



SOZIALPOLITIK AUF DEM PRÜFSTAND

Heft 5

der Schriftenreihe des Landtags Rheinland-Pfalz

IMPRESSUM

Herausgeber: Der Präsident des Landtags Rheinland-Pfalz

Redaktion: Hans-Peter Hexemer

Referent für Öffentlichkeitsarbeit

Deutschhausplatz 12

55116 Mainz

Titelfoto: Klaus Benz

Copyright: Landtag Rheinland-Pfalz 1998

Der Landtag im Internet: <http://Landtag.Rheinland-Pfalz.de>

SOZIALPOLITIK AUF DEM PRÜFSTAND

Vortrags- und Diskussionsveranstaltung
aus Anlass der Tage der Forschung 1998
am Mittwoch, dem 28. Oktober 1998,
im Plenarsaal des Landtags Rheinland-Pfalz

INHALT

BEGRÜSSUNG

Landtagspräsident Christoph Grimm	5
-----------------------------------	---

SOZIALPOLITIK IN DEUTSCHLAND: THESEN ZUR HISTORISCHEN ENTWICKLUNG

Prof. Dr. Michael Stolleis	11
----------------------------	----

SOZIALPOLITISCHER REFORMBEDARF AUS WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTLICHER SICHT

Prof. Axel Börsch-Supan, Ph. D.	19
---------------------------------	----

ALTERSSICHERUNG IN DEUTSCHLAND: REFORMBEDARF UND POLITISCHE MACH- BARKEIT

Prof. Dr. Manfred G. Schmidt	23
------------------------------	----

DEUTSCHE SOZIALPOLITIK IN EINEM ZUSAMMENWACHSENDEN EUROPA

Ministerpräsident Kurt Beck	33
-----------------------------	----

AUS DER DISKUSSION

SCHLUSSWORT

Prof. Dr. Clemens Zintzen	63
---------------------------	----

BEGRÜSSUNG

LANDTAGSPRÄSIDENT CHRISTOPH GRIMM

Guten Abend, meine sehr verehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, sehr geehrte Herren Landtagspräsidenten a. D.! Ich freue mich, dass Sie heute Abend hier sind. Ich freue mich, dass wir heute Abend wieder einmal in bewährter Kooperation mit der Akademie der Wissenschaften und der Literatur und in diesem Fall auch mit der Landesbank Rheinland-Pfalz eine hochkarätige politische Veranstaltung im Plenarsaal des Landtags durchführen können.

Meine Damen und Herren, ich freue mich, Sie für die drei Veranstalter begrüßen zu können. Ich freue mich über das große Interesse von vielen Gästen aus der Politik, der Wissenschaft und der Wirtschaft. Ich freue mich vor allen Dingen auch über Ihre Anwesenheit, Herr Ministerpräsident Kurt Beck.

Mit großer Herzlichkeit begrüße ich die Repräsentanten der mitveranstaltenden Institutionen, Herrn Professor Dr. Clemens Zintzen – den Präsidenten der Akademie der Wissenschaften und der Literatur in Mainz – und Herrn Klaus Adam, den Vorsitzenden des Vorstandes der Landesbank Rheinland-Pfalz. Seien Sie herzlich willkommen!

Ich danke Ihnen sehr herzlich für das Zustandekommen dieser Veranstaltung, die anlässlich der Tage der Forschung 1998 von der Mainzer Akademie initiiert wurde. Diese Veranstaltung ist ein weiteres Beispiel für die außerordentlich fruchtbare Zusammenarbeit zwischen den politischen, wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Institutionen in unserem Land. Ich hoffe, dass das so bleibt.

Mit ebenso großer Herzlichkeit möchte ich die Diskutanten begrüßen und willkommen heißen. Herrn Ministerpräsidenten Kurt Beck hatte ich bereits begrüßt. Ich freue mich, dass Sie, Herr Professor Axel Börsch-Supan heute hier sind. Seien Sie herzlich

willkommen! Ich freue mich über die Anwesenheit von Herrn Professor Dr. Manfred Schmidt und von Ihnen, Herr Professor Dr. Michael Stolleis. Sie sind ausgewiesene Kenner der Materie, über die heute Abend diskutiert werden soll. Wir sind alle sehr gespannt.

Meine Damen und Herren, Sie, aber gleichermaßen auch mich wird es freuen – für manche ist das auch eine Premiere –, Herrn Dr. Uwe Rosenbaum kennen zu lernen. Herr Dr. Rosenbaum hat es übernommen, diese Veranstaltung – die Diskussion – zu moderieren. Er ist seit dem 1. Juni dieses Jahres Direktor des Funkhauses Mainz des Südwestrundfunks. Herr Dr. Rosenbaum, herzlichen Dank noch einmal für Ihre Bereitschaft, als – wie Sie sagen – Nichtfachmann den heutigen Abend zu moderieren!

Meine sehr verehrten Damen und Herren, der deutsche Sozialstaat – ein Markenzeichen seit Bismarck – ist ins Gerede gekommen. Die sozialen Sicherungssysteme werden überwiegend von den Arbeitnehmern finanziert. Der technische Wandel und der globale Wettbewerb vernichten Arbeitsplätze. Schließlich, und nicht zuletzt, werden die Menschen immer älter. Immer weniger müssen für immer mehr Menschen die sozialen Leistungen finanzieren. Dies bedroht die Basis des Wohlfahrtsstaates und macht daher weit reichende Veränderungen erforderlich. Aber welche? Das ist die spannende Frage, die in diesen Tagen heiß diskutiert wird.

Eine Untersuchung des Instituts für Demoskopie in Allensbach kommt zu dem Ergebnis, dass die Deutschen trotz der Debatten über die Finanzkrise des Sozialstaates eher mehr Leistungen vom Staat erwarten als weniger. Dabei ist das Wissen oder das Verständnis für die notwendigen Reformen durchaus vorhanden. 76 % aller repräsentativ Befragten vertraten die Auffassung, dass dieser Sozialstaat unbezahlbar geworden sei. Eine Mehrheit war darüber hinaus der Meinung, dass die Menschen heute mehr Eigenverantwortung zeigen müssten. Dennoch – trotz dieser Einsicht in die Gefährdungen und den Reformbedarf der sozialen

Sicherungssysteme – ist die praktische Bereitschaft zu persönlichen Einschränkungen nicht sonderlich ausgeprägt. Gefährdet ist also der Sozialstaat auch durch ein Übermaß an Ansprüchen, die ihn zum Opfer seines eigenen Erfolges werden lassen könnten.

Die Politik muss daher heute den Mut aufbringen, Rechte und Pflichten, Leistung und Gegenleistung, Geben und Nehmen neu auszubalancieren. Um dies zu leisten, ist es sicher hilfreich, die Idee des Sozialstaates oder auch die spezifische Architektur des deutschen Sozialstaates stärker als bisher in das öffentliche Bewusstsein zu bringen und öffentlich darüber zu diskutieren, wie die sozialstaatlichen Prinzipien der Solidarität und der Subsidiarität neu austariert werden können. Mit rein ökonomischen Erwägungen und Maßnahmen – das ist meine Überzeugung –, wie sie vielfach zu hören sind, wird man der politisch-gesellschaftlichen Dimension des Themas allerdings nicht gerecht; denn der Sozialstaat ist ein Staat, der nicht nur soziale Sicherheit, sondern auch soziale Gerechtigkeit, gesellschaftliche Integration und die Ermöglichung von personeller Entfaltung anstrebt. Von der ausbalancierten Annäherung an diese Ziele hängt also seine Legitimität weitgehend ab. Die finanzielle Krise des Sozialstaates ist deshalb auch eine Chance für die Politik. Die Politik ist gefordert, Handlungsfähigkeit zu beweisen und erneut Vertrauen zu gewinnen.

Ein Blick über die deutschen Grenzen hinaus zeigt, dass Veränderungen ohne Aufgabe des Prinzips – nämlich des Sozialstaates – keine Unmöglichkeit sind. Die Erneuerung des Sozialstaates bietet auch die Chance, die gesellschaftliche Integration in Deutschland zu befördern. Der Sozialstaat ist ein Motor der gesellschaftlichen Integration. Seine Reform sollte dazu beitragen, durch mehr soziale Sicherheit und Gerechtigkeit das Gemeinwohl und diese soziale Integration zu fördern.

Meine Damen und Herren, in diesem Sinne freue ich mich, dass gerade an diesem Ort der Politik, im Plenarsaal des rheinland-pfälzischen Landtags, diese spannende aktuelle gesellschaftspoliti-

sche Diskussion „Sozialpolitik auf dem Prüfstand“ stattfindet. Ich hoffe, dass diese Diskussion Ihnen und uns neue wichtige Erkenntnisse liefert und einen Beitrag dazu leistet, den politisch Verantwortlichen auch eine Wegweisung zu vermitteln oder eine Hilfe auf dem Weg sein kann, die richtigen politischen Entscheidungen zu treffen.

Ein herzliches Willkommen für Sie und einen ertragreichen Abend für uns alle!

ERÖFFNUNG DER PODIUMSRUNDE

DR. UWE ROSENBAUM

Vielen Dank, Herr Grimm. Ich begrüße Sie für dieses Podium. Ich danke Ihnen sehr herzlich, dass Sie mir die Vorstellung derer, die hier vorn am Podium sitzen, abgenommen haben. Wir haben ein ordentliches Programm vor uns. Wir wollen versuchen, gemeinsam durch dieses Programm so zügig hindurchzukommen, dass es Gelegenheit gibt, das Podium zu Ihnen hin zu öffnen. Ich will Ihnen kurz etwas sagen, wie ich mir vorstelle, dass wir es machen sollten und wie es auch vom Veranstalter vorgesehen ist. In der Reihenfolge des Programms würde ich die Diskutanten bitten, uns ihre Statements und ihre Darlegungen vorzutragen. Dann sollte es eine Runde mit Fragen und Diskussionen untereinander geben. Ich denke, dann wird sich genügend Stoff angesammelt haben, damit wir es öffnen können. Ich würde Sie bitten, wenn Sie dann Fragen an unsere Experten aus Wissenschaft und Politik haben, dass Sie sich bitte erkennbar melden, damit wir die Mikrofone schalten können.

Herr Professor Dr. Stolleis, ich möchte Sie bitten, uns zum Thema „Sozialpolitik in Deutschland: Thesen zur historischen Entwicklung“ zu sagen, was Sie vorbereitet haben.

SOZIALPOLITIK IN DEUTSCHLAND: ZEHN THESEN ZUR HISTORISCHEN ENTWICKLUNG

PROF. DR. MICHAEL STOLLEIS

1. Der Griff in das Reservoir der Geschichte ist beliebt, weil man stets das Passende findet und weil die historischen Beispiele eine Aura von „Evidenz“ um sich verbreiten. Freilich kann man aus der Geschichte unterschiedliche Lehren ziehen. Im streng normativen Sinn lehrt sie gar nichts, und die Menschen lernen auch, empirisch betrachtet, trotz vieler Beteuerungen, erschreckend wenig. Jede Generation erarbeitet sich ihr eigenes Geschichtsbild, jede stolpert aufs neue ins Dunkel der Zukunft, und die Zukunft sieht immer überraschend anders aus als die Vergangenheit. Immerhin kann man der Geschichte gewisse oftmals bestätigte Erfahrungssätze entnehmen. Diese haben zwar nicht den Rang von Axiomen, aber sie gewinnen doch auf dem Hintergrund vergleichbarer Umstände eine gewisse Verlässlichkeit.

2. Was die Geschichtlichkeit der Sozialpolitik und des Sozialrechts angeht, so gibt es eine sehr alte und bis in die Gegenwart reichende Linie, die der Fürsorge für die Armen und Kranken. Alle Gesellschaften lösen diese Frage auf ihre Weise, von der Familien- und Nachbarschaftshilfe über Gemeinde und Landschaft bis zum modernen Staat. Diese durchlaufende Tradition, bei der sich familiäres Eigeninteresse, karitative Zuwendung und repressive Züge in jeweils unterschiedlicher Weise mischen, reicht von der Antike über das Mittelalter, die Frühe Neuzeit und die Neuzeit bis zum heutigen Zustand der Sozialhilfe, der Kinder- und Jugendhilfe, des Behindertenrechts, des Krankenhaus- und Heimbereichs. Noch in diesen heutigen Formen zeigt sich die für die Frühe Neuzeit so charakteristische Dialektik von christlicher Fürsorge, obrigkeitlicher Nutzung und polizeilicher Repression der Armut. Insofern bewahrt unser gegenwärtiges Sozialsystem Züge älterer historischer

Schichten. Das moderne Gewand sollte über die historische Stabilität dieser Formen der „Fürsorge“ nicht täuschen.

Man kann sich aber auch dafür entscheiden, die historische Entwicklung des „eigentlichen“ Sozialrechts mit der „Sozialen Frage“ des 19. Jahrhunderts beginnen zu lassen. Wir sehen dort nicht nur die großen politischen und technischen Revolutionen jener Zeit (Spinnmaschine, mechanischer Webstuhl, Dampfmaschine), sondern auch die Migration in die Industriezentren, die Heimindustrie, Massenarmut und Auswanderung, Kinderarbeit, Tuberkulose, Elendsalkoholismus und Mietskasernen. Wir sehen finanziell und rechtlich unzureichende Hilfen, zersplitterte und schwache Kassen.

Setzt man die historische Zäsur an die Abbruchkante des Wirtschaftsliberalismus, also in die Jahre zwischen 1873 und 1881, dann hat dies den Vorteil der Klarheit und der inhaltlichen Verbindung mit der Industriellen Revolution. Diese Jahre sind in der Tat die Gründerzeit der Sozialversicherung (Kranken-, Unfall- sowie Invaliditäts- und Rentenversicherung). Die äußerst komplexen Entstehungsvorgänge, auf denen unser heutiger Sozialstaat ruht, sind in den letzten Jahren intensiver erforscht worden. Vor allem ist durch die Energie von Florian Tennstedt (Kassel) das große Vorhaben der Mainzer Akademie, eine umfassende Quellensammlung zur Geschichte der Deutschen Sozialpolitik von 1867 bis 1914 vorangebracht worden. Hieraus wird ein vertieftes und genaueres Verständnis der Akteure entstehen, die mit und gegen Bismarck um das Pionierwerk der Sozialversicherung gerungen haben.

3. Die ab 1881 entstehende Sozialversicherung Bismarcks, die mit Recht so heißt, beruht auf einem scheinbaren Paradox. Deutschland war auf diesem Feld „progressiv“, weil es „konservativ“ war und der Wohlfahrtsstaat des 18. Jahrhunderts in der Realität und in den Köpfen des ausgehenden 19. Jahrhunderts noch präsent war. Der ökonomische und politische Liberalismus war in Deutschland notorisch schwach. Hieraus erklärt sich die für

Deutschland so typische Staatsorientierung, die tief verwurzelte Erwartung, soziale Probleme seien wesentlich vom „Staat“ zu lösen. Die Rückkehr zu staatlicher Intervention, zum Zwangsprinzip und zur kollektiven Solidarität war, obwohl dahinter der „Wohlfahrtsstaat“ des 18. Jahrhunderts durchschimmerte, ein Schritt in Neu-land.

4. Dieses in den Jahren 1883 bis 1889 errichtete System ist seither in jeder Hinsicht gewachsen: Es erfasste in einem Expansionsprozess von rund 100 Jahren immer mehr Menschen (Fabrikarbeiter, Landarbeiter, Angestellte, Matrosen und Bergarbeiter, Landwirte und kleine Selbständige, Künstler, Studenten usw.), es steigerte die ärztliche Versorgung und damit auch die Lebenserwartung, es bezog neue Risiken mit ein (Arbeitslosigkeit, Pflegefall), es leistete immer mehr, es kostete freilich auch mehr und es wuchs aus kleinsten Anfängen seine Bürokratie. Inzwischen ist es ein schwer beweglicher Koloss geworden. Fast alle Bürger sind involviert, fast alle tragen zur Finanzierung bei, und fast alle erhalten Leistungen.

5. Dieser Wachstumsprozess hat sich durch zwei katastrophale Kriege und zwei Geldentwertungen nur dämpfen, aber nicht wirklich bremsen oder gar umkehren lassen. Und so könnte man nach der von den großen Volksparteien seit Jahrzehnten gesungenen Melodie fortfahren: Wir passen das bewährte System von Zeit zu Zeit an, lassen aber das Prinzip unberührt. Das Prinzip heißt Zwangsversicherung für bestimmte Risiken mit möglichst vielen Beitragszahlern, Trennung der Finanzmasse vom Staatshaushalt, Selbstverwaltung (aber dennoch staatliche Steuerung) sowie staatliche Ausfallgarantie durch ständigen Staatszuschuss, insbesondere wegen der „versicherungsfremden Leistungen“.

6. Es ist jedoch die große Frage, ob dieses Grundprinzip wirklich dauerhaft trägt, wenn sich die Industriegesellschaft des 19. und 20. Jahrhunderts in eine noch unbekannte, aber in Umrissen schon er-

kennbare neue Form verwandelt. Seit 1975 hat die Gesetzgebung versucht, die Expansion zu bremsen und den Kollaps der Versicherungssysteme zu verhindern. Eine „Reform“ folgt der anderen, ohne dass eine relative Ruhelage eintritt. Dies wird sich so fortsetzen; denn die Randbedingungen ändern sich rasch. Wir sehen die demographischen Gefahren auf uns zukommen. Wir wissen, dass es auf dieser Ebene der Leistungen so nicht weitergehen kann. Wir wissen zugleich, dass wir soziale Leistungen zur Erhaltung der politischen Stabilität brauchen. Aber uns plagt auch die Ahnung, dass hier vielleicht ein moribundes System zu lange am Leben erhalten wird. Gerade Saurier sterben langsam.

7. Wenn die historische Prämisse richtig ist, dass soziale Sicherungssysteme sich bisher stets in Abhängigkeit von der jeweiligen Produktionsweise, von der Fruchtbarkeit und Dichte der Bevölkerung und von ihren kulturellen Ansprüchen entwickelt haben, dann dürfte das auch künftig so sein. Aber die Bedingungen der künftigen Gesellschaft sind uns unbekannt. Wir können nicht mehr tun, als die uns heute wesentlich erscheinenden Faktoren vorsichtig in die Zukunft zu verlängern. Deshalb ist auch die künftige Form der sozialen Sicherung nicht prognostizierbar. Mit dieser Unsicherheit müssen wir leben, und unsicher ist auch die Zukunft der Institution Sozialversicherung. Es gibt keinen Erfahrungssatz, dass Einrichtungen, die hundert Jahre funktioniert haben, dies auch künftig tun werden.

Unsere Lebens- und Arbeitswelt hat sich in den vergangenen 100 Jahren entscheidend verändert. Das Leitbild des männlichen Ernährers, der jahrzehntelang in eine Fabrik geht und dort Rentenanwartschaften erwirbt, die auch Frau und Kinder tragen sollen, gilt nicht mehr. Die „geschlossenen“ Rentenbiographien werden seltener – Frauen hatten sie ohnehin nie. Einkommens- und Arbeitslosigkeit sind in den westlichen Industriestaaten keine vorübergehenden Erscheinungen mehr, sondern hartnäckige, „strukturelle“ Dauerprobleme. Viele Menschen haben unfreiwillig kein

Arbeitsverhältnis; die anderen wollen keines; dritte wollen es nur in bestimmten biographischen Phasen. In der extrem arbeitsteiligen, mobilen Gesellschaft verliert das dauerhafte Arbeitsverhältnis – der Eckstein der Sozialversicherung – seine Konturen. Die Legitimation der Versicherungssysteme wird brüchig. Daraus folgt erstens: Die Ankoppelung der sozialen Sicherung an das Arbeitsverhältnis wird sich auf die Dauer nicht halten lassen.

Daraus folgt zweitens, dass die soziale Sicherung sich von der Beitrags- auf die Steuerseite wenden müssen. Das wird eine politisch verantwortete, einheitliche staatliche Steuer- und Sozialverwaltung nach sich ziehen. Aus Rentenanwartschaften mit eigentumsähnlicher Rechtsqualität werden – zweifellos fragilere – politische Erwartungen. Die Sozialversicherungshaushalte werden damit tendenziell Unterabteilungen des Staatsetats. Zieht man den weitgehend zur Ideologie gewordenen Schleier von „Selbstverwaltung“ und „Sozialwahlen“ beiseite, dann sieht man, dass dies auch heute schon weitgehend der Fall ist. Das gesamte System der sozialen Sicherung ist staatlich gesteuert. Die politische Vorsicht, mit der es behandelt wird, kommt nicht aus seinen verfassungsrechtlichen Sicherungen, sondern aus der existenziellen Verklammerung mit den Interessen der gesamten Wählerschaft.

8. Entwickelt sich das System, weil es auf der Beitragsseite nicht mehr stabilisiert werden kann, aus einer Angelegenheit der Arbeitnehmer zu einer Angelegenheit der Gesellschaft und ihres Steueraufkommens, dann entstehen neue Probleme. Die bisher als Relation zwischen Beiträgen und Leistungen reflektierte Frage der „Gerechtigkeit“ des Systems wird sich auch bei einer Steuerfinanzierung nicht eliminieren lassen. Arbeitsleistung muss im Vergleich zu freiwilliger Nichtarbeit belohnt werden. Ohne Differenzierung geht es nicht; das gebietet nicht nur die Gerechtigkeit, sondern viel wirksamer die politische Klugheit. Eine Grundsicherung aus Steuermitteln, die mit steigender Wohlhabenheit der Empfänger gegen Null gehen müsste, würde das heutige Sozial-

hilfesystem weitgehend konsumieren, jedenfalls im Normalfall und für Inländer. Darüberhinaus müsste dieses System Arbeitsleistung durch abgestufte Leistungsrenten honorieren. Deren Höhe wird von der demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung gesteuert werden. Letzteres bedeutet, dass die jeweils alte Generation nur soviel an Leistungen erwarten kann, wie sie selbst durch Kinderaufzucht und Innovationen die Bedingungen für Prosperität und damit für steuerliche Erträge geschaffen hat. Ist dies versäumt worden, darf man sich nicht wundern, wenn eine überlastete jüngere Generation sich mit Schwarzarbeit und Steuerflucht zu helfen sucht. Deshalb wird bei alternden Gesellschaften die Bedeutung privater Zusatzsicherungen unvermeidlich wachsen.

Im Ergebnis legt die Prognose nahe, dass es in den nächsten Jahrzehnten zu einem radikalen Umbau des heutigen Sozialversicherungssystems kommen wird. Das wird übrigens auch die immer noch separate Beamtenversorgung erfassen, deren Legitimation als privilegiertes Sondersystem im Schwinden begriffen ist.

9. Dass die Szenarien der Zukunft der sozialen Sicherung heute meist in milderes Licht getaucht werden, hat seine Gründe. Der auf Zeit gewählte Politiker hat geringe Handlungsspielräume. Was er sagt oder schreibt, ist eingebunden in das (legitime) Kalkül des Machterhalts und begrenzt durch zahlreiche Rücksichtnahmen. Nur ausnahmsweise, wenn die Verantwortung klar beim politischen Gegner liegt, wird er düstere Farben wählen. Den ökonomisch mit dem heutigen sozialen System verbundenen Funktionären, Ärzten, Krankenhäusern, Reha-Einrichtungen, Altenheimen etc. geht es nicht anders; auch sie werden zur Erhaltung des status quo neigen. Die Versicherten scheinen bei diesen Großprojekten relativ stumm, sie äußern sich indirekt. Ihre Interessen richten sich auf das eigene Leben, auf Belastbarkeitsgrenzen, auf die Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen. Im Hintergrund gibt es eine dumpfe Befürchtung, das ganze System könne irgendwann kollabieren, und zwar auch bei der jüngeren Generation.

10. Der Historiker hat mit diesen Bemerkungen längst seine Kompetenz überschritten; denn die Spekulation über die Zukunft gehört nicht zu seinen Aufgaben. Er ist insoweit genauso blind oder halbbblind wie jedermann. Aber er kann sagen: Jede Gesellschaftsformation schafft sich die ihr gemäße soziale Sicherung. Bisher war die soziale Sicherung abhängig von Produktivität, Bevölkerungsdichte und kulturell gesteuerten Erwartungen, und es gibt Anhaltspunkte, dass dies so bleiben wird. Da sich die genannten Faktoren mit ziemlicher Sicherheit gründlich ändern werden, kann sich die soziale Sicherung dem nicht entziehen. Die beteiligten Wissenschaftszweige (Demographie, Soziologie, Finanzwissenschaft, Rechtswissenschaft) haben allen Grund, die Entwicklung mit größter Aufmerksamkeit zu beobachten. Als Bürger sollten wir uns alle aber mit Mißtrauen gegenüber denjenigen wappnen, die Sedativa verabreichen und uns versichern, es könne „im Prinzip alles so bleiben wie bisher“.

SOZIALPOLITISCHER REFORM- BEDARF AUS WIRTSCHAFTS- WISSENSCHAFTLICHER SICHT

PROF. AXEL BÖRSCH-SUPAN, PH. D.

Lassen Sie mich meine kurzen Vorbemerkungen in fünf Thesen zusammenfassen:

1. Rentenpolitik ist komplex – das ist schon richtig. Aber die Grundlinien sind transparent und es ist unsere Aufgabe, diese Grundlinien auch transparent darzustellen. Ich sage das, weil ich in letzter Zeit öfter erlebt habe, dass die Komplexität der Rentenpolitik als Ausrede dazu benutzt wurde, Politikmaßnahmen hinauszuschieben bzw. sich vor klaren Entscheidungen, die aus den transparenten Grundlinien folgen, zu drücken.

2. Das Umlageverfahren muss mit einer Verdoppelung der heutigen Lasten fertig werden. Derzeit finanzieren 100 Arbeitnehmer etwa 57 Rentner, in 30 Jahren werden dies 102 Rentner sein. Man kann sich diese Zahl nicht oft genug vor Augen führen: Jeder Arbeitnehmer muss nicht nur seine unmittelbare Familie, sondern auch noch einen Rentner mit seiner Arbeitsleistung finanzieren. Diese Verdoppelung der Rentenlast ist das, was ich eben mit den einfachen Grundlinien gemeint habe. Diese Verdoppelung der Last ist zudem keine unsichere Prognose, sondern beruht auf der längst existierenden Demographie: Die Rentner im Jahre 2030 sind die heute 30- bis 40-jährigen, und die Erwerbstätigen, die diese Rentner finanzieren müssen, sind deren Kinder, die im Wesentlichen alle längst geboren sind. Zu glauben, man könnte das derzeitige Rentenniveau retten (so wie es die jüngsten Koalitionsvereinbarungen zumindest suggerieren), ohne die Beiträge massiv zu erhöhen (über eine Beitragserhöhung, die Einführung einer Ökosteuer oder eine weitere Erhöhung der Mehrwertsteuer) ist naiv – dies zu propagieren unverantwortlich.

3. Natürlich gibt es eine Reihe von Möglichkeiten, das Umlageverfahren zu modifizieren. Alle diese Modifikationen bedeuten jedoch eine Belastung der dann alten Generation (der heute 30- bis 40-jährigen) bzw. ihrer Kinder, bzw. beider Generationen. Dies hat zwei wichtige Konsequenzen. Zum einen nimmt die Attraktivität der gesetzlichen Rentenversicherung damit weiter ab, der Druck auf die Dämme der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung wird noch stärker. Ich halte es für wichtig, sich klar zu machen, dass diese Dämme auf Dauer nicht gehalten werden können, in einer freiheitlichen Demokratie sind die legalen und semi-legalen Beschäftigungsformen außerhalb der Sozialversicherungspflicht bis hin zur Schwarzarbeit nicht permanent unter Kontrolle zu halten, es sei denn, es besteht ein genuines Interesse an der Sozialversicherung. Zum Zweiten gehen wir sehenden Auges dann in einen Verteilungskampf zwischen Jung und Alt hinein, der – trocken formuliert – unerfreulich sein wird. Anklänge sind in beiden Generationen ja bereits jetzt zu hören.

4. Eine Entzerrung der Belastung in den dreißiger Jahren des kommenden Jahrhunderts ist nötig. Wie kann man das bewerkstelligen? Es hilft, sich daran zu erinnern, wie ein Haushalt bzw. ein Unternehmen handelt, wenn eine absehbare Belastung auf ihn zukommt: Der Haushalt wird sparen, das Unternehmen Gewinne in Rückstellungen zurückhalten. Als Ökonom kann ich nur betonen, wie zentral dieser Mechanismus ist – eigentlich eine Binsenweisheit, die aber nicht nur für Haushalte und Unternehmen, sondern auch für die Sozialversicherung gilt. Die jetzige Generation der jungen Erwerbstätigen (damit meine ich Erwerbstätige unter 50 Jahren) muss einen größeren Teil des Renteneinkommens selbst aufbringen und kann nicht mehr, wie es noch in der letzten Generation üblich war, praktisch alles auf die Kinder abwälzen. Der Generationenvertrag ist ein wichtiges Element in unserem Gemeinwesen, man darf ihn aber nicht dadurch gefährden, dass er Lasten der jungen Generation aufbürdet, die grosso modo doppelt so hoch sind wie die heutigen Lasten.

5. Die stärkere Rolle der Eigenvorsorge kann man nicht einfach dem Markt überlassen. Ich sehe mit einigem Erschrecken, wie sich auf diesem Markt die Banken- und Pensionsfonds tummeln, im Wesentlichen unreguliert und ohne die Sicherheitsventile, die wir brauchen, wenn ein signifikanter Teil des Alterseinkommens in Eigenvorsorge erbracht wird. Man kann umgekehrt die eigenen Vorsorgemittel auch nicht dem Staat überlassen (in diesem Punkt bin ich dezidiert anderer Meinung als Herr Ministerpräsident Beck). Lassen Sie mich beim Staat anfangen: Der Staat ist ein schlechter Verwalter von Vermögensbeständen, weil er traditionell niedrige Renditen erwirtschaftet hat – und das geht auch gar nicht anders, da der Staat Aufgaben in der Gesellschaft übernehmen muss, die die Privatwirtschaft mit ihrem Auge auf die dickeren Renditen ja gerade nicht übernehmen will oder kann. Zudem wäre es unklug, nicht die Infrastruktur und die Diversifikationsmöglichkeiten privater Vermögensanlageformen auszunutzen. Die reine Marktlösung ist jedoch auch potenziell fatal, da die nötigen Rahmenbedingungen fehlen: Es fehlen Gesetze über Einlage-sicherung, Mindestabsicherung, und das Problem gerechter Leib-renten aus dem Vermögen hat viel zu wenig Beachtung bis jetzt gefunden. Wenige Kunden von Pensionsfonds und Lebensver-sicherungen haben verstanden, dass sie mit ihrem ersparten Ver-mögen in Schwierigkeiten geraten, wenn sie überdurchschnittlich lange davon zehren müssen. Hier muss der Staat nicht nur den ordnungspolitischen Rahmen schaffen, sondern durch eine ent-sprechende Bündelung für funktionsfähige Versicherungsmärkte sorgen. Details sollten wir der Diskussion überlassen, ich stelle nur mit Bedauern fest, wie undurchdacht sowohl die derzeitige Politik des „wir werden es schon schaffen mit dem jetzigen System“ als auch Vorschläge für eine komplette Marktlösung sind. Es wäre schön, wenn wir in der heutigen Diskussion einige dieser Lücken füllen könnten.

ALTERSSICHERUNG IN DEUTSCHLAND: REFORMBEDARF UND POLITISCHE MACHBARKEIT NEUN THESEN

PROF. DR. MANFRED G. SCHMIDT

1. These: Die Alterssicherung in Deutschland ist ein Problem-erzeuger und ein Problemlöser; beides sollte bei der Debatte um ihre Reform berücksichtigt werden.

Wer den Reformbedarf und die Reformmöglichkeiten der Alterssicherung in Deutschland erörtert, sollte bedenken, dass die Sozialpolitik für das Alter nicht nur Probleme erzeugt, sondern auch Probleme löst. Dass die Alterssicherung beispielsweise für beträchtliche Stabilisierung gesorgt hat, zeigt der historische und der internationale Vergleich. So hat die Alterssicherungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland ihre Hauptaufgabe des Schutzes gegen altersbedingte Not und Wechselfälle des Lebens besser und für größere Kreise als je zuvor erfüllt und sich dabei auch international hohe Reputation erworben. Mit dem Auf- und Ausbau einer leistungsfähigen Alterssicherung nahm die Sozialpolitik vor allem der Arbeiterschaft und einem Großteil der Angestellten die – bis weit in die 50er-Jahre verbreitete – panische Angst vor dem Älterwerden. Die Stabilisierung der Lebenslage der meisten älteren Bürger kommt auch der Gesellschaft, der Wirtschaft und der Politik zugute: Die Alterssicherung hat bislang in den Augen ihrer Nutznießer die Legitimität der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Institutionen gestärkt. Diese Institutionen sind dadurch stabiler, ja: krisenfester geworden. Ferner entlastet die Alterssicherung die private Wirtschaft weitgehend von kostspieligem Streit um Sozialeinkommen. Überdies kann man der Alterssicherung hiezulande einen gesamtwirtschaftlichen Wert nicht absprechen: mit ihren hohen finanziellen Belastungen der Beitragszahler regt sie mittelbar die Einführung arbeitseinsparenden tech-

nischen Fortschritts an und trägt insoweit zur Modernisierung und Produktivitätssteigerung der Wirtschaft bei.

2. These: Deutschlands Alterssicherung sieht sich mit besonders vielen schwierigen Herausforderungen konfrontiert.

Allerdings steht Deutschlands Alterssicherung derzeit und zukünftig vor – im Vergleich mit den meisten anderen Industriestaaten – überdurchschnittlich vielen und überdurchschnittlich großen Herausforderungen. Sie ist sehr teuer, ihre Finanzierung hat vielfach Akzeptanzgrenzen erreicht oder überschritten, sie trägt an den Sonderlasten der deutschen Einheit schwer, sie kann durch ihre Produktivitätswirkungen als Beschäftigungsbremse wirken, und sie ist dem demographischen Wandel stärker ausgesetzt als die Alterssicherung der meisten anderen Industriestaaten. Dafür mitverantwortlich sind vor allem die beachtliche Höhe der Renten, ferner der überdurchschnittlich hohe Anteil der mindestens 65-jährigen an der Bevölkerung, die weit unterdurchschnittliche Geburtenrate, die niedrige durchschnittliche Altersgrenze zur Frühverrentung und die hohe Lebenserwartung. Zu den Problemen der Alterssicherung zählt aber auch ihre widersprüchliche Beziehung zu abgabensenkenden Steuerreformen. Die mit der Rentenreform 1992 eingeführte Rentenformel führt im Falle von spürbaren Steuerentlastungen widersinnigerweise zu Rentensteigerungen und erfordert – wenn alles Übrige gleich bleibt – Erhöhungen des Beitragssatzes und des Bundeszuschusses an die gesetzliche Rentenversicherung.

3. These: Die Reformfähigkeit der Alterssicherungssysteme ist strittig, doch gibt es ermutigende Hinweise auf beachtliche langfristige Reformkapazitäten.

Ob die Alterssicherungssysteme befähigt sind, ihre Herausforderungen zu meistern, ist umstritten. Dem Hauptstrom der Debatte zufolge haben die Alterssicherungssysteme eine schlechte Presse.

Allerdings unterschätzen viele Kritiker die Anpassungsfähigkeit der Alterssicherungssysteme in der Bundesrepublik Deutschland seit Mitte der 70er-Jahre. Durch eine Fülle schrittweiser Reformen mit langanhaltenden Wirkungen ist der potenzielle Beitragssatz der gesetzlichen Rentenversicherung sehr beträchtlich vermindert worden. Ohne die fiskalische Konsolidierung und die 1989 und 1997 verabschiedeten Rentenreformen 1992 und 1999 läge der Beitragssatz etwa ein Drittel über dem derzeitigen Niveau von 20,3 %. Noch höhere Werte ermittelt, wer auch die – verhaltens- – Konsolidierungspolitik der sozialliberalen Koalition zwischen 1976 und 1982 berücksichtigt.

4. These: Einer einflussreichen Sichtweise zufolge sind Struktur-reformen der Alterssicherung unabdingbar.

Einer verbreiteten Sichtweise zufolge sind allerdings Reformen der Alterssicherung in Deutschland erforderlich, die weit über die finanzielle Konsolidierung seit 1976 und insbesondere von 1982 bis 1984, die Rentenreformen 1992 und 1999 und den „Pfad“ der bisherigen Sozialpolitik fürs Alter hinausreichen. Hierzu werden die unterschiedlichsten Vorschläge unterbreitet. Sie reichen vom Umbau der Alterssicherung zu einem steuerfinanzierten System, über kapitalgedeckte Sicherungssysteme und den Rückbau der Alterssicherung auf ein Mindestversorgungsniveau bis zur Forderung nach weiterem Ausbau der Alterssicherung (siehe die Übersicht im Anhang).

5. These: Die Prüfung der Reformvorschläge sollten die Schwächen und die Stärken der Alterssicherung bedenken und die Gesamtheit ihrer finanziellen, wirtschaftlichen, sozialen und politischen Funktionen im Auge behalten.

Bei der Prüfung der Reformvorschläge empfiehlt es sich, nicht nur die Schwächen der Alterssicherung zu berücksichtigen, sondern auch das, was behaltenswert ist. Ferner sind nicht nur ihre finanziellen und ökonomischen Aspekte zu berücksichtigen, sondern

auch ihre sozialen und politischen Dimensionen. Eine wirksame Reform der Alterssicherung setzt beispielsweise voraus, dass diese Reform politisch überhaupt machbar ist. Eine weitere Voraussetzung ist, dass Parteien mit Reformen – wenn nicht Wahlen gewinnen – so doch Wahlen nicht verlieren wollen. Folgende Fragen bieten sich deshalb zur Durchleuchtung der Reformen der Alterssicherung an: a) In welchem Ausmaß tragen sie dazu bei, Probleme der Alterssicherung zu lösen? b) Bewahren sie die sozialen und politischen Stabilisierungsfunktionen der Alterssicherung oder zerstören sie diese? c) Sind die Umstellungskosten der Reformempfehlung erträglich oder unerträglich? d) Sind die Reformen in der Bundesrepublik Deutschland überhaupt politisch machbar? e) Können Regierungs- oder Oppositionsparteien mit den Reformen Wahlen gewinnen, oder müssen sie schwere reformbedingte Wählerstimmenverluste einkalkulieren?

6.These: Gegen weit reichende Umbau- und Rückbauvorhaben in der Alterssicherung sprechen die hohen Umstellungskosten, die politische Machbarkeit und die Befürchtung der großen Parteien, hiermit entscheidende Wählerstimmen zu verlieren.

Die Prüfung der wichtigsten Reformvorschläge zur Alterssicherung in Deutschland gemäß der Übersicht im Anhang zu den vorliegenden Thesen ergibt, dass eine Reihe bedenkenswerter Reformvorschläge (vor allem die ersten drei Varianten der Übersicht im Anhang) die Beitragszahler langfristig finanziell entlasten könnten. Allerdings geschähe dies voraussichtlich um den Preis von Kostenabwälzungen auf die Sozialhilfe und um den weiteren Preis neuer Unsicherheit. Ferner erfordern diese Reformen während einer langen Übergangsperiode sehr hohe Umstellungskosten, weil viele Jahre lang zugleich das alte und das neue Alterssicherungssystem finanziert werden müsste. Die Kosten hierfür konzentrieren sich bei einer Generation, und zwar ausgerechnet bei der Generation, die, mitten im Erwerbsleben stehend, hiergegen besonders große Markt-, Verbands- und Wählerstimmen-

macht in die Waagschale werfen könnte. Die politische Machbarkeit ist von den Reformarchitekten offensichtlich nicht ausreichend bedacht worden. Es mangelt den meisten jener Reformen, die auf langfristige substanzielle finanziell-wirtschaftliche Entlastung zielen, aber auch an parteipolitischer Machbarkeit. Für diese Reformen sind derzeit keine Mehrheiten in Sicht, weder bei einer SPD-geführten noch bei einer CDU/CSU-geleiteten Regierung. Bei den meisten dieser Reformen gingen Sozialstaatsparteien, wie die Unionsparteien und die SPD, ein hohes Risiko ein, mit beherzten Kursänderungen in der Alterssicherungspolitik massenhaft Wähler zu verlieren, vor allem wenn eine sozialstaatliche Oppositionspartei gegen diese Kursänderungen mobilisiert. Wie man das macht, ist in der 13. Wahlperiode des Deutschen Bundestages von den Unionsparteien und der SPD vorexerziert worden.

7. These: Für regierende Sozialstaatsparteien liegt eine große Versuchung im weiteren Ausbau der Alterssicherung oder zumindest in ihrer Zementierung.

Die Prüfung der Reformvorschläge zur Alterssicherung in Deutschland zeigt ferner, dass für politische Parteien, vor allem für Sozialstaatsparteien, die vierte Variante der Alterssicherungsreform trotz widriger finanzieller Umstände verlockend sein kann: der weitere Ausbau der Alterssicherung oder zumindest die Zementierung des sozialrechtlichen Status quo. Beide würden allerdings die lösungsbedürftigen Aufgaben unerledigt lassen und schwelende Probleme der Alterssicherung vergrößern, vor allem aufgrund weiter zunehmender Belastung der Beitragszahler, beschleunigter Vernachlässigung zukunftsorientierter Politik und mangelnder Akzeptanz vor allem seitens der Beitrags- und Steuerzahler.

8. These: Es gibt aber auch den Ausweg der Reform der vielen kleinen Schritte.

Wahlpolitisch grundsätzlich akzeptabel ist für die Parteien allerdings auch die Reform der vielen kleinen Schritte, die an letzter Stelle der Übersicht im Anhang erwähnte Reformvariante. Sie hat den Vorteil geringer Umstellungskosten. Für die schrittweisen Reformen spricht sodann die politische Machbarkeit. Denn sie passen am ehesten durch das Räderwerk der politischen Institutionen in der Bundesrepublik, in dem man für große Gesetzgebungsvorhaben letztlich zwei große Koalitionen benötigt, nämlich die Zustimmung von Bundestags- und Bundesratsmehrheit und die Kooperation von Regierungsparteien und der größten Oppositionspartei – jedenfalls im Falle unterschiedlicher Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat sowie bei Verfassungsänderungen. Verfassungsänderungen aber stehen bei Fragen, welche die Finanzverfassung des Staates tangieren, und das würde eine große Sozialpolitikreform unweigerlich tun müssen, alsbald an. Da reichen Mehrheiten wie die von CDU, CSU und FDP in der 13. Wahlperiode und von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in der 14. Legislaturperiode nicht aus. Kooperative Strategien sind zur Überwindung solcher hohen Konsensschwellen angesagt. Doch kooperativen Strategien des Parteienwettbewerbs und der Bundes-Länder-Politik sind anspruchsvolle Voraussetzungen eigen: zu ihnen gehören ein beträchtliches Maß an übereinstimmender Problemdiagnose, Bereitschaft zu gemeinsam getragener Therapie, zeitweiliger Verzicht auf Ausbeutung von Schwächen des Gegners und Befähigung zur Politik des langen Atems. Doch von diesen Gemeinsamkeiten sind Deutschlands Regierungs- und Oppositionsparteien vor allem seit Mitte der 90er-Jahre weit entfernt.

9. These: Zwischen Reformierungsbedarf und Reformfähigkeit besteht eine beträchtliche Spannung.

Die Überprüfung der Reformvorhaben unter Berücksichtigung ihrer politischen Machbarkeit und ihres potenziellen wahlpolitischen Ertrages deckt beträchtliche Spannungen auf – Spannungen zwischen dem, was finanziell und wirtschaftlich an Reformen der

Alterssicherung empfohlen wird, und dem, was politisch machbar und für Regierungs- und Oppositionsparteien ertragreich ist. Gänzlich neu ist diese Lage nicht. Sie kennzeichnete schon die Sozialpolitik der Ära Adenauer, in der die Alterssicherung der Bundesrepublik Deutschland entscheidend geformt wurde. „Wir wollen doch Wahlen gewinnen“¹⁾, pflegte Konrad Adenauer zu sagen, wenn er, zwischen Wiederwahlchancen und Forderungen von Interessengruppen abwägend, sich regelmäßig für Wiederwahl und Interessengruppen entschied.

1) Schwarz, Hans-Peter, 1981: Die Ära Adenauer. Gründerjahre der Republik 1949-1957. Stuttgart, S. 157.

ÜBERSICHT:
DIE WICHTIGSTEN VORSCHLÄGE ZUR REFORM
DER ALTERSSICHERUNGSPOLITIK
IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

REFORM- VORHABEN	DIAGNOSE DER REFORMER	BEITRAG ZUR LÖSUNG VON PROBLEMEN DER ALTERS- SICHERUNG UND ZUR WAHRUNG IHRER STABILISIERUNGS- LEISTUNGEN	SIND DIE UMSTELLUNGS- KOSTEN ERTRÄGLICH?	IST DIE REFORM IN DEUTSCHLAND POLITISCH MACHBAR?	WAHRSCHEIN- LICHER „WAHL- POLITISCHER ERTRAG“ DER REFORM FÜR REGIERUNG UND/ODER OPPOSITION
1. Rückbau der Alters- sicherung auf das Niveau einer Mindestsicherung	Die Demokratie neigt zur Über-investition in die Alterssicherung. Diese ist zu teuer, ineffizient und bietet auch Nicht-bedürftigen (zu viel) Schutz	Löst Finanzierungsproblem der Alterssicherung; Preis Externalisierung zu Lasten der Sozialhilfe, geringere Stabilisierungsleistungen	Hohe politische Umstellungskosten (während der langen Übergangsperiode Doppelfinanzierung des alten und des neuen Systems); verfassungspolitische Klagen wahrscheinlich	Keine Mehrheit in Sicht; machbar wahrscheinlich nur im Falle der Mehrheit einer liberalen oder einer konservativ-säkularen Regierung	Wahlpolitisch vor allem für Sozialstaatsparteien riskant, für liberale Regierungs- und Oppositionsparteien attraktiv
2. Systemwechsel zugunsten steuerfinanzierter Grundsicherung	Der etablierten Alterssicherung mangelt der Schutz vor Armut (wegen fehlender Grundrente); sie ist längerfristig nicht mehr finanzierbar; ihr Leitbild (Normalarbeitsverhältnis) veraltet	Könnte finanzielle Folgen der Alterung vermindern; allgemeine Legitimität der Grundsicherung jedoch fraglich; umfassender politischer Protest der Verlierer und der Finanzierer der Umstellung wahrscheinlich	Vernachlässigt die hohen Umstellungskosten (Finanzierung des alten und des neuen Systems der Alterssicherung) und Nebenfolgen des Systemwechsels (z. B. den fehlenden Leistungsanreiz)	Prinzipiell möglich, doch wenig wahrscheinlich: die erforderlichen Mehrheiten in den großen Parteien, im Parlament und unter den Sozialpartnern fehlen	Wahlpolitisch v. a. wegen sehr hoher Umstellungskosten riskant, besonders für Parteien mit starker Sozialstaatstradition

REFORM-VORHABEN	DIAGNOSE DER REFORMER	BEITRAG ZUR LÖSUNG VON PROBLEMEN DER ALTERS-SICHERUNG UND ZUR WAHRUNG IHRER STABILISIERUNGS-LEISTUNGEN	SIND DIE UMSTELLUNGS-KOSTEN ERTRÄGLICH?	IST DIE REFORM IN DEUTSCHLAND POLITISCH MACHBAR?	WAHRSCHEINLICHER „WAHL-POLITISCHER ERTRAG“ DER REFORM FÜR REGIERUNG UND/ODER OPPOSITION
3. Umstellung der Finanzierung auf Kapitaldeckung	Fragile, die Beitragszahler und die zukünftigen Generationen überlastende Finanzierungsbasis	Könnte finanzielle Folgen der Alterung langfristig auf-fangen; enthält aber auch neue Risiken (Anfällig für Inflationskrisen und für politisch motivierte Ausbeutung)	Hohe finanzielle Umstellungskosten während langer Übergangszeit (Doppelfinanzierung des alten und des neuen Systems); er-träglich nur für mittlere und höhere Einkommen	Politische Mach-barkeit derzeit nur in Form von „Trippelschritten“ gegeben	Wahlpolitischer Ertrag für Parteien mit starker Sozial-staatstradition im Falle schnellen Um-steuerns riskant, bei „Trippel-schritten“ ge-ringeres Risiko; für liberale Parteien sehr attraktive Reform
4. Forcierter Ausbau der Alterssicherung	Trotz hoher Sozialausgaben sind der Alterssicherung beträchtliche Lücken und Verteilungsprobleme eigen	Hilft (nur kurz-fristig) bei der Bewältigung sozialpolitischer Aufgaben; ver-größert aber die meisten der übrigen Probleme der Sozialpolitik, v. a. das Finanzierungsproblem und die Zielkonflikt-Problematisierung	Ungenügende Berücksichtigung von ökonomischen, finanziellen und legitimatorischen Nebenfolgen	Politisch machbar vor allem im Falle a) einer Linksregierung und b) konvergierender Mehr-heiten im Bundes-tag und Bundesrat	Für regierende Sozialstaatsparteien wahlpolitisch sehr verlockend; Risiko: finanzielle Überlastung und Mobilisierung der Reformgegner. Wahlpolitisch attraktiv auch für prosozialstaatliche Oppositions-parteien
5. Schrittweiser Umbau – Reformen in vielen kleinen Schritten	In sozialer und politischer Hinsicht leistungsstarke Alterssicherung. Zur Reform genügen system-immanente Korrekturen. Diese sind politisch besser machbar und wirksamer als die Alternativen	Verzögerte oder ausbleibende Lösung von Problemen des Status quo; minimiert allerdings die Umstellungskosten v. Reformen und behält die Sicherungsleistungen der Alterssicherung bei	Keine größeren Umstellungskosten	Politisch machbar	Wahlpolitisch für eine regierende Sozialstaatspartei v. a. bei sozialstaats-klientel-orientierter Reform potentiell ertragreich, bei nicht-klientel-orientierter Politik (insbes. Leistungskürzungen u. U. riskanter)

DEUTSCHE SOZIALPOLITIK IN EINEM ZUSAMMENWACHSENDEN EUROPA

MINISTERPRÄSIDENT KURT BECK

Ich habe das, was ich ursprünglich in meinem Konzept stehen hatte, schon weggelegt, weil ich glaube, dass es richtig ist, zu versuchen, auf die eine oder andere der vorgetragenen Thesen einzugehen. Aber zunächst einmal möchte ich doch zu der Frage, ob wir bereit und in der Lage sind, zu lernen, sagen, vielleicht gilt auch da Adenauers Wort, der gesagt hat, wir könnten wenigstens weise werden aus dem, was uns die Geschichte vermittelt.

Ich denke, das gilt natürlich auch für die Frage der Sozialstaatlichkeit im Rahmen einer modernen Gesellschaft. Wir haben in jedem Fall erlebt, dass dann, wenn Sozialstaatlichkeit nicht vorhanden war und es zu tief greifenden Verwerfungen gekommen ist, nicht nur im demokratischen System Regierungswechsel anstanden, sondern dass wir furchtbare Katastrophen als Folge solcher Entwicklungen erleben mussten. Das möchte ich in unser aller Erinnerung rufen. Solange ist es noch nicht her.

Ich denke, dass der Ansatz verfehlt wäre, wenn er davon ausginge, dass Sozialpolitik so eine Art Dreingabe zu einer erfolgreichen Wirtschaftspolitik ist: Ist etwas erfolgreicher, können wir uns ein bisschen mehr Sozialstaat leisten. Ist etwas weniger erfolgreich, dann müssen wir halt Sozialstaatlichkeit zurücknehmen.

Das ist nicht die Spielregel, auf die wir uns in unserer Verfassung geeinigt haben. Die Rechtsstaatlichkeit ist genauso wenig wie die Sozialstaatlichkeit und genauso wenig wie die freie Wirtschaft zur Disposition der Gesetzgeber gestellt. Sie ist eine Grundvorgabe unseres Zusammenlebens. Über die Ausgestaltung unter jeweils unterschiedlichen Bedingungen muss freilich miteinander geredet werden können.

Aber mir kommt zu kurz bei der Diskussion um die Rolle des Sozialstaates insgesamt, welche Rolle diese Sozialstaatlichkeit spielt, um die Menschen so fit zu machen, dass sie in der Lage sind, die nationale und internationale Konkurrenz zu bestehen. Ich glaube, dies ist eine viel größere, als wir bisher erfassen und erahnen; denn überall dort, wo wir diese Sozialstaatlichkeit nicht haben, erleben wir alles andere als dauerhaften wirtschaftlichen Erfolg. Da kann es einmal kurze Blüten und Wachstumsschübe geben. Aber dann gibt es meistens Verwerfungen bis hin zu Gewaltauseinandersetzungen. Wenn wir das betrachten, was wir derzeit aktuell auf der Welt erleben, dann gibt es hierfür Beispiele.

Schauen Sie sich die Entwicklung in Russland an – diese ist für mich symptomatisch. Dort sind überhaupt keine sozialen Verpflichtungen mit der Öffnung der Wirtschaft verbunden worden mit der Folge, dass Milliardenbeträge von einigen wenigen abgeschöpft werden. Mit wie viel oder mit wie wenig Leistung, vermag ich nicht zu entscheiden. Aber auf jeden Fall ist ein Großteil des Volkes davon ausgeschlossen. Wie lange so etwas gut geht, das wissen wir alle nicht. Ich will auch nicht herumkunten. Man könnte andere Beispiele hinzufügen.

Also, ich warne Neugierige, die meinen, man könne die Sozialstaatlichkeit, abgesehen von der Verfassungsvorgabe, zur Disposition stellen. Was wir sicher tun sollten, ist, dass wir nüchtern über diese Fragen miteinander diskutieren. Ich glaube, einer der großen Fehler der letzten zehn Jahre war, dass wir über Sozialfragen immer eher unter dem Gesichtspunkt des Glaubens geredet haben. Man ist – aus jeweils unterschiedlicher Sicht betrachtet – rechtgläubig in einer Frage oder fehlgläubig, und dabei droht eines verloren zu gehen, dass es nämlich über viele Jahrzehnte doch in wichtigen Fragen einen Grundkonsens in Deutschland gegeben hat. An den anzuknüpfen, scheint mir klug zu sein.

Ich möchte das, was zur Gefährdung des Altersversorgungssystems gesagt worden ist, die Zeitschiene, noch einmal aufnehmen. Ich stimme zunächst einmal mit Ihnen allen überein, dass wir durchaus vergleichbare Herausforderungslagen für die verschiedenen Sozialversicherungssysteme haben. Aber ich halte die Sicherung der Altersversorgung für den wichtigsten Eckpfeiler in der Stabilität unserer Gesellschaft und damit auch in unserer politischen Stabilität.

Wenn die Menschen nicht mehr wissen, ob sie im Alter versorgt sind, dann entsteht daraus eine Situation, die sie aus meiner Sicht nicht unbedingt zu anderen und besseren Leistungen, sondern vielleicht zu Leistungen, die auf keinen Fall mehr solidarisch getragen sind, anstachelt. Dann ist unter Umständen der eine des anderen Gegner, dann ist Teamfähigkeit in Frage gestellt, und vieles andere kann man mit einem solchen Szenario verbinden, ohne dass man jetzt Horrordinge an die Wand malt.

Also, ich denke, dass wir in der Tat richtig liegen, wenn wir uns zunächst einmal beispielhaft, aber auch wegen der Notwendigkeit, diesen Schwerpunkt herauszugreifen und uns in der Diskussion auf die Altersversorgung konzentrieren.

Wenn wir unser Altersversorgungssystem betrachten, dann lasse ich jetzt die Frage der Beamtenversorgung einen Moment außen vor, weil sie eine Sonderthematik betrifft. Dort ist für meine Begriffe nach dem Zweiten Weltkrieg ein entscheidender Fehler auf der staatlichen Ebene gemacht worden: Man hat nämlich keine Rücklagensysteme gebildet. – Wir fangen in Rheinland-Pfalz damit an. Vor zwei Jahren haben wir einen solchen Anlauf gemacht. Es dauert natürlich Jahrzehnte, bis dieser wirksam werden kann. Aber es ist nun einmal so. Ich denke, wir müssen auch vor dem Hintergrund der Geltung des Artikels 33 unseres Grundgesetzes die Dinge so organisieren und ordnen, dass sie für die Betroffenen und für die Stabilität des Staates in vernünftigen Bahnen ablaufen können.

Zur Rentenversicherung, die die meisten Menschen in unserem Land betrifft, möchte ich ein paar Bemerkungen machen. Zunächst einmal zur Zeitschiene: Wir haben ein Problem aktueller Art und – ich sage dies einmal – gegenwärtig kurzfristiger Art. Dieses Problem ist entscheidend geprägt durch die Tatsache, dass wir ein System haben, das im Wesentlichen von Umlagen und Beiträgen lebt, zumal parallel dazu wegen der Staatsfinanzen die Staatszuschüsse nicht willkürlich erhöht werden können, und das daran krankt, dass es zu wenig Beitragszahlerinnen und Beitragszahler gibt. Kernproblem dabei ist die Arbeitslosigkeit. Über vier Millionen Menschen zahlen keine Beiträge, die dies wollten und die anstehen für eine sozialversicherungspflichtige Arbeit.

Ich nehme durchaus ernst, dass die Zahl der nichtsozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisse in den letzten Jahren nach Schätzungen bis auf über fünf Millionen angestiegen ist und sich verdoppelt hat. Ich bin sehr dafür, dass wir nicht Flexibilitäten aus unserer Gesellschaft herausnehmen, wo sie notwendig sind. Aber ich habe etwas dagegen, dass wir reguläre Arbeitsverhältnisse in zunehmendem Maße so aufsplittern, dass dann am Ende aus einem regulären Arbeitsverhältnis eine Reihe von nichtsozialversicherungspflichtigen herauskommt. Dies führt zu einer Entsolidarisierung mit denjenigen, die Beitragsleistungen erbringen müssen, und zwar auf der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerseite, und zu einer marktwirtschaftlichen Schieflage, die wir nicht wollen können, weil diejenigen, die ihren Beitrag als Unternehmen zu einer ordnungsgemäßen Gesamtfunktion unseres Staates erbringen, dann hoffnungslos im Nachteil sind, wenn sie mit solchen Unternehmen, die sich künstlich aus einer solchen Verpflichtung herauswinden, in Konkurrenz stehen und nie erfolgreich sein können.

Bei der Frage der so genannten Scheinarbeitsverhältnisse setze ich keine Klammer um „Schein“, weil ich mir einige solcher Dinge angeschaut habe. Ich führe jeden zweiten Sonntag eine Sprech-

stunde durch und rede mit Leuten. Ich habe auch mit solchen geredet, die betroffen sind. Wenn jemand früher einen Lkw für eine Firma gefahren hat und derjenige fährt jetzt Tiefkühlkost aus und man „verleaste“ ihm diesen Lkw und drückt ihm das ganze Risiko auf, wobei er aber nur bei dieser Firma, der der Lkw nach wie vor gehört, seine Waren kaufen und nur an die Kunden verkaufen kann, die ihm vorgeschrieben sind, dann muss mir jemand erklären, was dies mit Selbständigkeit zu tun hat. Dies hat nämlich nichts damit zu tun. Dies ist eine Perversion des Unternehmertums, die wir nicht zulassen dürfen, weil wir nämlich mehr wirkliche Unternehmer brauchen, um erfolgreich zu sein. Aber solche Perversionen führen uns aus meiner Sicht in die Irre. Also, auch in dieser Hinsicht ist eine – vielleicht können wir es nachher vertiefen, insbesondere was die 620-DM-Verhältnisse anbelangt – Verbreiterung der Zahl der Beitragszahler möglich.

Wenn es uns gelänge, auf diesem Weg einen entscheidenden Schritt voranzukommen, dann hätten wir nicht nur kurz- und mittelfristig eine weitestgehend gelöste Problemlage, sondern wir hätten auch in die Zukunft hinein auf der Zeitschiene Zeit gewonnen. Je kleiner die Rücklage auf der Zeitschiene wird, um so früher tritt natürlich das demographische Problem, das ohne Frage auf uns zukommt, in Erscheinung und führt zu Funktionsstörungen des gesamten Systems.

Ich will jetzt zu diesem Punkt kommen, der mit dem Jahr 2030 beziffert worden ist, und fragen, was denn geschehen könnte und was denn aus meiner Sicht geschehen muss, dass wir mit dieser Herausforderung auch zurechtkommen. Ich halte in der Tat wenig davon, dass wir nach dem Motto verfahren, wir wissen, es gibt so schönes neues Porzellan, jetzt schmeißen wir einmal das alte aus dem Schrank, und dann schauen wir einmal, ob wir ein neues hereinbekommen. Das ist mein Eindruck von mancher Diskussion, die derzeit geführt wird. Ich bin eher dafür, das Porzellan Stück für Stück so, wie wir es uns leisten können, zu ersetzen, um nicht am

Ende ohne Suppenteller dazustehen, wenn es gerade nur Suppe gibt. Die ist nämlich aus einem flachen Teller so schwer zu löffeln.

Also, ich denke, es ist nicht eine Frage, ob wir alles oder nichts machen, sondern dass wir reformfähig sind in diesen Fragen.

Gestatten Sie mir zu den drei angesprochenen und auch vom Grundsatz her diskutierten Überlegungen ein Wort zu sagen. Ich will zunächst ein Wort zu der Frage dieses Grundrentenmodells sagen. Ich sage Ihnen sehr offen – Herr Professor Börsch-Supan, insoweit bin ich da der falsche Adressat –, ich bin nicht für staatlich finanzierte Renten. Ich habe dies nie gesagt. Ich wende mich dagegen. Etwas anderes ist es, den Staatszuschuss so zu bemessen, dass er vom Staat verordnete zusätzliche Leistungen, die die Rentenversicherung zu erbringen hat, auch tatsächlich abdeckt. Aber das ist eine andere Frage.

Ich bin nicht für solche Ansätze, weil ich glaube, dass es eine Menge mit Eigenverantwortlichkeit und damit mit dem Subjekt, um das es uns gehen muss, mit dem Menschen, zu tun hat, ob man mit seiner Lebensleistung und mit seiner Arbeit nicht nur im derzeitigen Alltag sich und seine Familie durchbringt, sondern auch für sich selbst Vorsorge für die Zukunft trifft. Das ist mein Leistungsbegriff. Insoweit möchte ich nicht gerne die beitragsbezogene Rente zu Gunsten einer Grundversorgung aufgeben wissen, sodass wir dann eine Situation haben, dass jemand nicht nur, weil er einen interessanten Lebensweg hat, sondern weil er den lieben Herrgott über zwanzig Jahre hinweg vielleicht einen guten Mann sein lässt, am Ende genauso dasteht wie die Frau oder der Mann, die oder der ein Leben lang eine Familie versorgt hat oder sich zu einer Erwerbsarbeit oder zu einer Kombination von Erwerbsarbeit und Familien- oder sozialer Arbeit verstanden hat. Eine solche Gesellschaft würde ganz anderen Zerreißproben ausgesetzt sein. Also, das, was da vorgeschlagen ist, stößt bei mir auf grundsätzliche Ablehnung.

Es kommen noch Gründe hinzu, die als Einwände gegen das Kapitaldeckungssystem in etwa gleich sind und die ich deshalb nur an dieser Stelle nennen möchte. Ich sehe in der Tat nicht, wenn wir auf ein Kapitaldeckungsverfahren umschalten würden, wie dies in der Übergangszeit zwischen zwei Systemen vernünftig finanziert und organisiert werden könnte. Ich habe einmal die vorsichtigsten Zahlen genommen und komme auf zehn Billionen Deutsche Mark, die aufzubringen wären, um das jetzige Rentenniveau zu halten, bezogen auf die jetzigen Renten und Anwartschaften, also etwas, was durch unsere Verfassung als eigentumsgleich geschützt ist.

Wir können also nicht sagen: Das nehmen wir jetzt einmal weg. –

Dort haben wir nur ganz kleine Spielräume. Wir müssten diese zehn Billionen DM – eher mehr, wie viele ausrechnen – miteinander erwirtschaften parallel zu der Tatsache, dass wir für die heutigen Rentnerinnen und Rentner natürlich das Umlageverfahren für diese Übergangszeit aufrechterhalten müssten. Dies würde für die Jahrgänge schwerpunktmäßig 1950 bis 1990 eine Belastung mit sich bringen, die gigantisch ist. Wie in dieser Zeit dann noch zusätzliche Elemente der Eigenversorgung geleistet werden sollten, und zwar dann nicht nur von den kleinen, sondern durchaus auch von den mittleren Einkommen, gerade auch von Familien mit Kindern, die wir auch besonders fördern wollen – ich denke, das ist im politischen Spektrum unstrittig; da streitet man allenfalls über den Weg und über die Größenordnung –, das hat mir bisher niemand endgültig schlüssig erklärt. Vielleicht bekommen wir heute Abend dazu noch einige Informationen.

Ein Zweites kommt hinzu. Wenn wir solche Fondslösungen wählen würden, dann frage ich nach der Stabilität, dem Ertrag und der Zuverlässigkeit der Größe des Ertrags, den wir erzielen können. Wir haben derzeit erlebt, wie sehr Erträge Schwankungen unterworfen sein können. Wir erleben darüber hinaus, dass es durchaus so ist, dass solche Größenordnungen von Kapital, würden sie national angesammelt, auch wiederum ihre Auswirkung aus sich selbst her-

aus auf das Zinsniveau und damit auf die Ertragssituation hätten. Da gibt es auch eine gewisse Eigendynamik, die dann hinsichtlich der Wirkung einer solchen Kapitaldeckungsüberlegung Fragezeichen setzen würde.

Das sind für mich nicht Wege, die ich für verantwortbar halte. Ich vergleiche die mit dem Porzellan, das man zunächst einmal hinausgeschmissen hat. Deshalb sage ich: Reformbereitschaft und Erhaltung des solidarischen Rentenversicherungssystems im Wesentlichen auf der Beitragszahlung aus Erwerbsarbeit gestützt. – Dazu möchte ich natürlich einige Elemente Zug um Zug hinzugefügt sehen.

Ich bin dankbar dafür, dass wir diese Diskussion führen und dass wir überhaupt über diese Fragen diskutieren, weil wir den jungen Menschen natürlich vermitteln müssen, dass sie gut daran tun, sich eine zusätzliche Absicherung privat – wenn sie es nur immer leisten können – zu finanzieren. Da gibt es eine Menge von Anlagen. Da stimme ich mit dem Gesagten überein, dass wir überlegen müssen, ob wir nicht von den Rahmenvorgaben an manchen Stellen so angespartes Kapital noch ein Stück günstiger stellen müssen. Deshalb war die Steuerverpflichtung und die zusätzliche Abgabenbelastung auf Lebensversicherungen sicher nicht produktiv im Sinne einer solchen Eigenvorsorge, also ein zusätzliches Element neben die beitragsbezogene Rentenversicherung.

Ich glaube, dass wir bei weitem nicht am Ende sind – wir sind kaum am Anfang –, eine vernünftige Beteiligung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an dem in einem Betrieb Erwirtschafteten zu organisieren, also betriebliche Vermögensbildung. Diese betriebliche Vermögensbildung könnte eine hervorragende Grundlage sein, um ein zusätzliches Bein oder eine zusätzliche Säule in die Altersversorgungssysteme einzuziehen. Dies ist aus meiner Sicht aus einer Reihe von Gründen klug:

1. Wir haben in Deutschland in den letzten Jahren vermehrt eine deutliche Verschiebung der Vermögenslage zu Gunsten derjenigen, die ihr Kapital einsetzen, bekommen. Das ist Faktum. Ich denke, es ist gut für einen Staat, wenn dies in einer vernünftigen Balance bleibt.

2. Ein solches System, wenn die Finanzmittel in der Wirtschaft blieben, würde nicht zu einem Ausbluten der Investitionsfähigkeit unserer Wirtschaft führen. Dennoch könnten entsprechende Erträge, wenn sie über Fonds und auch entsprechend rechtlich abgesichert sind, eine Leistung im Arbeitsleben für das Alter für den Einzelnen absichern, wobei man dann organisieren müsste, dass es da auch entsprechende ausgleichende Regelungen für diejenigen gibt – beispielsweise im öffentlichen Dienst und in anderen Bereichen –, in denen solche Vermögensbeteiligungen wie im Handwerk natürlich nicht möglich sind. Aber das wäre organisierbar. Das müssen wir miteinander wollen.

Beteiligung am Produktivkapital ist – wenn Sie so wollen – ein weiterer Punkt: Beteiligung am Erfolg eines Unternehmens zur Absicherung dieses Sozialsystems.

Ich glaube, dass wir mit solchen Herangehensweisen schon eine ganze Menge an Luft gewonnen hätten. Natürlich muss man auch über den Leistungskatalog miteinander reden können. Man muss miteinander über Lebensarbeitszeiten reden können. Daran gibt es überhaupt keinen Zweifel. Wenn die Lebenserwartung – ich sage das jetzt auch einmal an den Historiker; er hat vorhin diese Bezüge zu Recht, wie ich finde, hergestellt – deutlich nach oben geht, muss man darüber reden können, ob man nicht den Regelfall des Erwerbslebens zwei Jahre oder wie auch immer höher ansetzt. Allerdings würde ich dort auch für Flexibilität plädieren und nicht für starre Grenzen. Für mich ist es ein Unterschied, ob jemand den ganzen Tag mit einem Kompressor irgendwo arbeitet oder voll kontinuierliche Schichtarbeit macht. Diese Leute gleich zu be-

handeln wie jemand, der einen Bürojob hat, da hätte ich meine Hemmschwellen. Ich plädiere nicht für starre Grenzen, sondern für Flexibilität in diesem Bereich, die auch nach oben durchaus, wenn es dann gewollt ist, ein Stück offen sein kann. Mit Leistungsanreizen und mit Malussystemen verbunden könnte man sich da eine Menge vorstellen. Es ist nicht so, dass wir bei Beibehaltung des Systems sozusagen handlungsunfähig wären.

Ich möchte noch einmal betonen, damit dieses Missverständnis für staatliche Finanzierung – weil mir das ein bisschen auf der Seele liegt, Herr Börsch-Supan – endgültig ausgeräumt ist. Natürlich ist es so, wenn der Staat ein Fremdrentengesetz macht und er nimmt diese Tatsache ernst, dass wir es hier nicht mit einer Sparkasse, einem reinen Ansparen von Kapital, sondern mit einem wirklichen Versicherungssystem zu tun haben, das auch den vorzeitigen Tod gegenüber der Witwe oder umgekehrt absichert und das auch die Invalidität absichert. Das verkennen viele, die sich jetzt hinstellen – das ist so eine moderne Yuppiediskussion in Deutschland geworden – und sagen: Ich rechne einmal aus, was ich, jung, dynamisch und leistungsfähig, wie ich mit 27 bin, und gut ausgebildet, hätte, wenn ich das Geld statt in die gesetzliche Rentenversicherung in eine private Anlage hineinzahlen müsste. – Da kommt immer eine hervorragende Rendite heraus, wenn ich unterstelle, dass ich bis 65 oder 63 jung, fit und dynamisch bleibe.

Wer das vom lieben Gott garantiert bekommt, kann sich auf ein solches Spiel einlassen. Die meisten wissen es nicht, ob das so ist. Wenn ein solcher erfolgreicher Lebensweg mit 52 abbricht, weil man einen Unfall oder eine Krankheit hat, dann ist diese ganze Rechnung weg. Dann werden die gleichen Leute, die nicht ausreichend abgesichert sind, kommen und dem Staat gegenüber – Stichwort: Sozialhilfe usw. – die Hand aufhalten. Also Vorsicht mit solchen Heilslehren, die mathematisch und versicherungsmathematisch durchaus aufgehen, wenn man den Menschen als Subjekt draußen lässt, wenn man ihn sozusagen wie ein Objekt in diese

Gleichung einsetzt, also Staat nur dort, wo er zusätzlich über das System hinaus Leistungen ansetzt.

Gestatten Sie mir eine abschließende Bemerkung in die Zukunft schauend, weil wir uns nicht allein auf der grünen Wiese in diesen Fragen bewegen. Wir bewegen uns in einer immer engeren Kooperation und auch in einem immer stärkeren Abgeben von Kompetenzen an die Europäische Gemeinschaft. Da wird immer wieder zu Recht die Frage gestellt, was europaweit mit einem solchen Altersversorgungssystem ist. Wir denken zeitlich in Dimensionen, von denen ich hoffe, dass wir ein ganzes Stück weiter sind, was die europäische Integration angeht. Meines Erachtens sollten wir nicht den Versuch machen, die europäischen Altersversorgungssysteme zu harmonisieren. Wir sollten lediglich den Versuch machen, unsere Systeme in eigener nationaler Verantwortung lebensfähig zu erhalten, zu tolerieren und zu akzeptieren, dass andere das völlig anders machen, aber über europäisches Recht abgesichert dann durch nationales Recht sicherstellen, dass die Menschen ihre Freizügigkeit und ihre erworbenen Ansprüche innerhalb der gesamten Europäischen Gemeinschaft nicht verlieren.

Es muss sicher fortgeschrieben werden, was wir jetzt im Rentenrecht schon kennen, im Ausland erworbene Ansprüche entsprechend umzuschreiben – dort haben wir sicher Reformbedarf –, damit während des Arbeitslebens auch die Flexibilität und die Freizügigkeit nicht eingeschränkt wird. Solche Freizügigkeit brauchen wir. Auch dort gibt es Reformbedarf, aber ich glaube, keine grundsätzliche Umwälzung. Insoweit bin ich weder, weil ich Angst vor dem Wahltag im Frühjahr 2001 habe, noch, weil ich denke, dass es einem Politiker nicht anstünde, Unpopuläres zu sagen, sondern aus tiefer Überzeugung heraus derselben Meinung, dass wir diese große stabile Säule unseres gesellschaftlichen und politischen Zusammenlebens nicht so traktieren dürfen, dass die Leute den Eindruck haben, sie schwankt so, dass ihnen das Gebäude über

dem Kopf zusammenbricht. Dann laufen sie uns eher weg, als uns die Steuerzahler bei der einen oder anderen steuerpolitischen Frage weglaufen.

AUS DER DISKUSSION

DR. ROSENBAUM

Bevor wir nun miteinander ins Gespräch kommen, will ich am Anfang einfach ganz subjektiv versuchen, einen kleinen Einstieg zu geben. Wenn ich die Diskussion als Bürger oder als Privatmensch verfolge, schallt mir überall entgegen: Die Zeit drängt. – Ich habe im Moment hier am Podium ein bisschen den Eindruck gewonnen, als hätten wir ausreichend Zeit.

PROF. SCHMIDT

Wir haben etwas mehr Zeit, als es den Anschein hat, sofern Folgendes richtig ist: Sofern etwa die Berechnungen des Sozialbeirats über die weitere Entwicklung der Alterung und über die finanziellen Auswirkungen der Alterung auf die Rentenversicherung stimmen, dann haben wir insoweit etwas mehr Zeit, als über die nächsten Jahre bis voraussichtlich 2010 der Beitragssatz in etwa gehalten werden kann. Voraussetzung ist, dass die wirtschaftliche Entwicklung nicht schlechter ist wie in den letzten vergangenen zwei, drei Dekaden und sich auch auf dem Arbeitsmarkt keine Verschlechterungen ergeben, sondern eher Verbesserungen.

Wenn diese Vausberechnungen stimmen, dann ist es in der Tat so, dass man sozusagen noch ein bisschen Luft zum Atemholen und zu Planungen hat, die nicht von heute auf morgen die Grundsatzentscheidung fällen müssen. Dann allerdings kommt – so sagen die Demographen –, eine sehr viel größere Welle, die ihren Höhepunkt, wenn alles so bleibt, wie es bisher absehbar ist, zwischen 2030 und 2040 erreicht, nämlich Alters-/Seniorenquoten, die sehr viel höher sind als diejenigen, die wir derzeit haben, wodurch allein rechnerisch der Beitragssatz bei den sonst gleichen Bedingungen deutlich über die 20 % hinaus steigen würde. Da liegen größere Schwierigkeiten.

Nun kann aber meines Erachtens auch der beste Prognostiker in der Sozial- und Wirtschaftswissenschaft nicht mit wirklicher Sicherheit 25, 30 oder 40 Jahre vorausschauen. Das ist das eine, was nachdenklich stimmt. Das Zweite ist – da muss ich noch einmal auf das zuvor Gesagte zurückkommen –, die Politik in Deutschland war schon beweglich, nicht sonderlich beweglich, aber sie war doch so beweglich, dass sie über längere Zeiträume hinweg einfach Probleme substanziell gemindert hat, vor allem durch beträchtliche Anstrengungen zur finanziellen Konsolidierung der Sozialpolitik seit 1982, ja: genau genommen seit 1976. Das muss man einfach auch einmal zu Gunsten der viel gescholtenen Parteien in Deutschland sagen.

PROF. BÖRSCH-SUPAN

Lassen Sie mich das doch recht scharf formulieren: Nein, wir haben keine Zeit. – Die Voraussagen des Sozialbeirats sind sehr optimistisch, was die wirtschaftliche Entwicklung angeht, und sie sind ganz traurig pessimistisch, was die Entwicklung des medizinischen Fortschritts und der Lebenserwartung angeht. Die Zahlen, die auch der Rentenreform 1999 zugrunde liegen und die das Rentenniveau schon auf 64 % absenken, was nicht so arg viel ist, beruhen darauf, dass die Lebenserwartung nach 2000 nicht mehr wesentlich ansteigt. Das halte ich für eine sehr pessimistische Annahme. Wenn die Lebenserwartung aber weiterhin so ansteigt, wie wir das in den letzten 20 Jahren gewohnt sind, dann werden wir natürlich eine sehr viel größere Last haben als vom Sozialbeirat vorausgesagt. Wenn man eine sehr konservative demographisch abgesicherte Prognose nimmt, kommen wir auf etwa 55 % Rentenniveau bei dem Beitragssatz, den der Sozialbeirat avisiert. 55 % ist nicht viel. Da muss man kräftig Eigenvorsorge treiben.

Eigenvorsorge braucht Zeit. Die läuft uns weg. Die ist schon zu spät für einen Mittvierziger wie mich. Ich bekomme es nicht mehr hin, das Deckungskapital, das für eine vollständig selbstfinanzierte

Rente notwendig wäre, aufzubringen. Dazu ist mir die Zeit schon zu spät. Natürlich können wir unser System nicht so schnell umbauen. Sie haben das sehr schön gesagt, auch mit einem sehr schönen Beispiel, Herr Ministerpräsident. Natürlich müssen wir das Tasse für Tasse machen. Der Übergang dauert ewig lange. Wenn wir den nicht langsam und allmählich machen würden – den Kalauer müssen Sie mir jetzt erlauben –, hätten wir nicht alle Tassen im Schrank.

Aber lassen Sie mich zu diesem Übergang etwas sagen. Wir brauchen Zeit für den Übergang, weil er langsam gehen muss. Deswegen dürfen wir den nicht hinausschieben. Alle Jahre, die wir weiter nicht reformieren, die wir in den letzten Jahren seit der Rentenreform 1992 schon verloren haben, gehen uns für mehr Eigenvorsorge verloren.

Dass mehr Eigenvorsorge nicht machbar ist, weil wir zehn Billionen Mark aufbringen müssen, ist nicht ganz korrekt. Diese zehn Billionen DM sind riesig. Aber sie trügen natürlich auch. Das sind ungefähr 250 000 DM pro Erwerbstätigen. Das ist das Deckungskapital, das man für die gesetzliche Rente braucht. Wenn man das zu den zusätzlichen 20 % aufbringt, die Arbeitgeber plus Arbeitnehmer augenblicklich in die Rentenversicherung bezahlen, erhöht das den Beitrag um ungefähr 4 % auf 24 % im Übergangsverfahren. Eine Erhöhung um weitere 4 % ist nicht wenig. Aber das ist auch genau die Erhöhung der Beiträge im Umlageverfahren, die das Prognos-Gutachten voraussagt. Der große Unterschied ist, wenn wir im jetzigen System weiterfahren, kommen wir auf ungefähr 25 % Beitragssatz, der dann aber andauert, während die Übergangsbelastung auf ungefähr 24 % ungefähr zehn Jahre dauert. Danach geht der Beitragssatz deutlich herunter.

Wir brauchen diese Umstellung, egal, ob wir auf ein privatfinanziertes, pensionsfinanziertes, lebensversicherungsfinanziertes System umsteigen oder das über Beteiligung am Produktivkapital

machen. Ich habe große Sympathien für eine stärkere Beteiligung am Produktivkapital, weil das auch den wirklich sehr antiquierten Antagonismus zwischen Arbeit und Kapital auflöst. Aber die Beteiligung muss irgendwo herkommen. Da sind wir im gleichen Übergangsproblem, das wir bei einer privaten Kapitaldeckung hätten. Wir kommen nicht umhin, dass die Übergangsgeneration, weil sie eine Beteiligung haben will, entweder privatim oder über den Betrieb etwas mehr leisten muss als bis jetzt.

Ich möchte noch eine kurze Bemerkung zu diesen scheinselbstständigen 620-Mark-Jobs machen. Ich glaube, wir sind uns da durchaus nah. Meine Interpretation wäre allerdings eine etwas andere. Ich würde das als ein sehr ernstes Signal sehen, wenn wir in einem Staat, der im Wesentlichen auf Freiwilligkeit beruht, auch was soziale Leistungen und Solidarität angeht – auch das ist letztlich eine freiwillige Leistung, die wir in der humanen Gesellschaft haben wollen –, erleben, dass die Attraktivität der Sozialsysteme so abnimmt, dass Leute freiwillig zunehmend in Scheinselbständigkeit oder 620-Mark-Jobs gehen.

MINISTERPRÄSIDENT BECK

Es ist dem Staat vorhin von Herrn Börsch-Supan auch eine Rolle des Lückenbüßers zugeordnet worden, dass er den Kuchen aufessen soll, aus dem die Rosinen schon heraus sind. Ich habe dem Grunde nach nichts dagegen, dass man das, was wirtschaftlich ertragreich gemacht werden kann, auch macht. Aber dann muss man mit dem Staat und den Ansprüchen, die man an ihn und an seine Leistung stellt, auch anständig umgehen. Dann sind wir da durchaus im Lot. Dann kann man das hinbekommen.

Ich wollte einige Bemerkungen machen. Ich komme noch einmal zu dieser Scheinselbständigkeit und anderen Fluchtbewegungen. Ich möchte noch einmal festhalten, wir haben die niedrigste Steuerlastquote seit den sechziger Jahren. Wir haben zuge-

gebenermaßen ein Abgabenproblem. Aber die Leute, mit denen ich geredet habe, haben sich nicht gedrängt und gesagt: Ich möchte jetzt selbständig werden. – Denen hat man gesagt „Es war nett, dass wir uns kennen gelernt haben oder du machst das jetzt“. Vielleicht habe ich die Falschen kennen gelernt. Leute, die in einem Kaufhaus immer dieselbe Ware in ein Regal einräumen, das ist natürlich keine Selbständigkeit. Verstehen Sie, ich wehre mich einfach, weil ich wirklich leidenschaftlich um mehr selbständige Existenzen ringe. Dann wehre ich mich dagegen, so etwas mit selbständigen Existenzen gleichzusetzen. Das ist eine Fehlentwicklung in unserer Gesellschaft. Man kann sich sicher, gerade, wenn man jung ist, immer ein günstigeres System auswählen, als dies ein solidarisch handelndes System jemals sein kann. Wer die schlechten Risiken mit bedient, wird immer auch die ungünstigere Situation beim Wettbewerb um niedrigere Beiträge haben. Daran kann es keinen Zweifel geben. Das funktioniert nicht anders.

Ich denke, insoweit sollten wir dafür werben – ich bin da gar nicht für Verpflichtungen oder Ähnliches –, dass man auch ein Stück Verantwortung hat, wenn man eine solche Wahlfreiheit hat. Ich weiß, wovon ich rede. Ich bin nach wie vor in der gesetzlichen Rentenversicherung freiwillig und in einer gesetzlichen Krankenkasse, wiewohl mir das Beihilfesystem deutliche Vorteile gegenüber einer solchen Regelung bringen würde. Ich sage das jetzt nicht, um irgendein Lob einzuheimsen, sondern ich sage es einfach. Ich kenne die Größenordnung des Unterschieds, wenn ich es für mich selbst einfach einmal ausrechne, wie viel das ausmacht, wenn man das Ein-Bett-Zimmer selbst bezahlen muss oder über eine Zusatzversicherung abdecken muss, was ansonsten der Staat weitestgehend für einen leisten würde.

Das ist mir schon klar, welcher Anreiz dahinter steht, dann einen solchen Weg in die individuelle, derzeit günstigere Entscheidung hineinzugehen. Dennoch müssen wir uns meines Erachtens an diesen Fragen miteinander klar werden, dass wir freiheitliche

Regelungen und soziale Verantwortung nur haben können, wenn dann auch diese soziale Verantwortung trotz aller Freiheitlichkeit wahrgenommen wird.

HANS-JÜRGEN KOEBNICK, PRÄSIDENT DER LANDESZENTRALBANK

Ich möchte die Diskutanten bitten, vielleicht etwas dazu zu sagen, warum die Höhe der Abgaben so tabuisiert wird. Wir haben hier stillschweigende Übereinkunft, dass es nicht mehr als 20,3 % sein sollen und 24 % schon von Übel wären. Ist das eigentlich gerechtfertigt angesichts der einfachen Tatsache, dass wir auf unsere Lebenszeit bezogen eine geringere Lebensarbeitszeit als 50 % dieser Zeit haben? Können wir uns also wirklich leisten, zu glauben, wir könnten weniger als 50 % von dem, was wir erarbeiten, auf die Seite legen? Verstehen Sie, was ich sagen will? Ich denke, es ist klar. Dass man den Leuten einredet, sie könnten von dem, was sie in der Arbeitszeit verdienen, das meiste in dieser Zeit auch „verknuspern“, ist einfach falsch.

MINISTERPRÄSIDENT BECK

Ich halte es für ein notwendiges und lohnenswertes Ziel, dass wir die Abgabenquote unter die 40-Prozent-Marke miteinander, und zwar real – es gibt Rechnungen hin und her –, drücken können. Das scheint mir schon richtig und notwendig zu sein.

Dieses Stück mehr aufwenden, also die Hälfte dessen, was wir erwirtschaften, wäre dadurch gegeben, dass wir dann bei einem stärkeren Absichern über Produktivkapitalanteile auf ein Stück reale Lohnverteilungsspielräume zu Gunsten einer solchen zusätzlichen Absicherung verzichten würden. Das ist logisch. Es kann nicht zweimal verteilt werden. Hier steckt der Vorteil, dass an diesem Punkt eine Entspannung in die Lohnpolitik hineinkommen könnte. Das müsste ich zu dem, was verteilt wird, hinzurechnen.

Das, was ich an privater Vorsorge, wenn auch teilweise nur bescheiden, dann noch ab einem bestimmten Alter betreibe, müsste ich auch noch hinzurechnen, um wirklich zu dieser Größe zu kommen und zu sagen, was erarbeiten wir heute – wie auch immer aufgebracht und zurückgelegt –, um unser Alter abzusichern. Dies werden am Ende mit allen anderen Sozialsystemen zusammen eher mehr als 50 % sein. Hiervon bin ich auch überzeugt. Aber ich glaube nicht, dass wir diese Dinge alle auf den Faktor Arbeit draufpacken können, dass dort eine Steigerung möglich ist. Dort muss eher eine Reduzierung angestrebt werden.

KLAUS G. ADAM, VORSITZENDER
DES VORSTANDES DER
LANDESBANK RHEINLAND-PFALZ

Bei dieser Gelegenheit würde ich gern noch eine Bemerkung zu der Steuerlastquote anhängen. Das mit den 26 % ist richtig. Nur, das ist eine Mischgröße – dies steht auch in den Erhebungen des Finanzministeriums –, die jetzt nicht junge Unternehmer betrifft, wenn sie wirklich einmal in eine Verdienstphase hineinkommen. Angenommen, es verdient jemand 100 000 DM und hat nicht die Abschreibungsvergünstigungen mit den vertriebenen Schiffen und den Flugzeugen oder den Ostbelastungen genutzt, dann zahlt er durchaus seine 51 % und alles das, was noch oben draufkommt. Also, hier muss es zu Änderungen kommen. Hier hat man ganz einfach in den letzten Jahren, um nicht zu sagen, in den letzten zwanzig Jahren, eigentlich versagt, um zu einer gerechteren Belastung zu kommen. Es ist notwendig, das zu ändern.

PROF. BÖRSCH-SUPAN

Addieren Sie einfach auf. Wir haben ungefähr 25 % Steuerlast für den durchschnittlichen Haushalt. Die Rentenversicherung wird auf ungefähr 25 % hochgehen, die Krankenversicherung auf ungefähr 18 % – dies erfolgt praktisch proportional zu dem Anteil der Älte-

ren – und die Pflegeversicherung auf 5 %. Das macht ungefähr 75 % des Bruttoeinkommens aus. Das kann natürlich nicht funktionieren. Das ist zu hoch. Von daher müssen wir einen Teil der Leistungen aus dieser Steuermentalität herausbekommen. Es muss klar sein, dass dahinter etwas steht, das der Bürger nicht als Steuer, Abgabe und Belastung empfindet. Vieles spricht dafür, dass die Sozialleistung, die Rente, die man später erhält, klar an die früheren Beiträge gebunden ist; denn dann verlieren sie – das ist das, was ich eben mit Steuermentalität meinte – den Steuercharakter. Da weiß man, was man dafür hat. Die Leute rechnen dies sozusagen aus den Steuern heraus, wo es viel diffuser ist, was man dafür hat.

Das Problem ist, dass ein großer Teil der Sozialversicherungsbeiträge mittlerweile wie Steuern aufgefasst wird. Das ist in gewisser Weise betrüblich. Da stimme ich mit Ihnen völlig überein. Aber wir müssen zur Kenntnis nehmen, dass diese Auffassung mehr und mehr verbreitet ist. Wir müssen etwas tun, um die Sozialversicherung zu retten, damit sie aus dieser Steuerauffassung herauskommt.

Noch eine kurze Bemerkung zu den Kapitalmärkten. Das darf ich mir nun doch nicht verkneifen. Das Kapitaldeckungsverfahren läuft über eine lange Zeit, ein Erwerbsleben. In dem Erwerbsleben wird viel passieren. Es wäre vermessen, innerhalb von 40 Jahren alles in Aktien anzulegen. Das wäre verrückt. Man geht viel subtiler vor. Man mischt Aktien und langfristige Wertpapiere. Man mischt sie in jungen Jahren anders als in späteren. Die Finanzinstrumente, die man benutzt, sind viel subtiler, als man dies jetzt glauben möchte und man Angst vor „Blasen“ bekommt. Ein Kapitaldeckungsverfahren muss „blasenfest“ sein. Ich glaube nicht, dass man 40 Jahre Wirtschaftshistorie über sich ergehen lassen kann, ohne dass man eine größere „Blase“ erlebt. Ein Kapitaldeckungsverfahren kann immun dagegen sein, weil es über eine sehr lange Zeit läuft.

Die Diskussion, wie sie jetzt läuft, ist mir zu finanzorientiert. Wir vier sind uns im Wesentlichen einig über die Diagnose und die demographischen Gefahren. Wir sind uns etwas uneinig über die Therapie.

Die letzten Beiträge zielen auf die Frage der Finanzierbarkeit. Was ich hervorheben wollte, ist die faktische Basis, nämlich das Vorhandensein von Arbeit und dass das Muster, auf dem die heutige Sozialversicherung beruht, ein altes Modell von Arbeit ist, nämlich jahrzehntelange Arbeit in einem Betrieb. Das scheint – dies sagen jedenfalls die Soziologen und die aufmerksamen Beobachter der Zeitgeschichte – sich vor unseren Augen gewaltig zu wandeln. Arbeit wird fraktioniert und aus Elementen aus allen Erdteilen zusammengesetzt. Es ist nicht nur so, dass sich die Finanzmärkte globalisieren. Das ist das schnellste Element, das sich über die Welt verbreiten kann, ebenso wie die Nachrichten. Aber auch die Arbeit wird von allen Kontinenten zusammengesetzt, und es verändern sich – dies sagen uns ebenfalls die Soziologen – die Lebensmuster. Es ist nicht mehr das Lebensmuster, das etwa vor einhundert Jahren zur Gründung der Sozialversicherung geführt hat.

Herr Ministerpräsident, ich stimme sehr mit Ihnen und auch mit Herrn Schmidt überein, was die politischen Rahmenbedingungen, die Vorsicht im Umgang mit dem Porzellan, die Stabilisierungsleistung und die Legimitation des politischen Systems durch die Sozialversicherung anbelangt. Das ist ein kostbares Gut, und das muss man vorsichtig behandeln. Deswegen würde ich sagen, die Frage, haben wir Zeit oder keine Zeit, hängt davon ab, was wir wollen.

Ich bin fest davon überzeugt, dass wir kein Doppelsystem fahren können. Das schaffen wir nicht. Das wird nicht gehen. Es ist aber auch die Frage, ob wir ein solch großes Vertrauen in die kleinen

Reformschritte haben können. Herr Schmidt hat das so sehr deutlich ausgedrückt. Ich wäre da doch eher skeptisch. Ich würde für ein Herunterfahren der Leistungen – dies erfordert politischen Mut – und für eine Ermutigung der privaten Vorsorge plädieren.

Herr Börsch-Supan, was Sie eben angedeutet haben, dass die Sozialversicherungsbeiträge als steuerähnlich empfunden werden, ist doch Realität. Das wird einfach vor den Augen des Arbeitnehmers weggesteuert, und er empfindet es nicht anders als eine Steuer. Die staatliche Steuerung des ganzen Systems spricht dafür, dass es – fast wie ein Ei dem anderen – dem Steuersystem gleicht.

Natürlich haben wir gewisse Vorteile, wenn wir das Vermögen der Sozialversicherung aus dem Staatshaushalt heraushalten. Wir haben die Eigentumsgarantie des Artikels 14 des Grundgesetzes, die hierfür spricht, und wir haben eine etwas größere Stabilität vor politischen Begehrlichkeiten und Zugriffen, zugegeben, aber trotzdem scheinen die beiden Sicherungssysteme oder die beiden Abgabesysteme Steuer und Beiträge zusammenzufließen. Es ist für einen Juristen kaum noch unterscheidbar. Wir lernen als ABC, dass Steuer, Gebühr und Beitrag sich unterscheiden. Aber die Realität ist nicht mehr so.

MINISTERPRÄSIDENT BECK

Nur eine kurze Anmerkung zu Professor Stolleis und Professor Schmidt.

Wenn wir die Größenordnungen betrachten – ich will nicht nur fiskalisch argumentieren, aber manchmal muss man Größenordnungen ein bisschen betrachten –, dann hatten wir im Jahre 1997 – dies ist das abgerechnete Jahr – Ausgaben bei der gesetzlichen Rentenversicherung in Höhe von 380 Milliarden DM. Das sind 10 % unseres Sozialprodukts gewesen. Wenn es uns gelänge, über Beteiligungen an Produktivvermögen 1 %, 1,5 % bis 2 % auf diese Bahnen zu lenken und damit Vorsorge für die Zukunft zu betreiben, dann sind dies in den Dimensionen alles andere als kleine

Schritte. Ich möchte nur noch einmal die Größenordnungen herstellen. Nicht alles, was sozusagen Systembruch ist, ist nur eine kleine Dimension. Wenn ich sage, Ausgaben in Höhe von 380 Milliarden DM und ich könnte hiervon 1 % unseres Bruttosozialproduktes bewegen, dann wären dies Größenordnungen die, was die Leistungsfähigkeit des Systems angeht, durchaus am Ende wiederum mit 10 % – wenn ich es im Kopf richtig rechne – an Leistungen für die Leute herauskommen, die Beachtliches auslösen würden.

DR. ROSENBAUM

Spielt die demographische Entwicklung für unsere Fragestellung eine Rolle?

DR. HEINZ-PETER VOLKERT,
LANDTAGSPRÄSIDENT A. D.

Meine Frage geht ein bisschen in diese Richtung.

Gibt es überhaupt angesichts der demographischen Entwicklung – jetzt nicht nur in Deutschland – die Chance einer solidarischen Absicherung? In der ersten Hälfte des vorigen Jahrhunderts war es klar, der normale Bauer oder der Handwerker wusste, sein Alter ist nur gesichert, wenn er kräftigen Nachwuchs hat, der in die Arbeit einsteigt. Jetzt kommt die nächste Frage: Wo ist der Bruch, dass das nicht mehr unser alltägliches Bewusstsein ist? – Vor der Einführung einer Altersversicherung durch Bismarck hat dies noch jeder gewusst.

DR. ROSENBAUM

Ich bitte das Podium, zu einem Resümee zu kommen und auf die eine oder andere Fragestellung noch einzugehen.

MINISTERPRÄSIDENT BECK

Politik muss zunächst einmal definieren, was wir wollen, wo wollen wir denn hin. Über die Instrumentarien hierzu muss man dann

streiten. Man muss sie sich schaffen, wenn es geht. Manchmal wird es schwer sein, sie zu erreichen, wenn es um internationale Entwicklungen geht.

Für meine Begriffe ist und bleibt es richtig, dass wir eine Erwerbsgesellschaft bleiben werden. Ich halte wenig davon, darüber zu spekulieren, ob wir am Ende eine Gesellschaft in einer Mischung zwischen Freizeit- und Erwerbsgesellschaft sind, wo jeder am Fernseher einmal zwischendurch, wenn er Lust hat, ein interaktives System abruft, dann schnell ein bisschen Produktivleistung in die Welt hinausposaunt und meint, er bekomme hierfür noch Geld. Ich muss Ihnen sagen, ich halte von solchen Modellen überhaupt nichts. So etwas wird es auch geben. Aber das wird nicht unsere Gesellschaft bestimmen und beherrschen, sondern dies wird für meine Begriffe allenfalls ein Akzent sein. Wir müssen eine sicher veränderte, aber weiterhin eine Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft sein.

Die Gesellschaft wird natürlich auch mehr Naturwissenschaftler und Ingenieurwissenschaftler brauchen. Das steht außer Frage. Aber wir sollten auch die Geisteswissenschaften und andere Dinge nicht herunterreden, weil die Gesamtfunktionalität einer Gesellschaft mehr ist als nur wirtschaftliches Funktionieren. Darauf würde ich schon Wert legen. Mir kommt es darauf an, dass wir nicht nur und im Vordergrund über akademisch ausgebildete Menschen reden. Das System, über das wir reden, ist die Basis gerade für die Leute, die eben die Breite unserer Gesellschaft darstellen, für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und für die kleinen Selbständigen.

Welch großer Erfolg war es, die gesetzliche Rentenversicherung für die Landwirte und die Handwerker zu öffnen. Es war nicht so, dass es so schön war, als Landwirt alt zu werden. Es war bei Kleinbauern teilweise ein elendes Schicksal, auf Gnade und Barmherzigkeit auf das warme Süsspchen angewiesen zu sein. Wer im

Dorf aufgewachsen ist, weiß dies. Es ist nicht so, dass man sich nach solchen Systemen zurücksehnen sollte. Es gab auch hervorragende Familiensysteme. Gott sei Dank. Aber im Regelfall war dies nicht so erstrebenswert. Es war ein Riesenfortschritt, als wir die Rentenversicherung hierfür öffnen konnten. Ich meine nur, auch in diese Gesellschaftsgruppen hinein muss dies weiterhin gelten, also eine Erwerbsgesellschaft, in die sicher viele Elemente der Flexibilisierung unseres Lebens einfließen werden: Lernphasen während des Arbeitslebens, vielleicht auch im stärkeren Maße – ich hoffe, dass dies uns gelingt – soziale Arbeitsphasen, Pflege eines behinderten Angehörigen und Ähnliches mehr. Hierfür müssen wir allerdings auch soziale Absicherung schaffen. Da müssen wir im Rentensystem miteinander teilen lernen. Solche Dinge werden sicher hinzutreten.

Ich meine aber, wir brauchen Industrie. Ich meine, wir brauchen Handwerk. Wir brauchen Bauern und Winzer. Wir brauchen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Verkäuferinnen und Verkäufer und Leute, die dafür sorgen, dass heute Abend hier die Mikrofonanlage funktioniert. Diese werden wir auch im Jahr 2030 und darüber hinaus noch brauchen. Also konzentrieren wir uns auf diese und auf deren Fähigkeiten, aber dann auch auf ihre Ansprüche als Individuen, um in diesem Staat auch vernünftig leben zu können. Damit bin ich bei dem zweiten Eckpunkt, also Arbeit.

Zweiter Eckpunkt ist, in einem sozial funktionierenden Gemeinwesen leben zu wollen. Ich hätte beinahe gesagt, wofür arbeiten wir denn arbeitsteilig miteinander, wenn wir am Ende zu dem Schluss kommen, die Menschen sind der Fehler in diesem System. Dann ist dieses System falsch. Dann wäre es falsch. Wir dürfen es nicht so weit kommen lassen, dass die Menschen das Störende an unserem System sind. Wir machen das alles der Menschen wegen, und auf diese Kernwahrheit müssen wir uns wieder besinnen. Der Menschen wegen zu handeln, heißt eben auch, den Menschen in vernünftigen Größenordnungen soziale Freiheit und damit auch in

vielen kulturellen und anderen Beziehungen Freiheit zu geben, um leben zu können.

Ich möchte eine dritte Dimension, die heute Abend noch nicht angesprochen worden ist, die aber durchaus mit dazugehört, hinzufügen – dies ist nicht mehr so modern, wie es einmal war –, nämlich die ökologische Dimension. Wir dürfen nicht vergessen, dass wir dann vielleicht aus dem Streben heraus, wirtschaftlich und auch sozial erfolgreich zu sein, wieder das verlernen, was wir gerade mühsam erlernt haben, dass wir nämlich auch hinsichtlich unserer natürlichen Lebensgrundlagen Verantwortlichkeiten wahrzunehmen haben. Das würde ich sozusagen als die drei Zielmargen nennen, die für mich mit die Grundlagen sind, eine international offene, kulturell vielfältige und tolerante Gesellschaft überhaupt erhalten zu können. Wenn uns diese Basis wegbricht, dann werden Effekte ausgelöst, die diese anderen Kulturen des Menschen wegradieren können, zumindest auf eine gewisse Zeit, und das ist nicht nur in diesem Fall eine Horrorvision für die Zukunft, sondern auch Erfahrung aus der Vergangenheit. Das wollte ich dazu anmerken.

PROF. SCHMIDT

Ich würde gern zwei abschließende Bemerkungen machen.

Erstens: Vergleicht man Deutschlands Sozialpolitik mit der Sozialpolitik anderer Industrieländer, so wird ersichtlich, dass Deutschland einen mittleren Weg gegangen ist. Dieser ist nicht so staatszentriert wie der der nordischen Länder, sondern freiheitlicher. Er ist nicht so kalt und marktorientiert wie die nordamerikanische Politik und sichert die soziale Existenz der Vielen sehr viel besser. Da hat das deutsche System große Vorteile. Ich meine, es gilt, sie zu bewahren. Aber man muss hinzufügen, dass die deutsche Sozialpolitik zwei Schwächen hat, die offenbar systemischer Natur sind. Die eine Schwäche ist, sie ist so teuer und sie wird vor-

wiegend aus Abgaben auf den Faktor Arbeit finanziert, wodurch sie die Arbeit sehr stark verteuert und damit als Beschäftigungsbremse wirkt. Da gibt es einen schweren Zielkonflikt.

Zweitens: Deutschlands Sozialpolitik ist schon stark, aber sie hat zwei Felder doch ziemlich vernachlässigt: die Bildung, seit 1975 jedenfalls, und überhaupt die Zukunftsvorsorge, was sich unter anderem an der relativen Vernachlässigung der Familienunterstützung ablesen lässt, die erst seit Anfang der 80er Jahre zunächst durch Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, dann durch Politiken, die von den Regierungs- und später von den damaligen Oppositionsparteien getragen wurden, Aufwind bekommen hat und wo es jetzt in der Tat so ist, dass man bei Regierung und Opposition für dieses Problem offener ist. Doch nach wie vor gibt es eine Spannung zwischen den gegenwärtigen und den Zukunftsaufgaben, die wir noch sehr viel besser überbrücken und, wenn möglich, lindern müssen.

PROF. BÖRSCH-SUPAN

Ich möchte auf den Punkt mit den Kindern eingehen. Der liegt mir wirklich am Herzen. Das ist das tiefe Problem der Rentenversicherung und der Sozialversicherung. Die Verlängerung der Lebensdauer bzw. die Erhöhung der Lebenserwartung bekommen wir einfach durch eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit in den Griff. Das ist kein großes Problem. Aber dass uns die Kinder in der Gesellschaft ausgegangen sind, ist ein echtes und tiefes Problem. Wenn wir ganz ehrlich sind, haben wir nicht verstanden, warum es sehr gegensätzliche Auffassungen gibt.

Meine eigene persönliche Erklärung dafür ist, dass eine Gesellschaft sehr langsam lernt. Eine Gesellschaft, die eigentlich sehr schnell ein fast perfektes Sozialversicherungssystem eingeführt hat, die gelernt hat, dass man sich in vielen Dingen auf den Staat verlassen kann, lernt natürlich auch, dass das in punkto Altersvor-

sorge so ist. Das Beispiel mit dem Hof und den früheren Zeiten hat gezeigt, dass Kinder für die Altersvorsorge nötig waren. Heute hört man zunehmend: „Das macht ja die Sozialversicherung für mich“. – Die Sozialversicherung lebt aber nur, weil wir Kinder haben. Man muss erst wieder lernen, dass wir keine stabile Sozialversicherung ohne Kinder haben können. Das gilt für das Umlageverfahren haargenau so wie für das Kapitaldeckungsverfahren. Der gute Konrad Adenauer hat natürlich richtig gesehen, dass das Umlageverfahren davon abhängt, aber das gilt auch für das Kapitaldeckungsverfahren; denn wer zahlt ansonsten die Zinsen, wer zahlt uns überhaupt das Kapital zurück, wenn nicht die Kinder, die wir haben?

Die Einsicht, dass auch eine hochmoderne Gesellschaft, die vieles delegiert, vieles durch den Staat oder durch andere Organisationen macht, trotzdem auf Kinder angewiesen ist, müssen wir wieder lernen. Die ist uns meines Erachtens verloren gegangen. Das ist meine Interpretation des starken Rückgangs der Kinderzahl. Das ist übrigens nicht die Häufigkeit der Ein-Kind-Familie, sondern die typische Familie mit Kindern hat zwei Kinder. Aber es gibt sehr viele junge Familien, die überhaupt keine Kinder haben. Das ist das Hauptproblem. Es ist ein wirklich tiefes Problem, an dem man sehen kann, in welche Dilemmata ein Sozialstaat gerät. Er hilft natürlich den Menschen. Das ist völlig klar. Aber er lehrt auch die Menschen, sich auf andere zu verlassen, selbst in punkto Kinderkriegen. Das kann fatal sein. Die Balance immer wieder auszupegeln, ist die Aufgabe, die uns in der nächsten Generation bevorsteht.

PROF. STOLLEIS

Ich bin, was die Kinder- und die Frauenfrage, also die Anerkennung von Frauenarbeit, in der Sozialversicherung angeht, genau dieser Meinung. Nur mit Appellen ist es nicht getan. Was heißt „Wir müssen das wieder lernen“? Was müssen wir wieder

lernen? Kinder zu bekommen? Die Bedingungen müssen danach sein. Die Bedingung für viele Kinder ist – das lehrt auch der Blick in die Dritte Welt – große Armut. Dann gibt es viele Kinder. Aber niemand – das sage ich genauso wie Herr Beck – sehnt sich ins 19. Jahrhundert zurück. Wir sind sehr dankbar dafür, dass die Sozialversicherung diese Leistungen geschaffen hat. Ich habe vorhin auf die Lebenserwartung und auf die bessere ärztliche Versorgung hingewiesen. Man könnte das für alle Felder feststellen, auch für die Altersangst.

Ich möchte noch einmal sagen, die pure Forcierung von Industriepolitik zur Schaffung von Arbeitsplätzen ist eben der Weg des 19. Jahrhunderts. Es wird uns sicher nicht gelingen, das zu wiederholen. Die zweite oder dritte industrielle Revolution findet im Moment vor unser aller Augen statt. Da ist wahrscheinlich das Rezept aus dem Reservoir des 19. Jahrhunderts nicht das richtige.

Ich würde auch sehr unterstützen, was Herr Beck gesagt hat, Ökologie- und Industriepolitik – das widerspricht sich nicht unbedingt – müssen in Harmonie gebracht werden. Das ist die Lehre des 19. Jahrhunderts.

Was die Steuer- und Beitragsbelastung angeht, so ist auch hier das Notwendige schon gesagt worden. Insbesondere Herr Schmidt hat noch einmal darauf hingewiesen. Die internationale Konkurrenz begrenzt einfach de facto die Höhe. Unsere Arbeit wird zu teuer. Unsere Sozialversicherungssysteme sind zu bürokratisiert und zu schwerfällig geworden. Ich glaube nicht, dass diese Systeme noch einmal 100 Jahre so arbeiten. Es bleibt uns aber gar keine andere Wahl. Wir können kein doppeltes Sicherungssystem daneben aufbauen. Wir müssen sie anpassen. Wir müssen sie energisch anpassen. Insofern haben wir keine Zeit.

Eine kleine Differenz habe ich noch zu Herrn Beck. Ich glaube, dass wir stärker damit rechnen müssen, dass wir eine Europäisie-

rung unserer sozialen Sicherungssysteme bekommen. Sie werden durch die Wanderungsbewegungen in Europa mehr oder weniger ineinander fließen. Die Leute müssen ihre Anwartschaften in die eine und in die andere Richtung mitnehmen dürfen. Insofern wird es eine sanfte De-facto-Angleichung der immer noch national bleibenden Systeme geben.

Als letztes Wort möchte ich sagen, ich finde es ausgezeichnet, dass wir in diesem Rahmen und auch einmal in diesem Parlamentsgebäude über die Fragen miteinander diskutieren. Voraussetztlich werden unsere Nachfolger dies in den kommenden Jahrzehnten noch öfter machen müssen; denn die Probleme werden drängender. Wer die Alterssicherung von 2030 schaffen will, muss jetzt anfangen.

DR. ROSENBAUM

Vielen Dank. Ich selbst will überhaupt kein langes Schlusswort sagen. Nur: Eines ist ein bisschen untergegangen, aber Professor Stolleis, Sie haben es eben am Schluss noch einmal gesagt. Es müssen deutliche Anstrengungen gemacht werden, dass die gesellschaftlichen und politischen Kräfte untereinander kooperieren, um dieses Thema oder dieses Problem zu lösen.

Nun möchte ich das Schlusswort an Herrn Prof. Zintzen, als Präsidenten der Akademie der Wissenschaften und Literatur als Mitveranstalter, geben.

SCHLUSSWORT

PROF. DR. CLEMENS ZINTZEN

Meine Damen und Herren, ein Schlusswort muss kurz sein. Es darf heute Abend nach dieser Diskussion eines brandaktuellen Themas, das uns alle nachdenklich nach Hause gehen lässt, nicht geschwätzig sein. So will ich nur zwei Dinge sagen, erstens den Dank an alle Vortragenden, Herrn Professor Dr. Stolleis, Herrn Professor Börsch-Supan, Herrn Beck, Herrn Professor Dr. Schmidt und auch an Herrn Dr. Rosenbaum, der mit sanfter und zugleich energischer Hand die Diskussion geführt hat. Theorie und Praxis sind zusammengekommen, was ein bemerkenswertes Ereignis ist und was in Zukunft, wie auch hier gesagt worden ist, nur wünschenswert ist. Der Schleier von mancher Illusion scheint mir auf der einen Seite in der Diskussion fortgezogen zu sein. Auf der anderen Seite scheint der Zwang zum Handeln klar zu sein. Mir ist auch klar, dass diejenigen, die einen Zwang zum Handeln unmittelbar umsetzen müssen, immer besseren Mutes sein können und müssen, um den Weg zu gehen, als diejenigen, die zunächst einmal die Analyse, den Befund herausbringen.

Der Dank geht weiter an die Mitveranstalter, Herrn Adam, und vor allen Dingen auch an Sie, Herr Grimm. Sie haben an einem politischen Ort die Möglichkeit geboten, ein politisches Thema zu erörtern und dabei die Kompetenz der Akademie für Wissenschaften und der Literatur einbezogen.

Das ist im übrigen schon seit über 200, fast 300 Jahre lang ein Problem und eine Verpflichtung der Akademien seit Leibniz, der einmal gesagt hat, die Akademien müssten ihre Arbeit tun zum Nutzen der Gesellschaft und zur Freude des Souveräns.

Ich bedanke mich bei allen für diesen Abend und schließe damit die Veranstaltung im Namen aller Veranstalter.

In der Schriftenreihe des Landtags sind bisher erschienen:

Heft 1:

Sondersitzung des Landtags Rheinland-Pfalz zum Gedenken an die
Opfer des Nationalsozialismus,
Mainz 1998

Heft 2:

Privatisierung und parlamentarische Rechte,
Mainz 1998

Heft 3:

„Eure Freiheit ist unsere Freiheit, und unsere Freiheit ist die Eure“
1848 – eine europäische Revolution?,
Mainz 1998

Heft 4:

Parlamentsreform
Bericht der Enquete-Kommission des Landtags Rheinland-Pfalz,
Mainz 1998

LANDTAG
RHEINLAND-PFALZ

