feststellung ist eindeutig: Die auf die Dauer starke Zunahme der Sozialbeiträge hat auf keinen Fall langfristig den Anteil des Kapitaleinkommens an der Wertschöpfung „belastet“, weil sie von einer Abnahme der direkten Löhne begleitet worden ist. Die Sozialbeiträge – auch der „Arbeitgeberanteil“ – sind von den Arbeitnehmern getragen worden und nur die Verteilung zwischen direktem und indirektem Lohn hat sich verändert. Am Rande sei noch angemerkt, dass der Anteil des Kapitaleinkommens nicht höher ist in jenen Ländern (wie USA oder Großbritannien) in denen die gesetzlichen Sozialbeiträge viel niedriger sind⁴⁵.

Bereinigte Lohnquote, Sozialbeitragssatz⁽¹⁾ und Soziabeiträge in % des BIP (1975-2002) - Deutschland

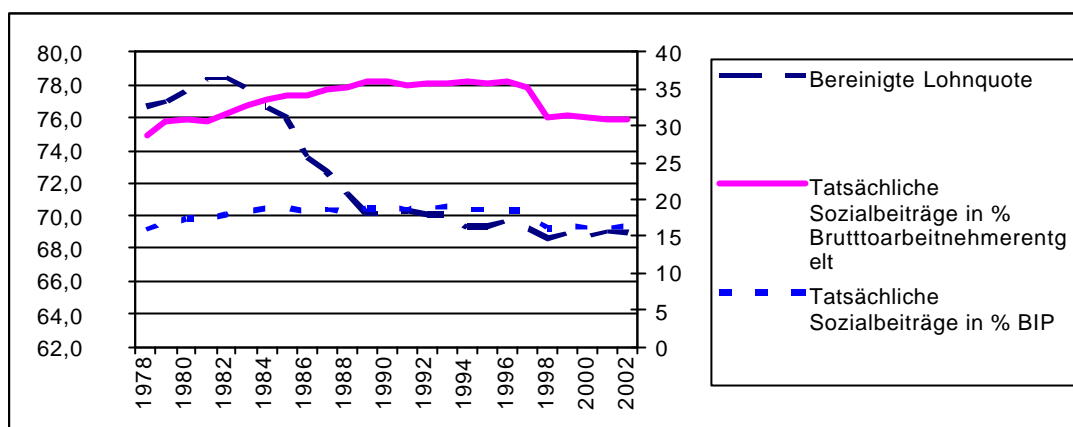


(1) Tatsächliche Sozialbeiträge/Bruttoarbeitnehmerentgelt

Quelle: Statistisches Jahrbuch, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, eigene Berechnungen

Bereinigte Lohnquote, Sozialbeitragssatz⁽¹⁾ und Soziabeiträge in % des BIP (1978-2002) – Frankreich

⁴⁵ 6 bis 7 Prozentpunkte des BIP gegenüber 15 % in Deutschland und 20 % in Frankreich.



(1) Tatsächliche Sozialbeiträge/Bruttoarbeitnehmerentgelt (Rémunération brute des salariés)

Quelle: Statistisches Jahrbuch, Comptabilité nationale, eigene Berechnungen.

Eine bemerkenswerte Bestätigung erhält diese Tatsache seit 25 Jahren von deutschen und französischen Erfahrungen. Betrachten wir dazu die bereinigte „Lohnquote“, d. h. den Anteil der Einkommen aus unselbständiger Arbeit am gesamten BIP⁴⁶.

Trotz einer Zunahme des Anteils der tatsächlichen Beiträge am Arbeitnehmerentgelt um 5 Prozentpunkte ist die Lohnquote in der Gesamtwirtschaft um 6 (Deutschland) bzw. 10 (Frankreich) Prozentpunkte gesunken. Die Entwicklung in Frankreich ist besonders auffallend: In den achtziger Jahren, also genau in der Zeit, in der der Anteil der Sozialbeiträge am Bruttoeinkommen der Arbeitnehmer stieg, nahm die Lohnquote um 8 Prozentpunkte ab⁴⁷.

Zwei Lehren können daraus gezogen werden. Erstens ist die These, höhere Sozialbeiträge würden den Gewinn und von daher – laut dieser Argumentation – die Investitionen beeinträchtigen, deutlich entkräftet: Die Sozialbeiträge verursachen – auch langfristig gesehen (Piketty 1997) – keine Umverteilung zwischen Arbeits- und Kapitaleinkommen, sondern nur innerhalb der Arbeitnehmerschaft. Angesichts dieser Umverteilungswirkungen der Sozialbeiträge stellt sich, zweitens, akut die Frage nach

⁴⁶ Genauer gesagt, den Anteil des Bruttoeinkommens aus unselbständiger Arbeit am Bruttoinlandsprodukt zu Faktorkosten (d. h. nach Abzug der indirekten Steuer), bereinigt um den Anteil der Selbständigen.

⁴⁷ Serres et. al. (2002) machen darauf aufmerksam, dass die Abnahme der Lohnquote zum Teil das Ergebnis einer „Aggregationsschräge“ der Lohnsumme ist, weil der Anteil der Löhne in den verschiedenen Sektoren bzw. Branchen variiert und der Anteil der Sektoren mit schwacher Lohnquote im Laufe der Zeit zunimmt. Ihre Ergebnisse modifizieren das Bild im Fall von Frankreich aber nur teilweise: Die Abnahme der gesamten Lohnquote kann tatsächlich dem Absinken des Anteils der Löhne in den verschiedenen Sektoren zugeschrieben werden. Der „sektorale Effekt“ (d. h. der überproportionale Zuwachs der Sektoren mit einem niedrigeren Anteil der Löhne an der Wertschöpfung) könnte aber zum großen Teil die Abnahme der Lohnquote im Privatsektor (außer der Landwirtschaft) in Deutschland in den 90er Jahren erklären.

einer breiteren Bemessungsgrundlage zur Finanzierung von Leistungen, die von der Höhe der Löhne und Gehälter unabhängig sind.

1.2.4 Arbeitskosten und Wettbewerbsfähigkeit.

Die vorgestellte Substitution zwischen Sozialbeiträgen und Direktlöhnen sagt jedoch nichts über die Höhe der Gesamtarbeitskosten im internationalen Vergleich und deren Folgen auf die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen und französischen Volkswirtschaften.

Wie hoch sind eigentlich die Arbeitskosten in Deutschland und Frankreich im internationalen Vergleich? Wenn man die Arbeitskosten je Arbeitsstunde der Beschäftigten in der verarbeitenden Industrie betrachtet, lag West-Deutschland im Jahr 1998 ganz klar an der Spitze der OECD-Länder mit rund 37 % höheren Arbeitskosten als der ungewichtete Durchschnitt, während Frankreich deutlich unter diesem Durchschnitt und sogar unter dem EWU-Durchschnitt lag. Diese Zahlen geben der wiederkehrenden Rede über zu hohe Arbeitskosten in Deutschland Stoff.

Arbeitskosten je Stunde in ausgewählten OECD Ländern

1998	Verarbeitendes Gewerbe: Arbeiter		Gesamtwirtschaft : Beschäftigte	
	DM	KKP ⁽¹⁾	DM	KKP ⁽¹⁾
Schweiz	118,4	-	144,2	118,1
USA	90,9	98,2	113,4	125,2
BEL	111,5	104,3	112,5	121,9
West DEU	137,3	120,0	110,6	106,7
NOR	112,0	87,7	109,7	97,6
FRA	88,6	96,8	104,6	106,9
DÄN	109,8	88,5	100,3	86,9
NL	101,7	86,2	92,9	99,3
SWE	108,3	100,4	99,4	90,7
GB	79,5	77,2	95,7	93,8
Österreich	107,4	-	95,7	95,0
JAP	87,1	80,5	93,7	89,8
IT	79,0	74,2	90,6	105,2
OECD-Durchschnitt	100,0	100,0	100,0	100,0

(1) Kaufkraftparität bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt

Quelle: DIW (Scheremet, 1999).

Nur Arbeitskosten je Arbeitsstunde in der verarbeitenden Industrie zu betrachten, bereitet aber mehrere Schwierigkeiten (Scheremet, 1999).

- Die Unterschiede sind niedriger, wenn sich der Vergleich der Arbeitskosten auf eine jährliche Basis stützt⁴⁸.
- Der Anteil der Arbeiter in diesen Branchen an der gesamten Zahl der Beschäftigten beträgt weniger als 20 % in Deutschland und noch weniger in anderen Ländern (16 % in Frankreich).
- Weil sich die Qualifikationsprofile und die Produktionsstrukturen selbst zwischen entwickelten Industrieländern deutlich unterscheiden, ist der Vergleich verzerrt. So sind die Arbeiter in der deutschen verarbeitenden Industrie relativ besser ausgebildet – und daher logischerweise besser bezahlt –, während hochqualifizierte Arbeitskräfte vor allem in der Gruppe der Angestellten in den USA, Großbritannien oder Frankreich zu finden sind, so dass die Lohnkostenbelastung in diesen Ländern insgesamt höher ausfällt, als wenn nur die Gruppe der Arbeiter betrachtet wird.
- In manchen Ländern differieren die Lohnkosten stark zwischen Arbeitern und Angestellten einerseits und in den Sektoren andererseits, so dass das Verhältnis zwischen den Löhnen in der Industrie und im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt variabel ist.
- Der Anteil der Lohnkosten an den Gesamtkosten ist in diesen Branchen gering (ein Viertel in Deutschland), während die Aufwendungen für Vorleistungen, die von anderen Sektoren erbracht werden, viel schwerer wiegen⁴⁹.

Nach den Arbeitskosten je Stunde in der Gesamtwirtschaft im Jahre 1998 gehören Deutschland und Frankreich zu einer großen Gruppe von Ländern, in denen die Arbeitskosten hoch sind, was ihr Entwicklungsniveau widerspiegelt⁵⁰. Außer in extremen Fällen (wie Schweiz und Kanada) sind die Unterschiede zwischen den Ländern viel geringer als bei den Industriearbeitern allein. Es zeigt sich wiederum, dass die Arbeitskosten vom Niveau und der Finanzierung der sozialen Leistungen in den einzelnen Ländern unabhängig sind.

Die bei einigen Ländern beträchtlichen Unterschiede zwischen den Ergebnissen mit dem aktuellen Wechselkurs und der Kaufkraftparität zeigen sehr deutlich, wie wichtig – im Vergleich zu den alleinigen Arbeitskosten – Veränderungen der Wechselkurse für die preisliche Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft sind. Die wechselnde Parität Dollar-Euro in den letzten vier Jahren hat das nochmals eklatant bewiesen

An sich bedeutet die Höhe der Arbeitskosten gar nichts. Aussagekräftig werden sie erst im Verhältnis zur Produktivität, sie sollten deshalb in effizienten Einheiten gemessen

⁴⁸ Allgemein sind nämlich die Länder, in denen die Arbeitskosten je Stunde am niedrigsten liegen, auch die Länder mit der längsten jährliche Arbeitsdauer.

⁴⁹ Dies soll durch die Tatsache nuanciert werden, dass diese Vorleistungen zum Teil aus anderen Branchen der verarbeitenden Industrie kommen und dass sie auch aus Arbeitskosten bestehen.

⁵⁰ „Die Aussagekraft von Arbeitskostenvergleichen außerhalb des verarbeitenden Gewerbes wird jedoch dadurch eingeschränkt, dass sie auf Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung basiert, die im Dienstleistungssektor besonderen Messproblemen ausgesetzt sind. Die Arbeitsvolumina müssen überdies geschätzt werden“ (Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking, p.320).

werden. Dies wird durch den Indikator der Lohnstückkosten gewährleistet, der üblicherweise für die preisliche Wettbewerbsfähigkeit einer Branche bzw. einer Volkswirtschaft verwendet wird. Die Lohnstückkosten sind definiert als die nominalen Arbeitsentgelte je abhängig Beschäftigtem relativ zum realen Bruttoinlandsprodukt je Arbeitnehmer (zur Produktivität).

Veränderung der Lohnstückkosten in der Gewerblichen Wirtschaft bzw. in der Gesamtwirtschaft, in gemeinsamer Währung (durchschnittlicher jährlicher Zuwachs)

	Gewerbliche Wirtschaft				Gesamtwirtschaft
	1981-1990		1991-2000		2002 100 = 1995
	Produktivität (1975-1990)	Lohnstück-Kosten	Produktivität	Lohnstück-Kosten	Lohnstück-Kosten
Deutschland	1,9	1,7	1,6	1,3	101
Frankreich	2,7	3,8	1,4	0,3	108
Österreich	2,7	2,1	2,4	0,6	103
Spanien	2,3	7,7	1,4	3,4	122
Niederlande	1,8	0,6	1,3	1,5	120
Großbritannien	2,0	5,4	1,6	2,4	120
USA	1,1	3,2	1,7	1,8	116
EWU	2,4	4,6	1,6	1,5	109
Total OECD	2,0	4,9	1,8	3,0	-

Quelle: OECD, DIW

Wie haben sich die Lohnstückkosten in den letzten Jahren in Deutschland und Frankreich entwickelt? Bekanntlich sind die neunziger Jahre von einer generellen Verlangsamung der Produktivität in Europa geprägt. Dies betrifft insbesondere Frankreich – wenn man von der verarbeitenden Industrie absieht⁵¹. Unter diesen Umständen erklärt sich die außergewöhnlich niedrige durchschnittliche Zunahme der

⁵¹ In der verarbeitenden Industrie ist in den neunziger Jahren die jährliche Stundenproduktivität immerhin um 3,9 % gestiegen (1,8 % in Deutschland), so dass Frankreich in diesem Sektor im Jahre 1999 ein Niveau erreicht hat, das Deutschland nach der Wiedervereinigung leicht überschritten hat (Gaulier et. al., 2002).

Lohnstückkosten pro Jahr (0,3 %) vor allem in der ersten Hälfte der neunziger Jahre durch eine Stagnation des Arbeitsentgelts je abhängig Beschäftigtem⁵². Ab 1999 haben der Aufschwung des Wirtschaftswachstums und die spürbare Abnahme der Arbeitslosigkeit diese Lohnzurückhaltung vorübergehend unterbrochen, zumindest was den Stundenlohn betrifft.

In Deutschland wurde die Wiedervereinigung von einer raschen Beschleunigung des Lohnzuwachses am Anfang der neunziger Jahre begleitet. Nichtsdestoweniger sind die Lohnstückkosten insgesamt in den neunziger Jahren wiederum unter dem EWU-Durchschnitt geblieben. Dies ist vor allem durch die seit 1995 sehr zurückhaltende Lohnpolitik erklärbar, so dass die Lohnstückkosten seither stabil geblieben sind, was auf internationaler Ebene kaum zu vergleichen ist.

Festzustellen bleibt, dass die Lohnstückkosten in beiden Ländern langsamer gewachsen sind als in konkurrierenden Ländern. Haben sich Deutschland und Frankreich damit tatsächlich einen Wettbewerbsvorteil verschaffen können? Dass das Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer dauerhaft weit unter dem Produktivitätszuwachs zurückbleibt, ist aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive nicht ohne Folge. Die daraus resultierenden Binnennachfragemöglichkeiten können im Ausland mittels Marktanteilsgewinnen nur geschlossen werden, wenn die anderen Länder dieser – nicht-kooperativen – Politik der Lohnzurückhaltung nicht folgen. „Ist dies nicht der Fall, geht der Wettbewerbsvorteil nämlich rasch wieder verloren, und der Nachfrageentzug bliebe bestehen“ (DIW 2002, S.39). Diese Strategie ist für das langjährige schwache Wachstum in Europa verantwortlich. Damit sind wir schon bei der Frage bzw. der unterschiedlichen Vorstellung von der Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft angelangt, die der gesamtwirtschaftliche Zusammenhang nicht übersehen darf.

In der öffentlichen Debatte wird unter Wettbewerbsfähigkeit in den meisten Fällen lediglich die internationale Kosten- und Preishandelskonkurrenzfähigkeit verstanden. Aus dieser Perspektive ist es allerdings wichtig, nicht nur die Arbeitskosten, sondern auch die Kosten der Vorleistungen (immerhin zwei Drittel der Gesamtkosten) in Rechnung zu stellen. Das jeweilige Gewicht der Arbeitskosten und der Kosten der Vorleistungen hängt u. a. vom Grad senkrechter Integration der Betriebstätigkeiten und von dem mehr oder weniger großen Rückgriff auf die Zulieferer ab. Unter den großen industrialisierten Ländern zeichnen sich Deutschland und Frankreich durch einen höheren Grad von Integration aus, was ihre Kostenwettbewerbsfähigkeit in der Industrie im Vergleich zu den alleinigen Arbeitsstückkosten deutlich verbessert (Couharde und Mazier 1999). Während die Arbeitsstückkosten in der deutschen Industrie im Zeitraum 1970-1995 je nach Jahr um 10 bis 20 % höher als der gewichtete Durchschnitt der OECD-Länder lagen, waren die Gesamtstückkosten⁵³ ihrerseits bis Mitte der achtziger Jahre mit den Handelspartnern vergleichbar. Allerdings ist eine Verschlechterung der preislichen Konkurrenzfähigkeit ab

⁵² Die Kaufkraft des Direktlohns je abhängig Beschäftigtem ist zwischen 1985 und 2000 durchschnittlich nur um 0,3 % pro Jahr gestiegen, d. h. insgesamt nur um 5 % im Laufe dieser 15 Jahre.

⁵³ Die relativen Gesamtstückkosten sind so berechnet, dass man ihr Niveau in einem jeweiligen Land mit dem gewichteten Durchschnitt der Handelspartner vergleicht.

1985 zu verzeichnen. Diese ungünstige Entwicklung ist seit 1995 unterbrochen worden⁵⁴. Was die Entwicklung der Gesamtstückkosten anbelangt, ist allerdings in erster Linie die strukturelle Konvergenz unter den Ländern der ehemaligen „DM-Zone“ – also einschließlich Frankreich – hervorzuheben (Couharde und Mazier 1999).

Nur die preisliche Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft in Betracht zu ziehen, ist aber nicht nur eine begrenzte, sondern auch eine irreführende Sicht. Die Wettbewerbsfähigkeit kann nämlich definiert werden als die Fähigkeit einer Volkswirtschaft, ihre Marktanteile aufrechtzuerhalten oder zu erhöhen, ohne das Wachstum des Lebensstandards ihrer Bevölkerung in Frage zu stellen (CGP-DFI 2001, Debonneuil und Fontagné 2003). Wettbewerbsfähigkeit ist also die Fähigkeit eines Territoriums, den Wohlstand seiner Bevölkerung zu erhöhen, sowie Investitionen ins Land zu holen⁵⁵. Diese Betrachtungsweise der Wettbewerbsfähigkeit legt den Schwerpunkt weniger auf die Suche nach den niedrigsten Arbeitskosten als vielmehr nach geeigneten Mitteln, um die Leistung der Produktionsprozesse auf nationalem Niveau zu verbessern.

Aus dieser Perspektive ist die preisliche Wettbewerbsfähigkeit eben nicht die Wettbewerbsfähigkeit, wie sie oben definiert wurde: „Weniger teuer zu verkaufen, macht keine Nation reicher“ (Debonneuil und Fontagné 2003, S. 54)⁵⁶. Das stimmt um so mehr, als es immer möglich ist, die preisliche Wettbewerbsfähigkeit mit Hilfe einer restriktiven Wirtschaftspolitik zu „erkaufen“: Ein Land, das auf Dauer ein schwächeres Wirtschaftswachstum bzw. eine schwächere Binnennachfrage hat als seine Handelspartner, kann schließlich immer Außenhandelsüberschüsse erzielen⁵⁷.

Wie es die „neue Theorie des internationalen Handels“ mehrfach dokumentiert, spielen die nicht preisbezogenen Wettbewerbsfähigkeits-faktoren (Qualität und Differenzierung der Produkte, Innovation, Skalenerträge, Anpassung an die Weltnachfrage) eine immer entscheidendere Rolle. Es ist sogar bewiesen worden, dass in Ländern, die auf Qualitätsprodukte spezialisiert sind, die Marktanteile zum Preis korreliert sein können. Dies ist um so wichtiger, je mehr die Regionalisierung im Welthandel⁵⁸ und, unter den europäischen Partnern, der gegenseitige Austausch

⁵⁴ Siehe auch Debonneuil und Fontagné, 2003, insbesondere S. 52.

⁵⁵ Paul Krugman, der auf den Missverständnissen bestand, zu denen der Begriff der Wettbewerbsfähigkeit führt, schreibt: „Die Wettbewerbsfähigkeit ist nur das poetische Wort, um die Produktivität eines Landes auszudrücken“ (1998).

⁵⁶ Anders ausgedrückt: Der reale Wechselkurs ist der relative Preis der ausländischen bezogen auf die nationale Produktion. Eine reale Entwertung verringert den relativen Preis der nationalen Produktion, was eine Verarmung der nationalen Agenten zur Folge hat.

⁵⁷ Die daraus resultierenden Lücken bei der Binnennachfrage können im Ausland nur dann durch Marktanteilsgewinne geschlossen werden, wenn die anderen Länder dieser – nicht-kooperativen – Politik der Lohnzurückhaltung nicht folgen. „Ist dies nicht der Fall, geht der Wettbewerbsvorteil nämlich rasch wieder verloren, und der Nachfrageentzug bliebe bestehen“ (DIW 2002, S. 39).

⁵⁸ Der Anteil des Gemeinschaftshandels innerhalb Europas hat von 40 % in den sechziger Jahren auf 60 % in der neunziger Jahren zugenommen. 54 % (bzw. 60 %) der deutschen (französischen) Exporte gehen in die Partnerländer der EU.

vergleichbarer Produkte innerhalb derselben Branchen (Beispiel: Fahrzeuge zwischen Deutschland und Frankreich) zunimmt (ungefähr 70 % des Gesamthandels).

Es ist hier nicht unser Ziel, eine vollständige Bilanz von Deutschlands und Frankreichs unter dem Blickpunkt ihrer jeweiligen Wettbewerbsfähigkeit zu ziehen⁵⁹. Die nicht-preisbezogenen Vorteile der deutschen Industrie sind solide, nehmen in den letzten Jahren aber eher ab, was mit unzureichenden Investitionen zusammenhängt. Frankreich ist eines der seltenen entwickelten Länder, dessen Marktanteile im Laufe der letzten dreißig Jahre nicht zurückgegangen sind, im Dienstleistungsbereich bleibt Frankreich mit einer schwachen Wertschöpfung aber zurück. Ein Wettbewerbsdefizit im Bereich der hochentwickelten Technologien gilt jedoch für beide Länder (Debonneuil et Fontagné, 2003).

Indiz für einen gewissen Rückgang der Wettbewerbsfähigkeit Europas gegenüber Amerika in den achtziger und neunziger Jahren ist die Stagnation des BIP pro Kopf auf 80 % des amerikanischen Niveaus. Diese Entwicklung hat sich sicher nicht unabhängig von der Wirtschaftspolitik vollzogen (Fitoussi 2003). Mit Ausnahme einzelner skandinavischer Länder sind vor allem die europäischen Leistungen im technologischen Bereich unzureichend: zu geringe Investitionen in die Forschung, unzureichende Patentierungsaktivität, unterentwickelte neue Technologien.

Für Länder wie Deutschland und Frankreich sind die Triebkräfte für ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit (einschließlich der Standortattraktivität) bekannt: (Aus-)Bildung, Innovation und Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologie. Daraus können bestimmte Empfehlungen abgeleitet werden⁶⁰. Gleichzeitig hat eine Politik für mehr Wettbewerbsfähigkeit eine kooperative Dimension auf europäischer Ebene, wie man in den Bereichen Wirtschafts-, Steuer⁶¹- und Sozialpolitik sieht.

Welche Rolle können die sozialen Sicherungssysteme in diesem Rahmen spielen? Im Prozess des internationalen Austauschs gibt es Gewinner und Verlierer unter den Nationen: Verlierer sind diejenigen, deren Produktion durch die internationale Konkurrenz bedroht oder verdrängt wird, Gewinner diejenigen, die die ausgeführten Güter herstellen. Die Wirtschaftsanalyse zeigt: Um den Gewinn der gesamten Nation zu teilen, muss eine Verteilung von den „Siegern“ hin zu den „Verlierern“ gewährleistet werden. Das aber ist die eigentliche Aufgabe des Transfersystems. Schadet diese

⁵⁹ Siehe u.a. CGP-DFI (2001), Debonneuil und Fontagné (2003). Daher sind die Hitlisten (*World Economic Forum, International Institute for Management Development*), die in der Presse regelmäßig für Aufregung sorgen, aus theoretischen und methodologischen Gründen mehr als fragwürdig (Grégoir und Maurel, 2003). Nach dem synthetischen Indikator der globalen Handelsleistung (TPI – *Trade Performance Index*), der aus weniger anfechtbaren Gründen von der CNUCED und OCM entwickelt wurde, ist Deutschland weltweit die Nummer 1, Frankreich die Nummer 2.

⁶⁰ Siehe CGP-DFI (2001), Debonneuil und Fontagné (2003)

⁶¹ Seit ca. 20 Jahren bewirkt die fiskalische Konkurrenz in Europa eine Übertragung der Steuerlast auf den am wenigsten beweglichen Faktor (die Arbeit) und somit eine Erhöhung der (relativen) Preise - was zur Arbeitslosigkeit von Minderqualifizierten beiträgt.

Aufgabe, wie oft behauptet wird, tatsächlich dem Wachstum und damit auch der Wettbewerbsfähigkeit?

1.2.5 Hemmen die sozialen Sicherungssysteme das Wirtschaftswachstum?

“The emphasis by economists on the purely negative economic effects of the welfare state can be attributed to the theoretical framework adopted in much policy analysis, which remains rooted in a model of perfectly competitive and perfectly clearing market (...). The whole purpose of the welfare state provision is missing from the theoretical model.”

(A. B. Atkinson, 1997, S. 52.)

Die Vorstellung, staatliche Unterstützung für die Ärmsten (Sozialhilfe, Fürsorge) sei schädlich für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung, hat eine lange Tradition, und wir alle kennen die Diskussionen, die es spätestens seit dem 18. Jahrhundert immer wieder darüber gegeben hat⁶². Dabei stellt sich zunächst die Frage, in welcher Verbindung die staatliche Unterstützung zur Dynamik einer Marktwirtschaft steht.⁶³ Unter dem Einfluss einiger neuerer theoretischer Arbeiten ist die Kritik an der „sozialen Hängematte“, also an den falschen Anreizen (*disincentive effects*) der sozialen Sicherungssysteme im Laufe der letzten Jahre erweitert und systematisiert worden. Die Lösung soll demnach darin bestehen, den Umfang der sozialen Sicherung drastisch zu beschneiden. Diese Kritik ist in Wirklichkeit jedoch empirisch schlecht untermauert und kann häufig nur im Rahmen theoretischer Überlegungen angebracht werden, in denen es für öffentliche Sozialversicherungssysteme ohnedies keine Rechtfertigung gibt. Dagegen lässt sich einwenden, dass die gesetzliche Sozialversicherung sowohl hinsichtlich einer besseren Einkommensverteilung als auch für das Wirtschaftswachstum und den gesellschaftlichen Zusammenhalt einen wichtigen Beitrag leistet, und dass ihre Leistungsfähigkeit im Vergleich zu den Alternativen (seien es Lösungen, die mit den gesetzlichen Sozialversicherungen in Konkurrenz treten, oder solche, die sie ersetzen) gemessen und bewertet werden muss. Der nach dem Umlageverfahren finanzierten gesetzlichen Sozialversicherung werden häufig drei negativen Hauptauswirkungen nachgesagt (je höher die Leistungen seien, je länger sie gewährt würden, desto größer sollen die Auswirkungen sein): Bei der Ressourcenallokation [Zuweisung von Leistungen] soll es zu Verzerrungen kommen, vor allem Arbeitsangebote bzw. Suchintensität und Leistungsbereitschaft nähmen ab, die Erhebung von Steuern und Beiträgen soll vor allem in Bezug auf den Arbeitsmarkt Ineffizienz hervorrufen („excess burden“), die Sparsbereitschaft der privaten Haushalte soll sich verringern (Verdrängungseffekt). Das Problem kann auch unter dem Blickwinkel der komplexen Zusammenhänge zwischen dem Wirtschaftswachstum und der Zu- bzw. Abnahme von Ungleichheit betrachtet

⁶² K. Polanyi (1983) sieht in der 1834 vorgenommenen Abschaffung des (1795 eingeführten) „Speenhamland-Act“, der den Beschäftigten einen Lohnzuschuss versprach, wenn ihr Arbeitsentgelt unter dem ihnen tariflich zustehenden Familieneinkommen lag, die Geburtsstunde einer „Gesellschaft des generalisierten Markts“, in der die Arbeit zur Ware wird. Daraus sei das Problem der Massenarmut erwachsen.

werden. Zunächst konzentrieren wir uns auf die direkten Beziehungen zwischen Sozialleistungen und der Höhe oder dem Wachstum des gesamtgesellschaftlichen Reichtums, wie er anhand des Bruttoinlandsprodukts (BIP) gemessen wird, um später in einem zweiten Schritt den dieser Auffassung zugrunde liegenden theoretischen Ansatz zu beleuchten.

Vergleicht man die Ausgaben für die sozialen Sicherungssysteme in den Mitgliedsstaaten der EU (nach ihrem Anteil am BPI oder pro Kopf) und den Grad an sozialen Ungleichheit (nach den Berechnungen des Gini-Indexes zum Beispiel), wird deutlich, dass die europäischen Länder mit den niedrigsten Sozialausgaben zugleich diejenigen mit dem höchsten Grad an Ungleichheit sind. Parallel dazu kann man in Europa eine positive Wechselwirkung zwischen der Höhe des BIP pro Kopf und dem Teil des BIP feststellen, der für Sozialleistungen ausgegeben wird (Enjolras, 1999). Das wäre zumindest ein erster Hinweis dafür, dass die Auswirkungen der Sozialausgaben auf das Wachstum nicht automatisch negativ sein müssen, aber die Frage muss noch vertieft werden. Damit beschäftigen sich jene empirischen Arbeiten, die den direkten Zusammenhang zwischen der Höhe der Sozialausgaben und der Dynamik des Wirtschaftswachstums auf makroökonomischer Ebene untersuchen. Im Gegensatz zu einer weit verbreiteten Meinung führen diese Untersuchungen zu keinem übereinstimmenden Ergebnis. Man kann die Ergebnisse in drei Kategorien unterteilen: Die einen haben herausgefunden, dass es keinen bedeutenden Zusammenhang gibt, die zweite Gruppe hat eine positive, die dritte eine negative Auswirkung auf das Wachstum festgestellt.⁶⁴ Für diese unterschiedlichen Ergebnisse sind mehrere Faktoren verantwortlich: Sie werden bestimmt von der Auswahl und den Parametern der „exogenen“ Variablen (zum Beispiel allgemeines Wirtschaftswachstum gegenüber Produktivitätszuwachs) und der „endogenen“ Variablen (Definition der sozialen Transferleistungen), von den in Betracht gezogenen Zeiträumen, den Zusammensetzungen der Stichproben etc. (Atkinson, 1999; Enjolras 1999). Wie dem auch sei, aus solch globalen Variablen lassen sich nur sehr schwer Schlüsse ziehen: Eine wechselseitige Beziehung sagt noch nichts aus über die Richtung des Kausalzusammenhangs. Länder mit einem starken Wachstum sind eher in der Lage, höhere Sozialausgaben hinzunehmen, so dass der Kausalzusammenhang auch in umgekehrter Richtung funktionieren kann.⁶⁵ Außerdem können sowohl die Höhe der Sozialausgaben als auch die Wachstumsrate von anderen Variablen bestimmt sein. Im übrigen kann man bezweifeln, ob die angegebenen Größenordnungen einer Überprüfung wirklich standhielten. Ähnliche Probleme findet man bei Untersuchungen, die die Unterschiede bei der Arbeitslosigkeit durch die Regelungen⁶⁶ auf dem Arbeitsmarkt erklären wollen⁶⁷: Wenn die verschiedenen Modelle (besonders für Deutschland)

⁶⁴ Ein Überblick geben Atkinson (1999, Kap. I) und Parent (2001).

⁶⁵ Genauso besteht in Ländern mit der höchsten Arbeitslosigkeit auch die größte Notwendigkeit für eine umfangreiche Arbeitslosenversicherung.

⁶⁶ Genauer gesagt durch die Ausgestaltung der Arbeitsmarktsituation (Koordinierungs- und Organisationsgrad, Umfang der Arbeitslosenunterstützung und Lohnnebenkosten).

⁶⁷ So kommen Layard, Nickell und Jackman (1991) in ihrer häufig erwähnten Studie über den Einfluss der Arbeitslosenversicherung auf die Arbeitslosigkeit zu

übereinstimmend die Erhöhung des Realzinses und die Verlangsamung der Produktivität als explizite (erklärende) Faktoren für die wachsende Arbeitslosigkeit ins Feld führen, so kommt Camille Logeay in einem neueren Überblick (2003, S.360) zu dem Schluss: „In welchem Ausmaß die institutionellen Gegebenheiten für eine Verfestigung der Schockwirkungen sorgen, lässt sich nach diesen Studien nur schwer quantifizieren.“

Diese Schwierigkeiten beruhen natürlich zuallererst auf den zugrunde gelegten Theoriegebäuden, wie man es besonders deutlich anhand der Arbeiten über die Auswirkungen von Arbeitslosenversicherung⁶⁸ oder Sozialabgaben auf das Arbeitsangebot [Angebot an Arbeitsplätzen] sehen kann. Man könnte noch manch andere Einwände gegen die theoretische Fundierung dieser Modelle vorbringen: Bei solchen mikroökonomischen Modelle dreht sich alles um das Arbeitsangebot, sie sind aber nicht in der Lage, die institutionellen Realitäten einigermaßen scharf zu erfassen⁶⁹ oder auch die vielen unterschiedlichen Gründe für eine Wiederaufnahme der Arbeit zu berücksichtigen. Vor allem müsste man auch die Richtigkeit der Diagnose über die Ursachen von Arbeitslosigkeit hinterfragen.⁷⁰ Wir wollen hier allerdings mit Atkinson auf einem Punkt beharren, der weniger häufig diskutiert wird, aber von entscheidender Bedeutung ist: auf dem des ausgewählten Referenzmodells.

Die meisten Untersuchungen nehmen als Referenzmodell tatsächlich das des partiellen oder allgemeinen Gleichgewichts von Märkten, die vollständig dem freien Wettbewerb unterliegen und eine optimale Ressourcenallokation garantieren. Unter dieser Voraussetzung werden alle staatlichen Eingriffe, seien es Abgaben, Sozialleistungen oder irgendwelche anderen Instrumente zur Regulierung des Arbeitsmarkts als Verzerrungen bei der Ressourcenallokation behandelt (Sandmo, 1995). Das Problem liegt darin, dass dieser theoretische Rahmen und die ihm zugrunde liegende Methode es nicht zulassen, die vorhandenen allokativen Vorteile bzw. effizienzsteigernden Effekte (Pareto-Effekte) öffentlicher Sozialversicherungssysteme mit Umverteilungscharakter wahrzunehmen. Um es bei der neoklassischen Analyse zu

Einschätzungen, die zu der Voraussage (im Sinne einer statistischen Voraussage) führen, dass die Unterschiede in der Höhe und in der Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen zwischen Deutschland und den Vereinigten Staaten allein einen Unterschied von 5 Prozentpunkten in den Arbeitslosenraten der beiden Länder erklären würden ... (Atkinson, 1999, S. 43).

⁶⁸ Eine Zusammenfassung dieses Ansatzes liefern Fredriksson und Holmund, 2003.

⁶⁹ Was dann häufig zu Fehlschlüssen führt. Beispiele dafür gibt Atkinson (1998, 1999).

⁷⁰ Im internationalen Vergleich weist die Arbeitslosigkeit in Deutschland drei Hauptcharakteristika auf: die Dauer (mehr als die Hälfte der Arbeitslosen sind länger als ein Jahr arbeitslos), die vor allem ein Problem bei älteren Arbeitslosen ist und durch die Rolle erklärt werden kann, die der Arbeitslosenversicherung beim Vorruhestand für ältere Arbeitnehmer übertragen wurde – wobei die Arbeitgeber ihre Umstrukturierungskosten auf die Allgemeinheit abwälzen –, die Konzentration zum einen auf unqualifizierte Arbeitskräfte, zum anderen auf die Neuen Länder. Angesichts dieser Charakteristika ist große Skepsis angebracht gegenüber Therapien, die sich nur auf die Bedingungen für den Leistungsbezug beziehen (siehe Neuman, 2004).

belassen – wenngleich sie nicht unbedingt am geeignetsten ist, um die historische und institutionelle Entwicklung der verschiedenen Systeme des *welfare state* zu verstehen –: Es gibt wichtige Untersuchungen, die die Existenz öffentlicher Versicherungssysteme vollauf rechtfertigen, sei es, aufgrund des Marktversagens (*market failures*) privater Versicherungsmärkte⁷¹, sei es, weil sie den Auswirkungen makroökonomischer Schocks auf die verschiedenen Generationen mit einer effizienten Umverteilung begegnen, sei es, weil sie in einer stochastischen Welt eine „pareto-optimale“ Umverteilung unter risikoscheuen Individuen gewährleisten (Stichwort: Umverteilung als Versicherung). Anders ausgedrückt, öffentliche Sozialversicherungssysteme entsprechen bestimmten Zielen bei Allokation und Umverteilung, und von daher stellt sich die Frage, wie dieselben Ziele ohne diese Systeme erreicht werden könnten (Atkinson, 1997).⁷²

Dieses Problem stellt sich in verschärfter Form, wenn es darum geht, die der Auswirkungen von Reformen abzuschätzen, die auf eine mehr oder weniger substantielle Absenkung des Niveaus oder der Zeitdauer von Leistungen der gesetzlichen Sozialversicherungssysteme zielen. Es ist unerlässlich, die mit alternativen Lösungen verbundenen Verluste an Wohlstand und Effizienz in die Analyse mit einzubeziehen, denn diese Lösungen sind keine perfekt funktionierenden, sondern unvollkommene Märkte, die zwangsläufig von anderen Formen staatlicher Eingriffe abhängen, Eingriffe die, so minimal sie sein mögen, *in fine* nicht unbedingt weniger kosten – wie Atkinson (1999) es für Reformen der Arbeitslosen- und der Rentenversicherung zeigt⁷³.

Eine weniger einseitige Analyse zeigt letztlich, in welcher vielfältiger Weise der Wohlfahrtsstaat kurzfristig wie langfristig zum Wirtschaftswachstum beiträgt. Öffentliche Sozialversicherungssysteme spielen eine strukturelle Rolle, die sich in der Stärkung der „effektiven Nachfrage“, einer stabilen Konjunktur und antizyklischen Effekten niederschlägt.⁷⁴ Eine wachsende Anzahl von Studien zeigt, dass sie die Risikobereitschaft begünstigen und damit auch Innovationsfähigkeit und Wachstum. Parallel dazu werden die positiven Auswirkungen kaum noch in Frage gestellt, die die sozialen Sicherungssysteme auf die Investitionsbereitschaft und die Bildung des Humankapitals haben – dessen wichtige Rolle als Wachstumsfaktor nunmehr allgemein

⁷¹ Siehe u.a. Strassl (1988), Barr (2001).

⁷² „In order to pass judgement on the strengths and weaknesses of the redistributive system of the welfare state, we ought to take a closer look at the performance of private insurance markets“ (Sanano, 1995, S. 472).

⁷³ So haben wir zum Beispiel nicht die Wahl zwischen einem gesetzlichen umlagefinanzierten Rentensystem und einem privaten Kapitaldeckungsverfahren, sondern zwischen einem Umlageverfahren und einem System (durch Steuervorteile) subventionierter Renten bzw. Sparformen verbunden mit staatlichen Grundrenten-/Pensionszahlungen für diejenigen, deren Einkünfte aus Ersparnissen nicht ausreichen. Zur Analyse einiger Konsequenzen aus der Beschneidung staatlicher Umverteilungssysteme zugunsten kapitalgedeckter Systeme, siehe unten Kap. 2.3.

⁷⁴ die Marktmechanismen erst auf Grund der gesetzlichen Sozialversicherung funktionieren, ohne dass ein diskretionäres staatliches Eingreifen notwendig ist. Kurz, wir können heute auf eine keynesianische Wirtschaftspolitik verzichten, weil das System selbst strukturell keynesianisch geworden ist.“ J. P. Fitoussi (zit. n. Clerc, 2000, S. 209).

anerkannt wird.⁷⁵ Und ihre Fähigkeit, den „sozialen Zusammenhalt“ sicherzustellen, hängt entscheidend von einem hohen Niveau der Sozialleistungen ab. Wenn Reformen der sozialen Sicherungssysteme unausweichlich sind, um ihren Beitrag zu Wohlstand und Wachstum zu steigern, ist es um so wichtiger, sich über die wesentlichen Herausforderungen nicht zu täuschen, vor denen sie heute stehen.

2. DIE NEUEN HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE SOZIALPOLITIK IN EUROPA.

Die Zukunft der Sozialsysteme ist eng verbunden mit der Debatte um Sinn und Zwecke der Europäischen Union sowie um ihre institutionelle Architektur, denn die Wirtschafts- und Sozialpolitik in Europa wird zu einem großen Teil von der EU bestimmt. Das trifft um so mehr zu, als das Projekt einer Europäischen Verfassung, das im Rahmen des „Konvents über die Zukunft Europas“ entwickelt wurde, inzwischen auf der Tagesordnung steht. Die zweite Gruppe von Faktoren, die hier untersucht werden soll, betrifft die Art und Weise, wie im Umfeld des langfristigen wirtschaftlichen und sozialen Wandels eine neue Vollbeschäftigung erreicht werden kann. Unter diesem Gesichtspunkt kommt jenen Reformen eine Schlüsselrolle zu, die auf eine Erhöhung der Beschäftigungsquote von Frauen und älteren Arbeitnehmern abzielen. Die langfristige Dynamik der sozialen Sicherungssysteme, insbesondere der gesetzlichen Rentenversicherungen, hängt von der gerechten Verteilung der Lasten und der Leistungen zwischen den Generationen ab. Ob das Konzept der Gerechtigkeit, das besonders in Deutschland häufig in der Debatte vorgebracht wird, diesem Ziel auch am besten dient, bleibt allerdings abzuwarten.

2.1 Die Auswirkungen der Europäischen Währungsunion (EWU) auf die Sozialpolitik.

Wie die föderalen Erfahrungen auf nationaler Ebene allgemein zeigen, wirken sich die Modalitäten, nach denen die Macht zwischen den verschiedenen Regierungsebenen territorial verteilt ist, auf die Zusammensetzung und die Dynamik der sozialen Sicherungssysteme aus⁷⁶ – ebenso wie diese in den Modalitäten föderaler Abkommen ihren Niederschlag finden. Die Auswirkungen der Europäischen Union auf die Sozialpolitik der einzelnen Mitgliedstaaten sind bis vor kurzem allerdings unterbewertet worden. Dabei hat ihr Einfluss in den letzten Jahren beträchtlich zugenommen, ohne jedoch den einzelnen Staaten die Zuständigkeit für die gesetzliche Sozialversicherung zu

⁷⁵ „An important theoretical point is that although a high level of average and marginal tax may discourage labour supply in quantitative terms, tax financing of public expenditure on health and education will presumably increase the quality of the labour force, so that an assessment of the effects of welfare state policy on labour supply in efficiency terms ought to consider these effects jointly.“ (Sanao, S. 474.)

⁷⁶ Siehe Leibfried und Obinger (2003) und für Deutschland Lechevalier (2003).

nehmen. Die Auswirkungen der EU sind seit einigen Jahren aber als um so stärker einzuschätzen, je mehr man in die Analyse die vielfältigen indirekten Effekte mit einbezieht, die von der Einführung und Entwicklung der EWU ausgehen und die die Sozialpolitik der Wirtschaftspolitik unterordnen. Auch wenn in den letzten Jahren eine koordinierte europäische Beschäftigungsstrategie und die *Offene Methode der Koordinierung* eingeführt wurden, die schon durch ihre bloße Existenz einen gewissen zaghaften Fortschritt darstellen, bleiben diese der Architektur und den Grundsätzen verhaftet, die die Wirtschaftspolitik in Europa bestimmen. Unter dem Gesichtspunkt der Sozialpolitik bleiben diese Strategien freilich weiterhin hoch problematisch und verlangen nach tiefgreifenden Reformen.

2.1.1 Die zunehmende Europäisierung der Sozialpolitik.

Bis zum heutigen Stand der europäischen Integration beinhaltete die gemeinsame Sozialpolitik im Wesentlichen zwei sich ergänzende Teile: zum einen Maßnahmen, die dafür sorgten, dass die Sozialpolitik die Entwicklung des Binnenmarkts erst der EG, dann der EU nicht hemmte, zum anderen Maßnahmen (vor allem Transferleistungen für benachteiligte Regionen durch die verschiedenen Europäischen Fonds), die alle destabilisierenden Auswirkungen der Vereinheitlichung abschwächen sollten. Auf diesem Gebiet war die soziale Absicherung das erste Betätigungsfeld in der Europäischen Gemeinschaft (EG). Sie ging von zwei Kraftlinien aus: der Förderung der geographische Mobilität von Arbeitnehmern, was zu Vorschriften zur Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme in den Mitgliedstaaten im Interesse der Arbeitnehmerfreizügigkeit zu erlassen und der Festlegung auf eine grundsätzliche Harmonisierung der Sozialgesetzgebung.

Seit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA von 1986) haben vor allem die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die Niederlassungsfreiheit des Selbstständigen sowie die Dienstleistungsfreiheit ihre Wirkung entfaltet, oft über den Rechtsweg *via* Europäischer Gerichtshof (Bosco, 2000). Die Koordinierung und die Dienstleistungsfreiheit haben einerseits zu Einschränkungen bei der Entwicklung von Pflichtversicherungen in der Sozialversicherung geführt, oder zumindest dazu, dass die Grenzlinie zwischen gesetzlicher Sozialversicherung und marktabhängigen, betrieblichen oder privat finanzierten *Zusatzversicherungen* undurchlässig geworden ist, und andererseits zu einer Beeinträchtigung der staatlichen Souveränität. Die einzelnen Mitgliedstaaten können keine vollständige Kontrolle mehr über die Sozialleistungen beziehende Bevölkerung ausüben, das Prinzip der staatlichen Territorialität – nach dem Sozialleistungen nur auf dem eigenen Staatsterritorium in Anspruch genommen werden können – ist teilweise aufgehoben, und die Staaten können nicht mehr verhindern, dass ihre Gesundheits- und Sozialsysteme in Konkurrenz zu denen anderer Länder stehen (Leibfried und Pierson, 1998; Ghailani, 2002).

Über die Koordinierung hinaus hatte der Vertrag, der die EG begründete, keine gemeinsamen Maßnahmen auf dem Gebiet der Sozialpolitik vorgesehen; die Aussichten auf eine Harmonisierung (Art. 117) waren sehr vage formuliert. Letztlich ist die Harmonisierung aus den bekannten politischen und institutionellen Gründen gescheitert. Sie hat aber immerhin dazu geführt, dass die Leitlinien auf dem Gebiet der Sozialversicherung nach dem Prinzip der Gleichheit der Geschlechter ausgerichtet wurden.

Erst in jüngster Vergangenheit wurde durch den Maastrichter Vertrag 1992 und das Zusatzprotokoll zu der durch den Vertrag von Amsterdam 1997 geänderten Fassung der EU-Verträge das Ziel, „einen angemessenen sozialen Schutz“ (Art. 136) zu bieten, in den Bereich der gemeinschaftlichen Zuständigkeit aufgenommen. In Art. 137 wird formuliert, dass im Bereich „soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer“ der Rat „auf Vorschlag der Kommission nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig“ durch „Richtlinien Mindestvorschriften erlassen“ kann, „die schrittweise anzuwenden sind“. Auf dieser Basis erleben wir seither bei der Behandlung sozialpolitischer Fragen auf europäischer Ebene einen „Paradigmenwechsel“ (Schulte 2001). Auf die Errungenschaften des Vertrags von Amsterdam gestützt, hat die Kommission im Juli 1999 „eine konzertierte Strategie zur Modernisierung des Sozialschutzes“ entwickelt und der Schaffung einer „Gruppe für Sozialschutz auf höchster Ebene“ den Weg bereitet, die durch den Vertrag von Nizza 2001 zum „Ausschuss für Sozialschutz [mit beratender Aufgabe]“ erhoben wurde – nach dem Muster des Wirtschafts- und Sozialausschusses, der mittlerweile eine treibende Kraft des Rats der EU-Finanz- und Wirtschaftsminister (Ecofin-Rat) ist. Die neue „Strategie zur Modernisierung des Sozialschutzes in der Europäischen Union“ bevorzugt vier Achsen: Arbeit soll wieder lohnender sein, sichere Renten und funktionierende Rentensysteme, Kampf gegen die Armut und Förderung der gesellschaftlichen Integration, sicherer und dauerhafter Gesundheitsschutz auf hohem Niveau. Diese Ziele sind in der europäischen Sozialagenda formuliert und erweitert worden, die in Nizza gebilligt wurde. Zudem hat man den Kampf gegen soziale Ausgrenzung und die Modernisierung der sozialen Sicherungssysteme auf den Gebieten, auf denen die Gemeinschaft „die Tätigkeit der Mitgliedstaaten unterstützt und ergänzt“, in den neuen EG-Vertrag (Art. 137) aufgenommen. Angestoßen von der „Europäischen Beschäftigungsstrategie“, die mit dem Vertrag von Amsterdam und dem Beschäftigungsgipfel von Luxemburg im November 1997 eingeführt und auf dem Gipfel von Lissabon (2000) konkretisiert wurde („Lissabon-Strategie“), ist die *Offene Methode der Koordinierung* in den Mittelpunkt der neuen Strategie gerückt. Diese Methode, die dem Subsidiaritätsprinzip gemäß dezentral angewandt wird, besteht aus vier Punkten: Formulierung gemeinsamer Ziele auf europäischer Ebene, die zur Erstellung von beschäftigungspolitischen Leitlinien und einem Terminplan zum Erreichen der Ziele führen sollen; Festlegung von *Benchmarks* sowie qualitativen und quantitativen Indikatoren, um herauszufinden, welche Maßnahmen im Vergleich am besten gewirkt haben; Umsetzung dieser Leitlinien in nationale Aktionspläne; fortlaufende jährliche Überprüfung und Evaluierung anhand der Zielvorgaben als Teil eines gegenseitigen Lernprozesses.

Die Evaluierung dieser Strategie auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit – die bislang auf die Rentenreform und Maßnahmen zur sozialen Integration beschränkt war – führt zu abgeschwächten Bewertungen (De Deken, 2003). Während manche Autoren darin nur ein Mittel für die nationalen Regierungen sehen, ihrer Politik das Deckmäntelchen einer scheinbar föderalistischen Methode auf europäische Ebene umzuhängen und sie damit zu rechtfertigen, messen andere (Math, 2001) der *Offenen Methode* reale Auswirkungen zu: Da sie den *Grundzüge der Wirtschaftspolitik* unterliegt und denjenigen innerhalb der europäischen Institutionen– den zuständigen Abteilungen bei der

Kommission und beim Ecofin-Rat – obliegt, die für die Umsetzung dieser Politik verantwortlich sind, wird sie bei der Konzeption der notwendigen politischen Maßnahmen maßgeblich von Überlegungen zur finanziellen Nachhaltigkeit geprägt. Es lässt sich nicht bestreiten, dass die *Offene Methode* zumindest eine „kognitive und normative“ Rolle bei der Harmonisierung der sozialpolitischen Systeme in Europa spielt, insbesondere auf dem Gebiet der Diagnosen und politischen Instrumente im Rahmen einer allgemeinen Orientierung auf Kostenbegrenzung und auf die Reform von Sozialleistungen und -abgaben mit dem Ziel, „die Arbeit lohnender zu machen“. Die Umsetzung in politische Maßnahmen und das Erreichen dieser Ziele bleiben jedoch in der Zuständigkeit der nationalen Regierungen.

Enttäuschend sind unter diesem Gesichtspunkt die Diskussionen des „Konvents über die Zukunft Europas“, von dem der Textvorschlag für eine Europäische Verfassung vorgelegt wurde. Das hat die verspätete Einsetzung einer „Arbeitsgruppe Soziales Europa“ offenbart. Auch wenn gewisse Grundsätze allgemeinen Charakters nunmehr zu den Zielen der Europäischen Union zählen⁷⁷ und die „Charta der Grundrechte“ in den zweiten Teil des Verfassungsentwurfs aufgenommen wurde, gibt es in diesem Entwurf keinen substanziellen Fortschritt auf dem Gebiet der Sozialpolitik. Die Grundsätze, die die *Offene Koordinierungsmethode* bestimmen, wurden – ohne dass sie als solche kenntlich gemacht sind – insbesondere auf dem Gebiet der Beschäftigungspolitik, der sozialen Sicherheit berücksichtigt und auf den Bereich der Gesundheitspolitik ausgedehnt. Aber die Koordinierung der gemeinschaftlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik wird nicht erwähnt; auf diesem Gebiet lässt der Verfassungsentwurf die aktuelle Architektur der Institutionen unangetastet (*siehe unten*).

Mehr noch als die direkten Auswirkungen der europäischen Integration beeinflussen indirekte Auswirkungen, wie die Einführung des gemeinsamen Binnenmarkts und der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion sowie die institutionellen, wirtschaftlichen und finanziellen Voraussetzungen, unter denen letztere eingerichtet wurde, die derzeitige Sozialpolitik in immer stärkerem Maße. Die wirtschaftspolitischen Entscheidungen, die zwanzig Jahre lang quasi ununterbrochen in den meisten Ländern getroffen wurden, die zum „harten Kern“ des EWS (Europäischen Währungssystems) gehörten und die ihre Haushaltsdisziplin im Allgemeinen auch nach der Einführung der Währungs- und Wirtschaftsunion beibehielten, haben das Verhältnis zwischen der wirtschafts- und währungspolitischen Vereinigung einerseits und dem sozialen Europa andererseits äußerst konfliktträchtig gemacht. Der Prozess einer ausschließlich nominalen Konvergenz, der die Formulierung der Maastricht-Kriterien bestimmt hatte, und daran anknüpfend der sogenannte „Stabilitäts- und Wachstumspakt“, der im Juni 1997 auf dem Gipfel von Amsterdam gebilligt wurde, haben seither dazu beigetragen, den Handlungsspielraum der Sozialpolitik im Allgemeinen zu verengen und im Besonderen auf die dynamische Anpassung der Sozialleistungen Druck auszuüben.

⁷⁷ Artikel 3, Absatz (3): „Die Union strebt ein Europa der nachhaltigen Entwicklung auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums an, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt.“

Erinnern wir kurz daran, dass der Stabilitätspakt im Fall zu hoher Defizite der Öffentlichen Hand (das heißt, bei mehr als 3 % des BIP – einschließlich der Defizite in den öffentlichen Sozialkassen) ein Sanktionsverfahren vorsieht und die Regierungen zwingt, ein Stabilitätsprogramm vorzulegen, das auch einen Plan zur Konsolidierung umfassen muss, der in vier Jahren zu einem nahezu ausgeglichenen oder überschüssigen Haushalt führt. Parallel dazu müssen die Staaten ihre Wirtschaftspolitik mit dem Europäischen Rat abstimmen. Dies geschieht im Rahmen eines Überwachungsverfahrens der „Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft“, denen zu folgen sich die Mitgliedstaaten verpflichtet haben. Auf der Grundlage dieses Textes, den die Kommission vorlegt und der vom Rat mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet wird, kann der Rat Empfehlungen an einen Staat aussprechen, dessen Wirtschaftspolitik nicht mit den „Grundzügen der Wirtschaftspolitik“ übereinstimmt.

Die Überwachungsmechanismen der Staatsausgaben führen (von dem für uns relevanten Standpunkt aus betrachtet und in Übereinstimmung mit den ihnen zu Grunde liegenden Analysen) nicht nur zu einem konfliktträchtigen, sondern eindeutig untergeordnetem Verhältnis der sozialen gegenüber der makroökonomischen Politik – wie es die Kommission in der Einführung zu ihrem Bericht über „die soziale Sicherheit in Europa“ sehr genau ausführt: *„Die Instrumente für die Koordinierung und die Nachhaltigkeit der Wirtschaftspolitik, wie die Grundzüge der Wirtschaftspolitik und der Stabilitäts- und Wachstumspakt, mit denen die Ziele für die Haushaltskonsolidierung festgelegt und die Empfehlungen für die Haushaltspolitik abgegeben werden, bilden einen allgemeinen Rahmen für die Sozial- und Beschäftigungspolitik.“*⁷⁸ Um die langfristige Stabilität der Staatshaushalte zu sichern, ist die Ausgabenkontrolle bei den sozialen Sicherungssystemen im Rahmen dieses Prozesses zu einem Aspekt der europäischen Koordinierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik geworden.⁷⁹ Daraus resultiert ein strukturelles Ungleichgewicht zwischen den Institutionen, die den Markt (die EU) bestimmen, und denjenigen, die wirtschaftspolitische Korrekturen vornehmen sollen (die Nationalstaaten), da sich die Institutionen der beiden auf unterschiedlichen Ebenen im politischen Prozess befinden. In einem solchen System mit mehreren Ebenen folgen die Entwicklungen in der Sozialpolitik einer Dynamik des „zwischenstaatlichen Wettbewerbs“. Das durch den Binnenmarkt ohnehin schon empfindliche institutionelle Ungleichgewicht und die zwischenstaatliche Konkurrenzsituation werden durch die EWU (Währungsunion) weiter verschärft.

2.1.2 Der Einfluss der EWU auf die Sozial-, Lohn- und Steuerpolitik.

Um die Konsequenzen der aktuellen Architektur, nämlich die Vorherrschaft des wirtschaftlichen Regierens der EWU über die Sozialpolitik besser abschätzen zu können, ist es nützlich, ein paar Worte über die ihr zugrunde liegende Wirtschaftsanalyse zu

⁷⁸ „Bericht über die soziale Sicherheit in Europa 1999“, Kom (2000) 163 endg.

⁷⁹ Von nun an müssen Stabilitätsprogramme eine Prognose über die Auswirkungen der Alterung auf die öffentlichen Finanzen umfassen und prüfen, ob die Haushaltsplanung noch aufrecht erhalten werden kann.

verlieren.

Die EWU nimmt den Mitgliedsstaaten den Anpassungshebel, den Veränderungen der Währungsparitäten unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsfähigkeit darstellen. Unter diesen Voraussetzungen stellt sich die Frage nach konkurrierenden Modalitäten im Umgang mit dem makroökonomischen Ungleichgewicht. Die Institutionen in der Eurozone werden derzeit nach einer, an die grundlegenden Arbeiten Robert A. Mundells über die optimalen Währungszonen⁸⁰ anknüpfenden Doktrin ausgerichtet, die besagt, dass angesichts der mangelnden Mobilität des Faktors Arbeit (siehe unten) eine Anpassung über die Flexibilität des Arbeitsmarkts (insbesondere der Lohnkosten) als Alternative zur Anpassung über die Veränderung von Wechselkursen betrachtet werden kann. Anders ausgedrückt, die Anpassung der Volkswirtschaften, die rein theoretisch nur über hinreichend flexible Märkte mit beweglichen Gütern und mobilen Beschäftigten sichergestellt werden könnte, sollte sich nunmehr durch Preisschwankungen und ein Schwanken der relativen Kosten vollziehen.⁸¹ Die EWU und der Stabilitätspakt schlagen sich parallel in einer spürbaren Verschärfung von Haushaltszwängen nieder. Die Lebensfähigkeit (oder Nachhaltigkeit) dieser institutionellen Architektur bleibt allerdings den Risiken unterworfen, die von „Sozial-Dumpings“ und „Steuerwettbewerb“ im weitesten Sinne⁸³ ausgehen sowie von den Anpassungsstrategien, die die Wirtschaftssubjekte entwickelten.

In dieser Hinsicht hängt das Überleben der EWU in ihrer aktuellen Struktur von zwei Dingen ab: von den Möglichkeiten zur Verlegung von Produktionsstandorten und, unabhängig davon, von den Lösungen, die auf nationaler Ebene für das Problem gefunden werden, dass der Staat seine Autonomie in der Verteilungspolitik eingebüßt

⁸⁰ Eine Gruppe von Regionen oder Ländern bilden eine „optimale Währungszone“, wenn es ihnen gelingt, ihr tatsächliches Ungleichgewicht innerhalb eines mit einer gemeinsamen Währung oder festen Wechselkursen ausgestatteten Wirtschaftsraums auszugleichen, während der optimale Ausgleich in den Beziehungen mit anderen Zonen durch schwankende Wechselkurse stattfindet.

⁸¹ Einige Untersuchungen haben indessen gezeigt, dass die Anpassung über den Arbeitsmarkt und in einem weiteren Sinn über die Flexibilität der Preise und der relativen Kosten beim makroökonomischen Ungleichgewicht zwischen den Ländern der EU nur sehr langsam und unvollständig zu einem Ausgleich führt. Siehe Mazier, Oudinet et Sagliot (2002).

⁸² Sozial-Dumping und Steuerwettbewerb erstrecken sich über ein weites Gebiet ordnungspolitischer, institutioneller, vertraglicher und/oder finanzpolitischer Maßnahmen, die sich auf die Ausgangsbedingungen, Lohnkonditionen oder steuerliche Veranlagung von Produktionsfaktoren beziehen, durch die ein Land oder ein Unternehmen versucht, sich im Vergleich zu anderen einen Vorteil zu verschaffen, der keinerlei Bezug zum Produktivitätsniveau des ganzen Komplexes hat.

⁸³ Sozial-Dumping und Steuerwettbewerb erstrecken sich über ein weites Gebiet ordnungspolitischer, institutioneller, vertraglicher und/oder finanzpolitischer Maßnahmen, die sich auf die Ausgangsbedingungen, Lohnkonditionen oder steuerliche Veranlagung von Produktionsfaktoren beziehen, durch die ein Land oder ein Unternehmen versucht, sich im Vergleich zu anderen einen Vorteil zu verschaffen, der keinerlei Bezug zum Produktivitätsniveau des ganzen Komplexes hat.

hat.

Das Hauptargument dafür, die Notwendigkeit einer Übertragung von Kompetenzen oder auch einer größeren Annäherung auf dem Gebiet der Verteilungssysteme in der EWU anzuzweifeln, betrifft den Mobilitätsgrad der Steuergrundlagen. Da bei Kapitaleinkünften ein hoher Grad von Anpassung erreicht ist, haben sich die europäischen Staaten bereits auf einen langen Weg der Harmonisierung begeben, der zu einer Annäherung der *nominellen* Steuersätze bei der Besteuerung von Unternehmen geführt hat, im Dezember 2000 auch zu einem Abkommen über die Besteuerung von Ersparnissen privater Haushalte. Dagegen legen Untersuchungen zum Faktor Arbeit den Gedanken nahe, dass dessen schon innerhalb eines Landes schwache Mobilität auch in Europa noch lange schwach bleiben wird. Folglich würden nur die beiden Extremfälle bei der Einkommensverteilung wirklich Probleme aufwerfen: Diejenigen, die am stärksten von Sozialabgaben und Steuerlasten betroffen sind und die am meisten privates Vermögen angesammelt haben, könnten in Staaten auswandern, die steuerlich am günstigsten für sie sind, während die allgemeinen Sozialleistungen oder die Leistungen, die nicht dem Äquivalenzprinzip entsprechen, einen steigenden „Sozial-Tourismus“ mit sich bringen könnten, insbesondere bei Personen mit schwachem Einkommen und vor allem in grenznahen Gebieten.

Auf praktischer Ebene lässt sich aus diesen Überlegungen die Schlussfolgerung ziehen, dass es eher angebracht wäre, sich auf das Subsidiaritätsprinzip zu verlassen, als nach Wegen für eine größere Annäherung auf Unionsebene zu suchen, und dass es im gegenseitigen Interesse der Mitgliedsländer liegen müsste, eine preisorientierte Wettbewerbsstrategie zu verfolgen, die es erfordert, Sozialsysteme mit Umverteilungscharakter im Umfang einzuschränken und bei den Ausgaben zu sparen. Dank einer Stärkung des Äquivalenzprinzips zwischen Beitragszahlungen und Leistungen und dank der Reformen bei der Finanzierung, die darauf zielen „nicht beitragspflichtige“ Leistungen über Steuern zu finanzieren und die Arbeitskosten, insbesondere bei unqualifizierten Arbeiten zu senken, scheint es im übrigen wünschenswert zu sein, dass die Funktionsweise der sozialen Sicherungssysteme dem Versicherungsmodell angepasst wird. Es herrscht also ein starker Druck zu Gunsten von Sozialsystemen und Verteilungssystemen, die hauptsächlich aus beitragspflichtigen Elementen bestehen, während [direkte] Transferleistungen nach dem Solidaritätsprinzip aufgrund der mehr oder weniger zwingenden Anreize zur Wiederaufnahme von Arbeit reduziert werden (Le Cacheux, 2000). So versteht man besser, warum das Trio „Subsidiaritätsprinzip/ Kostensenkung bei den Sozialleistungen/ Strategie zur Stärkung des Versicherungsmodells“ in der augenblicklichen Diskussion der sozialen Sicherheit innerhalb der EU im Mittelpunkt steht.

Die Struktur der europäischen Wirtschaft und die Art u. Weise, wie sie reguliert wird, erscheinen um so problematischer, als es an einer substanzielleren Koordinierung fehlt und wir in Wirklichkeit eine wachsende Konkurrenz bei Löhnen und Steuern erleben. Vor der Einführung des Euro hatte der Europäische Rat auf dem Gipfel von Köln vorgesehen, „eine Koordinierung auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik“ zu schaffen und „aufgrund eines makroökonomischen Dialogs für eine Verbesserung bei der Wechselwirkung zwischen Lohnentwicklung und Geld- Haushalts- und Finanzpolitik“ zu sorgen. Dabei sollten Vertreter des Rats, der Kommission, der EZB und der Sozialpartner zusammenarbeiten. Obwohl tatsächlich zweimal jährlich Treffen im

Rahmen des Ecofin-Rats stattfinden, hat sich dieser Dialog bislang nicht ausgewirkt auf die Formulierung der „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ durch die Europäische Kommission, die die Politik in der EWU bestimmen (Taddei, 2003). Als Folge daraus, dass es in Europa keine Koordinierung bei der Lohnpolitik gibt, und in der Fortsetzung einer Politik, die in den letzten Jahren in einer gewissen Anzahl europäischer Länder betrieben wurde, stärkt der Euro die Bedeutung einer nicht kooperativen Lohnpolitik. Der Anreiz, bei den Löhnen Ziele festzulegen, die niedriger sind als bei den direkten Konkurrenten, insbesondere mittels einer verstärkten Zentralisierung bei den Tarifverhandlungen, ist tatsächlich zu einer – im Sinne der Spieltheorie – „vorherrschenden“ Strategie für jedes Land geworden, obwohl sie auf der Ebene der Gesamtheit aller Länder der Währungszone zu einer Anpassung nach unten führt.⁸⁴ Diese Entwicklungen, die sich überall in der Eurozone zeigen, besonders aber in Deutschland und Frankreich in Form einer fortdauernden Zurückhaltung bei Lohnerhöhungen, zersetzt – wie wir gesehen haben – die finanzielle Grundlage der mehrheitlich beitragsfinanzierten Sozialsysteme.

Die Auswirkungen der sozialen und steuerlichen Wettbewerbssituation innerhalb der Eurozone sind nicht mehr zu bestreiten, das drückt sich besonders in der strukturellen Entwicklung von Sozialabgaben und Steuern aus. Die gesammelten Daten zeigen – für die europäischen Länder mehr als für die anderen Länder der OECD –, dass die nominelle und die tatsächliche Abgabenlast für den Faktor Arbeit schneller gestiegen ist als die Steuerlast für das Kapital, anders ausgedrückt, dass in den letzten zwanzig Jahren der Druck durch Sozialabgaben und Steuern auf den am wenigsten beweglichen Faktor [am meisten] zugenommen hat⁸⁵ (Genschel, 2001), obwohl die Abgabenlast auf die Arbeitseinkommen in geringerem Maße gestiegen ist. Einige europäische Länder (darunter Frankreich und Deutschland) haben ohne jede Absprache erhebliche Steuersenkungen vorgenommen, obwohl die auf europäischer Ebene davon zu erwartenden Auswirkungen (sog. „externe Effekte“) beträchtlich sind.

Die gestiegenen Lasten der Sozialabgaben sind für den Anstieg der Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht worden und haben in der Reaktion darauf zu strukturellen Veränderungen bei der Finanzierung von Sozialleistungen geführt. Seit den frühen 80er Jahren des letzten Jahrhunderts hat der Arbeitgeberanteil bei den Sozialabgaben überall in der EU abgenommen, und zwar um so mehr, je höher sein Niveau ursprünglich war (in Südeuropa). Diese Abnahme resultiert aus einer mehr oder weniger selektiven Politik von Beitragssenkungen einerseits und einer beschleunigten Einführung anderer Finanzierungsmittel, in erster Linie öffentliche [steuerfinanzierte] Zuweisungen, andererseits.

⁸⁴ Bezeichnend ist in dieser Hinsicht ein belgisches Gesetz von 1996, das die Sozialpartner verpflichtet, bei Lohnabschlüssen die Lohn- und Gehaltsentwicklung bei den wichtigsten Handelspartnerländern zu berücksichtigen.

⁸⁵ Die Abgabenlast des Faktors Arbeit ist in den Ländern der EU deutlich höher – ungefähr um 15 Prozentpunkte – als in den Vereinigten Staaten oder Japan. Dafür ist die Besteuerung von Kapitaleinkünften in den EU-Ländern mit Ausnahme Frankreichs und Englands wesentlich geringer, hauptsächlich wegen der Steuerfreibeträge und der steigenden Bedeutung verschiedener steuerlicher Anreize zum Sparen.

Ohne grundlegende Fortschritte zur Beherrschung des Steuerwettbewerbs werden die Länder des EWU weiterhin mit einem Dilemma kämpfen: Sie müssen bei den von Kapitaleinkünften einbehaltenen Steuern Zurückhaltung üben, um der starken Kapitalflucht zu begegnen, was wiederum Druck auf den Faktor Arbeit ausübt und Befürchtungen hinsichtlich der Lage auf dem Arbeitsmarkt nährt. In der Folge müssen sie die Abgaben senken, die auf der Arbeit lasten, was eine höhere Besteuerung des Kapitals und des Konsums notwendig macht (Genschel 2001). Unter diesen Voraussetzungen droht eine starke Verknappung der Einkünfte zur Finanzierung von Sozialausgaben und zu einer ungleichen Neuverteilung der Finanzierungslasten.

Allgemeiner gesagt, ist es unerlässlich geworden, eine Strategie zu überdenken, die es im Rahmen eines verschärften Fiskalwettbewerbs zwischen den Ländern allein dem Arbeitsmarkt überlässt, die makroökonomischen Schocks aufzufangen, und die eine zunehmende Verengung der Finanzierungsgrundlagen mit einer wachsenden Entkoppelung zwischen beitragsfinanzierten Leistungen für die am besten integrierten Beschäftigten und reduzierten Minimalleistungen für alle anderen verbindet.

Auch wenn die Notwendigkeit einer Koordinierung der Haushaltspolitik im Rahmen der Währungsunion von niemandem bestritten wird, kann man nur dann eine neue Wirtschaftspolitik in der EU betreiben, wenn der „Stabilitätspakt“ und die Inhalte der nationalen Stabilitätsprogramme neu verhandelt werden, denn ihre theoretische Grundlagen sind zweifelhaft⁸⁶ und werden trotz der wiederholten Anstrengungen zu ihrer Rettung seitens der Kommission *de facto* seit mehreren Jahren in Frage gestellt⁸⁷. Dies müsste in Zusammenhang mit einem neuen Dialog über makroökonomische Fragen und mit den Prozessen bei der Koordinierung der Lohnpolitik in Europa geschehen (Taddei, 2003). Die Blockade der europäischen Entwicklung auf dem Gebiet der Sozialpolitik resultiert daraus, dass die EU über keine Regierungsform verfügt, die eine positive Koordinierung nationaler Politik herbeiführen könnte. Genau darum geht es im aktuellen Verfassungsentwurf. Wenngleich darin beachtliche Fortschritte hinsichtlich des institutionellen Rahmens (Teil I des Vertragsentwurfs) gemacht werden, ist letzterer bedauerlicherweise unabhängig von den gemeinsamen Politikbereichen (Teil III des Vertragsentwurfs) entwickelt worden. Da es innerhalb der Gruppe „Wirtschaftliches Regieren“ zu keiner Übereinkunft gekommen ist, hat sich innerhalb des Konvents aus Mangel an Alternativen auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Währungspolitik ein Konsens zu Gunsten des *Status quo* ergeben. Der Verfassungsentwurf übernimmt wortwörtlich die aus einer Zeit der Annäherungsphase stammenden Bestimmungen zur Finanz- und Währungspolitik des Maastricht-Vertrags und hält sie für die Ewigkeit fest, ohne irgendeinen neuen Vorschlag zu unterbreiten, um die Verteilung der Zuständigkeiten für die Wirtschaftspolitik innerhalb der Eurozone und die Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitik voranzubringen (Creel, 2003). Für den Moment bleibt es im wesentlichen beim Szenario „eines konkurrierenden sozialen Europas“ (CGP, 1999), das – in Erwartung eines Wirtschaftsaufschwungs aus Amerika – eine Anpassung nach unten, schwaches Wachstum und hohe Arbeitslosigkeit sowie den Druck zur

⁸⁶ Siehe vor allem Creel, Latreille und LeCacheux, (2002).

⁸⁷ Eine Bilanz der Reformvorschläge findet man in: Mathieu und Sterdyniak (2003).

„Unterbietung“ (Konkurrenzverhalten) hervorruft, und das, obwohl die Erweiterung der EU den direkten und indirekten Druck auf die sozialen Sicherungssysteme noch verstärken wird. Diese Entwicklung lastet besonders auf den beitragspflichtigen Sozialversicherungssystemen, erstens auf Grund ihrer hauptsächlichen Finanzierungsart und zweitens, weil alle Länder, in denen dieses Modell überwiegt, Mitglied der EWU sind.

2.2 Wege zur „neuen Vollbeschäftigung“: soziale Sicherungssystemen und neue Entwicklungen bei den Lebensläufen sowie auf dem Arbeitsmarkt.

Das Erreichen einer neuen Vollbeschäftigung bei qualifizierter Arbeit für beide Geschlechter muss den Horizont bilden, nachdem sich sämtliche wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen in Europa strecken. Dazu sind – wie wir soeben feststellen konnten – zunächst offensive und aufeinander abgestimmte makroökonomische Maßnahmen notwendig, ohne die sich nichts bewegen wird. Das setzt im Zusammenspiel mit der Beschäftigungspolitik allerdings auch eine Reform der sozialen Sicherung voraus, durch die die laufenden sozialen Veränderungen auf dieses Ziel hin orientiert, begleitet oder neu ausgerichtet werden können.⁸⁸ Unter diesem Blickpunkt werden wir uns hier auf zwei zentrale Fragen für die deutschen und französischen Sozialsysteme beschränken: auf die Beschäftigung von Frauen und von älteren Arbeitnehmern. In beiden Fällen liegt das Ziel in einer substantziellen Erhöhung der Erwerbsquote durch eine Neugestaltung und Bereicherung des Erwerbsverlaufs.

2.2.1 Eine höhere Erwerbsquote von Frauen.

In mehr als einer Hinsicht steht eine höhere Erwerbsquote von Frauen – die europäische Strategie, die auf dem Lissabonner Gipfel verabschiedet wurde, nennt als Ziel eine Erwerbsquote von allgemein 70 % und 60 % bei den Frauen – im Zentrum der Zukunft unserer sozialen Sicherungssysteme. Zunächst ist es das sicherste Mittel, um die „Nachhaltigkeit“ der Sozialsysteme in den kommenden zwei Jahrzehnten zu sichern. Abgesehen davon, dass eine höhere Erwerbsquote den berechtigten Forderungen von Frauen entspricht, ist sie das geeignetste politische Mittel, um allgemein die Armut zu bekämpfen und die sozialen Chancen (sowohl ihre eigenen wie die ihrer Kinder) qualitativ und quantitativ zu erhöhen, aber auch um die Familienpolitik effizienter zu machen – und dabei mit den entsprechenden Voraussetzungen eine höhere Geburtenrate zu erlangen.

Ganz allgemein sichern seit dreißig Jahren Mütter das Wachstum der europäischen

⁸⁸ Siehe in dieser Hinsicht die Problematik von „Übergangsarbeitsmärkten“, in denen angesichts der wachsenden Differenzierung und Diskontinuität von Erwerbsverläufen neue Formen des Übergangs zwischen Beschäftigung und Ausbildung sowie zwischen diesen beiden und anderen Übergangsphasen gefördert und begleitet werden sollen (Schmid 2002 sowie Schmid und Gazier 2002).

Erwerbsbevölkerung. Im Jahr 2000 betrug die durchschnittliche Erwerbsquote von Frauen⁸⁹ in der EU 53 %, in „Vollzeitäquivalenten“⁹⁰ ausgedrückt waren es 44,5 %. Die Quoten Deutschlands (51,7 %) und Frankreichs (53,5 %) lagen nahe beieinander, allerdings 14 bzw. 12 Prozentpunkte unter der Dänemarks. Dieses Wachstum liegt am beständigen Zustrom berufstätiger Frauen bei der Gruppe der 25- bis 50-jährigen durch die jüngeren Geburtsjahrgänge. Unter dem Gesichtspunkt des deutsch-französischen Vergleichs verhüllt diese Angleichung bei den Erwerbsquoten (das Aufholen der Deutschen) tatsächlich jedoch unterschiedliche Modelle von Berufstätigkeit bei den Müttern und eine unterschiedliche Bedeutung der Teilzeitarbeit.⁹¹

In diesem Bereich gibt es in beiden Ländern – vor allem aber in Deutschland – ein großes Potenzial an Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen, und das um so mehr, als das Bildungsniveau junger Frauen das der Männer erreicht hat. Dieses Beschäftigungspotenzial ist einer der Schlüssel im Kampf gegen die Armut, vorausgesetzt, die in diesem Bereich geschaffenen Arbeitsplätze werden angemessen entlohnt. Ein Panorama der Armutsentwicklung in Europa ist in dieser Hinsicht aufschlussreich (Esping-Andersen, 2002). Die regelmäßig ermittelten Armutsraten in Frankreich legen eine relative Stabilität bei der Armut an den Tag⁹², während man in Deutschland ein Anwachsen der Armut in den 80er und 90er Jahren feststellen kann⁹³, das sich korrelativ zu einer allgemein größeren Ungleichheit bei der Verteilung der Markteinkommen und der verfügbaren Haushalteinkommen verhält. Besonders stark tritt Armut jedoch bei Familien mit Kindern auf, hier insbesondere bei Familien Alleinerziehender – und diese Familien, fast alle mit alleinerziehenden Müttern, machen in beiden Ländern 16 % aller Haushalte aus. Es gibt eine wachsende Polarisierung zwischen Haushalten, in denen zwei Ehepartner arbeiten, und Haushalten, in denen keiner Arbeit hat.⁹⁴ Unabhängig von der Erwerbstätigkeit der Männer verringert die von Frauen grundsätzlich in allen europäischen Ländern, *ceteris paribus*, substanziell das Armutsrisiko.

Überlegungen auf der Ebene der Haushalte laufen allerdings Gefahr, das Modell des *male bread-winner* (männlichen Alleinverdieners) weiter zu erhalten, bei dem das Einkommen der Frauen nur als ein Zubrot gedacht ist – und daher niedrig sein kann. Greift man hingegen zu Untersuchungen auf der Ebene des Individuums und nicht des Haushalts, fällt sofort die Zunahme der Armut bei Lohnempfängern auf. Das liegt daran,

⁸⁹ Das Verhältnis zwischen der Anzahl erwerbstätiger Frauen zur gesamten weiblichen Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter (hier: von 15 bis 64 Jahren).

⁹⁰ Hier wird die Teilzeitarbeit nach der tatsächlichen Arbeitszeit in Bezug auf die volle Arbeitszeit gerechnet.

⁹¹ Siehe Fagnani, 2004.

⁹² Was einerseits an der ausgewählten Armutsschwelle und an der Höhe des Referenzeinkommens (50 % des Durchschnittseinkommens) liegt, und andererseits am Einfluss der sozialen Mindestleistungen.

⁹³ Allerdings beträgt der Anteil der armen Haushalte laut Eurostat in Deutschland 11 % gegenüber 15 % in Frankreich.

⁹⁴ Nach einer Untersuchung der EU (Eurostat) leben in Deutschland 14 %, in Frankreich 13 % aller Menschen zwischen 0 und 65 Jahren in Haushalten ohne Beschäftigung.

dass eine erhebliche Anzahl von Arbeitsplätzen im Niedriglohnsektor bzw. im Dienstleistungsbereich geschaffen wurde (Maruani 2003).⁹⁵ Die Teilzeitarbeit ist der Hauptgrund für das Auftauchen verarmter Beschäftigter.⁹⁶ Nun sind in Europa aber über 80 % der Teilzeitarbeitsplätze von Frauen besetzt. Das Problem stellt sich in ähnlicher Weise für die 4,4 Millionen Arbeitnehmer (das sind 12 % aller Beschäftigten) in Deutschland, die geringfügig beschäftigt sind – drei Viertel davon sind Frauen. Als letzten Faktor gilt es zu berücksichtigen, dass die Berufstätigkeit von Frauen, die alles andere als mit Kindern nicht zu vereinbaren ist, in Europa künftig mit der Geburtenrate korrelieren wird – davon zeugt die Situation in Frankreich wie in Skandinavien. Gerade „im Prisma des Arbeitsmarkts und der Erwerbstätigkeit von Frauen (...) wird der bleibende Unterschied zwischen beiden Ländern (Frankreich und Deutschland) in der Geburtenrate erst richtig verständlich“⁹⁷.

Die Frauenerwerbstätigkeit entwickelt sich also gemäß der Art und Weise, wie Frauen in den Arbeitsmarkt treten und dort aktiv sind (ob in Vollzeit- oder Teilzeitarbeit, in welchem Wirtschaftsbereich, mit welchem Maß an Verantwortung, mit welcher Entlohnung), und dies hängt von den Formen sozialer Organisation ab (Fouquet, Gauvin, Letablier, 1999). Eine Politik der sozialen Sicherung kann hier eigentlich nur in der Interaktion mit anderen Politikfeldern (Steuerpolitik, Recht, Beschäftigungspolitik, Bildungspolitik), dem Arbeitsmarkt und der Arbeitsorganisation entwickelt werden, und – was die Dinge besonders schwierig macht – in Abstimmung mit der Situation in den Familien, den „Eheverträgen“ die dort gelten oder gelten sollten. Im Allgemeinen wird die Mutterschaft als eine der vielfältigen Stationen betrachtet, die Beschäftigte während ihres Berufslebens durchlaufen. Dementsprechend sollte eine Palette sozialer Sicherungen eingerichtet werden, die von jedem in jedem Moment seines Berufslebens genutzt werden kann (Appelbaum, 2002). „Das setzt unter anderem voraus, dass die Institutionen der sozialen Sicherung, der Bildung, der Lohnfindung und des Familienrechts nicht einseitig das ‚Ernährermodell‘ bevorzugen, und dass das Vollbeschäftigungsziel nicht von einem ‚Normalarbeitsverhältnis der kontinuierlichen Vollbeschäftigung‘ ausgeht, sondern von variablen Arbeitsverhältnissen während einer Erwerbskarriere (Schmid, 2002, S. 86).

In dieser Hinsicht zeichnen sich, vom Standpunkt der Familienpolitik im engeren Sinn betrachtet, mehrere Tendenzen immer deutlicher ab. Ein großzügiges Kindergeld bleibt weiterhin notwendig, auch wenn es nicht ausreicht, insbesondere nicht, um der Armut vorzubeugen. Die quantitative und qualitative Verbesserung verschiedener Arten der Betreuung von Kleinkindern ist die unerlässliche Bedingung für eine Senkung der Opportunitätskosten des Kinderkriegens (dafür, dass Mütter/Eltern durch Kinder weniger finanzielle Nachteile erleiden), und zugleich werden damit Arbeitsplätze im

⁹⁵ In Frankreich beginnt der Niedriglohnsektor bei Löhnen, die unter dem Mindestlohn (SMIC) liegen. 2001 erhielten 3,4 Millionen Beschäftigte einen solchen Niedriglohn.

⁹⁶ Bei der Teilzeitarbeit ist nicht nur die Arbeitszeit geringer, auch die Höhe des Stundenlohns ist niedriger als bei derselben Beschäftigung in Vollzeit, in Frankreich wie in der ganzen EU.

⁹⁷ Fagnani, 2004.

Bereich personenbezogener Dienstleistungen geschaffen. Man weiß, dass es sich dabei um eine viel wirkungsvollere Lösung handelt als bei Geldleistungen oder Steuervorteilen. Die riesigen Defizite bei den Betreuungsplätzen in Deutschland sind bekannt. Aber aus den Erfahrungen, die man bei der Kleinkinderbetreuung in Frankreich gemacht hat, können wir mehrere wichtige Lehren ziehen: Für die berufstätigen Mütter wie für die Kinder selbst sind nicht alle Arten von Kinderbetreuung gleich gut. Die Umorientierung in der französischen Politik der 90er Jahre mit dem Ziel, Familien mit der Förderung individueller, privater Betreuungsformen durch eine Diversifizierung des Angebots mehr Wahlmöglichkeiten zu bieten – und mit der Absicht, die Arbeitskosten im Sektor der Kinderbetreuung zu senken – hat zwei dem eigentlichen Ziel entgegengesetzte Nebenwirkungen: Die freie Wahl unter mehreren Betreuungsangeboten steht in Wirklichkeit nur wohlhabenden Familien offen, und es werden ausschließlich unsichere, flexible und schlechtbezahlte Arbeitsplätze für minderqualifizierte Frauen geschaffen (Reuter 2002). Gangbare Lösungswege lassen sich aus dem Gegenteil ableiten.

So wie der Erziehungsurlaub heute in beiden Ländern konzipiert ist, bietet er hauptsächlich minderqualifizierten Frauen Anreize, sich aus dem Arbeitsmarkt zurückzuziehen⁹⁸, eine neue Form der Diskriminierung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt entsteht. Man muss also aus dem Erziehungsgeld eine echte, individuell gewährte Lohnersatzleistung machen – nach dem Beispiel bestehender Systeme in Schweden oder Dänemark. Ganz allgemein gehört dieses Thema in den Rahmen der Diskussion um eine Verkürzung und Flexibilisierung der gesamten Lebensarbeitszeit (Sabbatjahr, qualifizierte Teilzeitarbeit, Jobrotation usw.) (Schmid, 2002) und um eine Entwicklung von Möglichkeiten zur zeitlichen Kombination von Erwerbseinkommen und Transfereinkommen [Einkommen aus Sozialleistungen] während der Übergangszeiten.⁹⁹ Man weiß, und hauptsächlich das ist die Schwierigkeit, dass eine solche Politik nur Früchte tragen kann, wenn sie von einem neuen Gesellschaftsvertrag zwischen den Geschlechtern über die Aufgabenverteilung sowohl in der Familie wie am Arbeitsplatz getragen wird. Unter diesem Gesichtspunkt ist die Angleichung der Löhne und Gehälter zwischen den Geschlechtern eine logische Voraussetzung für eine andere häusliche Aufgabenverteilung. Einer der wesentlichsten Punkte dieses neuen Gesellschaftsvertrags liegt in der Individualisierung der Ansprüche auf soziale Leistungen im Allgemeinen und der Rentenansprüche im Besonderen, eine Problematik, auf die wir hier aber nicht weiter eingehen können¹⁰⁰.

2.2.2 Mehr Beschäftigung für ältere Arbeitnehmer.

Über das Ziel einer Erhöhung der Erwerbsquote älterer Arbeitnehmer besteht Einigkeit. Sie steht seit den Gipfeltreffen in Lissabon und in Barcelona (2002) im Mittelpunkt der Europäischen Beschäftigungsstrategie. Es geht darum, die langfristigen

⁹⁸ Die Einführung des Erziehungsgelds in Frankreich 1994 hat sich in einem beispiellosen Rückgang der Berufstätigkeit von Frauen mit zwei oder mehr Kindern niedergeschlagen. Die Erwerbsquote von Frauen mit zwei Kindern (von denen mindestens eines drei Jahre oder jünger ist) fiel von 73 % 1994 auf 55 % 1998.

⁹⁹ Nach dem Muster der Vorschläge zum „Elternzeitmodell“ (Klammer, 2003).

¹⁰⁰ Siehe dazu u.a. Lechevallier (2002), Kerschen (2003).

Wachstums-chancen unserer Volkswirtschaften zu verbessern und zugleich die Rentensysteme finanziell besser abzusichern. Wenn sie [die Lissabon-Strategie] von Maßnahmen wie Teilzeitarbeit für ältere Arbeitnehmer flankiert wird, die auf einen „freiwilligen und schrittweisen“ Rentenbeginn zielen, reagiert sie damit einerseits auf den Wunsch eines Teils der Arbeitnehmerschaft nach einem schrittweisen Übergang in den Ruhestand und andererseits auf die Bedürfnisse einiger Unternehmen auf Weitergabe von Know-how, Erfahrung und Kompetenz. Der schrittweise Übergang in die Rente bleibt allerdings Zukunftsmusik, solange die Maßnahmen dazu nicht in den Rahmen eines umfassenderen Projekts eingebettet sind.

Die Erwerbsquote von 1999 bei den 55- bis 59-jährigen im internationalen Vergleich

En %	Hommes	Femmes	Ensemble
Frankreich	58,0	40,7	49,3
Deutschland	61,8	36,3	49,4
Niederlande	64,1	29,0	46,8
Schweden	76,9	74,2	75,5
USA	75,7	59,1	67,1
Japan	90,3	55,7	72,4

Quelle: Brocas und Von Lennepe (2001).

In Hinblick auf den europäischen Durchschnitt zeigt sich in Frankreich eine fast beispiellose Konzentration der Beschäftigung auf die Altersgruppe der 25- bis 50-jährigen; für die 16- bis 25-jährigen hingegen beträgt die Erwerbsquote 30 %, für die 55- bis 59-jährigen 49,3 % (und 39 % für die 55- bis 64-jährigen). Deutschland liegt bei den Männern im allgemeinen etwas näher am europäischen Durchschnitt, insgesamt entspricht die Erwerbsquote bei den 55- bis 59-jährigen aber der Frankreichs. Dagegen arbeiten in Schweden noch drei Viertel, in Dänemark und England drei Fünftel aller 55- bis 64-jährigen. Anders ausgedrückt, in Frankreich stehen nur ein Drittel der Arbeitnehmer mit Rentenanspruch noch in einem Arbeitsverhältnis, in Deutschland sind es kaum mehr. Daran zeigt sich, welche Spielräume hier noch vorhanden sind angesichts der weiter anwachsenden Stärke dieser Altersgruppe in den kommenden Jahren.

Man muss also feststellen, dass über reine Absichtserklärungen hinaus bislang wenig Fortschritte erzielt worden sind. Zwei Faktoren zeugen davon: Die ökonomischen und institutionellen Belastungen am Ende einer Periode, in der Vorruhestand und Frührente bei der Anpassung des Arbeitsmarkts im Rahmen des „konservativ-korporatistischen“ Modells von großer Bedeutung waren, und eine Konzeption der Frührente und der Altersteilzeit, die zu sehr am Arbeitsplatzangebot ausgerichtet war, ohne zu berücksichtigen, dass die Unternehmen sie benutzten, um ihre Kosten für Umstrukturierungen, Karenzzeiten bei der Bewältigung des zweiten Karriereabschnitts und die Erneuerung der Arbeitsorganisation nach außen abzuwälzen.

Drei Tendenzen haben die beiden Ländern in den letzten zehn Jahre auf diesem Gebiet geprägt: Erstens wurde der Zeitraum für die Frührente verringert, zweitens die gesetzlichen Rentenversicherung reformiert. Dabei wurde in Deutschland die Möglichkeit eines vorzeitigen Beginns von Rentenzahlungen für bestimmte Berufe in

Frage gestellt, und in Frankreich die Mindestdauer der Versicherungszeit für den Bezug der vollen Rente von heute 37,5 Jahren in zwei Etappen auf 42 Jahre angehoben. Parallel dazu hat man die Abschläge für einen früheren Rentenbeginn und die Zuschläge für eine über das gesetzliche Rentenalter hinausgehende Berufstätigkeit gekürzt bzw. erhöht, so dass sie weniger benachteiligend bzw. attraktiv sind. Im wesentlichen beschränkte man sich darauf, durch enger gefasste Kriterien für den Leistungsanspruch oder erhöhte Anforderungen für die Inanspruchnahme die Rahmenbedingungen des Vorruhestands zu verändern. Da keine anderen Begleitmaßnahmen getroffen wurden, bewirkten diese Maßnahmen wie schon früher vor allem eine Verschiebung des Anpassungsproblems und der finanziellen Lasten auf die Arbeitslosenversicherung oder Invalidenrente. Aus diesem Grund kommt der dritten Tendenz wichtige Bedeutung zu: der Einrichtung der Altersteilzeitarbeit in Deutschland mit dem Gesetz zur Förderung des gleitenden Übergangs in den Ruhestand von 1996 und der Reform des Altersteilzeitgesetzes im April 1998¹⁰¹, die auf französischer Seite mit strengeren Einschränkungen das Gesetz über den schrittweisen Rentenbeginn (Prétraite progressive) von 1992¹⁰² entspricht. Unterstützt von der Zunahme tarifvertraglicher Regelungen zur Altersteilzeit, die in Deutschland fast 16 Millionen Arbeitnehmer betreffen (Schmid, 2002), hat die Anzahl der dort geförderten Fälle von Altersteilzeit einen stetigen aber begrenzten Anstieg erfahren (im Jahr 2000 waren es 43.000 Arbeitnehmer). Nach anfänglich 25.000 Fällen pro Jahr waren es in Frankreich im Jahr 2000 noch 11.000 Fälle.

Um diese Maßnahmen zu verbessern und zu vervollständigen, hat man einige weitere Vorschläge gemacht: Es handelte sich darum, den Arbeitnehmern einen rechtlich durchsetzbaren Anspruch auf variable Arbeitszeiten und auf Verhandlungen über mehr Flexibilität bei der Jahresarbeitszeit zu geben (Taddei, 1999). Doch auch das hätte nicht ausgereicht. Allem Anschein nach werden die Regelungen zur Altersteilzeit von den Unternehmen hauptsächlich dazu genutzt, Arbeitsplätze abzubauen, weniger produktive Arbeitnehmer auszusortieren, die Altersstruktur zu verjüngen, kurz wie die normale Frührente. Der beste Beweis dafür ist die Tatsache, dass in Deutschland wie in Frankreich fast 90 % der Förderfälle in Form des „Blockmodells“¹⁰³ implementiert werden. Man ist also weit entfernt von einer Verwirklichung der Absicht, durch den gleitenden Übergang in den Ruhestand zu einer längeren Berufstätigkeit zu gelangen.

Zweifelloos wäre es sinnvoll, radikalere Veränderungen vorzunehmen, die die Instrumente des vorzeitigen Ruhestands und der Altersteilzeitarbeit neu definieren, diversifizieren und besser aufeinander abstimmen, mit dem Postulat brechen würden, das

¹⁰¹ Das Gesetz über die Altersteilzeit ermöglicht Arbeitnehmern nach Vollendung des 55. Lebensjahres einen gleitenden Übergang in den Ruhestand. Fördervoraussetzung ist, dass die Arbeitnehmer innerhalb der letzten fünf Jahre drei Jahre lang beschäftigt waren und mit dem Arbeitgeber eine zukünftige Arbeitszeit vereinbaren, die mindestens die Hälfte der bisherigen Arbeitszeit beträgt.

¹⁰² Eine Übersicht über die bestehenden Regelungen zur Altersteilzeit in Frankreich gibt Taddei (1999).

¹⁰³ „Das heißt, die erste Zeit wird in Vollzeit weitergearbeitet, während in der zweiten Hälfte formell zwar das Arbeitsverhältnis noch besteht, faktisch jedoch nicht mehr gearbeitet wird.“ (Schmid, 2002, S. 315)

Ende der Berufstätigkeit hänge hauptsächlich oder sogar ausschließlich von der Entwicklung des Arbeitsangebots für ältere Arbeitnehmer ab. Die Leitlinien hierfür sind bekannt, und den Reformen, die in einigen europäischen Ländern wie in Finnland und den Niederlanden durchgeführt wurden, müsste in dieser Hinsicht mehr Aufmerksamkeit zukommen (Guillemard, 2001): Ihr Ziel ist es, auf allen Ebenen (zwischen den Sozialpartnern und dem Staat, auf der Ebene einzelner Branchen und auf der einzelner Unternehmen) offensive Strategien für die letzte Phase der beruflichen Laufbahn zu formulieren (Taddei, 1999), insbesondere durch die Entwicklung von Weiterbildungsangeboten¹⁰⁴ und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen, für die Unternehmen Anreize zur Beschäftigung älterer Arbeitnehmer zu schaffen¹⁰⁵, und das besonders im Bereich der Teilzeitarbeit, sowie spezifische Maßnahmen für schwere Arbeit und lange Berufstätigkeit zu entwickeln. Man muss die Diversifikation der Übergangsmöglichkeiten vom Beruf in den Ruhestand kombinieren mit politischen Aktionen zur Integration und Aufwertung der Dimension des Alters und den Erfahrungen in der Personalverwaltung wie in der gesamten Gesellschaft.

2.3 Generationengerechtigkeit und Rentenreform.

„In other words, a redesigned social model cannot satisfy basic criteria of justice unless it offers an adequate retirement guarantee“ (Gøsta Esping-Andersen, 2002, S. 11).

In der öffentlichen Debatte um die Zukunft der Sozialversicherung im Allgemeinen und der Rentenversicherung im Besonderen nehmen Argumente für eine neue Generationengerechtigkeit heute immer mehr Platz ein. Gleich mehrere strukturelle Entwicklungen werden dafür verantwortlich gemacht, dass den jungen Erwerbstätigen heute und in Zukunft Nachteile entstünden, und trotz seines einseitigen Charakters (Schmähl, 2001) ist das Gespenst eines „Generationenkonflikts“ immer öfter heraufbeschworen und theoretisiert worden. Gleichzeitig werden immer häufiger Reformvorschläge gemacht, die man mit dem Hinweis rechtfertigt, sie würden für mehr „Gerechtigkeit“ zwischen den Generationen sorgen. Überlegungen dieser Art waren in Schweden oder Italien der Ausgangspunkt für den Übergang von öffentlichen Systemen mit festgelegten Leistungen zu „beitragsorientierten Systemen“, die sich vor allem dahingehend auswirken, dass jede Kohorte die Kosten ihrer längeren Lebenserwartung selbst tragen muss. Ohne Übertreibung kann man feststellen, dass das Schlagwort von der „Generationengerechtigkeit“ in der Debatte allgegenwärtig ist, und in Deutschland,

¹⁰⁴ Es gibt tatsächlich eine starke Korrelation zwischen der Beschäftigungsniveau der über 50-jährigen und den Anstrengungen für Weiterbildung und Umschulung bei dieser Gruppe von Arbeitnehmern (Guillemard, 2001).

¹⁰⁵ Dafür stehen verschieden Instrumente zur Verfügung: ein „Bonus-Malus-System“, das Unternehmen benachteiligen würde, die ältere Arbeitnehmer entlassen, das Aushandeln einer höheren Abfindung bei der Kündigung älterer Arbeitnehmer, eine Reform der Bedingungen für Wiedereingliederungszuschüsse, die für Arbeitnehmer gezahlt werden, die am Ende ihrer Laufbahn stehen, insbesondere für solche, die arbeitslos sind.

wo inzwischen jede Erhöhung der Sozialabgaben als ungerecht für die Generationen der Erwerbstätigen oder künftigen Erwerbstätigen hingestellt wird, wird er zur Rechtfertigung jeder Reform mit Leistungskürzungen gebraucht. Unter diesem Blickwinkel wird auch das zentrale, ja, ausschließliche Ziel der Rürup-Kommission gerechtfertigt, die Vorschläge erarbeitet hat, durch die der Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge bis 2030 auf maximal 2 Prozentpunkte begrenzt werden kann. Da das Verhältnis von Rentnern zu Beitragszahlern, wie wir gesehen haben, von heute bis 2040 um 80 % steigen wird, zielt diese Politik quasi auf eine Blockade jenes Teils des Volkseinkommens, der für Transferleistungen an die Rentner (Leistungen der gesetzlichen Renten- und der Pflegeversicherung) bestimmt ist, und bürdet (heute schon, aber mehr noch in Zukunft) die Lasten der Reformen im Namen der Gerechtigkeit ausschließlich den Rentnern auf¹⁰⁶. Es lohnt sich also, diese Konzeption von Generationengerechtigkeit näher zu untersuchen.

Welche Überlegungen stecken dahinter? Angesichts der voraussichtlichen Zunahme der finanziellen Lasten, aber auch der sinkenden Renditen bei der nach dem Umlageverfahren finanzierten gesetzlichen Rentenversicherung (GRV)¹⁰⁸ gehören die Absenkung des gesetzlich garantierten Rentenniveaus und die Ausweitung des „Beitragsäquivalenz“ (d. h. der versicherungsmathematisch fairen Beiträge) durch die kapitalgedeckte Eigenvorsorge heute zu den Prioritäten in der Rentenpolitik. Ziel ist, in den jeweils (Non) diskontierten Bilanzen zwischen Beiträgen und Leistungen auf Null zu kommen, um die Umverteilung zwischen den Generationen zu verringern, oder auch um zu einer immer gleichbleibenden Höhe der Rentenrendite für alle aufeinanderfolgenden Kohorten zu gelangen.¹⁰⁹ Wir wissen, welche Lösungen vorgeschlagen wurden bzw.

¹⁰⁶ Nach der Reform von 1993 sieht die Rentenreform von 2003 in Frankreich, wo das Sinken des relativen Rentenniveaus langfristig ebenso spürbar sein wird, nichtsdestotrotz eine Umstellung der Finanzierung vor: Mittel, die durch eine Beitragssenkung bei der Arbeitslosenversicherung gespart werden, sollen für die Finanzierung der Renten verwendet werden (Cornilleau und Sterdyniak, 2003).

¹⁰⁷

¹⁰⁸ Bei konstantem Wachstum der relevanten Variable (steady state) ist die Rendite von Rentensystemen nach dem Umlageverfahren genauso hoch wie die Wachstumsrate der Löhne und Gehälter, während sie bei Rentensystemen nach dem Kapitaldeckungsverfahren von der Rendite der Anlagen abhängig ist, in die die Beiträge investiert werden.

¹⁰⁹ „Die Rendite (der interne Zinsfuß) ist der Zins, zu dem der Kapitalwert einer Zahlungsreihe, bestehend aus Einzahlungen und Auszahlungen, gleich Null ist. Zu diesem Zins ist der Gegenwartswert der zu leistenden Beiträge und der Gegenwartswert der zukünftigen Renten gleich. (...) Ein Maß zur Beurteilung der Gleichbehandlung der Geburtsjahrgänge ist die Rendite der Beiträge einer Generation (Generationsrendite). Betrachtet werden dabei die Summe der Leistungen (gezahlten Beiträge) aller Personen eines Geburtsjahrgangs und die Summe der Gegenleistungen (erhaltenen Renten), die ihnen zufließen. Wenn die so definierte Rendite für alle Geburtsjahrgänge gleich wäre und gleich bliebe, könnte von Gleichbehandlung gesprochen werden“, erklären Hein et. al. (1997), um dann allerdings diese Auffassung von Gleichheit zwischen den Generationen in Frage zu stellen.

welche Reformmaßnahmen in Kraft getreten sind, um diese Ziele zu erreichen: Stärkung des Äquivalenzprinzips im Rahmen der GRV, Änderungen im Rentenanpassungsverfahren, Heraufsetzen der Altersgrenze oder Verlängerung der Versicherungsdauer für eine Vollrente und, überhaupt die Ersetzung des Umlageverfahrens durch das Kapitaldeckungsverfahren.

Drei Einwände können gegen diese Auffassung von Generationengerechtigkeit erhoben werden. Der erste – den wir nur kurz erwähnen, weil er weiter oben schon dargestellt wurde – bezieht sich darauf, dass die Schlüsselfrage nicht in der vollkommenen Verarmung künftiger Beitragszahler liegt, da diese dank der künftigen Produktivitätsfortschritte auf alle Fälle reicher sein werden als die jetzigen Beitragszahler – was in die versicherungsmathematischen Berechnungen des generationenbezogenen „General Accounting“ (Auerbach et al. 1994) nicht auftaucht. Das Grundproblem liegt vielmehr in der Verteilung des auf lange Sicht steigenden Volkseinkommens auf die verschiedenen Generationen.

Der zweite Einwand: Die hauptsächlichen Parameter, die das Gleichgewicht eines Umlage-Rentensystems bestimmen, haben nicht alle dieselbe Wirkung auf die Lebenseinkommensposition der nachfolgenden Generationen. Vor allem ist nicht jede Erhöhung des Beitragssatzes gleichbedeutend mit einer Senkung des Lebenseinkommens, das heißt, in diesem Zusammenhang, mit einer Verschlechterung des Verhältnisses zwischen den einbezahlten Beiträgen und den Leistungen, die man später – bezogen auf den Lebenszyklus der betroffenen Generationen – ausgezahlt bekommt, denn dieses Verhältnisses hängt vom Wert der relevanten Parameter ab¹¹⁰. Um nur ein Beispiel zu nennen, die ständige längere Lebenserwartung bei den über 60-jährigen und, damit verbunden, die längere Rentenlaufzeit führen vom Standpunkt des gesamten Lebensverlaufs einer Kohorte zuerst zu einer Erhöhung des Beitragssatzes während der Erwerbsphase, aber auf diese Zunahme folgt auch eine Erhöhung der Gesamtleistung, die während des Ruhestands bezahlt wird.¹¹¹ Über eine gerechte Verteilung der finanziellen Lasten zwischen den Generationen muss also auf differenzierte Weise nachgedacht werden, und dabei gilt es, die Faktoren zu berücksichtigen, die zu einer Erhöhung der finanziellen Lasten führen.¹¹²

Der dritte und zweifellos schwerwiegendste Einwand hinsichtlich dieser Auffassung von Generationengerechtigkeit richtet sich gegen die unterschwellige Auffassung von Zeit, Gerechtigkeit und Gleichheit zwischen den Generationen, auf die sich die politische Maßnahmen stützen, deren Inhalt soeben dargestellt wurde: Darin wird die Zeit als linear begriffen, Gerechtigkeit als *commutative justice* (jede Generation soll das Äquivalent dessen erhalten, was sie beigetragen hat), und Gleichheit wird schlicht als Gleichbehandlung der aufeinanderfolgenden Generationen verstanden. Die historische Zeit ist jedoch weder umkehrbar noch linear; der Beitrag einer Generation kann nicht eindeutig bestimmt werden und löst nicht im Geringsten das Problem, was eine

¹¹⁰ Für eine theoretische Aufschlüsselung siehe Bosch (1987).

¹¹¹ Zwar zahle ich heute höhere Beiträge für die Älteren, da meine Lebenserwartung jedoch höher ist als ihre, erhalte ich auch länger eine Rente.

¹¹² „The choice of principle might very well vary according to the source of change in retirement costs“ (Myles, 2002, S. 144).

Generation von der vorausgegangenen erhalten und was sie an die nächste weitergeben *soll*; außerdem ist es unmöglich, die aufeinander folgenden Generationen über die Zeit hinweg gleich zu behandeln.¹¹³ Ohne an dieser Stelle in eine Grundsatzdiskussion einzusteigen¹¹⁴, können wir hier die Probleme darstellen, die sich aus den Konsequenzen des bedeutendsten Reformvorhabens der letzten Jahre für das Verhältnis zwischen und innerhalb der Generationen ergeben, nämlich dem, im Namen der „Generationengerechtigkeit“ das Umlageverfahren bei der Rente durch das Kapitaldeckungsverfahren (teilweise) zu ersetzen.

Durch diese Ersetzung sollen die Belastungen für die jungen Generationen angeblich sinken. Die beiden zentralen Argumente, auf die sich diese Überlegungen stützen, sind zum einen, dass die Rente nach dem Kapitaldeckungsverfahren das Wirtschaftswachstum stimuliere, und zum anderen, dass die Rendite höher sei als bei der Rente nach dem Umlageverfahren. Hier herrscht die Vorstellung, Rentensysteme nach dem Kapitaldeckungsverfahren vermehren das angesparte Kapital und steigern dementsprechend das Wirtschaftswachstum, so dass das BIP, auch wenn das Einkommen der Rentner zweifellos immer aus ihm bestritten wird, dank der Einführung der kapitalgedeckten Rente steigen und die Finanzierungslast für die Erwerbstätigen sinken würde. In Wirklichkeit ist die Überlegenheit des Kapitaldeckungsverfahrens – was seinen Beitrag zum Wachstum betrifft – keineswegs garantiert. Die Einführung eines solchen Rentensystems ist nur im Fall einer „unterkapitalisierten“ Wirtschaft (der es an Ersparnissen/Kapital fehlt) von Vorteil, in der das reale physische Kapital der einzige Wachstumsmotor ist und die Kapitalisierung sich tatsächlich in einem Überschuss an Erspartem niederschlägt, was voraussetzt, dass die ersparte Rente nicht die vorhandenen Ersparnisse ersetzt¹¹⁵, die ihrerseits tatsächlich für mehr Investitionen und mehr Wachstum sorgen. Es ist fraglich, ob diese Voraussetzungen überhaupt jemals alle zusammen eintreffen (Barr, 2000; Orzag und Stiglitz, 2001), im Fall des heutigen Deutschlands oder Frankreichs scheint jedenfalls keine davon erfüllt zu sein; vor allem herrscht in beiden Ländern keinerlei Mangel an gespartem Kapital.

Bleibe noch das Argument, das sich auf die Höhe der Renditen stützt, also auf die Erträge der auf den Finanzmärkten angelegten Gelder, die bei Rentensystemen nach dem Kapitaldeckungsverfahren künftig höher sein sollen als bei Umlage-Systemen, die sich auf die Wachstumsrate der Lohn- und Gehalts*summe* stützen. Von einem empirischen Standpunkt aus betrachtet muss man zwei Punkte hervorheben. Erstens ist die angeblich höhere Rendite des Kapitaldeckungsverfahrens für die Zukunft nicht

¹¹³ In einer wachsenden Volkswirtschaft ist die historische Zeit ein Faktor, der per definitionem Ungleichheiten zwischen den Generationen hinsichtlich der Ressourcenausstattung mit sich bringt. Umgekehrt zeigen die derzeitigen Überlegungen zur nachhaltigen Entwicklung und zu den größten ökologischen Risiken, dass sich der Fächer der Chancen für die folgenden Generationen gefährlich schließen kann. Kurz, es ist unmöglich, die Generationen auf *dieselbe* Weise zu behandeln, da die Unumkehrbarkeit der Zeit zwangsläufig Unterschiede zwischen den Generationen hervorbringt.

¹¹⁴ Siehe dazu Concialdi und Lechevalier (2003).

¹¹⁵ Die Hypothese, nach der es einen positiven Zusammenhang zwischen einer zunehmenden Kapitalisierung und der globalen Sparquote in der Wirtschaft gibt, kann für die wichtigsten OECD-Länder nicht verifiziert werden (Bailliu und Reisen, 1998).

garantiert; dem stehen die Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Kurse der angelegten Gelder entgegen, besonders, wenn sie in Aktien angelegt sind¹¹⁶. Zweitens zeigen Simulationen klar und eindeutig die extreme Veränderlichkeit (Abweichungen vom Standard) in der *performance* des Kapitaldeckungsverfahrens, selbst für die unmittelbar folgenden Generationen. Diese Veränderlichkeit ist sehr problematisch, denn sie bedeutet, dass die jungen Generationen, die bereits einer viel stärkeren Unsicherheit auf dem Arbeitsmarkt ausgesetzt sind und über eine geringere Sparleistung verfügen als die Generationen zuvor im selben Alter, auch noch die höheren Risiken auf sich nehmen sollen, die von der Volatilität der Finanzmärkte ausgehen. Die Bilanz, die sich in Wohlstand ausdrückt, ist alles andere als selbstverständlich und hängt sehr stark davon ab, ob die jungen Generationen bereit sind, diese Risiken zu tragen. *Last but not least* führen die „doppelten Lasten“ für jene Geburtsjahrgänge, die, und sei es nur teilweise, den Übergang von einem System zum anderen mitmachen und gleichzeitig die Beiträge für sich und für die nächsten Generationen aufbringen müssen, immer zu einer Verschlechterung der Wohlstandsbilanz dieser oder mehrerer Generationen.¹¹⁷

Trotz der unterschiedlichen Strategien und Maßnahmen bei der Durchführung von Reformen führen diese in den wichtigsten europäischen Ländern zu ähnlichen Ergebnissen. Bis 2050 könnten die Ausgaben für die gesetzlichen Renten im Durchschnitt in der EU um ungefähr 30 % steigen, während die über 64-jährigen um 70 % zunehmen werden, was sich dann in einer deutlichen Absenkung des relativen Rentenniveaus niederschlägt, das den Rentnern künftig noch garantiert wird: Die durchschnittliche gesetzliche Rente bezogen auf das BIP pro Erwerbstätigem dürfte im Schnitt um 20 % zurückgehen (Stand der Gesetzgebung: 2001) (Math, 2002). Simulationen von „Fallbeispielen“ zeigen, dass die Absenkung in Deutschland wie in Frankreich um so höher sein wird, je niedriger das Einkommensniveau ist (Chagny u.a., 2001). Die Absenkung des relativen Rentenniveaus erreicht also Ausmaße, die zu einer Infragestellung der politischen Legitimität und ökonomischen Zweckmäßigkeit führt, die dem in Deutschland und Frankreich vorherrschenden Sozialversicherungsmodell zugesprochen werden, wo der Einzelne Leistungsansprüche gemäß der Höhe des einbezahlten Lohnanteils und der Dauer der Beitragszahlungen erwirbt (sog. „Teilhabeäquivalenz“)¹¹⁸. Gesetzliche Rentenversicherungen nach dem Umlageverfahren tragen – je nach ihrer Ausgestaltung – mehr oder weniger zu einer Minderung von Ungleichheit bei, eine Erhöhung des Anteils privat finanzierter Renten an den gesamten Renteneinkünften wird zu einem deutlichen Anwachsen der Ungleichheit bei den älteren Menschen in Europa führen – auf Kosten von Frauen, Familien und

¹¹⁶ Siehe zum Beispiel Artus und Legros (1999).

¹¹⁷ Siehe zum Beispiel Frengé (1998).

¹¹⁸ Nur zur Veranschaulichung: Um im Jahr 2030 nach Erreichen des Rentenalters eine Rente zu bekommen, die über dem Sozialhilfesatz liegt, muss ein Durchschnittslohneempfänger mindestens 34 Jahre lang, bei einem vorzeitigen Rentenbeginn sogar noch länger, Rentenbeiträge entrichtet haben. Mit einem Lebensinkommen von 70 % des Durchschnittslohns – was für viele Frauen zutrifft – sind schon heute fast 40 Jahre an Beitragszahlungen notwendig (Schmähl, 2002).

Menschen mit atypischen oder unregelmäßigen Lebensläufen.¹¹⁹ Unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit sind diese Ergebnisse um so fragwürdiger, als viele Langzeitstudien gezeigt haben, dass die Ungleichheiten zwischen den Geburtsjahrgängen in Deutschland und mehr noch in Frankreich seit fünfundzwanzig Jahren auf signifikante Weise größer geworden sind. Diese Periode war in der Tat von einem Auseinanderklaffen der Einkommensschere zwischen jungen Haushalten und den Haushalten der über 50-jährigen geprägt, das heißt, bei langfristiger Betrachtung, konkret von einer ungleichen Verteilung des verlangsamten Wirtschaftswachstums auf die Jahrgänge mit einer starken Kluft zwischen den Generationen, die nach 1950-55 geboren sind, und den ihnen vorausgegangenen.¹²⁰ Nun sind es gerade die nach 1950 geborenen Jahrgänge, die die Auswirkungen der Reformen voll und ganz zu tragen haben.

In diesem Zusammenhang kann ein erweitertes und neues Verständnis von Generationengerechtigkeit dazu führen, dass man sich einerseits hinreichende transparente, aber auch veränderbare Ziele für die gesetzlichen Rentensysteme setzt, und sie andererseits in ihrer Funktion stärkt, die sozialen Risiken innerhalb und zwischen den Generationen zu verteilen. So gesehen besteht die vordringliche Aufgabe darin, Reformen mit einem klaren Ziel hinsichtlich des relativen Nettorentenniveaus zu entwerfen, das die gesetzlichen Rentenversicherungen langfristig garantieren müssen – ein Niveau, das sich nicht von dem entfernen darf, das den Rentnern heute garantiert ist (Myles 2002). Dieses relative Niveau könnte allerdings von Zeit zu Zeit überprüft und unter Berücksichtigung der vergangenen wie der vorweggenommenen Lebenswege – also der Ungleichheit sozialer Schicksale – verschiedener Generationen angepasst werden. Eine Anpassungsverfahren für Renten und Pensionen, die eine im Laufe der Zeit auch veränderbare Aufteilung der Produktivitätsgewinne zwischen Erwerbstätigen und Ruheständlern erlauben würde, könnte dies sehr schön veranschaulichen (Lechevalier und Pelé, 2002).¹²¹

Die Frage einer Verlängerung der Dauer von Beitragszahlungen oder eines Hinausschiebens der Altersgrenze¹²² kann nicht von der Frage nach den

¹¹⁹ Analysen zu den Auswirkungen der Riesterrente unter diesem Gesichtspunkt findet man bei, Schmähl (2002) sowie Schmähl u.a. (2003), Veil (2004).

¹²⁰ Siehe Chauvel (1998). Dieselbe Kluft findet man logischerweise auch bei der ungleichen Verteilung von Besitztümern und Vermögen. Zur Lage in Deutschland siehe diesbezüglich *Altersvorsorge in Deutschland* (1999). Übereinstimmende Untersuchungen legen auch den Gedanken nahe, dass sich soziale Mobilität und Karrierechancen für die Jahrgänge verschlechtert haben, die ab Ende der siebziger Jahre in den Arbeitsmarkt kamen.

¹²¹ Im Vergleich dazu ist der einzige Grund für die Einführung eines „Nachhaltigkeitsfaktors“ in die Rentenformel die Herabsetzung des Rentenniveaus. Um diese zielgenau zu erreichen, ist der Faktor übrigens so „kalibriert“ worden, wie ihn die Rürup-Kommission berechnet hat.

¹²² Dabei ist Ersteres (die Verlängerung der Dauer von Beitragszahlungen zur Erlangung eines bestimmten Rentenniveaus) Zweiterem (ein allgemeines Hinausschieben der Altersgrenze) vorzuziehen, da es nicht jene Arbeitnehmer bestraft, die sehr jung in den Arbeitsmarkt getreten sind.

Arbeitsbedingungen für die verschiedenen Generationen getrennt werden. Wenngleich das Ziel berechtigt ist, einen Teil der längeren Lebenserwartung – aber nicht die gesamte – auf eine Verlängerung des Berufslebens zu übertragen, besteht doch die Schwierigkeit, wie Untersuchungen aus Deutschland und aus Frankreich zeigen, dass die durchschnittliche Lebensarbeitszeiterwartung bis heute von Generation zu Generation abnimmt.¹²³ Eine gerechte Regelung dieses Problems wird die für ein annehmbares Rentenniveau erforderliche Dauer von Beitragszahlungen nicht von der durchschnittlichen Lebensarbeitszeit einer Generation trennen können.

Eine massive Erhöhung der Erwerbsquote älterer Arbeitnehmer – siehe oben – oder, allgemeiner, das Ziel der Vollbeschäftigung ist also eine unerlässliche Bedingung für eine Strategie, die darauf abzielt, dass das tatsächliche Ende der Erwerbstätigkeit wieder mit dem Renteneintrittsalter erfolgt, ohne die Lasten auf die Arbeitslosenversicherung oder die Erwerbsunfähigkeitsrente abzuwälzen und/oder das Rentenniveau zu senken. Parallel dazu erfordern es die bestehenden, auf dem Arbeitsmarkt zu beobachtenden Ungleichheiten, die „neuen Risiken“ stärker zu berücksichtigen, von denen vor allem die jüngeren Generationen betroffen sind, das heißt unsichere Arbeitsverhältnisse (wachsende Prekarität, Karriereunterbrechung) und Arbeitslosigkeit.¹²⁴ Im übrigen drückt sich der Wandel in der Arbeitswelt in den gestiegenen Ausbildungsanforderungen aus ebenso wie in der Notwendigkeit, die Übergangsphasen im Lebenszyklus zu unterstützen. Zusammen mit einer aktiven Beschäftigungspolitik müssen bei den Anrechnungszeiten für die Berechnung der Rentenansprüche unter Berücksichtigung auch der beschäftigungslosen Zeiten erweitert werden, ob es sich dabei um Zeiten der Erwerbslosigkeit oder andere Wechselfälle in der beruflichen Laufbahn handelt, das heißt um Phasen der Aus- oder Weiterbildung, der Kindererziehung oder der Pflege pflegebedürftiger Verwandter. Ein weniger oberflächliches Verständnis von Generationengerechtigkeit, das dem ungleichen sozialen Schicksal der verschiedenen Kohorten mehr Aufmerksamkeit schenkt, führt zu einer tiefergehenden Verankerung des Solidarprinzips im System der gesetzlichen Rente.

Wenngleich häufig das Gegenteil behauptet wird, bei den sozialen Sicherungssystemen in Deutschland und Frankreich hat es in den letzten zwei Jahrzehnten wichtige Reformen gegeben. Viele der Reformen – aber nicht alle – beruhen allerdings auf Diagnosen der Herausforderungen, die sich bei näherer Betrachtung als hoch problematisch erweisen: eine fragwürdige Einschätzung von Inhalt und Folgen der alternden Gesellschaft; eine irreführende Rhetorik der

¹²³ Siehe *Altersvorsorge in Deutschland* (1999). Dieser Bericht zeigt, dass bei Männern die jüngeren Jahrgänge (1951-1955) weniger anrechenbare Versicherungszeiten haben werden als ihre Vorgänger (die Jahrgänge 1936-1940) – nämlich 37 statt 39 Jahre –, was trotz der steigenden Erwerbsquote bei Frauen in geringerem Maße auch für sie gilt.

¹²⁴ Der Bericht *Altersvorsorge in Deutschland* zeigt auch, dass die Anzahl von Menschen, die mindestens einmal für eine gewisse Zeit arbeitslos waren, von der Generation der 1936 bis 1940 Geborenen bis zur Generation der 1951 bis 1955 Geborenen bei den Männern um 15 und bei den Frauen um 20 Prozentpunkte zugenommen hat, ebenso die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit.

„Kostenexplosion“; das ständige Gerede über zu hohe Belastungen durch Sozialbeiträge und Arbeitskosten – das die äußerst maßvolle Entwicklung der Lohnstückkosten in beiden Ländern und die zunehmende Bedeutung nicht preisgebundener Wettbewerbsfaktoren verschweigt ; empirisch schwach untermauerte und einseitige Analysen über die hemmenden und verzerrenden Auswirkungen von Sozialleistungen auf das Arbeitsangebot, die Schaffung von Arbeitsplätzen und das Wirtschaftswachstum, die unterschlagen, dass Sozialleistungen eine entscheidende Rolle für das Wachstum und den gesellschaftlichen Zusammenhalt spielen. Von nationalen Besonderheiten bei der Umsetzung der Reformen abgesehen, hat diese Einschätzung der Probleme dazu geführt, die Dynamik der sozialen Sicherungssysteme in vier Richtungen zu lenken: zu je nach Risiko unterschiedlich hohen Senkungen des Versorgungsgrads der Bevölkerung; zur Neuausrichtung der Leistungsbeimessung nach dem Prinzip der „Versicherungsäquivalenz“; zu Reformen bei der Finanzierung, die dem sozialen und fiskalischen Wettbewerb in Europa unterworfen sind ; zur Umwandlung sozialer Mindestleistungen in ein letztes Sicherheitsnetz gegen die Arbeitslosigkeit und in ein Werkzeug zur Schaffung von „Anreizen“ für die Rückkehr in den Arbeitsmarkt. Diese Tendenzen tragen zu einer Dualisierung der sozialen Sicherung bei, denn sie führen dazu, dass Sozialversicherungsleistungen durch –mehr oder weniger „aktive“ (*mean-tested*) – Sozialhilfeleistungen ersetzt werden, und sie übertragen die Logik der Armenfürsorge auf gewisse Segmente des Arbeitsmarkts.

Diese Entwicklungen, die sich übrigens häufig im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses abspielen, zeigen in Wirklichkeit nur um so deutlicher und zwingender, dass die sozialen Sicherungssysteme einer Vielzahl von neuen Herausforderungen angepasst werden müssen, die für die nächsten Jahre von entscheidender Bedeutung sind: die direkten und indirekten Auswirkungen der Entwicklungen auf der Ebene der EU; die Wechselwirkungen zwischen den Veränderungen im Arbeitsleben, in den Lebensläufen, Familienstrukturen und Geschlechterbeziehungen einerseits und den auf eine neue Vollbeschäftigung ausgerichteten sozialpolitischen Maßnahmen andererseits; die Verteilungsprobleme zwischen den Generationen im Rahmen einer neuen und weitergefassten Betrachtungsweise der Generationengerechtigkeit. Diese Herausforderungen erfordern, in Deutschland noch mehr als in Frankreich, wo gewisse Veränderungen in diesem Sinne bereits eingeleitet wurden, einen neuen *welfare mix*, der über die Bismarcksche Tradition hinausgeht und neue Grundlagen schafft: Einrichtung von Rechten und Institutionen, die berufliche Mobilität fördern und sichern und für eine soziale Absicherung der Übergänge zwischen verschiedenen Lebensphasen sorgen; Diversifizierung und Neubewertung sozialer Aktivitäten, die den Zugang zu Sozialleistungen öffnen, begleitet von einer zunehmenden Universalisierung und Individualisierung des Leistungsanspruchs; Stärkung von präventiven Maßnahmen und von Umverteilung der sozialen Risiken auf allen Ebenen – auf der einer Generationen wie auf der zwischen den Generation –, einschließlich der neuen Risiken, wie prekäre Beschäftigungsverhältnisse, dauerhafte oder laufend wiederkehrende Arbeitslosigkeit, unter Beibehaltung eines hohen Standards öffentlicher Versorgung. Diese neue Ausrichtung muss von Reformen bei der Finanzierung begleitet werden, die dem Muster jener Reform entsprechen sollten, mit der in den 90er Jahren in Frankreich ein Teil der Sozialbeiträge durch eine neue Abgabe ersetzt wurde, die auf alle Einkommen erhoben wird (*Contribution Sociale Généralisée* – „Allgemeine Sozialabgabe“). Eine solche

Perspektive hängt allerdings entscheidend von der neuen institutionellen Architektur Europas ab, von der künftigen Wirtschafts-, Lohn- und Steuerpolitik, die von den europäischen Institutionen und Regierungen unter Berücksichtigung ihrer Koordinierungsaufgaben betrieben wird, sowie von der Rolle, die die Sozialpolitik in diesem Rahmen spielen soll, und den Inhalten, die ihr zugesprochen werden. Auch in dieser Hinsicht stehen Deutschland und Frankreich vor einer Vielzahl gemeinsamer Aufgaben.

LITERATURVERZEICHNIS

- Adema W., 2001: „Eine vergleichende Analyse des Wohlfahrtsstaates in ausgewählten OECD-Ländern“, in Hrsg : E. Theurl, *Der Sozialstaat an der Jahrtausendwende*, Heidelberg, Physica-Verlag.
- Aglietta M., Blanchet D., Héran F., 2002 : *Démographie et économie*, Rapport du Conseil d'Analyse Economique, Paris, La documentation française.
- Alagava E., Plane M., 2001: „Vieillissement et protection sociale. Comparaison de six pays de l'Union Européenne“, *Revue de l'OFCE*, n°79, Oktober, S.261-314.
- Appelbaum E., 2002: „Travail et famille. Synthèse“. in Auer Peter, Gazier Bernard (Hrsg.), 2002: *L'avenir du travail, de l'emploi et de la protection sociale. Dynamique du changement et protection des travailleurs*, Genf: ILO.
- Alesina A., I. Angeloni, L. Schuknecht, 2001 : „What Does The European Union Do ?“, *NBER Working Paper*, n°8647.
- Altersvorsorge in Deutschland*, 1996, Verband Deutscher Rentenversicherungsträger et Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), DRV-Schriften, Band 19, Franckfort sur le Main, décembre 1999.
- Atkinson A. B., 1997 : «The economics of welfare state: an incomplete debate », *European Economy*, Nr. 4, S.45-60.
- , 1998 : „Reform of the Welfare State and Economic Performance », in Hauser (Hrsg.), *Die Zukunft des Sozialstaates*, Berlin: Dunckler et Humblot, S.53-72.
- , 1999: *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*. Cambridge, Mass : MIT Press.
- Auer P., Cazes S., 2002 : *Employment stability in an age of flexibility*, Genf: ILO.
- Auer P., Gazier B. (Hrsg.), 2002: *L'avenir du travail, de l'emploi et de la protection sociale. Dynamique du changement et protection des travailleurs*, Genf: ILO.
- Arnds P., Bonin H., 2002: „Arbeitsmarkteffekte und finanzpolitische Folgen des demographischen Alterung in Deutschland“, *Forschungsinstitut zu Zukunft der Arbeit, Discussion Paper* n°667.
- Artus P., Legros F., 1999 : *Le choix du système de retraite*, Paris: Economica.
- Auerbach A., Gokhale J., Kotlikoff L., 1994 : « General Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy », *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 8, S.73-94.
- Barbier J.-C., Théret Bruno, 2000 : „The French Social Protection System: Path Dependencies and Societal Coherence », ISSA, AISS, VISS, The Year 2000 International Research Conference on Social Security *Social security in the global village*, Helsinki, 25-27 September 2000.
- Bailliu J., Reisen H. (1998): „Do Funded Pensions Contribute to Higher Agregate Saving ? A Cross Country Analysis“, *Welwirtschaftliches Archiv*, 134 (4), S.692-711.
- Barr N., 2001: *The Welfare State as Piggy Bank*, Oxford: Oxford University Press.
- Benassy-Quéré A., Fontagné L., 2001 : « Les bons impôts font les bons amis », *La Lettre du CEPII*, n°203, July-August.
- Blanchet D., 2002: „Conséquences macroéconomiques des évolutions démographiques“, in Aglietta Michel und coll. (Hrsg) *Démographie et économie*, Rapport du Conseil d'Analyse Economique, Paris, La documentation française, S.71-120.
- Bosco A., 2000 : „Vers une remise en cause des systèmes nationaux de protection sociale ? Observations sur la jurisprudence de la Cour de Justice“, *Problématiques européennes*, n°7, juillet.
- Bösch M., 1987 : *Umverteilung, Effizienz und demographische Abhängigkeit von Rentenversicherungssystemen*, Berlin, Heildelberg, New-York: Springer Verlag.
- Brocas A.-M., Von Lennep F. : „Retraite et marché du travail : quelles interactions ? Eléments d'analyse à partir du cas français“, in Auer Peter, Gazier Bernard (Hrsg.), 2002: *L'avenir du travail, de l'emploi et de la protection sociale. Dynamique du changement et protection des travailleurs*, Genf: ILO, S. 37-54.
- Brutel C., 2002: „La population de la France métropolitaine en 2050: un vieillissement

inélucltable“, *Economie et Statistique*, n°355-356, S. 57-71.

Cadiou L., Guichard S., Maurel M., 1999: „La diversité des marchés du travail en Europe: quelles conséquences pour l'Union monétaire?“, *Document de Travail du CEPII*, n°1999-10 et 1999-11.

Chagny O., Dupont G., Sterdyniak H., 2001 : „Les réformes des systèmes de retraite en Europe“, *Revue de l'OFCE*, n°78, July.

Chauvel L., *Le destin des générations*, Paris, Puf, 1998.

Commissariat Général au Plan (CGP), 1999: *Emploi, négociations collectives, protection sociale : vers quelle Europe sociale ?*, Paris: La documentation française.

Commissariat Général au Plan (CGP) und Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), 2001: *Compétitivité globale : une perspective franco-allemande*, Paris: La documentation française.

Commission Européenne, 1997: *Moderniser et améliorer la protection sociale dans l'Union Européenne*, Com 102 final.

Concialdi P., 1999: „Coût de main d'œuvre et protection sociale: une perspective internationale“, *Sociétés et Représentations*, Nr. Hors-série, S.49-63.

—————, 2000 : „Débats et enjeux autour des retraites : un état des lieux“, in *Fonds de pension et nouveau capitalisme*, L'Année de la régulation, vol.4, 2000, Paris : La découverte, coll. Recherches, S.171-188

—————, Lechevalier A., 2004 : „Pensions reform and intergenerational equity“, in H.Gerard and J. Stewart (eds), *Reforming Pensions in Europe: Evolution of Pension Financing and Sources of Retirement Income*, Cheltenham: Edward Elgar.

Conseil d'orientation des retraites (COR), 2001: *Retraites : renouveler le contrat social entre générations. Orientations et débats*, Rapport au Premier ministre, Paris: La documentation française.

Cornilleau G., Sterdyniak H., 2003 : « Réforme des retraites : tout miser sur l'allongement de la durée de cotisation ? », *Lettre de l'OFCE*, Nr. 237, Mai.

Cotis J.P., Loufir A., 1990: „Formation des salaires, chômage d'équilibre et incidence des cotisations sociales sur le coût du travail“, *Economie et Prévision*, vol. 92-93, S.97-111.

Couharde C. und Mazier J., 1999: „Coûts de production en niveau, avantages hors-coûts et performances extérieures“, *Economie Internationale*, n°79, 3^{ème} trimestre.

Creel J., 2003 : „Par delà le Pacte de stabilité et de croissance, la coordination des politiques budgétaires“, Arbeitspapier zur Konferenz *Die Zukunft der Europäischen Union :Eine kritische Bilanz des Konvents*, Berlin: Centre Marc Bloch, Wallter Hallstein Institut, 7. und 8. November.

Creel J., Latreille T., Le Cacheux J., 2002 : „Le pacte de stabilité et les politiques budgétaires dans l'Union Européenne“, *Revue de l'OFCE*, Nr. Hors-série, März, S.245-297.

De Deken J. J., 2003 : The Role of Benchmarking and the Open Method of Coordination in the Transformation of European Welfare States, paper prepared for the ESPAnet conference *Changing European Societies – The Role of Social Policy*, 13-15. November, Copenhagen SFI.

Debonneuil M. und Fontagné L. (Hrsg.), 2003: *Compétitivité*, Rapport du Conseil d'Analyse Economique, Paris: La documentation française.

De Serres A., Scarpetta S., de la Maisonneuve C., 2002: „Sectoral Shifts in Europe and the United States: How They Affect Aggregate Labour Shares and the Properties of Wage Equations“, *OECD, Economic Department Working Papers*, n°326, April.

Dihn Q. C., 1994: „La population en France à l'horizon 2050“, *Economie et statistique*, n°274, S.7-32.

DIW, 2000: „Migration und Arbeitskräfteangebot in Deutschland bis 2050“, *DIW-Wochenbericht*, n°48.

DIW, 2002: *Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 2002/2003*, DIW-Wochenbericht, n°1-2, 69. Jahrgang, Januar.

Eichhorst W., Profit S., Thode E., 2001 : *Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung*, Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung, Berlin: Springer.

Engelen-Kefer U., Wiesehtügel K. (Hrsg.), *Sozialstaat – solidarisch, effizient, zukunftssicher. Alternativen zu den Vorschlägen der Rürup-Kommission*, VSA-Verlag, Hamburg.

Enquete-Kommission Demographischer Wandel, 1994: *Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik*, Deutscher Bundestag, Drucksache 12/7876.

- Esping-Andersen G., 1990 : *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge : Polity Press.
- , 1996, « Welfare States Without Work: the Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy », in G. Esping-Andersen G. (Hrsg.), *Welfare State in Transition: National Adaptations in Global Economies*, London: Sage Publications, S.66-87.
- , mit D.Gallie, A. Hemerijck und J. Myles, 2002 : *Why we need a New Welfare State*, Oxford : Oxford University Press.
- Evans R. G., McGrail K. M., Morgan S. G., Barer M.L., Hertzman C., „Apocalypse No: Population Aging and the Future of Health Care Systems“, *SEDAP Research Paper* n°59, October.
- Fitoussi J.-P., 2000: *Rapport sur l'état de l'union européenne*, Paris: Fayard-Presses de Sciences Po.
- , 2003: „Commentaire“, in M. Debonneuil und L. Fontagné, *Compétitivité*, Rapport du Conseil d'Analyse Economique, Paris, La documentation française.
- Fenge R., 1998 : *Effizienz der Alterssicherung*, Berlin: Physica-Verlag.
- Fouquet A., Gauvin A., Letablier M. T., „Des contrats sociaux entre les sexes différents selon les pays de l'Union Européenne“, in *Egalité entre femmes et hommes : aspects économiques*, Conseil d'Analyse Economique, Paris: La documentation française, S.105-146.
- Fredriksson P., Holmud B., 2003 : *Improving incentives in unemployment insurance : a review of recent research*, Institut For Labour Market Policy Evaluation, Working Paper, n°5.
- Genschel P., 2001 : *Globalization, Tax Competition, and the Fiscal Viability of the Welfare State*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Working Paper 01/1, mai.
- Grégoir S. und Maurel F., 2003: „Les indices de compétitivité des pays: interprétation et limites“, in M. Debonneuil und L. Fontagné, *Compétitivité*, Rapport du Conseil d'Analyse Economique, Paris, La documentation française.
- Guillemard, A.-M., 2001: „Les enseignements d'une comparaison internationale“, in Conseil d'orientation des retraites (Hrsg.) *Âge et travail. Un axe de réflexion essentiel pour l'avenir des retraites*, Paris: La documentation française.
- Hain W., Eitenmüller S., Barth S., 1997 : „Von Renditen, Gerechtigkeit und Reformvorschlägen“, *Sozialer Fortschritt*, n°9-10, S. 213-226.
- Heady C., Mitrakos T., Tsakoglou P., 2001: *The Distributional Impact of Social Transfers in the European Union: Evidence from the ECHP*, Discussion Paper NR.356, September, IZA: Bonn.
- Jacobzone S., 1999: „Le vieillissement et les soins aux personnes âgées dépendantes: un aperçu des tendances internationales“, *Politique du marché du travail et politique sociale, Document de travail hors série*, Paris, OECD.
- Jourard I, 2001 : *Tax Systems in European Union Countries*, OCDE Economic Department, Working Papers n°301, Paris, OCDE, Juni.
- Kerchen N., 2003: „Vers une individualisation des droits sociaux: approche européenne et modèles nationaux“, *Droit social*, Nr. 2, Februar, S.216-222.
- Klammer U., 2003: „Frauen brauchen mehr als Familienpolitik“, in U. Engelen-Kefer, K. Wiesehügel (Hrsg.), *Sozialstaat – solidarisch, effizient, zukunftssicher. Alternativen zu den Vorschlägen der Rürup-Kommission*, VSA-Verlag, Hamburg, S.70-85.
- Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, 2003, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung: Berlin.
- Krugman P., 1998: *La mondialisation n'est pas coupable*, Paris: La découverte.
- Le Cacheux J., 2000 : „Les dangers de la concurrence fiscale et sociale en Europe,“, in *Questions européennes*, Conseil d'analyse économique, Paris: La documentation française.
- Lechevalier A., 1997 : „Les réformes de la protection sociale : d'un modèle à l'autre“, *Revue Française d'Economie*, volume XII, Frühling, S.98-130.
- , 2002 : „Quelle individualisation des droits à la retraite ?“, *Déviance et société*, vol. 26, Nr.2, S.195-205.
- , 2003 : „La dynamique du pacte social et fédéral en Allemagne“, *Sociétés contemporaines*, n°51, S.33-56.
- et Pelè Louis Paul, 2002 : „Mode d'indexation et inégalités intergénérationnelles dans les systèmes de retraite par répartition“, *Revue d'économie politique*, 112(3), Mai-Juni, S.437-460.

- Leibfried S. et Pierson Paul, 1998 : *Politiques sociales européennes. Entre intégration et fragmentation*, Paris: MiRE-l'Harmattan.
- Leibfried S., Obinger H. (Hrsg.), 2003 : *Federalism and Social Policy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lindlar L. und Scheremet W., 1998: „Germany's Slump. Explaining the Unemployment Crisis of the 1990s“, *DIW Diskussionspapiere* n°169, Juni.
- Logeay C., 2003 : « Arbeitsmarktsinstitutionen und Arbeitslosigkeit : Stand der wissenschaftlichen Diskussion », *DIW-Wochenbericht*, Nr.22, Mai, S.354-360.
- Math A., 2001 : *Réformes des retraites et concurrence. Une analyse des rôles et des stratégies des acteurs au niveau communautaire*, Paris: IRES, document de travail n°01.04.
- , 2002 : « Réformes des retraites et revenus des personnes âgées : un aperçu comparatif », Arbeitspapier zur Konferenz *L'évolution des modes de financement des retraites et des revenus des personnes âgées*, ENRSP-IRES, Paris, 17.-18. Oktober.
- Mathieu C., Sterdyniak H., 2003: *Reforming the Stability and Growth Pact: Breaking the Ice*, Working Paper Nr. 2003-2, Paris: Observatoire Français des Conjonctures Economiques, mai.
- Maruani M., 2003: „Les working poor, version française des travailleurs pauvres et/ou salarié(e)s pauvres“, *Droit social*, n°7/8, juillet-août.
- Mazier J., Oudinet J., Saglio S., 2002: „La flexibilité des prix relatifs et la mobilité du travail en Union Monétaire“, *Revue de l'OFCE*, N°83, S.325-388.
- Myles J., 2002 : „A New Social Contract for the Elderly ?“, in Esping-Andersen G. (Hrsg.) *Why we need a New Welfare State*, Oxford : Oxford University Press.
- Nauze-Fichet N., 2002: „Projections de population active en 2050: l'essoufflement des ressources en main d'œuvre“, *Economie et Statistique*, n°355-356, S.73-104.
- Neuman W. (Hrsg.), 2004: *Zukunft des Sozialstaats*, Verlag Leske+Budrich.
- Nickell S., Bell B., 1995: „The collapse in demand for the unskilled and unemployment across the OECD“, *Oxford Economic Review*, vol.11, S.40-62.
- OECD, 1996: *Perspectives économiques de l'OCDE*, n°59, Paris.
- Orszag P. R., Stiglitz J. E., 2001: „Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems“, in Holzmann R. and Stiglitz J. (eds), *New Ideas about Old Age Security*, Washington DC: The World Bank.
- Parent A. (2002), „Protection sociale, croissance et inégalités : vieux débats, nouvelles réponses“, in *Inégalités économiques*, Rapport du Conseil d'Analyse Economique, Paris: La documentation française, Annexe 2, S. 253-268.
- Pierson P., 2002 : „Welfare state restructuring in affluent democracies“, *Revue française de sociologie*, avril-juin, Nr. 43-2, S. 369-405.
- Piketty T., 1997: *L'économie des inégalités*, Paris: La découverte, coll. Repères.
- Polanyi K., 1983 (1943) : *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris: Gallimard-Nrf.
- Reuter S., 2002: *Frankreichs Wohlfahrtsstaatsregime im Wandel ? Erwerbsintegration von Französimen und familienpolitische Reformen der 90er Jahre*, Zentrum für Sozialpolitik, Zes-Arbeitspapier Nr. 13/2002, Bremen.
- Robine J.M., Cambois E., Romieu I., 1998: *Construction de différents scénarios de l'évolution de l'état de santé de la population française à l'horizon 2020*, Etude réalisée pour le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, mai.
- Rosenschon A., 2001: *Familienförderung in Deutschland – eine Bestandsaufnahme*, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapier Nr. 1071, August.
- Rothgang H., 2001: *Finanzwirtschaftliche und strukturelle Entwicklungen in der Pflegeversicherung bis 2040 und mögliche alternative Konzepte*, Zentrum für Sozialpolitik.
- Sandmo A., 1995: „Introduction : The Welfare Economics and the Welfare State“, *Scandinavian Journal of Economics*, 9 (4), S.469-476.
- Scarth W., 2003: „Population Aging, Productivity and Groth in Living Standards“, *SEDAP Working Paper* n°90, January.
- Scheremet W., 1999: „Arbeitskosten im internationalen Vergleich: Eine Auseinandersetzung mit

bestehenden Konzepten“, *DIW Wochen-Bericht*, n°38.

Schmähl, W., 1985 : *Versicherungsprinzip und soziale Sicherung*, J.C.B Mohr: Tübingen.

—————, 2001: „Generationenkonflikte und 'Alterslast' - Einige Anmerkungen zu °Einseitigkeiten und verengten Perspektiven in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion“, in Becker I. Ott N. and Rolf G.(eds.), *Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft*, Campus: Frankfurt/New York, S. 176-203.

————— 2002: „The ‘2001 Pension Reform’ in Germany – A paradigm Shift and its Effects“, Bremen: *Zes-Arbeitspapier* Nr.11.

—————, Himmelreicher R. K., Viebrok, H., 2003: *Private Altersvorsorge statt gesetzlicher Rente: Wer gewinnt, wer verliert?* Bremen: Zentrum fuer Sozialpolitik.

Schmid Günther, 2002 : *Wege in eine Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik*, Frankfurt/Main: Campus.

—————, Gazier B., 2002: *The Dynamics of Full Employment. Social Integration Trough Transitional Labour markets*, Cheltenham: Edward Elgar.

Schulte B., 2001 : „Europäi sche Integration und sozialer Schutz“, in T. Geisen et K. Kraus (éd.), *Sozialstaat in Europa*, Westdeutscher Verlag,S.285-303.

Sommer B., 2001: „Entwicklung der Bevölkerung bis 2050“, *Wirtschaft und Statistik*, n° 1, s.22-29.

Sterdynika H., Villa P., 1998: „Pour une réforme du financement de la Sécurité sociale“, *Revue de l'OFCE*, n°67, S.156-205.

Strassl W., 1988 : *Externe Effekte auf Versicherungsmärkten : eine theoeitische Begründung staatlicher Regulierung*, Tübingen: J. C.B. Mohr.

Taddéi D., 1999 : *Retraites choisies et progressives*, Conseil d'Analyse Economique, Paris: La documentation française.

—————, 2003 : *Nouvelles politiques conjoncturelles et dialogue macroéconomique en Europe et en France*, Rapport du Conseil Economique et Social, Paris, Les éditions des Journaux Officiels.

Than Dang Thai, Antolin Pablo, Oxley Howard, 2001: „Fiscal Implications of Ageing: Projections of Age-Related Spending“, *OECD, Economic Department Working Paper*, n°305, September.

Veil M., 2004: „Zukunft der Alterssicherung: Rentenpolitik und Rentenreformen in Deutschland und Frankreich“, in W. Neuman (Hrsg.) *Zukunft des Sozialstaats*, Verlag Leske+Budrich.