Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 265

Alternative Konzeptionen der sozialen Sicherung

Von

Roland Eisen, Heinz-Dieter Hardes, Richard Hauser,
Hermann Ribhegge, Hans Jürgen Rösner, Frank Schulz-Nieswandt,
Johannes Schwarze, Antonin Wagner

Herausgegeben von

Richard Hauser

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 265

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 265

Alternative Konzeptionen der sozialen Sicherung

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Alternative Konzeptionen der sozialen Sicherung

Von

Roland Eisen, Heinz-Dieter Hardes, Richard Hauser,
Hermann Ribhegge, Hans Jürgen Rösner, Frank Schulz-Nieswandt,
Johannes Schwarze, Antonin Wagner

Herausgegeben von

Richard Hauser

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Alternative Konzeptionen der sozialen Sicherung / von Roland Eisen ... Hrsg. von Richard Hauser. – Berlin : Duncker und Humblot, 1999
(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; N.F., Bd. 265)
ISBN 3-428-09784-X

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 1999 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0505-2777
ISBN 3-428-09784-X

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ♾

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorwort

Auf seiner Jahrestagung 1997 in München hat sich der Ausschuß für Sozialpolitik mit dem Generalthema „Konzeptionen sozialer Sicherung im internationalen Vergleich" beschäftigt. Dabei lag das Schwergewicht auf den Konzeptionen zur Absicherung bei Alter und Pflegebedürftigkeit. Erstmals wurden auch Korreferenten gebeten, zu den Ausführungen der Hauptreferenten Stellung zu nehmen und damit die sich anschließende Diskussion der Ausschußmitglieder einzuleiten. Der vorliegende Band enthält die Hauptreferate und die Korreferate dieser Tagung.

In einem ersten weitgespannten Überblicksreferat behandelt *Hans Jürgen Rösner* „Soziale Sicherung im konzeptionellen Wandel – ein Rückblick auf grundlegende Gestaltungsprinzipien", wobei er den Unterschied zwischen Sozialstaat und Wohlfahrtsstaat betont. Aus der Sicht Rösners unterscheidet sich in idealtypischer Weise ein Sozialstaat von einem Wohlfahrtsstaat durch eine stärker die Selbstverantwortung betonende, Differenzierungen nicht einebnende und auf Integration ausgerichtete Gestaltung, und zwar sowohl im Bereich der Arbeitsmarktbeziehungen, der Arbeitsmarktpolitik und der Mitbestimmung der Arbeitnehmer als auch bei den kategorial und nicht universell angelegten sozialen Sicherungssystemen. Vor dem Hintergrund dieser Unterscheidung wird dann der Frage nachgegangen, ob angesichts der demographischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen ein neues Paradigma der sozialen Sicherung erforderlich sei und an welchen Prinzipien es sich orientieren könne. Dabei werden die Kriterien der Ordnungs- und Prozeßkonformität, der Effektivität, der Effizienz und der Transparenz herangezogen. Als Funktionen, die ein neues Paradigma zu erfüllen habe, werden Integration, Konsensförderung, Risikoabsicherung, Produktivitätsförderung und Überlebensfähigkeit des Sicherungssystems herausgearbeitet.

Im seinem Korreferat billigt *Antonin Wagner* der ordnungspolitisch begründeten begrifflichen Unterscheidung zwischen Sozialstaat und Wohlfahrtsstaat nur geringe Relevanz zu; sie habe sich auch in international vergleichenden Untersuchungen nicht durchsetzen können. Er hebt dagegen die Unterscheidung zwischen staatlichen und marktlichen Organisationsprinzipien hervor, die auch in der von Esping-Andersen entwickelten Klassifikation von Wohlfahrtsstaaten eine Rolle spielen. Besonders betont er die Rolle intermediärer Organisationen und Trägerformen, die bei der – aus Wagners Sicht – unfruchtbaren Dichotomie von staatlicher Regulierung der sozialen Sicherung und rein marktwirtschaftlichen Lösungen außer Sicht geraten.

Mit „Alternativen der Pflegesicherung: Ergebnisse eines europäischen Vergleichs" befaßt sich *Roland Eisen.* Von den verschiedenen Absicherungsmöglich-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

keiten für das Risiko der Pflegebedürftigkeit werden die Modelle der privaten freiwilligen Versicherung, der privaten Pflichtversicherung, der staatlichen Sozialversicherung und der Sozialhilfe diskutiert und ihnen die in 12 Mitgliedsländern der Europäischen Union gewählten Lösungen zugeordnet. Anschließend wird anhand von 22 Kriterien ein detaillierter Vergleich dreier unterschiedlicher Systeme, nämlich des deutschen, des englischen und des dänischen vorgenommen. Der über den institutionellen Vergleich hinausgehende Ansatz einer vergleichenden Input- und Output-Messung konnte angesichts des gravierenden Datenmangels nur partiell Ergebnisse erbringen.

In seinem Korreferat weitet *Frank Schulz-Nieswandt* die Fragestellung in mehrfacher Weise aus: Zum einen plädiert er dafür, vergleichbare Problemstellungen in der sogenannten Dritten Welt nicht unberücksichtigt zu lassen, und zum anderen hält er die Einbeziehung von soziologischen Studien über Netzwerke und von Befunden der Psychologie für erforderlich, um zu einer breiteren sozial-ökonomischen Betrachtung zu kommen. Für den internationalen Vergleich des Pflegefeldes scheint ihm nur eine Systemanalyse mit Einbeziehung des gesamten medizinischen, pflegerischen und komplementären sozialen Leistungsgeschehens angemessen.

Johannes Schwarze beschäftigt sich mit dem „Einfluß alternativer Konzeptionen von Alterssicherungssystemen auf Sicherungsniveau, Altersarmut und Einkommensverteilung: Ein Vergleich zwischen Deutschland und den USA". Der institutionelle Vergleich läßt zunächst vermuten, daß das amerikanische Alterssicherungssystem infolge seiner degressiven Leistungsgestaltung eher auf das Ziel der Vermeidung von Altersarmut ausgerichtet ist, während das deutsche System über einen breiten Einkommensbereich auf Lebensstandardsicherung zielt. Der empirische Vergleich der Einkommenssituation der älteren Bevölkerung, der sich auf ein aus dem amerikanischen Haushaltspanel PSID und dem deutschen Panel GSOEP abgeleitetes Equivalent Data File stützt, zeigt jedoch, daß die Gesetzliche Alterssicherung in Deutschland sowohl das Ziel der Armutsvermeidung als auch das Ziel der Lebensstandardsicherung im Alter besser erfüllt. In den USA nimmt der Anteil der staatlichen Altersrenten am gesamten Nettoeinkommen der älteren Bevölkerung mit steigendem Einkommen weit schneller ab als in Deutschland; dafür nimmt der Anteil der Kapitaleinkommen schneller zu. Da hierbei aber eine stärkere Differenzierung auftritt, führt dies zu einer weit größeren Ungleichheit der Einkommensverteilung unter den Alten.

In seinem Korreferat stellt *Hermann Ribhegge* eine Reihe weiterführender Fragen, deren Beantwortung für einen umfassenden Vergleich erwünscht wäre. Er weist auf fehlende Erklärungen für die andersartige Zusammensetzung der Alterseinkommen in den USA und für den höheren Anteil der alten Frauen am Vermögen hin und kommentiert die verschiedenartige Gestaltung des Familienlastenausgleichs in den untersuchten staatlichen Alterssicherungssystemen.

„Alternative Konzeptionen der Mindestsicherung für Alte in zwölf Mitgliedsländern der Europäischen Union – eine institutionelle und empirische Analyse für den

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Beginn der 90er Jahre" behandelt *Richard Hauser* in seinem Beitrag. Eine theoretische Systematisierung möglicher Mindestregelungen anhand der Kriterien „Deckungsgrad", „Einkommensabhängigkeit", „Integration in das Pflichtalterssicherungssystem" und „zu erfüllende Voraussetzungen" erlaubt es, die in den einzelnen Ländern vorhandenen Regelungen zuzuordnen und zusammen mit einer vergleichenden Darstellung der jeweiligen relativen Leistungshöhen einige institutionell begründete Hypothesen über die Wirksamkeit in bezug auf das Ziel der Vermeidung von Armut im Alter zu formulieren. Die empirische Analyse anhand von Daten des Luxembourg Income Study Projekts zeigt dann jedoch, daß in allen Ländern trotz der verschiedenartigen Mindestregelungen Armut im Alter auftritt. Da in den einzelnen Ländern in unterschiedlichem Ausmaß zusätzliche Alterseinkommen zum Lebensunterhalt beitragen, läßt sich das Ausmaß der Armut allein auf Basis der institutionellen Regelungen des Pflichtalterssicherungssystems nicht generell abschätzen. Allerdings kann man sagen, daß Pflichtalterssicherungssysteme, die potentiell universell ausgestaltet sind und nur von der Wohnzeit abhängige einheitliche, individuelle und zur Vermeidung von Armut ausreichende Renten gewähren, das Ziel der Armutsvermeidung und der Gleichbehandlung von alten Männern und Frauen am besten erreichen.

Heinz-Dieter Hardes greift in seinem Korreferat einerseits den Zusammenhang zwischen der Höhe von Mindestleistungen und den empirisch ermittelten Armutsquoten sowie andererseits zwischen den gesamtwirtschaftlichen Transferquoten und der Reduktion der Altersarmut auf. Er zeigt, daß die Höhe der Transferquote weit bedeutsamer für die Vermeidung von Altersarmut ist als die Höhe der Mindestleistungen, die oftmals zu niedrig oder nicht flächendeckend sind. Weiterhin diskutiert er die Konflikte zwischen dem Ziel der Armutsvermeidung und anderen Zielen der Alterssicherung, so daß sichtbar wird, daß ein nur unter dem Aspekt der Armutsvermeidung durchgeführter Vergleich von Alterssicherungssystemen ergänzungsbedürftig ist.

Frankfurt a. M., im Juli 1998 *Richard Hauser*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Inhalt

Soziale Sicherung im konzeptionellen Wandel – ein Rückblick auf grundlegende Gestaltungsprinzipien

Von *Hans Jürgen Rösner*, Köln 11

Struktur- und Organisationsprinzipien sozialer Sicherung. Korreferat zu Hans Jürgen Rösner

Von *Antonin Wagner*, Zürich 85

Alternativen der Pflegesicherung: Ergebnisse eines europäischen Vergleichs

Von *Roland Eisen*, Frankfurt am Main 93

Pflegeversicherung im europäischen Vergleich. Korreferat zu Roland Eisen

Von *Frank Schulz-Nieswandt*, Köln 121

Der Einfluß alternativer Konzeptionen von Alterssicherungssystemen auf Sicherungsniveau, Altersarmut und Einkommensverteilung: Ein Vergleich zwischen Deutschland und den USA

Von *Johannes Schwarze*, Bamberg und Berlin 127

Der Einfluß alternativer Konzeptionen von Alterssicherungssystemen auf Sicherungsniveau, Altersarmut und Einkommensverteilung: Ein Vergleich zwischen Deutschland und den USA. Korreferat zu Johannes Schwarze

Von *Hermann Ribhegge*, Frankfurt/Oder 169

Alternative Konzeptionen der Mindestsicherung für Alte in zwölf Mitgliedsländern der Europäischen Union – eine institutionelle und empirische Analyse für den Beginn der 90er Jahre

Von *Richard Hauser*, Frankfurt am Main 173

Alternative Konzeptionen der Mindestsicherung für Alte in zwölf Mitgliedsländern der Europäischen Union – eine institutionelle und empirische Analyse für den Beginn der 90er Jahre. Korreferat zu Richard Hauser

Von *Heinz-Dieter Hardes*, Trier 211

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Soziale Sicherung im konzeptionellen Wandel – ein Rückblick auf grundlegende Gestaltungsprinzipien

Von *Hans Jürgen Rösner,* Köln

Nahezu überall auf der Welt werden gegenwärtig soziale Sicherungssysteme einer konzeptionellen Tauglichkeitsprüfung unterzogen. Paradoxerweise geschieht dies aus höchst unterschiedlichen Gründen. Während Entwicklungs- und Schwellenländer ihre Risikovorsorge erst noch ausbauen möchten und sich dabei an den positiven wie negativen Erfahrungen der etablierten Industrienationen zu orientieren versuchen, sind eben diese unter der Last ihrer alternden Bevölkerung und persistenten Beschäftigungsproblemen gerade dabei, ihre Sozialleistungen wieder auf ein finanzierbares Maß zurückzuführen. Und in den vormals sozialistischen Reformstaaten ist mit der notwendigen Transformation von plan- zu marktwirtschaftlich kompatiblen Vorsorgesystemen noch ein weiterer besonderer Handlungsbedarf hinzugekommen.

Die Soziale Sicherung befindet sich damit in einem organisatorischen und strukturellen Wandel, der zugleich von Kontraktions- als auch von Expansionstendenzen gekennzeichnet ist. Vor dem Hintergrund dieser Umbruchsituation ist es sowohl für die wissenschaftliche als auch für die praktische Sozialpolitik reizvoll, unterschiedliche Konzeptionen sozialer Sicherung einem internationalen Vergleich zu unterziehen, um so möglicherweise zu „Best Practice"-Empfehlungen für die einzelnen Risikobereiche zu gelangen. Wenngleich es wohl als eher unwahrscheinlich gelten muß, daß sich daraus eine Konvergenz zu einem „Weltsozialmodell" entwickeln wird, so kann der ohnehin viel zu lange vernachlässigte Blick über die eigenen Landesgrenzen hinweg doch viel dabei helfen, die Orientierungsmaßstäbe sozialer Sicherungspolitik zu erweitern und zu verbessern.

Der vorliegende Beitrag wendet sich im Rahmen dieses Generalthemas der Frage nach grundsätzlichen Verfahrensprinzipien bei der Gestaltung sozialer Sicherungssysteme zu sowie nach den Kriterien, die für einen evaluierenden Vergleich aktueller Reformbestrebungen angewandt werden könnten. Inhaltlich wird so vorgegangen, daß einführend die Ursachen der Reformdiskussion dargestellt werden, wobei die gegenwärtige Umbruchsituation als ein Paradigmawechsel[1] im

[1] Unter einem Paradigma wird hier im Sinne von *Kuhn* (1967, S. 193 ff.) die für eine gewisse Zeit übereinstimmende Art und Weise verstanden, mit der Wissenschaftler den

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übergang vom herkömmlichen „Industriemodell" sozialer Sicherung Bismarckscher Prägung zu einem bislang nur undeutlich erkennbaren neuen Sicherungsmodell für das aufkommende Informations- und Dienstleistungszeitalter interpretiert wird. Das Spektrum der dafür grundsätzlich anwendbaren, stärker an sozialstaatlichen bzw. stärker an wohlfahrtsstaatlichen Konzeptionen orientierten Verfahrensprinzipien dient als Orientierungsfolie für ein „menu of choice", nach dem dieses künftige Paradigma sozialer Sicherung als neuer „Basiskonsens" (*Kastrop,* 1993, S. 64) modelliert werden könnte.

A. Ursachen der aktuellen Reformdiskussion

Nachdem die Zeit seit Beendigung des Zweiten Weltkriegs durch einen nahezu kontinuierlichen und politisch kaum angefochtenen Ausbau staatlicher sozialer Sicherungsleistungen gekennzeichnet gewesen ist, scheint das letzte Jahrzehnt dieses Jahrhunderts von wachsenden Zweifeln an der weiteren Wirksamkeit und Durchführbarkeit der bisherigen Sozialpolitik geprägt zu werden. Dabei handelt es sich nicht nur um eine vorübergehende Finanzierungskrise sondern auch um eine tiefergehende Identitätskrise, und die Krisenphänomene scheinen zudem nicht nur einige wenige Länder zu betreffen, sondern treten in vielen über den Globus verstreuten Ländern auf. Im weltwirtschaftlichen Kontext sind es erstens die Folgen der zunehmenden Globalisierung des Standortwettbewerbs, die zu einer veränderten internationalen Arbeitsteilung sowie wachsenden regionalen Verflechtung von Wirtschafts- und Sozialräumen geführt haben. Durch das konkurrierende Aufeinandertreffen sowohl unterschiedlicher Arbeits- und Sozialstandards als auch differierender sozialpolitischer Leitvorstellungen ist ein beträchtlicher Anpassungsdruck für die nationalen sozialen Sicherungssysteme entstanden, und zugleich wird das bisherige relative Gleichgewicht zwischen Markt, Staat und Zivilgesellschaft zunehmend von der Dominanz globaler Markterfordernisse in Frage gestellt (*Ferge,* 1997, S. 167). Zweitens haben nicht nur die bekanntermaßen „ageing societies" Westeuropas mit (Über-)Alterungsproblemen in ihrer Bevölkerung zu kämpfen, sondern dieses Phänomen, das die Finanzierung der sozialen Sicherung vor wachsende Probleme stellt, wird auch von asiatischen Ländern, wie zum Beispiel Japan und China, und mit dem amerikanischen Kontinent geteilt. Nur die Staaten Afrikas scheinen davon nicht tangiert zu sein (*Weeber,* 1997, S. 63).

Auf europäischer Ebene sind weitere Krisenursachen zu nennen. Einige davon sind hausgemacht, wie zum Beispiel der selbstauferlegte Zwang zur Erfüllung der

---

Erkenntnisgegenstand, die Problemstellungen sowie die anzuwendenden Methoden innerhalb ihrer Fachdisziplin betrachten und auf Realphänomene anwenden. Wenn und soweit neue Realphänomene wirksam werden, können bestehende Erklärungsmuster an Validität verlieren und werden dann nach einer Zeit des Übergangs durch neue ersetzt, und „allmählich kristallisiert sich das neue Paradigma positiv heraus" (*Herder-Dorneich,* 1981, S. 684 f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Konvergenzkriterien für den Beitritt zur avisierten Währungsunion sowie die auf institutionellen Fehlsteuerungen und Defiziten beruhende Wachstums- und Beschäftigungskrise, andere sind durch das veränderte politische Umfeld seit dem Fall des „Eisernen Vorhangs" entstanden. Und im Falle Deutschlands kommen vor allem die aus dem Einigungsprozeß resultierenden wirtschaftlichen und sozialen Belastungen mit einer rapide angewachsenen Staatsverschuldung hinzu, die durch konsequente Haushaltskonsolidierung eingegrenzt werden muß und bereits zu erheblichen Kürzungen (auch) bei den Sozialausgaben geführt hat. Als weiterer Faktor sind aufgrund der bereits seit Mitte der achtziger Jahre betriebenen gewerkschaftlichen Politik fortgesetzter Arbeitszeitverkürzungen die Masseneinkommen und entsprechend auch die gezahlten Beiträge zu den Sozialversicherungen nur noch in geringem Maße gestiegen, was deren Finanzsituation zusätzlich verschärft hat.

Der daraus unabweisbar resultierende Reformdruck sollte aber trotzdem nicht dazu verleiten, die falschen Fragen zu stellen. So ist zwar richtig, daß die zunehmende Alterung der Bevölkerung die bisherige Finanzierungsweise der Renten in Frage stellt und daß zudem gravierende Rückwirkungen auf Gesundheitskosten und Familienleistungen zu erwarten sind, doch sollte die Analyse der darauf zu findenden Antworten nicht als bloße Finanzierungsaufgabe (fehl-)interpretiert werden, sondern zu der tiefergehenden Frage vordringen, warum sich das demographische Verhalten in dieser Weise verändert hat und ob die dafür maßgeblichen Faktoren nicht politisch beeinflußt werden können. Ebenso sollte die bereits seit der zweiten Ölkrise zu Anfang der achtziger Jahre immer deutlicher hervortretende Wachstumsschwäche der deutschen Volkswirtschaft und die damit einhergehende persistierende Massenarbeitslosigkeit nicht als ein (nur) konjunktur- bzw. tarifpolitisch zu lösendes Problem betrachtet werden, sondern nach der hier vertretenen Auffassung verbirgt sich dahinter ein struktureller Wandel, der die Beschäftigungslandschaft grundlegend verändern wird. Die angebliche oder tatsächliche Krise der sozialen Sicherung stellt in dieser Hinsicht zumindest nicht die primäre Ursache dar, sondern ist vielmehr nur das vielleicht deutlichste Symptom dieser sich ankündigenden Veränderungen. Dieser Zusammenhang wird durch einen kurzen historischen Rückblick auf die Entstehungs- und Funktionsbedingungen des bestehenden Sicherungssystems deutlich.

B. Historischer Rückblick und konzeptioneller Vergleich

I. Industrialisierung und der Sozialversicherungsstaat

Aus dem Übergang vom vormodernen, karitativ und ständisch ausgerichteten Auffangen sozialer Not durch Armenfürsorge stellt der von Bismarck geschaffene „Sozialversicherungsstaat" (*Wagner,* 1994, S. 41) den ersten Versuch zur modernen Herausbildung von Vorsorgeeinrichtungen auf der Grundlage der bürgerlich

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

geprägten Gesellschaft dar. Mit der damit ansatzweise vollzogenen Wandlung vom patriarchalischen Fürsorgestaat zum sich daraus entwickelnden Rechts- und Sozialstaat wurden soziale Rechte zu Anspruchsrechten, deren Erfüllung nicht länger nur durch diskretionäre kompensatorische Eingriffe gewährleistet werden konnte, sondern strukturell abgesicherter Institutionen bedurfte. Die mit der Bismarckschen Sozialgesetzgebung angestrebte Pazifizierung der Industriearbeiterschaft und ihre Integration in Staat und Gesellschaft diente deshalb nicht nur dazu, die materiellen Härten der sich entfaltenden kapitalistischen Wirtschaftsweise durch Milderung der „sozialen Frage" aufzufangen und damit ihre Legitimation ebenso wie die der konstitutionellen Monarchie zu festigen, sondern zugleich wurde die neue Wirtschaftsordnung damit auch durch eine entsprechende Sozialordnung rechtlich ergänzt. Mit dieser durchaus nicht unproblematischen Dichotomie von Wirtschafts- und Sozialordnung kommt eine weitere die Entwicklung in Deutschland kennzeichnende Besonderheit hinzu, deren ideengeschichtliche Wurzeln sich insbesondere auf den deutschen Vordenker des modernen Sozialstaates, Lorenz von Stein, zurückführen lassen (*Huber,* 1968, S. 597; *S. Koslowski,* 1997, S. 127 ff.). Gemäß seinen Vorstellungen sollte der sozial engagierte Staat, für den er den aus Frankreich entlehnten Begriff der „sozialen Demokratie" verwendete, „nicht nur Herrschaft legitimieren und sichern, sondern auch bewußt den Interessen des Volkes dienen" (*Ritter,* 1991, S. 71). Die insbesondere für die preußische Beamtenschaft sowie für die Mitglieder des 1872 gegründeten „Vereins für Sozialpolitik" kennzeichnende Vorstellung eines sozial verpflichteten „Interventionsstaates" (*Ritter*) hat neben den Prozessen der Industrialisierung und Urbanisierung auf der einen sowie dem Erstarken der Gewerkschaftsbewegung und der Sozialdemokratie auf der anderen Seite entscheidend zur Entstehung eines breite Schichten der Bevölkerung umfassenden Sozialversicherungsgedankens beigetragen.

Die von der Industrialisierung bewirkten gesellschaftlichen Veränderungen hatten durch Landflucht, unkontrollierte Urbanisierung und abnehmende Selbstversorgungsmöglichkeiten dazu geführt, daß die abhängig Erwerbstätigen als größter Teil des Volkes auf die unmittelbare Verwertung ihrer Arbeitskraft angewiesen waren. Zugleich brachte die industrielle Beschäftigung neue Risiken durch Arbeitsunfälle und vorzeitige Invalidität mit sich oder bestehende Risiken, wie zum Beispiel durch Arbeitslosigkeit und Alter, wurden verschärft und deren bisherige Absicherung durch Hausgemeinschaften und Großfamilien ebenso wie durch Zünfte und andere berufsständische Organisationen aufgehoben. Aufgrund dieser neuen Abhängigkeiten lag es nahe, die neugeschaffenen Sozialversicherungen sozusagen um bestimmte Formen abhängiger Erwerbstätigkeit herum zu konstruieren, wie sie für die standardisierten Erwerbsbiographien des Industriezeitalters kennzeichnend gewesen sind.

Diese Vorgehensweise mag zeitangemessen gewesen sein, sie war aber von Anfang an nicht unproblematisch, führte sie doch dazu, daß sich die soziale Sicherung nach diesem „Industriemodell" nicht an der individuellen Bedürftigkeit, sondern vielmehr an der Zuordnung des Einzelnen zu einer bestimmten sozialen Gruppe

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

orientierte. Bereits das Knappschaftsgesetz von 1854, mit dem Arbeitgeber und Arbeiter des Bergbaus zu Trägern einer öffentlich-rechtlichen Arbeiterversicherung gemacht worden waren, wies dieses Kennzeichen der späteren Sozialversicherungen auf (*Ritter,* 1983, S. 20). Für die solchermaßen gruppenhaft abgestufte Zuständigkeit sozialer Sicherungsträger waren die industriegesellschaftlich vorgezeichneten sozialen Zugehörigkeiten und Lebenstatbestände maßgeblich, gegen die der einzelne und seine unterhaltsberechtigten Angehörigen in selektiver Weise abgesichert werden sollten. Durch die Beitragsbezogenheit der Sozialversicherungsleistungen wurde außerdem sichergestellt, daß sich deren finanzielle Lasten effektiv nicht weit über den Kreis der Versicherten hinaus verteilen konnten, so daß der Wunsch der bürgerlichen Mittelschichten nach Wahrung des verteilungspolitischen Status quo nicht bedroht wurde (*Baldwin,* 1990, S. 267 f.). Und schließlich entstanden durch die Sozialversicherungen neue Solidaritätsbindungen, die nicht auf familiären oder sonstigen interpersonellen Solidaritätsverpflichtungen basierten. Sie entwickelten sich zwischen Trägern gleicher Arbeitsfunktionen, zwischen diesen Gruppen und ihren Arbeitgebern, zwischen den Trägern gleicher Unternehmerfunktionen und nicht zuletzt zwischen den Generationen. Je stärker sich die Industriegesellschaft ausformte und zugleich ausdifferenzierte, desto zahlreicher wurden diese Solidaritätsbindungen, in die der einzelne hineinwuchs. Positiv gesprochen wuchsen damit auch seine persönlichen Selbstentfaltungsspielräume, und negativ gesprochen nahm damit aber auch seine Abhängigkeit von diesen neuen Formen der Gruppensolidarität zu (*Schulte,* 1995, S. 72).

II. Sozialstaatliche versus wohlfahrtsstaatliche Konzeptionen

Die Entstehung der Bismarckschen Sozialversicherungen nach den von Industrialisierungsprozessen vorgezeichneten Beschäftigungsverhältnissen ist auch bedeutsam für die bedauerlicherweise viel zu selten getroffene Unterscheidung zwischen „Sozialstaat" und „Wohlfahrtsstaat". Dies mag sprachlich begründet sein, zum einen, weil sich der Begriff des *Welfare State* nach dem Zweiten Weltkrieg international durchgesetzt hat, zum anderen, weil der Begriff *Social State* nicht nur ungebräuchlich ist, sondern zudem auch eine andere Bedeutung hat (*Ritter,* 1991, S. 13). Unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten kennzeichnen beide Begriffe aber nicht nur von ihrer historischen Entwicklung, sondern und vor allem auch konzeptionell deutlich verschiedene Ansätze. Der Welfare State wird nach der verbreiteten Definition von *Asa Briggs* als ein Staat gekennzeichnet, „in which organized power is deliberately used (through politics and administration) in an effort to modify the play of market forces in at least three directions – first, by guaranteeing individuals and families a minimum income irrespective of the market value of their work or their property; second, by narrowing the extent of insecurity by enabling individuals and families to meet certain „social contingencies" (for example, sickness, old age and unemployment) which lead otherwise to individual and family crisis; and third, by ensuring that all citizens without distinction of status or

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

class are offered the best standards available in relation to a certain agreed range of social services" (1961, S. 228). *P. Koslowski* hat dagegen einen der kennzeichnenden Unterschiede in seiner Begründung für die Begriffswahl Social State sehr treffend ausgedrückt, indem er darauf hinweist, daß „the German social state was not set up originally to realize welfare but to secure social insurance against the definable risks of illness, work accidents and unemployment as well as for old age pensions. It was not designed to provide for ‚general social welfare'" (*P. Koslowski,* 1997, S. 337).

Neben der von vornherein nur auf die Erfassung der Industriearbeiterschaft gerichteten Zielgruppenbezogenheit der Sozialversicherungen werden die Besonderheiten der sozialstaatlichen Entwicklung insbesondere in ihrer Beziehung zur Entwicklung des deutschen Rechtsstaates deutlich: „Die Idee des Wohlfahrtsstaates wurzelt in der bürgerlich-demokratischen Emanzipation, die Sozialstaatsidee dagegen entspringt dem Bismarckschen Obrigkeitsstaat, dem es im wesentlichen auf die Beseitigung von Distributionseffekten der Marktwirtschaft zur Stabilisierung der jeweiligen Gesellschaftsordnung ankam" (*Rürup,* 1995, S. 446). Der eigentliche Sinn der den Sozialstaat konstituierenden Sozialreform war somit die soziale Integration, „das heißt die Gesamtheit der Maßnahmen, deren Ziel die in einem ständigen Prozeß zu vollziehende Einung der sozialen Klassen, Schichten und Gruppen darstellt, um so die in der Industriegesellschaft immer wieder hervorbrechenden Spannungen, Gegensätze und Konflikte zu bewältigen" (*Huber,* 1968, S. 599 f.). Dadurch, daß der Staat aufgefordert wurde, durch sozialmotivierte Intervention auch eine positive Verantwortung für die Gestaltung der Gesellschaftsordnung zu übernehmen, wurde die Synthese von Rechtsstaat und Sozialstaat eingeleitet. Während die Entstehung des Rechtsstaatsgedankens im klassischen Liberalismus als Emanzipationsbestrebung aus den wachsenden Widersprüchen zwischen Obrigkeitsstaat und bürgerlicher Gesellschaft erklärt werden kann, ist somit für den Sozialstaat das Spannungsverhältnis zwischen Staat und gesellschaftlichen Daseinsbedingungen des Industriezeitalters maßgeblich gewesen.

Mit seiner Entstehung aus der „sozialen Frage" des vorigen Jahrhunderts ist ein weiteres Kennzeichen des Sozialstaatsgedankens verbunden, nämlich die gestalterische Einflußnahme auf die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften. Während der angelsächsische Wohlfahrtsbegriff, unter Konzentration auf Alterssicherung und Armenfürsorge, zwar auch die zentralen Lebensrisiken erfaßt, bleibt der Bereich der „labo(u)r economics" bzw. der „labo(u)r relations" dabei im wesentlichen außerhalb der Betrachtung. Anders dagegen der Aufgabenbereich des Sozialstaats, der von vornherein den Selbsthilfeorganisationen der an der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung Beteiligten, und hier insbesondere den Arbeitsmarktparteien, eine hohe Bedeutung zugemessen hat (*Ritter,* 1991, S. 16 ff.). Diese Besonderheit erhellt schon daraus, daß die historisch weit zurückreichende konzeptionelle Auseinandersetzung mit Fragen der betrieblichen Mitbestimmung der Arbeitnehmer (Betriebsrätegesetz von 1920) sowie der Implementierung sozialpartnerschaftlicher Konfliktregulierung zwischen den Tarifvertragsparteien

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(Zentralarbeitsgemeinschaft von 1918) als konstitutive Elemente des Sozialstaatsgedankens über viele Jahre typisch deutsche „Erfindungen" geblieben sind, die im Ausland auf weitgehendes Unverständnis stießen und sich sogar heute noch teilweise nur schwer vermitteln und (ähnlich wie der Sozialstaatsbegriff) nicht adäquat übersetzen lassen.

Während der Übergangsphase vom Rechtsstaat zum sich erst allmählich entfaltenden Sozialstaat erfolgte die staatliche Einflußnahme auf die Arbeitsbeziehungen zwar zunächst vorrangig unter repressiven Gesichtspunkten, nämlich durch das Verbot der Sozialdemokratie und gewerkschaftlicher Betätigung, zugleich wurde aber auch der Versuch unternommen, die materielle und soziale Lage der Industriearbeiterschaft zu heben, um sie so mit der herrschenden Gesellschaftsordnung zu versöhnen. Anders ausgedrückt: Mit der Sozialgesetzgebung sollte die rebellische Industriearbeiterschaft in die Sozialordnung integriert werden, um ihr so die Akzeptanz der kapitalistischen Wirtschaftsordnung zu erleichtern[2]. Das sich darin formulierende Bestreben zur Überwindung des Klassenkampfdenkens sowie einer sozialen Bändigung und Nutzbarmachung der produktiven Dynamik wirtschaftsliberaler Entwicklung durch evolutorischen Fortschritt zu einem „dritten Weg" zwischen Frühkapitalismus und freiheitlichem Sozialismus ist ein Gestaltungsgedanke, der seitdem wie ein roter Faden die deutsche Sozialstaatdiskussion von der Weimarer Republik bis zur politischen Neuordnung nach dem Zweiten Weltkrieg durchzogen hat (*Rösner,* 1990, S. 206 ff.). Soziale Marktwirtschaft stellt in dieser Hinsicht eine „*irenische Formel*" (*Müller-Armack,* 1981, S. 131) dar, eine gesellschaftliche Friedenslehre, um einen versöhnenden Ausgleich zwischen Individualismus und Kollektivismus, zwischen Freiheit und Gleichheit zu schaffen. Dies soll dadurch geschehen, daß der Staat eine vermittelnde Katalysatorfunktion ausübt, mit der er die persönliche Freiheit in sozial befriedender Weise eingrenzt, dabei aber zugleich ein Abgleiten in den Egalitarismus verhindert.

Während der Bismarckschen Sozialgesetzgebung noch eine weit über Deutschland hinausreichende Pionier- und Vorbildfunktion für die Einführung von Sozialversicherungen im kontinental-europäischen Raum und insbesondere auch in Lateinamerika zugekommen ist, hat die sozialstaatliche Tradition der deutschen Nationalökonomie inzwischen einen Großteil ihrer früheren Bedeutung verloren. Statt dessen ist die internationale Diskussion im Bereich der sozialen Sicherheit seit dem Zweiten Weltkrieg sowohl begrifflich als auch inhaltlich zunächst von der Auseinandersetzung mit dem wohlfahrtsstaatlichen Ansatz geprägt worden, wie er in Großbritannien mit dem Beveridge-Report des Jahres 1942 entwickelt worden ist (*Baldwin,* 1994, S. 51 ff.). Da sich dieses Beveridge-Modell konzeptionell grundlegend von dem Bismarckschen Sozialversicherungsansatz unterscheidet, ist es oft-

---

[2] Diese im wesentlichen politische Stoßrichtung der Sozialgesetzgebung wird schon dadurch erreicht, daß Landarbeiter, das Gesinde, die Dienstboten sowie die Heimarbeiter, deren materielle Not noch größer und soziale Stellung noch viel gedrückter war, in die Sozialversicherungen nicht einbezogen wurden (*Ritter,* 1983, S. 29).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mals geradezu als Gegenmodell diskutiert worden (*Gründger,* 1994, S. 147 ff.). Dies wird beiden Konzeptionen jedoch nicht gerecht, da sie zu jeweils unterschiedlichen Zeiten jeweils unterschiedliche Ziele verfolgt haben (*Bonoli,* 1997, S. 369). Trotzdem lassen sich am Beveridge-Modell die Gegensätze zwischen sozialstaatlichen und wohlfahrtsstaatlichen Leitvorstellungen sozialer Sicherung recht gut deutlich machen, allerdings eher in idealtypischer Betrachtung, da von den Grundanliegen Beveridges letztlich recht wenig politisch übriggeblieben ist.

Während auch in England als Antwort auf die mit der Industrialisierung entstandene „Soziale Frage" bereits 1911 die ersten Sozialversicherungen geschaffen worden waren (*Ritter,* 1991, S. 5 ff.), hatten ihre nach den verschiedensten Berufsgruppen völlig zersplitterten Institutionen und unzureichenden Leistungen doch zu verbreiteter Unzufriedenheit geführt. Für die Zeit nach Beendigung des Zweiten Weltkriegs wurde ein sprunghafter Anstieg der Arbeitslosigkeit und verbreitete Armut erwartet. Die britische Regierung unter Winston Churchill setzte deshalb 1941 eine Kommission für die Koordinierung des Sozialversicherungswesens ein, deren Aufgabe es sein sollte, „Maßnahmen für die Vereinfachung eines komplexen Sozialversicherungssystems vorzuschlagen, das sieben verschiedenen Ressorts zugeordnet war, drei verschiedene Arten von Altersrenten und drei unterschiedliche Arten von Arbeitslosengeld umfaßte, trotzdem aber die Hälfte der Bevölkerung in Notlagen ungeschützt ließ" (*Finkelstein,* 1996, S. 18). Das im insularen Abwehrkampf gewachsene Gemeinschaftsgefühl machte die bestmögliche solidarische Verwaltung des für Kriegsende erwarteten allgemeinen Mangels zu einem weiteren Hauptanliegen der Reform. Zielgruppe der Maßnahmen war deshalb nicht die Industriearbeiterschaft, sondern praktisch die gesamte Bevölkerung. Entsprechend mußte ein völlig anderer als der Bismarcksche Sozialversicherungsansatz gewählt werden. Vorsitzender der Reformkommission wurde William Beveridge. Die von ihm selber entwickelte Konzeption war im wesentlichen von den drei Grundprinzipien Unification, Adequacy und Comprehensiveness geprägt (*Beveridge,* 1942, Nr. 300 - 309):

Unification beinhaltete erstens, daß nur noch ein einziger wöchentlicher Sozialversicherungsbeitrag geleistet und in nur noch einem Dokument festgehalten werden sollte und daß nur noch eine Stelle (das Ministry of Social Security) administrativ zuständig sein sollte (*Beveridge,* 1942, Nr. 306). Alle Beiträge sowie eventuelle staatliche Zuschüsse sollten in einen gemeinsamen Social Insurance Fund fließen, aus dem nach dem Umlageverfahren auch alle Leistungen gezahlt werden sollten (Nr. 389). Zweitens sollten im Sinne von *Universality* die Sozialleistungen nicht nach Berufs- oder Bevölkerungsgruppen differenzieren, sondern prinzipiell für jedermann[3] gelten und alle sozialen Risiken abdecken.

---

[3] Allerdings war eine gewisse Abstufung der Beiträge und Leistungen nach sechs Bevölkerungsgruppen („classification") vorgesehen: abhängig Beschäftigte, selbständig Berufstätige, Hausfrauen, Arbeitslose sowie Personen unterhalb und oberhalb des erwerbsfähigen Alters (*Beveridge,* 1942, S. 122 f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Adequacy sollte gewährleisten, daß das Niveau der Sozialleistungen das Subsistenzminimum garantierte (*Beveridge,* 1942, Nr. 27). Dies entsprach zum einen der in England weit zurückreichenden Tradition der Armenpolitik, zum anderen sollten Anreize geschaffen werden, um über diese Grundsicherung hinaus private Vorsorge zu treffen (*Schulte,* 1997, S. 31). Vor allem aber sollte die in der Bevölkerung höchst unpopuläre Bedürftigkeitsprüfung entfallen, da sie diejenigen zu bestrafen schien, die durch „putting pennies away for a rainy day" private Risikovorsorge betrieben hatten (*Beveridge,* 1942, Nr. 21).

Comprehensiveness als drittes Kernelement sollte gewährleisten, daß das System für die Versicherten verständlich und durchschaubar blieb. Einheitlichen einkommensunabhängigen Beiträgen sollten genau festgelegte einheitliche Leistungen entsprechen, was paradoxerweise dazu führte, daß – obwohl Beveridge ein entschiedener Anhänger des Versicherungswesens war (*Abel-Smith,* 1994, S. 12) – die von ihm gewählte Lösung doch eher den Charakter einer allgemeinen, steuerfinanzierten Grundsicherung hatte.[4] Verteilungspolitisch wirkte die gewählte Lösung sogar regressiv, da die weniger Verdienenden einen prozentual höheren Beitrag ihres Einkommens für dieselbe Sicherungsleistung aufwenden mußten.

Eine weitere Besonderheit dieses Wohlfahrtssystems stellte der nationale Gesundheitsdienst dar, der für jeden Bürger kostenlos sicherstellen sollte, „whatever treatment he requires" und „in whatever form he requires it" (*Beveridge,* 1942, Nr. 427). Verständlicherweise hat dieser Vorschlag in der Bevölkerung eine so große Resonanz gefunden, daß der resultierende National Health Service, trotz aller funktionellen Mängel, in seiner Grundkonstruktion bis heute politisch unangetastet geblieben ist. Vergleichbare Gesundheitsdienste haben sich auch im gesamten Commonwealth verbreitet und sind geradezu zu einem Symbol des britischen Wohlfahrtsstaates und insbesondere einer steuerfinanzierten Staatsbürgerversorgung geworden (*Schulte,* 1997, S. 31). In ordnungspolitischer Hinsicht ist die Hervorhebung dieses Systemelements aber nicht gerechtfertigt, denn da die Finanzierung der übrigen Sozialleistungen den Charakter einer Kopfsteuer hat, ist es letztlich weitgehend unerheblich, ob die Gesundheitstleistungen darin indirekt enthalten scheinbar „unentgeltlich" gewährt und aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden oder über gesonderte Kopfsteuerbeiträge. Obwohl die neugewählte Labour Regierung mit dem National Insurance Act des Jahres 1946 die von Beveridge unterbreiteten Vorschläge weitgehend umzusetzen versuchte, zeigte sich schon bald, daß die ehrgeizigen Ansprüche der Armutsvermeidung und entsprechenden Abschaffung der Bedürftigkeitsprüfung nicht durchgehalten werden konnten, weil sich die am Subsistenzminimum orientierten Leistungen der Volksversicherungen als unzureichend erwiesen (*Lowe,* 1994, S. 119 ff.). Während die mit dem National Assistance Act geschaffene staatliche Sozialhilfe anfänglich nur für

[4] *Beveridge* selber bezeichnet sein System als *Versicherung,* weil es auf Beiträgen beruht, und als *Volks*versicherung, weil es obligatorisch ist, keine risikoäquivalenten Beiträge vorsieht und nach dem Umlageverfahren finanziert wird (*Beveridge,* 1942, Nr. 24).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die wenigen zuständig sein sollte, die nicht von der Volksversicherung erfaßt wurden, entwickelte sie sich tatsächlich schon bald zu einem Kernelement des Systems, das die unzureichenden Versicherungsleistungen systematisch ergänzen mußte (*Finkelstein,* 1997, S. 20 f.).

Insgesamt verdient aber festgehalten zu werden, daß Beveridge im Vergleich zu der Gruppendifferenzierung und dezentral organisierten Trägervielfalt der Bismarckschen Sozialversicherungen ein konzeptionell geschlossenes sowie alle Risiken und Personengruppen umfassendes und stark zentralisiertes Grundsicherungssystem entwickelt hat, das zudem (zumindest nach seinen Intentionen) konsequent auf die Vermeidung von Armut ausgerichtet gewesen ist. Im Gegensatz dazu war das Bismarcksystem auf den beitragsbezogenen Ersatz ausfallenden Erwerbseinkommens angelegt, so daß unzureichende Beiträge unzureichende Sicherungsleistungen zur Folge hatten („prevention of poverty versus income maintenance" *Bonoli,* 1997, S. 359). Entsprechend wurde bis heute trotz aller Ausgabensteigerungen keine Armutsfestigkeit erreicht, sondern es bedarf weiterhin nachgelagerter Sicherungssysteme, um die Folgen eintretender Armut zu lindern. Dieser systembedingte Mangel macht sich gegenwärtig besonders bemerkbar, weil durch die zunehmende Dauer von Arbeitslosigkeit immer mehr Personen aus dem Bezug hinreichender Einkommensersatzleistungen herausgleiten und dann von der Sozialhilfe aufgefangen werden müssen (*Hauser,* 1997, S. 531 ff.).

Nach dem von *Esping-Andersen* für den Vergleich wohlfahrtsstaatlicher Systeme entwickelten Maßstab der „*de-commodification*" als „the degree to which individuals, or families, can uphold a socially acceptable standard of living independently of market participation" (*Esping-Andersen,* 1990, S. 37) würde das Bismarcksystem deshalb vermutlich schlecht abschneiden. In Wirklichkeit läge diesem Vergleich aber ein gedanklicher Irrtum zugrunde, der in der fehlenden Unterscheidung zwischen sozialstaatlicher und wohlfahrtsstaatlicher „Sicherungsphilosophie" besteht.[5] Tatsächlich ist Dekommodifizierung als Kriterium von der Sozialstaatsvorstellung, wie sie auch das heutige Ordnungskonzept Soziale Marktwirtschaft verkörpert, konzeptionell weit entfernt. Dieser trennende Unterschied läßt sich recht gut an den Begriffen Sicherheit und Sicherung deutlich machen. Abgesehen von der eher philosophischen Überlegung, daß es wegen der Unwägbarkeiten menschlicher Existenz keine soziale „*Sicherheit*" im eigentlichen Sinne geben kann sondern lediglich eine „*Sicherung*" als Annäherung an einen nur theoretisch denkbaren Idealzustand, haben die mit beiden Begriffen verknüpften Vorstellungen doch erhebliche Konsequenzen für die praktische Sozialpolitik. Es macht nämlich einen großen Unterschied, ob soziale Sicherheit als ein nicht erreichbares Ideal akzeptiert wird, weil der jeweils für wünschenswert oder möglich gehaltene Grad der Annäherung durch soziale Sicherungspolitik dann durchaus unterschied-

[5] „This seems to be a fundamental problem in the decommodification approach: it cannot satisfactorily discriminate between welfare states based on different models of social protection" (*Bonoli,* 1997, S. 354).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lich ausfallen kann. Die dahinter stehende Vorstellung bewußter Akzeptanz eines in der Verantwortlichkeit des einzelnen verbleibenden sozialen „*Restrisikos*" erfüllt im Sozialstaat ganz entscheidende Steuerungs- und Anreizfunktionen:

Erstens, weil es dazu auffordert, das sozialpolitische Handeln danach zu überprüfen, ob die Grenzkosten weiterer Sicherungsaufwendungen im Verhältnis zum dadurch erreichbaren Grenznutzen, d. h. in der Annäherung an einen wie auch immer definierten Zustand sozialer Sicherheit, noch in einem vertretbaren Verhältnis zum Restrisiko stehen.

Zweitens, weil es den einzelnen daran erinnert, daß er selber aus der Verantwortung für seine soziale Sicherung nicht völlig, sondern nur subsidiär entlassen worden ist, und so Anreize für zusätzliche private Risikovorsorge wirksam bleiben. Und schließlich

drittens, weil damit nach Maßgabe des zu beurteilenden individuellen Restrisikos der formale Rechtsanspruch auf soziale Sicherung nach Niveau und Inhalt flexibel den wirtschaftlichen Möglichkeiten oder anderen (zum Beispiel) medizinisch-technischen Zweckmäßigkeitsüberlegungen angepaßt werden kann.

Ziel sozialer Sicherungspolitik ist es demnach nicht etwa, den Bürger sozusagen von jeglicher Notwendigkeit für eigene Risikovorsorge zu befreien, sondern, ganz im Gegenteil, ihn dazu zu befähigen, sich möglichst rasch wieder aus der Abhängigkeit von Sozialleistungen zu lösen und in den Status eigenverantwortlicher Daseinsvorsorge zurückzugelangen. Dies entspricht der andersartigen Wertbasis, die sozialstaatlichem Denken zugrunde liegt und im wesentlichen an den der christlichen Soziallehre entstammenden Prinzipien der *Personalität* sowie der *Subsidiarität* orientiert ist (*S. Koslowski,* 1997, S. 122 ff.). Der Sozialstaatsgedanke basiert auf der innerhalb der bürgerlichen Gesellschaft des vorigen Jahrhunderts noch weitgehend unangefochtenen Vorstellung, daß der einzelne primär selber die soziale Risikovorsorge für sich und die Seinen zu organisieren habe und daß das Gemeinwesen nur subsidiär ergänzen sollte, was die Eigenanstrengungen nicht zu leisten vermögen. Neben der Herstellung von Chancengleichheit gehört dazu zunächst und vor allem, daß der Staat die für eine Wettbewerbsordnung geeigneten institutionellen Rahmenbedingungen zu setzen und wirksam zu erhalten hat, damit sich die Eigeninitiative entfalten kann und allein schon dadurch das Entstehen sozialer Probleme vermieden oder doch vermindert wird (*Kleinhenz,* 1997, S. 394).

Im Bereich der Risikovorsorge sind dabei aber bekanntlich zwei Probleme zu beachten. Das erste besteht im *Marktversagen* (siehe dazu *Barr,* 1992, S. 747 ff.). Bestimmte soziale Risiken, wie zum Beispiel das der Arbeitslosigkeit, sind auf privaten Versicherungsmärkten nur sehr begrenzt oder gar nicht versicherbar. Ähnlich verhält es sich bei der privaten Krankenversicherung, in die bestimmte Risikogruppen entweder gar nicht oder nur zu kaum bezahlbaren Beiträgen Aufnahme finden würden. Das zweite Problem besteht in der Gefahr der *Unterversicherung,* weil viele Personen die Relevanz und Tragweite der sie bedrohenden sozialen Risiken unterschätzen (*Schönbäck,* 1988, S. 52 ff.; *Kleinhenz,* 1997, S. 407). Um diesen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Problemen zu begegnen, sollten es die durch Kontrahierungszwang und Beitrittsverpflichtung gekennzeichneten Sozialversicherungen den abhängig Beschäftigten ermöglichen, durch eigene Beitragsleistungen an den Gestaltungsprinzipen der privaten Risikovorsorge in analoger Weise teilzuhaben.

Der Wohlfahrtsstaat entstand konträr dazu aus dem Leitgedanken, daß die Risikovorsorge nicht (oder zumindest nicht primär) eine auf der Mikroebene zu lösende Aufgabe des einzelnen sein sollte, sondern vielmehr als Gemeinschaftsaufgabe auf der Makroebene durch den Staat zu leisten sei. Eine Vorstellung, die in Schweden im „Volksheim"-Gedanken („Folkhemmet") besonders deutlich hervortritt, sich aber ebenso in den Grundanliegen des Beveridge-Planes zur Einführung einer universellen staatlichen „Volksversicherung" wiederfindet. Diese Kompetenzenzuordnung hat weitreichende Implikationen für die jeweils vorherrschenden Struktur- und Organisationsprinzipien, indem für Sozialstaaten (zum Beispiel) dezentrale Strukturen, weitgehende Selbstverwaltung der Sicherungsträger und das Überwiegen der Beitragsfinanzierung prägende Kennzeichen sind, wohingegen Wohlfahrtsstaaten einen hohen Zentralisierungsgrad und Steuerfinanzierungsanteil aufweisen, um die für ihre andersartigen Aufgaben erforderlichen vielgestaltigen Umverteilungsprozesse administrativ überhaupt durchsetzen zu können (*Furniss* und *Tilton,* 1977, S. 124 ff.). Ihre extremste Ausprägung findet die staatlich organisierte Wohlfahrt im Modell der sozialistischen Staatsbürgerversorgung, wie es in Sowjetrußland (nachdem unter Lenin zunächst Sozialversicherungen nach westlichem Muster eingeführt worden waren) etwa ab 1927 von Josef Stalin als integraler Bestandteil der Zentralverwaltungswirtschaft entwickelt worden ist. Die soziale Sicherung beruhte hier bekanntlich auf einem System, bei dem keine direkte Zuordnung zwischen individuellen Beiträgen und daraus resultierenden Leistungsansprüchen möglich war, sondern der gesamte Sozialaufwand aus allgemeinen Staatseinnahmen finanziert wurde, und in dem auch keine klare funktionale oder institutionelle Trennung der einzelnen Risikobereiche oder Sicherungsträger mehr erfolgte. Da dem einzelnen (zumindest formal) in diesem System praktisch jede Notwendigkeit zu eigener Risikovorsorge abgenommen wird und zugleich keine Bedrohung durch Arbeitslosigkeit besteht, wäre der Dekommodifizierungsgrad in diesem Wohlfahrtsmodell, das von *Esping-Andersen* allerdings nicht erwähnt wird, vermutlich am größten.[6]

---

[6] In diesem Zusammenhang sei noch angemerkt, daß ich die idealtypische Unterscheidung von *Esping-Andersen* nach liberalen, konservativen und sozialdemokratischen *"welfare state regimes"* für wenig geeignet halte, weil eine Zuordnung nach der tatsächlichen oder angeblichen Durchsetzungsstärke bestimmter politischer Gruppierungen allenfalls als Querschnitts- keineswegs aber als Längsschnittanalyse geeignet sein kann. Des weiteren ist zu kritisieren, daß ein bestimmter Dekommodifizierungsgrad mit sehr unterschiedlichen sozialpolitischen Konzeptionen realisiert werden kann und deshalb zumindest insoweit über die rein quantitative Dimension kaum hinausreicht (so auch *Bonoli,* 1997, S. 354). Auch ist in dieser Hinsicht zu kritisieren, daß keine klare Feststellung erfolgt, ob sich die politische Kennzeichnung auf eine idealtypische oder realtypische Betrachtung bezieht. Eine realtypische Betrachtung würde vermutlich zu dem Ergebnis kommen, daß die Ausprägungen auf nationalstaatlicher

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mit der Behandlung des Risikos Arbeitslosigkeit wird ein weiterer Aspekt angesprochen, in dem sich sozialstaatliche von wohlfahrtsstaatlichen Konzeptionen unterscheiden. Während der Sozialstaat *ordnungspolitisch* in die Gestaltung der Arbeitsmärkte eingreift, indem er zum Beispiel den Tarifvertragsparteien bestimmte Aufgaben zuweist und die Beschäftigungsbedingungen durch arbeits- und sozialrechtliche Normen regelt, greift der Wohlfahrtsstaat darüber hinaus auch *prozeßpolitisch* ein, indem er Maßnahmen zur Herstellung und Erhaltung von Vollbeschäftigung entwickelt und durchführt. Im Gegensatz zum Sozialstaat, bei dem die primäre Verantwortung für das Beschäftigungsziel den in Tarifautonomie handelnden Sozialpartnern übertragen wird und dem Staat nur eine nachgelagerte subsidiäre Unterstützungspflicht für das Vermeiden von Arbeitslosigkeit zukommt, werden wohlfahrtsstaatliche Konzeptionen von der Vorstellung geleitet, daß der Staat neben der Setzung geeigneter Rahmenbedingungen auch selber aktiv für genügend Arbeitsplätze zu sorgen habe.

Während diese Verpflichtung im Beveridge-Modell zum einen aus der für das Kriegsende erwarteten Massenarbeitslosigkeit resultierte, der durch staatliche Maßnahmen für ein „maintenance of employment" (*Beveridge,* 1942, Nr. 300) entgegengewirkt werden sollte, entsprang sie zum anderen auch der persönlichen Auffassung Beveridges, daß der Staat auf diese Weise die mißbräuchliche Ausnutzung von Sozialleistungen zu bekämpfen habe. Da die Leistungen aus den Volksversicherungen prinzipiell unbegrenzt gewährt wurden, sollte der Staat allen arbeitsfähigen Erwerbslosen eine „reasonable chance of productive employment" (ebd., Nr. 440) anbieten. Langzeitarbeitslose sollten sogar zwingend zur Teilnahme an Arbeitsbeschaffungs- und Qualifizierungsprogrammen verpflichtet werden (*Harris,* 1994, S. 34 f.). Im skandinavischen Wohlfahrtsmodell resultiert die prozeßpolitische Intervention des Staates dagegen aus der Auffassung, daß es – ähnlich wie bei anderen sozialen Risiken – generell Aufgabe des Staates sei, für Vollbeschäftigung zu sorgen. Allerdings ist dieser Übereinstimmung einschränkend hinzuzufügen, daß es „das" Wohlfahrtsmodell eigentlich nur in dänischen, finnischen, norwegischen, isländischen und schwedischen Ausprägungen gegeben hat und daß selbst diese durch die jüngsten Reformen (so vor allem in Dänemark und in Schweden) mehr und mehr in Frage gestellt werden. Möglicherweise ist somit die vielfach kritisierte „paternalistische Staatsbürgerversorgung von der Wiege bis zur Bahre" heute in ihren Herkunftsländern bereits zu einem Auslaufmodell geworden. Trotzdem lohnt sich im Hinblick auf die Fragestellung nach den konzeptionellen Umrissen eines neuen Paradigmas sozialer Sicherung die Auseinandersetzung mit einigen seiner Grundeigenschaften.

Ein übereinstimmendes Kennzeichen der nordischen Wohlfahrtssysteme besteht im Prinzip der Universalität, d. h. „alle Einwohner in das jeweilige System der sozialen Sicherheit einzubeziehen, ohne daß dabei etwa auf Art und Dauer einer

---

Ebene so unterschiedlich sind, daß sie die eindeutige Typzuordnung erschweren, wenn nicht unmöglich machen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Erwerbstätigkeit abgestellt wird" (*Köhler,* 1997, S. 25). Ganz ähnlich zum Konzept der Volksversicherung bei Beveridge ist auch das skandinavische Wohlfahrtsmodell von dem Leitgedanken geprägt, daß die Risikovorsorge für alle Gesellschaftsmitglieder umfassend und in gleicher Weise erfolgen solle, wohingegen die Bismarckschen Sozialversicherungen durch ihre Differenzierung nach sozialen Gruppen und Risiken gekennzeichnet sind. Weitere Unterschiede bestehen darin, daß skandinavische Wohlfahrtssysteme der öffentlichen Bereitstellung sozialer Dienstleistungen zumeist Vorrang gegenüber monetären Transfers einräumen. Entsprechend weisen die nordischen Länder innerhalb der OECD den verhältnismäßig größten Anteil von Beschäftigten im Wohlfahrts- und Ausbildungssektor auf (*Kuhnle,* 1991, S. 606 f.). Dies stellt ein nicht zu unterschätzendes Reformhindernis dar; da diese Sektoren hohe Beschäftigungsanteile von Frauen aufweisen, sind bei Kürzungsabsichten beträchtliche politische Widerstände und „gender / sector based conflict(s)" zu erwarten (*Esping-Andersen,* 1990, S. 227).

Ein weiteres übereinstimmendes Merkmal besteht zum einen in dem im Verhältnis zu Beiträgen ungleich höheren Anteil der Steuerfinanzierung von Sozialleistungen, zum anderen in der damit einhergehenden staatlichen Verpflichtung auf die Herstellung gleichheitlicher Lebensverhältnisse auf dem Wege fiskal- und sozialpolitischer interpersonaler Umverteilungsmaßnahmen.[7] Während sozialstaatliche Systeme und auch die von Beveridge konzipierte Volksversicherung vor allem durch eine Gleichheit im *Verfahren* gekennzeichnet sind, ist der skandinavische Wohlfahrtsstaat somit stärker auf eine Gleichheit im *Ergebnis* ausgerichtet. Dies macht einen der wesentlichen Gegensätze zum Sozialstaat aus; denn durch die Hervorhebung des Umverteilungscharakters gewinnt die Sozialpolitik eine grundsätzlich andere Qualität, indem wohlfahrtsstaatliches Handeln nicht nur soziale Staatsbürgerrechte als Anwartschaften auf soziale Sicherheit begründen will, sondern darüber hinausgehend zu einem präventiv lebenslagenverteilenden und lebenslagenumgestaltenden gesellschaftspolitischen Element wird. Wann die zunächst rein quantitative Zunahme sozialpolitischer Eingriffe die „kritische Masse" erreicht, die den Sozialstaat auch qualitativ in einen Wohlfahrtsstaat verwandelt, wird vermutlich umstritten bleiben, zumal die Realität ohnehin von Mischordnungen geprägt ist.

Der das Sozialstaatsprinzip vielleicht am deutlichsten kennzeichnende Leitgedanke ist dagegen der des *„suum cuique",* nach dem jedem das Seine und nicht etwa allen das Gleiche zukommen soll. Entsprechend sind Umverteilungsmaßnahmen auf den Risikoausgleich und auf Chancengleichheit gerichtet, wohingegen materielle Gleichheit als solche kein eigenständiges Ziel darstellt, sondern sich

---

[7] Während über viele Jahre angenommen worden ist, dies sei Ausdruck einer besonderen nordischen „passion for equality" (*Anderson,* 1984, S. 111), scheinen Untersuchungen von 1992 zu zeigen, daß hier zumindest in jüngerer Zeit offensichtlich ein Meinungsumschwung stattgefunden hat. Im Vergleich mit Großbritannien, Ost- und Westdeutschland zeigte die befragte schwedische Bevölkerung die mit Abstand stärkste Ablehnung staatlicher Egalisierungspolitik (*Mau,* 1997, S. 23).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

allenfalls aus der methodischen Gleichheit ergibt, mit der bestimmte Risikofolgen erfaßt und behandelt werden, ohne daß dies aber final stets zu gleichen Ergebnissen führen müßte. Sozialstaatliche Sozialpolitik ist primär auf *Regelsteuerung* und nicht oder doch zumindest nur in ungleich geringerem Maße auf *Ergebnissteuerung* ausgerichtet. In der Auswahl zwischen privaten und öffentlichen Trägern, in der Art und Weise der Finanzierung über Beiträge oder Steuern, in der flexiblen Anwendung der Prinzipien Versicherung, Versorgung und Fürsorge weist die sozialstaatliche Politik der sozialen Sicherung, um die es in dieser Abhandlung primär gehen soll, deshalb ein breites und flexibel anwendbares Spektrum an Gestaltungsmöglichkeiten auf. Die Sozialversicherungen als inzwischen über hundertjähriges und nach wie vor tragendes Element sind deshalb auch nur eine der Möglichkeiten, wie sozialstaatliche Sicherung organisiert werden kann. Deswegen ist es angesichts der gegenwärtigen Probleme auch unangemessen, von einer Krise „des Sozialstaates" zu sprechen. Tatsächlich, und dies ist die im folgenden leitende Hypothese, handelt es sich um eine Krise des Industriemodells sozialer Sicherung als nur eine seiner möglichen Ausprägungen.

III. Brauchen wir ein neues Paradigma sozialer Sicherung?

Die klassischen Sozialversicherungen waren ein der Frühzeit der Industrialisierung angemessenes Organisationsmuster, mit dem der aufkommende Sozialstaat seine subsidiäre Unterstützungsfunktion der privaten Fähigkeiten zur Risikovorsorge durch die Schaffung von kollektiven Sicherungsinstitutionen ausüben konnte, die anders (etwa durch Marktkräfte) nicht zustande gekommen wären. Der vollzeitbeschäftigte männliche Industriearbeiter als Alleinernährer seiner Familie war die Sozialfigur, die der Sozialversicherungsstaat gegen die Risiken des industriellen Arbeitslebens zu schützen versprach. Das Zustandekommen und die Ausformung der sozialen Sicherungssysteme ist mit den Industrialisierungsprozessen und dem korporativistischen Zusammenwirken der Tarifvertragsparteien so systemhaft verbunden gewesen, daß sie zu einem *Paradigma* für die Befriedigung sozialer Sicherungsbedürfnisse geworden ist, für das der Ausdruck *Industriemodell sozialer Sicherung* als gerechtfertigt erscheint. Der nicht nur in Deutschland, sondern in vielen Ländern der Erde weitgehend unangefochtene Bestand, den dieses Sicherungsmodell bis in das sich heute abzeichnende postindustrielle Zeitalter gehabt hat, kann als Beweis seiner Robustheit und seines Beharrungsvermögens gelten. Allerdings sind es auch gerade diese Eigenschaften, die es heute krisenanfällig machen, weil sie darüber hinweggetäuscht haben, daß Erwerbsbiographie und Familie als seine tragenden Bestandteile schon lange einer schleichenden Erosion unterliegen.

Die demographischen Auswirkungen einer auf die Erwerbstätigkeit zentrierten Sozialversicherung konnten aufgrund der zum Einführungszeitpunkt noch überaus jungen Erwerbsbevölkerung weitgehend vernachlässigt werden. Auch wurde gene-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rell nicht erwartet, daß sich das Vermehrungsverhalten so einschneidend ändern würde.[8] Da aber Ausmaß und Niveau sozialer Sicherung eng an die jeweilige Erwerbsbiographie gebunden worden sind, nicht aber an eine etwaige Erziehungs- oder Familienbiographie, lohnte es sich, eine möglichst lückenlose und beitragskonstante „Sozialversicherungsbiographie" anzustreben, und die Familienbiographie darüber zu vernachlässigen. Auch wenn dies heute häufig behauptet wird, haben die Finanzierungsverfahren (Umlage versus Kapitaldeckung) darauf keinen Einfluß gehabt, wie schon ein kurzer Blick auf andere Länder, zum Beispiel auf Japan oder die USA, beweist. Außerdem wurden die meisten Sozialversicherungen in ihrer Entstehungsphase nach dem Kapitaldeckungsprinzip konstruiert. Der eigentliche Grund für das veränderte demographische Verhalten scheint in dem durch die Sozialversicherungen veränderten ökonomischen Kalkül zu liegen, demzufolge die Kosten für das Aufziehen von Kindern die Möglichkeit zu eigener Beitragsleistung vermindern, während Kinder als Altersvorsorge unter den sich wandelnden Lebensverhältnissen ihre frühere Bedeutung weitgehend verloren hatten. Obwohl das Aufziehen von Kindern eine gesellschaftlich wichtige und für den Sozialversicherungsstaat sogar existenznotwendige Aufgabe darstellt, wurden die Steuerungsimpulse somit in eine falsche Richtung gelenkt. Der Sozialversicherungsstaat war von Anfang an durch den Konstruktionsfehler defizitärer Anreizstrukturen belastet. Diesem Fehler hätte durch den rechtzeitigen Einbau oder durch die Ergänzung komplementärer familienpolitischer Instrumente zumindest teilweise begegnet werden können, doch ist dies versäumt worden.[9]

Auch mit dem Fortbestand der herkömmlichen Vollzeiterwerbstätigkeit als zweiter Grundlage des Industriemodells sozialer Sicherung sieht es heute nicht viel besser aus. Das Erfordernis kontinuierlicher, weitgehend standardisierter Arbeitsabläufe nach dem Rhythmus tayloristischer Produktionsprozesse hatte zum Leben in vorgegebenen Zeitschemata gezwungen und so auch bestimmte Erwerbsbiographien geformt, die vom „*Normalarbeitsverhältnis*" (*Bosch,* 1986) als einer dauerhaften, arbeits- und sozialrechtlich normierten und gewerkschaftlich regulierten Vollzeiterwerbstätigkeit bestimmt gewesen sind. Zugleich war die damit verbundene Standardisierung der Beschäftigungsverhältnisse eine wichtige Voraussetzung für die Konstruktion weitflächiger Sozialversicherungen. Wenn nun aber angesichts persistierender Massenarbeitslosigkeit für Millionen von Erwerbspersonen längere Perioden von Beschäftigungslosigkeit nicht die Ausnahme bleiben, sondern zur Regel werden und wenn sich zugleich, sei es erzwungenermaßen oder auch freiwillig, der erkennbare Prozeß fortschreitender Arbeitssegmentierung in

---

8 Wie *Miegel und Wahl* aus Bevölkerungsstatistiken errechnet haben, ist dies aber tatsächlich in einem geradezu dramatischen Ausmaß bereits zu Anfang dieses Jahrhunderts der Fall gewesen (1993, Grafik S. 85).

9 Diese Zusammenhänge wurden auch vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 7. Juli 1992 („Trümmerfrauen-Urteil") eindeutig bestätigt und dem Gesetzgeber auferlegt, künftig die durch Kindererziehung bedingten Nachteile bei der Altersversorgung in weiterem Umfang als bisher auszugleichen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vielfältige Formen von Teilzeitbeschäftigung und anderen „atypischen" Beschäftigungen weiter fortsetzt, so entstehen damit in großem Umfang individualisierte Erwerbsbiographien, die sich nicht mehr in die historisch überkommenen Schemata einordnen lassen (*Rösner,* 1997a, 24 ff.). Zugleich wächst die Gefahr einer dauerhaften Dualisierung zwischen denjenigen, die mit den steigenden Qualifikationsanforderungen noch mithalten können, und denjenigen, denen nur noch an den Rändern der Erwerbsgesellschaft der Einstieg in relativ schlechtbezahlte, diskontinuierliche und mit wenig Aufstiegschancen ausgestattete Beschäftigungsverhältnisse gelingt. Je weiter sich diese Aufteilung und Zerfaserung des Beschäftigungssystems fortsetzt, desto größer wird die Gefahr, daß die gesetzliche Krankenversicherung in Finanzkrisen gerät und daß es im Alter oder bei Arbeitslosigkeit zu Versorgungslücken kommt. Die Standard-Erwerbsbiographien, auf welche die Bismarckschen Sozialversicherungen fixiert sind, führen bekanntlich nur bei einer genügend langen Beschäftigungsdauer und bei genügend hohen Beiträgen zu einem über der Sozialhilfe liegenden Sicherungsniveau; und außerdem läßt sich das gesamte System nur bei einer genügend breiten Basis von Vollzeiterwerbstätigen dauerhaft finanzieren. Ein künftiges Paradigma sozialer Sicherung sollte es deshalb besser ermöglichen, diese sich entwickelnde Beschäftigungsvielfalt konzeptionell einzufangen und in flexibleren Sicherungsoptionen abzubilden, um so auch der zunehmenden Individualisierung der Lebensstile in der Gesellschaft besser Rechnung tragen zu können.

Die konzeptionellen Probleme, in die der gesellschaftliche und wirtschaftliche Wandel die Sozialversicherungen zu bringen scheint, bedeuten nun aber nicht notwendigerweise, daß wohlfahrtsstaatliche Ansätze besser geeignet sein könnten. Dies beweisen schon die paradoxen Veränderungsrichtungen in der aktuellen Reformdiskussion: während sich die nordischen Wohlfahrtssysteme von der steuerfinanzierten Grundsicherung zu beitragsfinanzierten Versicherungslösungen hinbewegen (*Kuhnle,* 1991, S. 616),[10] wird in Deutschland zunehmend die Einführung einer steuerfinanzierten Mindestsicherung diskutiert und sinken die Sicherungsniveaus der gesetzlichen Sozialversicherungen immer weiter ab. Neben einer gewissen konzeptionellen Hilflosigkeit kommt darin auch zum Ausdruck, daß das Gespür für die notwendige ordnungspolitische Differenzierung heute vielfach abhanden gekommen ist. Dies liegt zum einen an der starken Durchmischung von sozial- und wohlfahrtsstaatlichen Elementen, die zwischenzeitlich stattgefunden hat, sowie an der Komplexität der historisch gewachsenen Regulierungsdichte, welche die eindeutige Zuordnung von Zielen, Mitteln und Trägern zu den einzelnen Risikobereichen erschwert. Durch die oftmals willkürliche politische Zuwei-

[10] So soll zum Beispiel in Schweden ab 1999 ein neues Rentensystem gelten, welches das von Arbeitgebern und aus Steuern finanzierte Grund- plus Zusatzrentensystem ablösen wird. Erstmals werden Arbeitnehmer dann auch den hälftigen Beitrag von 18,5% des Bruttolohnes zahlen müssen. Statt bisher 2% sollen die Arbeitnehmer künftig 2,5% ihrer Beiträge („Premiereserve") frei in Kapitalfonds investieren dürfen. Zitiert nach der Berichterstattung in der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung" vom 14. 01. 1998.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sung von Aufgaben und Leistungsverpflichtungen an bestimmte Sicherungsträger sowie die damit zumeist einhergehende Verschiebung finanzieller Belastungen nach der jeweiligen Kassenlage und nicht zuletzt durch die inhaltliche Aushöhlung des Prinzips der Selbstverwaltung durch die Prärogative des Gesetzgebers, mit der ohne Abstimmung mit den Selbstverwaltungsträgern Leistungsgesetze verabschiedet werden, sind nicht nur die Verantwortlichkeiten bis zur Unkenntlichkeit verschleiert worden, sondern auch die Transparenz, Effektivität und Effizienz des sozialen Sicherungssystems hat darunter gelitten. Entsprechend ist die den Sozialstaat eigentlich kennzeichnende klare Zuweisung funktioneller Sicherungskompetenzen sowie die subsidiär abgrenzende Unterscheidung zwischen Verantwortungsbereichen öffentlicher und privater Risikovorsorge immer stärker abhanden gekommen und durch vorwiegend verteilungspolitisch motivierte, wohlfahrtsstaatliche Steuerungselemente abgelöst worden. Der mit dem Thema dieses Beitrags angestrebte Rückblick auf grundlegende Gestaltungsprinzipien sozialer Sicherung könnte sich deshalb als sinnvoll erweisen. Dabei soll so vorgegangen werden, daß zunächst strukturelle und organisatorische Prinzipien im Vordergrund stehen, denen sich eine Prüfung wirtschaftlicher, normativer sowie administrativ-technischer Orientierungsmaßstäbe sozialer Sicherungspolitik anschließt.

C. Struktur- und Organisationsprinzipien

I. Strukturen der Risikovorsorge

Seit es bewußt handelnde Menschen gibt, werden sie von bestimmten Daseinsrisiken[11] existentiell bedroht, und sie versuchen, gegen die erwarteten Folgen Vorsorge[12] zu treffen. Die dafür gewählten *Strukturen,* innerhalb derer Risikovorsorge institutionell stattfindet, und die methodischen *Formen,* mit denen sie konkret organisatorisch durchgeführt wird, stellen den Gesamtkomplex sozialer Sicherung dar. Dabei soll unter der Struktur sozialer Sicherung im folgenden ein wechselseitiges Beziehungsgeflecht zwischen Menschen und den von ihnen mit dem Ziel der Risikovorsorge geschaffenen Institutionen verstanden werden, wobei Institutionen in Übereinstimmung mit *North* als „humanly devised constraints that structure

[11] Derartige Risiken lassen sich nach dem „Übereinkommen (Nr. 102) über die Mindestnormen der sozialen Sicherheit", das am 28. 6. 1952 von der Allgemeinen Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation verabschiedet worden ist, wie folgt als *„Standardrisiken"* klassifizieren: Krankheit, Arbeitslosigkeit, Alter, Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten, Mutterschaft, Invalidität sowie Tod eines Unterhaltspflichtigen.

[12] Neben der im folgenden behandelten sozialen Sicherung durch *Vorsorge,* die alle planerischen Maßnahmen umfaßt, mit denen den Folgen eines erwarteten Risikoeintritts antizipierend begegnet werden soll, wäre noch nach sozialer Sicherung durch spontane *Nothilfe* zu unterscheiden, mit der akute Folgen eines unvorhergesehenen Risikoeintritts ausgeglichen oder gemildert werden, und schließlich noch nach der auf die Vermeidung des Risikoeintritts gerichteten *Prävention.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

political, economic and social interaction and they exist to reduce the ubiquitous uncertainty arising from that interaction" im Sinne gesellschaftlicher Spielregeln („set of rules") zu interpretieren sind (1993, S. 15).

1. Eigenvorsorge versus Gemeinschaftsvorsorge

Wichtig ist dabei zunächst die Tatsache, daß vom Menschen als Einzelperson ausgegangen wird, es gilt also das Prinzip des methodologischen Individualismus. Diese Vorgehensweise entspricht der christlich-abendländischen Wertvorgabe der *Personalität,* demzufolge nicht der Mensch einer bestimmten Vorstellung von Gesellschaft entsprechend geformt werden soll, sondern ganz im Gegenteil die Würde menschlicher Persönlichkeit Ausgangspunkt und Wesensziel des Gemeinschaftslebens bildet (*Brüggemann,* 1994, S. 26 ff.). Es besteht somit ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen der *Individualnatur* des Menschen als Einzelpersönlichkeit und seiner *Sozialnatur* als Mitglied eines Gemeinwesens, das in konsensfähiger Weise gelöst werden muß, weil der Mensch aufgrund seiner natürlichen Hilfebedürftigkeit und zur Nutzung der Vorteile von Arbeitsteilung anderer Menschen bedarf (ebd., 49 ff.). Entsprechend könnten auch Institutionen sozialer Sicherung von Anfang an als Gemeinschaftsinstitutionen kollektiv betriebener Risikovorsorge entstehen. Diese Feststellung ist deshalb wichtig, weil eine nach den prioritären Vorgaben des personalen Eigeninteresses gestaltete Struktur sozialer Sicherung anders aussehen wird als eine, bei der Prioritäten familiärer, berufsständischer oder auch gesamtgesellschaftlicher Solidarität im Vordergrund gestanden haben. Dies gilt auch dahingehend, daß von der Art und Weise sowie den normativen Vorgaben, nach denen Vorsorgeinstitutionen gestaltet werden, Rückwirkungen auf das Verhalten der sie Gestaltenden ausgehen, oder anders: Menschen prägen Institutionen sozialer Sicherung nicht nur, sondern werden in gewisser Weise auch durch sie geprägt. Werden Vorsorgeinstitutionen nach Vorgaben des Eigeninteresses gestaltet, so fördern sie egoistisches Verhalten, und werden sie nach Vorgaben des Gemeinschaftsinteresses gestaltet, so fördern sie solidarisches Verhalten.

Als Denkfigur soll im folgenden davon ausgegangen werden, daß Risikovorsorge zunächst und primär von einzelnen und für die eigene Person als *Eigenvorsorge* und erst dann für andere als *Fremdvorsorge* und mit anderen als *Gemeinschaftsvorsorge* betrieben wird. Dieses *Paradigma der Eigenvorsorge* des selbstverantwortlich handelnden Individuums als erster Erklärungsansatz für Strukturen sozialer Sicherung wird durch Motive des Eigeninteresses bestimmt, wohingegen andere Antriebe, wie christliche Nächstenliebe oder solidarisches Gemeinschaftsempfinden, als zwar nicht zweitrangige, aber doch nachgelagerte Motive gelten sollen. Das Individuum wird dieses Paradigma nur dann überschreiten, wenn es seinem persönlichen Interesse entspricht, wobei die dafür maßgeblichen Antriebe materieller Natur, ebenso aber auch emotional, religiös oder auch rein humanitär bedingt sein können. Dies wird vor allem dann der Fall sein, wenn erwartete Risikofolgen *erstens* entweder das eigene Selbsthilfepotential oder dasjenige der Men-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schen überschreiten, für die der einzelne vorsorgend tätig sein möchte; und *zweitens*, wenn die Risikovorsorge in gemeinschaftlicher Form zu günstigeren Konditionen möglich ist oder zu überlegenen Sicherungsergebnissen führt. Immer dann, wenn das Individuum aus diesen Gründen den Bereich der ausschließlichen Eigenvorsorge verläßt, tritt es in eine Beziehung mit einer wie auch immer gearteten Gemeinschaft mit anderen Individuen zum Zweck kollektiver Risikovorsorge ein. Es entsteht als neuer Erklärungansatz das Paradigma der Gemeinschaftsvorsorge.

Die Struktur dieser Gemeinschaftsvorsorge kann durch einseitige, wie im Falle der Eltern-Kind-Beziehung, oder auch durch gegenseitige Vorsorgebeziehungen, zum Beispiel nach der Maxime „einer für alle, alle für einen", wie bei Hilfs- oder Versicherungsvereinen auf Gegenseitigkeit, gekennzeichnet sein. Entsprechend lassen sich *unilateral* bzw. *multilateral* strukturierte *Vorsorgegemeinschaften* unterscheiden. Des weiteren ist noch zu beachten, daß der Beitritt freiwillig oder erzwungen erfolgen kann. Bei Freiwilligkeit soll im folgenden von einer *Solidargemeinschaft* gesprochen werden, weil sie durch autonome Solidaritätsbereitschaft begründet wird. Bei indirektem oder direktem Zwang soll dagegen von einer *Risikogemeinschaft* gesprochen werden, weil hier der Außendruck des gemeinsam empfundenen Risikos (Beispiel Deichbau) als indirekter Beitrittszwang und / oder die bei Nichtbeitritt drohenden Sanktionen („wer nich dieken will, mott wieken") als direkter Beitrittszwang gemeinschaftsbildend wirken. Eigenvorsorge und Gemeinschaftsvorsorge stehen dabei in einem sich gegenseitig beeinflussenden Spannungsverhältnis, indem Inhalte und Formen kollektiver Risikovorsorge die Möglichkeiten zur Eigenvorsorge begrenzen und unter Umständen sogar verdrängen. Daß dies auch umgekehrt gilt, läßt sich am Nebeneinander von Privatversicherung und Sozialversicherung beschreiben. Da letztere aufgrund ihres Kontrahierungszwanges auch „schlechte" Risiken zu gleichen Bedingungen aufnehmen müssen, werden sie diese vermehrt anziehen, wohingegen die „besseren" Risiken bei Wahlfreiheit und autonomer Beitragsgestaltung zumindest tendenziell zur Privatversicherung abwandern werden. Damit stellt sich die Frage nach dem im Hinblick auf Effektivität und Effizienz sozialer Sicherung „optimalen Mischungsverhältnis" zwischen beiden Vorsorgedimensionen, deren Beantwortung sich zum einen aus der jeweiligen *Risikostruktur* hinsichtlich der Eintrittswahrscheinlichkeit von Risiken sowie der Kalkulierbarkeit von Schadenshäufigkeit und Schadenshöhe, nach der kausalen Vorhersehbarkeit und Beeinflußbarkeit des Risikoeintritts sowie nach dem Mischungsverhältnis von guten und schlechten Risiken zwischen den Versicherten ableiten läßt. Zum anderen aus *Kohäsionskriterien* wie zum Beispiel Risikostreuung, Mitgliederhomogenität, Gemeinschaftsgröße, Belastungsakzeptanz, Mitgliederbindung und Reproduktionsfähigkeit, die über den Zusammenhalt von Vorsorgegemeinschaften allgemein und insbesondere von (freiwilligen) Solidargemeinschaften entscheiden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

a) Kohäsionskriterien der Gemeinschaftsvorsorge

Ein erster Faktor, der das Zustandekommen und den Bestand von Vorsorgegemeinschaften beeinflußt, ist die *Risikostreuung,* wobei zwischen *modaler* und *temporaler* Risikostreuung zu unterscheiden ist. Je mehr sich die Mitglieder in vergleichbarer Weise von vergleichbaren Risiken bedroht fühlen, desto geringer also die modale Streuung ist, desto mehr werden sie zu gemeinsamer Vorsorge bereit sein. Die Risikomodalität darf allerdings nicht in der Weise bestehen, daß ein großer Anteil oder womöglich sogar alle Mitglieder auch zum selben Zeitpunkt vom Risikoeintritt betroffen werden, weil dies die Vorsorgefähigkeit insgesamt überschreiten könnte. Eine geringe modale sollte deshalb günstigenfalls mit einer möglichst großen temporalen Streuung des Risikoeintritts einhergehen. Ähnlich verhält es sich mit der *Risikomischung.* Die freiwillige Beitrittsbereitschaft wird um so größer sein, je mehr „gute" und je weniger „schlechte" Risiken die bisherigen Mitglieder aufweisen. Solidargemeinschaften neigen deshalb zur sozialen Exklusion, was zugleich erklärt, warum die gesetzlichen Sozialversicherungen als Risikogemeinschaften (und also mit Zwangsmitgliedschaft) gegründet worden sind.

Auch die *Mitgliederhomogenität* ist in dieser Hinsicht ein wichtiger Faktor. Je homogener sich eine Vorsorgegemeinschaft zusammensetzt, zum Beispiel nach Berufszugehörigkeit, Qualifizierungsgrad, Aufstiegschancen und Einkommen, desto mehr subjektive und objektive Gemeinsamkeiten werden den Zusammenhalt stärken, und desto eher wird auch die Bedingung geringer modaler Risikostreuung erfüllt sein. Mit der *Gemeinschaftsgröße* verhält es sich dagegen ambivalent: je überschaubarer die Anzahl der Mitglieder bleibt, desto eher ist zwar eine soziale Kontrolle von Moral Hazard wirksam, aber erst eine große Mitgliederzahl ermöglicht es, Finanzierungsrisiken zu begrenzen. Es besteht somit ein unlösbarer Widerspruch zwischen der versicherungsmathematisch für den horizontalen Risikoausgleich sinnvoll steigenden Mitgliederzahl und den Erfordernissen für das Zusammengehörigkeitsgefühl und die Mißbrauchskontrolle. Eine Großfamilie oder ein Sippenverband wären nach Mitgliederhomogenität und Gemeinschaftsgröße vermutlich optimal, doch als Sicherungsinstitution kaum in der Lage, größere soziale Risiken effektiv abzudecken.

Damit ist bereits die *Belastungsakzeptanz* als Kohäsionskriterium von Vorsorgegemeinschaften angesprochen, sie ist zum einen davon abhängig, mit welcher Intensität das einzelne Mitglied durch Vorsorgeleistungen belastet wird, zum anderen davon, ob die *Verteilung* dieser Belastung zwischen den Mitgliedern Zustimmung findet. Je geringer die Belastungsintensität des einzelnen ausfällt bzw. zumindest subjektiv empfunden wird, desto geringer werden auch eventuelle Opportunitätsgewinne durch einen Austritt aus der Solidargemeinschaft eingeschätzt werden. Diese Intensität ist abhängig vom Belastungsquotienten (Anteil der Risikobetroffenen an der Gesamtzahl der Mitglieder), von der Häufigkeit der Leistungsfälle sowie von der Schadenshöhe. Ob die Belastungsverteilung zwischen den Mitgliedern als gerecht empfunden und akzeptiert wird, hängt ganz wesentlich von den ange-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wandten Verteilungsprinzipien ab. Eine Lastenverteilung nach dem *Leistungsfähigkeitsprinzip,* bei der über eine proportional oder sogar progressiv zur Einkommenshöhe verlaufende Beitragsbemessung für gleiche Sicherungsansprüche höhere Beiträge zu zahlen sind, erfordert durch die damit verbundene vertikale Umverteilung von den wirtschaftlich stärkeren zu den wirtschaftlich schwächeren Mitgliedern der Vorsorgegemeinschaft eine im Vergleich höhere Solidaritätsbereitschaft, als wenn die Lastenverteilung nach einer risikobezogenen oder leistungsbezogenen Anwendung des *Äquivalenzprinzips* erfolgt.

Eine in diesem Sinne risiko*gerechte* bzw. leistungs*gerechte* Belastungsverteilung führt zwar zu tendenziell höheren Akzeptanzwerten unter den Mitgliedern, häufig aber auch zur Unterversicherung oder sogar zur Exklusion von wirtschaftlich oder sozial schwächeren Personengruppen, so daß der Solidaritätsbereitschaft durch Beitritts- bzw. Kontrahierungszwang nachgeholfen werden muß. Aus der auf freiwillige Solidarität gegründeten Solidargemeinschaft wird dann eine durch staatlichen Hoheitsakt erzwungene Risikogemeinschaft, wie dies bekanntlich bei den gesetzlichen Sozialversicherungen der Fall ist. In dieser Hinsicht boten die von den Industrialisierungsprozessen geformten Beschäftigungsverhältnisse historisch einmalige Ausgangsbedingungen, um weite Kreise der Erwerbsbevölkerung unter gleichartigen Versicherungskonditionen zusammenzufassen. Die industrielle Tätigkeit führte nach Art und Dauer der Beschäftigung zu weitgehend einheitlichen Risikostrukturen hinsichtlich der Gefährdung durch Betriebsunfälle und sonstige berufliche Gesundheitsrisiken, durch Arbeitslosigkeit sowie schließlich durch das Ausscheiden aus dem Erwerbsleben. Wie vorangehend beschrieben worden ist, bildeten das Normalarbeitsverhältnis sowie die Standard-Erwerbsbiographie so die Grundlage für ein „Risiko-pooling", das die Konstruktion weitflächiger Sozialversicherungen ermöglichte.

Durch den sich ankündigenden Übergang vom Industrie- zum Informations- und Dienstleistungszeitalter beginnen sich mit den Beschäftigungsstrukturen nun auch die bisherigen Risikostrukturen zu ändern. Es entsteht eine Vielzahl und Vielfalt von neuen Lebens- und Arbeitsformen, die nicht länger in die herkömmlichen Erwerbsbiographien passen und deshalb ohne entsprechende Reformen durch die Maschen des überkommenen Industriemodells sozialer Sicherung hindurchfallen würden. Dies führt zum einen im Hinblick auf die (noch zu erläuternde) ökonomische und normative Prozeßkonformität sozialpolitischen Handelns zu Problemen, zum anderen wird die Konstruktion künftiger Vorsorgegemeinschaften biographisch weniger klar durchstrukturierte Lebensabschnitte und stärker individualisierte Erwerbsbiographien zur Voraussetzung haben und damit zunehmend den Charakter eines „offenen Systems" annehmen müssen, das einen flexiblen Ein-, Aus- und Umstieg zwischen verschiedenen Berufen, Tätigkeiten und Qualifikationen sowie erwerbsarbeitszentrierten oder erwerbsarbeitsfreien und dafür fürsorgezentrierten Zeiten und Tätigkeiten ermöglicht. Angesichts dieser komplexen Herausforderungen sind berechtigte Zweifel angebracht, ob die herkömmlichen Sozialversicherungen diese Aufgabe überhaupt erfüllen werden können. Die zuneh-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mende „Atypisierung" der Beschäftigungsformen wird entweder die Belastungsakzeptanz strapazieren, weil unzureichende Leistungsansprüche aufgrund ausgefallener oder zu niedriger Beiträge einer stetig wachsenden Mitgliederzahl über eine verstärkte vertikale und / oder horizontale interpersonale Umverteilung an ein Mindestsicherungsniveau herangeführt werden müßten, oder es wird zu steigender Armut bei Arbeitslosigkeit und im Alter kommen. Käme es aber dazu, daß künftig immer mehr Versicherte über viele Jahre Sozialversicherungsbeiträge zahlen, um dann letztlich doch auf ergänzende Sozialhilfe angewiesen zu sein, so sind steigende Probleme bei der *Mitgliederbindung* und der *Reproduktionsfähigkeit* als den beiden letzten Kohäsionskriterien von Vorsorgegemeinschaften zu erwarten: die einen werden nicht mehr mitmachen wollen, weil sie die in der Bevölkerung offenbar tief verankerte Vorstellung einer „gerechten" Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen als nicht mehr gegeben ansehen; und die anderen werden nicht mehr mitmachen wollen, weil sie verlorene Beiträge zahlen, da ihnen die Leistungen der Sozialhilfe auch so zustehen.

Die Dauerhaftigkeit und die Intensität der *Mitgliederbindung* einer Vorsorgegemeinschaft werden wesentlich durch die jeweiligen Risikostrukturen bestimmt. Erstreckt sich das Vorsorgeverhältnis bis zum angestrebten Sicherungsziel über einen längeren Zeitraum, wie zum Beispiel bei der Rentenversicherung, so wird die Mitgliederbindung stärker sein, als wenn nur periodisch auftauchende Risiken, wie zum Beispiel Arbeitslosigkeit oder Krankheit, abgedeckt werden müssen. Auf der anderen Seite verringert eine nur periodische Bindung die Möglichkeiten, für langfristige Risiken Vorsorge zu treffen. Wird zum Beispiel die Ehe angesichts der steigenden Anzahl von Scheidungen weniger als Lebensgemeinschaft denn als periodische Bindung angesehen, so führt dies zu einer sinkenden Bereitschaft zu Kindern, da diese ein langfristiges Vorsorgerisiko darstellen. Ähnlich verhält es sich mit der *Bindungsintensität,* sie wird (zumindest tendenziell) um so stärker sein, je größer die Vorteilhaftigkeit und zugleich Abhängigkeit in bezug auf die Mitgliedschaft in der Vorsorgegemeinschaft eingeschätzt wird. Auch hier wieder liefert die Ehe ein Beispiel: Durch die gestiegene Erwerbstätigkeit von Frauen hat sich deren Abhängigkeit von der Ehe als Existenzvorsorge verringert und entsprechend ist in den letzten Jahren der Anteil der von Frauen beantragten Scheidungen signifikant gestiegen.

Aus den vorangehend beschriebenen Veränderungen in den Erwerbsbiographien ist für die Zukunft ein weiteres Abnehmen an Bindungsintensität zu bestimmten Vorsorgegemeinschaften zu erwarten; denn je abwechslungsreicher die individuellen Lebensentwürfe werden, desto mehr ist anzunehmen, daß aus spezifischen Lebenslagen auch spezifische Vorsorgerisiken und entsprechend differenzierte Sicherungsbedürfnisse resultieren werden, denen die doch weitgehend starren Eintritts- und Austrittsbedingungen der Sozialversicherungen bislang zumindest nicht genügend entsprechen. Damit entstehen insbesondere für die mit „besseren" Risiken ausgestatteten Mitglieder starke Anreize, sich der Zwangsmitgliedschaft – sobald sich eine Gelegenheit bietet – zu entziehen, um sich anderen Vorsorgegemein-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaften anzuschließen oder überhaupt zu anderen Formen der Risikovorsorge überzugehen. Würde dann (zum Beispiel) die bisherige Dauerhaftigkeit der Bindung an die Rentensozialversicherung durch eine auch nur partiale Öffnung für private Vorsorgeträger gelöst, so wäre vermutlich eine Massenflucht durch „opting-out" die unmittelbare Folge.

Damit würde ein weiteres (und letztes) Kohäsionskriterium negativ beeinflußt werden, nämlich das der *Reproduktionsfähigkeit.* Jede Vorsorgegemeinschaft muß dauerhaft dazu in der Lage sein, ausscheidende Mitglieder durch genügend neue Mitglieder zu ersetzen, um so langfristig die für den Risikoausgleich finanzmathematisch nötige Dimension der Grundgesamtheit und eine nach der Risikomischung ausgeglichene Mitgliederstruktur zu erhalten. Ist diese Bedingung nicht mehr erfüllt, wie zum Beispiel bei der Rentensozialversicherung aus demographischen Gründen, so wird das Prinzip der Gemeinschaftsvorsorge durch das Bestreben nach zusätzlicher oder ersetzender Eigenvorsorge zunehmend in Frage gestellt.

II. Organisationsformen sozialer Sicherung

Organisationsprinzipien sozialer Sicherung beschreiben die prozeßpolitischen Formen, in denen Risikovorsorge betrieben werden kann. Dabei sollen im folgenden die Methoden intertemporaler, interpersonaler, intergenerationaler und interregionaler Umverteilung im Vordergrund stehen. Zwar ließen sich alle diese Verfahren zumindest theoretisch auch als direkte interpersonale Umverteilungsvorgänge konstruieren, doch „worauf es hier ankommt, ist, daß die Verteilung auf einzelne Einkommensempfänger anders aussehen wird, je nachdem, ob die Verteilung ausdrücklich an Personen oder an der Zeit oder am Raum orientiert sein soll" (*Liefmann-Keil,* 1961, S. 19). Dies gilt ebenso für die gleichermaßen mögliche Organisation in Formen der Eigenvorsorge oder Gemeinschaftsvorsorge und für privatwirtschaftliche oder öffentlich-wirtschaftliche Vorsorgeeinrichtungen. Die in diesem Zusammenhang an sich noch durchaus sinnvolle Differenzierung nach der vertikalen Trägerstruktur, d. h. nach staatlicher, kommunaler, intermediärer, betrieblicher und schließlich individueller Organisation sozialer Risikovorsorge kann im folgenden leider nicht berücksichtigt werden.

1. Intertemporale Umverteilung

Soziale Sicherung durch intertemporale Umverteilung besteht darin, in Gegenwartsperioden materielle Rücklagen zum Ausgleich für die antizipierten Folgen des in einer Zukunftsperiode erwarteten Risikoeintritts zu bilden (*Kapitaldekkungsverfahren*). Die Chancen, dies erfolgreich tun zu können, werden (erstens) bestimmt durch die *Akkumulationsfähigkeit* des oder der Vorsorgeleistenden, d. h. es muß überhaupt möglich sein, aus dem laufenden Einkommen einen Überschuß

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zu erwirtschaften und dieser muß zudem noch zumindest wertbeständig aufbewahrt werden können, so daß er bei Risikoeintritt zur Verfügung steht. Dies kann bei großer Armut sowie politischer oder wirtschaftlicher Instabilität schwierig sein. Zweitens werden die Vorsorgechancen durch die *Kalkulierbarkeit* des Risikoeintritts nach Zeitpunkt, Zeitdauer und nach der Schadenshöhe bestimmt, was bei ungünstiger Risikostruktur, wie zum Beispiel im Falle von Arbeitslosigkeit oder Krankheit, Probleme bereiten kann. Nahezu ein ideal strukturiertes Vorsorgerisiko bietet die erwartete Geburt eines Kindes: Sowohl der Zeitpunkt des „Risikoeintritts", die Geburt, ist mit ziemlicher Genauigkeit vorherzusagen wie auch die Zeitdauer und Höhe der für das Aufziehen des Kindes entstehenden Kosten sowie der Ausfall des Erwerbseinkommens der Mutter. Möglicherweise liegt gerade in dieser Überschaubarkeit der zu erwartenden Belastungen mit ein Grund dafür, warum ein an sich nach wie vor bestehender Kinderwunsch heute seltener realisiert wird.

Akkumulationsfähigkeit und Kalkulierbarkeit beschreiben auch zutreffend die Grenzen der Anwendbarkeit einer Risikovorsorge durch intertemporale Umverteilung; denn wer zur Eigenvorsorge nicht in der Lage ist, dem kann nur durch Anwendung des Versorgungs- bzw. Fürsorgeprinzips geholfen werden; und wenn Risiken nicht hinreichend kalkulierbar sind und also Marktversagen vorliegt, kann letztlich nur der Staat dafür sorgen, daß trotzdem eine Versicherung zustande kommt. Dabei besteht der entscheidende Qualitätssprung zwischen der Eigenvorsorge durch Sparen als einer Form von Selbstversicherung und dem Abschluß eines Versicherungsvertrags als einer Form von *Fremdversicherung* darin, daß bei letzterem für jeden Zeitpunkt des Risikoeintritts die vertraglich vereinbarte Sicherungsleistung garantiert wird (*horizontaler Risikoausgleich*), wohingegen beim Sparen das Risiko zu einem Zeitpunkt eintreten kann, zu dem noch nicht genügend Eigenvorsorgeleistungen akkumuliert worden sind. Bei der Anwendung des reinen Versicherungsprinzips gestaltet der Staat nur den institutionellen Rahmen, in dem der einzelne durch autonome Beiträge dann selber über seine Risikovorsorge zu entscheiden hat. Das jeweils erreichbare Sicherungsniveau ergibt sich dabei durch die Beziehung zwischen Leistung und Gegenleistung nach der jeweiligen Ausprägung des angewandten *Äquivalenzprinzips.* Als organisatorische Anwendungsform dominiert die intertemporale Umverteilung, wobei aber bereits durch den horizontalen Risikoausgleich auch Elemente interpersonaler Umverteilung hinzukommen. Wird dieser horizontale noch durch einen *vertikalen Risikoausgleich* ergänzt, indem für unterschiedliche Risikogruppen gleiche Beiträge vorgesehen werden, wie es zum Beispiel bei den herkömmlichen Sozialversicherungen der Fall ist, so werden diese interpersonalen Elemente dadurch noch verstärkt. Der Nachteil bei einem Übergang von der intertemporalen Risikovorsorge durch Sparen zur Versicherung besteht somit darin, daß für den Risikoausgleich ein höheres Maß an interpersonaler Umverteilung hingenommen werden muß.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Interpersonale Umverteilung

Eine weitere wichtige Unterscheidung beider Organisationsformen betrifft die Risikostruktur. Während die Möglichkeiten zur intertemporalen Risikovorsorge durch eine *Längsschnittanalyse* der Risikostruktur bestimmt werden, dominiert bei der Risikovorsorge durch interpersonale Umverteilung die *Querschnittsanalyse,* mit der, sozusagen in einer Momentaufnahme, die jeweils gegebene Risikostruktur (zum Beispiel nach Schadenshäufigkeit und Schadenshöhe) ermittelt und daraus dann sowohl die erforderlichen Sicherungsbeiträge als auch das Volumen und die Richtung der interpersonalen Umverteilung bestimmt werden (*Umlageverfahren).* Die daraus resultierenden Unterschiede und Probleme lassen sich am Beispiel der gesetzlichen Rentenversicherung recht gut deutlich machen. Die soziale Sicherung im Alter stellt nämlich geradezu ein Paradebeispiel für eine Risikostruktur dar, die eine Längsschnittanalyse (zum Beispiel) der Beitrags- bzw. Erwerbsbiographien erfordert und daher eigentlich die Anwendung intertemporaler Vorsorgeprinzipien zwingend nahelegen würde, – tatsächlich wird aber mit dem Umlageverfahren ein interpersonales Prinzip angewandt, bei dem die Querschnittsanalyse der Risikostruktur dominiert. Dieser Verstoß gegen ordnungspolitische Konformität führt dazu, daß intertemporale Aspekte, wie die Langzeitviabilität der Vorsorgegemeinschaft, systematisch vernachlässigt werden. Interpersonale Risikovorsorge ist dagegen dann gut geeignet, wenn, wie oben schon angeführt, keine hinreichende Akkumulationsfähigkeit oder Kalkulierbarkeit des Risikoeintritts und der Risikofolgen möglich ist, so zum Beispiel bei den Risiken durch Arbeitslosigkeit, Krankheit und Invalidität, Unfall und Pflegebedürftigkeit.

Die mit dem Übergang zur reinen Anwendung des Prinzips interpersonaler Umverteilung verbundene höhere Umverteilungsintensität kann außerdem die Belastungsakzeptanz von Mitgliedern multilateraler Vorsorgegemeinschaften überstrapazieren. Ist durch Zwangsmitgliedschaft die Möglichkeit eines „Exits" nicht gegeben, werden sich diese Widerstände nach der bekannten Unterscheidung von *Hirshman* in der Form von „Voice", also Protest, äußern. Nun ist mit der in Deutschland bestehenden Selbstverwaltung der Sozialversicherungen eigentlich eine institutionalisierte Form gegeben, in der sich solcher Protest äußern könnte. Aus vielen, hier nicht darstellbaren Gründen funktioniert diese Selbstverwaltung jedoch nicht in der intendierten Weise, so daß sich dieser Protest nicht offen sondern in verdeckter Form äußert. Derartiger stiller Protest läßt sich durch das Reziprozitätsprinzips ansatzweise beschreiben.

Der Begriff „*Reziprozität*" (Gegenseitigkeit) beschreibt aus ethnologischer Sicht bestimmte Interaktionsmuster in zwischenmenschlichen Beziehungen, die – nach *Sahlins* – durch „generalized", „balanced" und „negative reciprocity" gekennzeichnet sein können (*Sahlins,* 1972, 193 ff.). Auf die Mitgliedschaft in Vorsorgegemeinschaften angewendet, würde ein Verhalten *generalisierter* Reziprozität vorliegen, wenn nicht auf eine genaue Entsprechung von eigenen Beiträgen und empfangenen Leistungen geachtet wird. *Ausgeglichene* Reziprozität würde hingegen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bedeuten, daß die Mitglieder versuchen, mindestens die von ihnen gezahlten Beiträge über nachgefragte Leistungen wieder „herauszuholen"; und bei Vorliegen *negativer* Reziprozität wäre sogar zu erwarten, daß sie diesen Gegenbezug nach Möglichkeit zu maximieren suchen.

Es ist leicht zu sehen, daß keine nach dem Versicherungsprinzip funktionierende Vorsorgegemeinschaft Bestand haben kann, wenn unter den Mitgliedern diejenigen überwiegen, die zu einem Verhalten ausgeglichener oder sogar negativer Reziprozität tendieren. Versicherungsverträge sind ihrem Charakter nach bedingte interpersonelle Umverteilungszusagen, und da von einer asymmetrischen Informationssituation zwischen Versicherungsgeber und Versicherungsnehmer ausgegangen werden muß, lassen sich die als Moral-Hazard-Phänomen umschriebenen Manipulationsspielräume im Leistungsbezug zwar begrenzen, nicht aber ausschalten. Deshalb ist jede solche Vorsorgegemeinschaft auf einen ausreichenden Bestand an Mitgliedern angewiesen, die aus uneigennütziger Solidarität durch die nur sparsame und bedarfsgerechte Inanspruchnahme von Sicherungsleistungen zumindest ein beschränktes Maß an interpersonaler Umverteilung ihrer Beiträge akzeptieren. Ein solches gemeinschaftsnützliches Verhalten wird aber zumindest tendenziell eher in Solidargemeinschaften zu vermuten sein als in Risikogemeinschaften. Für Sozialversicherungen gelten die Risiken ausgeglichener bzw. negativer Reziprozität sogar in besonderer Weise, weil sie nach den solidarisches Verhalten fördernden Kohäsionskriterien eher ungünstig abschneiden. Durch den Einbau zusätzlicher äquivalenzbezogener Elemente in die Beitrags- bzw. Leistungsgestaltung ließe sich dem aber entgegenwirken.

3. Intergenerationale Umverteilung

Das Prinzip intergenerationaler Umverteilung läßt sich mit der Methode des vor allem aus der staatlichen Finanzpolitik bekannten „generational accounting" beschreiben.[13] Als konzeptionelle Grundlage dient dort die Zuordnung von gezahlten Abgaben und empfangenen Leistungen an bzw. vom Staat in Form von „Generationenkonten" auf die einzelnen Altersjahrgänge der Bevölkerung (*Bundesbank,* 1997, S. 18). Diese Konten „indicate, in present value, what the typical member of each generation can expect to pay, now and in the future, in net taxes (taxes paid net of transfer payments received)" (*Auerbach* et al., 1994, S. 75). Obwohl derartige Berechnungen schon aufgrund statistischer Mängel und Erhebungslücken

[13] Grundlage ist ein von *Auerbach, Gokhale* und *Kotlikoff* (1991) publizierter Artikel, in dem versucht wurde, die Belastung künftiger Generationen durch das unter der Reagan-Administration in den achtziger Jahren aufgetürmte US-Haushaltsdefizit abzuschätzen. In bezug auf die sozialen Transfers ergab sich „the fact that older generations, whose members are typically retired, can expect to pay relatively little in labor income taxes and payroll taxes over the rest of their lives, while receiving significant social security medicare and retirement benefits" (S. 75), während „future generations will face a roughly 20% larger net tax burden over the course of their lifetimes than current newborns" (S. 92).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nur „grobe Anhaltspunkte für die intergenerationalen Verteilungswirkungen der Finanzpolitik" geben können (*Bundesbank,* 1997, S. 22), so zeigen sie doch zumindest tendenziell die Richtung an, in der sich (ceteris paribus) Belastungen von jetzigen auf künftige Generationen verschieben. Wie stark angesichts der hohen Staatsverschuldung sowie der ungünstigen demographischen Entwicklung die zu erwartenden Mehrbelastungen künftiger Generationen (allerdings bei Wahl des ungünstigen Basisjahres 1996) in Deutschland ausfallen würden, erkennt man schon daraus, „daß unter den getroffenen Annahmen zukünftige Generationen um 140 Prozent höhere Nettosteuerzahlungen an den Staat leisten müssen als 1996 Geborene" (*Bundesbank,* 1997, S. 25).

Auch soziale Risikovorsorge durch intergenerationale Umverteilung bewirkt eine Lastenverteilung zwischen aufeinanderfolgenden Gesellschaftsgenerationen und stellt somit eine Kombination von intertemporaler und interpersonaler Umverteilung dar. Das bekannteste Beispiel liefert die nach dem Umlageverfahren finanzierte gesetzliche Rentenversicherung, bei der bekanntlich die Beiträge der aktiv Versicherten in derselben Periode zur Deckung der Rentenansprüche der passiv Versicherten herangezogen werden. Problematisch ist an dieser Kombination, daß sie der jetzigen Erwerbspersonengeneration eine „Externalisierung" der Kosten für die eigene Alterssicherung in der Form ermöglicht, daß Kosten für das Aufziehen einer für den demographischen Ausgleich erforderlichen Anzahl von Kindern vermieden werden, um dafür den Gegenwartskonsum zu erhöhen. Der kleineren künftigen Erwerbspersonengeneration werden damit relativ höhere Versorgungslasten aufgebürdet. Welche besondere Bedeutung einer künftigen Ausgestaltung des „Generationenvertrags" in der gesetzlichen Rentenversicherung angesichts der Alterungstendenzen zukäme, zeigen die Berechnungen der Bundesbank, denen zufolge sich die sonst zu erwartenden fiskalischen Mehrbelastungen künftiger Generationen um die Hälfte verringern ließen, wenn der Beitragssatz zur Rentenversicherung ausgehend von 1997 bis zum Jahre 2030 linear auf 28,5 Prozent angehoben wird (*Bundesbank,* 1997, S. 28 f.). Angesichts der Tatsache, daß mit der enorm angestiegenen Staatsverschuldung ohnehin schon in großem Umfang Lasten an zukünftige Generationen übertragen worden sind, sollte deshalb den Aspekten einer intergenerational „gerechten" Risikovorsorge künftig mehr Beachtung gewidmet werden.

4. Interregionale Umverteilung

Die funktionale Festigung des sozialen Sicherungssystems durch eine Lastenumverteilung zwischen den Sozialversicherungsträgern in von einem Risikoeintritt besonders betroffenen und nicht (oder weniger) betroffenen Regionen sowie der Ausgleich regional ungünstigerer Risikostrukturen ist für die meisten modernen Industriegesellschaften so selbstverständlich geworden, daß man sich ihrer Bedeutung häufig erst angesichts des Fehlens in den meisten Entwicklungs- und Schwellenländern wieder bewußt wird. In Deutschland hat der interregionale Lastenaus-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gleich bekanntlich sogar Verfassungsrang, indem nach Art. 107 Abs. 2 GG ein „angemessener" horizontaler Finanzausgleich zwischen leistungsfähigeren und leistungsschwächeren Bundesländern durch gesetzlich geregelte Finanzzuweisungen angeordnet wird. Seine überragende Bedeutung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt hat sich in jüngster Zeit vor allem im Hinblick auf die in Art. 72 Abs. 2 GG geforderte Schaffung „gleichwertiger Lebensverhältnisse" zwischen den Bürgern in den alten und den neuen Bundesländern erwiesen, so daß es verwundern könnte, daß dieses wichtige Instrument zum Abbau regionaler Wohlfahrtsunterschiede in jüngster Zeit zunehmend in Frage gestellt zu werden scheint.

Derartige Bestrebungen betreffen zum einen die Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs sowie die teilweise Rücknahme von Sonderleistungen des bereits dreijährigen „Solidarpaktes" zwischen alten und neuen Bundesländern,[14] zum anderen sind auch im Bereich der sozialen Sicherung durch Vorschläge für eine Regionalisierung der Sozialversicherungsbeiträge Tendenzen einer Aufkündigung des Finanzausgleichs, zumindest in seiner bisherigen Form, erkennbar geworden. Die insbesondere von der Bayerischen Staatsregierung ausgehenden Bestrebungen zur Schaffung von mehr „Wettbewerbsföderalismus" werden damit begründet, daß „unkonditionierte Ausgleichsmechanismen des allgemeinen Finanzausgleichs und der Ausgleichssysteme innerhalb der Sozialversicherung" politische Entscheidungen zunehmend nivellieren und so dazu führen, daß erfolgreiche Landespolitik dadurch nicht nur nicht ausreichend belohnt, sondern sogar bestraft wird (*Stamm,* 1998, S. 1). Deshalb sollten Beitragssätze und Finanzausgleichssysteme in der Kranken-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung regionalisiert werden (ebd., S. 3). Derartige Forderungen sind vor dem Hintergrund zu sehen, daß nicht nur im Zusammenhang mit der deutschen Einigung sondern ebenso durch die unterschiedliche regionale Betroffenheit vom strukturellen Wandel die ausgleichenden Transferströme zwischen den Bundesländern in einem Maße zugenommen haben, das den Zusammenhalt einer bundesweiten Vorsorgegemeinschaft bedroht. Des weiteren könnte argumentiert werden, daß der europäische Integrationsprozeß zu einer verstärkten Regionalisierung und damit auch zu einem verstärkten institutionellen Wettbewerb zwischen den Regionen führen wird.

Abgesehen von der Tatsache, daß verfassungsrechtliche Vorgaben einen Alleingang der bayerischen Staatsregierung verhindern, wären die Folgen einer Regionalisierung der Sozialversicherungsbeiträge dramatisch: so könnte zum Beispiel der

[14] Die insbesondere vom Ministerpräsidenten Baden-Württembergs vorgetragene Kritik betrifft zum einen das kontinuierlich angestiegene Volumen des Finanzausgleichs und dessen strukturelle Einseitigkeit, zum anderen wird bezweifelt, ob dessen Intentionen noch dem Prinzip der „Angemessenheit" des Verfassungsauftrages entsprechen, wenn die überdurchschnittliche Finanzkraft eines Landes bis zu einer Höhe von 80 Prozent abgeschöpft wird. Insbesondere könne der Wähler nicht mehr über Erfolg oder Mißerfolg der Wirtschafts- und Strukturpolitik eines Landes urteilen, wenn deren Auswirkungen durch Transferzahlungen verfälscht werden. Zitiert nach dem Artikel von *Fritz Teufel* über „Gleichmacherei statt Solidarität. Der gegenwärtige Länderfinanzausgleich pervertiert den Föderalismus" in der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung" vom 18. 12. 1997.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Beitragssatz in der Rentenversicherung in den alten Bundesländern von 20,3 auf 18,9 % absinken, müßte dafür aber in den neuen Bundesländern von 20,3 auf 27,6 % angehoben werden (*Ruland,* 1998, S. 4). In der Arbeitslosenversicherung würde der derzeit einheitliche Beitragssatz von 6,5 % im Westen auf unter 6 % sinken, im Osten dagegen auf knapp 14 % steigen (*Husmann,* 1998, S. 7). Insgesamt wären bei den Sozialversicherungsbeiträgen Veränderungen zwischen den 16 Bundesländern zu erwarten, deren Spannweite von – 0,4 % in Baden-Württemberg bis + 27,6 % in Sachsen-Anhalt reicht (*Freitag,* 1998, S. 10). Die daraus resultierenden Kostenbelastungen hätten vermutlich so verheerende Auswirkungen auf Beschäftigung und Wirtschaftswachstum vor allem in den neuen Bundesländern, aber auch in den Stadtstaaten, daß derartige Berechnungen eher Anlaß geben sollten, sich der Bedeutung interregionaler Umverteilung für den Zusammenhalt des sozialen Bundesstaates zu erinnern.

D. Orientierungsmaßstäbe sozialer Sicherungspolitik

I. Begrenzungskriterien

Soziale Sicherungsleistungen gehören aufgrund der prinzipiellen Unmöglichkeit, einen Zustand sozialer Sicherheit als operationale Zielgröße zu definieren, zu den „insatiable goods", für deren Nachfrage keine natürlichen Grenzen zu bestehen scheinen. Würde man den „Erfolg" sozialer Sicherungspolitik deshalb ausschließlich nach der jeweils erreichten Befreiung von den Zwängen zum Einkommenserwerb durch Arbeit messen, so würde dies zu einer tendenziell unbegrenzten Ausweitung von Sicherungsangeboten führen. Daher müssen neben dem Sicherungsniveau noch andere Kriterien herangezogen werden. Einen möglichen Orientierungsmaßstab könnten dabei die Postulate der notwendigen *Ordnungskonformität* und der *Prozeßkonformität* sozialpolitischen Handelns liefern.

1. Ordnungskonformität

Das Postulat der Ordnungskonformität sozialpolitischen Handelns fordert auf, Staatsordnung, Wirtschaftsordnung und Sozialordnung als interdependente Teilordnungen zu behandeln, die in einem unauflösbaren Rückkoppelungszusammenhang stehen. Dabei können sowohl positive als auch negative Rückkoppelungseffekte auftreten. Sind sie positiv, so wird das volkswirtschaftlich erreichbare Leistungsniveau sowohl an Effizienz als auch an Effektivität größer sein als wenn negative Rückkoppelungseffekte auftreten, die bis zu Selbstblockaden und schließlich Selbstzerstörungsprozessen führen können, wenn systemwidrige Teilkomponenten aufeinandertreffen. Ordnungskonformität besagt, daß innerhalb einer Gesellschaft um so weniger negative Rückkoppelungseffekte auftreten wer-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den, je höher sich der Konformitätsgrad innerhalb und zwischen den Teilordnungen darstellt. Auch die Sozialordnung ist diesen Gesetzmäßigkeiten unterworfen. Die in ihr angewandten Leitmaximen und Verfahrensprinzipien müssen mit denen anderer gesellschaftlicher Teilordnungen kompatibel sein, wenn nicht negative Rückwirkungen die Folge sein sollen. Durch *soziale Ordnungspolitik* sind deshalb die gesellschaftlichen Institutionen allgemein so auszugestalten, daß *erstens* innerhalb der jeweiligen Teilordnungen keine negativen, sondern positive Rückkoppelungseffekte erzielt werden, und daß *zweitens* auch zwischen den jeweiligen Teilordnungen negative Rückkoppelungseffekte vermieden werden. Damit ist bereits ein weiterer ganz wesentlicher Aspekt wiederaufgegriffen worden, nämlich der, daß von der Art und Weise, wie die Teilordnungen einer Gesellschaft ausgestaltet werden, bestimmte Impulse und Anreize für das menschliche Verhalten ausgehen. Gerade dies kennzeichnet den Charakter von Institutionen, daß sie menschliches Tun und Lassen in einer bestimmten Weise lenken sollen. Die bewußte Ausgestaltung von Institutionen setzt daher einen Grundkonsens über das *Sein-Sollen* der Gesellschaft, an „mental models the members of a society possess" (*North,* 1993, S. 21), voraus. Die soziale Ordnungspolitik vermag nun, für sich genommen, zwar Inkompatibilitäten aufzuzeigen und zu vermeiden helfen, auf eben diese normative Frage kann sie aber keine Antwort geben. Statt dessen bedarf sie selber der *Rückbindung* an eine vorgegebene *Wertbasis,* um so erst die Maßstäbe zu gewinnen, an denen sie dann die Gestaltung von Ordnungen und Institutionen ausrichten kann.

2. Prozeßkonformität

Der Wunsch nach Freiheit, Solidarität und Gerechtigkeit scheint ein allgemein anerkanntes menschliches Grundanliegen zu sein, wobei aber über die Konkretisierung und Gewichtung dieser Ziele durchaus unterschiedliche Vorstellungen bestehen können. Das *Verfahrensprinzip,* welches die Soziale Marktwirtschaft für eine differenzierte Umsetzung und Vermittlung nach den jeweils vorherrschenden gesellschaftlichen Werthaltungen anbietet, ist das der *Subsidiarität.* Es soll den einzelnen zwar in die Gemeinschaft einbinden und ihm die Unterstützung der übrigen Gesellschaftsmitglieder sichern, dies aber in einer Weise, die seine individuelle Freiheit möglichst wenig beeinträchtigt. Zugleich sollen diese Ziele in materieller Hinsicht durch die von einer funktionsfähigen Marktwirtschaft ermöglichten Wohlstandsfortschritte realisierbar gemacht werden, um so wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt in harmonischer Weise miteinander zu verbinden. Für die Soziale Marktwirtschaft als Leitbild der Sozialpolitik resultiert daraus die Forderung, daß sozialpolitisches Handeln sowohl die sich wandelnde Gewichtung ethischer Grundpositionen als auch die sich gleichfalls wandelnden wirtschaftlich-technischen Erfordernisse einer funktionsfähigen Marktwirtschaft zu berücksichtigen hat. Man könnte dies als das *Postulat normativer und ökonomischer Rückbindung sozialpolitischen Handelns* bezeichnen (*Rösner,* 1995, S. 49).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

a) Normative Rückbindung

Das Rückbindungspostulat fordert in seiner normativen Dimension, daß Systeme sozialer Sicherung nach Zielen, Strukturen und Inhalten mit den gesellschaftlich vorherrschenden Wertvorstellungen in Einklang stehen sollten. Gesellschaften können aber nicht nur aufgrund ihrer spezifischen historischen und kulturellen Entwicklung oder auch durch religiöse Überzeugungen sehr unterschiedlich geprägt sein, sondern zudem ist die gesellschaftliche Einschätzung bestimmter Werte im Zeitablauf nicht konstant, sondern unterliegt gewissen Wandlungsprozessen, die zu einer Auf- bzw. Abwertung einzelner Werthaltungen führen können. Sozialpolitisches Handeln sollte deshalb immer wieder an diesem gesellschaftlichen „Wertekompaß" neu ausgerichtet werden, um dem Kriterium der *Kulturadäquanz* zu entsprechen.

Auch die gesellschaftlichen Vorstellungen von Freiheit, Solidarität und Gerechtigkeit unterliegen diesem Wandel und erfahren differenzierte Gewichtungen. In der einen Gesellschaft wird soziale Gerechtigkeit eher im Sinne von Leistungsgerechtigkeit interpretiert werden, in der anderen eher als Bedürfnisgerechtigkeit. In einer prioritär auf individuelle Freiheit ausgerichteten Gesellschaft wird sich kein Wohlfahrtsstaat implantieren lassen; ebenso würde eine auf Solidarität ausgerichtete Gesellschaft kaum akzeptieren, daß größere Teile ihrer Bevölkerung in Armut leben. Der mit der jeweiligen Gewichtung zwischen Individualprinzip und Solidarprinzip einhergehende Grad an gesellschaftlich akzeptierter materieller Gleichheit bzw. Ungleichheit und den damit einhergehenden Differenzierungen im individuellen Grad sozialer Sicherung kann deshalb sehr unterschiedlich sein (*Barr,* 1992, S. 774 ff.), und er kann sich im Zeitablauf wesentlich verändern.[15] In Anerkennung der Tatsache, daß sich dieser Wertfindungsprozeß nur auf dem Wege demokratischer Selbstbestimmung vollziehen kann, fordert das Postulat normativer Rückbindung dazu auf, für den Gesamtbereich sozialer Risikovorsorge gesellschaftsspezifisch angepaßte Lösungen zu entwickeln, in denen sich die maßgeblichen Wertorientierungen widerspiegeln. Das Verfahrensprinzip Subsidiarität soll dabei persönliche Freiheit mit gesellschaftlicher Solidarität verbinden helfen und weist entsprechend sehr unterschiedliche Dimensionen auf (*Schneider,* 1983, S. 27), die aber in der öffentlichen Diskussion häufig nur wenig oder in verkürzter Form Beachtung finden:

Die *erste Dimension* von Subsidiarität besteht in dem *Primat der Selbstverantwortlichkeit* des freien Individuums und fordert entsprechend die Beachtung des *Delegationsprinzips* bzw. des *Entzugsverbotes,* indem nämlich dasjenige, was der einzelne aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf. Diese Beto-

[15] Beeindruckend ist in dieser Hinsicht vor allem das weite Auseinanderklaffen in der Auffassung vom Staat sowie die Einstellung zur Marktwirtschaft zwischen der deutschen Bevölkerung in den alten und neuen Bundesländern sowie der Wandel in der egalitären Staatsauffassung, der in Schweden offenbar stattgefunden hat (*Mau,* 1997, S. 23, 30 f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nung der Eigenverantwortlichkeit wird in der aktuellen Diskussion zwar häufig zitiert, doch wird dabei vergessen, daß die individuelle Freiheit durch gesellschaftliche Bindungen auch wieder eingeschränkt wird.

Die *zweite Dimension* von Subsidiarität fordert nämlich, daß eine Gesellschaft für jedes ihrer Mitglieder verantwortlich ist und ihm deshalb ihre *subsidiäre* Assistenz nicht verweigern darf. Diese Bereitschaft, füreinander einzustehen, stellt das zentrale Kriterium für die Unterscheidung zwischen einer menschlichen Gemeinschaft und einer zufälligen Ansammlung von Einzelpersonen, wie etwa auf einem Bahnhof oder Flughafen, dar. Der „Kitt", der auch die Gesamtgesellschaft letztlich zusammenhält und so über ihre *soziale* Kohäsion entscheidet, besteht in der durchaus auch vom Eigeninteresse getragenen Überzeugung, daß durch gemeinschaftliches Handeln ein größeres Ausmaß an sozialer Risikovorsorge und damit existentieller Sicherheit erreicht werden kann, als dies auf individueller Basis möglich wäre. Verweigert eine Gesellschaft diese Solidarität, so gilt wieder das Prinzip des „homo homini lupus", d. h. sie zerfällt in kleinere Gruppen oder Individuen, die ihren jeweils eigenen Vorteil suchen und sich dabei mehr oder weniger erbittert bekämpfen (*Lachmann,* 1988, S. 17). Allerdings sollte die gesellschaftliche Assistenz den einzelnen nicht entmündigen, indem sie ihn in dauerhafte Abhängigkeit führt, sondern als *Hilfe* zur Selbsthilfe die Eigenanstrengungen nicht ersetzen, sondern nur ergänzen und unterstützen. Deshalb wird sie nur dann, nur so lange und nur insoweit geleistet, wie sich der einzelne nicht selber zu helfen vermag.

Entsprechend resultiert als *dritte Dimension* von Subsidiarität daraus die Forderung nach *subsidiärer* Reduktion, mit der verlangt wird, daß die von der Gemeinschaft geleistete Unterstützung auch in dem Maße wieder reduziert und schließlich gänzlich zurückgenommen werden muß, wie der einzelne dieser solidarischen Assistenz nicht mehr bedarf. Die inhaltliche und funktionelle Überprüfung der Gemeinschaftshilfe und ihre Beschränkung auf die tatsächliche Bedürftigkeit soll den einzelnen davor bewahren, in einen Zustand ständiger Unmündigkeit und Abhängigkeit zu geraten, der seine Persönlichkeit und Menschenwürde gefährden würde.

Subsidiarität stellt somit ein Verfahrensprinzip dar, um die gesellschaftlichen Ziele Freiheit und Solidarität miteinander in Einklang zu bringen, und trägt dadurch auch zur Erfüllung von *Gerechtigkeit* als drittem Grundziel einer humanen Gesellschaft bei. Sie ist dafür jedoch nur eine zwar notwendige, allein aber noch nicht hinreichende Bedingung, weil der sich selber überlassene Marktmechanismus durchaus nicht wertfrei agiert, sondern die Einkommen ganz eindeutig nach dem biblischen Prinzip des „wer da hat, dem wird gegeben" verteilt. Nun hat insbesondere *Rawls* dagegen eingewandt, daß man diese wachsende gesellschaftliche Ungleichheit auch unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten zumindest so lange akzeptieren könnte, wie daraus für die Armen insgesamt bessere Lebensbedingungen resultieren würden, als dies bei einer mehr egalitären Verteilung der Fall wäre (*Rawls,* 1975, S. 32). Dieses Argument könnte aber nur unter zwei Voraussetzungen überzeugen: Erstens müßte sichergestellt sein, daß die Ärmeren tatsächlich vom Reich-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tum der Oberschichten profitieren. Für das automatische Eintreten derartiger „Trickle-down-Effekte“ gibt es aber bislang zumindest keinen empirischen Beweis. Zweitens müßte sichergestellt sein, daß die wachsende Ungleichverteilung tatsächlich aus unternehmerischer Initiative und Leistung resultiert und also zumindest dem Prinzip der *Leistungsgerechtigkeit* entspricht. Auch diese Argumentation hat aber eine ganz entscheidende Schwäche, denn die aus dem Markt resultierende Einkommensverteilung wäre nur dann leistungsgerecht, wenn alle Anbieter mit wenigstens annähernd gleichen Ausgangsvoraussetzungen antreten könnten. Nur dann würde tatsächlich allein die persönliche Leistung über den Markterfolg entscheiden. Dies ist aber praktisch gar nicht oder zumindest nur sehr selten der Fall. Tatsächlich besteht also keine *Chancengleichheit,* sondern die Ausgangsvoraussetzungen sind schon von Geburt an höchst unterschiedlich. Wer ein Vermögen ererbt oder erheiratet oder wem es durch andere günstige Umstände zufällt, der kann dieses am Markt gewinnbringend einsetzen und daraus ohne besondere persönliche Mühe Einkommen erzielen. Die moralische Achillesferse des Neoliberalismus besteht somit darin, daß er – abgesehen von sozialen Gesichtspunkten – nicht einmal die von seinen Protagonisten oftmals behauptete Leistungsgerechtigkeit zu gewährleisten vermag.

Eine weitere Kritik richtet sich darauf, daß Benachteiligungen im Leistungswettbewerb nicht nur aus materiellen oder persönlichkeitsbedingten Unterschieden, sondern ebenso aus ungünstigen *externen Faktoren,* wie zum Beispiel Armut, Krankheit, Arbeitslosigkeit oder unzureichenden Qualifizierungsmöglichkeiten resultieren können. Darauf basierende fehlende oder unvollständige Marktbeteiligungen bedeuten eine Verschwendung von Humankapital, so daß erst die im Ordnungskonzept Soziale Marktwirtschaft vorgesehene *soziale Ausgleichspolitik* (*Müller-Armack,* 1976, S. 243) dazu führt, daß eine optimale Ausschöpfung und Allokation der menschlichen Arbeitskraft erreicht wird.

Neben der normativen Rückbindung sozialpolitischen Handelns an die Leistungsgerechtigkeit stellt die nötige Beachtung der *Bedürfnisgerechtigkeit* eine zweite, mindestens ebenso wichtige Dimension dar. Die Ursache dafür besteht in der bekannten Eigenschaft des Marktmechanismus, nur solche Bedürfnisse zu erfassen, die überhaupt gehandelt werden und die zudem einen mit Kaufkraft ausgestatteten *Bedarf* darstellen. Daraus resultieren erstens das bekannte ökologische Problem unzureichender Berücksichtigung negativer externer Effekte, zweitens eine Tendenz zur Überbewertung von Gegenwartsbedürfnissen gegenüber Zukunftsbedürfnissen, und drittens sortiert der Marktmechanismus den Rang der zu befriedigenden Bedürfnisse nach den von der Kaufkraft der Nachfrager ausgehenden Prioritäten. Das Kaufkraftkriterium besagt aber nichts über die Dringlichkeit, die der Befriedigung eines Bedürfnisses unter humanitären Gesichtspunkten zukommen würde, sondern stellt diese zumeist sogar geradezu auf den Kopf. Normative Rückbindung sozialpolitischen Handelns an das Prinzip der Bedürfnisgerechtigkeit beinhaltet deshalb, diejenigen gesellschaftlichen Bedürfnisse zu erkennen und prioritär zu behandeln, die am Markt sonst keine oder keine hinreichende

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Beachtung finden würden. Allerdings kann dabei das gesellschaftlich für wünschenswert Gehaltene das wirtschaftlich Mögliche übersteigen. Deshalb ist gleichermaßen auch die ökonomische Dimension des Rückbindungsprinzips zu beachten, nämlich die Notwendigkeit, sozialpolitisches Handeln möglichst eng an der jeweiligen volkswirtschaftlichen *Leistungsfähigkeit* zu orientieren. Und zwar gilt dies sowohl für die aus der Konstruktion sozialer Sicherungssysteme unmittelbar entstehenden Belastungen als auch für die aus der Inanspruchnahme resultierenden Folgekosten.

b) Ökonomische Rückbindung

In seiner ökonomischen Dimension fordert das Rückbindungspostulat generell dazu auf, daß der Ausbau sozialer Sicherungsleistungen sich an der volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu orientieren habe.[16] Im Ordnungskonzept Soziale Marktwirtschaft kommt dies zum einen dadurch zum Ausdruck, daß eine funktionsfähige Wettbewerbsordnung als wichtigste Voraussetzung für die Lösung sozialer Probleme angesehen wird; zum anderen durch die Forderung nach einer gerechten Teilhabe aller Gesellschaftsmitglieder am wirtschaftlichen Fortschritt. Soziale Marktwirtschaft soll, nach der bekannten Formulierung Müller-Armacks, „das Prinzip der Freiheit auf dem Markte mit dem des sozialen Ausgleichs verbinden" und so „auf der Basis der Wettbewerbswirtschaft die freie Initiative mit einem gerade durch die marktwirtschaftliche Leistung gesicherten sozialen Fortschritt" zusammenführen (*Müller-Armack,* 1976, S. 245).

Nun ist dieser Maßstab aber in objektiver Hinsicht schwer zu bestimmen, weil zum Beispiel das gesellschaftlich akzeptierte Ausmaß an interpersonaler vertikaler oder horizontaler Einkommensumverteilung sehr unterschiedlich sein kann. Die Einschätzung des erreichten Sicherungsniveaus in Relation zu der etwa am Volkseinkommen oder Lebensstandard gemessenen Wirtschaftsleistung ist deshalb von gesellschaftlichen Vorstellungen über das für wünschenswert gehaltene Ausmaß materieller Gleichheit und sozialer Sicherheit bzw. der Bereitschaft zur Solidarität und damit letztlich wieder von normativen Faktoren abhängig (*Lampert,* 1990, S. 58 f.). Ein weiteres Problem stellt in dieser Hinsicht häufig noch die durch komplexe Umverteilungsvorgänge verschleierte *Inzidenz* bestimmter Maßnahmen dar, die keine direkte Zuordnung zwischen Wirkung und verursachten Kosten erlaubt, so daß die Wirtschaftssubjekte einer Verteilungsillusion erliegen, indem sie mehr öffentliche soziale Güter und Dienste nachfragen, als sie dies bei direkter Kosten-

---

16 Ökonomische Rückbindung vermag damit zumindest teilweise auch das Paradoxon zu erklären, daß sich der Ausbau sozialer Sicherungsleistungen vielfach parallel zum steigenden Volkswohlstand vollzieht, wohingegen sich gerade die ärmsten Länder keine wirksame Risikovorsorge leisten können und zumindest insoweit die Prioritäten sozialer Schutzbedürftigkeit pervertiert werden. Die ökonomische Sachlogik einer Orientierung an der volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit liefert damit zugleich eine Begründung, warum weiterhin sozialpolitische Entwicklungszusammenarbeit geleistet werden sollte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wirksamkeit tun würden. Ein sozialpolitisches „overshooting" (*Lindbeck,* 1994, S. 5) kann die Folge sein. Der Sozialpolitik fehlt ein der „*Budgetrestriktion*" des ökonomischen Paradigmas vergleichbares Kriterium (*Kleinhenz,* 1993, S. 382) für das gesellschaftliche Maß an Umverteilung, „das einerseits die optimale Leistungseffizienz und andererseits die optimale soziale Absicherung für alle verspricht" (*Paraskewopoulos,* 1994, S. 191). Auch aus den Verfassungsvorgaben des Grundgesetzes läßt sich ein solcher Maßstab nicht ableiten, sondern die Kennzeichnung der Bundesrepublik Deutschland als „sozialen Bundesstaat" (Art. 20 Abs. 1 GG) bzw. als „sozialen Rechtsstaat" (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) beinhaltet nach herrschender Rechtsauffassung lediglich eine Staatszielbestimmung, deren Konkretisierung und Umsetzung anzustreben ist. Für diesen Gestaltungsauftrag ist lediglich zwingend, daß der Staat die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein zu schaffen habe, darüber hinaus sei aber keine Verpflichtung des Gesetzgebers auf die Gewährleistung bestimmter Sozialleistungen nach Grundsatz oder Höhe abzuleiten (*Gitter* und *Köhler-Fleischmann,* 1997, S. 485 f.). Daraus zu folgern, daß dann auch eine Rückkehr zum „Laissez-faire-Minimalstaat" zulässig sein könnte, wäre aber unangemessen, weil die vom Grundgesetz gebotene „institutionelle Garantie des Sozialstaats" (*Huber,* 1968, S. 611) einer grundsätzlichen Abkehr von überlieferten Sozialeinrichtungen entgegensteht. Die ökonomische Rückbindung sozialpolitischen Handelns ist deshalb auf eine an der volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gemessene Überprüfung des *Niveaus* sozialer Sicherung gerichtet, nicht aber auf eine Abschaffung der sie tragenden *Institutionen,* wie etwa der Sozialversicherungen.

In jüngster Zeit scheint das ökonomische Rückbindungsprinzip aber noch aus einer ganz anderen Richtung zunehmend in Frage gestellt zu werden. Angesichts der Tatsache, daß die großen transnationalen Konzerne als eigentliche Globalisierungsgewinner zwar überwiegend den etablierten westlichen Industrienationen angehören, ist zu fragen, ob ihre rasch wachsenden Gewinne und Umsätze tatsächlich noch zu einer Zunahme des „Volks"-Wohlstandes im wörtlichen Sinne beitragen. Während Aktienkurse und Unternehmereinkommen immer neue Höchststände und Triumphe feiern, stagnieren die Masseneinkommen, wird das Bildungssystem ebenso wie andere Bereiche des öffentlichen Lebens durch immer neue Kürzungen bedroht und auch das System der Sozialen Sicherung wird an allen Ecken und Enden zusammengestrichen. Das ist früher anders gewesen. Auch in den sogenannten Wirtschaftswunderjahren sind die Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Kapitalvermögen in konjunkturellen Aufschwungphasen davongeeilt, doch ist dies früher oder später von einem Nachziehen der Löhne und Gehälter begleitet gewesen und parallel dazu ist der Ausbau sozialstaatlicher Einrichtungen vorangetrieben worden. Offensichtlich hat in der Rückbindung von wirtschaftlichem und sozialem Fortschritt ein substantieller Wandel stattgefunden; erstens gelingt es den Gewerkschaften unter der ständigen Drohung weiterer Arbeitsplatzverluste immer weniger, die zusehends schiefer werdende Verteilung zwischen Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Kapitalvermögen sowie Löhnen und Gehältern aufzu-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

halten (*Becker,* 1997, S. 694 f.). Zweitens untergräbt die schon seit Jahren bestehende und scheinbar unaufhaltsam weiter steigende Massenarbeitslosigkeit das Beschäftigungssystem sowie die Finanzierung sozialstaatlicher Leistungen. Und drittens ist insgesamt ein abnehmendes Steuerungs-, vor allem aber Besteuerungspotential des Staates feststellbar. Dies gilt zum einen hinsichtlich der durch europäische Integration und Welthandelsverflechtung allgemein geringer gewordenen wirtschaftspolitischen Handlungsspielräume; zum anderen sind strukturelle Funktionsdefizite der Fiskalpolitik offensichtlich geworden. Durch den mit dem Aufbau globaler Wertschöpfungsketten einhergehenden Konzentrations- und Kooperationsprozeß werden die Weltmärkte vermutlich schon zur Jahrtausendwende von einigen Dutzend weltumspannenden Konzernen und globalen strategischen Allianzen beherrscht werden.

Die sich damit anbahnende Machtkonzentration läßt nicht nur eine wirksame Wettbewerbskontrolle aussichtslos erscheinen, sondern führt auch die herkömmlichen Methoden der Kapitalbesteuerung ad absurdum, da keine Finanzbehörde mehr in der Lage sein wird, die vielfach verschlungenen Unternehmensstrukturen zu durchschauen oder die konzernintern angewandten Verrechnungsmethoden für wechselseitige Lieferungen im „*Intrafirmenhandel*" zu überprüfen (*Schreiber,* 1998, S. 53). Zum einen führen die firmeninternen Rückverflechtungen der Bezugs- und Lieferbeziehungen dazu, daß Gewinne nur noch dort offen ausgewiesen werden, wo die Besteuerungskonditionen besonders günstig sind; zum anderen ist in Reaktion auf diesen Vergleich im Standortwettbewerb eine Art von Abwärtskonkurrenz entstanden, die immer neue Konzessionen erzwingt, wenn bestehende Arbeitsplätze erhalten oder neue angesiedelt werden sollen.

Praktisch alle relevanten Volkswirtschaften werden einem Benchmarking-Vergleich bezüglich der für Direktinvestitionen erzielbaren Kapitalrenditen unterworfen, wodurch die Wirtschaftspolitik zunehmend weniger von Gemeinschaftswerten als vielmehr von Kapitalverwertungsinteressen und „Shareholder-values" dominiert wird. Umweltschutzvorschriften sowie Arbeits- und Sozialgesetzgebungen werden nicht länger als notwendige gesellschaftliche Rahmenbedingungen akzeptiert, sondern gelten als Investitionshemmnisse und Störfaktoren, denen es durch „*institutionelle Arbitrage*" (Norbert Berthold) zu entkommen gilt. Die dadurch zunehmenden Wettbewerbsverzerrungen und negativen externen Effekte sind ein gravierendes Problem, das allerdings nicht auf nationaler Ebene, sondern nur durch internationale Abkommen zur Steuerharmonisierung oder den konsequenten Übergang auf das Wohnsitzland bei der Besteuerung von internationalen Kapitaleinkommen gelöst werden könnte (*Schreiber,* 1998, S. 54 ff.). Bislang ist dies aber nicht einmal innerhalb der Europäischen Union gelungen; vielmehr setzen einige Länder, wie zum Beispiel Irland, Luxemburg und auch die Niederlande, die Unternehmensbesteuerung ganz bewußt ein, um sich im Standortwettbewerb Vorteile zu verschaffen.

Die öffentlichen Finanzen geraten damit zunehmend unter den Druck eines strukturellen Besteuerungsdefizits, das aus der fiskalpolitischen Verlagerung von

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unternehmens- und Kapitalertragssteuern zu regional weniger flüchtigen und deshalb unter Globalisierungsbedingungen leichter erhebbaren Verbrauchssteuern sowie der Besteuerung (insbesondere) der Einkommen aus abhängiger Erwerbstätigkeit resultiert. Auf die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme wirken diese Besteuerungslücken zunehmend regressiv, indem sich die Inzidenz sozialpolitischer Maßnahmen auf die Mittelschichten der Bevölkerung konzentriert, wohingegen sich die Bezieher hoher Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen der Finanzierung sozialer Gemeinschaftsaufgaben unter Ausnutzung legalisierter Steuerbefreiungsmöglichkeiten weitgehend entziehen können *(Schäfer,* 1997, S. 682 ff.). Zugleich werden durch die Besteuerungsdefizite einer Finanzierung versicherungsfremder Leistungen innerhalb der sozialen Sicherung aus dem Staatshaushalt als möglicher Entlastung enge Grenzen gesetzt. Eine der wichtigsten sozialpolitischen Zukunftsaufgaben dürfte deshalb darin bestehen, die ökonomische Rückbindung wieder in einer Weise zu festigen, daß die im Ordnungskonzept Soziale Marktwirtschaft postulierte synergetische Verbindung von wirtschaftlichem und sozialem Fortschritt stärker zum Tragen kommt.

II. Rationalitätskriterien

Neben der eher makroökonomisch orientierten Ordnungs- und Prozeßkonformität sozialpolitischen Handelns lassen sich auch auf der Mikroebene administrativ-technische Orientierungsmaßstäbe für die Leistungsfähigkeit sozialer Sicherungspolitik entwickeln. Der zunehmend angewandte internationale Vergleich von Sicherungslösungen für bestimmte Risiken bietet vielfältige Maßstäbe und Indikatoren, um im Sinne eines Best-Practice oder Benchmarking[17] die Rationalität sozialer Sicherung zu verbessern. Allerdings ist das Instrumentarium dafür bislang aus mehreren Gründen noch unterentwickelt.

Erstens ist die politische Gestaltung der sozialen Sicherung über viele Jahre als eine zutiefst nationalstaatliche Angelegenheit betrachtet worden, die nur selten zu einem Blick über den Tellerrand der Landesgrenzen geführt hat. Erst in den letzten Jahren hat sich diese Situation geändert, zum einen, weil der sich mit der zunehmenden weltwirtschaftlichen Verflechtung intensivierende Standortwettbewerb einen solchen Systemvergleich förmlich erzwingt; zum anderen, weil mit der avisierten Währungsunion die Diskussion über Möglichkeiten und Perspektiven einer gemeinsamen europäischen Sozialpolitik (erneut) auf die Agenda gelangt ist.

---

[17] Die in den USA bereits Mitte der achtziger Jahre angewandten Methoden eines „competitive benchmarking" zur kontinuierlichen Messung, Beurteilung und Verbesserung von Produkten, Prozessen und Funktionsbereichen im Vergleich mit direkten Wettbewerbern (*Camp,* 1989, S. 10) sind seitdem ständig verbessert worden und finden heute auch im Bereich des Versorgungsmanagements mit sozialen Dienstleistungen in Deutschland zunehmend Anwendung, so zum Beispiel durch den „Krankenhausvergleich" im Gesundheitswesen (*Monka,* 1997, S. 277 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zweitens ist die praktische Gestaltung der sozialen Sicherung bislang vorwiegend von der Finanzierungsseite und ungleich weniger von Zielen oder Konzeptionen her bestimmt worden. Was politisch wünschenswert und bezahlbar erschien, wurde auch durchgesetzt. Dies hat zu dem heute oftmals beklagten „Wildwuchs" geführt. Im Gegensatz dazu wird die aktuelle Diskussion vornehmlich als ein „*Belastungsdiskurs*" geführt, der die positiven Effekte sozialer Sicherung nicht wahrnimmt, sondern von wiederum mehr oder weniger unsystematischen Kürzungsabsichten geprägt wird, welche schlicht die *Rationierung* und nicht die eigentlich notwendige und auch ökonomisch sinnvolle *Rationalisierung* sozialer Sicherungsleistungen zum Ziele haben. Unter der Maxime angeblich oder tatsächlich notwendiger „Deregulierung" und „Privatisierung" droht eine höchst einseitige Interpretation des Subsidiaritätsprinzips um sich zu greifen, welche die Befreiung des einzelnen vom „Ballast" solidarischer Gemeinschaftsverpflichtung zum Ziele hat. Die notwendige und mögliche administrative und funktionale Verschlankung sozialstaatlicher Institutionen sollte aber nicht dazu führen, daß sozialpolitisches Handeln künftig nur noch vom Ökonomischen definiert wird.

Drittens schließlich scheinen in der gegenwärtigen Reformdiskussion primär die Leistungen und also die Nachfrageseite und ungleich weniger die Leistungserbringung und also die Angebotsseite im Blickpunkt der Betrachtung zu stehen. Nicht der Umfang der politisch durchgesetzten Leistungskürzungen sollte aber die Orientierungsmaßstäbe setzen, sondern die verbesserte systeminterne Rationalität, mit der Sicherungsleistungen erbracht werden. Jede reformorientierte Bestandsaufnahme sollte deshalb mit einer Prüfung hinsichtlich Effektivität, Effizienz und Transparenz beginnen. Eine stärkere Berücksichtigung von Rationalitätskriterien könnte zudem die in der gegenwärtigen Finanzierungskrise willkommene Chance bieten, das Leistunsniveau zu halten und trotzdem die Kosten zu senken. In der aktuellen Diskussion sollte es deshalb in erster Linie darum gehen, „die Ziele, die Effektivität und die Effizienz der Sozialpolitik im Rahmen der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft zu überprüfen und darauf aufbauend Reformkonzepte zu entwikkeln" (*Lampert,* 1997, S. 391).

1. Effektivität

Der Begriff der Effektivität (von lat. effectivus = wirksam, wirkungsvoll) dient als Kriterium der Bewertung wirtschaftlichen, politischen oder administrativen Handelns, indem ein Vergleich zwischen einem angestrebten Soll-Zustand als Zielgröße und einem tatsächlich realisierten Ist-Zustand vorgenommen wird. Der Quotient von Ist-Wert zu Soll-Wert dient dabei gewöhnlich als Maßstab für den erreichten Effektivitätsgrad; hieraus kann aber noch nicht auf die Art und Höhe des Mitteleinsatzes geschlossen werden.[18] Entsprechend stellt Effektivität zwar eine

[18] Im angelsächsischen Sprachraum erfährt der Effektivitätsbegriff noch eine Erweiterung durch die Unterscheidung zwischen „*efficacy*" und „*effectiveness*", wobei ersteres die Wirk-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

notwendige Voraussetzung für die noch zu erläuternde Effizienz in der Art und Weise dar, mit der ein Sicherungsziel erreicht wird, ist aber ihrerseits noch keine hinreichende Bedingung dafür, daß der höchstmögliche Effizienzgrad auch tatsächlich erreicht wird (*Welge und Fessmann,* 1980, S. 577).

Für den hier vorrangig interessierenden Bereich politischen und administrativen Handelns soll Effektivität als Forderung des „To-do-the-right-things" definiert werden und sich also mit der Frage befassen, ob eine bestimmte ausgewählte Maßnahme bereits grundsätzlich geeignet ist, ein angestrebtes Sicherungsziel zu erreichen oder ob andere Maßnahmen besser geeignet sein könnten. Um diese faktische Wirksamkeit sozialpolitischer Maßnahmen beurteilen zu können, ist es zunächst erforderlich, geeignete *Effektivitätsindikatoren* festzulegen, um so überhaupt einen Zielerreichungsgrad bestimmen und mit den möglichen Zielerreichungsgraden alternativer Maßnahmen vergleichen zu können. Derartige Indikatoren, zum Beispiel im Bereich der Bekämpfung von Armut, erlauben dann zwar die Messung von Effektivität, jedoch noch keine Aussage über die kausalen Zusammenhänge aufgrund derer bestimmte Maßnahmen effektiver gewesen sind als andere. Nur in eher seltenen Fällen werden sich eindeutig und ausschließlich bestimmbare *Effektivitätsdeterminanten* ausmachen lassen, so daß derartige Indikatoren nur eine zwar notwendige, allein aber noch nicht hinreichende Bedingung für die Beurteilung von Effektivität darstellen. Dies liegt daran, daß sich die Wirksamkeit sozialpolitischer Maßnahmen zumeist nicht isoliert beurteilen läßt, sondern maßgeblich von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen institutionellen Rahmenbedingungen abhängt, die den Handlungskontext bestimmen, unter dem diese Maßnahmen zum Einsatz gelangen. Um diese Rahmenbedingungen in die Wirksamkeitsanalyse miteinbeziehen zu können, ist es deshalb notwendig, auch geeignete *Effektivitätsprädikatoren* zu entwickeln, die Aussagen, häufig wohl eher Mutmaßungen, darüber erlauben, warum eine bestimmte Maßnahme unter bestimmten Kontextbedingungen effektiver als andere sein wird (*Scholz,* 1992, S. 534). So könnte zum Beispiel das vorgenannte Postulat ökonomischer und normativer Rückbindung sozialpolitischen Handelns herangezogen werden, um die funktionale Einsetzbarkeit und regionale Reichweite sowie die kulturelle Akzeptanz und politische Durchsetzbarkeit einer bestimmten Maßnahme im Sinne einer Machbarkeitsprüfung abzuschätzen.

In allgemeiner Hinsicht wäre Effektivität gewährleistet, wenn der soziale Schutztatbestand durch die ergriffenen Maßnahmen inhaltlich hinreichend erfaßt und das angestrebte Sicherungsziel erreicht wird. Bei der dafür maßgeblichen Kontrolle *qualitativer Effektivität* ist zwischen vertikaler und horizontaler Wirksamkeit zu unterscheiden.[19] Eine Sicherungsmaßnahme ist dann *vertikal* wirksam, wenn

---

samkeit eines bestimmten Handelns unter idealtypischen Modellbedingungen beschreibt, während letzteres die unter Alltagsbedingungen realisierte Wirksamkeit beschreibt (*Hyde,* 1988, S. 208).

[19] In der angelsächsischen Literatur wird unzureichende vertikale Effektivität zumeist als „leakage" oder „type I error" oder auch als „error of inclusion" bezeichnet; unzureichende

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sie tatsächlich nur die Mitglieder der avisierten Zielgruppe erfaßt und darüber hinaus keine Trittbrettfahrer- oder Mitnahmeeffekte auftreten (*Kriterium der Ausschließlichkeit*). Ersteres liegt vor, wenn Personen von Maßnahmen profitieren, die nicht zur Zielgruppe gehören; der zweite Fall beschreibt die Möglichkeit, daß Personen zwar nach formalen Kriterien der Zielgruppe angehören, den vermuteten Sicherungsbedarf aber nicht aufweisen. In der Praxis wird sich vertikale Effektivität nicht immer vollständig realisieren lassen; auch kann es ökonomisch sinnvoll sein, gewisse Streueffekte in Kauf zu nehmen, wenn deren Eliminierung einen unverhältnismäßigen Verwaltungs- und Kontrollaufwand erfordern würde. Ähnliche Einschränkungen gelten hinsichtlich der *horizontalen* Wirksamkeit, die nur dann vollständig gegeben ist, wenn mit der Sicherungsmaßnahme tatsächlich alle Mitglieder der Zielgruppe erfaßt werden (*Kriterium der Vollständigkeit*). Der dafür erforderliche administrative Aufwand verursacht aber zumeist progressiv steigende Kosten, so daß man sich damit begnügt, daß die Zielgruppe nur bis zu einem bestimmten Prozentsatz erfaßt wird. Dies kann aber gravierende Folgen haben, denn während die obengenannten vertikalen Streueffekte „nur" dazu führen, daß einige Personen Leistungen beziehen, auf die sie eigentlich keinen Anspruch haben oder die sie nicht wirklich benötigen, und das Sicherungsziel damit sozusagen übererfüllt wird, führt eine unzureichende horizontale Erfassung dazu, daß Personen unberücksichtigt bleiben, deren Schutzbedürftigkeit außer Zweifel steht. Da es aber nicht unbedingt die sozial Bedürftigsten sind, die lautstark und sachkundig Anträge auf Sozialleistungen stellen, besteht die Gefahr, daß gerade diejenigen, die sich aus Unkenntnis oder Scham am wenigsten selber zu helfen wissen, von Sicherungsleistungen ausgeschlossen werden, weil ihre systematisch vollständige Erfassung zu für unvertretbar gehaltenen Kosten führen würde.

Entsprechend kann es zu einem Konflikt zwischen einer unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten wünschenswerten, größtmöglichen vertikalen bzw. horizontalen Effektivität und kostengünstiger Maßnahmengestaltung kommen, bei dem es als akzeptabel erscheinen mag, sich mit einem suboptimalen Zielerreichungsgrad zu begnügen und verbleibende Deckungslücken entweder unbeachtet zu lassen oder durch andere Maßnahmen zu bekämpfen (*Grosh,* 1994, S. 151 ff.). Effektivität und Effizienz stehen somit häufig in einem Spannungsverhältnis zueinander, so daß von einer hohen Maßnahmeneffizienz zumindest nicht ohne weiteres auf eine hohe Effektivität hinsichtlich der Zielerreichung geschlossen werden kann. Ebenso wird eine Zunahme an Effektivität oftmals mit einer abnehmenden ökonomischen Effizienz erkauft werden müssen.

---

horizontale Effektivität hingegen als „undercoverage" oder „type II error" bzw. „error of exclusion" (*Grosh,* 1994, S. 23 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. *Effizienz*

Der damit angesprochene Begriff der Effizienz (aus dem lat. „efficiens" im Sinne von bewirkend, wirksam bzw. „efficientia" als Wirksamkeit) beschreibt generelle Regeln für den bestmöglichen allokativen Umgang mit knappen Ressourcen. Entsprechend hat die Diskussion über eine effizientere Gestaltung von Systemen der sozialen Sicherung in den letzten Jahren unter dem zunehmenden Druck öffentlicher Budgetrestriktionen an Bedeutung gewonnen. Bezogen auf die praktische Politik ließe sich Effizienz als Forderung des „To-do-the-things-right" interpretieren, wobei als Kriterium für das erreichte Niveau an *institutioneller* oder systembezogener Effizienz sowie an *funktionaler* oder zielbezogener Effizienz zumeist das ökonomische Rationalitätsprinzip herangezogen wird.

Derartige *ökonomische* Effizienz läßt sich als Verbindung zwischen handlungsorientierter Ex-ante-Rationalität im Sinne eines zweckgerechten Handelns und wirkungsorientierter Ex-post-Rationalität im Sinne einer kritischen Überprüfung des tatsächlich Erreichten im Umgang mit knappen Ressourcen interpretieren. Dabei sind in *partialanalytischer* Betrachtungsweise zwei Ausprägungen dieses Wirtschaftlichkeitsprinzips zu unterscheiden: Entweder kann angestrebt werden, mit einem gegebenen Ressourceneinsatz einen größtmöglichen Zielerreichungsgrad zu realisieren (*Maximalprinzip*), oder es kann ein bestimmter Zielerreichungsgrad vorgegeben sein, der mit einem geringstmöglichen Ressourceneinsatz realisiert werden soll (*Minimalprinzip*) (*Kyrer,* 1972, S. 125; *Reding,* 1989, S. 277). Eine Verbindung zur Effektivitätsregel des „To-do-the-right-things" ergibt sich daraus, daß diese Kriterien für die Auswahl administrativ-technisch geeigneter Maßnahmen liefern soll. Die Beziehung zwischen ökonomischer und technischer Effizienz ist aber zumindest insoweit zwiespältig, wie technische Effizienz sich ausschließlich am Wirkungsgrad entsprechender Maßnahmen bzw. Verfahren orientiert, Kostengesichtspunkte dagegen weitgehend außer acht läßt. Entsprechend kann ein bestimmtes Verfahren zwar technisch effizient, von seinen Kosten her aber zugleich ökonomisch völlig ineffzient sein. Anders ausgedrückt: Ökonomische Effizienz setzt zwar technische Effizienz voraus, umgekehrt ist dies aber zumeist nicht der Fall (*Freyn,* 1993, S. 493).

In *totalanalytischer* Betrachtungsweise wird ökonomische Effizienz zumeist nach dem Kriterium der *Pareto-Optimalität* beurteilt. Dieses erfordert bekanntlich, eine gegebene Güterverteilung zwischen den Wirtschaftssubjekten so lange zu verändern, wie dadurch zumindest eine Person in ihrer Wohlfahrtssituation noch besser gestellt werden kann, ohne daß eine andere Person dadurch schlechter gestellt wird (*Tauscheffizienz*) und somit unter den Bedingungen vollkommener Märkte im resultierenden Konkurrenzgleichgewicht das größtmögliche Niveau an gesellschaftlicher Wohlfahrt erreicht wird (*Bohr,* 1993, S. 856 f.). Im Zustand vollständiger *Allokations-Effizienz* entspricht das gesamtwirtschaftlich bereitgestellte Güter- und Dienstleistungsangebot dann sowohl quantitativ und qualitativ als auch strukturell den offenbarten Nachfragerpräferenzen (*Reding,* 1989, S. 277).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Darüber hinausgehend ließe sich eine „*Top-Level-Efficiency*" (*Mishan,* 1985, S. 226) denken, mit der nicht nur die Effizienz der Wohlfahrtsverteilung innerhalb eines gegebenen institutionellen Arrangements, sondern darüber hinaus auch andere real existierende oder auch nur idealtypisch konstruierte Alternativarrangements in die vergleichende Prüfung potentieller Wohlfahrtssteigerungen einbezogen werden könnten. Ein derartiger *systembezogener* Effizienzvergleich wäre zum Beispiel reizvoll, um -im vorgenannten Sinne- sozialstaatliche bzw. wohlfahrtsstaatliche Lösungswege zur sozialen Absicherung bestimter Risiken, wie zum Beispiel Alter, Krankheit und Arbeitslosigkeit, zu prüfen, so daß dann damit quasi ein „Menu of choice" für die alternative ordnungspolitische Gesamtgestaltung sozialer Sicherungssysteme zur Auswahl stünde. Angesichts der bekannten Tatsache, daß die Realität von Mischsystemen geprägt wird und daß zudem gravierende Messungs- und Zurechnungsprobleme bestehen, scheint aber eine totalanalytische Wohlfahrtsbestimmung im Sinne eines umfassenden Systemvergleichs wenig realistisch zu sein (*Reding,* 1989, S. 280 f.). Es wäre daher sinnvoll, sich auf die partialanalytische Vorgehensweise zu beschränken, indem der Leistungsvergleich nur für die institutionelle Ausgestaltung einzelner Risikobereiche vorgenommen wird. In diesem Rahmen könnten dann etwa Effizienzvergleiche zwischen alternativen Finanzierungsverfahren (Umlage vs. Kapitaldeckung) oder zwischen öffentlicher und privat- bzw. gemeinwirtschaftlicher Bereitstellung bestimmter sozialer Leistungen erfolgen.

Ein derartiger internationaler Vergleich von Zielen und den dafür eingesetzten Mitteln könnte sich im Sinne eines *Benchmarking* hinsichtlich *Quantität* (nach dem Verhältnis von Beiträgen zu Leistungen) und *Qualität* (nach Art und Niveau der erbrachten Leistungen) zu einem wichtigen Instrument im institutionellen Wettbewerb um die Gestaltung der effektivsten bzw. effizientesten Systeme sozialen Versorgungsmanagements entwickeln. Insbesondere könnten Benchmark-Kriterien zur Vermeidung von „Sickerverlusten" durch unsachgemäße Verwaltung, Korruption, Verschwendung, Abrechnungsbetrug und Leistungsmißbrauch eingesetzt werden und so die Transfereffizienz sowohl im Sinne von *Makro-Transfereffizienz,* d. h. der vergleichenden Prüfung institutioneller Trägerstrukturen sozialer Sicherung, als auch von *Mikro-Transfereffizienz,* d. h. der Empfängersituation vor bzw. nach Durchführung bestimmter Maßnahmen verbessern. In dieser Hinsicht ist noch eine weitere Differenzierung, nämlich die zwischen statischer und *dynamischer* Effizienz sinnvoll. Das Kriterium der Pareto-Optimalität liefert zwar eine Ableitung für das optimale Allokationsgleichgewicht unter den konstanten und vollkommenen Bedingungen effizienter Märkte, sagt aber wenig darüber aus, wie man unter den unvollkommenen Bedingungen ökonomischer Realität zu einem solchen Gleichgewicht gelangt und ist deshalb seinem Wesen nach statischer Natur (*Schumann,* 1992, S. 37 f.). Wie insbesondere am (noch zu erläuternden) Beispiel der Sozialhilfereform in den USA deutlich wird, wäre es im Bereich der sozialen Sicherung aber oftmals von großem Interesse zu erfahren, welche Anreize und entsprechende Verhaltensänderungen von der Einführung sowie von der Art und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Weise ausgehen, mit der bestimmte Sicherungsmaßnahmen gestaltet werden. Der Begriff dynamischer Effizienz ließe sich in diesem Zusammenhang so interpretieren, daß von der Einführung einer bestimmten Maßnahme im Zeitablauf weder bei den direkt noch bei den indirekt Betroffenen (wie zum Beispiel Eltern oder Lebenspartnern) im Hinblick auf die Transfereffizienz oder die vertikale bzw. horizontale Zieleffektivität negativ zu interpretierende Verhaltensänderungen ausgelöst werden sollten. Statt dessen sollten von einer sozialpolitischen Maßnahme positive Verhaltensanreize ausgehen, zumindest aber sollte sie neutral wirken. Das Kriterium dynamischer Effizienz wäre vollständig erfüllt, wenn ausschließlich zielkomplementäre Anreize zur Verhaltenssteuerung ausgelöst würden.

Hinsichtlich der Makro-Transfereffizienz stellt die Überprüfung der *institutionellen* Effizienz bestehender Trägerorganisationen eine wichtige Aufgabe dar, weil es im Bereich der sozialen Sicherung ganz entscheidend darauf ankommt, daß die Versicherten Vertrauen in die langfristige Viabilität und Reproduktionsfähigkeit der sie betreffenden Sicherungsinstitutionen haben können. Damit ist vor allem gemeint, daß hinsichtlich der zu zahlenden Beiträge und der daraus zu erwartenden Leistungen eine gewisse *Erwartungssicherheit* gewährleistet sein muß, die zum einen *Regelkontinuität* bedeutet, d. h. es sollte eine wenigstens ungefähre Konstanz der „Spielregeln" und sonstigen Bedingungen, unter denen die Beteiligung erfolgt, im sicherungsrelevanten Zeitablauf gewährleistet sein. Zum anderen wird damit die funktionelle und materielle *Systemkontinuität* angesprochen, die Institutionen sozialer Sicherung gegenüber politischen und wirtschaftlichen Störungen aufweisen sollten. Diese notwendige Bestandsfestigkeit gilt insbesondere dann, wenn langfristig Sicherungsziele angestrebt werden, wie dies bei der Alterssicherung der Fall ist. Die Systemkontinuität wird zumindest tendenziell mit dem rechtlichen und funktionellen Autonomiegrad der Sicherungsinstitutionen zunehmen und also um so größer sein, je weniger Zugriffsmöglichkeiten durch Dritte bestehen und je mehr die Versicherten selber auf die Beitragsverwaltung und Leistungsgestaltung Einfluß nehmen können. Das Kontinuitätspostulat fordert die Politik sozialer Sicherung deshalb auf, den Sicherungserwartungen dadurch Rechnung zu tragen, daß Systembrüche vermieden und nur solche Veränderungen durchgeführt werden, die weder die wirtschaftliche noch die psychische Verarbeitungskapazität der Betroffenen übersteigen.

Hierzu abschließend soll noch auf ein weiteres Spannungsverhältnis zwischen Effektivität und Effizienz eingegangen werden, das sich aus dem Auftreten des *Remanenzphänomens* erklären läßt. Während der aus der Physik entlehnte und vor allem in der Betriebswirtschaftslehre gebräuchliche Begriff dort zur Erklärung einer verzögerten Anpassung der Kostenverläufe an Beschäftigungsschwankungen verwendet wird (*Kunz,* 1982, S. 20), läßt er sich in der praktischen Sozialpolitik auf asymmetrische Funktionsverläufe bei der Gestaltung sozialer Leistungen anwenden. Remanenzerscheinungen treten dabei vor allem in der Form auf, daß sich eine kostenverursachende Ausweitung von Sozialleistungen nicht in gleichem Maße wieder zurückführen läßt, sondern weniger als die erwarteten Einsparungen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

erbringt. Dieses Phänomen läßt sich mit dem wohl jedem vertrauten Alltagsärgernis vergleichen, daß Zahnpasta, die erst einmal aus der Tube gedrückt worden ist, sich kaum wieder zurückbefördern läßt, auch wenn man eigentlich weniger gewollt hätte.

In der sozialen Sicherungspolitik führt dieses „*Zahnpasta-Prinzip*" oftmals dazu, daß sich Quantität und Qualität von Maßnahmen zwar nahezu beliebig ausdehnen lassen, bei entsprechenden Kürzungsabsichten aber vielfältige Hemmnisse auftreten. Die Gründe dafür liegen zum einen darin, daß die Ausdehnung von Sozialleistungen aus politischen Gründen zumeist auf breiterer Grundlage vorgenommen wird, wohingegen ihre Zurücknahme eher punktuell und teilweise erfolgt. Zum anderen kann der für die ursprünglichen Durchführungszwecke geschaffene administrative Apparat aufgrund von institutionellen oder auch schlicht arbeits- und sozialrechtlichen Hemmnissen (wie zum Beispiel Kündigungsvorschriften, Arbeitszeitvereinbarungen, personelle Widerstände der Beschäftigten) nur sehr begrenzt wieder zurückgeschnitten werden, d. h. seine Kapazitätsauslastung sinkt und entsprechend steigen – bei reduziertem Niveau und reduzierter Qualität – die auf die einzelne Maßnahme bezogenen Transaktionskosten für die Koordination, Durchführung und verwaltungstechnische Abwicklung der Leistungserbringung einzelner sozialpolitischer Maßnahmen, was ihre Effizienz beträchtlich mindern kann.

Auch im Bereich der Effektivität sozialpolitischer Maßnahmen können Remanenzeffekte auftreten. Wenn zum Beispiel vorangehend ausgeführt worden ist, daß vertikale Effektivität es erfordert, soziale Leistungen nur genau den Personen innerhalb der Zielgruppe zukommen zu lassen, so werden vermutlich trotzdem diejenigen, die unberechtigt in den Genuß solcher Leistungen gekommen sind oder ihrer eigentlich nicht bedürfen, gegen Kürzungen oder auch nur beabsichtigte Änderungen in der Vergabepraxis heftig protestieren. Ebenso sollten auch die beachtlichen institutionellen Beharrungstendenzen innerhalb der Trägerorganisationen sozialer Sicherung gegen als negativ empfundene Veränderungen keineswegs unterschätzt werden. Beispiele hierfür liefert die Tagespolitik zuhauf. Derartige Widerstände führen, insbesondere bei anstehenden Wahlen oder wenn die jeweils eigene Klientel davon betroffen wäre, häufig dazu, daß Reformen im sozialen Bereich selbst dann unterbleiben, wenn sie die Treffgenauigkeit bestimmter Maßnahmen erhöhen würden oder wenn diese auf andere Weise effizienter zu erbringen wären. Als Konsequenz schlagen Rationalisierungsbestrebungen, die eigentlich redundante Kostenfaktoren treffen sollen, in unerwünschter Weise auf Niveau und Qualität der Leistungserbringung durch, wobei von derartigen Reduktionen dann oftmals noch primär diejenigen betroffen werden, die nur über eine schwache wirtschaftliche oder politische Lobby verfügen bzw. von denen die geringste Gegenwehr zu erwarten ist. Wenn man zudem noch berücksichtigt, daß Leistungskürzungen häufig schon rein rechtlich nicht dort ansetzen können, wo Leistungsansprüche auf gezahlten Beiträgen beruhen, so steht noch mehr zu befürchten, daß dabei die Pyramide sozialer Schutzbedürftigkeit auf den Kopf gestellt wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Transparenz

Eng mit den Forderungen nach Effektivität und Effizienz verbunden ist die Forderung nach Transparenz; sie läßt sich untergliedern in die Bereiche der Beitrags-, Leistungs- und Zugangstransparenz. Die Bedeutung verbesserter Transparenz erklärt sich aus den bereits angesprochenen Möglichkeiten einer Kontrolle von Leistungen und Kosten durch den Versicherten und der damit einhergehenden Erwartung, daß dadurch das Verursachungsbewußtsein für Kosten geschärft wird, sowie aus den Bestrebungen zur und funktionellen Verbesserung des Versorgungsmanagements.

Gegen das Transparenzpostulat wird im Bereich der Sozialversicherungen häufig verstoßen. So suggeriert zum Beispiel die Bezeichnung „Arbeitgeberanteil" bei den hälftigen Sozialversicherungsbeiträgen dem Versicherten, daß diese Kosten nicht von ihm selber, sondern von seinem Arbeitgeber getragen werden müßten, was bekanntlich objektiv nicht der Fall ist, da diese Beiträge Bestandteil des Bruttolohnes sind. Und da diese Beitragsanteile in den Lohn- bzw. Gehaltsabrechnungen zudem nicht offen ausgewiesen werden, sind sich viele Versicherte der tatsächlichen Kosten, die für ihre soziale Sicherung aufgebracht werden müssen, nicht bewußt *(Burger,* 1997, S. 74). Ein ähnliches Transparenzdefizit besteht in der gesetzlichen Krankenversicherung durch die vom Arzt vorzunehmende Leistungsabrechnung über den Krankenschein, die gleichfalls wenig dazu geeignet ist, dem Patienten die Kosten seiner Inanspruchnahme medizinischer Leistungen deutlich werden zu lassen. Im Bereich der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) ist zu bemängeln, daß die Versicherten Höhe und Qualität ihrer Leistungsansprüche zumeist erst in der letzten Phase ihres Erwerbslebens erfahren, so daß sie – abgesehen von der häufig mangelnden Verständlichkeit der Rentenfeststellungsbescheide – auch kaum noch die Möglichkeit für zusätzliche private Vorsorgemaßnahmen haben, wenn das erreichte Leistungsniveau der GRV nicht ihren Präferenzen entspricht. Eine regelmäßige Information der Versicherten, zum Beispiel in Form eines jährlichen Rentenberichts, würde deshalb erheblich zur Transparenz der gesetzlichen Alterssicherung beitragen *(Burger,* 1997, S. 75). Bereits bestehende und durch die öffentliche Diskussion um eine scheinbar oder tatsächlich bedrohte Sicherheit der Renten noch weiter angeregte Unsicherheitsgefühle verringern nicht nur die Systemakzeptanz insgesamt, sondern erleichtern auch bewußte Fehlinformationen. Das Ansehen öffentlicher Sicherungsträger gegenüber vergleichbaren privatwirtschaftlichen Institutionen wird häufig allein schon durch deren überlegene Informationspolitik und Marketingstrategien geschädigt, die ihnen in der öffentlichen Meinung den Nimbus, effizienter und erfolgreicher zu sein, verleihen.[20]

---

[20] Anders als durch weitgehende Unkenntnis läßt sich kaum erklären, warum die chilenische Rentenreform und ähnliche Privatisierungslösungen in Europa so großes öffentliches Interesse finden, da damit überhaupt kein Ersatz für eine Sozialversicherung geschaffen worden ist, sondern lediglich ein staatlich kontrolliertes, aber privatwirtschaftlich organisiertes Zwangssparsystem nach individualisiertem Kapitaldeckungsprinzip und allen damit verbun-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Anwendung eines Äquivalenzprinzips wirkt sich generell auf die Transparenz vorteilhaft aus, weil es eine Gegenüberstellung von Beitragsleistung und resultierenden Sicherungsansprüchen ermöglicht (zu den unterschiedlichen Formen siehe: *Eisen,* 1980, S. 538 ff.). Allerdings würde die ungeminderte Verwirklichung des Äquivalenzprinzips gerade die Leistungsschwächeren ausschließen und damit zu sozial unerwünschten Folgen führen. Deshalb wird zumeist eine nach den Erfordernissen des horizontalen Risikoausgleichs und nach der sozialen Schutzbedürftigkeit modifizierte Äquivalenz Anwendung finden. Dies ist im Hinblick auf das Transparenzkriterium zumindest so lange unbedenklich, wie die damit verbundenen Umverteilungsvorgänge zu für alle Versicherten vergleichbaren Bedingungen stattfinden, zu nachvollziehbaren Ergebnissen führen und eine sozial unbeabsichtigte personelle Kumulation einzelner Leistungsansprüche vermieden wird. Ein derartiges Zusammentreffen von Sozialleistungen bei einer Person kann zu einem unangemessen hohen oder sogar ungerechtfertigten Versorgungsniveau führen („Überversorgung"); zum anderen wird es auch für bestehende „Lücken" im Sicherungssystem verantwortlich gemacht, indem der Gesetzgeber das Auftreten kumulativer Effekte bei der Bestimmung des Sicherungsniveaus antizipiert. Auch der gegenteilige Fall des Auftretens von „Belastungssprüngen" durch sprunghaft steigende Abgaben und / oder entfallende Transferansprüche beim Überschreiten bestimmter Einkommensschwellen ist unerwünscht, weil daraus negative Auswirkungen auf die Leistungsbereitschaft zu erwarten sind (*Schmähl,* 1982, S. 264). Neben dem (noch zu erläuternden) Beispiel der negativen Anreize zur Arbeitsaufnahme, die aus Leistungskürzungen beim Zusammentreffen von Sozialhilfe und Erwerbseinkommen resultieren, treten ähnliche Belastungssprünge auch bei vielen anderen Sozialleistungen auf, die an feste Einkommensgrenzen gebunden sind, so zum Beispiel bei der staatlich geförderten Spar- und Vermögensbildung sowie beim Wohngeld und der Ausbildungsförderung. Derartige Brüche und Inkonsistenzen in Übergangszonen mindern die Transfereffizienz und zugleich die Zieleffektivität, weil gekürzt wird, wo eigentlich keine Kürzung beabsichtigt war und vice versa. Entsprechend wird das Sicherungsziel im einen Fall nicht erreicht, im anderen in sozial unerwünschter Weise „übererfüllt". Eine rationale Gestaltung sozialpolitischer Maßnahmen ist deshalb nur bei fundierter Kenntnis sowohl der Einkommenssituation auf der Empfängerseite als auch der wechselseitigen Leistungsverflechtung zwischen den einzelnen Trägern des Sicherungssystems gewährleistet (*Weyers,* 1997, S. 438 f.).

Ein weiteres Problem ergibt sich in dieser Hinsicht aus den vielfältigen verteilungspolitischen Überschneidungen zwischen dem Besteuerungssystem und dem Sozialtransfersystem, weil dadurch die sozial- bzw. fiskalpolitisch eigentlich

---

denen Risiken (vgl. *Queisser,* 1993, S. 205 ff., insb. S. 229). Angesichts der Wirtschaftskrise in Ostasien sollte es genügen, sich vorzustellen, wie es zum Beispiel gegenwärtig in Südkorea um die Auszahlung der laufenden Renten bestellt wäre, wenn dort an die Stelle der bestehenden umlagefinanzierten Sozialversicherungen tatsächlich kapitalgedeckte Systeme getreten wären.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

methodisch beabsichtigte *formale* Inzidenz und die sich am Ende komplexer Umverteilungs- und Überwälzungsketten faktisch ergebende *materielle* Inzidenz auseinanderlaufen können (*Grunow,* 1997, S. 83 f.). Je stärker aber die geplante von der tatsächlichen Inzidenz abweicht, desto geringer ist der erreichte Grad an Umverteilungseffizienz, so daß deshalb gelegentlich gefordert wird, Ziele interpersonaler Umverteilung nicht zum Gegenstand sozialpolitischer Entscheidungen zu machen, sondern an die dafür besser geeignete Fiskalpolitik zu übertragen. Um überhaupt feststellen zu können, ob die gewünschten Umverteilungsergebnisse zustande kommen oder ob lediglich mit beträchtlichem administrativem Aufwand eine Umverteilung von der „rechten in die linke Tasche" stattfindet, müßten sich „Transfersalden" als Aufrechnung empfangener (positiver) gegen geleistete (negative) Transfers ermitteln lassen. Bei einer beabsichtigten vertikalen Einkommensumverteilung wären demnach bei niedrigem Einkommen zunächst positive Salden zu verzeichnen, die mit steigendem Einkommen zunächst geringer und dann schließlich zunehmend negativ werden würden (*Schmähl,* 1982, S. 263 f.). Einer derartigen idealtypischen Gestaltung steht entgegen, daß sich die intertemporalen Transfereffekte über verschiedene Phasen des individuellen Lebensablaufs einer periodischen Betrachtung weitgehend entziehen, und daß ein Zusammentreffen positiver und negativer Transfers bei einer Person oder bei einem Haushalt zu einem bestimmten Zeitpunkt durchaus einer mehrdimensionalen verteilungspolitischen Zielsetzung entsprechen kann (*Schmähl,* 1982, S. 269).

Die Forderung nach verbesserter *Zugangstransparenz* zu öffentlichen Systemen sozialer Sicherung gilt zwar eher für Entwicklungs- und Schwellenländer, könnte aber an den durch das Eintreten der Sozialversicherungspflicht gekennzeichneten Schnittstellen zum Beschäftigungssystem auch in hochentwickelten Industriegesellschaften relevant werden. Die an sich gegebenen Möglichkeiten freiwilligen Beitritts zu den gesetzlichen Sozialversicherungen sind vielen Erwerbspersonen gar nicht oder zumindest nicht hinreichend bekannt. Auch scheint von seiten der Sicherungsträger entweder kein Aufklärungsbedarf in dieser Hinsicht gesehen zu werden oder aber das Vertrauen in die Attraktivität der eigenen Sicherungsangebote ist nicht so ausgeprägt, daß mit derartigen Möglichkeiten geworben wird. Angesichts der sich durch Teilzeitarbeit ausdehnenden Vielfalt von Beschäftigungsformen unterhalb der Sozialversicherungspflichtgrenze bis hin zur abhängigen beruflichen Selbständigkeit könnte es sich aber künftig als sinnvoll erweisen, die nach wie vor an „Normalarbeitsverhältnissen" orientierten Sozialversicherungen nicht nur für diese vordringenden Formen veränderter Erwerbstätigkeit durchlässiger zu gestalten, sondern die bereits bestehenden und noch zu schaffenden Beitrittsangebote (zum Beispiel zur Arbeitslosenversicherung) auch transparent werden zu lassen (*Rösner,* 1997a, S. 32 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

E. Trends in der sozialen Sicherung

Bislang ist die Betrachtung darauf gerichtet gewesen, die Ursachen der aktuellen Reformdiskussion aus historischer, wirtschaftlicher und sozio-kultureller Entwicklungsperspektive vor dem Hintergrund konzeptioneller Möglichkeiten aufzuzeigen, nach denen soziale Sicherungssysteme gestaltet und damit eben auch reformiert werden können. Das folgende Kapitel soll nun dazu dienen, in einem internationalen Vergleich die Veränderungsrichtungen erkennbar werden zu lassen, in die sich die Politik der sozialen Sicherung unter dem Reformdruck gegenwärtig bewegt.

I. Rückverlagerung durch Privatisierung

Die weitestgehenden Bestrebungen in der aktuellen Reformdiskussion sind darauf gerichtet, die Vorsorge für soziale Risiken, zum Beispiel im Alter oder bei Krankheit, aus der Makroebene staatlicher Sozialpolitik wieder auf die Mikroebene der Privathaushalte zurückzuverlagern. Zum einen wird diese Privatisierung von dem schlichten Bedürfnis diktiert, soziale Verpflichtungen von den überlasteten öffentlichen Haushalten abzuwälzen, zum anderen erfolgt die Privatisierung aus der Erwartung, daß der Wettbewerb von Sicherungsinstitutionen auf privatwirtschaftlicher Ebene besser dazu geeignet sein könnte, ein kosten- und leistungseffizientes Sicherungsangebot zur Verfügung zu stellen. Die stark subventionierten und umverteilungsintensiven öffentlichen Systeme werden als Haupthindernis für das Entstehen wirksamer Wettbewerbsstrukturen im Bereich von Angebot und Nachfrage sozialer Sicherung angesehen, so daß „Privatisierung ... am Ende dieses Jahrhunderts zum Prüfstein öffentlichen politischen Denkens geworden (ist)" (*Bericht des Generalsekretärs,* 1996, S. 8).

Angesichts dieser Entwicklungstendenzen ist daran zu erinnern, daß die vertikale Rückverlagerung der Risikovorsorge von der kollektiven Organisation durch Privatisierung letztlich eine Reindividualisierung sozialer Risiken gleichkommt und damit zu einer Verabschiedung von der Idee einer „integrated society" führen könnte (*Ferge,* 1997, S. 166). Auf der Schattenseite des Privatisierungstrends werden alle diejenigen stehen, die nicht über genügend Kaufkraft verfügen, um die Sicherung ihrer sozialen Bedürfnissen unter privatwirtschaftlichen Bedingungen zu nachfragewirksamem Bedarf werden zu lassen, sowie diejenigen, deren soziale Risiken entweder für nicht versicherungsfähig gelten oder nur zu prohibitiv hohen Beiträgen versicherungsfähig wären, wie dies im Bereich des Gesundheitswesens für chronische Krankheiten häufig der Fall ist. Wenn aber die neuen Versicherungsangebote nur noch von denen wahrgenommen werden können, die aufgrund ihres Selbsthilfepotentials zur eigenständigen Risikovorsorge fähig sind, wohingegen gerade diejenigen, denen dies nicht möglich ist, durch monetäre Eintrittsbarrieren ausgeschlossen werden, so würde dies die Pyramide sozialer Schutzbedürftigkeit auf den Kopf stellen. Entsprechend könnte dann auch nicht behauptet wer-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den, daß dies dem Subsidiaritätsprinzip entspräche, weil die subsidiäre Assistenz damit ja gerade von denjenigen abgezogen wird, die ihrer am dringendsten bedürfen, wohingegen echte subsidiäre Delegation nur entsprechend der individuellen Leistungsfähigkeit erfolgen soll. Außerdem führt die Kürzung öffentlicher Sicherungsangebote und die damit einhergehende Öffnung der Sicherungsmärkte für privatwirtschaftliche Anbieter häufig zu einem Nebeneinander von Sozialversicherungen und Privatversicherungen, das mit einer besonderen Form von „adverser Selektion" einhergeht, indem die „besseren" Risiken zu privaten Anbietern abwandern, wohingegen die „schlechteren" Risiken mangels Alternative in der Sozialversicherung verbleiben. Aufgrund dieser ungünstigeren Risikostruktur weisen die Sozialversicherungen dann tendenziell steigende Defizite oder Beiträge auf, was sie noch unattraktiver erscheinen läßt und als weiterer Beweis für die (scheinbare) Überlegenheit marktwirtschaftlicher Lösungen angeführt werden kann. Indem schließlich „immer mehr (Stimm-)Bürger glauben, daß eine privatwirtschaftliche Absicherung gegen die Risiken des Lebens (für sie) günstiger sei, als eine Mitgliedschaft in dem umlagefinanzierten Sozialversicherungssystem", verliert der Solidaritätsgedanke an Attraktivität und kommt es zu „Ausfransungen" der „konstituierenden ‚stillschweigenden' Übereinkunft, daß (zwangs)beitragsfinanzierte Sozialversicherung die ‚beste' und damit adäquate Form der sozialen Absicherung ist" (*Rürup,* 1995, S. 449).

Ein weiterer Grund dafür, warum von der Reduktion öffentlicher Leistungen und ihrer Rückführung auf die private Risikovorsorge primär die sozial schwächsten Mitglieder der Gesellschaft betroffen sind, liegt schließlich noch darin, daß Kürzungen schon rein rechtlich häufig nur dort möglich sind, wo Ermessensspielräume bei der Leistungshöhe und Leistungsdauer sowie bei den Anspruchsvoraussetzungen bestehen, nicht aber dort, wo Sicherungsansprüche durch eigene Beiträge den Charakter sozialen Eigentums erlangt haben. Dies führt zu dem Paradoxon, daß Kürzungen der Sozialbudgets häufig bei Leistungen ansetzen, die der Bedürftigkeitsprüfung unterliegen und also die verletzlichsten Gesellschaftsmitglieder treffen: mittellose Ältere, Alleinerziehende und ihre Kinder sowie Langzeitarbeitslose (*Bericht des Generalsekretärs,* 1992, S. 9).

II. Orientierung am Grundsicherungsbedarf

Ein weiterer international erkennbarer Trend besteht in der allmählichen Umwandlung der öffentlichen Systeme sozialer Sicherung in Programme zur Mindestsicherung und deren zunehmende Orientierung am Grundbedarf. Neben der staatlichen Gesundheitspolitik sind vor allem die Rentensozialversicherungen davon betroffen. Insbesondere die Lebensstandardorientierung scheint damit als Leitziel moderner Sozialpolitik an Bedeutung zu verlieren. Ein wichtiger Grund dafür besteht in der praktisch überall auf der Welt signifikant zunehmenden (Über-)Alterung der Bevölkerung, die es als unrealistisch erscheinen läßt, das bisherige

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Niveau der Altersrenten künftig erhalten zu können. Nicht nur in Deutschland, sondern in vielen Ländern sind psychologische und versicherungstechnische Änderungsprozesse eingeleitet worden, die zu einem allmählichen „Abschmelzen" der Sicherungserwartungen im Alter führen sollen. Insbesondere an dem von der Weltbank vorgeschlagenen „Drei-Säulen-Modell" wird deutlich, wie ein künftiges Paradigma für die Alterssicherung aussehen könnte: eine steuerfinanzierte Mindestrente bildet das Basisniveau zur Verhinderung von Armut, welches dann durch betrieblich organisierte Pflichtsparsysteme mit Festbeiträgen sowie durch freiwillige Versicherungsleistungen aufgestockt werden kann (*World Bank,* 1994, S. 233 ff.).

Neben demographischen Sachzwängen wird als Argument häufig angeführt, daß die sozialen Sicherungssysteme durch eine Orientierung am Grundsicherungsbedarf wirksamer auf die tatsächlich Bedürftigen der Gesellschaft konzentriert werden könnten. Daran ist zutreffend, daß eine steuerfinanzierte Grundsicherung, wenn sie denn tatsächlich alle Gesellschaftsmitglieder erfaßt, für die meisten Entwicklungs- und Schwellenländer, auf die sich die Weltbankstudie primär bezieht, einen großen sozialen Fortschritt darstellen würde. In den westlichen Industrieländern ließe sich die Grundsicherungsorientierung damit begründen, daß der hohe Lebensstandard es rechtfertigt, wenn ein über die Grundsicherung hinausgehender gewünschter Sicherungsbedarf aus Privatmitteln finanziert werden müßte. Angesichts der eingangs beschriebenen Mittelstandsorientierung, auf die zumindest das Industriemodell sozialer Sicherung von vornherein angelegt gewesen ist, könnte tatsächlich mit einiger Berechtigung gefragt werden, ob sich der Verwaltungsaufwand lohnt, wenn das durch empirische Evidenz erhärtete Ergebnis zutrifft, daß der Sozialaufwand überwiegend von den Mittelstandsschichten finanziert wird und primär an sie letztlich auch wieder zurückfließt. Wenn der aktuelle Trend zur Grundsicherungsorientierung deshalb tatsächlich zu einer verbesserten Armutsorientierung führen sollte, wäre dies zumindest unter diesen Aspekten als Rationalitätsgewinn zu bewerten. Allerdings sollte auch nicht übersehen werden, daß eine Konzentration auf die Bedürftigen zu einer schleichenden Auflösung der „Systeme" sozialer Sicherung und ihrer Ersetzung durch gruppenbezogene „Programme" führen könnte. Dies ist schon deshalb zu erwarten, weil umfassende Grundsicherungssysteme sich nach allen Erfahrungen als sehr kostspielig erweisen dürften (*Hauser,* 1996, S. 84 ff.).

III. Korrektur fehlerhafter Anreizstrukturen

Eine weitere weltweit feststellbare Grundtendenz geht dahin, die von sozialen Sicherungssystemen ausgehenden Anreize für menschliche Verhaltensänderungen auf ihre Kompatibilität mit den Sicherungszielen hin zu überprüfen. Dies geschieht *erstens* in dem Bestreben, einem möglichen Mißbrauch von Sozialleistungen wirksamer als bisher zu begegnen und so die knapper werdenden Mittel auf die wirklich Bedürftigen zu konzentrieren; *zweitens* besteht im Zusammenhang mit der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dauerhaft hohen Arbeitslosigkeit der Verdacht, daß von der sozialen Sicherung nicht genügend Anreize für eine Re-Integration in die schwieriger gewordenen Bedingungen des Arbeitsmarktes ausgehen; und *drittens* schließlich ist der Eindruck handlungsleitend, daß die sich in den Nachkriegsjahrzehnten immer weiter ausdehnende „Sozialbürokratie" ein zunehmend unkontrollierbares organisatorisches Eigenleben entwickelt habe und so menschliche und finanzielle Ressourcen bindet, die anderswo besser eingesetzt werden könnten. Das Gesamtsystem sozialer Sicherung sollte deshalb ganz im Sinne der vorangehend genannten Rationalitätskriterien auf seine Effizienz und Effektivität hin überprüft und insgesamt transparenter gestaltet werden.

Die mit dem *„Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act"* im August 1996 unter Federführung der Repulikaner in den USA eingeleitete allgemeine Sozialhilfereform ist für diese neue Entwicklung geradezu kennzeichnend. Ungeachtet der heftigen Kritik, die sowohl in der amerikanischen Öffentlichkeit als auch im Ausland an Teilen des Reformwerks geübt worden ist, sind damit doch auch Neuerungen eingeführt worden, die inzwischen in anderen Ländern und so auch in Deutschland Nachahmung gefunden haben. Für die anreizkompatible Neugestaltung von Grundsicherungssystemen scheint sich deshalb ein kurzer Blick auf die Maßnahmen zu lohnen. Um die Zielrichtung der Reform nachvollziehen zu können, bedarf aber zunächst die Gesamtarchitektur der Grundsicherung in den USA einer kurzen Erläuterung. Bislang bestanden die zentralen Kriterien für die Gewährung von Sozialhilfeleistungen in der gemessen an einzelstaatlich definierten Einkommensgrenzen festgestellten *Armut* sowie in der *Schutzbedürftigkeit* bestimmter Personengruppen, wie zum Beispiel von Kindern, Alleinerziehenden, Schwerbehinderten, Alten und Hungernden. Vier Programme bildeten die Säulen der Grundsicherung: *AFDC* als laufende Hilfe zum Lebensunterhalt für unvollständige Familien oder solche, deren unterhaltspflichtige Person arbeitslos ist; *SSI* („Supplemental Security Income") als einkommensergänzende Leistung für (zumeist) ältere Personen und Behinderte; *Medicaid* als Kostenübernahme von Krankenhaus- und Pflegeheimbehandlung sowie schließlich der Ausgabe von Gutscheinen (*Food Stamps*) für den Bezug von Lebensmitteln (*Peter,* 1997, S. 60 - 63). Eine Befristung des Leistungsbezugs bestand nicht. Wichtig für die Anreizwirkungen ist noch die Koppelung von Medicaid an den Bezug von AFDC oder SSI sowie die Koppelung der Food-Stamps-Programme an das Nichtüberschreiten bestimmter Einkommensgrenzen. Da der gesetzlich festgelegte Mindeststundenlohn von 4,75 Dollar (1996) zu niedrig ist, um wirksame Anreize für eine Arbeitsaufnahme entstehen zu lassen, werden niedrige Erwerbseinkommen durch *EITC* (Earned Income Tax Credits) ergänzt, indem (ähnlich dem Konzept einer negativen Einkommenssteuer) bis zum Überschreiten bestimmter Einkommensgrenzen vom US-Fiskus „credits", d. h. Steuergutschriften, ausgezahlt wurden (*Peter,* 1997, S. 65 f.).

Hiervon gehen zwar zunächst Anreize zur Arbeitsaufnahme aus, jedoch nur bis zum Überschreiten der Armutsgrenze, weil danach sowohl die Tax Credits als auch der Anspruch auf Medicaid und Food Stamps, neben anderen Sozialleistungen wie

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zum Beispiel der kostenlosen Kinderbetreuung (*Child Care*) und Mietbeihilfe (*Housing Assistance*), entfallen. Dies hatte in der Vergangenheit dazu geführt, daß viele Sozialhilfeempfänger zwischen periodischen Beschäftigungen und Sozialhilfebezug hin und her gependelt waren, zum einen, weil es ihnen selten gelang, in ein dauerhaftes und auch durch betriebliche Sozialleistungen gefestigtes Arbeitsverhältnis zu gelangen; zum anderen, weil sie dem drohenden Entzug der Sozialleistungen entgehen wollten. Wenn man berücksichtigt, daß das gesetzliche Monatsmindesteinkommen 858 Dollar (1997) beträgt, ein Kindertagesplatz aber monatlich etwa 260 bis 300 Dollar kostet, so wird verständlich, daß vor allem für alleinerziehende Mütter die Versorgung der Kinder das größte Hindernis für eine Beschäftigungsaufnahme darstellt. Ein weiterer wichtiger Aspekt betraf die Lastenverteilung zwischen der bundesstaatlichen und der einzelstaatlichen Ebene. Während die Kosten für SSI und Food Stamps ohnehin voll vom Bund getragen worden sind, hatte er sich bislang an den Kosten für AFDC und Medicaid nach bestimmten Prozentsätzen der Ausgaben auf einzelstaatlicher Ebene beteiligt. Dieses Verfahren hatte sich aber für beide Seiten als unbefriedigend erwiesen, für die Einzelstaaten, weil sie wenig Flexibilität bei der Verwendung der Gelder hatten, während zugleich aus Washingtoner Sicht die steigenden Sozialhilfeausgaben unkontrollierbar in einem endlosen Abgrund zu verschwinden schienen, ohne daß eine nennenswerte Reduktion von Armut erkennbar geworden wäre.[21] Die Armutsrate verharrt seit langem bei 14 Prozent der Gesamtbevölkerung, und auch der Wechsel von der Sozialhilfe zur Erwerbstätigkeit ist nicht intensiver geworden (*Peter,* 1997, S. 67; *Hanesch,* 1997, S. 267).

Nachdem die konservativen Republikaner bei den Wahlen im November 1994 eine sichere Mehrheit im Kongreß gewonnen hatten, forderten sie deshalb vier Fundamentalkorrekturen: (1.) Die Verantwortung für die Sozialausgaben sollte von der Bundesebene auf die Ebene der Einzelstaaten verlagert werden (*devolution*). (2.) Die Einschränkung der Gewährleistung persönlicher sozialer Anspruchsrechte gegen den Bund (*individual entitlements*[22]) zugunsten festgelegter Pauschalzahlungen des Bundes an die Einzelstaaten (*block grants*). (3.) Die Limitierung der

[21] So waren die Sozialhilfeausgaben (jeweils für 1980 bis 1995) nach Angaben des *Economic Report of the President* (1996, S. 367) für SSI von 10,7 auf 24,5 Mrd. Dollar gestiegen, für EITC von 2,4 auf 15,2 Mrd., für Food Stamps von 24,6 auf 33,5 Mrd., für Housing Assistance von 10,2 auf 25,5 Mrd. und für AFDC relativ moderat von 13,7 auf 17,1 Mrd.. Die mit Abstand größte Belastung stellten die in diesem Zeitraum rasant von 26,3 auf 89,1 Mrd. Dollar steigenden Ausgaben für Medicaid dar (zit. nach *Burtless, Weaver* und *Wiener,* 1997, S. 79).

[22] Der entscheidende soziale Vorteil solcher Entitlements hatte darin bestanden, daß sie Einzelpersonen persönlich einklagbare Ansprüche gegen den Bund auf bestimmte, genau definierte Sozialleistungen garantiert hatten, wohingegen mit dem Übergang zu Block grants eine Budgetierung erfolgt ist, welche die Gewährung von Sozialleistungen von der Maßgabe finanzieller Möglichkeiten abhängig macht. Aus der Sicht des Bundes waren Entitlements dagegen der Ausstellung eines Blankoschecks gleichgekommen, da auf einzelstaatlicher Ebene über die Maßnahmengestaltung entschieden werden konnte (*Burtless, Weaver* und *Wiener,* 1997, S. 84 f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sozialhilfeleistungen für arbeitsfähige Personen. (4.) Eine deutliche Reduktion der Sozialhilfeausgaben auf Bundesebene. Nachdem Präsident Clinton, der im Wahlkampf versprochen hatte „to end welfare as we know it", zunächst noch Widerstand geleistet hatte, passierte das Reformpaket im August 1996 den Kongreß und wurde von ihm unterzeichnet. Über Medicaid als die mit Abstand teuerste und am schnellsten wachsende Ausgabenkategorie war keine Einigung erzielt worden (*Burtless, Weaver* und *Wiener,* 1997, S. 76 f.).

Obwohl vorangehend bereits angemerkt worden war, daß die AFDC keineswegs im Zentrum der Ausgabensteigerungen gestanden hat, wird sie von den Reformmaßnahmen am meisten betroffen. Um diese Zielrichtung nachvollziehen zu können, ist es notwendig, auf die im öffentlichen Bewußtsein in den USA verbreitete scharfe Trennung hinzuweisen, die in der normativen Bewertung von „*Welfare*", als politisch eigentlich unerwünschten „hand-outs" an Bedürftige, und dem positiv belegten Begriff der „*Social Security*", womit die auf eigenen Beiträgen beruhenden Sozialversicherungsleistungen gemeint sind, gemacht wird. Als 1935 mit dem Social Security Act die staatliche Rentenversicherung eingeführt worden war, hatte dies die überwältigende Unterstützung der Bevölkerung gefunden (*Peel,* 1997, S. 326), weil die damit verbundene Vorstellung, durch individuelle Beiträge Altersvorsorge zu betreiben, dem verbreiteten Eigenvorsorge-Paradigma sozialer Sicherung entsprach, wohingegen die Überzeugung von der Notwendigkeit einer Gemeinschaftsvorsorge in den USA eher gering ist. Dies betrifft aber nicht etwa die nach wie vor stark ausgeprägte persönliche Hilfsbereitschaft gegenüber bekannten Personen oder andere Formen gemeinschaftlicher Selbsthilfe, sondern vorrangig staatliche Hilfsprogramme, die sich an anonyme Zielgruppen richten und von (ohnehin unbeliebten) bürokratischen Apparaten verwaltet werden. Die damit häufig verbundene Trennung zwischen „deserving and undeserving poor" machte die republikanische Forderung, die herkömmliche „Welfare" durch „Workfare" zu ersetzen und also mit einer Aufforderung zur Arbeit zu verbinden, überaus populär.

Die mit der Sozialhilfereform angestrebte Restitution konservativer Werte, wie sie bereits in der einleitenden Begründung der Kongreßvorlage als „a bill to restore the American family, reduce illegitimacy, control welfare spending and reduce welfare dependence" zum Ausdruck kommt, ließ AFDC nun geradezu als Paradebeispiel eines falsch konstruierten Sozialprogamms erscheinen, von dem Anreize zu sozial unerwünschten Verhaltensweisen ausgingen (*Seeleib-Kaiser* und *Gebhardt,* 1997, S. 717). AFDC stand im Verdacht, eine „*culture of dependency*" (Newt Gingrich) entstehen zu lassen, welche die Betroffenen an der Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit hindert, weil dies mit dem Verlust der Sozialleistungen einhergehen würde. Da es sich primär an unvollständige Familien mit Kindern richtete, wurde zudem vermutet, daß von ihm Anreize zur Nichtheirat bzw. im Extremfall sogar zur Scheidung ausgehen, zumal Haushalte von armen Alleinerziehenden mit Kindern unter 18 Jahren den mit 93,2 % höchsten Leistungsempfängeranteil aufweisen (*Hanesch,* 1997, S. 269 - 271); dabei werden als „arme"

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Alleinerziehende solche Haushalte bezeichnet, die mit einem Einkommen unterhalb der Armutsgrenze auskommen müssen.

Mit der Reform sollten nun diese negativen Anreizstrukturen korrigiert werden: (1) Die bisherige AFDC wird in ein Hilfsprogramm für bedürftige Familien (Temporary Assistance for Needy Families [*TANF*)]) umgewandelt, das maximal fünf Jahre beansprucht werden darf, wobei auf einzelstaatlicher Ebene sogar noch Kürzungen dieser Frist zulässig sein sollen. (2) Der Bezug von Sozialhilfe wird bei Minderjährigen an den Schulbesuch, bei Volljährigen an eine Arbeitsaufnahme innerhalb von zwei Jahren geknüpft. (3) Der Bezug von Lebensmittelgutscheinen wird für alle arbeitsfähigen Armen zwischen 18 und 50 Jahren an die Bedingung geknüpft, daß sie mindestens 20 Stunden wöchentlich arbeiten. (4) Den einzelnen Bundesstaaten werden ansteigende Quoten für die Integration von Sozialhilfeempfängern in Beschäftigung auferlegt, andernfalls können Block grants gekürzt werden (*Peter,* 1997, S. 68 f.; *Hanesch,* 1997, S. 274 f.).

Ungeachtet der weitreichenden sozialpolitischen Konsequenzen, die von diesen radikalen Reformschritten künftig noch ausgehen werden, ist für die hier interessierende Frage nach den damit geschaffenen Anreizstrukturen vorrangig von Bedeutung, in welcher Weise und in welchem Maße es gelingen wird, arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger in das Beschäftigungssystem zu integrieren. Durch die doppelte Konditionierung ist sowohl für die Sozialhilfeempfänger als auch für die zuständigen Institutionen auf einzelstaatlicher Ebene ein starker Handlungsdruck entstanden, der zu unterschiedlichen Reaktionen geführt hat. Sie sollen im folgenden am Beispiel der US-Bundesstaaten Wisconsin und Texas dargestellt werden.

Im Gegensatz zu Texas gehört Wisconsin zu den Staaten mit einer eher niedrigen Dichte von Wohlfahrtsempfängern und verfügt zudem über eine gut ausgebaute öffentliche Infrastruktur. Entsprechend dieser günstigen Vorgaben wurden mit dem Übergang von AFDC zu TANF Geldleistungen als Sozialhilfe für arbeitsfähige Empfänger abgeschafft und durch Entgelte für erbrachte Arbeitsleistungen ersetzt. Mit beträchtlichem öffentlichem Aufwand ist unter dem Titel „*W-2*" (für *Wisconsin Works*) ein Arbeitsbeschaffungsprogramm in die Wege geleitet worden, das eine Beschäftigungsleiter von vier Stufen vorsieht, an deren Ende der Sozialhilfeempfänger (im Idealfall) in ein dauerhaftes Normalarbeitsverhältnis eingemündet ist (*Peter,* 1997, S. 70 f.; *Kaplan,* 1997, S. 2):

- Die Eingangsstufe ist Personen vorbehalten, die aufgrund gesundheitlicher oder geistiger Einschränkungen noch zu keiner regulären Arbeit fähig sind und deshalb durch Rehabilitations- und Beratungsmaßnahmen von bis zu 36 Wochenstunden integrationsfähig gemacht werden sollen. Es werden 628 Dollar monatlich gezahlt und Food Stamps ausgegeben.
- Auf der zweiten Stufe wird die Ableistung von einfachen Gemeinschaftsdiensten im Umfang von 30 Wochenstunden gefordert, sie dient als Vorbereitung für den Einstieg in den regulären Arbeitsmarkt, sobald die erforderliche berufliche Qualifikation vorliegt. Zusätzlich sind bis zu 10 Wochenstunden für Trainings-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

maßnahmen vorgesehen. Es werden 673 Dollar gezahlt und Food Stamps ausgegeben. Bei unentschuldigter Nichtteilnahme an Maßnahmen erfolgen auf diesen beiden ersten Stufen finanzielle Abzüge.

- Die dritte Stufe dient der versuchsweisen Integration in den regulären Arbeitsmarkt in Form der Vermittlung eines befristeten Probearbeitsvertrags, der der Einarbeitung und dem Erwerb zusätzlicher Qualifikationen bei einem privaten Arbeitgeber dienen soll. Der Arbeitgeber erhält dafür einen monatlichen Zuschuß von maximal 300 Dollar und zahlt den gesetzlichen Mindestlohn von 5,15 Dollar je Stunde oder 858 Dollar monatlich (1997). Zusätzlich werden Food Stamps und EITC gewährt. Es gilt die reguläre wöchentliche Arbeitszeit von 40 Wochenstunden.
- Am Ende der „self-sufficiency ladder" steht die Aufnahme einer nichtsubventionierten, regulären Beschäftigung, für die Stundenverdienste von 6 - 7 Dollar bzw. 1 - 1.170 Dollar monatlich erwartet werden. Neben Food Stamps und EITC werden Hilfen bei der Arbeitsplatzsuche durch private und öffentliche Job centers gewährt sowie bei anderen Hemmnissen zur Arbeitsaufnahme, wie zum Beispiel der Kinderbetreuung, Unterstützungszahlungen in Form von „child care co-payment".

Für alle Teilnehmer gilt ein neugeschaffener „*Wisconsin Works Health Care Plan*", der die bisherige Medicaid ersetzt und für den, bei erweiterten Leistungen, ein monatlicher Beitrag von 20 bis max. 143 Dollar gezahlt werden muß. Insbesondere die Bereitstellung einer hinreichenden Anzahl subventionierter Kindertagesplätze (jeder kostet monatlich von 260 Dollar aufwärts) sowie das Angebot von Rehabilitations- und Schulungsmaßnahmen verursachen beträchtliche Kosten. Dem stehen zwar auch Entlastungswirkungen durch Abgänge aus der Sozialhilfe in reguläre Beschäftigungen gegenüber, doch wird es zugleich immer kostspieliger, auch die verbliebenen Sozialhilfeempfänger noch in Beschäftigungen zu bringen. Insgesamt ist das Sozialhilfebudget seit dem Beginn von W-2 im Januar 1995 bis 1997 um ca. 40 Prozent gestiegen, allein für die Zahlungen für Kindertagesplätze mußten statt 12 rund 160 Millionen Dollar veranschlagt werden.[23] Immerhin hatte das Programm bislang eine eindrucksvolle Erfolgsbilanz aufzuweisen: Zwischen Januar 1995 bis März 1996 ist die Anzahl der AFDC-Empfänger in der Provinz *Fond du Lac* um 55 %, in den Provinzen *Winnebago* und *Green* um etwa 33 %, in Milwaukee um 10 % und im gesamten Bundesstaat um 20 - 25 % gesunken. Der spektakuläre Erfolg in Fond du Lac wurde allerdings durch eine Reihe von Sonderfaktoren begünstigt und zudem durch eine insgesamt positive Arbeitsmarktentwicklung abgestützt. Die Grenzen von W-2 werden insbesondere durch das schwache Ergebnis in der Großstadt *Milwaukee* aufgezeigt (*Boehnen* und *Corbett,* 1996, S. 79 f.).

---

[23] Diese Angabe stammt aus dem Artikel von Heike *Göbel* „Die ‚Wohlfahrtsrevolution' von Wisconsin: Geht es ohne Sozialhilfe?" in der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung" vom 9. Dez. 1997.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hinsichtlich der Frage einer möglichen Übertragbarkeit ist zunächst auf die enormen Kostensteigerungen auf kommunaler Ebene hinzuweisen, die durch die hohe Arbeitsintensität der auf Sozialhilfeempfänger gerichteten Integrationsmaßnahmen bedingt sind und das Reformwerk unter rein ökonomischen Gesichtspunkten bereits als fragwürdig erscheinen lassen könnten. Des weiteren scheinen die Integrationsmöglichkeiten wesentlich dadurch bestimmt zu werden, daß ein hinreichend starker Kontrolldruck zur dauerhaften Übernahme auch niedrig bezahlter Beschäftigungen ausgeübt werden kann, und daß zweitens überhaupt genügend solcher Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich zur Verfügung stehen. Beide Voraussetzungen scheinen unter deutschen Verhältnissen gegenwärtig nicht gegeben zu sein.

In *Texas* wurde ein anderer Weg zur Umsetzung der Sozialhilfereform beschritten, der ein auch in Wisconsin eingesetztes Element in das Zentrum setzt, nämlich die *Privatisierung.* Während sich im W-2 für die arbeitsplatzvermittelnden und berufsberatenden Job Centers sowohl öffentliche als auch privatwirtschaftliche oder gemeinnützige Institutionen um für jeweils zwei Jahre vergebene Kontrakte bewerben können, hatte die zuständige texanische Health And Human Services Commission (HHSC) im Juli 1996 ein Projekt (Texas Integrated Enrollment Services (TIES)) vorgelegt, mit dem der öffentliche Zugang, die ablauftechnische Gestaltung sowie die praktische Vermittlung von sozialen Dienstleistungen künftig durch Kontrakte im Rahmen einer *Public/private Partnership* oder durch privatwirtschaftliche Unternehmen bereitgestellt werden sollten. Von der (Teil-)Privatisierung wurde erwartet, daß sie zu Einsparungen in den Sozialbudgets sowie zu Rationalisierungsvorteilen bei der Leistungserbringung führen würde. Obwohl damit keineswegs eine allgemeine „Welfare privatization" beabsichtigt gewesen ist, so hätte dieser Vorschlag doch bedeutet, daß der Privatsektor Kontrolle über die „Eingangstür" zu öffentlichen Wohlfahrtsleistungen, wie zum Beispiel TANF sowie Food Stamps und Medicaid, erhalten hätte. Da bei den zu vergebenden Kontrakten ein geschätztes Volumen von etwa 2,8 Mrd. Dollar an Sozialleistungen zu verwalten gewesen wäre, zeigten an der geplanten Ausschreibung (Request for Offers (RFO)) auch Großunternehmen Interesse. Daneben beteiligten sich die bisherigen öffentlichen Trägerinstitutionen dieser Maßnahmen, da sie bei einer Privatisierung befürchten mußten, aufgelöst zu werden. Es bildeten sich schließlich zwei aussichtsreiche „*bidding partnerships*" heraus, von denen die eine aus dem Texas Department of Human Services (TDHS) mit den Privatunternehmen Electronic Data Systems (EDS) und Unisys bestand, die andere aus der Texas Workforce Commission (TWC) zusammen mit Lockheed Martin und IBM. Dieses interessante, wenn auch mit beträchtlichen Risiken behaftete Experiment wurde aber im Mai 1997 abgebrochen, weil die Clinton Administration den RFO mit der Begründung verbot, „that only state employees can be charged with the task of determining who is eligible for Medicaid and Food Stamps". Da die Verwaltung von TANF durch private Agenturen im Reconciliation Act ausdrücklich zugelassen worden war, wurde hiergegen kein Einspruch erhoben (*CPPP,* 1997, S. 3 f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Obwohl nach wie vor die Möglichkeit bestand, daß der US-Kongreß den Einspruch des Präsidenten überstimmen würde, wurden die Privatisierungspläne von der texanischen Staatsregierung nach öffentlichen Anhörungen (zumindest vorläufig) aufgegeben und statt dessen ein weniger ambitiöser Plan entworfen, demzufolge die Privatisierung nur noch eine Option auf der letzten Stufe eines umfangreichen Reorganisations- und Rationalisierungsprozesses bei der Erbringung öffentlicher sozialer Dienstleistungen sein sollte. Das mit dem Elektronikkonzern EDS für die Zeit von August 1997 bis November 1998 abgeschlossene Abkommen über eine Public / private Partnership sieht folgende zentrale Elemente vor (*CPPS,* 1997, S. 6 f.):

Integration - die zur Zeit noch von verschiedenen öffentlichen Wohlfahrtseinrichtungen getrennt erbrachten Leistungen und Dienste sollen zusammengeführt und übersichtlicher gestaltet werden.

Reengineering, – die bestehenden Verwaltungsabläufe sollen durch ein organisatorisches „Streamlining" beschleunigt sowie zugleich effizienter und effektiver gestaltet werden.

Automation, – der öffentliche Zugang zu sozialen Diensten soll durch den vermehrten Einsatz moderner Informations- und Kommunikationsmedien erleichtert und das Beratungsangebot verbessert werden.

Auch wenn die hier nur kursorisch darstellbaren Reformansätze in Wisconsin und in Texas noch viele interessante Fragen aufwerfen würden, so verdienen doch zumindest zwei Aspekte für die weitere Diskussion nähere Beachtung. *Erstens* der Gedanke, daß durch die Anwendung von Public / private Partnerships in der öffentlichen Sozialverwaltung Anreize zu einem effizienteren und effektiveren Versorgungsmanagement geschaffen und umgesetzt werden können. *Zweitens* der Versuch, durch eine engere Verzahnung von Sozialhilfebezug und Beschäftigungssystem verstärkte Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu implementieren. Eines der in dieser Hinsicht in Deutschland zu lösenden Probleme besteht darin, daß die betroffenen Personen beim Übergang von der Arbeitslosenhilfe zur Sozialhilfe aus der arbeitsmarktpolitischen Erfassung und Betreuung durch die Bundesanstalt für Arbeit herausfallen, wohingegen die dann zuständigen Kommunalverwaltungen für derartige Aufgaben, geschweige denn für die Schaffung geeigneter Arbeitsplätze, wenig vorbereitet sind. Eine mögliche Lösung dieses Problems könnte darin bestehen, „wenn in die Arbeitslosenhilfe eine Mindestleistung in Höhe der Sozialhilfe integriert würde", weil dann die Gemeinden von der Sozialhilfe entlastet und nur noch die Arbeitsverwaltung für die Betreuung zuständig wäre (*Hauser,* 1989, S. 143).

Ein weiteres aktuelles Problem besteht darin, daß bei Sozialhilfebezug das Überschreiten der niedrig angesetzten Zuverdienstgrenze von gegenwärtig maximal 270 DM monatlich automatisch dazu führt, daß jede weitere hinzuverdiente Mark voll auf die Sozialhilfe angerechnet wird, was einem marginalen Steuersatz von 100 Prozent gleichkommt und die Bereitschaft zu weitergehender Arbeitsauf-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nahme nachhaltig lähmt *(„Sozialhilfefalle“)*. Eine geplante Neuregelung[24] des hierfür maßgeblichen § 76 Abs. 2a des Bundessozialhilfegesetzes sollte durch verbesserte Freibeträge sowie eine steigende Berücksichtigung minderjähriger Kinder dafür sorgen, daß ein erwerbstätiger Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt entsprechend seinem Arbeitseinkommen besser gestellt wird als ein nichterwerbstätiger. Für Personen, die trotz beschränkten Leistungsvermögens einer Erwerbstätigkeit nachgehen, waren zusätzliche Freibeträge bis zu 30 % vorgesehen. Durch diese Anreize sollten die Selbsthilfekräfte gestärkt, Motivationshemmnisse abgebaut und der Weg in die wirtschaftliche Unabhängigkeit erleichtert werden. Arbeitgeber sollten dazu ermuntert werden, vermehrt sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen im Niedriglohnbereich anzubieten, so daß die Sozialhilfe später durch den Aufbau einer eigenständigen Vorsorge für Alter, Krankheit und Arbeitslosigkeit entlastet wird. Die Regelung sollte bis Mitte des Jahres 2001 befristet sein, um aufgrund der bis dahin gewonnenen Erfahrungen über eine Fortsetzung entscheiden zu können.[25] Da die Verordnung in kommunale Kompetenzen eingreift, bedarf sie der Zustimmung des Bundesrates, die noch ungewiß ist, weil durch die Neuregelung etwa 300 000 Haushalte zusätzlich Anspruch auf Sozialhilfe erhalten würden. Dies könnte zu Mehrausgaben von 230 Mio. DM für die kreisfreien Städte und Landkreise als Träger der Sozialhilfe führen. Bislang gehen nach einer Untersuchung des Deutschen Städtetags von den 675 000 arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern nur 200 000 einer Beschäftigung nach. Je nachdem, wie sich dieser Anteil steigern ließe und daraus eine sinkende Sozialhilfeabhängigkeit entstünde, könnten sich im Saldo Ent- oder Belastungseffekte für die Kommunen ergeben.[26]

Methodisch läßt sich dieser Vorschlag für eine stärkere Integration von Steuer- und Transfersystem vergleichbaren Konzepten wie *„Bürgergeld“*, *„Negative Einkommenssteuer“* und insbesondere dem jüngst von Arbeitgeberseite vorgeschlagenen *„Kombilohn-Modell“* zuordnen, die ebenso den gleichzeitigen Bezug von Sozialhilfe und Arbeitseinkommen vorsehen (*Sell,* 1998, S. 27). Die Hauptproblematik einer Bemessung anrechnungsfreier Beträge besteht in dem Dilemma, daß diese zum einen genügend hoch sein müßten, um wirksame Anreize zur Arbeitsaufnahme zu schaffen, zum anderen aber niedrig genug bleiben müßten, um die Einhaltung des „Lohnabstandsgebots“ zu Niedriglohngruppen zu wahren, das nach Vorstellungen der Bundesregierung etwa 15 % betragen sollte. Der sich daraus ergebende schmale Korridor läßt aber zuwenig Gestaltungsmöglichkeiten, so daß es vermutlich sinnvoll wäre, den umgekehrten Weg zu wählen, indem der steuerliche Grundfreibetrag über das Sozialhilfeniveau angehoben wird und so eine

---

[24] Der Beschluß des Bundeskabinetts zur Neufassung der Verordnung zum § 76 wurde inzwischen vom Bundesrat zurückgewiesen (Der Herausgeber).

[25] Zitiert nach der Pressemitteilung des Bundesministeriums für Gesundheit Nr. 107 vom 19. Dezember 1997 (http://www.bmgesundheit.de/presse/leit/presse97/107.htm).

[26] Zitiert nach einem Artikel aus der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ vom 20. 12. 1997.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

abgaben- und anrechnungsfreie Übergangszone entstehen könnte (*Sell,* 1998, S. 30).

Angesichts der in vielen Ländern wachsenden Finanzierungsprobleme wird der Überprüfung von Anreizstrukturen und einer in dieser Hinsicht wirksameren organisatorischen Gestaltung von Maßnahmen sozialer Sicherung künftig eine größere Bedeutung zukommen (*Gilbert,* 1992, S. 9 ff.). In der Tendenz wird sich daraus an der Schnittstelle von Sozialleistungsbedürftigkeit und Arbeitsfähigkeit ein verstärkter Druck zur Beschäftigungsaufnahme ergeben, und mit der Inanspruchnahme von Sozialleistungen wird künftig ein höheres Maß an persönlicher Verantwortlichkeit im Sinne einer Gegenüberstellung von sozialen Rechten und Pflichten verbunden sein. Problematisch erscheint daran vor allem, daß es kaum noch Beschäftigungschancen für Personen zu geben scheint, die multiple Negativkriterien hinsichtlich Qualifizierung, Arbeitstugenden und Arbeitslosigkeitsdauer aufweisen. Damit die aus verbesserter Kontrolle resultierenden Ausleseprozesse ihren repressiven Charakter verlieren, wären sie deshalb sinnvollerweise mit Maßnahmen zu verbinden, welche den Betroffenen auch tatsächlich wahrnehmbare Beschäftigungschancen eröffnen. Entsprechend sollte sich der heute vielfach noch feststellbare passive Aufbewahrungs- bzw. Sicherungscharakter von Sozialtransfers stärker in Richtung einer aktiven Reintegrationshilfe verändern.

IV. Verbesserung des Versorgungsmanagements

Wie vorangehend bereits an einigen Beispielen gezeigt werden konnte, haben zunehmender Kostendruck und politische Einsparforderungen in Verbindung mit wachsender Konkurrenz durch private Leistungsanbieter zu vermehrten Anstrengungen geführt, die Verwaltungsstrukturen öffentlicher Träger zu rationalisieren und deren Angebotsqualität funktionell zu verbessern. Dies ist um so mehr zu begrüßen, wie sich die Reformdiskussion bislang vorrangig auf die Beitrags- bzw. Leistungsseite konzentriert hat, wohingegen der dazwischenliegende Bereich der Mittelverwaltung ungleich weniger beachtet worden ist. Dies ist zwar verständlich, weil der politische Widerstand der Beitragszahler und Leistungsempfänger offenbar ungleich geringer ist als der, den die Lobby der umfangreichen Sozialbürokratie zu entfalten vermag, doch wenn in der Privatwirtschaft die Anwendung moderner Managementmethoden zu so erstaunlichen Mittel- und Personaleinsparungen führt, so läßt dies vermuten, daß im Bereich der öffentlichen Sozialverwaltung eine mindestens ebenso große verwaltungstechnische Redundanz besteht. Deshalb sollten sowohl die Strukturen, in denen soziale Dienstleistungen erbracht werden, als auch die funktionale Rationalität der Leistungsabläufe einer gründlichen Prüfung unterzogen werden,. Bei der dafür heute üblichen Methode des „*Reengineering*" (*Hammer* und *Champy,* 1993, S. 71 ff.) werden alle unternehmerischen Einzelaktivitäten von der Produktidee bis zur Vermarktung als ein Prozeß betrachtet, bei dem jeweils neue Wertschöpfungsbeiträge hinzugefügt werden. Diese Wertschöpfungs-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kette läßt sich gedanklich zerlegen, wobei jede Aktivität als getrennte Variable betrachtet und damit (zumindest prinzipiell) in ihrem Einfluß auf alle anderen Größen gemessen, reguliert und damit auch der jeweiligen Zielsetzung entsprechend optimiert werden kann. Diese Prüfung liefert zugleich Kriterien dafür, ob zum Beispiel eine bestimmte Wertschöpfungsaktivität weiterhin innerhalb der bisherigen Trägerorganisation und / oder auf bisherige Weise erbracht werden sollte oder ob sie nicht qualitativ besser und / oder kostengünstiger durch Fremdbezug (outsourcing = outside resourcing) von externen Anbietern bezogen werden sollte. Derartige Prüfmethoden ließen sich in analoger Weise auch auf die Erbringung von sozialen Diensten und Leistungen anwenden.

Insbesondere die strukturelle und funktionale Vielgestaltigkeit des deutschen Systems sozialer Sicherung ist in diesem Zusammenhang bereits häufig kritisiert worden. So ist zum Beispiel die Diskussion einer Reorganisation der deutschen Rentenversicherung mit den wachsenden Finanzierungsproblemen erneut aufgenommen worden und hat bereits 1995 zu einem gemeinsamen Vorstoß von DGB, DAG sowie der Arbeitgeber geführt, der die Neuorganisation der Rentenversicherung auf der Basis eines einheitlichen Versichertenbegriffs und einer gemeinsamen Spitzeninstitution zum Ziel haben sollte sowie weitere Maßnahmen zur Verkleinerung und Straffung der administrativen Strukturen (*Roggenkamp,* 1997, S. 50 f.). Obwohl in der Sitzung des Bundesrates am 25. April 1997 von mehreren Bundesländern ein entsprechender Vorschlag als Zuständigkeitsänderungsgesetz (ZÄG) eingebracht worden war und alle Beteiligten darin übereinstimmten, daß die versicherungstechnische Unterscheidung zwischen Arbeitern und Angestellten historisch überholt sei, kam dann letztlich doch keine Einigung zustande, nachdem am Vortag in Berlin 17.000 Beschäftigte der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte demonstriert hatten, weil die befürchtete „Zerschlagung der BfA" 13.000 der 23.500 Arbeitsplätze bedrohen könnte. In der Sitzung vom 16. Mai 1997 wurde das ZÄG dann zwar vom Bundesrat doch noch beschlossen, von der Bundesregierung am 2. Juli 1997 aber u. a. mit der Begründung abgelehnt, daß sie zwar nicht die Notwendigkeit einer Organisationsreform verkenne, diese aber derzeit für sie keine Priorität habe (*Roggenkamp,* 1997, S. 54 - 56). Am Beispiel dieser Erfahrungen werden bereits ansatzweise die Schwierigkeiten erkennnbar, die einer Verbesserung der institutionellen Effizienz im Bereich des sozialen Versorgungsmanagements entgegenstehen. Trotzdem sollten derartige Reorganisationsanläufe künftig mit Nachdruck weiterverfolgt werden, weil sich mit der rationaleren Gestaltung der Verwaltungsabläufe eine der wenigen noch bestehenden Möglichkeiten bietet, über Kostensenkungen das soziale Leistungsniveau erfolgreich verteidigen zu könnnen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

V. Deregulierung der Arbeitsbeziehungen

Wenn eingangs davon gesprochen worden ist, daß das Zustandekommen und die Ausformung des Industriemodells sozialer Sicherung untrennbar mit dem korporativistischen Zusammenwirken der Tarifvertragsparteien verbunden gewesen ist, so kann es nicht verwundern, daß mit dessen zunehmender Obsoleszenz auch die bisherige institutionelle Ausgestaltung der Beziehungen zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften in Frage gestellt wird. Derartige Veränderungstendenzen sind bereits deutlich hervorgetreten und zeigen sich zum Beispiel im Rückzug aus tarifvertraglich normierten Beschäftigungsverhältnissen, in der Absetzbewegung aus Arbeitgeberverbänden und Verbandstarifverträgen sowie nicht zuletzt in einer zunehmenden staatlichen Deregulierung der Arbeitsbeziehungen.

Derartige Deregulierungsprozesse sollen im folgenden als Bestrebungen interpretiert werden, sowohl das Ausmaß als auch die Verbindlichkeit der auf der Ebene der Arbeitsbeziehungen ausgehandelten Regelungsmaterie zu reduzieren. Die *Deregulierung* kann dabei sowohl über direkte staatliche Eingriffe erfolgen, indem Gesetzesvorgaben den Regelungsspielraum der Tarifvertragsparteien unmittelbar eingrenzen, oder aber (und häufiger) durch indirekte Eingriffe, welche die Machtbalance in den Arbeitsbeziehungen verändern und so Ergebnis und Reichweite von Tarifvereinbarungen zumindest tendenziell vorherbestimmen. So zum Beispiel durch die Aufhebung der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen (Neuseeland), durch das Verbot von Flächentarifverträgen (Australien), durch das Verbot bestimmter gewerkschaftlicher Organisations- und Arbeitskampfprinzipien (Großbritannien), durch die Auflösung zentralisierter Kollektivverhandlungssysteme (Schweden) (*OECD,* 1994, S. 184 ff.). Und schließlich kann die Deregulierung der Arbeitsbeziehungen auch ohne externe Eingriffe nach Art der vorangehend beschriebenen „*Selbstauflösungsprozesse*" ablaufen, die aber gleichfalls dazu führen, daß Inhalt und Reichweite der in den Arbeitsbeziehungen getroffenen Vereinbarungen abnimmt. Hinsichtlich der Relevanz derartiger Auflösungserscheinungen für den Bereich der sozialen Sicherung wäre im Falle Deutschlands daran zu erinnern, daß hier zahlreiche sozialpolitisch wirksame Regelungen auf dem Wege tarifvertraglicher Vereinbarungen eingeführt und dann erst nachträglich durch den Gesetzgeber sanktioniert und ausgeweitet worden sind, so zum Beispiel an prominentester Stelle die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Vereinbarungen über vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben durch Frühverrentungsprogramme sowie über die Einführung einer betriebliche Altersversorgung. Aber auch die seit Mitte der achtziger Jahre verfolgte Politik der Wochenarbeitszeitverkürzung ist von sozialpolitischer Relevanz gewesen, weil durch sie die tariflich regulierten Masseneinkommen und entsprechend die Beitragsaufkommen der Sozialversicherungen langsamer gestiegen sind als dies sonst der Fall gewesen wäre.

Sollte sich nun künftig unter dem Druck des zunehmenden internationalen Standortwettbewerbs die vorhergesagte tarifpolitische *Dezentralisierung* tatsächlich durchsetzen (*Berthold* und *Fehn,* 1996, S. 59 f.; *Rösner,* 1997b, S. 83 ff.), sei

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

es in *vertikaler* Richtung durch Kompetenzverlagerung von der Verbands- auf die Betriebsebene über Betriebsvereinbarungen, sei es in *horizontaler* Richtung durch eine stärkere Differenzierung zwischen den Branchenunternehmen über Firmentarifverträge, so ist daraus zu erwarten, daß die Kraft der Gewerkschaften zur Formulierung und Durchsetzung übergeordneter Verbandsziele damit deutlich abnehmen wird (*Rösner,* 1994, S. 250 f.). Insbesondere lassen sich auf betrieblicher Ebene keine Vorgaben für allgemeine sozialpolitische Ziele vereinbaren. Damit würden sich die Beschäftigungsbedingungen in arbeits- und sozialpolitischer Hinsicht von Branche zu Branche und von Betrieb zu Betrieb allmählich immer weiter auseinanderentwickeln. Auch das Gesamtsystem der sozialen Sicherung würde dadurch vermutlich noch vielgestaltiger und differenzierter werden, was hinsichtlich der veränderten Bedingungen auf den Arbeitsmärkten zumindest in beschäftigungspolitischer Hinsicht kein Nachteil sein muß. Allerdings würde sich damit auch der soziale Sicherungsstatus zwischen den Arbeitnehmern stärker differenzieren, und es ist zu vermuten, daß dies gerade den Schutzbedürftigsten zum Nachteil geraten wird. Für gutqualifizierte Arbeitnehmer in florierenden Großbetrieben könnten damit die Betriebsrenten tatsächlich zu dem von der Weltbank beschriebenen „zweiten Standbein" der Alterssicherung werden, und vermutlich werden auch in Deutschland einzelne Arbeitgeber, ähnlich wie in den USA, schon bald dazu übergehen, ihren Beschäftigten zusätzliche betriebliche Krankenversicherungsleistungen und „Tarifrenten" anzubieten. Die Beschäftigten in kleineren und mittleren Gewerbebetrieben werden aber, zumal wenn sie weniger qualifiziert sind, keine vergleichbaren Bedingungen angeboten bekommen. Wenn eingangs gesagt worden ist, daß die mit den Industrialisierungsprozessen verbundene Standardisierung der Beschäftigungsverhältnisse eine wichtige Voraussetzung für die Konstruktion weitflächiger Sozialversicherungen gewesen ist, so dürften die ansatzweise bereits erkennbaren Deindustrialisierungstendenzen mit gleicher Logik zu einer schleichenden Auflösung der herkömmlichen Sozialversicherungen nach ihrer inhaltlichen und quantitativen Relevanz für den individuellen Sicherungsstatus vieler Arbeitnehmer führen.

F. Dimensionen eines künftigen Paradigmas

Wenn man die *Ausgangshypothese* dises Beitrags akzeptiert, daß sich gegenwärtig eine Umbruchphase in den bisherigen Konstruktionsprinzipien sozialer Sicherung abzeichnet, in der das bisherige Industriemodell sozialer Sicherung ebenso wie das paternalistisch wohlfahrtsstaatliche Modell als Paradigma an Bedeutung und Wirksamkeit verlieren, so stellt sich die Frage, was an deren Stelle treten könnte. Schon aufgrund ihres institutionellen Beharrungsvermögens werden die bisherigen Sicherungseinrichtungen nicht plötzlich außer Kraft treten und durch andere ersetzt werden, wohl aber werden sich bisherige Sicherungselemente nach Form und Inhalt verändern und neue Sicherungselemente allmählich konturieren und an Gewicht gewinnen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In dieser einen *Paradigmawechsel* kennzeichnenden Situation institutionellen Wandels, in der das Alte nicht mehr und das Neue noch nicht voll wirksam ist, erscheint es als wahrscheinlich, daß sich eher für einzelne Risikobereiche zukunftsadäquate Lösungsentwürfe abzeichnen werden, als daß ein konzeptioneller „großer Wurf", wie ihn die Bismarckschen Sozialversicherungen oder etwa das skandinavische Wohlfahrtsmodell noch dargestellt haben, zustande kommen wird. Für eine inkrementale Vorgehensweise im Sinne eines sozialpolitischen „Muddling through" oder „Piecemeal social engineering" (*Eisen,* 1979, S. 81 f.) spricht immerhin, daß sie – wenn schon nicht die Irrtumswahrscheinlichkeit – so doch zumindest die Tragweite fehlerhafter sozialpolitischer Entscheidungen verringert. Des weiteren ist zu berücksichtigen, daß Entwicklung im internationalen Vergleich nicht gleichzeitig, sondern phasenverschoben stattfindet, so daß einige Länder erst in ausgereifte Industrialisierungsstadien hineinwachsen, während andere bereits dabei sind, die industriewirtschaftlich dominierte Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft wieder zu verlassen. Entsprechend können für unterschiedliche Entwicklungsstadien keine generellen, sondern nur differenzierte Handlungsempfehlungen gegeben werden. Trotzdem ist aber insbesondere durch den von der Intensivierung der weltwirtschaftlichen Verflechtungen verschärften institutionellen Wettbewerb im Sozialbereich, wie vorangehend deutlich geworden ist, eine gewisse „*Universalisierung*" in der Anwendung bestimmter Prinzipien und Methoden zu erwarten, zumal viele hochentwickelte Industriestaaten mit ganz ähnlichen Problemen zu kämpfen haben. Die damit verbundene Chance eines länderübergreifenden Best-Practice-Vergleichs alternativer Lösungen für die Erreichung bestimmter Sicherungsziele sollte unbedingt genutzt werden.

Gegenwärtig scheinen sich vor allem zwei Gestaltungsprinzipien eines künftigen Paradigmas bereits deutlich abzuzeichnen, nämlich *Reziprozität* als das Bestreben, soziale Rechte und Pflichten der Bürger wieder stärker miteinander in Einklang zu bringen, und *Subsidiarität* als das Bestreben, die mit dem allgemeinen Wertewandel stärker hervortretende Individualnatur des Menschen mit den Erfordernissen seiner Sozialnatur zu verbinden. Und drittens schließlich wird dies in einer Weise geschehen müssen, welche die politische und wirtschaftliche *Legitimationsfunktion* sozialpolitischen Handelns angesichts der sich wandelnden Beschäftigungslandschaft nicht in Frage stellt. Ein künftiges Paradigma sozialer Sicherung wird deshalb folgende Funktionen zu erfüllen haben:

- *Integration:* Das in den hochentwickelten Industriestaaten schon seit etwa fünfzehn Jahren zu beobachtende Auseinanderlaufen der Einkommensentwicklung zwischen Erwerbspersonen unterschiedlicher Qualifizierung, die durch persistierende Massenarbeitslosigkeit verschärften Integrationsprobleme Minderqualifizierter sowie die zunehmende Ausgrenzung bestimmter Bevölkerungsgruppen (zum Beispiel Ausländer, Behinderte, Alleinerziehende) führen zu wirtschaftlichen und sozialen Integrationsdefiziten. Die damit verbundene *Dualisierung* der Erwerbsbevölkerung nach ihrer Integrationsintensität und Integrationstiefe in den Arbeitsmarkt stellt nicht nur das wohl größte Hindernis für eine stärkere

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verlagerung von der öffentlichen zur privaten Risikovorsorge dar, sondern wird auch dazu führen, daß die einen ihre soziale Sicherung vermehrt über Beiträge finanzieren müssen, zugleich aber über steigende Steuern für die soziale Sicherung derjenigen anderen aufzukommen haben, die zu eigenen Beiträgen nicht fähig sind (*Krupp,* 1988, S. 503). Es wird heute zusehends fraglich, wie lange die *soziale Kohäsion* der Gesellschaft als Vorsorgegemeinschaft diesem Druck noch standzuhalten vermag.

- *Konsensförderung:* Die Erhaltung des sozialen Friedens, die Bewältigung des sozialen Ausgleichs, die Sicherung der politischen Stabilität sind Aufgaben, denen sich insbesondere eine dem Selbstverständnis der Sozialen Marktwirtschaft als „*Irenik*" (Friedenslehre) verpflichtete Sozialpolitik stellen muß. Durch das zunehmende gesellschaftliche Auseinanderdriften hinsichtlich Erwerbschancen und sozialer Lebenslage wird aber der gesellschaftliche Konsens zunehmend in Frage gestellt, so daß eine sozialverträgliche Bewältigung der Probleme des Beschäftigungswandels, des generationalen Übergangs, der gerechten Lastenverteilung sowie der Wiederherstellung einer gemeinsamen Wertbasis dringend in einer Weise gelöst werden muß, welche jede Beschlagnahme durch einseitige Interessenpolitik vermeidet. Möglicherweise könnte die Wiederbelebung der Idee eines konsensstiftenden „*Sozialvertrags*" (*Rolf* et al., 1988, S. 14; *Kleinhenz,* 1997, S .404 f.) zu einer Lösung beitragen, bei der sich die Gesellschaftsmitglieder in einem rational geführten Diskurs darüber einigen, welche sozialen Risiken von der Gemeinschaftsvorsorge zu tragen sein sollen, und welche als subsidiäre „*Restrisiken*" an das Vorsorgepotential des einzelnen zurückverwiesen werden können.
- *Risikoabsicherung:* Ähnlich wie bei dem stürmischen Aufschwung von Finanzdienstleistungen scheint Globalisierung einen wachsender Bedarf für Unsicherheitsmanagement zum Zwecke der sozialen Risikoabsicherung mit sich zu bringen. Beschleunigter struktureller Wandel, ein zunehmend unsicherer werdender Erwerbsstatus und unstetiger gewordene Erwerbsbiographien, durch Globalisierung unüberschaubar gewordene Lebensräume und nicht zuletzt die zunehmende Individualisierung der Lebensstile haben zu einem steigenden Sicherheitsbedürfnis geführt. Zugleich hat die funktionale Bedeutung früherer Solidaritätsbindungen, so zum Beispiel durch Familie, Nachbarschaft, Gemeinde, Kirche und Berufsverbände, eher abgenommen, so daß Individualisierung und Sicherheitsbedürfnis zu tiefliegenden Trends gesellschaftlicher Modernisierung geworden sind (*Zapf,* 1988, S. 374). Die Sozialpolitik steht damit vor der schwer zu lösenden Aufgabe, die scheinbar oder tatsächlich unvereinbaren Werte Freiheit und Sicherheit in der Gleichung freiheitliche Lebensgestaltung *durch* soziale Sicherung aufzulösen.
- *Produktivitätsförderung*: Die zunächst paradox erscheinende Entwicklung, daß der Bedarf an sozialer Sicherung gerade in wirtschaftlich erfolgreichen Gesellschaften unaufhörlich anzusteigen scheint, dient Gegnern sozialstaatlicher Entwicklung häufig als Beleg für gesellschaftspolitische Fehlsteuerungen. Es ließe

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sich aber auch genau umgekehrt argumentieren: Gesellschaften sind vor allem deswegen wirtschaftlich erfolgreich, weil sie auch sozial erfolgreich sind. Der unerwartete Wiederaufstieg des darniederliegenden Nachkriegsdeutschlands liefert den wohl eindrucksvollsten Beleg für eine erfolgreiche Verknüpfung von wirtschaftlichem und sozialem Fortschritt. Die Politik sozialer Sicherung erfüllt in den durch Wirtschaftswachstum und technischen Fortschritt beschleunigten Prozessen strukturellen Wandels die wichtige Funktion eines „*sozialen Hedging*", indem sie die vom Einzelnen zu übernehmenden Risiken, zum Beispiel in Form von Einkommensausfällen bei der Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen, bei regionaler und beruflicher Mobilität sowie bei der Gründung einer selbständigen wirtschaftlichen Existenz auf ein erträgliches Maß begrenzt, und es so auch risikoaversen Gesellschaftsmitgliedern ermöglicht, Risiken einzugehen, die sie sonst nicht eingehen würden (*Sinn,* 1996, S. 264). Eine in diesem Sinne „*aktivierende*" Sozialpolitik fördert die allokative Effizienz der Erwerbsgesellschaft, indem sie mögliche Friktionen beim Wechsel des Berufs oder Arbeitsplatzes verringert und so den produktivitätsfördernden Übergang in neue Beschäftigungen, Sektoren und Qualifikationen erleichtert.

- *Viabilität:* Wegen der phasenverschobenen geopolitischen Entwicklung wird ein den sich modernisierenden Industriestaaten angepaßtes neues Paradigma sozialer Sicherung mit älteren Formen konkurrieren müssen, die auf weniger fortgeschrittenen Wirtschaftssystemen und andersartigen gesellschaftlichen Wertordnungen basieren. Längerfristig werden in diesem institutionellen Wettbewerb nur diejenigen Ansätze politisch und wirtschaftlich überlebensfähig sein, bei denen Staatsordnung, Wirtschaftsordnung und Sozialordnung nicht als getrennte Bereiche betrachtet werden, sondern als eine synergetische Verzahnung sich ergänzender Teilordnungen, die miteinander kompatibel und anreizkonform gestaltet werden müssen. Je besser dies in allen Dimensionen sozialpolitischen Handelns gelingt, desto mehr wird die soziale Sicherung zu einem Instrument, um sich im internationalen Standortwettbewerb erfolgreich behaupten zu können. Dabei sollte Mut zur innovatorischen Erneuerung bestehen. Jedenfalls wäre es wohl wenig aussichtsreich, in einer sich rasch wandelnden Welt bestehende Strukturen und Abläufe um jeden Preis konservieren zu wollen.

Literatur

Abel-Smith, B. (1994): The Beveridge-Report: Its Origins and Outcomes, in: J. Hills et al. (Hrsg.), Beveridge and Social Security. An International Retrospective, Oxford, S. 10 - 22.

Andersen, B. R. (1984). Rationality and Irrationality of the Nordic Welfare State, Daedalus, 113, S. 109 - 139.

Auerbach, A. J. / *Gokhale* J. / *Kotlikoff,* L. J. (1991): Generational Accounts: A meaningful alternative to deficit accounting, in: D. Bradford (Hrsg.), Tax policy and the economy, Cambridge (Mass.), S. 55 - 111.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

– (1994): Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy, in: Journal of Economic Perspective, 8, 1, S. 73 - 94.

Baldwin, P. (1990): Klasseninteressen und der Sozialstaat der Nachkriegszeit in Europa: Eine historische Perspektive, Internationale Revue für Soziale Sicherheit, 3, S. 267 - 282.

– (1997): State and Citizenship in the Age of Globalisation, in: P. Koslowski und A. Føllesdal (Hrsg.), Restructuring the Welfare State. Theory and Reform of Social Policy, Berlin, S. 95 - 118.

Barr, N. (1992): Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation, in: Journal of Economic Literature, 6, S. 741 - 803.

Becker, I. (1997): Entwicklung der Einkommensverteilung in Deutschland: zunehmende Spaltung der Gesellschaft?, in: WSI Mitteilungen, 10, S. 690 - 700.

Bericht des Generalsekretärs (1992): Entwicklungen und Tendenzen in der sozialen Sicherheit 1990 - 1992, Teil I, Überblick über die wichtigsten Entwicklungen, in: Internationale Revue für soziale Sicherheit, 4, S. 7 - 69.

– (1996): Entwicklungen und Tendenzen in der sozialen Sicherheit 1993 - 1995, Teil 1, Soziale Sicherheit in den neunziger Jahren: Notwendigkeit zur Veränderung, in: Internationale Revue für soziale Sicherheit, 2, S. 5 - 191.

Berthold, N. / *Fehn,* R. (1996): Evolution von Lohnverhandlungssystemen – Macht oder ökonomisches Gesetz?, in: W. Zohlnhöfer (Hrsg.), Die Tarifautonomie auf dem Prüfstand, Berlin 1996, S. 57 - 94.

Beveridge, W. (1942): Social Insurance and Allied Services. The Beveridge Report, New York.

Boehnen, E. / *Corbett,* T. (1996): Work-Not-Welfare: Time limits in Fond du Lac County, Wisconsin, in: Focus, University of Wisconsin, Madison Institute for Research on Poverty, 18, 3, S. 77 - 85.

Bohr, K. (1993): Effizienz und Effektivität, in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, Teilband 1, A - H, Stuttgart, S. 855 - 869.

Bonoli, G. (1997): Classifying Welfare States: a Two-dimension Approach, in: Journal of Social Policy, 26, 3, S. 351 - 372.

Bosch, G. (1986): Hat das Normalarbeitsverhältnis eine Zukunft?, in: WSI Mitteilungen, 3, S. 163 - 185.

Briggs, A. (1961): The Welfare State in Historical Perspective, in: Archives Européennes de Sociologie, II, 2, S. 221 - 258.

Brüggemann, E. (1994): Die menschliche Person als Subjekt der Arbeit. Das ‚Prinzip des Vorrangs der Arbeit vor dem Kapital' und seine Umsetzung in der heutigen Gesellschaft, Paderborn.

Buchholz, E. (1985): Prinzipien, Grundelemente und Steuerungsinstrumente in der Sozialen Sicherung, in: C. v. Ferber et al. (Hrsg.), Kosten und Effizienz im Gesundheitswesen, München, S. 457 - 475.

Bundesbank (1997): Die fiskalische Belastung zukünftiger Generationen – eine Analyse mit Hilfe des Generational Accounting, in: Monatsbericht, November, S. 17 - 30.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Burger, A. (1997): Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung, in: Die Rentenversicherung, 38, 4, S. 62 - 76.

Burtless, G. / *Weaver,* R. / *Wiener,* J. (1996): The Future of the Social Safety Net, in: R. D. Reischauer (Hrsg.), Setting National Priorities. Budget Choices for the Next Century, Washington, D. C., S. 75 - 122.

Camp, R. C. (1989): Benchmarking: The Search For Industry Best Practices That Lead To Superior Performance, Milwaukee (Wisconsin).

CPPP (Hrsg.) (1997): Privatization of Health and Human Services Eligibility Determination. Executive Summary, in: The Policy Page. An update on state and federal action from the Center for Public Policy Priorities, Austin, Texas, September, Nr. 56 (www.cppp.org).

Eisen, R. (1979): Sozialpolitische Modelle – auf dem Wege zu einer Theorie der Sozialpolitik, in: Vierteljahresschrift für Sozialrecht, 1, S. 73 - 89.

– (1980): Das Äquivalenz-Prinzip in der Versicherung – Unterschiedliche Folgerungen aus verschiedenen Interpretationen, Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, S. 529 - 556.

Esping-Andersen, G. (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge (UK).

Ferge, Z. (1997): A Central European Perspective on the Social Quality of Europe, in: W. Beck et al. (Hrsg.), The Social Quality of Europe, London, S. 165 - 182.

Finkelstein, D. (1996): Das System der Sozialen Sicherung in Großbritannien, in: J. M. Borg et al. (Hrsg.), Der Sozialstaat im Umbruch. Erfahrungen mit der Reform des Sozialstaates in Großbritannien, Schweden und Frankreich und ihre Bedeutung für die bundesdeutsche Diskussion, Sankt Augustin, S. 17 - 44.

Freitag, L. (1998): Ein Anschlag auf den sozialen Bundesstaat, in: Soziale Sicherheit, 1, S. 9 - 12.

Freyn, U. (1993): Effizienz, in: E. Dichtl und O. Issing (Hrsg.), Vahlens Großes Wirtschaftslexikon, München, S. 493.

Fritsch, M. (1993): Marktversagen und Wirtschaftspolitik: mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, München.

Furniss, N. und *Tilton,* T. (1977): The Case for the Welfare State. From Social Security to Social Equality, London.

Gilbert, N. (1992): Von Ansprüchen zu Anreizen: Wandel in der Auffassung des Sozialschutzes, in: Internationale Revue für soziale Sicherheit, 3, S. 5 - 20.

Gitter, W. / *Köhler-Fleischmann* G. (1997): Sozialordnung und Rechtssprechung, in: ORDO, 48, S. 483 - 503.

Groser, M. (1994): Sozialordnung als Standortfaktor, in: Sozialer Fortschritt, 9, S. 206 - 210.

Grosh, M. E. (1994): Administering Targeted Social Programs in Latin America: From Platitudes to Practice, World Bank, Washington, D. C.

Gründger, F. (1994): Beveridge meets Bismarck: Echo, Effects, and Evaluation of the Beveridge Report in Germany, in: J. Hills et al. (Hrsg.), Beveridge and Social Security. An International Retrospective, Oxford, S. 134 - 153.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Grunow, D. (1997): Modernisierung des Sozialstaates? Beobachtungen zum Stand der Diskussion, in: E. Grande und R. Prätorius (Hrsg.), Modernisierung des Staates?, Baden-Baden, S. 75 - 100.

Hammer, J. / *Champy,* M. (1993): Business Reengineering. Die Radikalkur für das Unternehmen (Original: „Reengineering the Corporation", New York 1993), Franfurt / Main.

Hanesch, W. (1997): Armut und Sozialhilfereform in den USA, in: WSI Mitteilungen, 4, S. 266 - 279.

Harris, J. (1994): Beveridge's Social and Political Thought, in: J. Hills et al. (Hrsg.), Beveridge and Social Security. An International Retrospective, Oxford, S. 23 - 36.

Hauser, R. (1989): Die Wechselwirkung zwischen Beschäftigungspolitik und sozialer Sicherung, in: F. Buttler, G. Kühlewind (Hrsg.), Erwerbstätigkeit und Generationenvertrag, Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 130, Nürnberg, S. 130 - 145.

– (1996): Ziele und Möglichkeiten einer Sozialen Grundsicherung, Baden-Baden.

– (1997): Armut, Armutsgefährdung und Armutsbekämpfung in der Bundesrepublik Deutschland, in: G. Kleinhenz et al. (Hrsg.), Sozialstaat Deutschland, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 216 / 4+5, Stuttgart, S. 524 - 548.

Herder-Dorneich, P. (1981): Die Entwicklungsphasen der Sozialen Marktwirtschaft und der Paradigmenwechsel in der Ordnungstheorie, in: O. Issing (Hrsg.), Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, Verhandlungen auf der Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – Verein für Socialpolitik – in Nürnberg vom 15. - 17. Sept. 1980, Berlin, S. 671 - 687.

Huber, E. R. (1968): Rechtsstaat und Sozialstaat in der modernen Industriegesellschaft, in: E. Forsthoff (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays, Darmstadt, S. 591 - 618.

Husmann, J. (1998): Kein Instrument zur Lösung bundesweiter Struktur- und Finanzprobleme, in: Soziale Sicherheit, 1, S. 6 - 8.

Hyde, L. (1988): The McGraw-Hill Essential Dictionary of Health Care, New York.

Kaplan, T. (1997): Evaluating comprehensive state welfare reforms: An overview, Focus, University of Wisconsin, Madison Institute for Research on Poverty, 18, 3, S. 1 - 4 (die Gesamtstudie von 239 Seiten ist abrufbar unter http: / / www.ssc.wisc.edu / irp).

Kastrop, C. (1993): Rationale Ökonomik. Überlegungen zu den Kriterien der ökonomischen Theoriendynamik, Berlin.

Kleinhenz, G. D. (1993): Ökonomisches Paradigma und Sozialpolitik. Zur Relevanz einer neuen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik, in: N. Glatzel (Hrsg.), Die personale Struktur des gesellschaftlichen Lebens, Berlin, S. 379 - 399.

– (1997): Sozialstaatlichkeit in der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft. Eine ordnungspolitische Fundierung der Sozialstaatsreform, in: G. Kleinhenz et al. (Hrsg.), Sozialstaat Deutschland, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 216 / 4 + 5, Stuttgart, S. 392 - 412.

Köhler, P. A. (1997): Dänemark und Schweden: Der „skandinavische Wohlfahrtsstaat" auf Reformkurs, in: Sozialer Fortschritt, 1 - 2, S. 25 - 29.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kötter, U. (1997): Das niederländische Wohlfahrtsstaatsmodell – kein Vorbild mehr?, in: Sozialer Fortschritt, 1 - 2, S. 12 - 15.

Koslowski, P. (1997): The Social State in the Post-Modern", in: P. Koslowski und A. Føllesdal (Hrsg.), Restructuring the Welfare State. Theory and Reform of Social Policy, Berlin, S. 337 - 379.

Koslowski, S. (1997): Origins of the „Social State" in German Philosophy and „Staatswissenschaft", in: P. Koslowski und A. Føllesdal (Hrsg.), Restructuring the Welfare State. Theory and Reform of Social Policy. Berlin, S. 119 - 144.

Krupp, H.-J. (1988): Zur Begründung und zur Praxis des Wohlfahrtsstaates, in: G. Rolf et al. (Hrsg.), Sozialvertrag und Sicherung. Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme, Frankfurt / New York, S. 65 - 84.

Kruse, J. (1997): Sozialpolitik in den USA: „Selbstverantwortung des Einzelnen", in: Sozialer Fortschritt, 1 - 2, S. 33 - 36.

Kuhn, T. S. (1967): Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen (Orig.: „The Structure of Scientific Revolutions", Chicago 1962): Frankfurt / Main.

Kuhnle, S. (1991): Das skandinavische wohlfahrtsstaatliche Modell im Zeitalter der europäischen Einigung, in: Zeitschrift für Sozialreform, 37, 10, S. 606 - 619.

Kunz, B. R. (1982): Die Remanenz der Kosten eines Betriebes, in: Wirtschaftsstudium (WiSt), 1, S. 20 - 24.

Kyrer, A. (1972): Effizienz und staatliche Aktivität, Wien.

Lachmann, W. (1988): Ethik und Soziale Marktwirtschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B- 17, S. 15 - 26

Lampert, H. (1990): Notwendigkeit, Aufgaben und Grundzüge einer Theorie der Sozialpolitik, in: T. Thiemeyer (Hrsg.), Theoretische Grundlagen der Sozialpolitik, Berlin, S. 9 - 71.

– (1997): Editorial, in: G. Kleinhenz et al. (Hrsg.), Sozialstaat Deutschland, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 216 / 4 + 5, Stuttgart, S. 385 - 391.

Liefmann-Keil, E. (1961): Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Berlin, Heidelberg.

Lightman; E. S. (1991): Kanada: Sozialhilfe in einem schrumpfenden Sozialstaat, in: Internationale Revue für soziale Sicherheit, 1 - 2, S. 125 - 136.

Lindbeck, A. (1994): Overshooting, Reform and Retreat of the Welfare State, in: De Economist, 142, 1, S. 1 - 19.

Lowe, R. (1994): A Prophet Dishonoured in his Own Country? The Rejection of Beveridge in Britain, 1945 - 1970, in: J. Hills et al. (Hrsg.), Beveridge and Social Security. An International Retrospective, Oxford, S. 118 - 133.

Mau, S. (1997): Ideologischer Konsens und Dissens im Wohlfahrtsstaat. Zur Binnenvariation von Einstellungen zu sozialer Ungleichheit in Schweden, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland, in: Soziale Welt, 47, S. 17 - 38.

von Maydell, B. (1997): Die „Krise des Sozialstaats" in internationaler Perspektive – Denkanstöße für die Bundesrepublik Deutschland, in: Sozialer Fortschritt, 1 / 2, 1 - 3.

Miegel, M. / *Wahl,* S. (1993): Das Ende des Individualismus. Die Kultur des Westens zerstört sich selbst. München.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mishan, E. (1985): Economic Efficiency, in: A. Kuper und J. Kuper (Hrsg.), The Social Science Encyclopedia, London, S. 226 - 227.

Mitchell, Deborah (1992): Sozialstaaten und Sozialergebnisse in den achtziger Jahren, in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit, 45, 1 - 2, S. 83 - 102.

Monka, M. (1997): Krankenhäuser auf dem Prüfstand. Leistungs-, Service- und Wirtschaftlichkeitsvergleiche der Zukunft (Teil 1), in: Krankenhausverwaltung, Oktober, S. 277 - 280.

Müller-Armack, A. (1976): Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Freiburg.

– (1981) Religion und Wirtschaft, Bern und Stuttgart.

North, D. C. (1993): Institutions and Credible Commitment, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, 149 / I, S. 11 - 23.

OECD (1994): Employment Outlook.

Paraskewopoulos, S. (1994): Sozialpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland, in: W. Klein (Hrsg.), Soziale Marktwirtschaft: ein Modell für Europa, Berlin, S. 187 - 207.

Peel, G. (1997): Social Policy and the Clinton Presidency, in: Social Policy Review, 8, S. 322 - 337.

Peter, W. (1997): Die amerikanische Sozialhilfe-Reform, in: iw-trends, 4, S. 59 - 73.

Pierson, C. (1991): Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare, Cambridge (UK).

Ploug, N. (1995): Liquidation des Wohlfahrtsstaates?, in: Internationale Revue für soziale Sicherheit, 2, S. 65 - 77.

Queisser, M. (1993): Vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren: die chilenische Rentenreform als Modell für Entwicklungsländer?, ifo Forschungsberichte der Abteilung Entwicklungsländer Nr. 79, Köln.

Rawls, J. (1975): Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt / Main.

Reding, K. (1989): Effizienz, in: K. Chmielewicz und P. Eichhorn (Hrsg.), Handwörterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaft, Stuttgart, S. 277 - 282

Reichard, Ch. (1994): Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, Berlin.

Ritter, G. A. (1983): Sozialversicherung in Deutschland und England: Entstehung und Grundzüge im Vergleich, München.

– (1991): Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich, München.

Rösner, H. J. (1990): Grundlagen der marktwirtschaftlichen Orientierung in der Bundesrepublik Deutschland und ihre Bedeutung für Sozialpartnerschaft und Gemeinwohlbindung, Berlin.

– (1994): Von der Lean Production zum „Lean Employment", in: Wirtschaftsdienst, V, S. 248 - 256.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

– (1995): Social Market Economy as a Normative Model of Governmental Social Policy, in: W. Lachmann / H.-J. Rösner (Hrsg.), Social Security in Social Market Economy. Conceptual Foundations and Procedural Principles, Sankt Augustin, S. 34 - 53.

– (1997a): Beschäftigungspolitische Implikationen des Globalisierungsphänomens als Herausforderung für den Sozialstaat, in: R. Hauser (Hrsg.), Reform des Sozialstaats I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, 251 / I, Berlin, S. 11 - 43.

– (1997b): Globalisierung, Supranationalität und die Arbeitsmarktordnung in Deutschland, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, S. 75 - 99.

Roggenkamp, G. (1997): Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Arbeit und Sozialpolitik, 9 - 10, S. 50 - 57.

Rolf, G. / *Spahn,* P. B. / *Wagner,* G. (1988): Wirtschaftstheoretische und sozialpolitische Fundierung staatlicher Versicherungs- und Umverteilungspolitik, in: G. Rolf et al. (Hrsg.), Sozialvertrag und Sicherung. Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme, Frankfurt / New York, S. 13 - 42.

Rürup, B. (1995): Internationalisierung der Wirtschaft und ihre Folgen für den Wohlfahrtsstaat, Soziale Sicherheit, 12, S. 446 - 452.

Ruland, F. (1998): Wider die Regionalisierung der Rentenbeiträge, in: Soziale Sicherheit, 1, S. 3 - 5.

Sahlins, M. (1972): Stone Age Economics, Chicago und New York.

Schäfer, C. (1997): Verteilungspolitik: Chronik eines angekündigten politischen Selbstmords. Zur Verteilungsentwicklung in 1996 / 97 und den Vorjahren, in: WSI Mitteilungen, 10, S. 669 - 689.

Schmähl, W. (1982): Konzeptionen sozialer Sicherung: Versicherungs- und Steuer-Transfer-System, in: Vierteljahresschrift für Sozialrecht, 10, S. 251 - 296.

Schmidt, M. G. (1988): Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Opladen.

Schneider, L. (1983): Subsidiäre Gesellschaft. Implikative und analoge Aspekte eines Sozialprinzips, Paderborn u. a.

Schönbäck, W. (1988): Subjektive Unsicherheit als Gegenstand staatlicher Intervention, in: G. Rolf et al. (Hrsg.), Sozialvertrag und Sicherung: Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme, Frankfurt / Main, S. 45 - 63.

Scholz, C. (1992): Effektivität und Effizienz, organisatorische, in: E. Frese (Hrsg.), Handwörterbuch der Organisation, Bd. 2, Stuttgart.

Schreiber, U. (1998): Internationale Mobilität von Steuerbasen – ist nationale Steuerpolitik noch möglich?, in: G. Krause-Junk (Hrsg.), Steuersysteme der Zukunft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Beiheft 6, Berlin, S. 29 - 88.

Schüller, A. (1994): Systemwechsel und Systemwandel in Deutschland – Die Soziale Marktwirtschaft an der Wende zu einer grundlegenden Veränderung? –, in: W. Klein et al. (Hrsg.), Soziale Marktwirtschaft: ein Modell für Europa, Festschrift für Gernot Gutmann zum 65. Geburtstag, Berlin, S. 207 - 233.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schulte, B. (1997): Großbritannien – Das Ende des Wohlfahrtsstaats?, in: Sozialer Fortschritt, 1 - 2, S. 30 - 32.

Schulte, C. J. (1995): Das Recht der offenen Grenzen, in: Sozialrecht + Praxis, 2, S. 71 - 77.

Schumann, J. (1992): Grundzüge der mikroökonomischen Theorie, Berlin.

Seeleib-Kaiser, M. / *Gebhardt,* T. (1997): Gesellschaftliche und politische Bedingungsfaktoren der US-amerikanischen „Sozialhilfereform", in: WSI Mitteilungen, 10, S. 713 - 721.

Sell, S. (1998): Weiterentwicklung der Sozialhilfe an der Schnittstelle zwischen Leistungsbezug und Erwerbstätigkeit? Zur Neuregelung der Freibeträge für erwerbstätige Sozialhilfeempfänger, Sozialer Fortschritt, 47, 2, S. 27 - 30.

Sinn, H. W. (1988): Die Grenzen des Versicherungsstaates – Theoretische Bemerkungen zum Thema Einkommensumverteilung, Versicherung und Wohlfahrt, in: G. Rolf et al. (Hrsg.), Sozialvertrag und Sicherung. Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme, Frankfurt / New York, S. 65 - 84.

– (1995): A Theory of the Welfare State, in: Scandinavian Journal of Economics, 97, 4, S. 495 - 526.

Spicker, P. (1993): Principles of Social Welfare. An introduction to thinking about the Welfare State, (reprint, first published 1988) London, New York.

Stamm, B. (1998): Wettbewerbsföderalismus in der Sozialversicherung, in: Soziale Sicherheit, 1, S. 1 - 3.

de Swaan, A. (1993): Der sorgende Staat. Wohlfahrt, Gesundheit und Bildung in Europa und den USA der Neuzeit, Frankfurt / New York.

Titmuss, R. M. (1963): Essays on ‚the Welfare State'. Second Edition with a new chapter on ‚the Irresponsible Society', London.

Wagner, G. (1994): Möglichkeiten des „Sozialversicherungsstaates" – Prinzipielles und Reformvorschläge an den Beispielen Gesundheits- und Umweltvorsorge, in: B. Riedmüller, T. Olk (Hrsg.), Grenzen des Sozialversicherungsstaates, Opladen, S. 37 - 56.

Weeber, J. (1997): Grundrente, vollständige Kapitaldeckung und Teilkapitaldeckung – Optionen für eine sichere Altersversorgung in der Zukunft?, Arbeit und Sozialpolitik, 9 - 10, S. 58 - 67.

Welge, M. / *Fessmann,* K.-D. (1980): Effizienz, organisatorische, in: E. Grochla (Hrsg.), Handwörterbuch der Organisation, Stuttgart, S. 577 - 592.

Weyers, G. (1997): Mehr Effizienz im sozialen Sicherungssystem durch den Abbau von Leistungskumulationen, in: G. Kleinhenz et al. (Hrsg.), Sozialstaat Deutschland, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 216 / 4 + 5, Stuttgart, S. 436 - 453.

World Bank (1994): Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth (A World Bank policy research report): Oxford University Press, Washington D.C.

Zapf, W. (1988): Individualisierung und Sicherheit – Einige Anmerkungen aus soziologischer Sicht, in: G. Rolf et al. (Hrsg.), Sozialvertrag und Sicherung. Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme, Frankfurt / New York, S. 371 - 380.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Struktur- und Organisationsprinzipien sozialer Sicherung

Korreferat zu Hans Jürgen Rösner

Von *Antonin Wagner,* Zürich

Der Beitrag von H. J. Rösner befaßt sich mit der Reorganisation der sozialen Sicherung. Der Autor geht von der Überlegung aus, daß eine konsistente funktionale Verbindung von Zielen und Trägern der Politik und eine darauf basierende Herleitung des sozialpolitischen Instrumentariums bei der Reform der sozialen Sicherung von besonderer Bedeutung sind. Diese Auffassung liegt auch dem vorliegenden Korreferat zugrunde. Bei der Herleitung der sich aus diesem grundsätzlichen Reformpostulat ergebenden Organisations- und Strukturprinzipien können die Akzente teilweise aber etwas anders gesetzt werden. In Form von zehn Marginalien zum Hauptreferat sollen hier solche Akzentverschiebungen vorgenommen werden, allerdings ohne daß dadurch der Duktus von Rösners Überlegungen in eine andere Richtung gelenkt werden sollte.

1.

Rösner stützt die Gedankenführung auf die nach seiner Auffassung ordnungspolitisch bedeutsame Unterscheidung zwischen ‚Sozialstaat' und ‚Wohlfahrtsstaat' ab. Während im Wohlfahrtsstaat die Bewältigung sozialer Risikofolgen als Gemeinschaftsaufgabe von den Haushalten auf die staatliche Ebene verlagert wird, sei der Sozialstaat aus dem Bestreben entstanden, das Staatswesen (mindestens teilweise) von der Verantwortung für die soziale Sicherung zu entlasten und diese über intermediäre Institutionen auf die einzelnen Gesellschaftsmitglieder zu übertragen. Dieser Unterscheidung zufolge müßte die Schweiz mit ihrem auf dem Gedanken der Subsidiarität beruhenden System der sozialen Sicherung – ähnlich wie die Bundesrepublik – als Sozialstaat und nicht als Wohlfahrtsstaat bezeichnet werden. Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft hält aber fest, daß der „Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen und (die) Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt" neben der „Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes nach aussen" den eigentlichen Staatszweck darstellen (Art. 2 der Bundesverfassung). Dieses bald 150jährige Staatsverständnis verdeutlicht, daß die Unterscheidung zwischen ‚Wohlfahrtsstaat' und ‚Sozialstaat' eher semantischer

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Natur ist. Weder lassen sich aufgrund dieser begrifflichen Abgrenzung konkrete Reformziele formulieren, noch können daraus unterschiedliche Struktur- und Organisationsprinzipien der sozialen Sicherung hergeleitet werden.

2.

Es erstaunt daher nicht, daß sich die begriffliche Unterscheidung zwischen ‚Wohlfahrtsstaat' und ‚Sozialstaat' in der empirisch ausgerichteten und international vergleichenden Wohlfahrtsforschung kaum durchgesetzt hat. Hingegen spielt in der vergleichenden Literatur über die soziale Sicherung der Industrieländer die Gegenüberstellung von staatlichem und marktlichem Organisationsprinzip eine große Rolle. Hinzuweisen ist hier vor allem auf ein Ende der achtziger Jahre am *Swedish Institute for Social Research* durchgeführtes Forschungsprojekt, das für die soziale Sicherung relevante Strukturdaten von 18 der damals 24 in der OECD organisierten Mitgliedstaaten erhoben hat. Als gedanklicher Raster wird der Auswertung der Daten ein imaginäres Kontinuum zugrunde gelegt, das von staatlich determinierten Sicherungssystemen einerseits bis zu marktwirtschaftlich organisierten Systemen andererseits reicht. Auf der einen Seite des gedanklichen Rasters liegen die auf kollektiver Sicherung beruhenden Gesellschaftssysteme, auf der anderen Seite Gesellschaftssysteme, die der Freiheit des Individuums eine vorrangige Bedeutung beimessen. Die sozialen Sicherungssysteme der 18 Länder werden so drei idealtypischen Regimen oder Welten des Wohlfahrtskapitalismus zugeteilt: dem ‚sozialdemokratischen Regime', dem ‚liberalen Regime' und dem ‚korporatistischen Regime' (*Esping-Andersen,* 1990). Diesem Raster zufolge wären die von Rösner als ‚sozialstaatlich' bezeichneten Sicherungssysteme, die sich durch eine weitgehende Selbstverwaltung von Sozialversicherungsträgern auszeichnen, dem ‚korporatistischen' Modell zuzuordnen. In diesem Modell wird die Verantwortung zur sozialen Sicherung nicht wie im liberalen Regime auf die einzelnen Gesellschaftsmitglieder verlagert, jedoch auch nicht ausschließlich dem Staat übertragen, sondern mindestens teilweise von sogenannten intermediären Institutionen wahrgenommen.

3.

Der von *Esping-Andersen* entwickelte Begriffsapparat kann für eine Beurteilung der Reformmaßnahmen herangezogen werden, die in Deutschland zur Umgestaltung der sozialen Sicherung ergriffen werden. Den Ausführungen im Hauptreferat zufolge sind diese Reformbestrebungen im wesentlichen darauf ausgerichtet, die Vorsorge für soziale Risiken von der Makroebene der staatlichen Sozialpolitik so weit wie nur möglich auf die Mikroebene der Privathaushalte zurückzuverlagern. Ausdruck dafür sind sowohl die zunehmende Orientierung der sozialen Sicherung am Gedanken des Grundbedarfs, als auch die Umwandlung öffentlicher Siche-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rungssysteme in reine Programme einer (wie auch immer definierten) Mindestsicherung. Auch die verstärkte Berücksichtigung von Anreizstrukturen, die Verschärfung von Mißbrauchskontrollen und die als „new public management" angepriesene Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung sind typisch für die Tendenz, die soziale Sicherung vermehrt auf die Mikroebene zu verlagern. In der von *Esping-Andersen* entwickelten Terminologie spielt sich in Deutschland somit eine Gewichtsverlagerung ab, von einem die Rolle des Staates betonenden sozialdemokratischen Regime auf ein die Eigenverantwortung des einzelnen betonendes liberales Regime. Eine ähnliche Tendenz läßt sich übrigens auch in Österreich und der Schweiz feststellen. Auffallend dabei ist, daß im Zuge dieser Gewichtsverlagerung in den von Esping-Andersen als korporatistisch bezeichneten Wohlfahrtsregimen der drei deutschsprachigen Länder Europas die intermediären Träger zwischen Staat und Markt eher an Einfluß verlieren. In der Schweiz zumindest zeigt sich diese Tendenz deutlich am Bedeutungsverlust, den Gewerkschaften und Krankenkassen als selbständige Träger der sozialen Sicherung gegenwärtig erleiden.

4.

Die sich bei der Umgestaltung der sozialen Sicherungssysteme abzeichnende Akzentverschiebung vom Staat auf den Markt weist auf eine zentrale Problematik moderner demokratischer Gesellschaften hin. Einerseits werden die Bürger und Bürgerinnen aus Gerechtigkeitsüberlegungen nicht nur mit gleichen politischen Rechten ausgestattet, sondern auch mit einem minimalen materiellen Wohlstand und allgemein zugänglichen sozialen und personalen Dienstleistungen versorgt. Andererseits zwingt die drohende Kostenexplosion immer mehr Gemeinwesen, gerade im Bildungs-, Sozial- und Gesundheitswesen eine wachsende Zahl von potentiellen Benutzern und Benutzerinnen von ehemals allgemein zugänglichen Einrichtungen auszuschliessen. In diesem Zusammenhang hat Arthur M. *Okun* (in seiner Godkin-Lecture „Equality and Efficiency") schon vor mehr als 20 Jahren vom Dilemma zwischen Gleichheit (equality) und Wirtschaftlichkeit (efficiency) gesprochen (1975, S. 2). Die Frage, welche Bereiche der sozialen Sicherung aus Effizienzgründen dem freien Wettbewerb überlassen werden können und wo der Staat im Sinne der Gleichbehandlung regulierend eingreifen soll, stellt sich insbesondere im Gesundheitswesen. In Holland etwa wird seit 1989 mit dem Dekkerplan (vgl. *Eisenring,* 1997) versucht, einen Ausweg aus dem trade-off zwischen Gleichheit und Effizienz zu finden. Die Formel hier lautet, über die Angebotsseite der Effizienz und über die Finanzierungsseite der Gleichbehandlung Rechnung zu tragen. Auch in der Schweiz (vgl. *Wagner,* 1993) wurde mit der 1995 in Kraft gesetzten Revision der Krankenversicherung ein interessanter, wenn auch kontroverser Weg beschritten. Die neuen Gesetzesbestimmungen koppeln die Thematik der Grundversorgung von derjenigen der Einkommensverteilung ab. Die privaten und öffentlichen Anbieter einerseits sowie die Krankenkassen andererseits werden mit ver-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schiedenen Maßnahmen zu einem marktgerechten und sparsamen Verhalten gezwungen, während sich der Staat im Rahmen der Rückerstattung von Krankenkassenprämien mit der Umverteilung befaßt.

5.

Vor dem Hintergrund des Dilemmas zwischen Effizienz und Gerechtigkeit kann die Rolle der sogenannten intermediären Träger der sozialen Sicherung neu verstanden werden. Wegen der Bedeutung, die den Institutionen zwischen Staat und Markt im Rahmen der Sozialpolitik zukommt, stuft *Esping-Andersen* die Sicherungssysteme der Bundesrepublik Deutschland, Österreichs und der Schweiz als korporatistische Wohlfahrtsregime ein. Auch *Rösner* weist im Hauptreferat auf die korporatistischen Elemente der sozialen Sicherung in der Bundesrepublik hin. Abweichend von dieser Charakterisierung wird hier die Auffassung vertreten, daß die intermediären Träger der sozialen Sicherung nicht typische Verbände im Sinne der Interessenwahrnehmung darstellen. Ihre Aufgabe besteht vielmehr darin, einen Ausgleich zwischen allgemein zugänglicher Sicherung (Gemeinwohlpostulat) und effizienter Aufgabenerfüllung (Wirtschaftlichkeitsprinzip) herzustellen. Die Institutionen zwischen Markt und Staat bilden somit die gemeinwirtschaftlichen Träger der sozialen Sicherung. In diesem Sinn sind Gemeinwohlpostulat und Wirtschaftlichkeitsprinzip nicht als gegensätzliche, sondern als komplementäre Gestaltungsprinzipien der sozialen Sicherung zu betrachten (vgl. *Wagner,* 1997). Die schweizerischen Krankenkassen etwa sind allgemein zugängliche Einrichtungen der sozialen Sicherung (Gemeinwohlpostulat). Ihnen wird aber gleichzeitig die Aufgabe übertragen, im Rahmen der Prämiengestaltung Einfluß auf das Verhalten öffentlicher und privater Anbieter des Gesundheitswesens zu nehmen (Wirtschaftlichkeitsprinzip). Das dezentral und verbandlich strukturierte Krankenkassenwesen hat sich in der Schweiz auch auf die anderen Zweige der Sozialversicherung ausgewirkt. Im Bereich der obligatorischen beruflichen Vorsorge gewährleisten privatrechtlich konstituierte Pensionskassen eine rentabilitätsorientierte Anlagepolitik. Bei der Arbeitslosenversicherung tragen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände im Rahmen der neu geschaffenen regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) zu einem besseren Funktionieren des Arbeitsmarktes und damit zu einer Reduktion der Transaktionskosten bei.

6.

An dieser Stelle ist unbedingt auf den methodischen und theoretischen Hintergrund der Diskussion über die Gestaltungsprinzipien sozialer Sicherung einzugehen. Die im Rahmen der Ökonomiewissenschaft praktizierte Herleitung ordnungspolitischer Vorstellungen beruht auf der Unterscheidung zwischen öffentlichen und privaten Gütern und dem Gegensatz zwischen Marktmechanismus und staatlicher Allokation. Dieser Logik folgend wird die Herausbildung intermediärer Träger-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

formen entweder auf Marktversagen oder auf Staatsversagen zurückgeführt. Im Gegensatz zu diesem bekannten Erklärungsansatz der Ökonomie haben die Vertreter des Institutionalismus (vgl. *Commons,* 1934) seit jeher betont, daß das institutionelle Umfeld wirtschaftlichen Handelns nicht aus voneinander abgekoppelten Sektoren oder Ebenen besteht. Der Begriff der Institution umfaßt neben unstrukturierten gesellschaftlichen Ausdrucksformen (Sitten, Normen) eine Vielfalt von organisierten Einrichtungen, wie das Unternehmen, die Familie, die Kirchen, die Verbände und die Kommunen, bis hinauf zum Staat. Alle diese Institutionen stellen kollektive Formen der Kontrolle individuellen Handelns dar, die eng miteinander verflochten sind und nur auf diese Weise ihre Wirkung entfalten können. Dies zeigt sich besonders im Bereich der sozialen Sicherung, wo – wie im Hauptreferat ausgeführt – neben der kommunalen Sozialpolitik vor allem die Kirchen, die Freien Wohlfahrtsverbände und andere Verbände als intermediäre Träger eine wichtige Rolle spielen. Wie schon *Commons* (1934, S. 69) gefordert hat, ist daher bei der Erklärung kollektiven Handelns nicht nur der staatlichen Intervention, sondern auch den „equally important discoveries of the communistic, anarchistic, syndicalistic, fascistic, cooperative and unionistic economists" Rechnung zu tragen. Gerade dieser holistische Ansatz hat der Institutionenökonomik allerdings auch den Ruf einer bloß beschreibenden Disziplin eingetragen, „similar to that which has long since relegated from economics the early crude Historical School" (*Commons,* 1934, S. 69).

7.

Institutionentheoretisch betrachtet können die von *Esping-Andersen* (und *Rösner*) als ‚korporatistisch' charakterisierten Systeme der sozialen Sicherung als ‚kommunitarische Wohlfahrtsregime' bezeichnet werden (*Wagner,* 1995). In einem kommunitarischen Regime stellen territoriale und funktionale Gemeinwesen neben dem Staat wichtige Träger der sozialen Sicherung dar. Immer häufiger können die Folgen sozialer Risiken nicht mehr ausschliesslich mit Einkommenstransfers abgesichert werden, sondern erfordern eine Versorgung der Bevölkerung mit personalen und sozialen Dienstleistungen (dienstleistungsorientierte Sozialpolitik). Funktionale und territoriale Gemeinwesen sind eher in der Lage als der Staat, das Angebot solcher Dienstleistungen auf die Präferenzen der Bürger und Bürgerinnen abzustimmen. Gemeinschaftliche Formen kollektiven Handelns werden sowohl in ihrer territorialen Ausprägung als Ortsgemeinde oder Munizipalität, als auch in ihrer funktionalen Ausprägung als freiwilliger und auf Gegenseitigkeit beruhender Zusammenschluß von Menschen mit einem gemeinsamen Handlungsziel als Träger sozialer Dienstleistungen bei der Absicherung der Bevölkerung gegen soziale Risiken in Zukunft eine immer wichtigere Rolle spielen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

8.

Die Bedeutung funktionaler Gemeinschaften als Träger der sozialen Sicherung ist vor allem in einem beschäftigungspolitischen Zusammenhang zu betrachten. Wie im Hauptreferat ausgeführt wird, ist damit zu rechnen, daß für immer mehr Menschen immer längere Perioden der Erwerbslosigkeit auftreten. Im Rahmen von individuell differenzierten Erwerbsbiographien entstehen soziale Risiken, die sich nicht mit kollektiven Formen der Einkommenssicherung abdecken lassen. Insbesondere radikale Reformpläne wie die negative Einkommenssteuer und das Bürgergeld sind angesichts des für staatliche Risikogemeinschaften typischen „moral-hazard" Problems zum Scheitern verurteilt. Wie *Rösner* richtig bemerkt, sind Versorgungsgemeinschaften auf einen ausreichenden Bestand an Mitglieder angewiesen, die sich ‚gemeinschaftsnützlich' verhalten und die angebotenen Leistungen nur bedarfsgerecht in Anspruch nehmen. Ein kürzlich publizierter OECD-Bericht kommt zum Ergebnis „that many of the prevailing redistributive policies (by the government) are needlessly inefficient" (*OECD* 1997, S. 57). Aufgrund dieser Einschätzung entwickelt die *OECD* daher alternative Programme sozialer Sicherung, „for achieving redistributive goals at minimal efficiency cost". Dabei spielt die Mitgliedschaft in freiwilligen Solidargemeinschaften wie Vereinen, Selbsthilfegruppen oder Betriebsgemeinschaften oft eine wichtigere Rolle als die Zugehörigkeit zu einer anonymen staatlichen Risikogemeinschaft.

9.

Im Gegensatz zu den funktionalen Gemeinschaften haben die lokalen Gebietskörperschaften zumindest in den föderalistisch strukturierten Ländern des deutschsprachigen Europas schon immer eine wichtige Rolle bei der sozialen Sicherung gespielt. In der Schweiz jedenfalls ist gerade in der Sozialhilfe der Grundsatz der Territorialität, respektive der wohnörtlichen Unterstützung, noch stark ausgeprägt. Da die Zuteilung bedarfsgerechter Leistungen und die Abklärungen über die Lebensverhältnisse nur am Wohnort ohne zusätzlichen Aufwand vorgenommen werden können, setzt Sozialhilfe die Zugehörigkeit zu einer lokalen Gemeinschaft gewissermaßen voraus. Damit die gesamte Wohnbevölkerung im Rahmen einer am Territorialitätsprinzip orientierten Sozialhilfe abgesichert werden kann, muß allerdings auf dem ganzen Staatsgebiet der Grundsatz der adäquaten Bedarfsdeckung durchgesetzt werden. Dies erfordert eine Rahmengesetzgebung und entsprechende Massnahmen des Finanzausgleichs sowie die Ausstattung der lokalen Gebietskörperschaften mit angemessenen Steuermitteln. Leider geht *Rösner* in seinen Ausführungen über Gestaltungsprinzipien sozialer Sicherung weder auf die komparativen Vorteile noch die Nachteile föderalistisch strukturierter Staatswesen ein.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

10.

Die im Hauptreferat angestellten Betrachtungen führen zum Schluß, daß es keine eigentlichen Erfolgsmodelle oder gar Patentrezepte für eine Neugestaltung der sozialen Sicherung gibt. Die für funktionale Gemeinschaften typische Reziprozität und eine auf lebensfähigen territorialen Gemeinwesen beruhende Subsidiarität stellen aber zentrale Struktur- und Organisationsprinzipien einer wirksamen Reform der sozialen Sicherung dar. Die Umsetzung dieser Prinzipien bedingt, daß der unfruchtbare Gegensatz zwischen staatlicher Regulierung der sozialen Sicherung und rein marktwirtschaftlichen Lösungen überwunden und die Tradition eines republikanischen Liberalismus mit seiner Betonung gemeinwirtschaftlicher Trägerformen neu belebt wird. Dabei sollte die staatliche Sozialpolitik alles vermeiden, was zur Schwächung kleiner Netze durch überdimensionierte bürokratische Apparate führt. Zumindest bezogen auf die Schweiz, wo die ‚Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt der Eidgenossen' den obersten Staatszweck bildet, könnten diese Reformvorstellungen somit auf eine einfache Formel gebracht werden: nicht Sozialismus, sondern Eidgenossenschaft.

Literatur

Commons, J. R. (1934): Institutional Economics, New York.

Eisenring, C. (1997): Effizienz und Gerechtigkeit im Gesundheitswesen – Die niederländische Reform als Wegweiser, in: Neue Zürcher Zeitung, 28. August 1997, S. 25.

Esping-Andersen, G. (1990): The three worlds of welfare capitalism, Cambridge.

OECD (1997): Societal Cohesion and the Globalising Economy, Paris.

Okun, A. M. (1975): Equality and Efficiency, Washington, D.C.

Wagner, A. (1993): Zur Rolle gemeinwirtschaftlicher Träger in der Gesundheitspolitik, in: Effinger, H. und Luthe, G. (Hrsg.): Sozialmärkte und Management, Forschungsreihe des Forschungsschwerpunkts „Arbeit und Bildung", Universität Bremen, S. 61 - 92.

– (1995): Communitarian welfare capitalism, in: Journal of Community Practice, Vol. 2.3, S. 45 - 63.

– (1997): Gemeinnützigkeit und Gewinnstreben. Gegensätzliche und komplementäre Gestaltungsprinzipien, in: Soziale Arbeit, Vol. 46.10 - 11, S. 353 - 357.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Alternativen der Pflegesicherung: Ergebnisse eines europäischen Vergleichs

Von *Roland Eisen,* Frankfurt am Main[1]

A. Präliminarien: Die vor uns liegenden Probleme

Fast alle industrialisierten Länder – und manchmal selbst Entwicklungsländer – stehen vor zwei gleichartigen zukünftigen Trends: Einerseits schrumpfen die Bevölkerungen, im wesentlichen wegen der rückläufigen Geburtenraten, und demzufolge wächst der Anteil der älteren (über 60jährigen) Bevölkerung (siehe dazu Abbildung 1). Andererseits leben die Menschen wegen der enormen Fortschritte in der Medizin und Medizintechnik länger. Beide Trends führen zu dem bekannten Phänomen der „doppelten Alterung" der Gesellschaften.

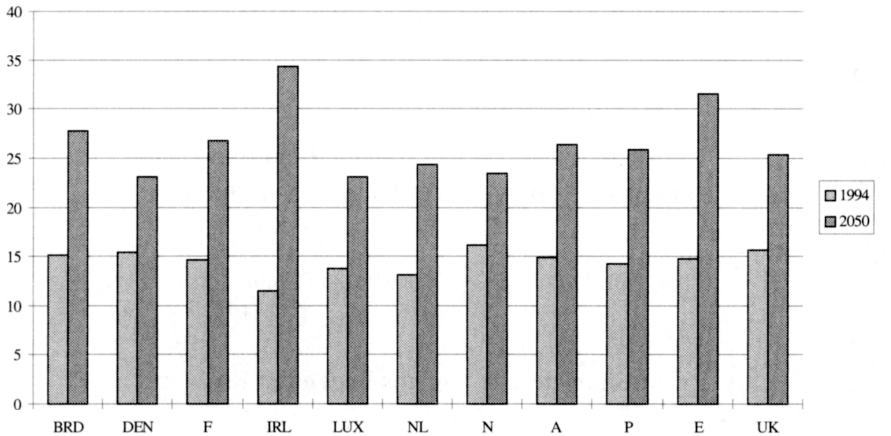
Berücksichtigt man nun noch die Tatsache, daß Behinderung – und folglich die Pflegenotwendigkeit – sehr stark mit dem Altern korreliert, führen die beiden genannten Trends zu einer zunehmenden Nachfrage nach Pflegeleistungen und sehr wahrscheinlich zu einem steigenden Anteil am Sozialprodukt, der für die Pflege älterer Menschen ausgegeben werden muß. Dies sei mit ein paar Zahlen für Deutschland verdeutlicht. So zeigt Abbildung 2 die Altersstruktur der deutschen Bevölkerung ausgehend von 1992 über 2020 bis zu 2040. Man sieht klar, daß der Bevölkerungsanteil der über 60-jährigen von 20% auf 29% und schließlich auf 35% in 2040 ansteigt. Darüberhinaus wissen wir, daß der Anteil der alten und sehr alten Bevölkerung noch stärker wächst. Tabelle 1 zeigt nun die altersbezogenen Behinderten als Anteile für Frauen und Männer (in der Haus- und Heimpflege). Der Anstieg mit dem Alter ist sehr stark ausgeprägt. Und dies trifft für alle untersuchten Länder zu[2].

---

[1] Das Forschungsprojekt „PflEG" (Pflegesicherung in der EG) wurde von der VW-Stiftung finanziert. Für wertvolle Hilfen bedanke ich mich bei H.-Chr. Mager und M. Holstein.

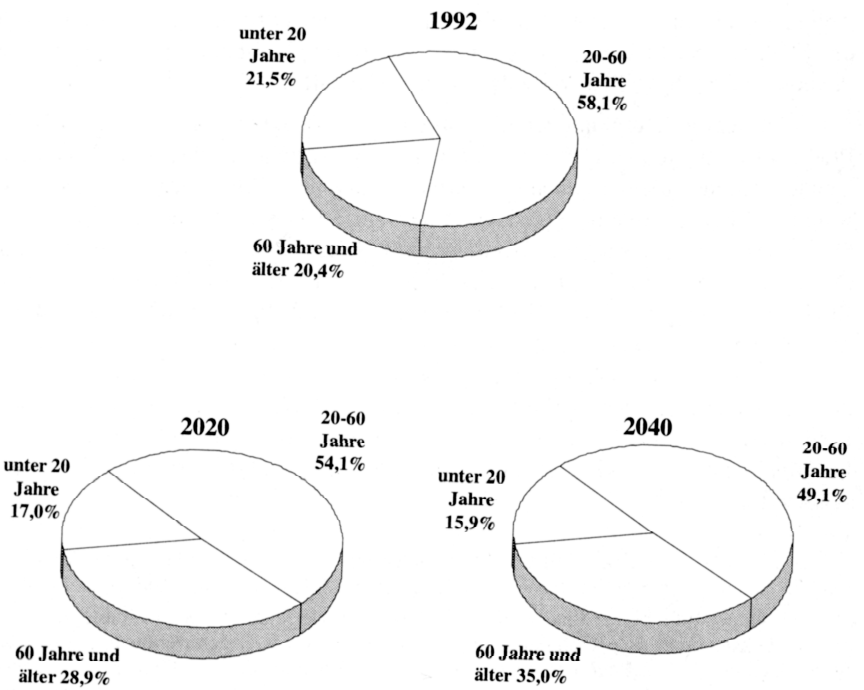
[2] Selbstverständlich muß man, um den Bedarf an langfristiger Pflege bestimmen zu können, berücksichtigen, wie Gesundheit und funktionale Prozesse sich verändern, wenn die Sterberaten der älteren Bevölkerung sinken. Zu dem Verhältnis der drei Hypothesen – „pandemic" (die „beschwerdefreie Lebenserwartung" sinkt mit steigender Lebenserwartung), „compression of morbidity" (die „beschwerdefreie Lebenserwartung" steigt) und „dynamic equilibrium" (die „beschwerdefreie Lebenserwartung" fällt, aber es gibt einen Ausgleich oder gar einen Anstieg bei der „schweren beschwerdefreien Lebenserwartung") – sei hier der Kürze halber auf *Cambois* und *Robine* (1996) verwiesen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Quelle: Eurostat (1996).

Abbildung 1: Anteile älterer Menschen (über 60 Jahre) an der Gesamtbevölkerung in %



Quelle: Sommer (1994), S. 501.

Abbildung 2: Entwicklung der Altersstruktur der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1

Anteile von Pflegebedürftigen in den Altersgruppen der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland (in % der jeweiligen Gesamtbevölkerung, Stand 1993)

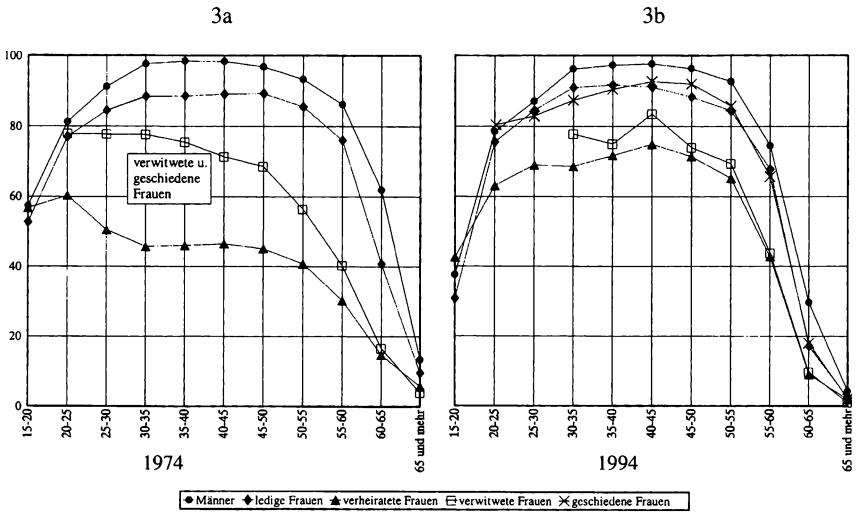
	Männer		Frauen	
Gesamtbevölkerung nach Altersgruppen	in Privathaushalten	in Heimen	in Privathaushalten	in Heimen
unter 16	0,4	0,0	0,6	0,0
17 bis 39	0,3	0,1	0,4	0,1
40 bis 46	0,9	0,2	0,4	0,2
65 bis 69	2,6	0,4	1,1	0,6
70 bis 74	3,9	0,7	2,9	1,3
75 bis 79	7,2	1,8	5,9	2,3
80 bis 84	8,9	3,1	11,5	5,8
85 bis 89	19,4	7,0	23,7	14,1
90 und älter	68,8	18,5	40,3	28,3
60 bis 79	3,2	0,6	2,4	1,0
80 und älter	13,4	5,5	18,6	10,9

Quelle: Schneekloth (1996).

Man kann dies die *Nachfrageseite* des Problems nennen. Diese Nachfrage wird derzeit im wesentlichen durch Frauen befriedigt. Die Zahlen für Deutschland sind: 77% aller pflegebedürftigen Alten, die in Privathaushalten leben, werden von einer Hauptpflegeperson betreut, die in 83% der Fälle eine Frau ist, entweder die Ehefrau, die Mutter oder (verheiratete) Tochter oder Schwiegertochter. Rund 14% werden durch mehrere Personen gepflegt, d. h. von Eltern, den Nachbarn oder Freunden. Berücksichtigt man nun, daß – zumindest für Deutschland – die Berufstätigkeit von Frauen ansteigt (was man sehr deutlich an den Veränderungen der altersabhängigen Erwerbstätigkeitsquoten der Frauen sieht, vgl. Abbildungen 3a und b), ergibt sich ein Rückgang auf der (klassischen) „*Angebotsseite*".

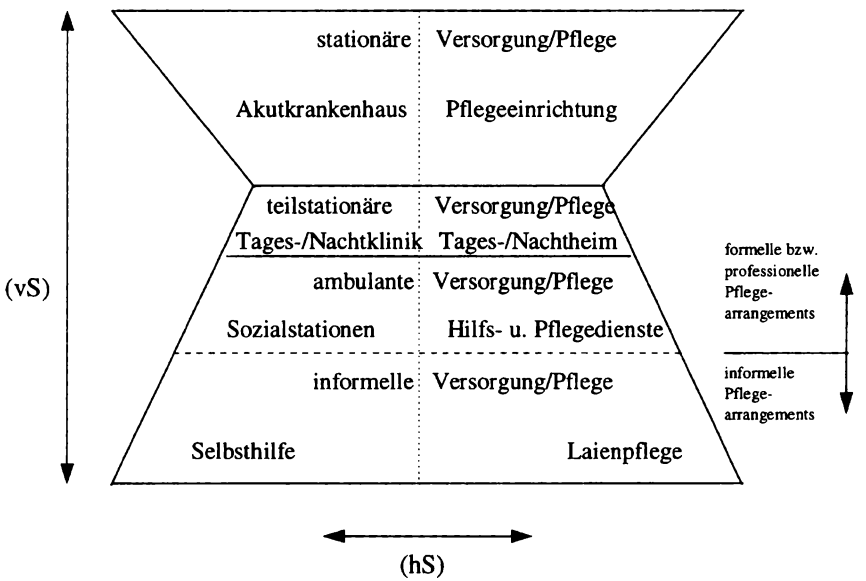
Aber die Angebotsseite wird nicht nur durch einen quantitativen Aspekt beschrieben, viel wichtiger scheint der „*qualitative Aspekt*" zu sein: Es gibt verschiedene Orte und Arten der Pflege für Pflegebedürftige, auch in Abhängigkeit von der Schwere der Behinderung. Dieser „Produktionsprozeß" kann als Pyramide (vgl. Abbildung 4) betrachtet werden, wobei dann die Betonung auf den verschiedenen Niveaus und dem hierzu benötigten Personal (Personalkennziffern u.ä.) liegt, oder als Prozeß, wo dann auch die Idee auftaucht, daß via Rehabilitation es möglich ist, die individuelle Situation zu verbessern. In der „Pyramide" ist dies durch Auf- bzw. Abstiegsprozesse und Substitutionsvorgänge dargestellt (vgl. die Pfeile).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Quelle: Statistisches Bundesamt (1975), S. 148 und (1996), S. 103.

Abbildung 3: Erwerbsquoten nach Altersgruppen (1974 und 1994)



Erläuterungen:
vs = vertikale Substitution
hs = horizontale Substitution

Quelle: Mager (1998a), S. 93, nach *Buttler* et al. (1985), S. 13.

Abbildung 4: Versorgungsstufen bei Pflegebedürftigkeit

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese „Zirkulationen" oder „Auf- und Abstiegsprozesse" sind jedoch keine „naturgegebenen Vorgänge", sondern das Ergebnis von Entscheidungsprozessen, wobei Ärzte, Krankenschwestern und Pflegerinnen, die etwa über den Grad der Pflegebedürftigkeit und den Umfang an Pflege entscheiden, neben der Familien- und allgemeinen Lebenssituation wichtige Determinanten sind. In einem recht technischen Aufsatz (siehe aber auch *Sloan* et al., 1996) haben Mager und ich (*Eisen* und *Mager,* 1996) diese Familienentscheidung modelliert. Der „Entscheidungsbaum" (vgl. Abbildung 5) muß wie immer von hinten nach vorne gelesen werden. Die wichtige Familienentscheidung (vgl. auch *Zweifel* und *Strüwe,* 1996) ist die letzte Entscheidung, nämlich die „Pflege-Entscheidung", nachdem „Mutter Natur" ihre Wahl getroffen hat: Übernehmen Familienmitglieder – die Eltern selbst (0) oder eines der Kinder (ℓ) – die Pflege oder gehen der / die Pflegebedürftigen in ein Heim? Dabei können Sozialhilfe und private oder gesetzliche Pflegeversicherung berücksichtigt werden. Diese letzte Entscheidung bzw. ihr wahrscheinliches Ergebnis müssen die Eltern bei ihrer Ruhestandsentscheidung, ihren verschiedenen „Familienentscheidungen" usw. über verschiedene Generationen hinweg berücksichtigen[3]. Einige Determinanten, die diese Entscheidung beeinflussen können, haben wir auf drei Niveaus organisiert (vgl. Abbildung 6): Mikroniveau (z. B. Morbidität, Alter, Geschlecht, Familienstruktur, Wohnbedingungen), Mesoniveau (z. B. medizinisch-technisches Wissen, Gerontologie, Verhalten der Ärzte) und Makroniveau (z. B. professionelle Pflegedienste, gesamte Pflegeinfrastruktur).

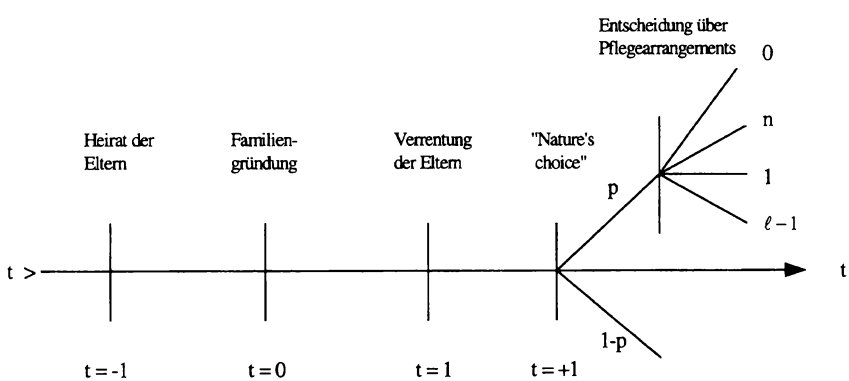


Abbildung 5: Zeitstruktur des familieninternen Pflegeentscheidungsprozesses

[3] In *Eisen* und *Mager* (1996) haben wir diese Familienentscheidung als ein „n-Personen kooperatives Spiel" modelliert

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

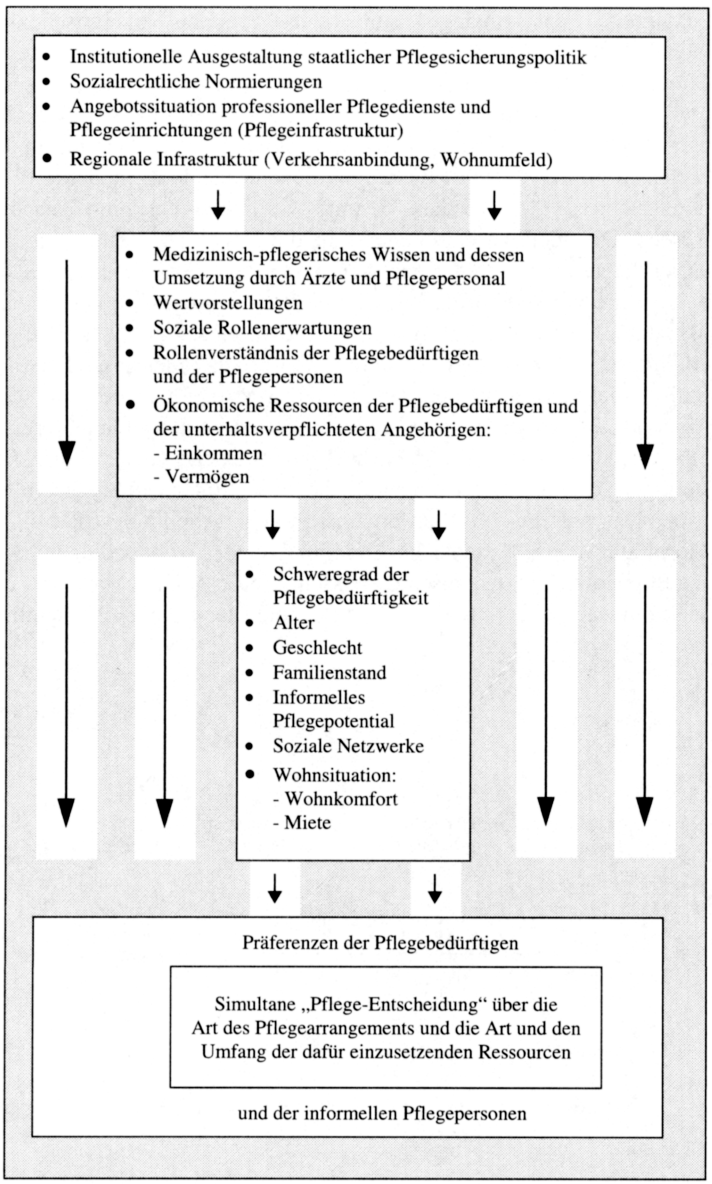


Abbildung 6: Multiebenenmodell der Determinanten der Pflege-Entscheidung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

B. Kategorien des Alternativenraums

Im allgemeinen lassen sich die das Pflegerisiko betreffenden Probleme auf prinzipiell zwei Wegen lösen (vgl. Abbildung 7): entweder entsprechend dem Individualprinzip[4] oder dem Sozial- oder Kollektivprinzip (im Sinne von öffentlichen oder politischen Gütern, die man im Deutschen Kollektivgüter nennt). Entsprechend dem Individualprinzip kann man individuelle Sparpläne oder private Verträge mit Ärzten und Pflegekräften oder Alters- und Pflegeheimen und private Versicherungen abschließen. Unter Sozialprinzip kann man differenzieren zwischen Leistungsgesetzen unterschiedlicher Art und Richtung (bezogen auf institutionelle Förderung der Pflegedienste, Bereitstellung von eigenen Pflegeeinrichtungen, bis zur Subventionierung von Pflegeheimen, oder sogenannte „Wohlfahrtslösungen" im Sinne von nationalen Pflegediensten, bis hin zu individuellen Steuererleichterungen) und Sozialversicherungslösungen. Im Rahmen der Sozialversicherungslösungen wurden in Deutschland drei verschiedene Möglichkeiten diskutiert: eine eigenständige soziale Pflegeversicherung, eine Angliederung an die soziale Rentenversicherung (im Sinne eines zur Rente zu zahlenden Pflegegeldes) oder an die gesetzliche Krankenversicherung. Spricht für die erste und zweitgenannte Lösung die Betrachtung unter dem Gesichtspunkt des Langlebigkeitsrisikos, so für die dritte der Gesichtspunkt der Bereitstellung der Leistungen und auch das Abgrenzungsproblem zwischen Krankheit und Pflege.

Alle diese verschiedenen Modelle wurden in der politischen Diskussion zu unterschiedlichen Zeiten von verschiedenen Gruppen verwendet. Für die folgende Diskussion sollen jedoch nur *vier verschiedene Modelle* hervorgehoben werden: *Modell 3* steht für freiwillige private Versicherungslösungen; *Modell 4* stellt private Pflichtversicherungen dar; *Modell 7* impliziert irgendeine Sozialversicherungslösung, sei es in Verbindung mit der Rentenversicherung, der Krankenversicherung oder als selbständige soziale Pflegeversicherung; und *Modell 8* umfaßt die Sozialhilfelösungen, entweder auf lokaler, einzelstaatlicher oder bundesstaatlicher Ebene.

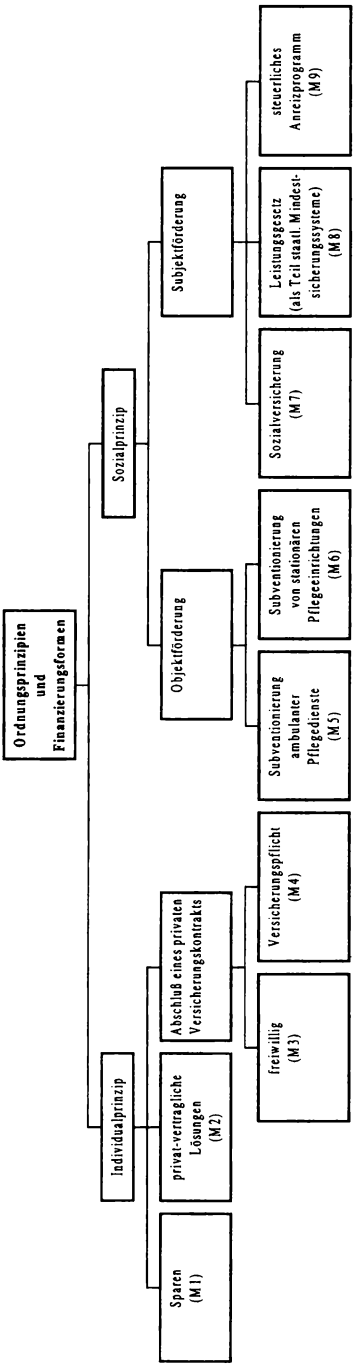
Vom rein ökonomischen Standpunkt aus gesehen ist die freiwillige private Pflegeversicherung die effiziente Lösung[5]: Das risikoaverse Individuum wird, weil es dem Risiko Pflegebedürftigkeit gegenübersteht, Versicherungsdeckung nachfragen, wobei die Preise (Prämien oder Beiträge) der einzelnen Deckungen entsprechend der Schwere des Risikos variieren. Es gibt jedoch relativ schwerwiegende Hindernisse gegen die Realisierung dieser Lösung. Ohne in Details eintreten zu wollen, seien hier nur ein paar der wichtigsten Faktoren aufgelistet:

---

[4] Hierzu zählen m.E. alle Wege, die auf individuellen Entscheidungen und einzelvertraglichen Vereinbarungen beruhen, selbst wenn – wie vielleicht bei Versicherung – in irgendeinem Sinne ein Kollektiv nötig ist.

[5] Hierzu gibt es eine recht umfangreiche Literatur: Vgl. neben *Breyer* (1991/92), *Buchholz* und *Wiegard* (1992), auch *Eisen* (1992 und 1994).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Quelle: Mager (1998b, S. 165), in Anlehnung an *Eisen* (1992, S. 237).

Abbildung 7: Spektrum der Ordnungsprinzipien und Finanzierungsformen alternativer Pflegesicherungssysteme

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- kleine Wahrscheinlichkeiten werden unterschätzt;
- die Individuen glauben an eine Kontrollierbarkeit des Risikos;
- Minderschätzung zukünftiger Bedürfnisse;
- Versicherung liegt nicht im strategischen Interesse des Erblassers, der seine Nachkommen zur Pflege in der Familie zwingen oder veranlassen möchte;
- moralisches Risiko und negative Auslese führen zu einer suboptimalen (zweitbesten) Risikoallokation über Märkte;
- wesentlich ist auch die Existenz von nationalen Wohlfahrtsdiensten oder Sozialhilfeangeboten; denn wenn eine solche Hilfe existiert, bedeutet dies für arme Leute eine Vollversicherung ohne Prämienleistungen[6].

Daraus folgt dann aber, daß eine Pflichtversicherung eingeführt werden muß, die ihrerseits nur second-best effizient ist. Entsprechend den unterschiedlichen Transaktionskosten zwischen privaten und staatlichen Lösungen, kann man m.E. immer noch zwischen den Modellen 4 und 7 wählen (vgl. *Eisen,* 1994). Die Entscheidung zwischen diesen beiden Alternativen hängt im wesentlichen ab von der Sozialordnung, der Sozialkultur usw. einer Gesellschaft und kann damit nicht mehr nur theoretisch begründet werden.

C. Die „deutsche Frage" und ihre Lösung

Die „deutsche Frage" entsprang einem definitorischen Problem, weil im deutschen gesetzlichen Krankenversicherungssystem (GKV) „Krankheit" definiert ist als ein heilbarer, verbesserungsfähiger Zustand, gegeben das Wissen der Ärzte. Folglich ist jeder Beschäftigte mit einer „heilbaren Krankheit" in einer der vielen Krankenkassen versichert. Dies trifft aber nicht mehr für behinderte Personen zu, bei denen es – definitionsgemäß – um den Ausgleich der verlorenen Selbstbetreuungsfähigkeit geht (vgl. *Eichenhofer* 1994, S. 331). Sie werden durch verschiedene andere Sicherungssysteme erfaßt, wenn

- die Behinderung ererbt ist oder bei der Geburt entstand;
- die Behinderung während der Arbeitszeit entstand;
- die Behinderung während des Militärdienstes entstand;
- die Person Beamter ist[7].

---

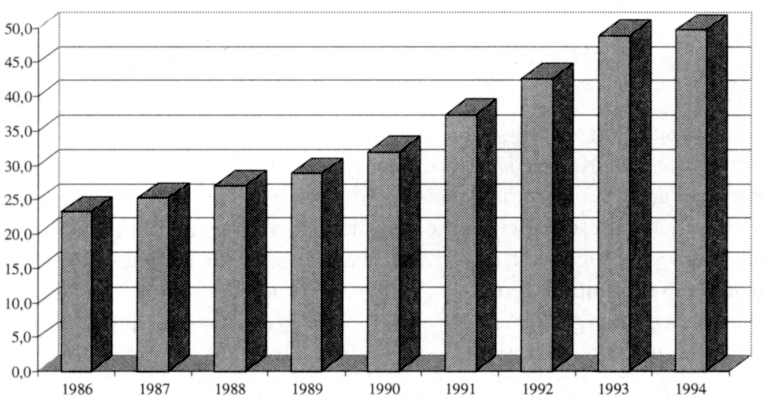
[6] Aus der Fülle der Literatur sei hier verwiesen auf *Breyer* (1991/92), *Buchholz* und *Wiegard* (1992), *Eisen* (1992), *Prinz* (1987) und *Wasem* (1986).

[7] Daneben gibt es noch eine kleinere Anzahl von Fällen, die wiederum durch andere Systeme gedeckt sind; vgl. *Schulin* (1987).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Geht die Behinderung oder Gebrechlichkeit aber auf das Alter zurück, ist das Risiko nicht gedeckt, und die Person ist auf ihre eigenen Ressourcen zurückverwiesen – und wenn keine eigenen Ressourcen vorhanden sind, eben auf die Sozialhilfe, die eine Einkommens- und Vermögensprüfung vornimmt.

Dieses Problem wurde im Jahre 1974 durch eine Untersuchung des Kuratoriums deutsche Altenhilfe in die öffentliche Diskussion gebracht. Recht schnell wurden daraus auch eine Reihe von Gesetzesinitiativen (vgl. *Igl,* 1986). Allerdings drängten damals wichtigere (makroökonomische) Probleme diese in den Hintergrund: hohe Inflationsraten, Arbeitslosigkeit u. a.. Da jedoch die meisten behinderten Alten von der Sozialhilfe leben, wurde das Problem zunehmend drückend für die Gemeinden, die im wesentlichen für Sozialhilfe zuständig sind (vgl. Abbildungen 8, 9 und 10). Dabei verteilen sich die Gesamtausgaben in Höhe von 49,7 Mrd. DM in 1994 auf Ausgaben für Hilfe zur Pflege in Höhe von 17,7 Mrd. DM, Hilfe zum Lebensunterhalt in Höhe von 16,9 Mrd. DM, Wiedereingliederungshilfe für Behinderte in Höhe von 12,4 Mrd. DM und übrige Ausgaben in Höhe von 2,7 Mrd. DM. Es ist allerdings zu beachten, daß den Ausgaben Einnahmen im Rahmen der Kostenerstattung von Angehörigen in Höhe von 9,2 Mrd DM gegenüberstehen.

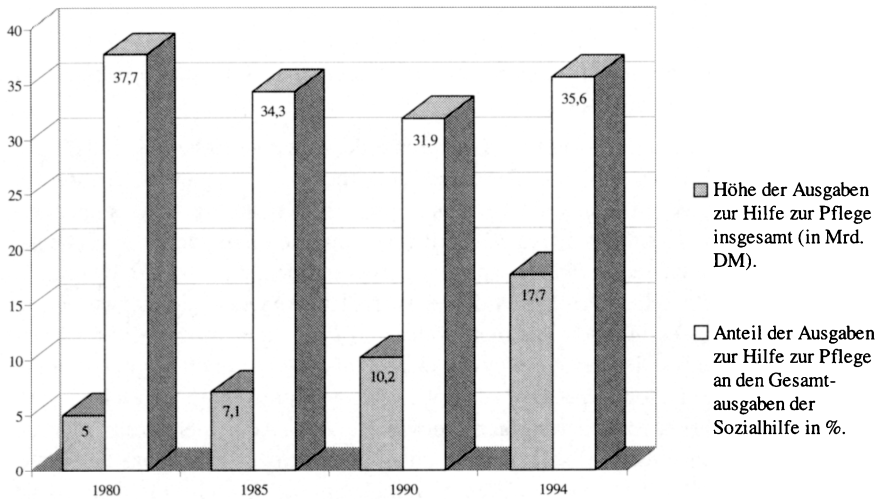


Anmerkung: Die Daten für die Jahre 1986 bis 1990 beziehen sich auf das frühere Bundesgebiet.
Ausgaben für Asylbewerber sind 1994 nicht mehr in der Sozialhilfestatistik enthalten.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 13, Reihe 2, verschiedene Jahrgänge.

Abbildung 8: Entwicklung der Bruttoausgaben der Sozialhilfe in Mrd. DM

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Anmerkung: Die Daten bis 1990 beziehen sich auf das frühere Bundesgebiet.
Ausgaben für Asylbewerber sind 1994 nicht mehr in den Sozialhilfeausgaben enthalten.

Quelle: Statistisches Bundesamt (1997 und Fachserie 13).

Abbildung 9: Höhe der Bruttoausgaben der Hilfe zur Pflege und Anteil an den Gesamtausgaben der Sozialhilfe

Nach einer fast zwanzigjährigen Diskussion ergab sich als Lösung *Modell 7* – allerdings mit einer Kombination von *Modell 4* für jene, die nicht durch die gesetzliche Krankenversicherung gedeckt sind, aber eine (private) Krankenversicherung haben: die Soziale Pflegeversicherung, geregelt im Sozialgesetzbuch (SGB), Elftes Buch (XI). Wesentliche Charakteristika zeigen die Tabellen 2 und 3 auf. Zwei interessante Aspekte sollten hervorgehoben werden. Erstens, um eine „Ausgabenexplosion" (ähnlich der in der GKV der 70er und 80er Jahre) zu verhindern, wurde keine Volldeckung der Ausgaben für Pflegeleistungen eingeführt; vielmehr führte das Pflegeversicherungsgesetz erstmalig drei verschiedene „Zuschußniveaus" entsprechend dem Grad der Behinderung ein, wobei diese Grade der Behinderung über ein System von ADLs (activities of daily living) und iADLs (instrumentale ADLs) sowie Bedarf an Pflegeleistungen (in Stunden) definiert werden[8]. Zweitens, ist die soziale Pflegeversicherung wie die GKV nach dem Sachleistungsprinzip organisiert (vgl. § 36 SGB XI), Pflegebedürftige können aber „anstelle der häuslichen Pflegehilfe ein Pflegegeld beantragen" (§ 37 SGB XI) und damit selbst

[8] Trotz der gesetzlich fixierten Nachrangigkeit der Sozialhilfe kann sich aufgrund der unterschiedlichen Definitionen des anspruchberechtigten Personenkreises und der Leistungsstrukturen ein Problem der Doppelzuständigkeit ergeben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Pflegeleistungen „einkaufen". Die derzeitige Diskussion kreist um die Methoden der Verhandlung und die Preisfindung für die Leistungen (vgl. etwa *Prinz,* 1995, S. 31)[9]. Innerhalb dieser Strukturen setzt das Gesetz aber sehr starke Anreize für eine Familien- oder häusliche Pflege[10].

Zum ersten Mal in der deutschen Geschichte der Sozialversicherung enthält das SGB XI eine Verpflichtung zum Abschluß einer (privaten) Pflegeversicherung für diejenigen, die „gegen Krankheit bei einem privaten Krankenversicherungsunternehmen versichert" sind (§ 1, Abs. 2 SGB XI). Um allerdings dieses „Geschenk" zu erhalten, mußten die privaten Krankenversicherer eine „häßliche Kröte" schlukken[11]. Die traditionellen Prinzipien der privaten Krankenversicherung wurden in einigen nicht unwesentlichen Punkten modifiziert (vgl. auch *Wasem,* 1995): Während in der Sozialversicherung ein gewisses Maß an interpersoneller Umverteilung entsprechend dem „Solidarprinzip" als üblich oder gar notwendig angesehen wird, verwendet die Privatversicherung gerne etwas wie das „Äquivalenzprinzip", nach dem jeder nur entsprechend seinem individuellen Risiko zur Prämienzahlung herangezogen wird[12]. Diese klare „Grenzziehung" gilt nicht mehr für die private Pflicht-Pflegeversicherung[13]. Die Abweichungen von den klassischen Prinzipien der privaten (Kranken-)Versicherung zeigen sich in

---

9 Auf die Probleme, die mit einem häufig unzureichenden Niveau der Höchstbeträge einhergehen, sei hier nur kurz hingewiesen. Setzt man einen Stundenlohn von DM 41,20 (einschließlich Anreisezeit), dann decken die Höchstbeträge in Pflegestufe 1 gerade 18,2 Stunden pro Monat, in Stufe 2 noch 43,7 Std / M. und in Stufe 3 gar 68 Std / M. Um jedoch Stufe 1 zu erhalten, muß man mindestens einmal täglich Hilfe und zusätzlich mehrmals in der Woche Hilfen bei der hauswirtschaftlichen Versorgung benötigen. Das ergibt ein Minimum an Leistungen von 1,5 Std / Tag oder 45 Std / M. Ein weiteres Problem ergibt sich bei der Heim- oder institutionellen Pflege. Die Vergütungen für die Pflegeleistungen teilen sich auf in Pflegevergütungen und ein Entgelt für Unterkunft und Verpflegung sowie gegebenenfalls Vergütungen für Behandlungspflege und Zusatzleistungen. Folgt man aber dem Grundsatz, daß „Pflege eine Einheit" darstellt (schon aus Gründen der Qualitätssicherung), ist die Trennung zwischen „reinen Pflegekosten" und den „Hotelkosten" systemwidrig; zusätzlich kann sich hier ein „Kostenverschiebungsanreiz" ergeben, weil der Höchstbetrag, den die Pflegekasse zahlt, festliegt, die Gesamtkosten aber beträchtlich höher liegen (rund 5000 DM).

10 So werden Beiträge zur Rentenversicherung für nicht-professionelle Pflegepersonen (mit weniger als 30 Stunden Pflege pro Monat, aber mehr als 14 Stunden) geleistet; vgl. aber die Diskrepanz zu der in Fn. 10 genannten Mindeststundendauer vom 45 Std / Monat. Daneben werden „Lernarrangements" und ein Ersatz von „häuslicher Pflege bei Verhinderung der Pflegeperson" finanziert. Aber ist es zum einen wirklich der Fall, daß Familienmitglieder die besseren Pfleger sind, und zum zweiten Familienpflege wirklich billiger ist oder werden nur weniger Ausgaben getätigt? Und zum dritten: Bergen die oben angeführten Zahlen (vgl. Tabelle 2) von DM 2.800 (oder selbst DM 3.750) nicht die Gefahr, daß man versucht ist, die „wirklich pflegebedürftige Person" abzuschieben?

11 Daß eine allgemeine Pflichtversicherung eingeführt werden sollte, ergibt sich aus den oben angeführten Gründen für eine „rationale Abstinenz" vom Kauf einer Pflegeversicherung.

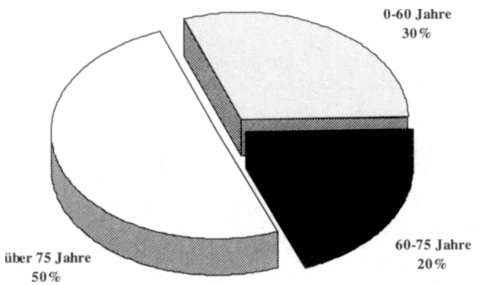
12 Zu den Schwierigkeiten vgl. jedoch *Eisen* (1980).

13 Betonung liegt auf „Pflicht", weil es daneben noch eine freiwillige Pflegeversicherung gibt, die man zusätzlich kaufen kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

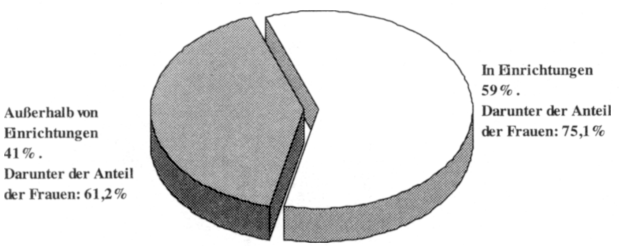
10a

Altersstruktur der Empfänger von Hilfe zur Pflege 1994 in und außerhalb von Einrichtungen



10b

Empfänger(innen) von Hilfe zur Pflege in und außerhalb von Einrichtungen



Quelle: Statistisches Bundesamt (1997a).

Abbildungen 10a und 10b: Struktur der Empfänger(innen) von Hilfe zur Pflege 1994

(1) den Regeln zu Beginn und am Ende des Versicherungsvertrags;

(2) den Leistungen der Pflegeversicherung;

(3) den Beziehungen zu den Leistungserbringern; und letztlich

(4) in den Regeln der Risikoklassifizierung und Prämienberechnung.

ad 1) Die Pflicht-Pflegeversicherung des Individuums ist mit einem Kontrahierungszwang auf seiten des Versicherers verbunden, d. h. auch die „alte Last" der schon Pflegebedürftigen muß versichert werden. Der Versicherer kann auch nicht den Vertrag kündigen, selbst dann nicht, wenn der Versicherungskäufer mit den Prämien im Verzug ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2

Das Leistungsprogramm der sozialen Pflegeversicherung (Stand 1996)

Pflegeform	Leistungsart	Leistungen in den Pflegestufen (in DM pro Monat)		
		I Erheblich Pflegebedürftig	II Schwer-Pflegebedürftig	III Schwerst-Pflegebedürftig
häusliche Pflege	Geldleistung: Pflegegeld für selbstbeschaffte Pflegehilfen	400	800	1.300
	Sachleistung: Kostenerstattung für Grundpflege u. hauswirtschaftliche Versorgung	max. 750	max. 1.800	max. 2.800, in Härtefällen max. 3.750
	Pflegehilfsmittel u. technische Hilfen	je nach Maßnahme unterschiedliche Maximalbeträge		
	bei Verhinderung der Pflegeperson	Kostenerstattung bis max. 2.800 (p.a.)		
teilstationäre Pflege	Kostenerstattung	max. 750	max. 1.500	max. 2.100
vollstationäre Pflege	Grundpflege (exklusive sog. „Hotelkosten")	Vergütung bis max. 2.800, in Härtefällen max. 3.300, Ø max. 30.000 (p.a.)		

Quelle: PflEG-Projekt (1997).

ad 2) Das „Leistungspaket" muß gleich dem der Sozialen Pflegeversicherung sein; Veränderungen (etwa eine Dynamisierung der Leistungen) müssen dann auch von den privaten Pflegeversicherungsverträgen übernommen werden. Ferner gibt es keine „Wartefristen".

ad 3) In der privaten (Kranken-)Versicherung kann der Patient frei zwischen verschiedenen Leistungsanbietern wählen. Dies ist nicht mehr der Fall im Rahmen der privaten Pflicht-Pflegeversicherung: Der Anbieter muß bei der Sozialen Pflegeversicherung „zugelassen" sein; wenn nicht, dann müssen die Pflegekasse und der private Versicherer nur 80% des Betrags bezahlen, der bei Vorhandenensein eines „Liefervertrags" zu bezahlen wäre.

ad 4) Die Regeln hinsichtlich der Risikoklassifizierung und Prämienberechnung wurden auch wesentlich verändert: Es gibt keine Differenzierung zwischen den Geschlechtern; Kinder sind beitragsfrei mitversichert; es gibt für Eheleute eine Prämienreduktion; Vorerkrankungen dürfen nicht berücksichtigt werden (weder über Risikozuschläge noch über Risikoausschlüsse); die Höchstprämie der Sozia-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

len Pflegeversicherung ist auch die Höchstprämie der privaten Pflicht-Pflegeversicherung.

Diese Veränderungen erzwingen ein „Umlageverfahren" auch in der privaten Krankenversicherung und – wegen der unterschiedlichen Alters- und Risikostrukturen – auch so etwas wie einen „Risikostrukturausgleich"! Für das Neugeschäft, d. h. für Personen, die sich erst nach Inkrafttreten des Pflege-Versicherungsgesetzes privat krankenversichern, sind die Rahmenbedingungen etwas gelockert, so daß begrenzte Differenzierungen möglich werden.

Tabelle 3

Abgrenzung der Pflegestufen

Pflegestufen	(1) Häufigkeit der benötigten Hilfen bei den gewöhnlichen und regelmäßig wiederkehrenden Verrichtungen des täglichen Lebens (bADL).	(2) Häufigkeit der benötigen Hilfen bei der hauswirtschaftlichen Versorgung (iADL).	(3) Wöchentlicher Zeitaufwand für Hilfen in den Bereichen (1) und (2).
Pflegestufe 1: „Erhebliche Pflegebedürftigkeit"	Mind. einmal tägl. Hilfebedarf bei mind. zwei Verrichtungen des täglichen Lebens.	Mehrfach in der Woche.	Mind. 1,5 Stunden im Tagesdurchschnitt.
Pflegestufe 2: „Schwerpflegebedürftigkeit"	Mind. dreimal täglich zu verschiedenen Tageszeiten.	Mehrfach in der Woche.	Mind. 3 Stunden im Tagesdurchschnitt.
Pflegestufe 3: „Schwerstpflegebedürftigkeit"	Der Hilfe- und Pflegebedarf muß so groß sein, daß jederzeit eine Pflegeperson unmittelbar erreichbar sein muß.		Mind. 5 Stunden im Tagesdurchschnitt.

Quelle: PflEG-Projekt (1997)

D. Kategorien der sozialen Sicherungs-Lösungen in Europa

Auch ein internationaler Vergleich könnte mit den in Abbildung 7 aufgeführten Modellen beginnen. Welches Modell eine Gesellschaft daraus wählt und im historischen Prozeß weiterentwickelt, hängt von den kulturellen Werten der jeweiligen Gesellschaft ab. Ein immer noch fruchtbarer erster Ansatz kann mit der Triade „Bismarck", „Beveridge" und „Jefferson" beginnen: Sozialversicherung, Nationale Wohlfahrtsdienste und individuelle Lösungen, wobei letztere zumindest bis jetzt in Europa eine geringere Rolle spielen. Die Dichotomie allein führt dann zu einer Klassifikation, wie sie Tabelle 4 zeigt, wobei zunehmend die Länder in der Kate-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gorie „gemischte Systeme“ rubrizieren. Dabei ist diese Entwicklung nicht überraschend, wenn man die lange Geschichte der Sozialen Sicherung in Rechnung stellt. Aber: Gegeben die Europäische Akte, die seit dem 1. Juli 1987 in Kraft ist, kann man innerhalb der Europäischen Union eine Harmonisierung oder Integration der Systeme Sozialer Sicherung sehen? Ähnlich wie in der Bank- und Versicherungsindustrie, oder allgemeiner der Industrie der Finanzdienstleistungen, hat man auf jegliche Harmonisierung der Sozialen Sicherung verzichtet. Nur ein paar Direktiven, die sich explizit auf Teilmärkte im Gesundheitsbereich beziehen, sind hier von einschlägigem Interesse: Markt für Arzneimittel, Märkte für Gesundheitsdienstleister.

Tabelle 4

Klassifikation der Pflege(ver)sicherungssysteme in Europa

Merkmale	(Sozial-)Versicherungsmodell (Bismarck-Modell)	Fürsorgemodell (Staatsbürgermodell)
Dominierendes Leistungsprinzip	(Sozial-)Versicherungsprinzip.	Fürsorge- und Versorgungsprinzip (Prinzip der Einheitsversicherung).
Gesicherter Personenkreis	Versicherungspflichtige Erwerbstätige (und deren nichterwerbstätige Familienangehörige).	Wohnbevölkerung.
Finanzierungsverfahren	(Versicherungs-)Beiträge, die sich an Löhnen und Gehältern orientieren.	Staatsbudget (Steuern).
Organisation / Verwaltung	Privat- und öffentlich-rechtlich, paritätisch (Arbeitgeber / Arbeitnehmer).	Öffentlich.
Länder	Bundesrepublik Deutschland Frankreich Luxemburg	Dänemark Irland Norwegen Portugal Spanien Vereinigtes Königreich
	Niederlande Österreich Schweiz	

Quelle: Kokot (1998, S. 144).

Eine gewisse Koordination im Bereich der Sozialen Sicherung wird jedoch durch die EWG-Verordnungen (VO (EWG)) Nr. 1408 / 71 und Nr. 574 / 72 erreicht. Beide Verordnungen lassen die mitgliedstaatlichen Systeme unberührt, sie schaffen lediglich eine gemeinschaftsrechtliche Anknüpfung zur Verbindung der Systeme untereinander oder stellen bestimmte Mindestanforderungen auf. Folglich werden die meisten zu erwartenden Veränderungen durch den „Systemwettbewerb“ oder durch Migration der Arbeit produziert werden. Es ist deshalb von großem Interesse zu wissen, wie „EU-Bürger“ behandelt werden, wenn sie innerhalb der EU wan-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dern[14]. Hinsichtlich der sozialen Dienstleistungen gibt es eine spezielle Klausel im Anhang der genannten VO (EWG) Nr. 1408/71, die eine sogenannte „Nicht-Export-Restriktion" erlaubt, was bedeutet, daß solche Dienstleistungen nur für Residenten gelten (und – vielleicht – für solche Residenten, die eine relativ lange Wartezeit absolviert haben). Obwohl Pflegeleistungen nicht explizit in der Verordnung aufgeführt sind, ergibt sich m.E. aus dem Sachzusammenhang und der Freizügigkeitsbedingung, daß diese Leistungen als Leistungen der „sozialen Sicherheit" aufzufassen sind. Problematisch ist weiter, welcher Leistungsart diese Leistungen zuzuordnen sind, ob es sich um Invaliditäts- oder um Leistungen bei Krankheit handelt. Auf die Erörterung dieser Frage sei hier nicht eingegangen (vgl. jedoch *Eichenhofer,* 1994). Wichtig ist jedoch, daß bei Einordnung als Leistungen bei Krankheit, die Leistungen bei Pflegebedürftigkeit zu den Sachleistungen zählen und damit einem eingeschränkten Exportverbot unterliegen. Dies bedeutet, daß es nach dieser Interpretation derzeit unmöglich ist, den Ruhestand im Ausland zu verbringen und sich gleichzeitig dort auf Kosten der deutschen Sozialen Pflegeversicherung pflegen zu lassen. Selbst dort, wo das Kostenerstattungsprinzip gilt, greift das Sachleistungsprinzip, weil Geldleistungen nach Art. 10 VO (EWG) Nr. 1408/71 nur dann vorliegen, „wenn die Sozialleistungen einen von der konkreten Mittelverwendung abstrakten Geldbedarf befriedigen sollen" (*Eichenhofer,* 1994, S. 333)[15].

„Systemwettbewerb" kann entweder über – nach *Hirschman* (1970) – „Widerspruch" oder „Abwanderung" erfolgen. Da die „Widerspruch-Option" – zumindest bis heute – auf die nationale oder lokale Ebene beschränkt ist, bleibt nur die „Abwanderung", um Wettbewerb zwischen den Systemen zu veranstalten. Folglich ist es überaus wichtig zu wissen, wie die unterschiedlichen Systeme der Sozialen Sicherung und Pflege-Systeme aufgebaut sind, welche Leistungen sie wem gewähren, ob die Leistungen als Sach- oder Geldleistungen ausgestaltet sind usw., und ob diese Unterschiede so gewichtig sind, daß sie eine Wanderungsbewegung zwischen den Ländern auslösen können. Migration, und das ist eine reale Gefahr, kann zu einer Abwärtsspirale der Sozialen Sicherungssysteme führen oder anders formuliert, zu einer Harmonisierung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner (vgl. *Sinn,* 1996). Allerdings – so zeigt *Verbon* (1990, S. 487) – wird die Mobilität des Kapitals nicht zu einer völligen Auflösung der Sozialversicherungen führen, so lange die Entscheidungsträger risikoavers sind. Ganz im Gegenteil werden manche Staaten in Reaktion auf eine Senkung der Leistungen in anderen Ländern mit einer Erhöhung des Deckungsumfanges ihrer Sozialversicherungssysteme reagieren.

---

[14] Vgl. für eine Untersuchung bezüglich der Altersrenten *Hauser* (1996).

[15] Allerdings ist die Anmerkung erlaubt, daß die Ausgestaltung der Pflegeversicherung durch die Verwendung von „stufenmäßigen Festzuschüssen" eben nicht mehr dem Kostenerstattungsprinzip folgt und m.E. sehr stark am „abstrakten Geldbedarf" orientiert ist. In einem kürzlich erlassenen Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EUGH C-160/96) ist nunmehr die Exportierungspflicht des Pflegegeldes bestätigt worden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

E. Einige Ergebnisse des Vergleichs

Internationale Vergleiche müssen, um überhaupt nützlich zu sein, die Systeme sorgfältig und so vollständig wie möglich beschreiben. Dies impliziert, daß man über die Tabelle 4 hinausgehen muß. Um dies zu tun, wurde zuerst nach den *Zielen* gefragt, die die Entwicklung einer Pflegesicherungspolitik in den verschiedenen Ländern leiten. Ein klares Verständnis der Ziele erleichtert eine rationale Politikdebatte darüber, welche *Maßnahmen* am besten geeignet sind, die postulierten Ziele zu erreichen. Weiterhin geben diese Ziele auch einen *Maßstab* ab, mit dem die jeweiligen Lösungen bewertet werden können.

An zweiter Stelle stehen dann die institutionellen *Arrangements,* die *Ausgaben* und die *Finanzierung,* die Leistungen und Dienstleistungen, das Personal und die Einrichtungen. Mit Hilfe dieser Kriterien soll dann auch die Beurteilung der Qualität (Input-bezogene Qualitäts- und Produktivitätsmessung) erfolgen. Eine Übersicht für ausgewählte Länder bietet Tabelle 5: Bundesrepublik Deutschland, Dänemark und das Vereinigte Königreich.

Ein weiterer Schritt in dieser vergleichenden Untersuchung war die Entwicklung von „Referenzstandards" oder „*Modellfällen*", mit Hilfe derer ein Systemvergleich angestrebt werden sollte (vgl. Abbildung 11). Das Ziel war es, die „Wohlfahrtsposition" von behinderten, pflegebedürftigen Alten zu messen. Für diesen Zweck sollte der Lebensstandard z. B. eines 70 Jahre alten Behinderten mit dem eines gleichaltrigen Nichtbehinderten verglichen werden, gegeben eine gewisse Erwerbs- oder Lebensbiographie unter Berücksichtigung des (Renten-)Einkommens (nach Steuern), zusätzlichen Leistungen und Einkommensquellen unter Einschluß eines „Dienstleistungsäquivalentes" (d. h. des für die erhaltenen Dienstleistungen zuzurechnenden Einkommens). Weil es für die meisten der in der Untersuchung berücksichtigten Länder überhaupt keine Angaben hierzu gab, konnte diese zweite Aufgabe nicht erfüllt werden. Hier besteht noch ein erheblicher Forschungsbedarf.

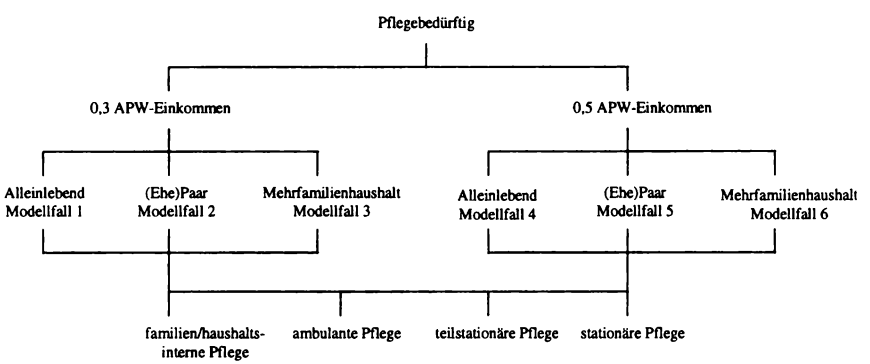


Abbildung 11: Standardisierte Modellfälle

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 5: **Synopse alternativer Pflegesicherungssysteme in ausgewählten Ländern Europas**

	Bundesrepublik Deutschland	Dänemark	Vereinigtes Königreich
I Zielsetzungen der Pflegesicherungssysteme und institutionelle Grundlagen			
1. Existenz eines allgemeinen und umfassenden (staatlichen) Pflegesicherungssystems	Gesetzliche (soziale und private) Pflegeversicherung seit 1995. „Hilfe zur Pflege" i.R. der Sozialhilfe fungiert nur als Teil des nachrangigen Mindestsicherungssystems. Sonstige Sicherungssysteme, die primär für andere Schutztatbestände zuständig sind, mit geringen Leistungen für zahlenmäßig eng begrenzte Personenkreise.	Mehrere gesetzliche Grundlagen. Die Versorgung von Pflegebedürftigen liegt aber ausschließlich in der Verantwortung der Kommunen.	Nein. Sozialhilfe fungiert nur als subsidiäres Mindestsicherungssystem.
2. Existenz gesetzlich vorgegebener Ziele staatlicher Pflegesicherungspolitik bzw. im Rahmen des Pflegesicherungssystems	Sicherstellung der Qualität pflegerischer Grundversorgung und hauswirtschaftlicher Versorgung. Vorrang häuslicher vor stationärer Pflege. Förderung informeller Pflegepotentiale. Finanzielle Entlastung der Sozialhilfeträger.	Sicherstellung einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Pflegeleistungen.	Vorrang häuslicher vor stationärer Pflege und Förderung informeller Pflegepotentiale. Möglichst geringe finanzielle Belastung der Träger der sozialen Sicherungssysteme, deren Leistungen im Bedarfsfalle auch Pflegebedürftige in Anspruch nehmen können.
3. Dominierendes Leistungsprinzip	Versicherungsprinzip i.R. der sozialen Pflegeversicherung (Pflichtversicherung für Erwerbstätige). Fürsorgeprinzip i.R. der Sozialhilfe. Versorgungs- und Fürsorgeprinzip i.R. der sonstigen Systeme.	Versorgungsprinzip.	Versorgungs- und Fürsorgeprinzip.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(Fortsetzung Tabelle 5)

	Bundesrepublik Deutschland	Dänemark	Vereinigtes Königreich
4. Träger des Pflegesicherungssystems bzw. der Sicherungssysteme, auf deren Leistungen Pflegebedürftige im Bedarfsfalle Anspruch haben	I.R. der Pflegeversicherung: Pflegekassen als öffentlich-rechtliche Körperschaften unter dem organisatorischen Dach der Krankenkassen. Private Krankenversicherung Öffentliche (örtliche und überörtliche) Sozialhilfeträger.	Kommunen.	National Health Service, Department of Social Security und Local Authorities (Kommunen).
II Leistungsprogramm			
5. Hauptleistungsformen	Für ambulant-häusliche Pflege Geld- und/oder Sachleistungen, für stationäre Pflege nur Sachleistungen. Geld- und Sachleistungen sind in der Höhe begrenzt und nach drei Pflegestufen gestaffelt. I.R. der Sozialhilfe Geld- und Sachleistungen.	Bei ambulanter und stationärer Pflege werden grundsätzlich nur Sachleistungen gewährt. Geldleistungen werden nur für Pflegebedürftige zwischen 18 und 67 Jahren, die eine Früh- oder Invalidenrente beziehen sowie in der Pflegephase kurz vor dem Tod gewährt.	Im ambulanten Sektor Geldleistungen für Pflegebedürftige und informelle Pflegepersonen. Im teilstationären und stationären Sektor nur Sachleistungen.
6. Wahlmöglichkeit hinsichtlich alternativer Leistungsformen	Wahlmöglichkeit zwischen Sach- und anteiliger Geldleistung besteht nur bei ambulant-häuslicher Pflege i.R. der Pflegeversicherung.	Wahlmöglichkeit besteht nur bezüglich des Pflegeortes (ambulant oder stationär).	Keine.
7. Leistungen für informelle Pflegepersonen	Pflegegeld als indirekte „Entlohnung", Einbezug informeller Pflegepersonen in die Renten- und Unfallversicherung. Verhinderungspflege u. Pflegekurse i.R. der Pflegeversicherung.	Ein Pflegegeld wird nur in der Sterbephase eines Pflegebedürftigen gewährt.	Pflegegeld und Erhöhung der Sozialhilfeleistungen für sozialhilfeabhängige informelle Pflegepersonen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

	Bundesrepublik Deutschland	Dänemark	Vereinigtes Königreich
8. Verfahren der Anpassung von Beiträgen und Leistungen der Pflegesicherungssysteme über die Zeit (Dynamisierung)	Gesetzlich vorgeschriebene Beitragssatzstabilität in der Pflegeversicherung; kein Dynamisierungsautomatismus, sondern diskretionäre Anpassung des Beitragssatzes und der Leistungshöhen (ebenso in der Sozialhilfe).	Die Höhe der insgesamt für die Versorgung der Pflegebedürftigen aufgewendeten Finanzmittel richtet sich nach der jeweiligen Haushaltssituation der Kommunen.	Diskretionäre Anpassung der Beiträge und Leistungshöhen per Gesetz und/oder Verordnung.
9. Leistungsrecht und grenzüberschreitende Mobilität	In allen Sicherungssystemen grundsätzlich kein „Export" von Leistungen ins Ausland. Für einen begrenzten Personenkreis in Ausnahmefällen i.R. der „Sachleistungsaushilfe" möglich.	Grundsätzlich kein „Leistungsexport".	Grundsätzlich kein Leistungsbezug im Ausland möglich. Nur vorübergehend ist der Bezug von Pflegegeld (*invalid care allowance*) im Ausland möglich.
III Leistungsberechtigte und Anspruchsvoraussetzungen			
10. Legaldefinition von Pflegebedürftigkeit	Pflegebedürftigkeit ist als sozialer Schutztatbestand einheitlich definiert. Strikte sozialrechtliche Unterscheidung zwischen behandlungsbedürftiger Krankheit und „behandlungsresistenter" Pflegebedürftigkeit.	Keine.	Zur Zeit existiert keine einheitliche (Legal-)Definition des sozialen Schutztatbestandes Pflegebedürftigkeit.
11. Feststellung der Pflegebedürftigkeit und des Pflegebedarfs bzw. Einstufung nach der Schwere der Pflegebedürftigkeit	Erfolgt durch Einzelfallbegutachtung auf Antrag des Pflegebedürftigen. Einstufung in eine von drei Pflegestufen durch den Medizinischen Dienst der Krankenkassen nach einer standardisierten Methode. Gegen den Pflegebescheid besteht eine Widerspruchsmöglichkeit des Antragstellers.	Erfolgt durch Einzelfallentscheidung durch die Kommune.	Erfolgt durch Einzelfallbegutachtung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(Fortsetzung Tabelle 5)

	Bundesrepublik Deutschland	Dänemark	Vereinigtes Königreich
12. Anspruchsvoraussetzungen	Mitgliedschaft in der gesetzlichen Pflegeversicherung und Vorliegen von Pflegebedürftigkeit im Sinne des Pflegeversicherungsgesetzes; Mindestversicherungszeit von 5 Jahren ab dem Jahre 2000. Bedürftigkeit i.R. der Sozialhilfe.	Wohnsitz in Dänemark, zum Teil aber auch dänische Staatsbürgerschaft.	Je nach Leistungsprogramm sehr unterschiedlich.
IV Ausgaben und Finanzierung			
13. Ausgaben für Pflegeleistungen in Landeswährung pro Jahr	Soziale Pflegeversicherung: Insgesamt ca. 26 Mrd. DM pro Jahr nach Inkrafttreten beider Stufen. „Hilfe zur Pflege" (i.R. der Sozialhilfe): ca. 18 Mrd. DM (im Jahr 1994 vor der Einführung der Pflegeversicherung).	Schätzungen gehen davon aus, daß jährlich im Durchschnitt ca. 22 Mrd. DKK für die Versorgung Pflegebedürftiger aufgewendet werden.	(1992, geschätzt) ca. 6,6 bis 9,6 Mrd. £ davon ambulanter Sektor: 1,89 Mrd. £ für Geldleistungen, 704,5 Mio. £ für Sachleistungen, darunter 644 Mio. £ für Home Help/Care Service; Höhe der Ausgaben für Pflegebedürftige i.R. der Sozialhilfe sind nicht bekannt; teilstationärer Sektor: 352,0 Mio. £ für Tagespflege; stationärer Sektor: 3,7 Mrd. £, davon 2,8 Mrd. £ für Sozialhilfe.
14. Art der Finanzierung	Pflegeversicherungsbeiträge in Höhe von 1,7 % des monatlichen Bruttoarbeitseinkommens bis zu einer Betragsbemessungsgrenze. Paritätische Finanzierung durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer. In der Sozialhilfe aus dem allgemeinen Steueraufkommen.	Die Leistungen für die Versorgung Pflegebedürftiger werden aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert.	Durch allgemeine Steuermittel, auf kommunaler Ebene durch kommunale Steuern und Gebühren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

	Bundesrepublik Deutschland	Dänemark	Vereinigtes Königreich
15. Eigenbeteiligungen der Leistungsempfänger	Pflegeversicherung: Selbstbehalte bei Pflegebedarf unter den Mindestleistungen und über den Höchstleistungen sowie Leistungsausschluß hinsichtlich der „Hotelkosten" (für Unterbringung und Verpflegung) bei notwendiger stationärer Pflege. Sozialhilfe: Einsatz des persönlichen Einkommens und Vermögens, Kostenerstattungspflicht der zum Unterhalt verpflichteten Verwandten ersten Grades.	Keine Eigenbeteiligungen im Rahmen der ambulanten Pflege, bei stationärer Pflege Eigenbeteiligungen in Form der „Hotelkosten".	Geringe Selbstbeteiligung bei ambulant-häuslicher und teilstationärer Pflege. Differenzierte Selbstbeteiligungsregelungen bei stationärer Versorgung, i.d.R. Einsatz des eigenen Einkommens und Vemögens.
V Pflegestatistik			
16. Existenz einer Pflegestatistik (Leistungs- und Empfängerstatistik)	Eine amtliche Pflegestatistik i.R. der Pflegeversicherung ist gesetzlich vorgeschrieben, zur Zeit sind aber noch keine detaillierten Ergebnisse verfügbar.	Ja.	Keine amtliche Pflegestatistik. Nur für einzelne Leistungsbereiche existiert eine detaillierte Leistungs- und Empfängerstatistik.
17. Zahl der Pflegebedürftigen bzw. der Leistungsbezieher	(geschätzt)		(geschätzt)
Absolut	1.650.000	196.000	1.442.523 (1991)
in Prozent der Gesamtbevölkerung	2,0	3,8	2,5 (1991)
davon erhalten			
Stationäre Pflege	450.000	48.000	442.523 (1991)
Häusliche Pflege	1.200.000	148.000	1,0 Mio. (1985)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(Fortsetzung Tabelle 5)

	Bundesrepublik Deutschland	Dänemark	Vereinigtes Königreich
VI Pflegeinfrastruktur			
18. Institutionelle Struktur professioneller Anbieter von Pflegedienstleistungen	Ambulante und stationäre Pflegedienstleister und Pflegeeinrichtungen in privat-gewerblicher, frei-gemeinnütziger und öffentlicher Trägerschaft.	Ambulante und stationäre Pflegedienstleister und Pflegeeinrichtungen in privat-gewerblicher, frei-gemeinnütziger und öffentlicher Trägerschaft.	Ambulante und stationäre Pflegedienstleister und Pflegeeinrichtungen in privat-gewerblicher, frei-gemeinnütziger und öffentlicher Trägerschaft.
19. Mobile Hilfsdienste	Sozialstationen, Gemeindepfleger, „Essen auf Rädern", kirchliche Hilfs-, Beratungs- und Betreuungsdienste.	Zahlreiche Dienste der Nachbarschaftshilfe (Essen auf Rädern, Notruf-, Einkaufs- und Wäschedienste).	--
20. Ambulante Hilfs- und Pflegedienste: Anzahl / Beschäftigte:			-- / 59.800 Vollzeitstellen (1990/91)
hauswirtschaftliche Dienste	-- / --	-- / --	15.591 *District nurses* und
ambulante Pflegedienste	11.615 / 107.200 (1996).	-- / --	4.500 Schwesternhelferinnen (1987)
21. Teilstationäre Pflegeeinrichtungen, Anzahl:	(1996, geschätzt) Tages- / Kurzzeitpflege		
Einrichtungen / Pflegeplätze	(28 / 33) / (2.333 / 3.814)	-- / --.	-- / --
22. Stationäre Pflegeeinrichtungen;	(1996)	(1993)	(1991)
Gesamtanzahl / Plätze	8.634 / 543753	-- / --	-- / --
Altenwohnheime	186 / 37.659	-- / --	-- / --
Altenheime	1.753 / 223.922	-- / --	-- / 323.100
Pflegeheime	1.453 / 284.172	-- / 39.168	-- / 147.000
Mehrgliedrige Einrichtungen	3.059 / --	-- / --	76.000 Plätze in geriatrischen Einrichtungen.

Erläuterungen: i.R. = im Rahmen, – = keine Angabe Verfügbar

Quelle: Mager (1998b, S. 181 - 204).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Literatur

Breyer, F. (1991/92): Verteilungswirkungen unterschiedlicher Formen der Pflegevorsorge, in: Finanzarchiv 49, S. 84 - 103.

Buchholz, W. / *Wiegard,* W. (1992): Alternative Überlegungen zur Reform der Pflegevorsorge, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 209, S. 441 - 457.

Buttler, F. et al. (1985): Wege aus dem Pflegenotstand, Baden-Baden.

Cambois, E. / *Robine,* J.-M. (1996): An International Comparison of Trends in Disability-Free Life Expectancy, in: R. Eisen und F.A. Sloan (Hrsg.): Long-Term Care: Economic Issues and Policy Solutions, Boston et al., S. 11 - 23.

Eichenhofer, E. (1994): Europarechtliche Probleme der sozialen Pflegeversicherung, in: Vierteljahresschrift für Sozialrecht, S. 323 - 339.

Eisen, R. (1980): Das Äquivalenzprinzip in der Versicherung – Unterschiedliche Folgerungen aus verschiedenen Interpretationen, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft 69, S. 529 - 556.

– (1992): Alternative Sicherungsmöglichkeiten bei Pflegebedürftigkeit, in: Sozialer Fortschritt 41 (Heft 10, Oktober), S. 236 - 241.

– (1994): Verteilungswirkungen unterschiedlicher Formen der Pflegevorsorge: Kommentar zu Breyer, in: Finanzarchiv 51, S. 68 - 72.

Eisen, R. / *Mager,* H.-Ch. (1996): Long-Term Care: An Inter- and Intragenerational Decision Model, in: R. Eisen und F. A. Sloan (Hrsg.): Long-Term Care: Economic Issues and Policy Solutions, Boston et al., S. 251 - 284.

Eisen, R. / *Sloan,* F.A. (Hrsg) (1996): Long-Term Care: Economic Issues and Policy Solutions, Boston et al.

Eurostat (1996): Bevölkerungsstatistik, Luxemburg.

Fachinger, U. / *Rothgang,* H. (1995): Die Wirkungen des Pflege-Versicherungsgesetzes, Sozialpolitische Schriften, Heft 68, Berlin.

Hauser, R. (1996): Are Pension Systems Converging in the EU?, in: U. P. Ritter (Hrsg.): Problems of Structural Change in the 21st Century, Frankfurt a. M. / Madrid, S. 320 - 347.

Hirschman, A. O. (1970): Exit, Voice and Loyalty, Cambridge / Mass.

Holzmann, R. (1988): Reforming Public Pensions, OECD Social Policy Studies No. 5, Paris.

Igl, G. (1986): Vorschläge zur Verbesserung des Schutzes pflegebedürftiger Personen – Konzepte, Entwicklung, Diskussion, in: Die Deutsche Rentenversicherung, Heft 1 - 2, S. 41 - 73.

Kokot, S.(1998): Die Sozialpolitik der Europäischen Union und die Systeme der Sozialen Sicherung in ausgewählten Ländern Europas, in: Pflegebedürftigkeit und Pflegesicherung in ausgewählten Ländern Europas, Endbericht des PflEG-Projekts, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main, S. 131 - 160.

Mager, H.-Ch. (1998a): Pflegebedürftigkeit – ein intra- und intergenerationelles Entscheidungsproblem, in: Pflegebedürftigkeit und Pflegesicherung in ausgewählten Ländern Europas, Endbericht des PflEG-Projekts, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main, S. 87 - 130.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

– (1998b): Synopse alternativer Pflegesicherungssysteme ausgewählter Länder Europas, in: Pflegebedürftigkeit und Pflegesicherung in ausgewählten Ländern Europas, Endbereicht des PflEG-Projekts, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main, S. 161 - 204.

Pauly, M. (1990): The Rational Nonpurchase of Long Term Care Insurance, in: Journal of Political Economy 98, S. 153 - 168.

Prinz, A. (1987): Pflegebedürftigkeit als ökonomisches Problem, Spardorf.

– (1995): Die Auswirkungen des Gesetzes über die Pflegeversicherung auf das Angebot an Pflegeleistungen, in: U. Fachinger und H. Rothgang (Hrsg.): Die Wirkungen des Pflege-Versicherungsgesetzes, Sozialpolitische Schriften Heft 68, Berlin, S. 27 - 53.

Schneekloth, U. (1996): Entwicklung von Pflegebedürftigkeit im Alter, in: Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie, 29. Jg., Heft 1, S. 11 - 17.

Schneekloth, U. / *Potthoff,* P. (1993): Hilfe- und Pflegebedürftige in privaten Haushalten, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie und Senioren, Bd. 20.2, Stuttgart et al.

Schulin, B. (1987): Landesreferat Bundesrepublik, in: Deutscher Sozialrechtsverband, MPI für ausländisches und internationales Sozialrecht, Soziale Sicherung bei Pflegebedürftigkeit – Bestandsaufnahme und Reformbestrebungen, Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbands, Bd. XXIX, S. 8 - 44.

Sinn, H.W. (1996): Das Subsidiaritätsprinzip und der Systemwettbewerb, Vortrag auf der Tagung des Finanzwissenschaftlichen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik in Hamburg vom 29. - 31. Mai.

Sloan, F.A. / *Hoerger,* Th. J. / *Picone,* G. (1996): Effects of Strategic Behavior and Public Subsidies on Families' Savings and Long-Term Care, in: R. Eisen und F.A. Sloan (Hrsg.): Long-Term Care: Economic Issues and Policy Solutions, Boston u. a., S. 45 - 78.

Sommer, B. (1992): Entwicklung der Bevölkerung bis 2030, in: Wirtschaft und Statistik, Nr. 4, S. 217 - 222.

– (1994): Entwicklung der Bevölkerung bis 2040. Ergebnisse der achten koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, in: Wirtschaft und Statistik, Nr. 7, S. 497 - 503.

Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 2, verschiedene Jahrgänge.

– (1975): Statistisches Jahrbuch 1975, Wiesbaden 1975

– (1993): Statistisches Jahrbuch 1993, Wiesbaden 1993

– (1996): Statistisches Jahrbuch 1996, Wiesbaden 1996

– (1997): Statistik der Sozialhilfe. Empfänger(innen) von Hilfe in besonderen Lebenslagen, Arbeitsunterlage, Wiesbaden.

Verbon, H. A. A. (1990): Social Insurance and the Free Internal Market, in: European Journal of Political Economy 6, S. 487 - 500.

Wasem, J. (1986): Sozialpolitische und ökonomische Analyse von Organisationsproblemen in der Gesundheitssicherung älterer Menschen, Frankfurt am Main / Bern / New York.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

– (1995): Zwischen Sozialbindung und versicherungstechnischer Äquivalenz – Die private Krankenversicherung und die Pflege-Pflichtversicherung, in: U. Fachinger und H. Rothgang (Hrsg.): Die Wirkungen des Pflege-Versicherungsgesetzes, Sozialpolitische Schriften Heft 68, Berlin, S. 263 - 278.

Zweifel, P. / *Strüwe,* H.(1996): Long-Term Care and Trust Saving in a Two-Generation Model, in: R. Eisen und F. A. Sloan (Hrsg.): Long-Term Care: Economic Issues and Policy Solutions, Boston u. a., S. 225 - 250.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Pflegeversicherung im europäischen Vergleich

Korreferat zu Roland Eisen

Von *Frank Schulz-Nieswandt,* Köln

A. Vorbemerkungen

Es kann hier nur darum gehen, einige ergänzende Bemerkungen zum Hauptreferat von R. Eisen vorzunehmen, die zum Teil kommentierenden Charakter, zum Teil ergänzenden Charakter haben. In Abschnitt B werden einige Grundfragen zum Pflegesektor andiskutiert. Abschnitt C behandelt dann Aspekte des Pflegegeschehens in der Bundesrepublik, bevor Abschnitt D zu europäisch vergleichenden Fragen übergeht.

B. Grundfragen zum Feld der Pflegebeziehungen und Pflegeleistungen

1. Zunächst ist tatsächlich zu bedenken, daß man – wenn man in dieser politikfeldspezifischen Komparatistik europäisch orientiert ist – vergleichbare Problemstellungen in der sogenannten Dritten Welt (*Schulz-Nieswandt,* 1993, 1994, 1996) nicht unberücksichtigt lassen sollte. Eisen verweist nur kurz darauf. Ein universeller Blick rückt manche Problemkonstellationen in ein rechtes Licht. Weltweit beobachtet man Probleme der Versorgungssicherstellung in demographisch alternden Gesellschaften, insbesondere ist man gesellschaftlich konfrontiert mit Fragen der Erosion sozialer Netze in sozio-ökonomischen Modernisierungsprozessen (vor allem im Zusammenhang mit Urbanisierungstrends und Binnenmigrationen, etwa wie im Fall der Türkei: vgl. *Schulz-Nieswandt,* 1998; *Lapham* und *Kinsella,* 1997; am Beispiel von Griechenland: *Schulz-Nieswandt,* 1996a und 1996; zu Spanien vgl. auch *Adolph,* 1997 und 1997a).

2. Nicht zu unterschätzen ist die Bedeutung sehr differenzierter Analysen, die den volkswirtschaftlichen Belastungsdiskurs infolge des Prozesses der demographischen Alterung der Gesellschaften nur unter Hinzuziehung des sozialepidemiologischen Wissens über Prävalenz- und Inzidenzdaten zur Morbidität und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dependenz (Pflege- und Hilfebedürftigkeit etc.) in höheren Altersklassen führen. Hier kann an die bekannte Kompressionsthese angeknüpft werden, auf die Eisen hinweist. Der diesbezügliche Stand des Wissens läßt aber wohl nur den Schluß zu, daß die mit der Kompressionsthese verknüpften Erwartungen empirisch als nicht umfassend gesichert gelten können (vgl. auch *Schulz-Nieswandt,* 1997a, S. 60 f. sowie 1996, S. 97 ff.). Ökonomisch sollte man sich m.E. zunehmend auch den gerontopsychiatrischen Problemen unserer heutigen und zukünftigen Gesellschaft widmen.

3. Die im Zusammenhang mit der versorgungspolitischen Debatte um die Rolle sozialer Netze geführte Diskussion um den Indikator des „Töchter-Pflege-Potentials" – er wird von Eisen angesprochen – sollte unter Berücksichtigung soziologischen und psychologischen Wissens die Rolle der Söhne einkalkulieren und auch neuere demographische Modellberechnungen berücksichtigen, die die Verfügbarkeit männlicher Ehepartner für jene Kohorten thematisieren, die nach Bereinigung der demographischen Verwerfungen infolge des 2. Weltkrieges zu erwarten sind. Der Indikator ist also differenzierter zu diskutieren (vgl. *Schulz-Nieswandt,* 1997a, S. 80 f.).

4. Wechselt man in der Betrachtung von der mit der Demographie angesprochenen Makroebene auf die Mikroebene (wie es Eisen als Ökonom entscheidungstheoretisch tut), so interessieren versorgungspolitisch Befunde über die Entwicklung häuslich-familialer Pflegearrangements. Ökonomische Interpretationen zu intra-familialen Entscheidungen über die Aufnahme inter-generativer Pflegerelationen (auch unter Berücksichtigung von Rollenkonflikten erwerbstätiger Pflegepersonen) liegen zwar vor, aber die Bereitschaft der ökonomischen Entscheidungsanalyse, soziologisches Wissen (Stichwort: Anomie der Generationen) und psychologische Befunde (Stichwort: „filiale Reife" der Kindergeneration) einzubeziehen und sich so einer breiteren sozial-ökonomischen Betrachtung zu öffnen, ist begrenzt. Gleichwohl können nur so gewisse (versorgungspolitisch wichtige) Fragen der Qualität und Qualitätssicherstellung in häuslich-familialen Pflegewelten gesehen und einer Bewältigung zugeführt werden. Dennoch trägt das ökonomische Standardmodell – gegebene Präferenzen (hier für private Pflegebewältigung) und (etwa infrastrukturell definierte) externe Restriktionen – in diesem Themenbereich relativ weit. Aber bestimmte Aspekte – etwa die außerordentlichen Schuldgefühl-Probleme der Kindergeneration im Fall des Heimeintritts der Elterngeneration, wie sie im Kontext der Streßtheorien und der Theorien kritischer Lebensereignisse verstanden werden können – bleiben weitgehend unberücksichtigt, obwohl sich hier eine breite Palette sozialpolitischer, insbesondere gesundheitspolitischer Fragen anschließen.

5. Im Zusammenhang mit den soeben angesprochenen häuslich-familialen Pflegewelten sollte die Perspektive an Bedeutung gewinnen, den (in Deutschland durch die amtliche Statistik mitbedingten) fixierten Blick auf Haushalte zugunsten haushaltsübergreifender Sozialnetze (hinsichtlich monetärer Transferleistungen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wie auch hinsichtlich naturalwirtschaftlicher Dienstleistungen) aufzugeben, zumindest zu erweitern. Die Netzwerkbildung ist im Zusammenhang mit der sozialpolitisch (auch rehabilitationsbezogen) wichtigen Social support-Forschung ein außerordentlich wichtiges Thema. Ohne die Erforschung von Familienbiographien (in enger Korrelation mit Wohn- und Erwerbsbiographien) wird man Phänomene wie netzwerkorientierte Altenwanderung oder den Zusammenhang zwischen Siedlungsstrukturtypen und Netzwerkdichte nicht begreifen können (vgl. insgesamt *Schulz-Nieswandt,* 1997a).

6. Schließlich darf die Rezeption der „Cross-cultural gerontology" (vgl. *Albert* und *Cattell,* 1994) für die ökonomische Forschung des Pflegesektors eingefordert werden (*Schulz-Nieswandt,* 1996). Es liegt beträchtliches empirisches Wissen vor über Familien- und Haushaltskompositionen und Netzwerkentwicklungen sowie über Pflegepräferenzen in normativ anders strukturierten Gesellschaften (etwa Korea, Japan, China, Griechenland, afrikanische und südamerikanische Länder).

C. Aspekte des pflegebezogenen Leistungsgeschehens in der Bundesrepublik Deutschland

7. Ein internationaler Vergleich des Pflegefeldes – auch der gesetzlich-institutionellen Regelungen – muß als Systemanalyse des gesamten medizinischen, pflegerischen und komplementären sozialen Leistungsgeschehens konzipiert sein, da man sonst die Interdependenzen übergeht (vgl. hierzu insbesondere *Schulz-Nieswandt,* 1997b). So ist die Rolle des Krankenhauses einzubeziehen, wie umgekehrt die Funktionalität des Krankenhauses in einer konkreten Gesellschaft nur im Gesamtzusammenhang mit pflegebezogenen und sonstigen sozialen Diensten und Einrichtungen richtig ab- und einzuschätzen ist. Das besonders brisante Problem der Patientenpfade, der Sicherstellung der Versorgungsketten – die ganzen Detailprobleme von Fehleinweisungen, Drehtüreffekten, der Verweildauer und des Übergangsmanagements usw. – bleiben sonst unangemessen analysiert. Allein der institutionelle Wandel des Krankenhaussektors (*Simon,* 1997) in der Bundesrepublik und die Geriatrieentwicklung kann nur im Zusammenhang von medizinischem und pflegerischem Sektor begriffen werden.

8. Eine international vergleichend verfahrende Analyse (*Schulte,* 1996), die sich nur auf die leistungsrechtlich ableitbaren institutionellen Gefüge – Organisation und Finanzierung mit Schwerpunkt auf allokative Auswirkungen – konzentriert, bleibt, so verdienstvoll sie auch ist, halbe Wirklichkeit, da das tatsächliche Leistungsgeschehen nicht verglichen wird. Fragen der Sicherstellungspraxis der Kassen, der dualen Finanzierung oder auch der Qualitätsentwicklung, der Anbieterstrukturentwicklung u.v.a.m. – mit Blick auf Deutschland formuliert – bedürfen empirischen Wissens, das zwar auf der Institutionenbildung durch die Gesetzgebung aufbaut, aber eine Wirklichkeitsebene eigener Art darstellt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

D. Aspekte der Altenpflege in der EU

9. Schließt man an die Überlegungen zum Einbezug der Versorgungswirklichkeit an, so stellt sich die Frage, ob die europäischen Länder nicht – etwa durch Rückgriff auf die Befunde zum sozio-ökonomischen Modernisierungsgeschehen in Europa (vgl. *Schulz-Nieswandt,* 1997; 1996, S. 449 ff.; 1998) – hinsichtlich der Versorgungssituation im Politikfeld der Altenpflege geclustert werden sollten und könnten. Vorliegende Befunde zeigen die Möglichkeiten auf, signifikante Typen zu bilden, die auf Kovarianzen verschiedener Indikatoren (Entwicklung der weiblichen Arbeitszeitpartizipation und der Arbeitszeitregime, Höhe der gesamten Sozialleistungsquote, familienpolitische Leitbilder, Wandel der Haushalts- und Familienformen, Siedlungsstrukturgefüge und Binnenwanderungsmuster, Wohnraumentwicklungsprobleme, Heimplatzquoten, Dichte ambulanter Versorgung, Personalschlüssel im Pflegebereich, Regulationstiefe des Feldes, Rolle des Hospitalsektors, kulturelle Faktoren (z. B. Patriarchalismus), Rolle der Kirche und der konfessionellen Struktur, Entwicklung eines „dritten Sektors" etc.) hinweisen (vgl. insgesamt *Walker* und *Warren,* 1996; *Anttonen* und *Sipliä* 1996; *Bland,* 1996; *Hugman,* 1994).

10. Die vergleichende Analyse des Leistungsrechts und des daraus resultierenden allokativ wichtigen Institutionengefüge muß sich also mit einer Reihe derartiger geschichtlich gewachsener sozio-demographischer, sozio-kultureller, sozialgeographischer und institutioneller Faktoren verknüpfen, will man Aussagen treffen über die Verteilung von Lebenslagen alter Menschen und ihrer Haushalte und Netze, was ich für das zentrale Erkenntnisinteresse der Sozialpolitikanalyse halte.

Literatur

Adolph, H. (1997): Ambulante Pflege im Baskenland. Über gesundheits- und sozialpolitische Maßnahmen und ihre Auswirkungen für alte Menschen, in: Curare Sonderband 10, S. 189 - 207.

– (1997a): Entwicklung zum modernen Sozialstaat in Spanien, Münster / Hamburg.

Albert, S. M. / *Cattell,* M. G. (1994): Old Age in Global Perspektive. Cross-Cultural and Cross-National Views, New York u. a..

Anttonen, A. / *Sipliä,* J. (1996): European Social Care Services: Is it possible to identify models?, in: Journal of European Social Policy 6 (2), S. 87 - 100.

Bland, R. (Hrsg.) (1996): Developing Services for Older People and Their Families, London / Bristol.

Hugman, R. (1994): Ageing and the Care of Older People in Europe, London.

Lapham, S. J. / *Kinsella,* K. (1997): Aging trends – Turkey, in: Journal of Cross-Cultural Gerontology 12, S. 273 - 283.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schulte, B. (1996): Altenhilfe in Europa, Schriftenreihe des BMFSFJ, Bd. 132.1., Stuttgart u. a.

Schulz-Nieswandt, F. (1993): Soziale Wohlfahrtsentwicklung für Frauen und Kinder in der Dritten Welt – Stand der Diskussion, in: Sozialer Fortschritt 42 (12), S. 285 - 293.

– (1994): Das Problem der sozialen Wohlfahrt des alten Menschen in der „Dritten Welt", in: Sozialer Fortschritt 43 (9), S. 210 - 215.

– (1996): Zur Theorie der personalen Existenz des alten Menschen, Berlin: DZA.

– (1996a): Lebenslagen und Versorgungsstrukturen hilfe- und pflegebedürftiger alter Menschen in Griechenland, in: Südosteuropa 45 (9 + 10), S. 653 - 664.

– (1997): Zukünftiger Bedarf altenbezogener sozialer Dienste in der Europäischen Union, in: K. Eckart und S. Grundmann (Hrsg.): Demographischer Wandel in der europäischen Dimension und Perspektive, Berlin, S. 139 - 185

– (1997a): Sterben im Krankenhaus, Determinanten der Hospitalisierung und Institutionalisierung in Alteneinrichtungen, Diskussionspapiere aus dem DZA Nr. 10. Weiden / Regensburg.

– (1997b): Versorgungsketten und Krankenhausinanspruchnahme älterer Menschen, Regensburg.

– (1998): Altern in der Türkei. Diskussionspapiere aus dem DZA Nr. 11, Weiden / Regensburg.

Simon, M. (1997): Das Krankenhaus im Umbruch, WZB. Arbeitsgruppe Public Health. Papers, Berlin, S. 97 - 204.

Walker, A. / *Warren,* L. (1996): Changing Services for Older People, Buckingham / Philadelphia.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Einfluß alternativer Konzeptionen von Alterssicherungssystemen auf Sicherungsniveau, Altersarmut und Einkommensverteilung: Ein Vergleich zwischen Deutschland und den USA

Von *Johannes Schwarze,* Bamberg und Berlin[1]

A. Problemstellung

Die Debatte über die staatliche Alterssicherung in Deutschland ist durch zwei Aspekte geprägt: Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit macht eine an Beiträgen aus den Erwerbseinkommen gekoppelte Umlagefinanzierung zunehmend schwierig und die – auch im internationalen Vergleich – stark alternde deutsche Bevölkerung schafft zusätzliche strukturelle Finanzierungsprobleme. Die Vorschläge zur Lösung der Probleme sind außerordentlich vielfältig und reichen von der Beibehaltung des beitragsfinanzierten Umlageverfahrens mit allenfalls kleineren Korrekturen bis hin zu einem Umstieg auf ein kapitalgedecktes System ohne Zwangscharakter, marktlich organisiert durch private Träger, verbunden mit einer aus Steuermitteln finanzierten geringen Grundrente[2]. Eine Überlegung ist dabei für alle Reformvorschläge von Bedeutung: Liegt das zur Legitimierung staatlicher Eingriffe in die Alterssicherung herangezogene Marktversagen (insbesondere Informationsmängel, mangelnde Zukunftspräferenz, Inflationsrisiken) tatsächlich in einem Umfang vor, der ein „Zwangssparen" in Höhe von über 20 % der Erwerbseinkommen begründen könnte? Oder sind die Individuen nicht doch in der Lage intertemporale Nutzenkalküle anzustellen und durch den Verzicht auf heutigen Konsum ihren Konsum im Alter zu finanzieren? In diesem Falle wäre ein Verfahren, das weitgehend auf individuellen Entscheidungen beruht, effizienter und dem heutigen System der Alterssicherung vorzuziehen.

---

[1] Für eine kritische Diskussion und wertvolle Hinweise danke ich Gert Wagner, Peter Krause und den Teilnehmern der Jahrestagung 1997 des Ausschusses für Sozialpolitik des Vereins für Socialpolitik.

[2] Die Debatte um die Kapitaldeckung soll hier nicht aufgegriffen werden, sie ist weiterhin offen, und viele Fragen sind ungeklärt (vgl. grundsätzlich und zu unterschiedlichen Positionen *Felderer* [1993], *Homburg* [1988], *Krupp* [1997], *Ribhegge* [1990], *Rürup* [1995], *Frankfurter Institut* [1997], *Blüm* et al. [1995]).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ein Kompromiß ist die deutliche Absenkung des Leistungs- und damit auch des Beitragsniveaus mit der Intention, der privaten Vorsorge mehr Raum zu lassen. Extreme Varianten solcher Modelle sehen lediglich eine Grundversorgung vor, die an frühere Beitragszahlungen anknüpft (vgl. z. B. *Buttler und Jäger* [1988], ähnliche Überlegungen stellt auch die *OECD* [1996] an)[3] .

Jedoch wird schon der im Rentenreformgesetz 1999 vorgesehenen „moderaten" Absenkung des Nettorentenniveaus auf 64 % von Kritikern entgegengehalten, daß der „Standardrentner" eine Utopie sei und die meisten Renten im Durchschnitt schon heute ein wesentlich geringeres Niveau aufweisen würden. Ein wesentliches Ziel staatlicher Alterssicherung, die Vermeidung von Altersarmut, könne dann nicht mehr erreicht werden. Diesem Argument könnte mit einer stärker degressiv gestalteten Leistungsseite des Systems begegnet werden, die ein zentrales Charakteristikum der US-amerikanischen Alterssicherung ist: Ein im wesentlichen beitragsfinanziertes Umlagesystem auf im Durchschnitt geringem Leistungs- und damit auch Beitragsniveau, dessen Leistungsseite jedoch degressiv ausgestaltet ist, also ein c.p. hohes interpersonelles Umverteilungsvolumen in Kauf nimmt.

Staatliche Alterssicherung hat neben der Vermeidung von Altersarmut besonders die Sicherung des individuellen Lebensstandards zum Ziel, also die Verstetigung des Lebenseinkommensverlaufes (vgl. z. B. *Schmähl* [1981] oder *Holzmann* [1990]). Wie der konzeptionelle Vergleich zeigen wird, mißt das US-amerikanische System diesem Ziel – auf den ersten Blick – eine nur untergeordnete Bedeutung bei. Implizit setzt es jedoch Anreize, durch private Formen der Alterssicherung, den während der aktiven Zeit erreichten Lebensstandard auch im Alter fortzusetzen. Dabei wird der ökonomischen Leistungsfähigkeit in Abhängigkeit vom Aktiveneinkommen dadurch Rechnung getragen, daß die Lebensstandardsicherung mit abnehmenden Einkommen in einem immer stärkeren Maße durch das staatliche Sicherungssystem gewährleistet wird.

Die Konstruktion des US-amerikanischen Alterssicherungssystems weist also einige der Elemente auf, die auch in der aktuellen deutschen Diskussion eine Rolle spielen. Ein Vergleich beider Systeme im Hinblick auf die wesentlichen Ziele staatlicher Alterssicherung – Lebensstandardsicherung und Vermeidung von Altersarmut – liegt deshalb auf der Hand. Darüber hinaus ist es von Interesse, inwieweit ein Alterssicherungssystem, das weitgehend auf die private Vorsorge und damit auch auf die individuelle Leistungsfähigkeit vertraut, zu einer anderen Verteilung der Alterseinkommen führt als ein staatliches System mit hohem Leistungsniveau.

Zur Beantwortung dieser Fragen ist ein rein konzeptioneller Vergleich freilich nicht ausreichend. Konzepte von Alterssicherungssystemen lassen sich im Hin-

---

[3] An dieser Stelle sei aber auf die Überlegungen von *Krupp* (1997) hingewiesen, nach denen ein Umlageverfahren nicht zu „klein" werden dürfe, wenn es nicht zu ernsthaften Legitimationsproblemen kommen soll. Andererseits dürfe der kapitalgedeckte Teil des Alterssicherungssystems nicht zu „groß" werden, wenn makroökonomische Probleme vermieden werden sollen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

blick auf ihre Zielerreichung letztlich nur empirisch prüfen, da sie beispielweise deutlich von der Verteilung der Markteinkommen sowie der Ausgestaltung der Lebenseinkommensverläufe abhängen. Nur in empirischen Analysen läßt sich zudem feststellen, inwieweit systematisch gesetzte Anreize tatsächlich Eigenvorsorge im ausreichenden Umfang induzieren und welche Verteilungswirkungen davon ausgehen. Datenbasis der empirischen Analyse ist der PSID-GSOEP Equivalent Data File, in dem Daten des Sozio-oekonomischen Panels (GSOEP) und der amerikanischen Panel Study of Income Dynamics (PSID) in vergleichbarer Weise zusammengeführt sind.

B. Alterssicherung in den USA und in Deutschland: Ein konzeptioneller Vergleich

Die Konzeption staatlicher Alterssicherungssysteme ist immer eng verknüpft mit gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen (vgl. z. B. *Holzmann,* 1990)[4]. Eine Priorität des Zieles individueller Lebensstandardsicherung wird in aller Regel mit einem Altersversicherungssystem assoziiert, während das Ziel der Vermeidung von Altersarmut eher mit universellen Basiseinkommensmodellen verbunden wird. Sowohl in Deutschland als auch in den USA spielen beide Ziele eine Rolle, wobei – wie eine konkrete Diskussion beider Systeme zeigen wird – dem Ziel der durch staatlichen Eingriff herbeigeführten Einkommenssicherung in Deutschland offenbar stärkere Bedeutung beigemessen wird als in den USA, wo eine degressiv gestaltete Leistungsseite besonders auf die Vermeidung von Altersarmut abzielt und die intertemporale Einkommenssicherung überwiegend der Eigenvorsorge überlassen wird.

Eine empirische Analyse der Wirkungen staatlicher Alterssicherungssysteme kann damit nicht ohne eine umfassende Berücksichtigung aller Formen von Alterseinkommen auskommen, da staatliche Eingriffe in die Alterssicherung mit den Zielen Grundsicherung / Armutsvermeidung und Lebensstandardsicherung / Verteilungswirkungen in engem Zusammenhang mit den anderen Komponenten der Alterseinkommen stehen. So kann der Anteil der Alterseinkommen aus Sozialhilfe Hinweise auf die Effektivität des Systems im Hinblick auf das Ziel der Armutsvermeidung geben, während Höhe und Struktur der Kapitaleinkommen Indizien für die Anreizfunktionen des Systems für Eigenvorsorge sind. In die empirische Analyse wird deshalb das gesamte Spektrum der Alterseinkünfte einbezogen. Im wesentlichen sind das:

- Transfereinkommen aus dem staatlichen Alterssicherungssystem (Renten, social security pensions);

[4] Wie diese Ziele zustandekommen und ob es Endogenitäten zwischen dem gewählten Verfahren und den Zielen gibt, soll hier nicht problematisiert werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- Pensionen aus betrieblicher Alterssicherung sowie Versorgungsansprüche aus Tätigkeiten im öffentlichen Dienst;
- Einkommen aus privater Vorsorgeaktivität (Renten aus Lebensversicherungen, Kapitaleinkommen);
- Einkommen aus Erwerbstätigkeit;
- Transfers aus Basiseinkommenssystemen oder aus einer einkommensabhängigen Grundsicherung (Sozialhilfe, Supplemental Social Security Income SSI, Food Stamps).

Im Vordergrund steht der konzeptionelle Vergleich der staatlichen Alterssicherungsysteme in den USA und in Deutschland (Abschnitt I). In Abschnitt II werden kurz die wesentlichen Grundlagen anderer Alterseinkünfte diskutiert.

I. Grundlegende Konzeption der staatlichen Sicherungssysteme

Entsprechend der Klassifikation von *Holzmann* (1990) ist der staatliche Eingriff in die Alterssicherung in den USA wie in Deutschland als ein reines Versicherungssystem organisiert, das im wesentlichen durch Beiträge auf Umlagebasis finanziert wird. In den Details der Ausgestaltung von Leistungs- und Beitragsseite unterscheiden sich beide Systeme – wie sich zeigen wird – jedoch zum Teil recht erheblich. Wenn im folgenden von Systemen staatlicher Alterssicherung die Rede ist, dann ist damit in Deutschland die *Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)* gemeint, also die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten sowie die Knappschaftliche Rentenversicherung[5]. Für die USA beziehen sich die Ausführungen auf die *Old Age, Survivors, and Disability Insurance (OASDI).* Die wesentlichen Charakteristika beider staatlicher Alterssicherungssysteme sind in den Übersichten 1 bis 3 gegenübergestellt. Die wichtigsten Unterschiede werden im folgenden diskutiert[6].

1. Versicherte und Risiken

Der Kreis der in die Versicherung einbezogenen Personen ist in den USA größer als in Deutschland, da in den USA zum einen alle Erwerbstätigen, also auch die Selbständigen, grundsätzlich versicherungspflichtig sind, zum anderen auch die Einschränkung der Versicherungspflicht im Hinblick auf geringfügige Beschäftigung in den USA restriktiver ist. Ausgenommen von der Versicherungspflicht sind bestimmte Beschäftigte des öffentlichen Dienstes, sofern der Beschäftigungs-

[5] Die Knappschaftliche Rentenversicherung wird wegen ihres geringen Umfangs im folgenden vernachlässigt.

[6] Soweit nicht explizit erwähnt, beruhen alle Angaben auf folgenden Quellen: *Casmir* (1990), *Holzmann* (1990), *Mercer* (1997) und *Twentieth Century Fund* (1996).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

beginn vor 1984 war, und die Beschäftigten bei Eisenbahnen. Für beide Gruppen existieren eigene Versorgungswerke. Die OASDI umfaßt damit ca. 95 % aller Erwerbstätigen.

Sowohl die Versicherungspflicht aller Erwerbstätigen als auch die Einbeziehung von geringfügig Beschäftigten werden in Deutschland seit längerem diskutiert (vgl. z. B. *Schupp, Schwarze* und *Wagner,* 1995) und auch der Einbezug von Beamten in die GRV ist kein Tabuthema mehr. Ein empirischer Vergleich der Alterssicherungssysteme dürfte also auch unter diesen Aspekten von Interesse sein.

Keinen grundsätzlichen Unterschied gibt es bei den abgesicherten Risiken – Alter, Invalidität und die Versorgung von Hinterbliebenen. Allerdings unterscheidet das US-System nicht zwischen der Berufs- und der Erwerbsunfähigkeit. Hinzu kommt, daß in den USA – anders als in Deutschland – auch die Familienangehörigen im Erlebensfall grundsätzlich anspruchsberechtigt sind.

Die Regelaltersgrenze ist in beiden Ländern die Vollendung des 65. Lebensjahres. Wie in Deutschland vorerst nur für die vorgezogene Altersrente, ist in den USA eine jahrgangsgestaffelte Anhebung der Regelaltersgrenze vorgesehen: Ab dem Jahr 2027 kann die Regelaltersrente dann erst mit 67 Jahren bezogen werden. Besondere Rentenarten für Frauen sowie arbeitsmarktpolitisch motivierte Renten, wie in Deutschland, kennt das US-System nicht.

2. Leistungen

Als Bemessungsgrundlage für die Berechnung der Erstleistung dient in beiden Ländern das lebenslange Erwerbseinkommen[7]. In den USA wird das sogenannte AIME (Average Indexed Monthly Earnings) berechnet, wobei jedoch bei mehr als 35 Erwerbsjahren die Jahre mit den geringsten Verdiensten nicht berücksichtigt werden müssen. Die Aufwertung vergangener Einkommen orientiert sich an der jährlichen Steigerungsrate des durchschnittlichen Lohneinkommens. In Deutschland werden Entgeltpunkte für jedes Versicherungsjahr berechnet, die eine implizite Aufwertung vergangener Einkommen beinhalten.

Die Bemessungsgrundlage – AIME bzw. Entgeltpunkte – bildet in beiden Ländern das Herzstück der Rentenformel. Übersicht 2 zeigt, daß die US-amerikanische Rentenformel degressiv gestaltet ist. Zusammen mit der umfassenden Versicherungspflicht müßte deshalb zielgemäß das Armutsrisiko im Alter in den USA gering sein, zumindest für Altersruhegeldempfänger, welche die sogenannte Vollleistung – also mit 35 Versicherungsjahren – erhalten. Das Bruttorentenniveau – Rente im Verhältnis zum letzten Bruttoerwerbseinkommen – streut in den USA von fast 90 % für sehr geringe Einkommen über 41 % für Bezieher von Durch-

[7] Als Erstleistung wird hier die zuerst berechnete Altersrente nach Eintritt des Versicherungsfalles bezeichnet. Davon zu unterscheiden ist die jährliche Anpassung der Bestandsrenten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 1: **Elemente der staatlichen Alterssicherungssysteme in den USA und in Deutschland im Überblick: Versicherter Personenkreis und Risiken**

Element	USA	Deutschland
Versicherte Personen - originär - abgeleitet	 Alle Erwerbstätigen (außer Teile des öffentlichen Dienstes) Ehepartner, Kinder, Hinterbliebene	 Abhängig Beschäftigte (Arbeiter, Angestellte), bestimmte Gruppen von Selbständigen Hinterbliebene
Nicht versicherungs-pflichtig	Nur Beschäftigte in Privathaushalten mit Einkommen bis zu $1000 im Jahr	Geringfügig Beschäftigte nach SGB, Beamte, Selbständige
Versicherte Risiken	Alter, Erwerbsunfähigkeit, Angehörige, Hinterbliebene	Alter, Erwerbs- und Berufsunfähigkeit, Hinterbliebene
Regelaltersgrenze	65 Jahre für vor 1938 Geborene, jahrgangsgestaffelte Anhebung bis auf 67 Jahre für Jahrgänge ab 1960	65 Jahre
Rentenarten/ Anpruchs-voraussetzungen/ Vollanspruch	Regelaltersrente und vorgezogene Altersrente ab 62: 40 credits (etwa 10 Beitragsjahre) Disability: (Lebensjahr-21) credit points	Regelaltersrente ab 65: 5 Beitragsjahre Altersrente ab 63: 35 rentenrechtliche Jahre Altersrente für Frauen, wg. Arbeitslosigkeit, wg. Schwerbehinderung ab 60: 15 Beitragsjahre

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schnittseinkommen bis zu nur noch etwa 25 % für Bezieher von Einkommen in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze (vgl. *Mercer,* 1997). Diese Streuung macht deutlich, daß das US-System vor allem im Hinblick auf die Sicherung der mittleren bis unteren Einkommen abgestellt ist. Eine für alle Einkommen durchgehende Lebensstandardsicherung auf einem hohen Niveau wird durch das System hingegen nicht gewährleistet. Allerdings setzt das System damit systematisch Anreize zur Eigenvorsorge, die mit steigender Leistungsfähigkeit deutlicher hervortreten.

Die Verteilungswirkungen der degressiven Leistungsseite im US-System scheinen auf den ersten Blick recht eindeutig zu sein. Ein Rentner (Rentenantritt 1996) mit lebenslangem Durchschnittseinkommen erhält in 6,2 Jahren Rentenbezug seine (aufgezinsten) Beitragszahlungen zurück. Ein Rentner, der sein Leben lang nur den Minimum-Wage bezogen hat, braucht nur 4,4 Jahre, ein Rentner mit Lebenseinkommen an der jeweiligen Bemessungsgrenze dagegen 8,2 Jahre (vgl. *Twentieth Century Fund,* 1996, 15). *Panis* und *Lillard* (1995) finden jedoch Evidenz dafür, daß die Umverteilung von Hoch- zu Niedrigeinkommensbeziehern im US-amerikanischen System deutlich geringer ausfällt, wenn die Zusammenhänge zwischen Lebenserwartung und sozio-demographischen Merkmalen berücksichtigt werden (ähnliches kann *Wagner* [1984] für Deutschland zeigen). Grund dafür ist die positive Korrelation zwischen Lebenserwartung und Einkommenshöhe, bzw. der sie bestimmenden sozio-demographischen Merkmale (vgl. auch *Wagner,* 1997). In den USA ist dieser Zusammenhang besonders deutlich: Menschen mit hohem Ausbildungsniveau – also auch einem hohen Einkommenspotential – haben eine deutlich höhere Lebenserwartung (*Panis* und *Lillard,* 1995).

Die deutsche Rentenformel hat auf den ersten Blick einen deutlich beitragsäquivalenten Charakter. Das Bruttorentenniveau streut nur unwesentlich und liegt für Versicherte mit 45 Versicherungsjahren (Standardrentner) bei knapp 50 % (vgl. *VDR,* 1977). Ein Vergleich mit dem Bruttorentenniveau des amerikanischen Durchschnittsverdieners (41 %, s.o.), macht den Niveauunterschied beider Systeme deutlich.

Interpersonelle Umverteilung wird im deutschen Alterssicherungssystem insbesondere über die Versicherungsjahre induziert, die neben Beitragsjahren auch beitragsfreie Zeiten für Arbeitslosigkeit, Ausbildung und Erziehungszeiten beinhalten können (vgl. z. B. *Helberger* und *Wagner,* 1981). Beitragsfreie Zeiten spielen dagegen im US-System – bis auf die Anrechnung von Wehrdienstzeiten – überhaupt keine Rolle. Deshalb wirken sich Zeiten, in denen keine eigenen Beiträge entrichtet werden können, im US-System wesentlich deutlicher aus als in Deutschland. Die Bemessungsgrundlage (AIME) muß in aller Regel auf der Basis von 35 Jahren berechnet werden, so daß beitragslose Zeiten faktisch mit einem Einkommen von Null eingehen und so die Bemessungsgrundlage empfindlich reduzieren. Personen mit einer nur kurzen oder durch häufige Unterbrechung gekennzeichneten Erwerbsbiographie – z. B. aufgrund von Ausbildung, Kindererziehung oder Arbeitslosigkeit – sind also im deutschen System relativ besser gestellt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 2: **Elemente der staatlichen Alterssicherungssysteme in den USA und in Deutschland im Überblick: Leistungen**

Element	USA	Deutschland
Bemessungsgrundlage	AIME (Average indexed monthly earnings) der besten 35 Erwerbsjahre; nur Einkommen bis zur Höhe der jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze	Entgeltpunkte für jedes Versicherungsjahr: Persönliches Einkommen /Durchschnittseinkommen aller Versicherten; Einkommen jeweils bis zur Höhe der Beitragsbemessungsgrenze
Aufwertung vergangener Einkommen	Steigerungsrate des durchschnittlichen Lohneinkommens	Implizit
Geldbasis für Erstleistung	AIME	Aktueller Rentenwert (AR) (Altersrente bei Zugangsfaktor 1 und Ø-Einkommen)
Erstleistung pro Monat	PIA (Primary insurance amount)-Formel 1997: 90% des AIME bis $455 + 32% der nächsten $2286 des AIME + 15% des AIME über $ 2741	Monatsrente=Entgeltpunkte x Zugangsfaktor x Rentenartfaktor x AR
Steigerungssatz	Implizit	Implizit durch Summe der Entgeltpunkte
Beitragsfreie Zeiten	Nur Ersatzzeiten für Wehrdienst zwischen 1940 und 1956	Anrechnungszeiten, Zurechnungszeiten, Ersatzzeiten, Berücksichtigungszeiten
Invalidität	Credits für Anspruch: Alter bei Disability - 21; zusätzliche alterspezifische Regelungen; AIME vermindert sich entsprechend der weniger geleisteten Beitragsjahre	BU- und EU-Renten; allgemeine Wartezeit muß erfüllt sein; "Korrektur" der Entgeltpunkte durch Zurechnungszeiten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ehepartner/Kinder - Erlebensfall - Todesfall	 + 50% für Ehepartner (eigene Ansprüche werden angerechnet) und für jedes anspruchsberechtigte Kind; Obergrenze, die abhängig ist von der Höhe des PIA. Ehepartner: 100% ab 65 Jahren; 71,5 ab 60 Jahren Kinder: 75%	 keine Leistung Ehepartner: Abhängig vom Alter und der Möglichkeit eigener Erwerbstätigkeit: 25% - 60% der Rente; Kinder: 10 - 20%
Vorgezogene Altersrente	Möglich ab 62, versicherungsmathematischer Abschlag von etwa 7% für jedes Jahr	versicherungsmathematischer Abschlag von 3,6% für jedes Jahr
Verzögerte Altersrente	versicherungsmathematischer Zuschlag von 5% für jedes Jahr	versicherungsmathematischer Zuschlag von 6% für jedes Jahr
Mindestrente	Explizit	Rente nach Mindesteinkommen (Entgeltpunkte mindestens 0.75)
Hinzuverdienst bei Regelaltersrente	Erwerbseinkommen werden ab einer bestimmten Grenze angerechnet	Unbegrenzt
Anpassung der Renten: - "Strukturerhaltung" - Periodische Anpassung	 Jährliche Anpassung der $-Beträge in der PIA-Formel nach wage index Regelgebunden, Erstrente wird jedes Jahr dem Consumer Price Index angepaßt	 implizit Regelgebunden, modifizierte Anpassung an die Nettolohnentwicklung
Renten und Einkommensteuer	Bis zu 85% der Renteneinkommen sind steuerpflichtig	Nur der Ertragsanteil ist steuerpflichtig (ungefähr 28%)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ähnliches gilt für den Invaliditätsfall. Während sich in den USA die Bemessungsgrundlage – abgesehen von kleineren Korrekturen – entsprechend der weniger geleisteten Beitragsjahre vermindert, gibt es im deutschen System die sogenannten Zurechnungszeiten, die den Erwerbsunfähigen c.p. das Rentenniveau von 55-jährigen garantieren.

Insgesamt wirken sich also geringere Versicherungszeiten (Beitragszeiten) in Deutschland weniger nachteilig auf die Rentenhöhe aus. Eine geringe persönliche Bemessungsgrundlage muß aber in beiden Systemen nicht automatisch zu Armutsproblemen führen. In den USA gibt es eine explizite Mindestrente, während in Deutschland Renten nach Mindesteinkommen gezahlt werden (unter bestimmten Bedingungen werden für Versichertenjahre vor 1992 die Entgeltpunkte auf ein Minimum von 0.75 aufgewertet). Die Anspruchsvoraussetzungen für die Mindestrente sind in den USA allerdings sehr restriktiv und ihr Niveau beträgt nicht einmal die Hälfte des vom Sozialhilfesystem der USA unterstellten Existenzminimums (vgl. *Casmir,* 1990, S. 401).

Deutlich unterscheiden sich das deutsche und das amerikanische System im Hinblick auf die Berücksichtigung von Ehepartnern und Kindern als Anspruchsberechtigte[8]. Während Angehörige im Erlebensfall des Versicherten in Deutschland überhaupt keine Ansprüche erwerben, erhält in den USA der Ehepartner – unter Anrechnung eigener Renteneinkommen – 50 % der Rente des Versicherten. Jedes anpruchsberechtigte Kind (Altersgrenze) erhält noch einmal denselben Betrag. Die Höhe der Gesamtrente ist allerdings durch eine Obergrenze in Abhängigkeit von der Primärrente gedeckelt. Im Todesfall des Versicherten erhält der Ehepartner, sofern er 60 Jahre alt ist, 71,5 % der Rente, ab 65 Jahren 100 %. Anspruchsberechtigte Kinder erhalten 75 %. Insbesondere für ältere Ehepartner ist die Hinterbliebenenversorgung damit relativ auf einem deutlich höherem Niveau angesiedelt als in Deutschland, wo die maximale „große Witwenrente" 60 % beträgt. Das US-System ist damit durch ein größeres Umverteilungsvolumen von Ein-Personen- zu Mehr-Personen-Haushalten geprägt.

Beide Rentensysteme räumen die Möglichkeit des vorzeitigen, aber auch des verzögerten Rentenantritts ein. In den USA – wo die Probleme des durch staatliche Alterssicherungssysteme induzierten Early Retirements schon wesentlich länger diskutiert werden als in Deutschland – ist seit 1983 für jedes Jahr des vorzeitigen Rentenantritts ein quasi-versicherungsmathematischer Abschlag in Höhe von ca. 7 % in Kauf zu nehmen[9]. Der vorzeitige Rentenantritt ist ab dem 62. Lebensjahr möglich. Ein hinausgeschobener Rentenantritt wird dagegen mit jährlich 5 % „belohnt". Verglichen mit den USA ist die Anreizstruktur in Deutschland invers:

---

[8] Ob es sinnvoll ist, den Familienlastenausgleich in Alterssicherungssysteme zu integrieren, soll hier nicht diskutiert werden.

[9] Ein Abschlag in dieser Höhe ist bei einem angenommenen Zinssatz von 4 % nahezu aktuarisch-fair (vgl. *Hurd,* 1990, S. 591).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die vorgezogene Altersrente wird mit 3,6 % jährlich, die verzögerte mit 6 % in Rechnung gestellt.

Die Anpassung der Bestandsrenten an die Wohlfahrtsentwicklung der aktiven Bevölkerung und an die allgemeine Preisentwicklung wird oft als ein entscheidender Grund für den staatlichen Eingriff in die Alterssicherung genannt (auf die anderslautenden Argumente der Verfechter privat organisierter Kapitaldeckungsverfahren soll hier nicht eingegangen werden). Als „Idealfall" gilt die Anpassung an die Bruttolohnentwicklung, da die Rentner in diesem Fall an der realen Entwicklung der Beschäftigteneinkommen teilnehmen und gleichzeitig die Preisentwicklung berücksichtigt wird. In Deutschland wurden diese Gedanken mit der Rentenreform von 1957 umgesetzt, 1992 wurde das Verfahren allerdings durch eine regelgebundene „modifizierte Nettolohnanpassung" ersetzt. Regelgebunden ist auch das amerikanische Anpassungsverfahren, wobei sich die Anpassung jedoch grundsätzlich am durchschnittlichen Preisanstieg (CPI) orientiert und mit einer Verzögerung von sechs Monaten umgesetzt wird. Reales Lohnwachstum wird also nicht an die Rentner weitergegeben.

3. Finanzierung

In beiden Ländern werden die Alterssicherungssysteme durch Beiträge vom Erwerbseinkommen finanziert. Das Alterssicherungssystem der USA trägt sich allein durch die Beitragseinnahmen. Einen (direkten) Zuschuß aus allgemeinen Steuermitteln, wie in Deutschland, wo er ca. 21,5 % der Ausgaben ausmacht, gibt es nicht. Der Beitragssatz betrug 1997 in den USA 12,4 %, in Deutschland 20,3 %. Wie in Deutschland, teilen sich auch in den USA Arbeitnehmer und Arbeitgeber den Gesamtbeitragssatz (die pay-roll-tax) je zur Hälfte; Selbständige tragen den vollen Beitragssatz. Beiträge sind zu entrichten bis zur Beitragsbemessungsgrenze, die 1997 $ 65 400 betrug und damit etwa 225 % des durchschnittlichen Erwerbseinkommen der Bevölkerung entsprach. In Deutschland betrug der vergleichbare Wert DM 98 400, das sind etwa 183 % des durchschnittlichen Bruttojahresarbeitsentgeltes. Auch wenn die Beitragsbemessungsgrenze ebenfalls als Obergrenze für die Berechnung des AIME gilt, dürften die Verteilungswirkungen – bedingt durch die degressive Leistungsgestaltung – in den USA dennoch erheblich sein.

Der im Vergleich zu Deutschland geringere Beitragssatz in den USA ist durch das geringere Rentenniveau des Durchschnittsverdieners, aber auch durch die degressive Leistungsgestaltung erklärbar. 1995 betrug der Anteil der aus der staatlichen Alterssicherung gezahlten Leistungen in den USA knapp 5 % des Bruttoinlandsproduktes, der Anteil der Beiträge bewegte sich im selben Rahmen. In Deutschland machten die Leistungen dagegen etwa 12 %, die Beiträge aber nur etwa 7 % des BIP's aus (vgl. *OECD,* 1996, S. 33). Gleichzeitig dürfte das deutlich geringere Leistungsvolumen in den USA die durch die Rentenformel implizierte höhere Umverteilung etwas relativieren: „... a program with a highly redistributive formula has little redistributive effect if expenditure is small" (*Barr,* 1992, S. 778).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 3: **Elemente der Alterssicherungssysteme in den USA und in Deutschland im Überblick: Finanzierung**

Element	USA	Deutschland
Finanzierungsart	Beiträge vom Erwerbseinkommen (pay-roll-tax), je zur Hälfte vom Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Selbständige zahlen den vollen Beitrag	Beiträge vom Erwerbseinkommen, je zur Hälfte vom Arbeitgeber und Arbeitnehmer
Beiträge und Einkommensteuer	Beiträge grundsätzlich nicht absetzbar	Beiträge begrenzt als Vorsorgeaufwendungen absetzbar
Weitere Finanzierungsmittel	Nein, außer Steuereinnahmen aus der Rentenbesteuerung, die in den Trust Fund fließen	Ja, Zuschuß aus allgemeinen Steuermitteln
Beitragshöhe	12,4% (1997)	20,3% (1997)
Beitragsbemessungs-grenze	Ja ($65400 in 1997)	Ja (DM 98400 in 1997)
Beitragsbemessungs-grenze in % des Durchschnitts-einkommens	≈ 225% (grobe Schätzung für 1994)	≈ 185% (grobe Schätzung für 1994)
Finanzierungssystem	Umlageverfahren, teilweise Kapitaldeckung (Einnahmeüberschüsse werden in Staatsanleihen gehalten)	Reines Umlageverfahren

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Natürlich bleibt auch die demographische Situation nicht ohne Einfluß auf die Finanzierung: Die Bevölkerung in den USA altert deutlich langsamer als die deutsche Bevölkerung. Nach vergleichbaren Szenarien der *OECD* (1996) betrug der Anteil der über 64-jährigen an der Erwerbsbevölkerung 1990 in den USA 19,1 %, in Deutschland aber 21,7 %. Dieser Unterschied wird nach den Prognosen der *OECD* im Jahre 2030 noch deutlicher sein: In den USA soll der Altenanteil dann bei 36,8 % in Deutschland sogar bei 49,2 % liegen.

Die demographische Entwicklung hat in beiden Ländern zur Diskussion über die Zukunft der Umlagefinanzierung geführt; auch das Altersicherungssystem der USA ist grundsätzlich umlagefinanziert. Während aber die deutsche Gesetzliche Rentenversicherung als ein reines kapitalgedecktes Verfahren gegründet und erst 1967 auf die Umlagefinanzierung umgestellt wurde, startete das amerikanische Systeme als reines Umlageverfahren, das 1983 durch eine teilweise Kapitaldeckung (Trust Fund) ergänzt wurde, um den Effekten einer zunehmenden Alterung der Bevölkerung vorzubeugen. Der Trust Fund soll in den Jahren nach 2020 dazu beitragen, die Effekte der schrumpfenden Bevölkerung abzufedern, ohne die Beitragssätze übermäßig erhöhen zu müssen, bzw. die Leistungen einzuschränken. Der Trust-Fund wird zu einem Teil aus Beitragseinnahmen gespeist, die 1997 1,2 Prozentpunktpunkte des Gesamtbeitragssatzes ausmachen. Die derzeit laufenden Beitragseinnahmen übersteigen also die laufenden Rentenausgaben. Darüber hinaus werden die Einnahmen aus der Rentenbesteuerung in den Trust Fund eingebracht. Renteneinkommen gehen, in Abhängigkeit vom Gesamteinkommen, bis zu maximal 85 % in das zu versteuernde Einkommen ein. Die heute finanziell gut gestellten Rentner tragen demnach überproportional zur Finanzierung künftiger Renten bei. Das Kapital des Trust Funds wird in staatlichen Anleihen angelegt[10].

Verglichen mit Deutschland befindet sich die amerikanische Alterssicherung in einer finanziell komfortablen Lage: Nach amtlichen Angaben erzielte die Social Security Administration 1996 Beitragseinnahmen von $ 400 Mrd. bei gleichzeitigen Rentenausgaben von $ 340 Mrd.; die Differenz ging in den Trust Fund. Aktuelle Schätzungen gehen davon aus, daß im Jahr 2013 die laufenden Beitragseinnahmen c.p. den laufenden Rentenausgaben entsprechen werden, und daß der angesammelte Kapitalstock im Jahr 2029 verbraucht sein wird (vgl. z. B. *Mitchell* und *Quinn,* 1996). Ebenso wie in Deutschland reicht die Palette der Lösungsvorschläge von einer völligen Privatisierung der Alterssicherung – wobei insbesondere die infolge der Bevölkerungsentwicklung sinkenden Renditen eines umlagefinanzierten Systemes hervorgehoben werden – (vgl. z. B. *Kotlikoff,* 1996 oder *Feldstein,* 1997) bis zur Beibehaltung des Status quo mit nur geringfügigen Modifikationen (vgl. z. B. *Myers,* 1996).

---

[10] Die Bezeichnung „teilweise Kapitaldeckung" ist dementsprechend in Frage zu stellen, da die Zinszahlungen für die Staatspapiere aus öffentlichen Mitteln erfolgen muß.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Andere Komponenten der Alterseinkommen

Einkommen aus staatlichen Alterssicherungssystemen stellen immer nur einen mehr oder weniger großen Anteil an den Gesamteinkommen der älteren Bevölkerung dar. Das sogenannte „Drei-Säulen-Konzept" der Alterssicherung (vgl. z. B. *Kaltenbach,* 1990) sieht eine Ergänzung der Einkommen aus den staatlichen Sicherungssystemen um Einkommen aus privaten Vermögen und aus betrieblichen Sicherungssystemen vor. Einkommen aus (subsidiären) Grundsicherungssystemen, wie der Sozialhilfe in Deutschland, zählen regelmäßig nicht dazu. Kernpunkt der Debatte über die Zukunft der Alterssicherung ist die Gewichtung der einzelnen Einkommensarten im „Drei-Säulen-Konzept", wobei insbesondere die Einkommen aus privatem Vermögen in Zukunft eine größere Rolle spielen sollen (vgl. dazu etwa die Vorschläge der Weltbank bei *James* [1996]).

Schon die konzeptionelle Darstellung der Alterssicherungssysteme macht deutlich, daß den Einkommen aus privaten Vermögen in den USA – wenn die Bezieher höherer Einkommen ihren Lebenstandard im Alter halten wollen – eine wesentlich größere Bedeutung zukommen muß als in Deutschland. Zwar gibt es detaillierte nationale Analysen zur Vermögensverteilung (vgl. für Deutschland z. B. *Hauser* et al. [1997]), international vergleichbare Angaben über Höhe und Verteilung des privaten Vermögens sind jedoch äußerst rar. *Burkhauser, Frick* und *Schwarze* (1997) nutzen Daten des SOEP und der PSID für die Entwicklung vergleichbarer Meßkonzepte. Dabei können mangels geeigneter Angaben Lebensversicherungen nicht berücksichtigt werden, die in ihrer Bedeutung für die Altersvorsorge aber nicht unerheblich sind[11]. Die von *Burkhauser* et al. (1997) ermittelten Mediane des Vermögens unterscheiden sich zwischen den USA ($ 18000) und Deutschland (DM 35000) nicht so deutlich, wie man es vielleicht erwarten könnte. Erhebliche Unterschiede gibt es allerdings in der Verteilung des Vermögens. Gemessen an den Quintilen des jährlichen verfügbaren Einkommens, entfallen auf das unterste Einkommensquintil in den USA nur 3,8 % des Vermögens, in Deutschland immerhin 10 %. Noch deutlicher sind die Unterschiede im obersten Einkommensquintil. In den USA entfallen 57,5 % des Vermögens auf diese Gruppe, in Deutschland nur 37,5 %.

Die altersspezifische Betrachtung des Vermögens zeigt, daß, bezogen auf den Median des Vermögens insgesamt, der Median der älteren Bevölkerung (65 Jahre und älter) in den USA das 3,2-fache beträgt. In Deutschland ist die vergleichbare Relation nur 0,6. Die „Vermögensarmut" ist in Deutschland inbesondere bei älteren Frauen deutlich ausgeprägt: Sie verfügen nur über etwa 35 % des Medianvermögens ihrer männlichen Altersgenossen, während die älteren US-amerikanischen Frauen über fast 85 % des Medianvermögens verfügen können.

---

[11] In Deutschland hatten 1992 58 % der Bevölkerung einen Lebensversicherungsvertrag abgeschlossen. Das Leistungsvolumen betrug 42 Mrd. DM, im Vergleich zu etwa 280 Mrd. DM der staatlichen Alterssicherungssysteme (vgl. *Gebhardt* und *Thiede,* 1995).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auch die Unterschiede beim Eigentum selbstgenutzter Immobilien zwischen der deutschen und der amerikanischen älteren Bevölkerung sind beachtlich. Während in den USA 76,5 % der älteren Bevölkerung im eigenen Haus leben, liegt dieser Anteil in (West-)Deutschland nur bei knapp 43 % (vgl. *Burkhauser* et al., 1997). Diese Befunde zur Vermögensausstattung könnten schon ein Indiz für die unterschiedlichen Anreizeffekte für Eigenvorsorge beider Alterssicherungssysteme sein. Um die Effektivität von Anreizen zur Eigenvorsorge umfassend beurteilen zu können, müßte jedoch bekannt sein, inwieweit Vermögen von den Individuen gezielt im Hinblick auf die eigene Altersvorsorge aufgebaut werden, bzw. in welchem Umfang sie auf Vererbung zurückzuführen sind. Die vorhandenen Daten lassen eine solche Trennung aber nicht zu.

Nach Angaben der *OECD* (1992) sind 65 % der deutschen und 55 % der amerikanischen Arbeitnehmer durch eine betriebliche Altersversorgung zusätzlich abgesichert. Der Anteil der Einkommen aus betrieblichen Altersversorgungssystemen am Gesamteinkommen der über 55-jährigen betrug 6,5 % in Deutschland (1981) und 8,4 % in den USA (1979). Ebenso wie in Deutschland differiert in den USA insbesondere die private betriebliche Altersversorgung nach Branchen und Betriebszugehörigkeit recht deutlich.

Schließlich gibt es in beiden Ländern Systeme, die Transfereinkommen in Abhängigkeit von der Bedürftigkeit leisten (einen internationalen Vergleich der Systeme geben *Gough* et al. [1997]). Für die ältere Bevölkerung sind in Deutschland inbesondere die Soziahilfe und das Wohngeld zu nennen; in den USA das Food-Stamps-Programm und spezielle, die Alterssicherung ergänzende Einkommen (SSI, Supplemental Security Income)[12].

III. Fragestellungen für die empirische Analyse

Die Effektivität beider Alterssicherungssysteme im Hinblick auf die wesentlichen Ziele staatlicher Alterssicherung – die Sicherung des individuellen Lebensstandards und die Vermeidung von Altersarmut – läßt sich letztlich nur empirisch analysieren: Sicherungsniveau und Armutsrisiko sind in beiden staatlichen Systemen eng mit der individuellen Erwerbsbiographie verknüpft. Darüber hinaus lassen beide Systeme der individuellen Eigenvorsorge einen ganz unterschiedlichen Spielraum, dessen Nutzung nur empirisch ermittelbar ist.

Die Ziele Sicherungsniveau und Armutsvermeidung sind in beiden Systemen unterschiedlich gewichtet: Oberste Priorität der staatlichen Alterssicherung in den USA hat die Armutsvermeidung (vgl. *Baker,* 1996, S. 31). Das findet vor allem in der degressiv gestalteten Leistungsseite ihren Ausdruck. In den 60er Jahren war die offiziell ermittelte Armutsrate der älteren amerikanischen Bevölkerung doppelt

[12] Auf die 1996 beschlossene Sozialhilfereform in den USA soll hier nicht eingegangen werden (vgl. dazu *Hanesch,* 1997).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

so hoch wie die der übrigen Bevölkerung. Dies war auch der politische Hintergrund für die Reformen des OASDI in diesen Jahren, die auch heute noch wesentlich das Alterssicherungssystem prägen (vgl. *Twentieth Century Fund,* 1996). Die Reformen der Alterssicherung zwischen 1968 und 1972 führten zu einer Steigerung der Durchschnittsrenten um 72 %, während der Consumer Price Index im selben Zeitraum nur um 28 % zunahm (*Hurd,* 1990, S. 590). Die Reformen begünstigten insbesondere die zwischen 1970 und 1980 in den Ruhestand Getretenen, deren Renditen (expected social security wealth / pay-roll-taxes) extrem hoch sind (vgl. auch *Burkhauser* und *Warlick* [1981] oder *Panis* und *Lillard* [1995])[13].

Die Sicherung des individuellen Lebenstandards spielt im amerikanischen System auf den ersten Blick nur eine untergeordnete Rolle. Implizit setzt das System aber Anreize, durch private Formen der Alterssicherung den während der aktiven Zeit erreichten Lebensstandard auch im Alter fortzusetzen. Neben der „intertemporalen Konsumentensouveränität" wird aber auch die unterschiedliche ökonomische Leistungsfähigkeit berücksichtigt, indem die Lebensstandardsicherung mit abnehmendem Einkommen in einem immer stärkerem Maße durch die staatliche Alterssicherung gewährleistet wird. In der empirischen Analyse wird zu untersuchen sein, inwieweit Höhe und Struktur der Alterseinkommen ingesamt dem Ziel der Lebensstandardsicherung entsprechen und welche Quellen der Alterseinkommen dazu beitragen. Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei den Einkommen aus privater Vorsorge.

Die Konkretisierung des Zieles Lebensstandardsicherung ist allerdings dann schwierig, wenn – wie in den USA – das Sicherungsniveau weitgehend den individuellen Entscheidungen überlassen bleibt und das gewünschte Sicherungsniveau nicht bekannt ist. Für Deutschland ist die Orientierung am Sicherungsniveau des sogenannten Eckrentners möglich (derzeit etwa 70 % des durchschnittlichen Nettoeinkommens), das als eine explizite (gesellschaftliche) Zielvorgabe interpretiert werden kann. Das Sicherungsniveau des „Eckrentners" ist in der deutschen Diskussion – anders als in den USA – ein zentraler Parameter und zeigt, daß der Lebensstandardsicherung eine zentrale Bedeutung im deutschen Alterssicherungssystem zukommt (vgl. auch *Schmähl,* 1981). Die Ausgestaltung vieler Elemente der Leistungsseite zeigt zugleich aber, daß auch die Vermeidung von Altersarmut ein wesentliches Ziel des deutschen Alterssicherungssystems ist.

Wesentlich für das Risiko der Altersarmut scheint in beiden Systemen die individuelle Erwerbsbiographie zu sein, deren Unvollständigkeit insbesondere das Armutsrisiko für Frauen erhöht, die in beiden Ländern im Vergleich zu den Männern deutlich unregelmäßiger erwerbstätig und auch häufiger teilzeitbeschäftigt sind (vgl. *Giele* und *Holst,* 1997). In den USA wird dieses Risiko tendenziell durch die Ausgestaltung der Familienmitversicherung gemindert, in Deutschland durch die Möglichkeit der Anrechnung von beitragsfreien Zeiten und der Rente nach

[13] Diesem Umstand ist auch die wissenschaftlich außerordentlich intensiv geführte Early-Retirement-Diskussion in den USA zu verdanken (einen Überblick gibt *Hurd,* 1990).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mindesteinkommen. Ein besonderes Augenmerk ist deshalb geschlechts- und familienstandsspezifischen Betrachtungen zu schenken.

Schließlich ist eine Analyse der Verteilung der Alterseinkommen von Interesse. Für *Schmähl* (1981) zählt die Verteilung der Alterseinkommen selbst zu einem erweiterten Zielsystem, wenn beispielsweise Vorstellungen darüber bestehen, „die Rentenstruktur gleichmäßiger zu gestalten, als sie sich allein aus einer Übertragung der (früheren) Lohn- und Beitragsstrukturen der Versicherten ergeben würde" (*Schmähl,* 1981, S. 649). In beiden hier vorgestellten Systemen finden sich Elemente, die einer solchen Zielsetzung entsprechen, allerdings auf ganz unterschiedlichem Leistungsniveau. Je größer der Anteil der durch das System intendierten Eigenvorsorge am gesamten Alterseinkommen, desto eher müßte sich die frühere Leistungsfähigkeit – die Ungleichheit der Einkommensverteilung – in der Verteilung der Alterseinkommen wiederfinden. Konkret kann untersucht werden, welcher Einfluß von Höhe und Struktur der Einkommen aus staatlicher Alterssicherung auf die Alterseinkommensverteilung ausgeht und wie diese Verteilung durch den Anteil der Kapitaleinkommen verändert wird.

C. Daten, Operationalisierung und Methoden

Empirische Vergleiche von Alterssicherungssystemen können sich auf sehr verschiedene Aspekte von Allokation und Verteilung beziehen: Beispiele sind die makroökonomischen Auswirkungen unterschiedlicher Systeme auf Kapitalbildung, Investionen und Wachstum oder mikroökonomische Anreizeffekte im Hinblick auf Arbeitsangebot (z. B. das Retirementverhalten) und Sparen. Vergleichbare Systeme in unterschiedlichen Ländern bieten als Forschungsgegenstand die Frage der Auswirkungen unterschiedlicher demographischer Rahmenbedingungen auf die Alterssicherung. In diesem Beitrag steht die Effektivität der Systeme im Hinblick auf die Ziele von Alterssicherung im Vordergrund.

Je nachdem auf welchen Aspekt der Vergleich abzielt, sind ganz unterschiedliche Anforderungen an die Daten zu stellen. Oft sind z. B. makroökonomische Daten ausreichend, die im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zur Verfügung gestellt werden (vgl. als Beispiel *OECD* [1988] oder *Holzmann* [1990]). Sollen mikroökonomische Anreizeffekte (vgl. z. B. *Börsch-Supan,* 1991) oder – wie im vorliegenden Beitrag – Aspekte der personellen Einkommensverteilung analysiert werden, sind aber weitgehend vergleichbare Mikrodaten notwendig.

Die Fragestellungen der vorliegenden Analyse stellen besonders hohe Anforderungen an die Daten: Die benötigten Merkmale, insbesondere die Einkommen, müssen nicht nur möglichst weitgehend vergleichbar sein, sondern diese müssen darüber hinaus möglichst in verschiedene Komponenten differenziert werden können. Auf jeden Fall ist es notwendig, den Anteil des Einkommens bestimmen zu können, der auf Transfers aus den staatlichen Alterssicherungssystemen zurückzuführen ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

I. Daten und Operationalisierung

Seit Anfang der 80er Jahre haben sich die Möglichkeiten international vergleichender Analysen mit Mikrodaten enorm verbessert. Insbesondere trifft dies für die Analyse der personellen Einkommensverteilung zu (einen Überblick geben *Gottschalk* und *Smeeding* [1997]). Ein Datensatz, der den für diese Analyse zu stellenden Anforderungen in besonderer Weise entspricht, ist der PSID – GSOEP Equivalent Data File, ein Gemeinschaftsprojekt des DIW in Berlin und der Syracuse University in den USA. In diesem Datensatz – der im Hinblick auf Analysen der personellen Einkommensverteilung konstruiert wurde – sind Daten des deutschen Sozio-oekonomischen Panels (GSOEP) für Westdeutschland und der amerikanischen Panel Study of Income Dynamics (PSID) unter Berücksichtigung möglichst großer Vergleichbarkeit zusammengeführt worden. Die aktuelle Version des Equivalent File enthält für Deutschland Daten der Jahre 1984 bis 1994 und für die USA von 1981 bis 1991, so daß für die empirische Analyse für beide Länder jeweils ein Zehn-Jahres-Zeitraum zur Verfügung steht[14].

Eine explizite Trennung von Ruheständlern und Nicht-Ruheständlern ist mit den Angaben, die der Equivalent Data File enthält, nicht möglich. Deshalb wird eine Altersabgrenzung gewählt. Als „ältere Bevölkerung" werden im folgenden Personen im Alter von 65 oder mehr Jahren bezeichnet. Demgegenüber steht die „jüngere Bevölkerung" im Alter bis zu 65 Jahren. Diese Abgrenzung kann zu Ungenauigkeiten führen. Das durchschnittliche Rentenantrittsalter liegt in Deutschland wie auch in den USA deutlich unter 65 Jahren. Die hier abgegrenzte junge Bevölkerung kann also durchaus auch Ruheständler enthalten. Umgekehrt, würde die Wahl einer geringeren Altersschwelle – z. B. von 60 Jahren – bedeuten, daß ein beachtlicher Teil der älteren Bevölkerung noch nicht im Ruhestand wäre.

Im Mittelpunkt der Analysen steht das Nettojahreseinkommen der Personen. Ausgangspunkt für dessen Berechnung ist die Summe der Einkommen im Haushalt aus Erwerbstätigkeit und Kapitalanlagen, privaten und staatlichen Transferleistungen, abzüglich der gezahlten Einkommensteuern und Beiträge zu den Sozialversicherungssystemen. Um unterschiedlichen Haushaltsgrößen und insbesondere der Tatsache, daß größere Haushalte durch gemeinsames Wirtschaften Kosteneinsparungen realisieren können, Rechnung zu tragen, werden für die Haushalte Äquivalenzeinkommen berechnet. Das Äquivalenzeinkommen wird jeder Person im Haushalt zugewiesen. Als Gewicht wird die Quadratwurzel aus der Haushaltgröße verwendet, ein bei internationalen Vergleichen übliches Vorgehen (vgl. *Gottschalk* und *Smeeding,* 1997)[15]. Für einige Berechnungen werden aber Sensitivitätsanaly-

---

[14] Eine ausführliche Beschreibung des Equivalent-Files liefern *Burkhauser, Butrica* und *Daly* (1995). Zu ersten Analysen mit diesem Datensatz vgl. z. B. *Burkauser, Duncan* und *Hauser* (1994), *Burkhauser* und *Poupore* (1997) oder *Burkhauser, Frick* und *Schwarze* (1997).

[15] Die Quadratwurzel entspricht approximativ der von der OECD neuerdings verwendeten Äquivalenzskala, nach der die erste erwachsene Person im Haushalt ein Gewicht von eins,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sen mit einer alternativen Gewichtung vorgenommen. Alle im folgenden verwendeten Einkommen wurden mit dem Preisindex für die allgemeine Lebenshaltung deflationiert[16].

Das Nettoeinkommen setzt sich aus folgenden Komponenten zusammen:

$$(1) \qquad Y = \underbrace{E + K}_{Markteinkommen} + \underbrace{TPR + TSO + TPU}_{(Brutto)Transfereinkommen} - \underbrace{(T + C)}_{Abzüge}$$

E ist das *Bruttoeinkommen des Haushaltes aus abhängiger und selbständiger Erwerbstätigkeit,* einschließlich Vergütungen für Überstunden, Boni und anderer jährlicher Einmalzahlungen. K ist das *Bruttoeinkommen aus Kapitalanlagen* (Zinsen, Dividenden, Fondserträge und Einkommen aus privaten Lebensversicherungen). Das Kapitaleinkommen enthält den überwiegenden Teil der Erträge bzw. Einkommen aus Formen der privaten Altersvorsorge. Um den deutlichen Unterschied in der Ausstattung mit selbst genutzten Immobilien zwischen den beiden Ländern zu berücksichtigen, wurde dem Kapitaleinkommen der Haushalte zusätzlich ein geschätzter Mietwert von selbstgenutzten Immobilien zugerechnet[17].

Private Transfereinkommen (*TPR*) sind für die USA Zahlungen aus betrieblicher Alterssicherung, Kriegsrenten, Kinderunterstützung, Alimente und Einkommen von Nicht-Haushaltsmitgliedern[18]. Für Deutschland umfassen die privaten Transfers Rentenzahlungen aus Zusatzversorgungssystemen des öffentlichen Dienstes (z. B. VBL) und Zahlungen aus betrieblichen Alterssicherungssystemen[19]. Außerdem sind die empfangenen Einkommen von privaten Personen außerhalb des

---

jede weitere erwachsene Person ein Gewicht von 0.5 und Kinder ein Gewicht von 0.3 erhalten.

16 Einkommensangaben aus Befragungen enthalten immer einen mehr oder weniger großen Anteil von fehlenden Werten. Im Equivalent Data File wurden fehlende Werte mit einem sogenannten row-and-column-imputation Verfahren ersetzt (vgl. *Little* und *Su* [1989] sowie *Butrica* und *Jurkat* [1996]).

17 Für die PSID läßt sich das Schätzverfahren wie folgt skizzieren: Der geschätzte Mietwert der selbstgenutzten Immobilie beträgt 6 % der Differenz zwischen dem Verkehrswert und der verbleibenden Kreditbelastung. Für das SOEP wurden Angaben der Befragten genutzt (vgl. *Butrica* und *Jurkat,* 1996).

18 Das PSID läßt eine direkte Ermittlung der privaten Transfers nicht zu. Sie wurden deshalb als „Restgröße" ermittelt, indem von den, durch die Befragung bekannten, gesamten Transfereinkommen die ebenfalls direkt erfragten öffentlichen Transfers und die Transfers aus sozialen Sicherungssystemen abgezogen wurden.

19 Im Equivalent Data File sind für Deutschland beide Rentenarten Bestandteil der Transfers aus sozialen Sicherungssystemen (TSO). Es tritt damit die unbefriedigende Situation auf, daß die Betriebsrenten im USA-Teil des Datensatzes Bestandteil der Privaten Transfers im SOEP-Teil dagegen in den Transfers aus sozialen Sicherungssystemen enthalten sind. Zwar ist eine Trennung der Betriebsrenten von den Rentenzahlungen der Gesetzlichen Rentenversicherungssysteme mit dem SOEP grundsätzlich möglich, wurde aber bisher bei der Erstellung des Equivalent Files noch nicht berücksichtigt. Für die vorliegende Analyse wurde deshalb eine entsprechende Korrektur des Equivalent Data Files vorgenommen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Haushalts enthalten. Bis auf die Kriegsrenten sind beide Einkommenskonzepte also vergleichbar. *Öffentliche Transfereinkommen* (*TPU*) sind für die USA Transfereinkommen aus dem AFDC-Programm, supplemental security income (SSI), Arbeitslosenunterstützung, workers compensation und Einkommen aus anderen staatlichen Transferprogrammen. Außerdem enthalten die public transfers auch die mit Geld bewerteten Leistungen aus dem Food Stamps Programm. In Deutschland sind öffentliche Transfereinkommen Wohngeld, Kindergeld, Sozialhilfe (HLU und HBL), BaföG, Mutterschaftsgeld und Leistungen nach dem AFG. *Transfereinkommen aus staatlicher Alterssicherung* (*TSO*) sind für die USA ausschließlich Renteneinkommen aus dem Old Age Insurance System OASDI. Für Deutschland enthalten sie alle Rentenzahlungen an den Haushalt aus den Systemen der Gesetzlichen Rentenversicherung und zusätzlich Pensionszahlungen an Beamte.

Abzüge vom Einkommen sind Einkommensteuern (*T*) und Sozialversicherungsbeiträge (*C*, payroll taxes), die im Equivalent Data File jeweils das Ergebnis einer Quasi-Veranlagung der Haushalte (Simulation) sind. Die dabei getroffenen Restriktionen und Annahmen sind in etwa vergleichbar (für die PSID vergleiche *Hill* [1992], für das SOEP *Schwarze* [1995]). In beiden Steuersystemen ist die Bemessungsgrundlage für die Besteuerung die Gesamtheit der Einkommen, wobei aber einzelne Einkommensarten – bedingt durch Freibeträge und Abzugsmöglichkeiten – ganz unterschiedlich behandelt werden. Eine Zuordnung der Steuern und Beiträge auf einzelne Einkommenskomponenten ist deshalb nicht möglich. Es sollte aber bei der Interpretation der Ergebnisse bedacht werden, daß die Markt- und zum Teil auch die Transfereinkommen ganz unterschiedlich mit Steuern belastet sind, deren Gewicht zudem noch international variiert. Beispielsweise ist die Besteuerung der Renteneinkommen aus den staatlichen Sicherungssystemen ganz unterschiedlich (vgl. Übersicht 3). Andererseits liegt der Schwerpunkt der Analyse auf den Einkommen der älteren Bevölkerung, für die die Zahlung von Steuern und Beiträgen in beiden Ländern eine nur untergeordnete Rolle spielt.

Ein möglichst umfassendes Konzept der Messung individueller Wohlfahrt sollte auch Sach- und Dienstleistungen berücksichtigen, die direkt an die Berechtigten abgegeben werden (vgl. *Gottschalk* und *Smeeding,* 1997). In den USA gehören z. B. die sog. Food Stamps dazu, die im Equivalent Data File als monetär bewertete Größe berücksichtigt sind. Nicht berücksichtigt sind dagegen Leistungen aus der sozialen Krankenversicherung, die für die ältere Bevölkerung sowohl in Deutschland (GKV), aber auch in den USA (MEDICARE) eine nicht unerhebliche Rolle spielen.

II. Messung von Lebensstandardsicherung, Altersarmut und Verteilungsmaße

Für die Bestimmung der durch Alterssicherungssysteme erreichten Lebensstandardsicherung stehen im Idealfall Daten zur Verfügung, die möglichst den gesamten individuellen Lebenseinkommensverlauf beschreiben. Für Deutschland werden

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

derartige Daten von den Sozialversicherungsträgern (prozeß-)produziert und für die Analyse sozialpolitischer Fragestellungen auch genutzt (vgl. z. B. *Schmähl,* 1983 oder *Fachinger,* 1994). Lebensverlaufsdaten der Rentenversicherungsträger haben allerdings den gravierenden Nachteil, daß sie ausschließlich Einkommen erfassen, die im direkten Zusammenhang mit der Beitragszahlung und der Rentenleistung stehen, also sozialversicherungspflichtige Einkommen bis zur Beitragsbemessunggrenze während der Erwerbsphase und die darauf beruhenden Rentenzahlungen im Alter.

Derartige Daten sind dann geeignet, wenn ein Großteil der Lebensstandardsicherung im Alter durch Rentenleistungen des staatlichen Sicherungssystems gewährleistet wird bzw. werden soll. Für ein System, das gezielt auf Anreize zur Eigenvorsorge setzt, sind sie aber nur wenig aussagefähig. Das ideale Pendant zu den prozeßproduzierten Daten wären durch Panel-Befragungen gewonnene individuelle Lebenseinkommensverlaufsdaten, die sämtliche Einkommensquellen einschließen. Der hier verwendete Equivalent Data File umfaßt jedoch lediglich einen Zeitraum von zehn Jahren, so daß die Messung der Lebensstandardsicherung nur unter Inkaufnahme einiger Restriktionen erfolgen kann.

Dazu wird eine Untersuchungspopulation gebildet, die zu Beginn des Zehnjahreszeitraums (Deutschland 1984, USA 1981) zwischen 55 und 60 Jahre alt war. Um mögliche Fälle von Frühverrentung und Invalidität auszuschließen, werden nur jene Personen betrachtet, deren Einkommen aus staatlicher Alterssicherung zu diesem Zeitpunkt nicht mehr als 10 % des Gesamteinkommens betrug. Das zu diesem Zeitpunkt beobachtete Nettoeinkommen stellt faktisch den Endpunkt des Erwerbseinkommensprofils der Personen dar. Dieselben Personen sind 10 Jahre später (Deutschland 1994, USA 1991) mindestens 65 und höchstens 70 Jahre alt, wobei Personen ausgeschlossen werden, die zu diesem Zeitpunkt noch keine Einkommen aus staatlicher Alterssicherung bezogen. Als Indikator zur Messung des Zieles Lebenstandardsicherung wird dann das aktuelle Nettoeinkommen dieser Personen in Beziehung gesetzt zu ihrem Einkommen vor zehn Jahren. Es sei hier noch einmal darauf hingewiesen, daß alle Einkommensangaben preisbereinigt wurden.

Der Messung von Einkommensarmut liegt ein sogenanntes relatives Armutskonzept zugrunde, bei dem sich die Definition von Armut am sozio-kulturellen Existenzminimum orientiert (vgl. z. B. *Hauser,* 1997). Als arm werden danach Personen betrachtet, die über ein Einkommen verfügen, das nur einen bestimmten Anteil (sogenannte Armutsschwelle) des durchschnittlichen Einkommens aller Personen beträgt. Gebräuchlich sind in der Literatur Armutsschwellen von 40 %, 50 % und 60 %. In dieser Analyse wird die 50 %-Armutsschwelle verwendet. Vor allem für die USA dürften sich die so ermittelten Ergebnisse deutlich von denen der offiziellen Armutsmessung unterscheiden, welche auf einem absoluten Konzept (wenn auch nicht im Sinne eines physischen Existenzminimums) beruht. Das Schwelleneinkommen zur Ermittlung der Armutsquote wurde 1963 festgesetzt und seitdem ausschließlich an die Veränderung der Lebenshaltungskosten angepaßt; die reale

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wohlfahrtsentwicklung wird also nicht berücksichtigt (vgl. z. B. *Citro* und *Michael,* 1995). Auch die wissenschaftliche Armutsmessung im US-amerikanischen Raum dürfte zu anderen als den hier vorgelegten Ergebnissen gelangen, da dort dem sogenannten Mediankonzept der Vorzug gegeben wird. Die Ermittlung der Armutsquote basiert dann nicht auf dem Mittelwert des Einkommens, sondern auf dessen Median. Bei linkssteilen Verteilungen resultiert dann c.p. eine geringere Armutsquote.

Für die Analyse der personellen Einkommensverteilung werden im allgemeinen aggregierte Verteilungsmaße genutzt, die letztlich alle auf einer bestimmten sozialen Wohlfahrtsfunktion und somit auf normativen Setzungen basieren (vgl. *Blackorby* und *Donaldson,* 1978). Es bietet sich daher an, verschiedene Maße zu nutzen, die jeweils auf ganz bestimmte Aspekte der Einkommensverteilung abstellen. Ein häufig verwendetes und anschaulich interpretierbares Maß ist der Gini-Koeffizient:

$$G = \left[\frac{1}{2n^2\mu}\right] \sum_{i=1}^{n} \sum_{j=1}^{n} |y_i - y_j| \tag{2}$$

mit y als Einkommen, n Anzahl der Individuen und μ als dem Durchschnittseinkommen. Der Gini-Koeffizient reagiert vergleichsweise wenig sensitiv auf Transfers sowohl am unteren als auch am oberen Ende der Einkommensverteilung.

Zusätzlich werden drei Verteilungsmaße berechnet, die zur Klasse der verallgemeinerten Entropiemaße I_c zählen (vgl. z. B. *Shorrocks,* 1980):

$$I_0 = \left(\frac{1}{n}\right) \sum_{i=1}^{n} \log\left(\frac{\mu}{y_i}\right) \tag{3}$$

$$I_1 = \left(\frac{1}{n}\right) \sum_{i=1}^{n} \left(\frac{y_i}{\mu}\right) \log\left(\frac{y_i}{\mu}\right) \tag{4}$$

$$I_2 = \left(\frac{1}{2n\mu^2}\right) \sum_{i=0}^{n} (y_i - \mu)^2 = \frac{\sigma^2(Y)}{\mu^2} \tag{5}$$

I_0 ist auch bekannt als die mittlere logarithmische Abweichung, in I_1 erkennt man das Theil-Maß und I_2 ist schlicht der quadrierte Variationskoeffizient. Alle drei Maße erfüllen wesentliche Anforderungen wie mean independence, population replication und das Pigou-Dalton Transferprinzip. Zudem lassen sie sich additiv nach Gruppen zerlegen (vgl. *Shorrocks,* 1980). Der Parameter c der Entropieklasse-Maße I_c bestimmt die Sensitivität der Maße[20]. So ist I_0 „bottom-sensitiv" und mit steigendem c werden die Maße zunehmend „top-sensitiver". Anders als der Gini-Koeffizient sind die Entropiemaße nicht auf einen Wertebereich zwischen

[20] Genaugenommen geht es um die Frage, wie sich ein Maß im Bezug auf Transferzahlungen vom oberen in den unteren Einkommensbereich verhält.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Null und Eins beschränkt. Gemeinsam ist allen der untere Wert von Null (Gleichverteilung), die oberen Werte differieren jedoch beachtlich.

Der eigentliche Grund für die Wahl dieser drei Maße ist eine besondere Eigenschaft des I_2 Maßes: Es läßt sich additiv im Hinblick auf den Beitrag der einzelnen Einkommenskomponenten zur Gesamtungleichheit der Einkommen zerlegen, kann also genutzt werden, um den Einfluß von Einkommen aus staatlicher Alterssicherung und Einkommen aus Eigenvorsorge (Kapitaleinkommen) auf die Ungleichheit der Alterseinkommen zu analysieren. Ausgangspunkt ist die Überlegung, ein beliebiges Ungleichheitsmaß $I(Y)\{Y = y_i, \ldots, y_n\}$, so zu zerlegen, daß $I(Y) = \sum_k S_k$ gilt, mit S_k als Beitrag des Einkommensfaktors k zur Einkommensungleichheit insgesamt (vgl. zum folgenden *Shorrocks,* 1982 und 1983). Von Interesse ist darüber hinaus der proportionale Anteil des Faktors k an der Einkommenungleichheit:

$$s_k = \frac{S_k}{I(Y)} \tag{6}$$

Jede Funktion, die $\sum_k s_k = 1$ erfüllt, kann als Zerlegungsregel bezeichnet werden. Fast alle bekannten Ungleichheitsmaße (vgl. z. B. (2) - (4)) lassen sich in der allgemeinen Form

$$I(Y) = \sum_i a_i(Y) y_i \tag{7}$$

darstellen, und *Shorrocks* (1982) zeigt, daß sich daraus einfache Zerlegungsregeln herleiten lassen. Das individuelle Gesamteinkommen ist die Summe der individuellen Einkommenskomponenten, es gilt also $y_i = \sum_k y_{ik}$. Diese Identität eingesetzt in (7), führt zu

$$I(Y) = \sum_k \sum_i a_i(Y) y_{ik} = \sum_k S_k \tag{8}$$

S_k ist also

$$S_k = \sum_i a_i(Y) y_{ik} \tag{9}$$

Diese Zerlegungsregel kann direkt auf alle Ungleichheitsmaße angewendet werden, die sich in der allgemeinen Form (7) schreiben lassen. Problematisch ist jedoch, daß sich nahezu alle Ungleichheitsmaße in verschiedener Weise darstellen lassen und trotzdem der allgemeinen Form genügen. Die resultierenden Zerlegungsregeln unterscheiden sich dann aber zum Teil deutlich voneinander (*Shorrocks* [1983] demonstriert dies am Beispiel des Gini-Koeffizienten). Die Zerlegungsregeln, die *Shorrocks* (1982) als „natural decomposition rules" bezeichnet,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sind also nicht eindeutig. Im Ergebnis hängt dann der Beitrag eines Einkommensfaktors zur Gesamtungleichheit von der Wahl der spezifischen Zerlegungsregel ab, ist also vollkommen willkürlich.

Jedoch reichen laut *Shorrocks* (1982) zwei – nicht sehr restriktive – Annahmen aus, um das Problem der Nichteindeutigkeit zu lösen. Die erste fordert, daß eine gegebene Einkommenskomponente keinen Beitrag zur Gesamtungleichheit leistet, wenn die Einkommen aus dieser Komponente gleichverteilt sind. Weiterhin muß gelten, daß bei einer Zerlegung des Gesamteinkommens in zwei Komponenten, deren Verteilungen jeweils Permutationen der anderen sind, beide Komponenten den gleichen Beitrag zur Gesamtungleichheit leisten. Als Ergebnis resultiert die eindeutige Zerlegungsregel

$$s_k = \frac{\mathrm{cov}(Y_K, Y)}{\sigma^2(Y)}, \tag{10}$$

die der „natural decomposition rule" des quadrierten Variationskoeffizienten I_2 entspricht. Diese Regel beruht aber nicht auf dem gewählten Ungleichheitsmaß, vielmehr sind die Anteile der Faktoreinkommensungleichheit an der Gesamtungleichheit vom gewählten Maß unabhängig. Eine äquivalente Darstellung von (10) macht deutlich, wovon die proportionalen Beiträge der Einkommensfaktoren zur Gesamtungleichheit abhängig sind. Dazu macht man sich zunächst zunutze, daß

$$s_k = \frac{\mathrm{cov}(Y_K, Y)}{\sigma^2(Y)} = \rho_k \frac{\sigma(Y_k)}{\sigma(Y)} \tag{11}$$

gilt, mit ρ_k als Korrelationskoeffizienten zwischen Y_k und Y. $\rho_k \frac{\sigma(Y_k)}{\sigma(Y)}$ wiederum läßt sich umformen zu:

$$s_k = \rho_k \left(\frac{\mu_k}{\mu}\right) \sqrt{\frac{I_2(Y_k)}{I_2(Y)}} \tag{12}$$

Die proportionalen Beiträge der Einkommenskomponenten zur Gesamtungleichheit sind damit abhängig von:

- dem Anteil der betreffenden Einkommensart am Gesamteinkommen,
- der Korrelation der Einkommensart mit dem Gesamteinkommen, sowie
- dem Verhältnis der Ungleichheit der Einkommensart und der Ungleichheit insgesamt.

Der Beitrag einer Einkommenskomponente zur Gesamtungleichheit wird wesentlich vom Anteil der betreffenden Einkommensart am Gesamteinkommen determiniert. Damit ist gewährleistet, daß eine Einkommensart, die nur 5 % des Gesamteinkommens ausmacht, bei gleich hoher Ungleichheit – gemessen als $I_2(Y_k)$ – weniger zur Gesamtungleichheit beiträgt als eine Einkommenskompo-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nente, die 50 % des Einkommens bestimmt. Der Korrelationskoeffizient in (12) bestimmt vor allem das Vorzeichen der s_k. Einkommenskomponenten, die negativ mit dem Gesamteinkommen korreliert sind – wie beispielsweise bedarfsabhängige Transferleistungen –, tragen auch absolut gesehen zur Verringerung der Gesamtungleichheit bei.

D. Ergebnisse der empirischen Analyse

I. Überblick

Tabelle 1 zeigt, wie sich das durchschnittliche äquivalente Nettoeinkommen der jüngeren und älteren Bevölkerung in Deutschland und den USA im betrachteten Zehnjahreszeitraum entwickelt hat. Das Verhältnis der Durchschnittseinkommen der älteren Bevölkerung (65 Jahre und älter) zum Durchschnittseinkommen der jüngeren Bevölkerung (bis zu 65 Jahren) betrug in Deutschland 1984 0,81 und 1994 0,86. Die Einkommen der Älteren sind im betrachteten Zeitraum offenbar stärker gestiegen als die der jüngeren Bevölkerung. Umgekehrt verlief die Entwicklung in den USA. Die Quote betrug dort 1981 sogar 0,88, ist jedoch bis 1991 auf 0,84 gesunken; die Alten haben also nicht in dem Ausmaß am Einkommenswachstum teilgenommen wie die Jungen.

Tabelle 1

Nettoeinkommen in Deutschland und den USA

	Deutschland		USA	
Mittelwert in DM/$	1984	1994	1981	1991
Bevölkerung	27638	32749	21013	23531
- bis 65	28454	33575	21282	24020
- 65 und älter	23111	28905	18804	20185
- 65 u.ä./bis 65	0,81	0,86	0,88	0,84

Datenbasis: PSID - GSOEP Equivalent File 1980 - 1994.
Anzahl der Beobachtungen: D 1984: 15 029; D 1994: 10 751; USA 1981: 15 106; USA 1991: 14 694.

Die Verteilung der Einkommen innerhalb der jüngeren und der älteren Bevölkerung zeigt ein bekanntes Bild (vgl. Tabelle 2). Zunächst einige Bemerkungen zur Ungleichheit der Einkommen innerhalb der jüngeren Generation: Die Ungleichheit der Markteinkommen (Bruttoerwerbs- und -kapitaleinkommen) hat – gemessen am Gini-Koeffizienten – in Deutschland leicht, in den USA deutlich zugenommen. Hinzu kommt, daß die Ungleichheit der Markteinkommen in Deutschland durch

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

staatliche Eingriffe stärker reduziert wird als in den USA. Trotzdem hat die Ungleichheit der verfügbaren Einkommen auch in Deutschland leicht zugenommen. Lediglich das Maß I_2 zeigt eine Reduktion der Ungleichheit an. Dies gilt im übrigen auch für die USA, wo die Reduktion dieses Maßes im Vergleich zu 1981 sogar sehr deutlich ausfällt. Trotz aller Einschränkungen deutet die unterschiedliche Entwicklung der Maße – Zunahme des Gini-Koeffizieten und der Maße I_0 und I_1 und Abnahme des Maßes I_2 – darauf hin, daß für die Zunahme der Einkommensungleichheit vor allem Veränderungen im unteren Bereich der Einkommensverteilung ausschlaggebend sind.

Tabelle 2

Einkommensungleichheit in Deutschland und den USA

Einkommen/Maß	Deutschland		USA	
	1984	1994	1981	1991
Bevölkerung bis 65 Jahre:				
Markteinkommen: Gini-Koeffizient	0.337	0.343	0.378	0.406
Nettoeinkommen				
- Gini	0.259	0.282	0.332	0.363
- I_0	0.116	0.137	0.195	0.231
- I_1	0.124	0.136	0.234	0.238
- I_2	0.337	0.328	1.394	0.697
Bevölkerung 65 Jahre und älter:				
Nettoeinkommen				
- Gini	0.271	0.266	0.385	0.364
- I_0	0.121	0.115	0.252	0.223
- I_1	0.131	0.116	0.322	0.228
- I_2	0.354	0.263	1.706	0.598

Datenbasis: PSID - GSOEP Equivalent File 1980 - 1994.
Anzahl der Beobachtungen: D 1984: 15 029; D 1994: 10 751; USA 1981: 15 106; USA 1991: 14 694.

Die Ungleichheit der Alteneinkommen ist der der jüngeren Bevölkerung auffallend ähnlich. Zumindest gilt dies für 1994 (Deutschland) bzw. 1991 (USA). Es zeigt sich aber, daß diese Ähnlichkeit ein Ergebnis der tendenziell unterschiedlichen Entwicklung der Ungleichheit bei Jungen und Alten ist. Während die Ungleichheit der Aktiveneinkommen im betrachteten Zeitraum in beiden Ländern zugenommen hat, ist die der Alteneinkommen zurückgegangen. Im Jahr 1984 (bzw. 1981 für die USA) war die Ungleichheit der Alteneinkommen in beiden Ländern erheblich größer als die Ungleichheit innerhalb der jüngeren Bevölkerung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Das Risiko der Altersarmut

Bezogen auf die gesamte Bevölkerung ist die Armutsquote in den USA um etwa 10 Prozentpunkte höher als in Deutschland (vgl. Tabelle 3). In Deutschland betrug sie 1994 12,9 %, in den USA 1991 23,6 %[21]. Für beide Länder ist im betrachteten Zeitraum eine Zunahme der relativen Einkommensarmut zu verzeichnen. Die ältere Bevölkerung ist überdurchschnittlich von der Einkommensarmut betroffen. In Deutschland lag die Armutsquote der älteren Bevölkerung 1994 bei 15,2 % und damit um etwa 3 Prozentpunkte höher als die Quote der jüngeren Bevölkerung. Im Vergleich zu 1984 ist die Armutsquote der älteren Bevölkerung aber um fast 5 Prozentpunkte zurückgegangen, während die der jüngeren Bevölkerung um 3 Prozentpunkte gestiegen ist[22]. In den USA ist das Muster ähnlich: Die Armutsquote der älteren Bevölkerung ist gesunken, die der jüngeren gestiegen. Gleichwohl ist in den USA immer noch nahezu ein Drittel der älteren Bevölkerung von Armut betroffen. Auch wenn die offizielle Definition von Einkommensarmut in den USA eine deutlich geringere Einkommensgrenze vorsieht, deuten diese Befunde doch darauf hin, daß der Beitrag zur Vermeidung von Einkommensarmut – gemessen an einem internationalen Standard – durch das amerikanische Alterssicherungssystem trotz eines höheren Deckungsgrades nicht so deutlich ausfällt, wie es die Konzeption des Systems verspricht.

Tabelle 3

Armutsquoten (50 %) für Deutschland und die USA

	Deutschland		USA	
Armutsquote in %	1984	1994	1981	1991
Bevölkerung	11,0	12,9	20,8	23,6
- bis 65	9,4	12,4	19,3	22,3
- Frauen	10,3	13,9	21,4	23,4
- 65 und älter	20,0	15,2	33,4	32,2
- Frauen	23,7	19,9	35,8	39,2
verheiratet	15,1	10,2	23,3	21,0
verwitwet	24,7	23,1	47,2	50,9

Datenbasis: PSID - GSOEP Equivalent File 1980 - 1994.
Anzahl der Beobachtungen: D 1984: 15029; D 1994: 10751; USA 1981: 15106 ; USA 1991: 14694.

[21] Dieses Bild ändert sich im übrigen kaum, wenn anstelle der 50 %-Mittelwert-Grenze die 50 %-Median-Grenze zur Berechnung der Armutsquoten herangezogen wird (vgl. *Burkhauser* et al. [1994] oder *Krause* [1997]).

[22] Die Entwicklung der Armutsquoten stimmt also tendenziell mit der Entwicklung der Einkommensungleichheit überein. Inwieweit diese Befunde mit der demographischen Entwicklung zusammenhängen, ist in späteren Analysen zu klären.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Beide Alterssicherungssysteme sind auf Personen mit kontinuierlichen Erwerbsverläufen ausgerichtet. Lückenhafte Erwerbsbiographien oder nur geringe Erwerbseinkommen führen in beiden Sicherungssystemen zu Problemen. Der Datensatz enthält keine Informationen über die individuelle Erwerbsbiographie oder den Erwerbseinkommensverlauf der Altersruhegeldempfänger. Frauen weisen aber in beiden Ländern häufiger als Männer eine nur lückenhafte oder durch längere Phasen von Teilzeiterwerbstätigkeit gekennzeichnete Erwerbsbiographie auf (vgl. *Giele* und *Holst,* 1997).

Entsprechend ist das Risiko der Altersarmut von Frauen in beiden Ländern deutlich höher als das der älteren Bevölkerung insgesamt. Die höhere Armut von Frauen ist dabei offenbar überwiegend erst im Alter entstanden. Zwar sind auch Frauen innerhalb der jüngeren Bevölkerung in einem größeren Umfang von Armut betroffen, jedoch ist der Unterschied mit einer Größenordnung von einem Prozentpunkt deutlich geringer als der vergleichbare Unterschied innerhalb der älteren Bevölkerung. In Deutschland betrug die Armutsquote der älteren Frauen 1994 fast 20 % bei einem Durchschnittswert für alle Alten von 15 %. Mit 7 Prozentpunkten war dieser Unterschied in den USA noch deutlicher.

Ein weiterer Blick in Tabelle 3 zeigt, daß ein erhöhtes Risiko der Altersarmut bei Frauen erst dann auftritt, wenn der Partner verstorben ist; dieses Muster ist für Deutschland und für die USA gleich. Die Armutsquoten der verheirateten Frauen liegen sogar noch unter dem Durchschnitt der gesamten älteren Bevölkerung, während sich für verwitwete Frauen ein deutlich höheres Armutsrisiko zeigt. In den USA lag die Armutsquote der verwitweten Frauen 1991 bei über 50 % und war damit um fast 20 Prozentpunkte höher als die Armutsquote der Älteren insgesamt. In Deutschland betrug die Armutsquote der verwitweten Frauen 23 % und der Abstand zur Armutsquote der Älteren 8 Prozentpunkte.

Die Ergebnisse aus Tabelle 4 relativieren die Unterschiede in den Armutsquoten zwischen der jüngeren und der älteren Bevölkerung ganz erheblich. Bislang liegt den Berechnungen eine Äquivalenzskala zugrunde, die in etwa der Gewichtung der einzelnen Haushaltsmitglieder entspricht, die u. a. von der OECD verwendet wird. Dabei erhalten Mitglieder in größeren Haushalten ein eher geringes Gewicht, d. h. es wird eine hohe Kostendegression unterstellt. Im Vergleich mit einer reinen Pro-Kopf-Gewichtung führt dies dazu, daß das Äquivalenzeinkommen in größeren Haushalten deutlich steigt. C.p. steigt damit auch die Wahrscheinlichkeit, daß die Einkommen von Personen in kleineren Haushalten – in denen auch der überwiegende Teil der Älteren lebt – unterhalb der Armutsgrenze (von hier 50 % des Durchschnittseinkommens) liegen. Eine geringere Degression in der Äquivalenzgewichtung muß dann zu einer relativen „Verbesserung" der kleineren Haushalte führen. Die Ergebnisse in Tabelle 4 zeigen das in eindrucksvoller Weise. Hier wurde neben der bislang verwendeten OECD-Äquivalenzgewichtung eine Gewichtung gewählt, die annähernd der Regelsatzverordnung des deutschen Sozialhilfegesetzes (BSHG) entspricht. Betrachtet werden die Jahre 1994 für Deutschland und 1991 für die USA.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 4

Armutsquoten (50 %) für Deutschland und die USA. Berechnung mit alternativen Äquivalenzskalen (OECD und BSHG, jeweils approximativ)

	Deutschland 1994		USA 1991	
Armutsquote in %	OECD	BSHG	OECD	BSHG
Bevölkerung	12,9	14,0	23,6	24,5
- bis 65	12,4	14,8	22,3	24,0
- Frauen	13,9	16,4	23,4	25,3
- 65 und älter	15,2	10,6	32,8	28,1
- Frauen	19,9	13,2	39,2	34,2
verheiratet	10,2	10,2	21,0	18,9
verwitwet	23,1	13,0	50,9	43,3

Datenbasis: PSID - GSOEP Equivalent File 1980 - 1994.
Anzahl der Beobachtungen: D 1984: 15029; D 1994: 10751; USA 1981: 15106 ; USA 1991: 14694.

Durch die BSHG-Skala steigt die Armutsquote insgesamt in beiden Ländern leicht an. Entscheidend ist aber, daß die Armutsquote der älteren Bevölkerung deutlich zurückgeht. Für Deutschland liegt sie mit knapp 11 % jetzt sogar unter dem Bevölkerungsdurchschnitt. Die übrigen Ergebnisse haben der Tendenz nach Bestand, nur bewegen sich die Unterschiede jetzt auf einem deutlich niedrigerem Niveau. Die Armutsquote der verwitweten älteren Frauen liegt bei Verwendung der BSHG-Skala nur noch bei 13 statt bei 23 %. Auch für die USA führt die BSHG-Skala zu einer geringeren Armutsquote der älteren Bevölkerung. Allerdings liegt sie immer noch deutlich über dem Bevölkerungsdurchschnitt. Auch das sehr hohe Armutsrisiko der verwitweten Frauen wird durch die BSHG-Skala kaum berührt.

Unter allen Vorbehalten deuten diese Befunde darauf hin, daß die Altersicherungssysteme in beiden Ländern das Armutsrisiko für Frauen im Alter nicht wirksam verhindern können. Insbesondere die verwitweten Frauen sind davon betroffen, wobei dies in den USA noch deutlicher hervortritt. Aus dem konzeptionellen Vergleich lassen sich keine eindeutige Aussagen zur Erklärung dieser Befunde ableiten, da beide Systeme Elemente aufweisen bzw. nicht aufweisen, die einer Altersarmut von Frauen vorbeugen. Obwohl aber amerikanische Frauen eine höhere und meist auch kontinuierlichere Erwerbsbeteiligung aufweisen als deutsche Frauen (vgl. *Giele* und *Holst,* 1997), reichen die eigenen Rentenanwartschaften offenbar nicht aus, um das Armutsrisiko im Alter gering zu halten. Insbesondere beim Tod des Partners genügt die – obwohl im Vergleich zu Deutschland prozentual höhere – Hinterbliebenenabsicherung offenbar nicht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III. Individuelles Sicherungsniveau und die Struktur der Alterseinkommen

Fast alle älteren Menschen beziehen in Deutschland und in den USA Einkommen aus den staatlichen Alterssicherungssystemen (vgl. Tabelle 5). In Deutschland ist der Anteil mit 98,5 % sogar etwas höher als in den USA. Die Bedeutung der Einkommen aus staatlicher Alterssicherung für das Einkommen insgesamt ist jedoch in beiden Ländern sehr unterschiedlich. In Deutschland stellen die Einkommen aus staatlicher Alterssicherung für 84,3 % der Älteren die überwiegende Einkommensquelle dar, während in den USA noch nicht einmal die Hälfte der älteren Bevölkerung den überwiegenden Lebensunterhalt aus staatlichen Alterseinkommen bestreitet. Eine deutlich größere Rolle spielen in den USA dagegen die Einkommen aus privater Altersvorsorge. Zwar beziehen in beiden Ländern etwa 85 % der Älteren Einkommen aus Kapitalanlagen, in den USA ist aber der durchschnittliche Anteil der Kapitaleinkommen am gesamten Alterseinkommen mit 27,6 % doppelt so hoch wie in Deutschland. In den USA sind Kapitaleinkommen sogar für fast ein Fünftel der Älteren die überwiegende Einkommensquelle, während der vergleichbare Anteil in Deutschland bei noch nicht einmal 5 % liegt. Größere Bedeutung kommt in den USA auch den privaten Transfers zu, die insbesondere Leistungen aus betrieblichen Alterssicherungssystemen umfassen.

Tabelle 5

Komponenten und Struktur der Nettoeinkommen der Bevölkerung 65 Jahre und älter in Deutschland (West) 1994 und den USA 1991 – alle Angaben in Prozent

Komponente	Anteil am verfügbaren Einkommen		Anteil von Einkommensbeziehern		Überwiegende Einkommensquelle	
	D	USA	D	USA	D	USA
Staatliche Alterssicherung	76,6	46,0	98,5	96,1	84,3	47,6
Private Transfers	4,0	15,1	23,9	59,3	1,8	11,4
Öffentliche Transfers	0,9	2,5	8,6	9,5	0,5	1,9
Erwerbstätigkeit	7,9	11,5	14,5	26,5	8,4	13,1
Kapitaleinkommen	13,8	27,6	84,8	86,7	4,7	23,3
Steuern und Beiträge	-3,3	-2,7	-	-	-	-

Datenbasis: PSID - GSOEP Equivalent File 1980 - 1994; SOEP 1994.
Anzahl der Beobachtungen: D 1150; USA 1340.

Die Bedeutung der Einkommen aus staatlicher Alterssicherung geht in beiden Ländern mit zunehmenden Alterseinkommen zurück. Die staatliche Alterssicherung stellt für Personen im untersten Einkommensquintil in Deutschland mit fast 92 % und in den USA mit 84 % die überwiegende Einkommensquelle dar (vgl. Tabelle 6). Ein vergleichbarer Wert zeigt sich auch für die deutsche ältere Bevölke-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rung im mittleren Einkommensquintil, während von den US-Bürgern hier noch nicht einmal die Hälfte ihr überwiegendes Einkommen aus staatlicher Alterssicherung beziehen. Noch deutlicher ist der Unterschied im obersten Quintil, in dem die staatliche Alterssicherung immerhin noch für fast 63 % der deutschen älteren Bevölkerung die Haupteinkommensquelle darstellt, während für die US-Älteren diese Einkommensquelle fast gar nicht mehr von Bedeutung ist. Die dominierende Einkommensquelle im obersten Quintil sind in den USA die Kapitaleinkommen: für mehr als die Hälfte dieser Einkommensgruppe stellen sie die überwiegende Einkommensquelle dar. In Deutschland leben dagegen nur knapp 9 % der Älteren in dieser Einkommensgruppe überwiegend von Kapitaleinkommen. Etwas weniger deutlich sind die Unterschiede zwischen beiden Ländern, wenn man nicht auf die überwiegende Einkommensquelle, sondern auf die Anteile der Einkommenskomponenten am Gesamteinkommen schaut (vgl. Tabelle 7). In der Tendenz haben die oben beschriebenen Befunde aber Bestand.

Tabelle 6

Überwiegende Einkommensquelle der älteren Bevölkerung nach Quintilen des Nettoeinkommens – alle Angaben in Prozent

Einkommen	Unterstes Quintil		Mittleres Quintil		Oberstes Quintil	
	D	USA	D	USA	D	USA
Staatliche Alterssicherung	91,8	83,8	90,1	49,4	62,8	1,5
Private Transfers	0,7	1,7	0,4	11,2	2,8	19,4
Öffentliche Transfers	2,6	8,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Kapitaleinkommen	3,9	2,5	5,5	20,8	8,7	52,1
Erwerbstätigkeit	2,0	1,6	4,1	15,7	24,1	24,1

Datenbasis: PSID - GSOEP Equivalent File 1980 - 1994; SOEP 1994.
Anzahl der Beobachtungen: D 1150; USA 1340.

Tabelle 7

Anteile der Einkommenskomponenten am Nettoeinkommen der älteren Bevölkerung nach Quintilen des Nettoeinkommens – alle Angaben in Prozent

Einkommen	Unterstes Quintil		Mittleres Quintil		Oberstes Quintil	
	D	USA	D	USA	D	USA
Staatliche Alterssicherung	88,1	72,9	80,3	43,3	58,3	20,1
Private Transfers	1,7	6,1	2,5	17,6	6,1	20,0
Öffentliche Transfers	3,6	10,8	0,3	0,2	0,2	0,1
Kapitaleinkommen	5,2	7,8	14,7	28,4	23,0	45,9
Erwerbstätigkeit	1,9	2,3	4,0	12,3	22,4	21,7
Steuern und Beiträge	-0,4	-0,2	-1,8	-1,8	-10,0	-7,8

Datenbasis: PSID - GSOEP Equivalent File 1980 - 1994; SOEP 1994.
Anzahl der Beobachtungen: D 1150; USA 1340.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine Ergänzung der Einkommen aus den staatlichen Alterssicherungssystemen durch (zusätzliche) einkommensabhängige Transferleistungen ist in beiden Ländern nur für das unterste Einkommensquintil von Bedeutung (Tabellen 6 und 7). In den USA leben danach immerhin fast 9 % dieser Einkommensgruppe überwiegend von öffentlichen Transferzahlungen, also der Sozialhilfe, in Deutschland liegt der vergleichbare Wert bei nur 2,6 %. Noch deutlicher wird der Unterschied bei einem Blick auf den Anteil, den die Sozialhilfe am Gesamteinkommen der älteren Bevölkerung im untersten Einkommensquintil ausmacht. In den USA stammen fast 11 % der Einkommen aus Sozialhilfeleistungen, in Deutschland nur 3,6 %. Diese Befunde sind ein weiterer Hinweis darauf, daß das Alterssicherungssystem der USA – trotz seines höheren Deckungsgrades – im Hinblick auf das Problem der Altersarmut weniger effektiv ist als das deutsche System.

Die unterschiedliche Bedeutung der Einkommensarten in Deutschland und in den USA, insbesondere der Einkommen aus staatlicher Alterssicherung und Kapitalanlagen, entspricht den unterschiedlichen Konzeptionen der Sicherungssysteme. Der Vergleich beider Alterssicherungssysteme hat gezeigt, daß das Ziel der Lebensstandardsicherung, bzw. der Verstetigung des Einkommens über den Lebenszeitraum, im deutschen System explizit berücksichtigt ist, während das amerikanische System mit zunehmenden Einkommen implizit Anreize zur Eigenvorsorge setzt, diese aber letztlich den Entscheidungen der Individuen überläßt.

Jetzt bleibt zu klären, wie die unterschiedlichen Systeme zur Einkommenssicherung, speziell zur Aufrechterhaltung des Lebensstandards, beitragen. Tabelle 8 zeigt die individuellen Sicherungsquoten für Deutschland und die USA. Die Konzeption des Indikators ist ausführlich in Abschnitt C.II beschrieben, es sei an dieser Stelle aber noch einmal darauf hingewiesen, daß hier die aktuellen Nettoeinkommen der älteren Bevölkerung zu den Nettoeinkommen vor deren Eintritt in den Ruhestand in Beziehung gesetzt werden. Das Sicherungsniveau bezieht sich also nicht auf das durchschnittliche Lebenserwerbseinkommen. Zudem ist zu beachten, daß die hier betrachtete ältere Bevölkerung ausschließlich Personen im Alter zwischen 65 und 70 Jahren umfaßt.

Das individuelle Sicherungsniveau ist in Deutschland mit gut 98 % merklich höher als in den USA, wo es 85,4 % beträgt (vgl. Tabelle 8). In den USA sind Bezieher hoher Erwerbseinkommen vorrangig auf Eigenvorsorge angewiesen, wollen sie ihren Lebensstandard auch im Alter aufrechterhalten. Inwieweit ihnen dies gelingt, zeigen Sicherungsquoten bezogen auf Einkommensquintile des Nettoeinkommens vor zehn Jahren. Für beide Länder ergeben sich – ausgehend vom untersten Einkommensquintil – abfallende Sicherungsquoten. In Deutschland verfügen Altersruhegeldempfänger, die am Ende ihrer „aktiven" Zeit zum untersten Einkommensquintil zählen, jetzt über 113 % dieses Einkommens. Für die USA beträgt der vergleichbare Wert gut 94 %. Im mittleren Einkommensquintil beträgt das Sicherungsniveau in Deutschland fast 97 % und in den USA immerhin noch 91 %, während es im obersten Einkommensquintil in Deutschland etwas (auf 83 %) in den USA jedoch deutlich auf nur noch 75 % abfällt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 8

Aktuelles Nettoeinkommen der älteren Bevölkerung und ihr Nettoeinkommen zehn Jahre zuvor

Einkommen	Insgesamt		Quintile des Nettoeinkommens vor 10 Jahren					
			Unterstes Quintil		Mittleres Quintil		Oberstes Quintil	
	D	USA	D	USA	D	USA	D	USA
Sicherungsniveau in %	98,1	85,4	113,0	94,2	96,9	90,7	83,2	74,9
Variationskoeffizient	37,3	211,5	34,8	154,0	33,7	179,8	45,4	257,3
Struktur des aktuellen Einkommens in %								
Staatliche Alterssicherung	72,1	38,1	82,3	48,7	72,5	34,0	59,8	27,3
Private Transfers	0,2	18,4	0,1	10,2	0,3	28,3	0,6	16,6
Öffentliche Transfers	1,9	1,2	4,8	5,4	1,1	0,2	0,4	0,1
Kapitalanlagen	16,8	27,6	8,2	16,9	14,3	21,3	22,2	46,5
Erwerbstätigkeit	14,0	18,3	6,5	20,8	10,8	20,1	26,4	15,6

Datenbasis: PSID – GSOEP Equivalent File 1980 - 1994; SOEP 1994.
Anzahl der Beobachtungen: D 304; USA 354.

Anmerkungen: Das aktuelle Alter der Personen liegt zwischen 65 und 70 Jahren; das Alter vor zehn Jahren liegt zwischen 55 und 60 Jahren. Nur Personen, die aktuell Einkommen aus staatlichen Alterssicherungssystemen beziehen und bei denen der Anteil dieser Einkommen an ihrem Gesamteinkommen vor zehn Jahren 10 % nicht überschritt.

Unabhängig von der Höhe des individuellen Sicherungsniveaus, ist die größere Bedeutung der Eigenvorsorge offenbar auch mit einer höheren Streuung des Sicherungsniveaus verbunden. Dies macht der Variationskoeffizient des Sicherungsniveaus (Tabelle 8) deutlich, der in Deutschland 37,3, in den USA aber fast 212 und damit fast das Dreifache des durchschnittlichen Sicherungsniveaus beträgt. Besonders hoch ist die Streuung im obersten Quintil des früheren Einkommens. Während der Variationskoeffizient hier für Deutschland nur etwa die Hälfte des durchschnittlichen Sicherungsniveaus ausmacht, ist er in den USA mit 257 mehr als dreifach so hoch. Es kann nicht überprüft werden, inwieweit die Streuung des Sicherungsniveaus allein auf die unterschiedlichen Präferenzen der Menschen im Hinblick auf früheren Konsum und die Konsummöglichkeiten im Alter zurückzuführen sind. Theoretische Überlegungen zur intertemporalen Nutzenmaximierung schließen a priori eine hohe Streuung des individuellen Sicherungsniveaus nicht aus. Allerdings kann auch nicht ausgeschlossen werden, daß ein Teil der Streuung durch Restriktionen erzeugt wird, denen die Menschen beim Aufbau geeigneter Vermögensanlagen gegenüberstehen.

Lassen sich Gründe für das – besonders in den USA – abfallende Sicherungsniveau ausmachen? Dazu sei ein Blick auf die Struktur der Alterseinkommen geworfen. In Deutschland beträgt der Anteil der Einkommen aus staatlicher Alterssicherung – für die hier betrachtete Population – 72 % des gesamten Altersnettoeinkommens, während der vergleichbare Wert für die USA bei noch nicht einmal

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

40 % liegt. Hier wird der Unterschied im durchschnittlichen Leistungsniveau beider Systeme deutlich. Der Anteil des Einkommens aus staatlicher Alterssicherung variiert deutlich mit den Quintilen des Nettoeinkommens vor zehn Jahren. Überdurchschnittlich ist der Anteil dieser Alterseinkommen im untersten Quintil: in Deutschland beträgt er 82 % in den USA immerhin fast 50 %. Im mittleren Quintil machen die Einkommen aus staatlichen Systemen in Deutschland immer noch fast 73 % aus, während ihr Anteil in den USA gerade noch ein Drittel beträgt. Im obersten Quintil besteht das Gesamteinkommen nur noch zu 27 % aus staatlichen Renten, während in Deutschland immerhin noch 60 % der Einkommen aus dieser Quelle stammen.

Aufgrund der konzeptionellen Ausgestaltung der Sicherungssysteme ist der hier gezeigte Verlauf der Sicherungsquoten in Abhängigkeit vom früheren Nettoeinkommen nicht überraschend. Die Frage ist nun, wodurch die im Niveau geringeren Alterssicherungseinkommen in den USA ergänzt werden. Ein Hauptaugenmerk liegt dabei auf den Kapitaleinkommen, die in den USA – im Durchschnitt dieser Population – fast 28 % des gesamten Altersnettoeinkommens ausmachen, während der vergleichbare Wert in Deutschland nur knapp 17 % beträgt. In Abhängigkeit von den Quintilen des Nettoeinkommens vor zehn Jahren ergibt sich für Deutschland nur ein leichter Anstieg des Anteils von Kapitaleinkommen von 8,2 % im untersten Quintil über 14,3 % im mittleren auf 22 % im obersten Quintil. In den USA machen die Kapitaleinkünfte schon im untersten Quintil fast 17 % des Gesamteinkommens aus und steigen bis zum obersten Quintil auf fast 50 %.

Es kann hier nicht darüber spekuliert werden, ob das Sicherungsniveau in den USA – insbesondere im obersten Quintil des Nettoeinkommens vor zehn Jahren zu gering ist bzw. inwieweit die Anreize zur Eigenvorsorge ihr Ziel einer ausreichenden Sicherung im Alter erreichen. Dazu müßte das von den Personen angestrebte individuelle Sicherungsniveau bekannt sein. Die Ergebnisse zeigen aber, daß gezielte Anreize zur Eigenvorsorge insbesondere bei den Beziehern höherer Einkommen Wirkung zeigen. Dieser Befund könnte für die Reform des deutschen Alterssicherungssystems hilfreich sein.

IV. Die Bedeutung der Einkommenskomponenten für die Verteilung der Alterseinkommen

Die Ergebnisse aus Tabelle 8 könnten zu der Interpretation verleiten, daß die Ungleichheit der Einkommen beim Übergang von der aktiven Phase in den Ruhestand zurückgeht. Insbesondere könnte dies für die USA vermutet werden, wo das individuelle Sicherungsniveau mit steigendem früheren Einkommen deutlich sinkt.

Tabelle 9 zeigt nun, daß genau das Gegenteil der Fall ist. Für Deutschland zeigen der Gini-Koeffizient und das I_0 Maß nahezu keine Veränderung der Einkommensungleichheit beim Übergang von der aktiven Phase in den Ruhestand. Die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eher top-sensitiven Maße I_1 und besonders I_2 deuten sogar auf eine Verringerung der Ungleichheit hin. Die Reduzierung der Ungleichheit ist also besonders auf den oberen Bereich der Einkommensverteilung zurückzuführen. Für die USA zeigt sich ein ganz anderes Bild: Die Ungleichheit der Einkommen nimmt beim Übergang in den Ruhestand deutlich zu; alle vier Ungleichheitsmaße zeigen dies. Auffällig ist besonders die deutliche Zunahme des Maßes I_2, die – völlig konträr zu Deutschland – darauf hinweist, daß die zunehmende Ungleichheit auch durch eine stärkere Differenzierung im oberen Einkommensbereich bedingt ist.

Tabelle 9

Aktuelles Nettoeinkommen der Bevölkerung ab 65 Jahren und ihr Nettoeinkommen zehn Jahre zuvor: Verteilungsmaße

Maß	Deutschland		USA	
	Einkommen vor zehn Jahren	Aktuelles Einkommen	Einkommen vor zehn Jahren	Aktuelles Einkommen
Gini	0.248	0.249	0.267	0.291
I_0	0.106	0.108	0.121	0.147
I_1	0.121	0.101	0.119	0.137
I_2	0.346	0.208	0.276	0.308

Datenbasis: PSID - GSOEP Equivalent File 1980 - 1994; SOEP 1994.
Anzahl der Beobachtungen: D 304; USA 354.

Anmerkungen: Das aktuelle Alter der Personen liegt zwischen 65 und 70 Jahren; das Alter vor zehn Jahren liegt zwischen 55 und 60 Jahren. Nur Personen, die aktuell Einkommen aus staatlichen Altersicherungssystemen beziehen und bei denen der Anteil dieser Einkommen an ihrem Gesamteinkommen vor zehn Jahren 10 % nicht überschritt.

Inwieweit ist die unterschiedliche Tendenz der Entwicklung der Einkommensungleichheit beim Übergang in den Ruhestand auch durch die unterschiedlichen Alterssicherungskonzeptionen beider Länder bedingt? Für Deutschland konnte gezeigt werden, daß im Durchschnitt über alle Einkommensquintile der Anteil der Einkommen aus staatlicher Alterssicherung wesentlich höher ist als in den USA. Dort allerdings ergibt sich aufgrund höherer Anreize zur Eigenvorsorge ein höherer Anteil der Kapitaleinkommen. Es stellt sich jetzt die Frage inwieweit die unterschiedliche Gewichtung der Alterseinkommen auch zu einer unterschiedlichen Verteilung der Alterseinkommen beiträgt.

Empirisch kann diese Frage mit Hilfe der Zerlegung der Einkommensungleichheit nach Einkommenskomponenten analysiert werden. Ausgangspunkt ist der relative Beitrag, den eine Einkommenskomponente zur gesamten Einkommensungleichheit beisteuert (vgl. Formel 12 in Abschnitt C. II). Die Zerlegung der Einkommensungleichheit nach Faktoren für die Alterseinkommen zeigt Tabelle 10.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Für die Interpretation der Beiträge s_k zur Ungleichheit ist es hilfreich auch auf die Anteile der Einkommenskomponenten am Durchschnittseinkommen (μ_k/μ) zu achten – die ebenfalls in Tabelle 10 ausgewiesen sind –, da diese wesentlich die Größe von s_k mitbestimmen. Die Vorzeichen der s_k werden durch das Vorzeichen des Korrelationskoeffzienten der betrachteten Einkommenskomponente und des Gesamteinkommens bestimmt: Ist die Einkommenskomponente positiv mit dem Gesamteinkommen korreliert, dann ergibt sich auch ein positiver Beitrag der Komponente zur Ungleichheit, und umgekehrt. Zu beachten ist bei der Interpretation der folgenden Ergebnisse immer auch, daß das absolute Ausmaß der Ungleichheit der Alterseinkommen in den USA wesentlich größer ist als in Deutschland. Das der Zerlegung zugrunde liegende Maß I_2 hat für Deutschland den Wert 0.263, für die USA den Wert 0.598 (vgl. auch Tabelle 2).

Tabelle 10

Anteile der Einkommenskomponenten am verfügbaren Einkommen der älteren Bevölkerung und deren Einfluß auf die Einkommensungleichheit – Angaben in Prozent

	Deutschland 1994		USA 1991	
Einkommenskomponente	Anteil am Einkommen	Anteil an der Ungleichheit	Anteil am Einkommen	Anteil an der Ungleichheit
(k)	(μ_k/μ)	(s_k)	(μ_k/μ)	(s_k)
Staatliche Alterssicherung	76,6	37,3	45,9	5,3
Private Transfers	4,0	8,9	15,1	15,4
Öffentliche Transfers	0,9	-0,2	2,5	-0,8
Kapitaleinkommen	13,8	31,8	27,6	62,0
Erwerbstätigkeit	7,9	35,8	11,5	34,9
Steuern und Beiträge	-3,3	-13,6	-2,7	-16,8
Zusammen	100,0	100,0	100,0	100,0

Datenbasis: PSID - GSOEP Equivalent File 1980 - 1994; SOEP 1994.
Anzahl der Beobachtungen: D 1150; USA 1340.

Für beide Länder zeigt Tabelle 10, daß die Einkommen aus staatlicher Alterssicherung die Ungleichheit der Alterseinkommen nicht in dem Maße beeinflussen, wie es ihrem Anteil am Gesamteinkommen entspricht. In Deutschland steuern Einkommen aus dem staatlichen Alterssicherungssystem zwar 76,6 % zum Durchschnittseinkommen bei, erzeugen jedoch nur 37,3 % der Alterseinkommensungleichheit. Noch deutlicher ist der letztlich nivellierende Einfluß der Altersrenten auf die Ungleichheit in den USA: Dort machen die staatlichen Altersrenten zwar 46 % des Einkommens aber nur 5,3 % der Ungleichheit aus. Relativ betrachtet tragen die Altersrenten also in den USA wesentlich stärker zu einer weniger ungleichen Einkommensverteilung bei als in Deutschland. Aufgrund der deutlich degressiven Leistungsgestaltung des US-Sicherungssystems dürfte dieser Befund kaum

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

überraschen. Die Ungleichheit der Alterseinkommen wird in den USA wesentlich durch die Kapitaleinkommen determiniert. Während diese nur knapp 28 % der Durchschnittseinkommen ausmachen, bestimmen sie das Ausmaß der Einkommensungleichheit aber zu 62 %. Der mit steigenden Einkommen zunehmende Anreiz zur Eigenvorsorge entlastet also zwar das staatliche Sicherungssystem, führt aber zu einer deutlich höheren Ungleichheit der Alterseinkommen.

In Deutschland ist der Anteil der Kapitaleinkommen am durchschnittlichen Alterseinkommen mit knapp 14 % deutlich geringer als in den USA. Aber auch in Deutschland erhöhen diese Einkommen die Alterseinkommensungleichheit mit einem Anteil von über 30 % beträchtlich.

Gleich hohe Beiträge zur Alterseinkommensungleichheit in den USA steuern die privaten Transfers und die Einkommen aus Erwerbstätigkeit bei. Private Transfers sind insbesondere Einkommen aus betrieblichen Alterssicherungssystemen, die eng mit dem Erwerbseinkommen in Beziehung stehen. Das spiegelt sich auch in den Ergebnissen wieder, da der Anteil der Betriebsrenten am Durchschnittseinkommen und ihr Beitrag zur Ungleichheit mit etwa 15 % in etwa gleich hoch sind. In Deutschland tragen Einkommen aus Erwerbstätigkeit in einem deutlich höherem Maße zur Einkommensungleichheit bei als in den USA, obwohl ihr Anteil am Alterseinkommen deutlich geringer ist.

Öffentliche Transfereinkommen, also insbesondere die Sozialhilfe, haben in beiden Ländern einen nicht nur relativ – also im Vergleich zu ihrem Anteil am Gesamteinkommen – sondern auch absolut mindernden Einfluß auf die Alterseinkommensungleichheit. In den USA ist dieser Effekt etwas deutlicher ausgeprägt als in Deutschland.

E. Schlußfolgerungen

Können aus den Ergebnissen Schlußfolgerungen für die aktuelle Debatte in Deutschland gezogen werden? Verglichen mit dem deutschen System ist die finanzielle Situation der amerikanischen staatlichen Alterssicherung derzeit nahezu paradiesisch. Die Beitragssätze sind deutlich geringer als in Deutschland, wo zudem noch ein nicht zu vernachlässigender Teil der Rentenausgaben durch Steuermittel finanziert wird.

Das amerikanische Alterssicherungssystem bietet dafür ein im Durchschnitt geringeres Leistungsniveau als das deutsche System. Die degressive Gestaltung der Leistungsseite führt in den USA jedoch dazu, daß Versicherte mit nur geringem Aktiveneinkommen relativ besser gestellt sind als Bezieher höherer Einkommen. Daraus kann, wie die empirischen Ergebnisse zeigen, aber nicht auf eine ausreichende Effektivität des Systems bei der Verhinderung der Altersarmut geschlossen werden. Das abgesicherte Niveau ist dazu im Durchschnitt nicht hoch genug und führt dazu, daß Personen im unteren Einkommensbereich häufig auf ergänzen-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

de Sozialhilfe angewiesen sind. Übertragen auf Deutschland würde eine Absenkung des durchschnittlichen Sicherungsniveaus, auch bei gleichzeitig stärkerer Degression der Leistungsseite, vermutlich einen noch höheren Aufwand ergänzender Transfers bedeuten, da die Anspruchsvoraussetzungen für derartige Leistungen (noch) weniger restriktiv sind als in den USA.

Interessant an der Konstruktion des US-amerikanischen Sicherungssystems ist der mit steigender ökonomischer Leistungsfähigkeit zunehmende Anreiz zur privaten Altersvorsorge. Die Frage ist dabei, inwieweit die Anreize auch greifen und zu einem ausreichenden Sicherungsniveau führen. Was ein ausreichendes Sicherungsniveau ist, kann jedoch nicht einfach beantwortet werden, da dies – und das liegt in der Natur des amerikanischen Systems – von den individuellen Wünschen bestimmt wird. Mehr Effizienz durch mehr private Altersvorsorge bedeutet aber gerade, daß individuell unterschiedliche Sicherungsniveaus akzeptiert werden und dieses nicht durch die Gesellschaft – womöglich auf zu hohem Niveau – vorgeschrieben wird. Empirisch zeigt sich, daß das individuelle Sicherungsniveau (aktuelles Nettoeinkommen / Nettoeinkommen vor 10 Jahren) in Deutschland im Durchschnitt höher ist als in den USA, wo besonders die Sicherungsraten der ehemals besser Verdienenden erheblich abfallen und zudem eine erhebliche Streuung aufweisen. Trotzdem – und dies dürfte ein für die deutsche Diskussion wichtiges Ergebnis sein – werden systematisch gesetzte Anreize zur Eigenvorsorge von dem überwiegenden Teil der Bevölkerung genutzt. Gleichwohl spiegelt sich das nicht in der gesamtwirtschaftlichen Sparquote wieder, deren Forcierung ein wesentlicher Vorzug kapitalgedeckter Sicherungssysteme sein soll: Die USA weisen von allen OECD-Ländern die geringste gesamtwirtschaftliche Sparquote auf (vgl. *Schmähl,* 1996).

Nicht zu übersehen ist, daß das deutsche und das amerikanische Alterssicherungssystem zu einer ganz unterschiedlichen Entwicklung der Einkommensungleichheit beim Übergang in den Ruhestand führen. Während sich die Einkommensverteilung in Deutschland kaum ändert, nimmt die Ungleichheit in den USA deutlich zu. Dies ist mit hoher Wahrscheinlichkeit auf die wesentlich größere Bedeutung der Kapitaleinkommen für amerikanische Ruheständler zurückzuführen: Der Ersatz von Erwerbseinkommen durch Kapitaleinkommen im Alter vergrößert die Ungleichheit der Alterseinkommen deutlich, was bei einem Ersatz der Erwerbseinkommen durch daraus abgeleitete Altersrenten nicht in dem Ausmaß der Fall ist.

Literatur

Baker, D. (1996): The Assumptions are too pessimistic, in: Challenge, November-December, S. 31 - 32.

Barr, N. (1992): Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation, in: Journal of Economic Literature, (30), S. 741 - 803.

Blackorby, Ch. / *Donaldson,* D. (1978): Measures of Relative Equality and Their Meaning in Terms of Social Welfare, in: Journal of Economic Theory, (18), S. 59 - 80.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Blüm, N. / *Müller,* E. / *Oberender,* P. / *Rürup* B. / *Wagner,* G. / *Wahl,* S. / *Wilbers,* J. (1995): Langfristige Stabilisierung der Gesetzlichen Rentenversicherung – Reform-Modelle im Vergleich, Konrad-Adenauer-Stiftung, Interne Studien Nr. 117 / 1995, Sankt Augustin.

Börsch-Supan, A. (1991): Aging population, in: Economic Policy, April, S. 103 - 139.

Burkhauser, R. V. / *Butrica,* B. A. / *Daly,* M. C. (1995): The Syracuse University Panel Study of Income Dynamics and German Socio-Economic Panel Equivalent Data File: A Product of Cross-National Research, Cross-National Studies in Aging Program Project Working Paper No. 25, Center for Policy Research, Syracuse University, Syracuse, N.Y.

Burkhauser, R. V. / *Duncan,* G. J. / *Hauser,* R. (1994): Sharing Prosperity Across the Age Distribution: A Comparison of the United States and Germany in the 1980s, in: The Gerontologist, 34(2), S. 150 - 160.

Burkhauser, R. V. / *Frick,* J. R. / *Schwarze,* J. (1997): A Comparison of Alternative Measures of Economic Well-Being for Germany and the United States, in: Review of Income and Wealth, (43), S. 153- 171.

Burkhauser, R. V. / *Poupore,* J. (1997): A Cross-National-Comparison of Permanent Inequality in the United States and Germany, in: Review of Economics and Statistics, (79), S. 10 - 17.

Burkhauser, R. V. / *Warlick,* J. (1981): Disentangling the Annuity from the Redistributive Aspects of Social Security in the United States, in: Review of Income and Wealth, (27), S. 401 - 421.

Butrica, B. / *Jurkat,* D. (1996): 1996 Version PSID-GSOEP Equivalent Data File Codebook, Syracuse University, Syracuse.

Buttler, G. / *Jäger,* N. (1988): Reform der gesetzlichen Rentenversicherung durch ein Teilkapitaldeckungsverfahren, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, (77), S. 385 ff.

Casmir, B. (1990): Staatliche Rentenversicherungssysteme im internationalen Vergleich, Frankfurt / M. u. a.

Citro, C. F. / *Michael,* R. T. (Hrsg.) (1995): Measuring Poverty. A new Approach, Washington, D.C.

Disney, R. (1996): Pensions as Insurance, in: The Geneva Papers on Risk and Insurance, (21), S. 258 - 270.

Fachinger, U. (1994): Lohnentwicklung im Lebensablauf – Empirische Analysen für die Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt / New York.

Felderer, B. (Hrsg.) (1993): Public Pension Economics, in: Journal of Economics, Supplementum 7, Wien / New York.

Feldstein, M. (1997): The case for Privatization, in: Foreign Affairs, (76), S. 24 - 38.

Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik (Hrsg.) (1997): Rentenkrise. Und wie wir sie meistern können. Bad Homburg.

Gebhardt, K. / *Thiede,* R. (1995): Alterssicherung in Deutschland – Aktuelle Daten zu den Einzelsystemen der Alterssicherung, in: Die Angestelltenversicherung, (42), S. 381 - 385.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Giele, J. Z. / *Holst,* E. (1997): Dynamics of Women's Labor Force Participation in the United States and West Germany 1983 to 1990, in: Th. A. Dunn und J. Schwarze (Hrsg.): Proceedings of the 1996 Second International Conference of the German Socio-Economic Panel Study Users, DIW-Vierteljahrsheft, 66(1), S. 55 - 61.

Gottschalk, P. / *Smeeding,* T. M. (1997): Cross-National Comparisons of Earnings and Income Inequality, in: Journal of Economic Literature, (35), S. 633 - 687.

Gough, I. / *Bradshaw,* J. / *Ditch,* J. / *Eardley,* T. / *Whiteford,* P. (1997): Social Assistance in OECD Countries, in: Journal of European Social Policy, (7), S. 17 - 43.

Hanesch, W. (1997): Armut und Sozialhilfereform in den USA, in: WSI Mitteilungen, 4 / 97, S. 266 - 279.

Hauser, R. (1997): The Main Problems of International Comparative Poverty Research, in: N. Ott und G. Wagner (Hrsg.): Income Inequality and Poverty in Eastern and Western Europe, Heidelberg, S. 31 - 52.

Hauser, R. unter Mitarbeit von *Becker,* I. / *Faik,* J. / *Schwarze,* J. (1997): Entwicklung und Verteilung von Einkommen und Vermögen der privaten Haushalte in Deutschland, Gutachten im Auftrag der Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, Frankfurt / M.

Helberger, Ch. / *Wagner,* G. (1981): Beitragsäquivalenz oder personelle Umverteilung in der Gesetzlichen Rentenversicherung, in: Ph. Herder-Dorneich (Hrsg.): Dynamische Theorie der Sozialpolitik, Berlin, S. 331 - 392.

Hill, M. S. (1992): The Panel Study of Income Dynamics: A Users's Guide, Beverly Hills, CA.

Hinrichs, K. (1993): Public Pensions and Demographic Change: Generational Equity in the United States and Germany, Zentrum für Sozialpolitik – Arbeitspapier Nr. 16 / 93, Bremen.

Holzmann, R. (1990): Internationaler Vergleich von Alterssicherungssystemen, in: B. Gahlen et al. (Hrsg.): Theorie und Politik der Sozialversicherung, Tübingen, S. 141 - 167.

Homburg, S. (1988): Theorie der Alterssicherung. Berlin u. a.

Hurd, M. D. (1990): Research on the Elderly: Economic Status, Retirement, and Consumption and Saving, in: Journal of Economic Literature, (28), S. 565 - 637.

James, E. (1996): Den Schutz verbessern und das Wachstum fördern: eine Verteidigung der Rentenreformthese der Weltbank, in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit, (49), S. 3 - 24.

Kaltenbach, H. (1990): Die Rentenversicherung im Konzept der „Drei Säulen", in: VDR / F. Ruland (Hrsg.): Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung, S. 425 - 450.

Kotlikoff, L. J. (1996): Privatizing Social Security at Home and Abroad, in: American Economic Review, (86); Papers and Proceedings, S. 368 - 372.

Krause, P. (1997): Welfare Positions and Dynamics, in: G. Duncan und W. Voges (Hrsg.): Dynamic Approaches, erscheint demnächst.

Krupp, H.-J. (1997): Ist das Kapitaldeckungsverfahren in der Alterssicherung dem Umlageverfahren überlegen?, in: WSI Mitteilungen, (50), S. 289 - 298.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Little, R. J. A. / *Su,* H.-L. (1989): Item Non-Response in Panel Surveys, in: D. Kasprzyk / G. Duncan / M. P. Singh (Hrsg.): Panel Surveys, New York.

Mercer (1997): William M. Mercer, Inc.: 1997 Guide to Social Security and Medicare, Louisville, Ke.

Mitchell, O. / *Quinn,* J. (1996): The Hard Facts About Social Security, Challenge, November-December, S. 16 - 18.

Myers, R. (1996): The Social Security Sky is not falling, Challenge, November-December, S. 23 - 24.

OECD (1988): Reforming Public Pensions. Social Policy Studies No. 5, Paris.

– (1992): Private Pensions and Public Policy. Social Policy Studies No. 9, Paris.

– (1996): Ageing in OECD Countries. A Critical Policy Challenge, Social Policy Studies No. 20, Paris.

Panis, C. W. A. / *Lillard,* L. A. (1995): Socioeconomic Differentials in the Returns to Social Security, mimeo, Santa Monica.

Ribhegge, H. (1990): Denkfehler zum Thema Alterssicherung. Kapitaldeckungs- versus Umlageverfahren, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, (41), S. 359 - 376.

Rürup, B. (1995): Renten- und Pensionsfinanzierung nach dem Kapitalstockverfahren – Möglichkeiten und Probleme, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 12, S. 718 - 725.

Schmähl, W. (1981): Soziale Sicherung im Alter, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Sechster Band, Stuttgart u. a., S. 645 - 661.

– (1983): Lebenseinkommensanalyse – Einige methodische und empirische Fragen im Überblick, in: W. Schmähl (Hrsg.): Ansätze der Lebenseinkommensanalyse, Tübingen, S. 1 - 55.

– (1996): Alterssicherungssysteme aus gesamtwirtschaftlicher und ordnungspolitischer Sicht, in: Wirtschaftsdienst, Heft 8, S. 409 - 417.

Schupp, J. / *Schwarze, J.* / *Wagner, G.* (1995): Zur Expansion der versicherungsfreien Erwerbstätigkeit in Deutschland, in: DIW-Wochenbericht, (62), S. 857 - 862.

Schwarze, J. (1995): Simulating German Income and Social Security Tax Payments Using the GSOEP, Cross-National Studies in Aging, Program Project Paper No. 19, Syracuse University, Syracuse, N.Y.

Shorrocks, A. F. (1980): The Class of Additively Decomposable Inequality Measures, in: Econometrica, (48), S. 613 - 625.

– (1982): Inequality Decomposition by Factor Components, in: Econometrica, (50), S. 193 - 211.

– (1983): The Impact of Income Components on the Distribution of Family Incomes, in: Quarterly Journal of Economics, (98), S. 311 - 326.

Twentieth Century Fund (Hrsg.) (1996): Social Security Reform, New York.

VDR (1997): Verband Deutscher Rentenversicherungsträger: Rentenversicherung in Zeitreihen, Frankfurt / M.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wagner, G. (1984): Umverteilung in der gesetzlichen Rentenversicherung, Frankfurt / New York.

– (1997): Steine auf dem Weg zu einer effizienten Krankenversicherung, in: Beihefte zur Konjunkturpolitik – Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung, erscheint demnächst.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Einfluß alternativer Konzeptionen von Alterssicherungssystemen auf Sicherungsniveau, Altersarmut und Einkommensverteilung: Ein Vergleich zwischen Deutschland und den USA

Korreferat zu Johannes Schwarze

Von *Hermann Ribhegge,* Frankfurt / Oder

In seinem gelungenen Beitrag liefert Schwarze einen guten Überblick über die Alterssicherung in den USA und Deutschland. Kennzeichnend ist für diesen Beitrag, daß eine differenzierte Analyse geleistet und auf eine pauschalierende Bewertung beider Systeme verzichtet wird.

Besonders hervorzuheben ist die starke empirische Ausrichtung im Hauptteil des Beitrages. Eine rein modelltheoretische Betrachtung unter sehr restriktiven Prämissen, wie sie die Kontroverse um das Kapitaldeckungsverfahren kennzeichnet, bei dem von einem neoklassischen Vollbeschäftigungsmodell ausgegangen und Aspekte der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit negiert werden, wird nicht vorgenommen. Des weiteren wird auf die zukünftigen Finanzierungsprobleme und die in diesem Kontext geplanten Reformen der Alterssicherung aufgrund des demographischen Wandels nur am Rande eingegangen.

Der Autor verzichtet auf die Analyse der allokativen Effekte der unterschiedlichen Formen der Alterssicherung. Auch wenn im Beitrag der Schwerpunkt auf rein distributive Effekte gelegt wird, so ist diese Vorgehensweise nicht ganz unproblematisch, gehen doch von der Allokation erhebliche distributive Effekte aus. Die Vernachlässigung der allokativen Effekte hat u. a. zur Folge, daß in dem Beitrag sehr interessante Aussagen über distributive Tatbestände gemacht werden, eine Erklärung dafür aber fehlt. So wird aufgezeigt, daß in den USA Frauen im Alter über 85% des Medianvermögens ihrer männlichen Altersgenossen, die deutschen Frauen hingegen nur über 35% verfügen. Ist dieser Tatbestand z. B. auf eine bessere finanzielle Absicherung der Frauen über den Versorgungsausgleich in der Bundesrepublik oder eine stärkere Komponente bei der privaten Vorsorge in den USA zurückzuführen? Oder ist auf das amerikanische Scheidungsrecht zu verweisen?

Bei dem Länder-Vergleich werden zwei normative Bewertungskriterien zur Beurteilung der staatlichen Alterssicherungen herangezogen. Zum einen ist dies

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Zielsetzung der Lebensstandardsicherung, die sich auf die intertemporale Einkommensverteilung bezieht, und zum anderen die Vermeidung von Altersarmut. Damit wird bewußt auf problematische Zielvorgaben, wie die der Weltbank (1994), verzichtet, welche die Alterssicherung zu einer staatlichen Einrichtung des Zwangssparens instrumentalisiert, um das Wachstum zu forcieren.

Dennoch ist der Vergleich der beiden Alterssicherungssysteme anhand der genannten distributiven Ziele nicht unproblematisch. Während das US-amerikanische System primär die Vermeidung von Altersarmut intendiert, ist es Zielsetzung des deutschen Rentensystems, primär über die Netto-Anpassung der Renten die Lebensstandardsicherung zu erreichen.

Die Aufgabe der Bekämpfung der Altersarmut wird der Sozialhilfe, der Pflegeversicherung usw. zugeordnet, so daß aufgrund der unterschiedlichen Ausrichtung ein Vergleich der reinen Systeme der Alterssicherung erschwert wird.

Von daher ist es nur konsequent, bei einem Vergleich der Sicherungssysteme diese nicht isoliert zu betrachten. Deshalb wird in dem empirischen Vergleich keine Gegenüberstellung der Leistungen der Alterssicherungssysteme, sondern eine der Nettojahreseinkommen älterer Personen vorgenommen und Einkünfte aus Vermögen, Transfers usw. werden mit berücksichtigt, was einen Armutsvergleich wesentlich erleichtert. Diese Vorgehensweise ermöglicht keinen direkten Vergleich der Rentenniveaus, wird aber der Aufgabenstellung, die Einkommenssituationen zu vergleichen, gerecht.

Aus dieser Sicht ist es nur konsequent, daß die Untersuchung auf das Gesamteinkommen von Personen und nicht auf jenes von Haushalten abstellt, da aufgrund unterschiedlicher Haushaltsgrößen das Haushaltseinkommen kein sinnvoller Wohlfahrtsindikator ist. Bezugsgröße ist vielmehr das Haushaltseinkommen pro gewichtetem Mitglied. Mit dieser Vorgehensweise wird z. B. die Kritik am niedrigen Renteneinkommen der Frauen als Zeichen von Frauenarmut relativiert. Viele Frauen beziehen z. B. neben ihrer eigenen Rente eine Hinterbliebenenrente usw., was ihre Einkommensposition verbessert.

Leider fehlen im Abschnitt über andere Komponenten der Alterssicherung detaillierte Angaben zu den Leistungen, so daß in diesem deskriptiven Teil kein umfassender Vergleich der sozialen Sicherungssysteme angeboten wird. Des weiteren wäre es sinnvoll, bei der Analyse der Einkommen der Personen nach dem Familienstand, Familiengröße usw. zu differenzieren, weil diese Angaben wichtige Informationen über die Armutssituation von Personen beinhalten. Insgesamt fällt der empirische Teil recht knapp aus. Dem Leser werden interessante Detailinformationen im empirischen Teil geboten, ohne daß überzeugende Hypothesen zur Erklärung der angesprochenen Phänomene geliefert werden. Eine weitere Schwäche der Arbeit liegt auch darin, daß die Ausführungen zu den unterschiedlichen Verteilungsmaßstäben recht allgemein gehalten sind und nur einen schwachen Bezug zum Thema haben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Von Interesse wäre es zu untersuchen, ob es – wie in den USA – wirklich sinnvoll ist, eine Armutsbekämpfung über die Alterssicherung vorzunehmen, nicht nur weil die Umverteilung von Reich zu Arm nicht so stark ist, wie dies eigentlich die Ausgestaltung des Systems erwarten läßt, sondern auch aus Gerechtigkeitserwägungen. Eine Umverteilung innerhalb des Systems der Alterssicherung knüpft nur an einer Einkommenskomponente – der Rente – an. Wie aber der Beitrag zeigt, ist die Rente allein kein guter Armutsindikator. Von daher wäre es viel sinnvoller, eine Umverteilung über das Steuersystem zu realisieren, bei dem alle Einkommenskomponenten berücksichtigt werden können. Aus dieser Perspektive ist auch die Forderung der Besteuerung von Renten gerade aus Gerechtigkeitsüberlegungen nicht ohne weiteres zurückzuweisen.

Relativ positiv wird der Familienlastenausgleich im amerikanischen System der Alterssicherung beurteilt. Insbesondere wird es als positiv angesehen, daß auch Familienangehörige im Erlebensfall grundsätzlich anspruchsberechtigt sind und so eine starke Umverteilung zugunsten von Familien vorgenommen wird. Diese Regelung ist natürlich unter dem Aspekt der Armutsvermeidung als positiv zu beurteilen, da Familien, insbesondere mit vielen Kindern, tendenziell mit Armut konfrontiert sind. Aber es gibt auch durchaus Konstellationen, in denen reiche Familien mit vielen Kindern unnötige staatliche Hilfe erhalten. Dieses System des Familienlastenausgleichs ist relativ wenig zielgerichtet. Inwieweit wird z. B. durch dieses System der Umverteilung Problemfällen wie Geschiedenen, Alleinerziehenden und Familien mit einer ungünstigen Erwerbsbiographie ausreichend geholfen? Sind diese nicht im Alter im wesentlichen auf andere Sicherungssysteme – AFDC, medicare usw. – angewiesen, auf deren Umverteilungseffekte nur am Rande eingegangen wird.

Unter dem Aspekt der Zielgenauigkeit ist u. U. das deutsche System der Anrechnung von Kindererziehungszeiten attraktiver. Aus familienpolitischer Sicht ist es sowohl unter allokativen als auch distributiven Aspekten sinnvoller, die Leistung „Kindererziehung" zu honorieren, als einfach den Status verheiratet zu sein. Ob ein solcher Familienlastenausgleich über das System der Alterssicherung oder über das Steuersystem vollzogen werden soll, ist eine andere Frage, worauf *Ribhegge* (1990) u. a. eingeht.

Problematisch ist auch die Einordnung beider Systeme unter der Rubrik: Kapitaldeckungsverfahren versus Umlageverfahren. Die These, daß „die deutsche Gesetzliche Rentenversicherung als reines kapitalgedecktes Verfahren gegründet und erst 1967 auf die Umlagefinanzierung umgestellt", hingegen das amerikanische System als reines Umlageverfahren „1983 durch eine teilweise Kapitaldeckung (Trust Fund) ergänzt wurde", ist zu hinterfragen und zeigt, wie schwierig eine sinnvolle Abgrenzung beider Finanzierungsformen ist. Zum einen hat es im deutschen System von kurzen Perioden abgesehen keine ausreichende Kapitaldeckung gegeben. Dies gilt insbesondere für die Weimarer Republik. Durch Inflation und die beiden Weltkriege wurde jeder Versuch, einen ausreichenden Kapitalstock auf-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zubauen, zunichte gemacht. Und daß das deutsche Rentensystem diese Krisen überstanden hat, ist darauf zurückzuführen, daß es faktisch immer nach dem Umlageverfahren aufgebaut war. Zum anderen kann man nicht sagen, daß das amerikanische System wirklich fundiert ist, da das Kapital des Trust Funds in staatlichen Anleihen angelegt werden muß und so zur Finanzierung des Haushaltsdefizites und nicht zur Bildung von Realkapital dient, die eine intertemporale Lastenverschiebung ermöglicht.

Literatur

Ribhegge, H. (1990): Denkfehler zum Thema Alterssicherung, Kapitaldeckungs- versus Umlageverfahren, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 41, S. 359 - 376.

World Bank (1994): Averting the Old Age Crisis, Oxford u. a.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Alternative Konzeptionen der Mindestsicherung für Alte in zwölf Mitgliedsländern der Europäischen Union – eine institutionelle und empirische Analyse für den Beginn der 90er Jahre

Von *Richard Hauser,* Frankfurt am Main

A. Einführung

Probleme der Alterssicherung sind in vielen hochentwickelten Ländern zu einem beherrschenden Thema der sozialpolitischen Diskussion geworden (vgl. z. B. *OECD,* 1988 und *World Bank,* 1994). Angesichts des bereits gegenwärtig hohen Anteils am Bruttosozialprodukt, der für die Alterssicherung aufzuwenden ist, und der demographischen Trends, die in den meisten europäischen Ländern einen stark wachsenden Anteil alter Menschen an der Bevölkerung erwarten lassen, wird zunehmend befürchtet, daß die Alterssicherungssysteme in ihrer gegenwärtigen Form nicht aufrechterhalten werden können. Zwei mögliche Reformelemente, die beispielsweise von der Weltbank (*World Bank,* 1994, S. 161) vorgeschlagen werden, sind eine Senkung des Neurentenniveaus und die Einführung einer Anpassungsformel für die Bestandsrenten, die diese hinter der Entwicklung der Nettolöhne zurückbleiben läßt. Eine kumulative Einführung beider Elemente hätte künftig zur Folge, daß sich die relative Position der Neurentner im Vergleich zu den Erwerbstätigen verschlechtert, und daß überdies die relative Position der Bestandsrentner mit deren Älterwerden im Vergleich zu den jeweiligen Neurentnern ungünstiger würde. Für den Fall einer Verwirklichung derartiger Reformvorschläge wird befürchtet, daß ein größerer Teil der Bevölkerung als bisher im Alter keine ausreichende, Altersarmut vermeidende Absicherung durch das jeweilige gesetzliche Alterssicherungssystem erhalten würde (vgl. *Schmähl,* 1997). Weiterreichende Reformvorschläge, die das versicherungstechnische Äquivalenzprinzip bei der staatlichen Alterssicherung stärker zur Geltung kommen lassen wollen, würden bei den bisher durch systeminterne Umverteilungen begünstigten Personengruppen in die gleiche Richtung wirken[1]. Andererseits wird im Zusammenhang mit derartigen

[1] Für Deutschlnad sind hier insbesondere die Vorschläge des *Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (1996) sowie des *Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft* (1998) zu nennen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Reformvorschlägen immer anerkannt, daß eine Mindestabsicherung im Alter gewährleistet sein muß.

Im Hinblick auf diese Reformtendenzen erheben sich mehrere Fragen: Erstens, welche Konzeptionen zur Mindestabsicherung im Alter sind gegenwärtig in den Mitgliedsländern der Europäischen Union innerhalb der jeweiligen gesetzlichen Pflichtalterssicherungssysteme oder durch andere institutionelle Regelungen außerhalb der Pflichtalterssicherungssysteme verwirklicht? Zweitens, inwieweit verhindern die vorhandenen Regelungen tatsächlich Armut im Alter? Drittens, welche Konzeption eines Alterssicherungssystems böte angesichts der bisherigen Erfahrungen in den einzelnen Ländern die größte Chance auf vollständige oder zumindest weitestgehende Vermeidung von Armut im Alter?

Diesen Fragen soll im folgenden nachgegangen werden. Dabei muß allerdings eine Beschränkung des Kreises der einbezogenen Länder vorgenommen und für die Behandlung ihrer institutionellen Regelungen ein Stichjahr festgesetzt werden. Wir beschränken uns hier auf jene zwölf Länder, die im Jahr 1991 Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft waren und deren soziale Sicherungssysteme unter dem – allerdings beschränkten – Einfluß der sozialpolitischen Bestimmungen des EU-Vertrages und der Jurisdiktion des Europäischen Gerichtshofs stehen. Damit ist gleichzeitig auch der Bezugszeitraum dieser komparativen Analyse auf Anfang der 90er Jahre festgelegt. Spätere Reformen der Mindestsicherungsregelungen innerhalb oder außerhalb der Alterssicherungssysteme können hier nicht berücksichtigt werden. Überdies liegt das Bezugsjahr der für die empirische Analyse herangezogenen Datenquellen zum Teil nur in der Nähe dieses Bezugszeitraums, da nicht für alle Länder zeitlich passende Datensätze zur Verfügung standen[2].

Die folgende Analyse unterliegt einigen weiteren Einschränkungen, die erwähnt werden müssen: Erstens beschäftigen wir uns nur mit dem Kernsystem der Alterssicherung in jedem Land und mit den in dieses System jeweils integrierten Mindestregelungen sowie mit systemexternen Mindestregelungen. Als Kernsystem wird dabei jenes staatliche Pflichtalterssicherungssystem bezeichnet, das den

---

[2] Die folgenden Ausführungen stützen sich auf Ergebnisse eines mehrjährigen, von der Volkswagen-Stiftung, der Hans-Böckler-Stiftung und der Friedrich-Ebert-Stiftung finanzierten Forschungsprojekts mit dem Titel „Alterssicherung in der Europäischen Gemeinschaft" (ASEG-Projekt). An diesem Forschungsprojekt waren beteiligt: Als Mitleiter: Prof. Dr. Diether Döring, Akademie der Arbeit, Frankfurt a.M.; als wissenschaftliche Mitarbeiterinnen: Dr. Gabriele Rolf-Engel und Dipl.Vw. Susanne Rechmann (zuständig für Bundesrepublik Deutschland, Vereinigtes Königreich und Irland); als Doktoranden, die Länderstudien erstellten: Dr. Ulrike Ahrens (Portugal), Dipl.Vw. Lydia Hubert (Belgien, Luxemburg), Dr. Ute Klammer (Italien), Dr. Sotirios Nitis (Griechenland), Dr. Kay Pöhler (Niederlande, Dänemark), Dr. Heinz Stapf (Spanien), Dipl.Vw. Dipl.Soz. Frank Tibitanzl (Frankreich). Frank Tibitanzl wiederholte auf der Basis neuerer Datensätze des Luxembourg Income Study Projekts Berechnungen für zehn Länder, auf die sich die Ausführungen des Abschnitts E stützen. Diese Ergebnisse sind in einem umfangreichen Arbeitspapier des ASEG-Projekts dokumentiert, das auf Anforderung zur Verfügung gestellt wird. Allen Projektteilnehmern bin ich zu großem Dank verpflichtet. Für die Interpretation der Ergebnisse bin ich allein verantwortlich.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

höchsten personellen Deckungsgrad aufweist. In den meisten EU-Ländern gibt es neben dem Kernsystem weitere kategoriale Alterssicherungssysteme für bestimmte Personengruppen (z. B. Staatsangestellte, Bergleute, Bankangestellte, Handwerker, Landwirte), die teilweise günstigere Mindestsicherungsregelungen aufweisen; auf diese Systeme gehen wir nicht ein. Ebensowenig werden Zusatzsicherungssysteme, welche die Leistungen der Kernsysteme ohne Berücksichtigung von deren Höhe ergänzen, behandelt. Dagegen beziehen wir Leistungssysteme mit in die Untersuchung ein, die für Alte oder für alle Staatsbürger bedürftigkeitsorientierte und einkommensabhängige Aufstockungsleistungen gewähren. Zweitens ist von vornherein darauf hinzuweisen, daß der Vergleich von relativen monetären Leistungsniveaus keinen vollständigen Einblick in die Lebenssituation der alten Bevölkerung gibt. Dies liegt zum einen daran, daß nur relative Leistungsniveaus im Vergleich zum jeweiligen Landesdurchschnitt und nicht absolute reale Niveaus verglichen werden. Zum zweiten können die in den einzelnen Ländern bestehenden unterschiedliche Regelungen für zusätzliche Leistungen an Alte, beispielsweise Anspruch auf Sozialwohnungen oder auf einen Wohnkostenzuschuß, verbilligte Transportmöglichkeiten, verbilligte Teilnahme an Kultur- und Freizeitveranstaltungen, Anspruch auf Krankheits- und Pflegekostenübernahme oder entsprechende kostenlose Sachleistungen sowie steuerliche Begünstigungen, insbesondere bei der Eigennutzung von Eigentumswohnungen und Eigenheimen, in dieser Studie nicht berücksichtigt werden.

Zur Beantwortung der eingangs gestellte Fragen wird im zweiten Abschnitt zunächst eine Typisierung möglicher Mindestregelungen vorgenommen, die für eine komparative Studie unter funktionalem Aspekt angesichts der Vielfalt der Regelungen und der nationalen institutionellen Bezeichnungen adäquat erscheint. Im dritten Abschnitt werden dann die Grundzüge der in den betrachteten Ländern vorhandenen Mindestregelungen vergleichend dargestellt und den einzelnen Typen zugeordnet. Der vierte Abschnitt befaßt sich mit einem Vergleich der relativen Leistungsniveaus der betrachteten Mindestregelungen. Im fünften Abschnitt wird anschließend untersucht, inwieweit die vorhandenen Mindestregelungen tatsächlich Armut im Alter verhindern. Gleichzeitig kann dabei geprüft werden, inwieweit die auf der institutionellen Analyse aufbauenden Hypothesen zutreffen, d. h. ob schon die institutionelle Untersuchung – wie häufig in komparativen Studien unterstellt – ausreichenden Aufschluß über die tatsächliche Lage der jeweiligen Zielgruppe gibt. Da Mindestregelungen eng mit dem gesamten Transfer- und Steuersystem verflochten sind, wird im sechsten Abschnitt schließlich untersucht, welche Unterschiede zwischen den Ländern in Bezug auf die armutsvermeidende Wirksamkeit des jeweiligen Gesamtsystems bestehen. Einige Überlegungen über alternative Konzeptionen einer Mindestsicherung zur Vermeidung von Armut im Alter beschließen die Studie.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

B. Eine Systematisierung von Mindestregelungen für komparative Analysen

I. Grundlegende begriffliche Abgrenzungen

Wenn man eine komparative Untersuchung von Mindestregelungen durchführt, erkennt man schnell, daß in den jeweiligen nationalen Terminologien ganz unterschiedliche Regelungen als Mindestrente oder Mindestsicherungsleistung bezeichnet werden oder daß solche Elemente ohne besondere Bezeichnung in einem Alterssicherungssystem enthalten sind. Für einen internationalen Vergleich ist es daher erforderlich, eine Systematisierung möglicher Mindestregelungen vorzunehmen. Als Oberbegriff wird im folgenden die Bezeichnung *Mindestregelung* für die institutionelle Ausgestaltung und der Oberbegriff *Mindestleistung* für eine auf der Basis einer Mindestregelung gewährte Sozialleistung verwendet. Für die Charakterisierung einer institutionellen Regelung als Mindestregelung wird hier die jeweilige nationale Sichtweise zugrunde gelegt; es kommt nicht darauf an, ob die im Rahmen der jeweiligen Mindestregelung gezahlte Mindestleistung aus der Sicht eines außenstehenden Beobachters tatsächlich eine armutsvermeidende Höhe aufweist.

Mindestregelungen kommen in Form von *Mindestrentenregelungen* und *Mindestsicherungsregelungen* vor. Auf der Basis von Mindestrentenregelungen werden einkommensabhängige oder einkommensunabhängige *Mindestrenten* des Kernalterssicherungssystems gewährt. *Einkommensabhängige Mindestrenten* sind durch drei Merkmale gekennzeichnet:

1. eine Mindesthöhe der Rentenleistung,
2. eine günstigere Anrechnung von Zeiten der Systemzugehörigkeit (Versicherungszeiten oder Wohnzeiten) und / oder eine günstigere Anrechnung der früheren Beiträge bzw. der der Rentenberechnung zugrunde liegenden Einkommen im Vergleich zu Renten, die weitgehend auf Basis des versicherungstechnischen Äquivalenzprinzips berechnet werden,
3. eine Bedürftigkeitsprüfung, d. h. eine Feststellung des Bedarfs und eine Anrechnung anderer verfügbarer Einkommen auf die Mindestrente. Dabei kann es sich um das eigene Einkommen und gegebenenfalls Vermögen handeln, oder es wird sogar das Einkommen und gegebenenfalls auch das Vermögen von Familienmitgliedern in die Anrechnung einbezogen. Dementsprechend kann die tatsächlich gezahlte Rentenleistung niedriger sein als die maximal mögliche Mindestrente.

Bei *einkommensunabhängigen Mindestrenten* entfällt die Bedürftigkeitsprüfung. Als *Mindestsicherungsregelungen* werden Regelungen bezeichnet, die außerhalb des Kernalterssicherungssystems stehen und aufgrund deren Existenz steuerfinanzierte und einkommensabhängige Mindestleistungen gewährt werden; die Leistungshöhe muß dabei zumindest aus nationaler Sicht armutsvermeidend sein.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Für eine Systematisierung von Mindestregelungen ist überdies der Deckungsgrad wichtig. Unter *Deckungsgrad* in bezug auf die ältere Bevölkerung ist dabei der Anteil der von der Regelung potentiell erfaßten Älteren an allen älteren Wohnsitzbürgern zu verstehen. Werden potentiell alle älteren Wohnsitzbürger einbezogen, so liegt der Deckungsgrad bei 100%. In diesem Fall kann man von einer *potentiell universellen Mindestregelung* für ältere Bürger sprechen. Ist der Deckungsgrad geringer, so handelt es sich um eine *potentiell kategoriale Mindestregelung.* Da rechtlicher Anspruch und faktische Inanspruchnahme auseinanderfallen können, muß man überdies zwischen dem *potentiellen* und dem *faktischen* Deckungsgrad einer Mindestregelung unterscheiden. Werden Ansprüche auf eine Mindestleistung nicht von allen Personen, welche die jeweiligen Bedingungen erfüllen, geltend gemacht, so liegt der faktische Deckungsgrad unterhalb des potentiellen, der sich aus den rechtlichen Regelungen ergibt.

Bei der folgenden Systematisierung von Mindestregelungen orientieren wir uns einerseits am potentiellen Deckungsgrad und an dessen jeweiligen Einschränkungen und andererseits am Schwierigkeitsgrad, mit dem die Bedingungen für den Bezug einer Mindestleistung zu erfüllen sind. Die Ermittlung der Diskrepanz zwischen potentiellem und faktischem Deckungsgrad, d. h. die non-take-up-rate, kann prinzipiell nur mit Hilfe empirischer Analysen auf Basis sehr differenzierter personenbezogener Datensätze geschehen, die bisher nur selten vorhanden sind (vgl. *van Oorschot,* 1994). Nur wenn die Inanspruchnahmebedingungen transparent, leicht zu erfüllen und nicht stigmatisierend sind, kann man von der Hypothese ausgehen, daß potentieller und faktischer Deckungsgrad übereinstimmen.

II. Der Grenzfall einer potentiell und faktisch universellen Mindestregelung für alle alten Bürger

Als Grenzfall einer potentiell und faktisch universellen Mindestregelung für alle älteren Wohnsitzbürger, d. h. mit einem Deckungsgrad von 100%, charakterisieren wir zunächst eine *ideale Mindestregelung.* Sie sei durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

1. es bestehe ein individueller Rechtsanspruch,
2. für den Erhalt des Transfers muß lediglich eine Altersgrenze überschritten sein,
3. der Hauptwohnsitz muß[3] im betrachteten Land liegen,

[3] Da uns hier lediglich die Mindestsicherungs- und Armutsproblematik im jeweiligen Betrachtungsland interessiert, gehen wir auf das Problem der Exportierbarkeit von Mindestleistungen aus der Sicht der Empfänger und der Exportierungspflicht aus der Sicht des gewährenden Staates nicht weiter ein. Dies ist im Rahmen der Europäischen Union aufgrund der Vertragslage ein schwieriges Problem, das auch die Einführung und Ausgestaltung von Mindestleistungen tangiert. Zu dieser Problematik vgl. *Schuler* (1995).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4. die für alle Berechtigten gleiche Höhe des Leistungsanspruchs reicht, um das verfügbare Einkommen der Empfänger auf oder über eine definierte Armutsgrenze anzuheben.

Bei dieser idealen Mindestregelung spielen Wohnzeiten eines alten Wohnsitzbürgers vor dem Bezug einer derartigen Mindestleistung, seine Nationalität, sein eigenes Einkommen und Vermögen und das seiner Familie, irgendwelche Vorleistungen – wie etwa Versicherungsbeiträge – und seine jeweilige soziale Stellung keine Rolle. Die Bedingungen für diese ideale Mindestregelung (Erreichen der Rentenaltersgrenze, Wohnsitz im Betrachtungsland und Antragstellung) sind überdies so leicht zu erfüllen und zu überprüfen, daß man mit hoher Wahrscheinlichkeit erwarten kann, daß alle alten Wohnsitzbürgern die auf dieser Regelung beruhende Mindestleistung auch in Anspruch nehmen; es handelt sich daher um eine *potentiell und faktisch universelle* Mindestregelung für alle Älteren, die Armut im Alter vollständig verhindert. Dieser Grenzfall einer idealen Mindestregelung wird in der folgenden Tabelle 1 als Typ I bezeichnet.

III. Eingeschränkte Mindestregelungen für alte Bürger

Eine erste Einschränkung der idealen Mindestregelung liegt vor, wenn eine Regelung nur *dem Grunde nach* einen Rechtsanspruch auf eine Mindestleistung für alle alten Wohnsitzbürger statuiert, während die Leistungsgewährung und die Leistungshöhe von einer Bedürftigkeitsprüfung und einer Einkommensanrechnung und gegebenenfalls auch noch von einer Vermögensanrechnung abhängen. Diese Form einer Mindestregelung wird als Typ II bezeichnet; dieser Typ stellt eine *potentiell universelle Mindestsicherungsregelung* dar.

Man kann bei Typ II entsprechend der Art der angerechneten Ressourcen und dem Kreis der einbezogenen Familienmitglieder vier Unterfälle unterscheiden:

a) Bedürftigkeitsprüfung im Hinblick auf das eigene Einkommen,

b) Bedürftigkeitsprüfung im Hinblick auf das eigene Einkommen und Vermögen,

c) Bedürftigkeitsprüfung unter Einbeziehung des Einkommens der Familie, die enger oder weiter abgegrenzt sein kann,

d) Bedürftigkeitsprüfung unter Einbeziehung von Einkommen und Vermögen der Familie.

Ebenso wie die ideale Mindestregelung könnte bei ausreichender Leistungshöhe auch jeder dieser vier Unterfälle des Typs II Einkommensarmut im Alter völlig vermeiden, wenn die Berechtigten ihren Rechtsanspruch geltend machen und bei Vorliegen der Unterfälle b) und d) auch tatsächlich ihr Vermögen auflösen und konsumieren würden. Es ist aber bekannt, daß Sozialleistungen, die mit einer Einkommensüberprüfung verbunden sind, faktisch nicht von allen Berechtigten in

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1: **Typisierung von Mindestregelungen für alte Wohnsitzbürger im Hinblick auf den potentiellen Deckungsgrad**[1]

Typ der Mindestregelung	Alters-restriktion	Wohnsitzrestriktion[2]		Restriktion durch soziale Stellung	Institutionelle Restriktion, (Beitragszahlung, Mitgliedschaft)	Einkommens-/Vermögensrestriktion	
		bei Bezug	vor Bezug			eigenes Eink./Verm.	Familieneink./ Verm.
I. Potentiell und faktisch universelle Mindestregelung für Alte (Ideale Mindestregelung)	x	x					
II. Potentiell universelle Mindestsicherungregelung für Alte							
a) eig. Ressourcen	x	x				x	
b) Familienressourcen	x	x					x
III. Mindestregelung mit eingeschränktem Deckungsgrad							
a) Nationalität	x	x					
b) früh. Wohnsitz	x	x	x				
c) soziale Stellung	x	x		x			
d) Mitgliedschaft	x	x			x		
e) Beitragszahlung	x	x			x		
f) Kombination	x	x	x	x	x		
IV. Mindestregelung mit eingeschränktem Deckungsgrad und Eink./ Verm.-Restriktion							
a) a bis f wie bei III	x	x				x	
b) a bis f wie bei III	x	x					x
V. Potentiell universelle Mindestsicherung f. Alle							
a) eigenes Einkommen		x				x	
b) Familien Einkommen		x					x

[1] Ein x in einer Spalte bedeutet, daß diese Bedingung erfüllt sein muß.

[2] Das juristisch schwierige Problem der Exportpflichtigkeit von Mindestleistungen kann hier vernachlässigt werden, da die Erfüllung des Wohnsitzkriteriums bei der Betrachtung der Wohnsitzbevölkerung definitorisch gegeben ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anspruch genommen werden[4]. Dieses Problem wird noch verschärft, wenn sich die Anrechnung auf das Einkommen aller Familienmitglieder bezieht. Außerdem eröffnet sich im Falle einer Einkommensanrechnung einerseits die Möglichkeit zum Mißbrauch in Form eines Verschweigens von Einkommenselementen, und andererseits erfordert diese Ausgestaltung zusätzlichen Kontrollaufwand, der wiederum die Inanspruchnahmebereitschaft reduziert. Das Inanspruchnahmeproblem wird insbesondere bei alten Menschen weiter verschärft, wenn man ihnen vor der faktischen Gewährung eines Transfers die fast völlige Auflösung ihres Vermögens oder sogar des Vermögens aller Familienmitglieder zumutet; denn damit ignoriert man sowohl das Sicherheitsmotiv, für unerwartete Belastungen vorsorgen zu wollen, als auch das Vererbungsmotiv und gegebenenfalls – wenn das Vermögen der Kinder mit einbezogen werden soll – auch das Unabhängigkeitsmotiv. Aus diesen Gründen dürfte beim potentiell universellen Typ II keiner der Unterfälle auch faktisch universell sein. Man kann von der Hypothese ausgehen, daß mit von a) nach d) zunehmender Restriktion der faktische Deckungsgrad sinkt und damit das Armutsrisiko unter der Altenbevölkerung steigt.

Neben den beiden potentiell universellen Mindestregelungen der Typen I und II, die keinen alten Wohnsitzbürger prinzipiell ausschließen, gibt es Typen von Mindestregelungen, die durch zusätzliche Kriterien den Kreis der prinzipiell berechtigten alten Wohnsitzbürger, d. h. den Deckungsgrad, von vornherein stärker einengen. Mindestregelungen mit eingeschränktem Deckungsgrad, aber ohne Einkommens- oder Vermögensanrechnung, fassen wir unter dem Typ III zusammen. Als weitere Bedingungen für die Berechtigung, eine Mindestleistung im Alter zu erhalten, kann man sich vorstellen:

a) Besitz einer bestimmten Staatsangehörigkeit (z. B. des Wohnsitzlandes oder eines anderen EU-Landes) (Typ IIIa);
b) Nachweis eines bestimmten Zeitraums, in dem vor Erreichen der Rentenaltersgrenze der Wohnsitz im betreffenden Land gelegen haben muß, d. h. daß der alte Wohnsitzbürger früher auch prinzipiell Steuerzahler war (Typ IIIb);
c) Nachweis einer bestimmten sozialen Stellung vor dem Erreichen der Rentenaltersgrenze (z. B. Arbeiter, Angestellter, Staatsangestellter, Landwirt, Handwerker) oder einer anderen speziellen Situation (z. B. Aussiedler, Rückwanderer etc.) (Typ IIIc);
d) Nachweis eines bestimmten Zeitraums der Mitgliedschaft (mit oder ohne Beitragszahlung) in einem staatlichen Alterssicherungssystem (Typ IIId);
e) Nachweis einer bestimmten Höhe und Dauer der früheren Beitragszahlung (Typ IIIe);
f) Kombination mehrerer Restriktionen (Typ IIIf).

---

[4] Für Ergebnisse in mehreren europäischen Ländern vgl. *van Oorschot* (1994). Für die Bundesrepublik Deutschland wurden gerade für alte Menschen hohe Nichtinanspruchnahmequoten bei der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt im Rahmen der Sozialhilfe mehrfach nachgewiesen; vgl. *Hauser* und *Hübinger* (1993), S. 54 und S. 108 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Je größer der Personenkreis ist, der durch diese Restriktionen aus der Berechtigung für eine Mindestleistung ausgeschlossen wird, desto geringer ist der potentielle Deckungsgrad der jeweiligen Mindestregelung für Alte. Im ausgeschlossenen Personenkreis muß daher Armut auftreten, sofern die Leistungen des der Mindestregelung vorgelagerten Alterssicherungssystems, die Eigenvorsorge und gegebenenfalls der Unterhalt durch den Familienverband nicht ausreichen, um sie zu vermeiden.

Zum Typ IV fassen wir Mindestsicherungsregelungen zusammen, die einerseits einen eingeschränkten potentiellen Deckungsgrad wie Typ III und andererseits eine zusätzliche Restriktion in Form einer Einkommens- bzw. Vermögensanrechnung aufweisen. Wegen dieser zusätzlichen Restriktion ist zu vermuten, daß der faktische Deckungsgrad noch unterhalb des jeweiligen potentiellen Deckungsgrads liegt, so daß im Vergleich zu den Regelungen des Typs III ein höheres Armutsrisiko unter der Altenbevölkerung besteht.

Schließlich gibt es Mindestregelungen, die nicht auf Alte beschränkt sind, sondern potentiell die gesamte Wohnbevölkerung umfassen. Derartige potentiell universelle Mindestregelungen für alle Wohnsitzbürger setzen in der Regel nur den legalen Wohnsitz während des Leistungsbezugs und eine Bedürftigkeitsprüfung mit Einkommens- bzw. Vermögensanrechnung voraus. Es handelt sich daher um generelle Mindestsicherungsregelungen, die wir als Typ V bezeichnen. Auch hierbei liegt der faktische Deckungsgrad in Bezug auf die Altenbevölkerung unter dem potentiellen Deckungsgrad, so daß ein Armutsrisiko ähnlichen Ausmaßes wie bei Typ II besteht.

Es ist auch nicht von vornherein ausgeschlossen, daß es in einem Land mehrere Mindestregelungen gibt, die entweder gleichrangig nebeneinander bestehen, aber auf unterschiedliche Gruppen von Alten – etwa unterschieden nach ihrer früheren sozialen Stellung – ausgerichtet sind oder die rangmäßig gestaffelt – mit unterschiedlich strengen Voraussetzungen und / oder unterschiedlichen Leistungshöhen – auftreten.

Ein für die tatsächliche Inanspruchnahme nicht unwichtiger organisatorischer Aspekt von Mindestregelungen für Alte liegt darin, ob sie in die staatlichen Pflichtalterssicherungssysteme integriert sind oder ob sie getrennt davon bestehen. Dieser organisatorische Aspekt kann derart gestaltet sein, daß die integrierten Mindestleistungen in der gleichen Weise wie die Renten des Pflichtalterssicherungssystems finanziert werden. Es kann aber auch sein, daß die erforderlichen Mittel auf andere Weise, z. B. durch Zuschüsse aus allgemeinen Steuermitteln an das jeweilige Pflichtalterssicherungssystem oder aus den Einnahmen von Sonderabgaben, aufgebracht werden.

Diese Typisierung kann nunmehr dazu dienen, die in den Untersuchungsländern tatsächlich existierenden Mindestregelungen unter Vernachlässigung von Einzelheiten einem bestimmten Typ zuzuordnen und hieraus a-priori-Hypothesen über deren Wirksamkeit im Hinblick auf die Vermeidung von Armut im Alter abzuleiten[5].

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

C. Ein Vergleich der Mindestregelungen für die alte Wohnbevölkerung in den EU-Ländern

Unsere institutionelle Untersuchung bezieht sich nur auf die Kernalterssicherungssysteme der EU-Länder. Sofern diese Kernalterssicherungssysteme nicht die gesamte Wohnbevölkerung abdecken, können auch die in sie eingebauten Mindestregelungen keinen größeren Personenkreis erfassen. Jedoch kann es daneben weitere kategoriale Alterssicherungssysteme mit Mindestregelungen geben, die für die Vermeidung von Armut unter alten Menschen bedeutsam sind, hier aber nicht behandelt werden. Die folgende Tabelle 2 gibt zunächst einen Überblick über die durch die Kernalterssicherungssysteme hauptsächlich erfaßten Personengruppen. Dabei orientieren sich in 10 von 12 Ländern die Kernalterssicherungssysteme an der vor Erreichen des Rentenalters eingenommenen beruflichen Stellung. Nur zwei Systeme schließen die gesamte Wohnbevölkerung ein, wobei aber frühere Wohnzeiten ein wichtiges Kriterium für den Bezug einer Altersrente darstellen.

Bevor die in den einzelnen Ländern vorhandenen Mindestregelungen eindeutig zugeordnet werden können, ist noch genauer zu spezifizieren, in welchen Fällen man das Vorhandensein einer *Mindestrentenregelung* konstatieren kann. Grundsätzlich gilt, daß man dann von einer Mindestrentenregelung sprechen kann, wenn die Rente wesentlich über einer nach dem versicherungstechnischen Äquivalenzprinzip berechneten Rente liegt und wenn die hierfür zu erfüllenden Bedingungen im Vergleich zu einer regulären Rente wesentlich leichter zu erreichen sind. Zur genaueren Bestimmung wird als pragmatische Abgrenzung festgelegt: Eine Mindestrentenregelung liege vor, wenn

- die erforderliche Wohndauer vor Rentenbeginn und die dadurch bedingte prinzipielle Steuerzahlungspflicht nicht länger als 20 Jahre ist,
- in einem überwiegend beitragsfinanzierten System die erforderliche Beitragszahlungs- oder Mitgliedschaftsperiode nicht mehr als 20 Jahre beträgt,
- in einem überwiegend beitragsfinanzierten System jährliche Beitragszahlungen höchstens in einem Ausmaß erforderlich sind, wie sie sich auf Basis des bestehenden Mindestlohnes (bei Vollzeitbeschäftigung) oder von 50% des Durchschnittslohnes eines Industriearbeiters (in der Abgrenzung des von der OECD regelmäßig ermittelten Einkommens des average production worker [APW]) errechnen.

Ob eine auf diese Weise als Mindestrente charakterisierte Rente zur Armutsvermeidung ausreicht, bleibt zunächst offen; denn die Vorstellungen über die ange-

[5] Da die Überlegungen in den Abschnitten C und D auf Personen mit Staatsangehörigkeit eines Mitgliedslandes der Europäischen Union beschränkt sind, bleiben bei der institutionellen Analyse alte Ausländer aus Ländern außerhalb der Europäischen Union auch außerhalb des Blickfeldes. Bei der empirischen Analyse des Abschnitts E werden sie jedoch berücksichtigt. Man kann davon ausgehen, daß der Anteil alter Ausländer aus Nicht-EU-Ländern gegenwärtig noch gering ist, aber ansteigen wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2: **Durch die Kernalterssicherungssysteme in EU-Ländern abgesicherte Personengruppen (Stand 1992)**

Land	Nationale Bezeichnung der Institution	Abgesicherte Personengruppen[1)]
Belgien	Caisse Nationale des Pensions de Retraite et de Survie	Arbeiter und Angestellte im privaten Sektor[2)]
Dänemark	Folkepension	Gesamte Wohnbevölkerung
Frankreich	Régime Géneral de la Sécurité Sociale	Arbeiter und Angestellte im privaten Sektor[2)]
Deutschland	Gesetzliche Rentenversicherung	Arbeiter und Angestellte sowie bestimmte Selbständige und Künstler[2)]
Griechenland	IDRIMA KINONIKON ASFALISSEON	Arbeiter und Angestellte im privaten Sektor[2)]
Irland	Contributory Old-Age Pension Scheme	Selbständige, Arbeiter und Angestellte im privaten Sektor[2)]
Italien	Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti	Arbeiter und Angestellte im privaten Sektor[2)]
Luxemburg	Régime Contributif d'Assurance Pension	Selbständige, Arbeiter und Angestellte im privaten Sektor[2)]
Niederlande	Algemene Ouderdomswet	Gesamte Wohnbevölkerung
Portugal	Regime Geral	Selbständige, Arbeiter und Angestellte außer Staatsangestellte[2)]
Spanien	Régimen General de la Seguridad Social	Arbeiter und Angestellte im privaten Sektor[2)]
Vereinigtes Königreich	National Insurance Basic Pension	Selbständige, Arbeiter, Angestellte und Hausfrauen[2)3)]

[1] Hauptsächliche Zielgruppen.
[2] Hinterbliebene Ehegatten sind mit abgesichert.
[3] Ehefrauen sind als Unterhaltsberechtigte ebenfalls durch Kategorie B Renten abgesichert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

messene Höhe einer Mindestrente oder einer anderen Mindestsicherungsleistung unterscheiden sich von Land zu Land entsprechend dem jeweiligen durchschnittlichen Entwicklungsstand und den gesellschaftlichen und politischen Konstellationen (vgl. Abschnitt IV). Allerdings werden in der folgenden Tabelle 3 Mindestregelungen, die auch aus der jeweiligen nationalen Sicht nur einen Bruchteil des sozio-kulturellen Existenzminimums abdecken, ausgeschlossen. Mit dieser zusätzlichen Abgrenzung lassen sich nunmehr die in den untersuchten Mitgliedsländern der Europäischen Union vorhandenen Mindestregelungen für Alte den Typen I bis V zuordnen.

Nur einige der in Tabelle 1 prinzipiell unterschiedenen Typen von Mindestregelungen existieren in den zwölf EU-Ländern. Den Typ I, die potentiell und faktisch universelle Mindestregelung, aufgrund deren an die gesamte alte Wohnbevölkerung eine Mindestrente gezahlt würde, gibt es in keinem Land.

Der Typ II, die potentiell universelle Mindestsicherungsregelung mit Bedürftigkeitsprüfung für Alte, ist in verschiedenen Varianten als externe, außerhalb der Kernalterssicherungssysteme bestehende Regelung in sieben Ländern vorhanden. In Belgien besteht eine spezielle Sozialhilfe für Alte, die eine Bedürftigkeitsprüfung voraussetzt; dabei werden Einkommen und Vermögen angerechnet. Portugal, Griechenland, Italien, Spanien, Frankreich und Irland besitzen ebenfalls externe Mindestsicherungsregelungen, aufgrund deren an alle Alten ohne frühere Beitragsleistung steuerfinanzierte Mindestsicherungsleistungen unter Einkommensanrechnung gewährt werden.

Einige Kernalterssicherungssysteme weisen bestimmte Mitgliedschaftszeiten bzw. Beitragszeiten voraussetzende Mindestrenten auf, deren Gewährung und Höhe nicht von der Bedürftigkeit bzw. dem sonstigen Einkommen des Berechtigten oder seiner Familie abhängt. Sie entsprechen daher Typ III. Da in der Regel Mitgliedschaftszeiten oder Beitragszeiten in einem Kernalterssicherungssystem nur erreicht werden können, wenn auch der frühere Wohnsitz in dem jeweiligen Land lag[6], fallen diese Kriterien zusammen; da überdies in den ausgewählten Ländern Mindestrenten nur in Kernalterssicherungssystemen auftreten, die nicht universell ausgestaltet, sondern kategoriell auf bestimmte Bevölkerungsteile begrenzt sind, ist eine Kombination von Kriterien (Typ IIIf) maßgeblich.

In Portugal und Griechenland ist die zeitliche Bedingung für eine Mindestrente am leichtesten zu erfüllen. In beiden Ländern ist die erforderliche Mindestversicherungszeit wesentlich geringer als das von uns gesetzte Limit von 20 Jahren. 1992 betrug die Mindestversicherungszeit in Portugal 120 Monate. Da jährlich 14 Monatsbeiträge erhoben werden, waren nur knapp 9 Beitragsjahre erforderlich, um eine Mindestrente zu erhalten. 1994 wurde diese Mindestversicherungszeit auf 15

[6] Im Zusammenhang mit der Absicherung sogenannter Wanderarbeitnehmer, die während ihres Erwerbslebens in verschiedenen EU-Ländern tätig waren, gibt es gemäß EWG-Verordnung 1408 Sonderregelungen, auf die hier nicht eingegangen wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3: **Typen von Mindestregelungen in zwölf Mitgliedsländern der Europäischen Union**[1] (Stand 1992)

Land	B	DK	D	E	F	GR	I	IRL	L	NL	P	UK
Typ I												
Typ II												
a)						x	x				x	
b)	x			x	x			x				
Typ III												
f)						x		x			x	
Typ IV												
a)				x			x					
b)					x		x					
Typ V		x	x						x	x		x

[1] Es sind lediglich die im Kernsystem enthaltenen internen und die externen Mindestregelungen sowie generelle Mindestsicherungsregelungen einbezogen. Ihr Vorhandensein ist durch ein x in der betreffenden Länderspalte gekennzeichnet. Mindestregelungen, die in weiteren kategorialen Alterssicherungssystemen enthalten sind, wurden nicht berücksichtigt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Jahre ausgeweitet. Eine ähnliche Entwicklung vollzog sich in Griechenland: 1992 betrug die erforderliche Versicherungszeit für eine Mindestrente 4200 Beitragstage, die etwa 14 Jahren entsprechen; zwischenzeitlich wurde die Mindestzeit auf 4500 Beitragstage, die 15 Versicherungsjahren entsprechen, angehoben. Auch in Irland wird faktisch eine nicht an Bedürftigkeit und fehlendes sonstiges Einkommen gebundene Mindestrente gewährt, wenn eine Kombination von Bedingungen erfüllt ist: Die Beitragszahlung muß vor dem Alter von 56 Jahren begonnen worden sein; es müssen Beitragszahlungen für mindestens 156 Wochen (3 Jahre) vorliegen und der Zeitraum von der ersten Beitragszahlung bis zur Rentenaltersgrenze muß im Durchschnitt mit mindestens 20 Wochenbeiträgen belegt sein. Dies könnte man als eine Art „Halbdeckung" bezeichnen, die um so leichter zu erreichen ist, je später das Erwerbsleben begonnen wird. Um bei 20 Beitragsjahren – wie generell unterstellt – diese „Halbdeckung" zu erreichen, darf das Erwerbsleben nicht vor dem 26. Lebensjahr begonnen worden sein. Die bei Erfüllung dieser Bedingungen zu gewährende Rente liegt nur um 10% niedriger als die volle Rente, weil es nicht auf die Höhe der Beiträge oder des früheren Einkommens ankommt und weil die Rentenhöhe nicht versicherungszeitproportional berechnet wird. Man kann daher hier von einer einkommensunabhängigen Mindestrente sprechen.

Nach nationaler Terminologie gibt es auch im belgischen System eine vom eigenen Einkommen unabhängige Mindestrente, die jedoch eine Versicherungszeit von 45 Jahren für Männer und von 40 Jahren für Frauen voraussetzt; sie kann daher im Sinn unserer Abgrenzung nicht als Mindestrente klassifiziert werden. Das gleiche gilt für Kernalterssicherungssysteme, in denen zwar eine Mindestrente besteht (Frankreich), die aber zeitproportional gekürzt wird, sofern die erforderliche Mindestzeit nicht erreicht wird (150 Versicherungsquartale entsprechend 37,5 Jahren, wobei eine Substitutionsbeziehung zwischen Beitragshöhe und angerechneten Quartalen besteht).

Grundsätzlich kann eine Mindestrente auch dadurch zustande kommen, daß der in die Rentenberechnung eingehende Wert niedriger Beiträge, die in der Regel auf niedrigen Einkommen beruhen, fiktiv erhöht wird. Dies ist beispielsweise bei degressiver Bewertung der Beiträge oder bei einer nachträglichen Aufwertung niedriger Beiträge oder bei der Anrechnung fiktiver Beiträge für beitragslose Mitgliedschaftszeiten der Fall. Ist für eine derartige Beitragsaufwertung allerdings eine die unterstellten 20 Jahre überschreitende Mitgliedschafts- oder Beitragszeit erforderlich oder ist eine solche Regelung *nur* rückwirkend eingeführt worden – wie etwa bei der deutschen Rente nach Mindesteinkommen – so kann die entsprechende Rente nicht als Mindestrente klassifiziert werden. Obwohl derartige Mindestrenten denkbar sind, treten sie in den untersuchten Ländern nicht auf[7].

[7] Die Anrechnung von Kindererziehungszeiten im deutschen Kernalterssicherungssystem (3 Jahre pro Kind für Kinder, die nach 1991 geboren wurden) könnte zwar im Extremfall bei 7 Kindern und niemals ausgeübter Berufstätigkeit zu einer Mindestrente führen; dies dürfte aber so selten sein, daß derartige Renten hier vernachlässigt werden. Ähnliches gilt für auf Kinderanrechnungszeiten gegründete Mindestrenten in anderen Ländern.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anders gelagert ist der Fall bei Dänemark und den Niederlanden, weil deren Kernalterssicherungssysteme allen Alten eine vom sonstigen Einkommen unabhängige Einheitsrente gewähren, die man auf den ersten Blick als Mindestrente ansehen könnte. Einzige Voraussetzung für den Erhalt der vollen Rente sind Wohnzeiten (Dänemark 40 Jahre) bzw. Wohn- und damit untrennbar verbundene Beitragszeiten, sofern Einkommen bezogen wird (Niederlande 50 Jahre). Diese Einheitsrenten werden jedoch zeitproportional gekürzt, falls lediglich 20 Jahre Wohnzeiten vorliegen, so daß man nach unserer Abgrenzung ebenfalls nicht von Mindestrenten sprechen kann. Sie sind daher nicht in Tabelle 3 bei Typ III aufgenommen worden.

Weitere Mindestregelungen in Spanien, Frankreich und Italien entsprechen dem Typ IV. Es handelt sich um systeminterne einkommensabhängige Mindestrenten. Bedürftigkeitsprüfung und Einkommensanrechnung sind unterschiedlich ausgestaltet. In Spanien erhält man eine derartige einkommensabhängige Mindestrente, wenn insgesamt mindestens 15 Versicherungsjahre vorliegen und das eigene Einkommen bestimmte Grenzen unterschreitet. Neuerdings kam die Zusatzbedingung hinzu, daß innerhalb der letzten acht Jahre vor Rentenbeginn mindestens für zwei Versicherungsjahre Beiträge bezahlt worden sein müssen. In Italien waren im Betrachtungsjahr 1992 ebenfalls 15 Versicherungsjahre für die Gewährung einer derartigen systeminternen Mindestrente erforderlich; im Zuge der Rentenreform 1993 wurde diese Mindestzeit auf 20 Jahre ausgedehnt, wobei diese Verlängerung schrittweise eingeführt wird. Außerdem darf für den Bezug das sonstige Einkommen eine bestimmte Schwelle nicht übersteigen. Während es dabei im Jahr 1992 nur auf das eigene Einkommen ankam, wurde durch die folgende Rentenreform eine Ausweitung auf das Ehepaareinkommen vorgenommen. Darüber hinaus gibt es in Italien einen einkommensabhängigen Rentenzuschlag, der bei zu geringem Familieneinkommen gewährt wird. In Frankreich wird die wegen fehlender Versicherungsjahre gekürzte, systeminterne, einkommensunabhängige Mindestrente durch einen Zuschlag auf die volle Höhe aufgestockt, sofern Bedürftigkeit der Familie vorliegt; dabei wird das Familieneinkommen angerechnet. Auf diese Weise ergibt sich eine einkommensabhängige Mindestrente.

Eine weitere Gruppe von Ländern, bestehend aus Dänemark, den Niederlanden, Deutschland, Luxemburg und dem Vereinigten Königreich, weist weder eine systeminterne einkommensunabhängige oder einkommensabhängige Mindestrente noch eine speziell auf Alte ausgerichtete externe Mindestsicherungsregelung auf. Diese fünf Länder besitzen jedoch eine generelle Mindestsicherungsregelung, aufgrund deren bei Bedürftigkeit und unter Einkommensanrechnung auch an alle Alten eine steuerfinanzierte aufstockende Mindestsicherungsleistung gewährt wird. Diese Form der Absicherung der Alten im Rahmen einer potentiell universellen Mindestsicherungsregelung für die gesamte Wohnbevölkerung entspricht Typ V.

Man kann aufgrund dieser Analyse also feststellen, daß in den zwölf Mitgliedsländern der Europäischen Union verschiedenartige Konzeptionen einer Mindestsicherung für alte Menschen verwirklicht sind. Während drei Länder (Portugal,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Griechenland, Irland) eine vom sonstigen Einkommen der Berechtigten unabhängige Mindestrente in das Kernalterssicherungssystem eingebaut haben, gewährt eine zweite Gruppe im Kernalterssicherungssystem lediglich dann Mindestsicherungsleistungen, wenn zusätzlich Bedürftigkeit im Alter vorliegt, so daß es sich infolge der Einkommensanrechnung lediglich um eine Aufstockungslösung handelt (Spanien, Italien, Frankreich). Eine dritte Gruppe hat nur eine vom laufenden Einkommen und festgestellter Bedürftigkeit abhängige externe Mindestsicherungsregelung für Alte eingeführt (Belgien), oder es gibt eine derartige Mindestsicherungsregelung zusätzlich zu einer systeminternen Mindestrente oder Mindestsicherungsleistung (Italien, Portugal, Griechenland, Spanien, Frankreich, Irland). Eine vierte Gruppe (Deutschland, Dänemark, Niederlande, Großbritannien, Luxemburg) verläßt sich für die Mindestsicherung der alten Wohnbevölkerung nur auf eine generelle Mindestsicherungsregelung, die allen Wohnsitzbürgern und damit auch den Alten offensteht.

Diese qualitative institutionelle Analyse hat also gezeigt, daß im Prinzip alle alten Wohnsitzbürger in den zwölf Mitgliedsländern der Europäischen Union durch Mindestregelungen abgesichert sind. Einkommensarmut bei alten Menschen kann daher lediglich auftreten,

a) wenn das Niveau der in einem Land gewährten Mindestrenten oder Mindestsicherungsleistungen zu niedrig ist, um Armut im Alter zu vermeiden;

b) wenn Berechtigte Mindestrenten oder Mindestsicherungsleistungen nicht in Anspruch nehmen;

c) wenn Alte nicht einmal die erleichterten Bedingungen für Mindestrenten oder interne Mindestsicherungsleistungen erfüllen können und für sie auch keine generellen externen Mindestsicherungsregelungen zur Verfügung stehen;

d) wenn für die nicht von den Kernsystemen erfaßten Alten Mindestregelungen fehlen und auch keine generellen externen Mindestsicherungsregelungen eine Absicherung bieten.

Inwieweit das Leistungsniveau der Mindestregelungen ausreicht, um Armut zu vermeiden, soll im folgenden Abschnitt untersucht werden.

D. Ein Vergleich der institutionell bestimmten relativen Leistungsniveaus von Mindestregelungen

I. Ein Vergleich von Mindestrenten und systeminternen Mindestsicherungsleistungen mit regulären Renten

Wir haben drei Mitgliedsländer identifiziert, in denen unbedingte Mindestrenten des Typs IIIf bestehen (Griechenland, Irland und Portugal), und zwei weitere Länder (Spanien, Italien), die zwar ebenfalls Mindestsicherungsleistungen aufweisen,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bei denen aber sonstiges Einkommen angerechnet wird (Typ IVa). Allerdings könnten auch die Rentenformeln der Kernalterssicherungssysteme anderer Mitgliedsländer nicht rein proportional zur Zeit der Systemzugehörigkeit und zum beitragsbestimmenden Einkommen gestaltet sein, ohne daß es „Sprungstellen" gibt, die es erlauben, von einer qualitativ anderen Rente, eben einer Mindestrente, zu sprechen. Man erhält daher einen vertieften Einblick in die Gestaltung der Kernalterssicherungssysteme, wenn man einen Vergleich zwischen der Höhe von Bruttorenten anstellt, die einerseits auf 20 Jahren Wohn-, Mitgliedschafts- oder Beitragszeit und die andererseits auf einem Zeitfaktor von 40 Jahren basieren. Für die beiden Länder mit Mindestsicherungsleistungen vom Typ IVa wird in der folgenden Modellrechnung jene Rentenhöhe ermittelt, die sich ohne anrechenbares Einkommen ergäbe. Außerdem ist es erforderlich, ein vergleichbares Referenzeinkommen zu unterstellen, auf dem die Rentenberechnung aufbaut. Da wir uns für den unteren Einkommensbereich interessieren, wird hier ein Lohneinkommen von 50% eines durchschnittlichen Industriearbeiters (average production worker, abgekürzt: APW[8] unterstellt, das während des gesamten zugrunde liegenden Zeitraums bezogen wurde. Falls der nationale Mindestlohn für eine Vollzeitarbeitskraft höher liegt als der halbe APW-Lohn, wurde dieser Mindestlohn angenommen. Wären die Kernalterssicherungssysteme rein zeit- und einkommensproportional gestaltet, so müßte die auf einem Zeitfaktor von 20 Jahren basierende Rente in jedem Land 50% einer auf einem Zeitfaktor von 40 Jahren beruhenden Rente ausmachen. Tabelle 4 zeigt das Ergebnis von Modellrechnungen für die Vergleichsländer. Dabei wird sichtbar, daß viele Systeme doch deutlich von dieser Zeit- und Einkommensproportionalität abweichen.

Griechenland und Irland sind die beiden Länder, bei denen die Zeitproportionalität am stärksten durchbrochen wird; deren einkommensunabhängige Mindestrente ist bei 20 Jahren Versicherungszeit genau so hoch wie eine reguläre Rente, die auf einem Zeitfaktor von 40 Jahren beruht[9]. Eine weitere Ländergruppe zeigt eine deutlich über dem Referenzwert von 50% liegende Relation[10]. Dabei ragt

---

[8] Das Bruttolohneinkommen des durchschnittlichen Industriearbeiters wird jährlich von der OECD in vergleichbarer Weise für alle Untersuchungsländer ermittelt. Überprüfungen haben allerdings gezeigt, daß dieses Einkommen nicht in allen Ländern die gleiche Relation zum Volkseinkommen pro Kopf oder zum Konsum pro Kopf aufweist. In weniger entwikkelten Mitgliedsländern mit einem unter dem EU-Durchschnitt liegenden Volkseinkommen pro Kopf, umgerechnet mit Kaufkrafteinheiten, ist das APW-Einkommen in Relation zum Landesdurchschnitt höher als in über dem EU-Durchschnitt liegenden Ländern. Trotzdem dürfte das APW-Einkommen eine ausreichende Basis für den Vergleich von Relationen, wie er hier vorgenommen wird, darstellen.

[9] Bei Irland muß der Versicherungszeitraum dabei in der zweiten Hälfte der Erwerbsfähigkeitsperiode liegen.

[10] Das Ergebnis für Portugal ist dadurch zu erklären, daß in der portugiesischen Rentenformel frühere Beitragszeiten auch im Fall von Inflation oder realem Wachstum nicht aufgewertet werden; das Rentenniveau im Vergleich zum laufenden Erwerbseinkommen ist daher inflationsabhängig; das gleiche gilt für die zeitliche Lage jener Beiträge, die der Berechnung der Mindestrente zugrunde liegen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 4

Verhältnis der Bruttorenten bei 20 und 40 Jahren Mitgliedschafts-, Versicherung- oder Wohnzeit und einem Einkommen von 50% eines durchschnittlichen Industriearbeiters (APW) oder entsprechend dem nationalen Mindestlohn bei Vollzeitbeschäftigung für eine alleinstehene Person in %

B	DK	D	E	F	GR	I	IRL	L	NL	P	UK
39,2	50,0	40,4	71,9	52,4	100,0	78,8	100,0	n.v.	50,0	69,0	69,8

Anmerkungen:
B: Mindestlohn von 0,58 APW liegt zugrunde.
DK: 40 Jahre Wohnzeit sind für eine volle Rente erforderlich.
D: Höherbewertung von beruflichen Ausbildungszeiten sowie für eine Rente nach Mindesteinkommen wurden berücksichtigt.
E: Wenn die Versicherungsperiode über 10 Jahre hinausreicht, nimmt die Begünstigung durch die Mindestrente ab.
F: Mindestlohn von 0,62 APW liegt zugrunde.
GR: Mindestrentenregelungen sind einbezogen.
I: Mindestlohn von 0,61 APW liegt zugrunde.
IRL: Es wurde unterstellt, daß die Versicherungsperiode von 20 Jahren unmittelbar vor dem Rentenbeginn liegt.
L: n.v. = Zahlenangabe ist nicht verfügbar.
NL: Mindestlohn von 0,58 APW liegt zugrunde; eine volle Rente erfordert 50 Jahre Wohnzeit.
P: Mindestlohn von 0,58 APW liegt zugrunde.
UK: Basic pension und Zusatzpension gemäß der SERPS-Regelung, die erst von 1998 an voll in Kraft tritt, liegen zugrunde.

Quelle: ASEG-Projekt, Universität Frankfurt a.M., Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Professur für Sozialpolitik.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Italien mit einer Relation von fast 80% gegenüber den Werten um 70% von Spanien, Portugal und dem Vereinigten Königreich heraus. Frankreich, die Niederlande und Dänemark haben praktisch zeitproportionale Systeme[11], während Belgien und Deutschland eine unterproportionale Gestaltung aufweisen. Dies kommt dadurch zustande, daß in Deutschland eine Aufwertung der Beiträge im Rahmen der Rente nach Mindesteinkommen nur dann stattfindet, wenn 35 Versicherungsjahre nachgewiesen werden[12]. Begünstigt werden also nicht – wie bei einer typischen Mindestrente – kurzzeitige Mitglieder des Alterssicherungssystems, sondern langzeitige. Eine ähnliche Regelung wirkt sich auch in der Modellrechnung für Belgien aus.

Angesichts dieser Ergebnisse würde man erwarten, daß die Mindestrenten bzw. Mindestsicherungsleistungen insbesondere in Griechenland, Irland, Italien, Portugal, Spanien und im Vereinigten Königreich deutlich zur Vermeidung von Armut beitragen. Die gesamte Armutsquote unter den Älteren wird allerdings auch noch von vielen anderen Faktoren, u. a. von der Häufigkeit und dem Niveau der auf langen Versicherungsperioden beruhenden Renten, von den einkommensabhängigen Zuschlägen und den externen Mindestsicherungsleistungen beeinflußt, so daß der Effekt der genannten Mindestrenten und internen Mindestsicherungsleistungen nicht leicht zu isolieren sein dürfte.

II. Ein Vergleich der relativen Niveaus von Mindestrenten und Mindestsicherungsleistungen mit einer standardisierten relativen Armutsgrenze

Will man die Niveaus von Mindestrenten und Mindestsicherungsleistungen zwischen Ländern im Hinblick auf ihre armutsvermeidende Wirkung vergleichen, so stehen mehrere Methoden zur Wahl:

1. Ein Vergleich der absoluten Niveaus nach Umrechnung in eine einheitliche Währung, wobei sich im Fall der Europäischen Union der ECU anbietet.
2. Ein Vergleich der absoluten Niveaus nach Umrechnung zu Kaufkraftparitäten.
3. Ein Vergleich der relativen Niveaus, die anhand des Verhältnisses zwischen der jeweiligen Leistungshöhe und einer auf den EU-Raum bezogenen Durchschnittsgröße bei Umrechnung zu ECU-Wechselkursen oder Kaufkraftparitäten berechnet werden.
4. Ein Vergleich der relativen Niveaus, die anhand des Verhältnisses zwischen der jeweiligen Leistungshöhe und dem Wert einer auf größtmögliche internationale

[11] Während in Dänemark und in den Niederlanden die Rentenhöhe vom früheren Einkommen unabhängig ist, spielt in Frankreich der Einkommensfaktor eine entscheidende Rolle.

[12] Diese Bestimmung gilt in Deutschland seit der Rentenreform 1992 nur für zurückliegende Zeiträume.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vergleichbarkeit ausgerichteten, landesspezifisch ermittelten Bezugsgröße berechnet werden. In diesem Fall ist keine Währungsumrechnung mit Hilfe von ECU-Wechselkursen oder Kaufkraftparitäten erforderlich.

Ein Vergleich der absoluten Niveaus, ausgedrückt in einer einheitlichen Währungseinheit oder in Kaufkraftparitäten, ließe außer acht, daß beim durchschnittlichen Lebensstandard deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedsländern bestehen. Aufgrund dieser Differenzen müssen sich auch das sozio-kulturelle Existenzminimum und ein darüber liegendes Lebensstandardniveau, das durch Mindestrenten oder Mindestsicherungsleistungen abgesichert werden soll, unterscheiden; denn Existenzminima sind immer gesellschaftsbezogen und landesspezifisch[13]. Aus diesem Grund kommen die erst- und zweitgenannte Möglichkeit für einen wohlfahrtsorientierten Vergleich nicht in Frage. Man kann sinnvoll nur relative Niveaus vergleichen, wie es bei der dritten und vierten Vorgehensweise geschehen würde. Wenn man eine völlig integrierte Europäische Union mit dem explizit anerkannten Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Mitgliedsländern voraussetzen könnte, wäre die Bezugnahme auf einen EU-Durchschnitt als Referenzgröße zur Messung der relativen Niveaus der jeweiligen landesspezifischen Mindestrenten und Mindestsicherungsleistungen angebracht. Diese Voraussetzung ist jedoch gegenwärtig nicht gegeben, so daß auch die dritte Möglichkeit ausscheidet. Damit verbleibt die vierte Vergleichsmethode als die geeignetste. Hierbei werden zunächst die jeweiligen Leistungshöhen zu geeigneten landesspezifischen Durchschnittsgrößen in Beziehung gesetzt und anschließend werden lediglich die Relationen verglichen.

Damit entsteht das Problem der Auswahl einer geeigneten landesspezifischen Durchschnittsgröße. Angesichts der jahrzehntelangen Bemühungen, die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zu standardisieren und die jeweiligen Aggregatsgrößen vergleichbar zu machen, scheint es angebracht, auf eine in diesem Rechnungswerk ermittelte Größe zurückzugreifen. Hierfür bietet sich zunächst das verfügbare Einkommen des Haushaltssektors (mit oder ohne nicht ausgeschüttete Gewinne der Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit) an, da dieses Aggregat mit nur geringen Abweichungen der Summe der Nettoeinkommen der Haushalte entspricht. Bedauerlicherweise wird diese Größe von Eurostat bisher nicht für alle Länder in gleicher Abgrenzung ausgewiesen. Als nächstliegende Alternative haben wir daher die für alle Länder ausgewiesene Konsumsumme des Haushaltssektors herangezogen. Da sich in den Vergleichsländern die durchschnittliche Zahl der Personen pro Haushalt, die Haushaltsstruktur und die Altersstruktur deutlich unterscheiden, wäre die Wahl des Divisors zur Bildung einer Durchschnittsgröße aus wohlfahrtstheoretischer Sicht nur dann irrelevant, wenn das gemeinsame Wirtschaften in einem Haushalt keinerlei Einsparungen mit sich brächte und wenn

[13] Selbst das sogenannte „absolute Existenzminimum", welches das zum Überleben unbedingt Notwendige bezeichnet, kann wegen unterschiedlicher natürlicher Bedingungen und wegen landesspezifischer kultureller Besonderheiten nicht völlig gleich sein.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Bedarf von Erwachsenen und Kindern gleich groß wäre. Da weithin akzeptiert wird, daß gemeinsames Wirtschaften im Haushalt zu Einsparungen (economies of scale beim Konsum) führt und daß jüngere Kinder einen geringeren Bedarf haben als ältere Kinder und Erwachsene, ist nicht der Konsum pro Haushalt oder pro Kopf die geeignete Bezugsgröße, sondern der Konsum pro Erwachsenenäquivalent. Dieser wird ermittelt, indem dem ersten Erwachsenen eines Haushalts ein Gewicht von 1, weiteren Personen im Alter von 14 Jahren und darüber Gewichte von 0,7 und jüngeren Kindern Gewichte von 0,5 zugeordnet werden[14]. Der Konsum pro Erwachsenenäquivalent eines Haushalts ergibt sich dann durch Division der Konsumsumme durch die Summe der Gewichte der Mitglieder. Hierdurch wird anstelle des Konsums pro Kopf ein modifiziertes Wohlfahrtsmaß definiert, das die erwähnten Einsparungen und die Bedarfsunterschiede berücksichtigt. Das Ergebnis wird jedem Haushaltsmitglied zugeordnet. Die Gesamtsumme dieser Konsumwerte pro Erwachsenenäquivalent dividiert durch die Gesamtzahl der Personen ergibt dann für jedes Land eine Durchschnittsgröße, die den weiteren Überlegungen zugrunde liegt.

Als Armutsgrenze, die erreicht oder überschritten werden sollte, werden hier 50% des Konsums pro Erwachsenenäquivalent im jeweilige Land postuliert. Eine derartige 50%-Grenze wird in vielen sozialwissenschaftlichen Untersuchungen verwendet[15]. Sie wird in der folgenden Tabelle 5 als ASEG-Armutsgrenze bezeichnet. Um das Bild zu vervollständigen, sind in dieser Tabelle außerdem 50% des Monatslohn eines durchschnittlichen Industriearbeiters (APW) und die Höhe eines gegebenenfalls statuierten Mindestmonatslohns aufgeführt. In Spalte 4 ist das Verhältnis der Mindestrente oder einer anderen Mindestsicherungsleistung für Alte zur ASEG-Armutsgrenze ausgewiesen. Sofern es ein mehrstufiges Sicherungssystem für Alte gibt, findet sich in Spalte 5 die niedrigste Relation. Außerdem sind für jedes Land die Relationen für einen Alleinstehenden und für ein Paar ange-

---

[14] Die Liste dieser Gewichte wird als Äquivalenzskala bezeichnet. Bei den erwähnten Gewichten handelt es sich um die ältere OECD-Skala, die auch vom Statistischen Bundesamt verwendet wird. Es konnte gezeigt werden, daß diese ältere OECD-Skala auch der in der deutschen Sozialhilferegelung infolge der Abstufung der Regelsätze und der degressiven Mietbelastung implizit enthaltenen Skala sehr nahe kommt (*Faik,* 1997). Dagegen verwendet die OECD neuerdings eine Skala, die weiteren Personen im Haushalt geringere Gewichte zuordnet (Personen über 13 Jahren 0,5 und jüngeren Kinder 0,3). Diese neuere inoffizielle OECD-Skala wird im folgenden Abschnitt zur Sensitivitätsprüfung der Ergebnisse ebenfalls verwendet. Generell läßt sich eine Äquivalenzskala nicht ohne normative Setzung bestimmen, da sie letztlich eine der Voraussetzungen für Wohlfahrtsvergleiche zwischen Personen, die in unterschiedlichen Haushalten leben, darstellt. Der Vergleich von Haushaltseinkommen oder von Pro-Kopf-Einkommen unterliegt jedoch dem gleichen Einwand, d. h. man kann überhaupt keine Verteilungsaussagen ohne normative Setzungen machen; sie müssen daher wenigstens offengelegt werden.

[15] Auch Eurostat verwendete diese Grenze in einer Zusammenfassung seiner Armutsstudien, wenn auch die relevanten Konsumgrößen nicht aus den jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Aggregaten, sondern aus den vorhandenen Einkommens- und Verbrauchsstichproben ermittelt wurden (Ramprakash 1994).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

geben, wobei die postulierte ASEG-Armutsgrenze für ein Paar beim 1,7-fachen der Höhe für einen Alleinstehenden liegt.

Tabelle 5

Mindestlöhne und Mindestleistungen für Alte im Verhältnis zur ASEG-Armutsgrenze[1]

Land	50% des APW[2]-Lohnes in nationaler Währung	Mindestlohn für Vollzeitarbeitskraft in nationaler Währung	ASEG-Armutsgrenze [1]	Verhältnis d. höchsten Mindestleistung zur ASEG- Armutsgrenze in %	Verhältnis der niedrigsten Mindestleistung zur ASEG-Armutsgrenze in %
	1	2	3	4	5
Belgien					
Einzelperson	34 094	39 550	23 503	79,7	-
Paar			39 955	62,5	-
Dänemark					
Einzelperson	8 863	-	4 402	110,2	-
Paar			7 483	129,7	-
Deutschland					
Einzelperson	2 079	-	1 202	82,3 - 99,8	-
Paar			2 043	73,4 - 88,1	-
Griechenland					
Einzelperson	94 493	94 125	57 631	120,6	24,3
Paar			97 972	76,2	28,6
Spanien					
Einzelperson	81 010	53 250	48 725	102,1	62,3
Paar			82 833	70,7	62,3
Frankreich					
Einzelperson	4 588	5 629	4 028	76,7	-
Paar			6 848	80,9	-
Irland					
Einzelperson	506	-	255	93,3	-
Paar			434	83,0	-
Italien					
Einzelperson	1 143 750	-	868 433	81,5	56,3
Paar			1 476 336	100,6	66,3
Niederlande					
Einzelperson	2 207	2 379	1 192	103,8	
Paar			2 026	86,8	
Portugal					
Einzelperson	44 589	51 917	40 185	66,2	42,4
Paar			68 314	77,9	49,9
Vgt. Königreich					
Einzelperson	552	-	347	66,6 - 72,3	-
Paar			589	61,1 - 65,0	-

[1] Die ASEG-Armutsgrenze ist definiert als 50% des Konsums des Haushaltssektors pro Erwachsenenäquivalent.

[2] APW-Lohn ist der Lohn des durchschnittlichen Industriearbeiters, wie er von der OECD ermittelt wird.

Quelle: ASEG-Projekt, Universität Frankfurt a.M., Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Professur für Sozialpolitik.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Beim Vergleich der Spalten 2 und 3 ist zunächst zu erkennen, daß in jenen Ländern, in denen es einen Mindestlohn gibt (Belgien, Griechenland, Spanien, Frankreich, Niederlande, Portugal), dieser immer über der ASEG-Armutsgrenze liegt. In einigen Ländern erreicht er fast das Niveau, das der Armutsgrenze für ein Ehepaar entspricht. Allerdings ist dieser Vergleich unvollständig, weil möglicherweise bestehende Familienleistungen und Wohnkostenzuschüsse, aber auch Steuern und Pflichtbeiträge, nicht einbezogen sind[16].

Betrachtet man nunmehr in Spalte 4 jeweils die Angaben für einen Alleinstehenden, so erkennt man eine Ländergruppe mit großzügigen, bei über 100% der ASEG-Armutsgrenze liegenden Mindestregelungen für Alte: dies sind Dänemark, Griechenland, Spanien und die Niederlande. Deutschland und Irland kommen nahe an diese Grenze heran, während Belgien, Frankreich und Italien bei etwa 80% liegen. Noch deutlich ungünstiger ist die Mindestregelung für alleinstehende Alte in Portugal und im Vereinigten Königreich gestaltet.

Gemessen an der ASEG-Armutsgrenze, die den Bedarf des Ehepaars mit dem 1,7-fachen desjenigen eines Alleinstehenden ansetzt, entsprechen die Mindestsicherungsregelungen für alte Ehepaare nicht in allen Ländern dieser Abstufung. Die Ländergruppe, die Ehepaare deutlich günstiger als Alleinstehende behandelt, umfaßt Dänemark, Italien und Portugal. In vergleichbarer Höhe werden Alleinstehende und Ehepaare in Deutschland, Frankreich, und im Vereinigten Königreich abgesichert. Eine deutlich schlechtere Position als Alleinstehende weisen Ehepaare in Belgien, Griechenland, Spanien, Irland und in den Niederlanden auf.

Eine zweite oder dritte Mindestsicherungsregelung mit deutlich niedrigerem Niveau, die in Frage kommt, wenn die Bedingungen für die günstigere Regelung nicht erfüllt werden können, findet sich in Griechenland, Spanien, Italien und Portugal (vgl. Spalte 5).

Während sich aus der qualitativen Analyse ergab, daß in jedem der zwölf Länder Mindestregelungen für Alte vorhanden waren, zeigte nunmehr diese quantitative Analyse von Modellfällen die vielfältigen Unterschiede in den relativen Niveaus auf. Hieraus kann man bereits schließen, daß durch die jeweiligen Mindestregelungen nicht in jedem Land Armut vermieden werden kann.

---

16 Eine weitere Einschränkung resultiert daraus, daß in manchen Ländern Monatszahlungen bei Löhnen oder Renten öfter als zwölf mal pro Jahr stattfinden und auch die Umrechnung von Wochenlöhnen in Monatslöhne Probleme aufwirft. Diese Unterschiede konnten nicht völlig bereinigt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

E. Mindestsicherungsregelungen für Alte und Armutsvermeidung – eine empirisch gestützte Analyse

Institutionelle Analysen können zeigen, ob Mindestregelungen bestehen, welche Bevölkerungsgruppen gegebenenfalls die maßgeblichen Voraussetzungen nicht erfüllen und inwieweit sie für genau bestimmte Modellfälle Armut im Alter vermeiden. Allenfalls für die skizzierte ideale Mindestsicherungsregelung für Alte könnte man die Hypothese wagen, daß sie auch faktisch Armut im Alter vermeidet, sofern die Leistungen mindestens die Höhe der jeweiligen Armutsgrenze für die einzelnen Haushaltstypen aufweisen. Nur mit einer empirischen Analyse kann man jedoch feststellen, inwieweit die tatsächlich vorhandenen Regelungen Armut unter Alten nicht zustande kommen lassen. Wie im dritten Abschnitt bereits erwähnt, gibt es vier auf der institutionellen Ausgestaltung beruhende Gründe, weshalb eine bestehende Mindestregelung für Alte oder eine alle Wohnsitzbürger umfassende Mindestsicherungsregelung Armut unter der älteren Wohnbevölkerung faktisch nicht völlig beseitigen kann. Armut wird dabei – unabhängig von möglicherweise anderen politischen Festlegungen in den Vergleichsländern – anhand der vom Forscher postulierten Armutsgrenze gemessen.

Allerdings weisen empirische Ergebnisse auf diesem Feld typischerweise einen größeren Unsicherheitsspielraum auf, so daß die ermittelten Armutsquoten um einiges größer oder geringer sein können als die tatsächlich vorhandene Armut; denn häufig sind die statistische Datengrundlagen – typischerweise in Form einer Haushaltsstichprobe – mit Mängeln behaftet, die sowohl bei der Genauigkeit, mit der die Gesamtbevölkerung repräsentiert wird, als auch bei Einkommensangaben oder bei der Codierung von Variablen auftreten können. Dies gilt auch für die im folgenden verwendeten Datengrundlagen des Luxembourg Income Study Projekts[17], die zwar auf vielfältige Weise überprüft und harmonisiert worden sind, aber doch kleinere Fehlermargen und Repräsentativitätsmängel aufweisen können.

Wie erwähnt gehen in empirische Auswertungen unvermeidbar normative Urteile des Forschers ein. Dies zeigt sich insbesondere bei der Festlegung einer vergleichbaren Armutsgrenze und bei der Verwendung einer bestimmten Äquivalenzskala. Um in diesen beiden Punkten einen breiteren Bereich aufzuzeigen, wurden die Berechnungen unter alternativen Annahmen durchgeführt. Es wurden drei Armutsgrenzen von 40%, von 50% und 60% des Nettoeinkommens pro Erwachsenenäquivalent (kurz: Nettoäquivalenzeinkommen) definiert, die einen breiten Niedrigeinkommensbereich umschließen. Außerdem werden in Tabelle 6 Alter-

[17] Eine grundlegende Darstellung des Projekts und der verfügbaren Daten findet sich in *Smeeding* (1996). Eine vergleichende Auswertung auf Basis der LIS-Datensätze, die auf die Ungleichheit der gesamten Einkommensverteilung zielt, wurde von der OECD veröffentlicht (*Atkinson, Rainwater und Smeeding,* 1995). Auskunft über die Datengrundlagen für die Länder Portugal, Spanien und Griechenland geben die jeweiligen Abschnitte in den Dissertationen von *Stapf* (1994), *Ahrens* (1996) und *Nitis* (1998).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nativberechnungen auf Basis der älteren und der neueren OECD-Äquivalenzskala ausgewiesen; damit wird ungefähr die Spannweite der typischerweise verwendeten Skalen erfaßt.

Im Gegensatz zu den Berechnungen in Tabelle 5 wird nunmehr jedoch anstelle des Konsums pro Erwachsenenäquivalent das individuelle Nettoäquivalenzeinkommen, berechnet auf Basis der Stichprobenvariablen, zugrunde gelegt. Dieses individuelle Nettoäquivalenzeinkommen wird in analoger Weise wie der Konsum pro Erwachsenenäquivalent berechnet, wobei die Ausgangsgröße das Nettohaushaltseinkommen ist. Die Verwendung des Nettoeinkommens anstelle des Konsums als Basis für einen Wohlfahrtsindikator ist vorzuziehen, weil damit auch die Ersparnis erfaßt wird. Typischerweise wird jedoch in Haushaltsstichproben das Nettoeinkommen unterschätzt, insbesondere dann, wenn unmittelbar nach dem gesamten Nettoeinkommen und nicht nach seinen einzelnen Komponenten gefragt wird. Hochgerechnet auf die entsprechenden Aggregate der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ergeben sich daher Nachweisquoten, die zum Teil erheblich unter 100% liegen. Würde man zur Ermittlung einer Armutsgrenze eine aus den Makroaggregaten abgeleitete Bezugsgröße zugrunde legen, so würden deshalb die berechneten Armutsquoten zu hoch erscheinen[18]; aus diesem Grund basieren die hier verwendeten Armutsgrenzen auf den aus den jeweiligen Stichproben abgeleiteten Einkommensdurchschnitten.

Die Abgrenzung zwischen Rentner-Haushalten und Nicht-Rentner-Haushalten wurde angesichts der unterschiedlichen Rentenaltersgrenzen in den einzelnen Mitgliedsländern umfassend gewählt. Als Rentner-Haushalt gilt ein Haushalt, dessen Vorstand bzw. Bezugsperson 55 Jahre oder älter ist und bei dem mindestens ein Mitglied eine Rente bezieht. Es können in einem Rentner-Haushalt also auch erwerbstätige Personen zum Haushaltseinkommen beitragen. Außerdem werden nicht etwa die Haushalte, sondern alle Personen in Rentner- und Nicht-Rentner-Haushalten gezählt; denn Armut ist ein personenbezogenes Problem, das um so gewichtiger erscheint, je größer die betroffene Personenzahl ist.

In Tabelle 6 sind für alle zwölf Mitgliedsländer die ermittelten Armutsquoten für drei Armutsgrenzen und zwei Äquivalenzskalen ausgewiesen.

Richtet man den Blick zunächst auf die Ergebnisse, die für die 50%-Grenze und die ältere OECD-Skala ermittelt wurden, so sieht man in allen Mitgliedsländern beachtliche Armutsquoten, deren Spannweite von 3,9% (Niederlande) bzw. 4,1% (Dänemark) bis 27,5 % (Portugal) reicht. Auf dem Niveau dieser relativen Armutsgrenze von 50% des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens gelingt es also keinem Land, Armut im Alter völlig zu vermeiden. Aber die beiden Länder mit universellen Kernsystemen (Dänemark und Niederlande), die überdies die bei

[18] Für den Vergleich von institutionell festgelegten Mindestsicherungsleistungen mit einer den durchschnittlichen Lebensstandard eines Landes charakterisierenden Größe – wie in Tabelle 5 – gilt dieses Argument dagegen nicht. Hierbei muß vielmehr eine den tatsächlichen Lebensstandard kennzeichnende Größe gewählt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 6: **Armutsquoten von Personen in Rentnerhaushalten[1] auf der Basis von Nettoäquivalenzeinkommen bei verschiedenen Einkommensarmutsgrenzen – in % –**

Land	B	DK	D[2]	E	F	GR	I	IRL	L	NL	P	UK
Bezugsjahr	1992	1992	1989	1990	1989	1987/88	1989	1987	1985	1991	1989/90	1991
40 %-Armutsgrenze[5]												
alte OECD-Skala[3]	3,2	2,5	3,6	6,3	5,4	13,6	9,2	4,5	(2,6)	(2,6)	13,8	9,1
neue OECD-Skala[4]	4,2	2,9	3,9	7,1	7,0	n.v.	n.v.	5,2	(3,3)	3,0	n.v.	13,1
50%-Armutsgrenze[5]												
alte OECD-Skala[3]	7,2	4,1	9,5	13,6	11,9	21,1	17,6	10,8	8,5	3,9	27,5	23,3
neue OECD-Skala[4]	9,6	9,0	9,5	17,7	15,2	n.v.	n.v.	13,4	11,1	5,1	n.v.	31,9
60%-Armutsgrenze[5]												
alte OECD-Skala[3]	15,9	19,2	17,0	24,9	22,1	30,1	30,9	18,6	16,2	12,8	39,4	40,2
neue OECD-Skala[4]	21,3	30,0	17,0	28,2	27,5	n.v.	n.v.	28,9	19,9	27,7	n.v.	45,6

[1] Ein Rentnerhaushalt ist nach zwei Kriterien abgegrenzt, die kumulativ erfüllt sein müssen: Haushaltsvorstand bzw. Bezugsperson älter als 54 Jahre und Bezug einer Rente durch ein Haushaltsmitglied.
[2] Bundesrepublik Deutschland nach altem Gebietsstand.
[3] Erste erwachsene Person 1,0; weitere Haushaltsmitglieder über 13 Jahre 0,7; jüngere Kinder 0,5.
[4] Erste erwachsene Person 1,0; weitere Haushaltsmitglieder über 13 Jahre 0,5; jüngere Kinder 0,3.
[5] Die Einkommensarmutsgrenze ist definiert als 40%, 50% oder 60% des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens der Personen in allen Haushalten.
n.v. = Zahlenangabe ist nicht verfügbar. Zahlen in Klammern = geringe Zellenbesetzung.

Quellen: Berechnungen von Mitgliedern des ASEG-Projekts auf Basis der Datensätze des Luxembourg Income Study Projekts sowie weiterer Datenquellen. Eine ausführliche Übersicht über Datenquellen und weitere Ergebnisse findet sich in *Hauser,* R. / *Tibitanzl,* F. / *Mörsdorf,* K.: Dokumentation empirischer Daten zur Alterssicherung in der Europäischen Union – ein Zwölf-Länder-Vergleich nach dem Stand Ende der 80er oder Anfang der 90er Jahre, ASEG-Dokumentation Nr. 4, Universität Frankfurt, FB Wirtschaftswissenschaften, Professur für Sozialpolitik, Frankfurt a.M. 1997.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zu kurzen Wohnzeiten vorzunehmende Rentenkürzung durch einen einkommensabhängigen Zuschlag ausgleichen[19], zeigen doch die niedrigsten Quoten. Griechenland, Spanien und Italien, die aufgrund der Ergebnisse der institutionellen Analyse (vgl. Tabelle 5) auch ganz günstig liegen müßten, gehören jedoch zur Gruppe mit zweistelligen Armutsquoten. Hier wirken sich offenbar andere Faktoren (eingeschränkter Deckungsgrad, zu geringe Berücksichtigung des Ehegattenbedarfs, Nichtinanspruchnahme von einkommensüberprüften Leistungen) stark aus. Angesichts ihres geringeren relativen Niveaus der Mindestrenten und Mindestsicherungsleistungen ist es nicht überraschend, daß auch Frankreich, Irland und das Vereinigte Königreich zur Gruppe mit zweistelligen Armutsquoten gehören. Auch wenn Belgien, Deutschland und Luxemburg nur einstellige Armutsquoten aufweisen, so heben sie sich doch noch deutlich von der Spitzengruppe mit den niedrigsten Quoten ab.

In fast allen Ländern liegen die Armutsquoten für Alte an der 50%-Grenze, die sich auf Basis der neueren OECD-Skala errechnen lassen, höher als jene, die auf der älteren Skala basieren, aber die Rangfolge der Länder ändert sich kaum. Die höheren Quoten ergeben sich aus einem zweifachen Effekt: Erstens führt die neuere OECD-Skala, die weiteren Haushaltsmitgliedern geringere Gewichte verleiht, zu einer höher liegenden Armutsgrenze, und zweitens sinken bei dieser Vorgehensweise Ein- und Zwei-Personen-Haushalte ab, während Mehr-Personen-Haushalte aufsteigen. Da Rentner-Haushalte meist nur eine oder zwei Personen umfassen, befinden sie sich damit häufiger im unteren Einkommensbereich.

Es ist vorstellbar, daß in einem Land Mindestrenten und andere Mindestsicherungsleistungen ein Niveau aufweisen, das geringfügig unter der 50%-Grenze liegt, wobei aber dann auf diesem etwas niedrigeren Niveau alle Alten aufgefangen werden müßten. Wäre dies der Fall, so müßte wenigstens an der 40%-Grenze Altersarmut verschwunden sein. Wie der Blick auf die erste Zeile der Tabelle 6 zeigt, ist dies aber in keinem Land der Fall. Zwar liegen überall die Armutsquoten deutlich niedriger, aber die Rangfolge unter den Ländern bleibt fast gleich. Der Rückgang der Armutsquoten ist allerdings in allen Ländern überproportional: Obwohl die Armutsgrenze nur um ein Fünftel niedriger angesetzt wurde, nehmen die Armutsquoten in den meisten Ländern um die Hälfte oder mehr ab. Nur in Dänemark, Griechenland und den Niederlanden liegt der Rückgang bei etwa einem Drittel. Das Ergebnis ist recht ähnlich, wenn der Vergleich mit den Quoten angestellt wird, die unter Verwendung der neueren OECD-Skala errechnet wurden. Aus dieser empirischen Analyse muß man daher schließen, daß es in keinem Land Mindestregelungen gibt, die faktisch Altersarmut flächendeckend verhindern. Es ist nur eine gleitende Reduzierung der Armutsquoten bei einem schrittweisen Absenken der Armutsgrenze zu beobachten. Daher bleibt es eine nur empirisch in Einzeluntersuchungen zu lösende Frage, welche Gründe vorliegen, daß trotz vorhandener

[19] Diese durch eine externe Mindestsicherungsregelung gewährte Aufstockung ist in Tabelle 4, die sich nur auf die reinen Mindestrenten bezieht, nicht enthalten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und zunächst großzügig und umfassend erscheinender Mindestregelungen Armut im Alter nicht völlig vermieden werden kann.

Es ist nicht weiter erstaunlich, daß die Armutsquoten stark zunehmen, wenn man die Armutsgrenze von 50% des Durchschnitts um ein Fünftel auf 60% erhöht. Legt man zunächst die Berechnung unter Verwendung der älteren OECD-Skala zugrunde, so sieht man, daß in den meisten Ländern dabei die Armutsquote zwischen 70% und 90% des Ausgangswertes ansteigt. Nur in Dänemark, den Niederlanden und Belgien ist dieser Anstieg weit stärker. Dies deutet darauf hin, daß bei einer Erhöhung der Armutsgrenze in diesem Ausmaß eine breit wirksame Mindestsicherungsschwelle überschritten wird. Dagegen ist die relative Zunahme der Armutsquoten in Portugal und Griechenland, die ohnehin schon bei der 50%-Armutsgrenze hohe Quoten aufweisen, deutlich geringer als in den anderen Ländern. Die Rangfolge zwischen den zwölf Ländern in Bezug auf die Höhe ihrer Armutsquoten ändert sich beim Übergang von der 50%- zur 60%-Grenze mit Ausnahme von Dänemark nur höchstens um eine Rangstelle.

Wenn man die Berechnungen unter Verwendung der neueren OECD-Skala zugrunde legt, sieht man in den meisten Ländern sogar einen prozentual etwas stärkeren Anstieg der Armutsquoten. Aber auch bei dieser Methode ragen Dänemark und die Niederlande mit den größten Anstiegen heraus.

Zusammenfassend kann man feststellen, daß man bei den Alten im unteren Bereich der Einkommensverteilung ein ziemlich konstantes Muster findet, das auch Rückschlüsse auf die unterschiedliche politische Gewichtung der Ziele „Vermeidung von Armut im Alter" und „Aufrechterhaltung der im Erwerbsleben erreichten Rangposition" (meist umschrieben mit Lebensstandardsicherung) zuläßt. Das Ziel der Vermeidung von Armut im Alter dürfte in Dänemark, in den Niederlanden und in Belgien ein deutlich größeres Gewicht besitzen als in den übrigen Ländern. Dies bestätigt eine Vermutung, die sich bereits bei der institutionellen Analyse aufdrängte.

Weitere Einblicke in die armutsvermeidende Wirkung der verschiedenen Sicherungssysteme erhält man, wenn die in Rentner-Haushalten lebenden Personen weiter nach Geschlecht und Haushaltstyp und nach dem Alter des Haushaltsvorstandes unterteilt werden. Auf diese Weise sieht man einerseits, ob bei dem relativen Leistungsniveau der Mindestregelungen oder bei den für sie geltenden Voraussetzungen faktisch geschlechtsspezifische Unterschiede oder Unterschiede nach Haushaltsform auftreten, und andererseits erkennt man, ob es Unterschiede zwischen älteren und jüngeren Rentnern gibt. In Tabelle 7 werden entsprechend differenzierte Armutsquoten ausgewiesen, wobei aber hier aus Raumgründen lediglich die Armutsquoten an der 50%-Grenze und bei Verwendung der älteren OECD-Skala präsentiert werden.

Vergleicht man die Armutsquoten alleinstehender Frauen mit jenen alleinstehender Männer, so sieht man, daß in sieben von zwölf Ländern die Frauenquote höher ist. Besonders groß sind die Unterschiede in Deutschland und im Vereinigten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 7: **Armutsquoten von Personen in Rentnerhaushalten auf der Basis von Nettoäquivalenzeinkommen nach Haushaltstyp und Alter bei einer 50%-Armutsgrenze und alter OECD-Skala – in % –**

Land	B	DK	D[1]	E	F	GR	I	IRL	L	NL	P	UK
Bezugsjahr	1992	1992	1989	1990	1989	1987/88	1989	1987	1985	1991	1989/90	1991
Alle	7,2	4,2	9,5	13,6	11,9	21,1	17,6	10,8	8,5	3,9	27,5	23,3
nach Haushaltstyp												
alleinstehende Männer	((6,1))	6,6	((3,5))	((1,8))	(9,9)	16,6	14,6	20,2	((8,1))	((4,8))	36,9	18,5
alleinstehende Frauen	(3,6)	6,3	10,0	6,9	12,7	21,2	17,5	((1,1))	(6,6)	((2,0))	41,6	29,7
Personen in Paarhaushalten	9,3	2,7	(7,9)	12,6	10,0	25,1	14,8	(7,7)	(11,8)	(4,2)	32,7	26,7
andere	(6,0)	((2,0))	(13,6)	14,6	14,5	17,3	19,7	12,2	((6,2))	((5,8))	22,1	13,5
nach Alter des Haushaltsvorstandes												
55 - 64 Jahre	(6,7)	(2,3)	13,3	15,6	12,2	10,6	18,1	15,4	(6,2)	(6,7)	19,7	15,3
65 - 74 Jahre	6,6	3,4	(7,0)	11,1	10,3	25,2	18,5	8,2	(11,7)	(2,5)	27,4	22,6
75 Jahre und älter	(9,0)	6,2	(9,5)	15,2	13,3	21,1	15,2	(5,6)	((7,6))	(4,0)	42,7	30,4

[1] Bundesrepublik Deutschland nach altem Gebietsstand.
( ) = Fallzahl in der Erhebung zwischen 11 und 30
(( )) = Fallzahl in der Erhebung nicht über 10
n.v. = Zahlenangabe ist nicht verfügbar.

Quellen: Berechnungen von Mitgliedern des ASEG-Projekts auf Basis der Datensätze des Luxembourg Income Study Projekts sowie weitere Datenquellen. Eine ausführliche Übersicht über Datenquellen und weitere Ergebnisse findet sich in *Hauser,* R. / *Tibitanzl,* F. / *Mörsdorf,* K.: Dokumentation empirischer Daten zur Alterssicherung in der Europäischen Union – ein Zwölf-Länder-Vergleich nach dem Stand Ende der 80er oder Anfang der 90er Jahre, ASEG-Dokumentation Nr. 4, Universität Frankfurt, FB Wirtschaftswissenschaften, Professur für Sozialpolitik, Frankfurt a.M. 1997.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Königreich. In Irland fällt ein extremer Unterschied zu Lasten der Männer auf. Diese in einigen Ländern vorkommenden Diskrepanzen in den geschlechtsspezifischen Armutsquoten deuten auf aus dem Lebenslauf zu erklärende Unterschiede in der Erfüllung von Zugangsbedingungen, auf Unterschiede im familiären Zusammenleben und auf unterschiedliche Nichtinanspruchnahmequoten hin.

Um Unterschiede in der Wohlstandsposition zwischen Alleinstehenden und Ehepaaren zu vermeiden, müssen Mindestregelungen den zusätzlichen Bedarf des Ehepartners berücksichtigen oder individuelle Mindestsicherungsleistungen vorsehen; außerdem muß beim Tod eines der Ehepartner die Leistung entsprechend gekürzt werden. Auch wenn noch andere Faktoren, insbesondere die Gestaltung der regulären Renten und Zusatzeinkommen, im untersten Einkommensbereich mitwirken können, so stellen Unterschiede zwischen Alleinstehenden und Personen in Paarhaushalten doch ein Indiz für eine nicht dieser Regel entsprechende Gestaltung dar, die weiter untersucht werden müßte. Tabelle 7 zeigt, daß solche Unterschiede bestehen: Im Vergleich zu den Armutsquoten der alleinstehenden Alten sind die Armutsquoten der Personen in Paarhaushalten in einigen Ländern deutlich höher (Belgien, Spanien, Griechenland), in anderen wesentlich niedriger (Dänemark, Portugal). In den meisten Ländern weist auch die Gruppe der „anderen Haushalte" überdurchschnittliche Armutsquoten auf. Diese Gruppe umfaßt alle Personen in Mehr-Personen-Haushalten, in denen sowohl Rentenbezieher als auch erwerbstätige Personen und Kinder leben können.

Bei einer Unterteilung der in Rentnerhaushalten lebenden Personen nach dem Alter des jeweiligen Haushaltsvorstandes interessiert besonders die Frage, ob die Armutsquoten der Mitglieder von Hochbetagten-Haushalten auffällig höher sind, als jener in jüngeren Rentnerhaushalten. Ein solches Ergebnis könnte auf Anpassungsformeln für die Bestandsrenten, die diese gegenüber den Neurenten zurückfallen lassen, beruhen; es kommen aber auch kohortenspezifisch unterschiedliche Lebensläufe, das Nachwirken früherer, ungünstigerer Regelungen oder auch größere Zusatzeinkommen aus Erwerbstätigkeit in jüngeren Haushalten in Frage.

Es gibt mehrere Länder, bei denen die Armutsquoten mit steigendem Lebensalter des Haushaltsvorstandes kontinuierlich zunehmen: Dies ist in Dänemark, in Portugal und im Vereinigten Königreich der Fall. In dieser Ländergruppe scheint also ein besonderes Armutsproblem der Hochbetagten zu bestehen. In einer weiteren Ländergruppe liegt die Armutsquote der mittleren Altersgruppe am niedrigsten: Belgien, Deutschland, Spanien, Frankreich, Niederlande gehören zu dieser Gruppe. Auch in diesen Ländern liegt aber ein größerer Teil der Hochbetagten als der jüngeren Rentner unterhalb der Armutsschwelle. Die höhere Armutsquote der Personen in den jüngsten Rentnerhaushalten könnte auf vorzeitige Erwerbsunfähigkeit und geringerer Absicherung dieses Schutztatbestandes zurückzuführen sein. Überraschend sind die Fälle Italien und Griechenland, bei denen die Personen in Rentnerhaushalten der mittleren Altersgruppe die höchsten Armutsquoten aufweisen. Dies kann für Italien dadurch erklärt werden, daß sich die jüngste Gruppe vor allem aus Haushalten mit Beziehern hoher regulärer Renten zusammensetzt,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die bereits im Alter zwischen 55 und 65 Jahren bezogen werden können. Ab einem Alter von 65 treten dann die Bezieher von unter der Armutsgrenze liegenden und einkommensabhängigen Mindestsicherungsleistungen, den sogenannten Sozialrenten, hinzu, so daß der Anteil der Armen ansteigt. Wegen der großzügigen Hinterbliebenenversorgung tritt bei der im hohen Alter immer häufigeren Verwitwung wieder eine Besserstellung vieler Rentner ein. Ähnlich komplexe Regelungen könnten auch im Falle Griechenlands die unerwarteten Unterschiede erklären.

Diese komparative Analyse läßt noch viele Fragen offen. Die geäußerten Vermutungen über die Gründe für die Unterschiede zwischen den Ländern bedürften zu ihrer Verifizierung oder Widerlegung noch detaillierter Studien, für die jedoch bisher vergleichbare Datengrundlagen fehlen.

F. Zum Einfluß des gesamten Transfer- und Steuersystems

Die Wirkungen von Kernalterssicherungssystemen, weiteren Alterssicherungssystemen, Zusatzrentensystemen und Mindestregelungen auf die Einkommenssituation der Altenbevölkerung sind eng verflochten und kaum vollständig zu entwirren. Auch das Steuersystem übt einen zusätzlichen Einfluß aus. In einer abschließenden Analyse soll aber wenigstens der kombinierte Einfluß dieser Regelungen unter dem Aspekt der Armutsvermeidung bei der Altenbevölkerung geprüft werden.

Methodisch gesehen werden dabei fiktive Armutsquoten errechnet, die sich ergäben, wenn den Personen in Rentner-Haushalten nur Primäreinkommen oder Unterstützung innerhalb des Haushalts zuflösse; diese fiktiven Quoten werden dann mit den bereits bekannten, auf Basis des Nettoäquivalenzeinkommens ermittelten tatsächlichen Quoten verglichen[20]. Diese Vorgehensweise überschätzt offensichtlich den Einfluß des Transfer- und Steuersystems zur Vermeidung von Altersarmut, weil die zum Vergleich herangezogene kontrafaktische Situation Anpassungsreaktionen der Wirtschaftssubjekte, die sich bei einem tatsächlichen Fehlen jeglicher staatlicher Alterssicherung ergäben, nicht berücksichtigen kann. Dieses Argument verliert allerdings bei einem Ländervergleich an Bedeutung, weil es hierbei nur auf die Ermittlung der Differentialeffekte ankommt.

Tabelle 8 zeigt die Ergebnisse dieser Analyse für die drei Armutsgrenzen unter Verwendung der älteren OECD-Skala.

[20] Im angelsächsischen Sprachraum ist diese Vorgehensweise als Vergleich von pre government income poverty und post government income poverty bekannt. Dabei wird für die Messung von pre government poverty die absolut gleich hohe Armutsgrenze wie für post government poverty verwendet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 8: **Die Auswirkungen von Renten und anderen Transferzahlungen, Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern auf die Armutsquoten von Personen in Rentnerhaushalten bei verschiedenen Einkommensarmutsgrenzen (alte OECD-Skala) – in % –**

Land	B	DK	D[1]	E	F	GR	I	IRL	L	NL	P	UK
Bezugsjahr	1992	1992	1989	1990	1989	1987/88	1989	1987	1985	1991	1989/90	1991
40 %-Armutsgrenze												
Primäreinkommen	76,2	74,3	74,7	64,6	78,3	53,3	62,3	57,3	71,9	83,3	n.v.	68,8
Nettoäquiv.Einkom.	3,2	2,5	3,6	6,3	5,4	13,6	9,2	4,5	(2,6)	(2,6)	13,8	9,1
50%-Armutsgrenze												
Primäreinkommen	77,8	77,4	77,5	71,0	81,9	66,0	67,5	61,5	77,4	85,3	n.v.	73,2
Nettoäquiv.Einkom.	7,2	4,2	9,5	13,6	11,9	21,1	17,6	10,8	8,5	3,9	27,5,	23,3
60%-Armutsgrenze												
Primäreinkommen	80,1	79,8	80,5	77,3	85,6	75,0	74,7	65,6	83,4	87,0	n.v.	77,3
Nettoäquiv.Einkom.	15,9	19,2	17,0	24,9	22,1	30,1	30,9	18,6	16,2	12,8	39,4	40,2

[1] Bundesrepublik Deutschland nach altem Gebietsstand.
n.v. = Zahlenangabe ist nicht verfügbar.

Quelle: Berechnungen von Mitgliedern des ASEG-Projekts auf Basis der Datensätze des Luxembourg Income Study Projekts sowie weitere Datenquellen. Eine ausführliche Übersicht über Datenquellen und weitere Ergebnisse findet sich in *Hauser,* R. / *Tibitanzl,* F. / *Mörsdorf,* K.: Dokumentation empirischer Daten zur Alterssicherung in der Europäischen Union – ein Zwölf-Länder-Vergleich nach dem Stand Ende der 80er oder Anfang der 90er Jahre, ASEG-Dokumentation Nr. 4, Universität Frankfurt, FB Wirtschaftswissenschaften, Professur für Sozialpolitik, Frankfurt a.M. 1997.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es ist nicht weiter erstaunlich, daß extrem hohe Armutsquoten unter den Alten zustande kämen, wenn es kein staatliches Alterssicherungssystem gäbe. Interessant sind jedoch die Unterschiede zwischen den Ländern. Wenn man zunächst den Blick wieder auf die Ergebnisse an der 50%-Grenze richtet, so erkennt man bei den fiktiven Armutsquoten, die nur auf Basis der Primäreinkommen vor Abzug von Steuern und Beiträgen und ebenso vor Zufluß von Sozialleistungen berechnet wurden, zwei Gruppen: Eine erste Gruppe liegt im Bereich zwischen 77 und 85%; sie umfaßt Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und die Niederlande. Bei dieser Gruppe ist ein besonders großer Anteil der in Rentner-Haushalten lebenden Personen auf staatliche Sozialleistungen zur Vermeidung von Armut angewiesen. Eine zweite Gruppe liegt im Bereich zwischen 61 und 74%; hierzu gehören Spanien, Griechenland, Italien, Irland und auch das Vereinigte Königreich. Vermutlich wäre auch Portugal in diese Gruppe einzureihen, jedoch standen hierfür keine Daten zur Verfügung. In dieser zweiten Ländergruppe ermöglichen es die verschiedenen Primäreinkommensquellen einem größeren Teil der Personen in Rentner-Haushalten oberhalb der Armutsgrenze zu leben.

Es wäre jedoch trügerisch, von höheren fiktiven Quoten auf höhere tatsächliche Quoten in der ersten Gruppe zu schließen; denn die stärkere Wirkung der Transfer- und Steuersysteme in der ersten Ländergruppe kehrt das Verhältnis zwischen den beiden Gruppen um. Obwohl die zweite Gruppe, gemessen am Primäreinkommen, niedrigere fiktive Armutsquoten aufweist, zählen ihre Mitglieder zu der Gruppe mit höheren tatsächlichen Armutsquoten, die von 10,8% bis 23,3% reichen. Die durch das Transfer- und Steuersystem bewirkte Reduktion der Armutsquoten liegt bei dieser zweiten Gruppe nämlich nur zwischen ca. 45 und 57 Prozentpunkten, wobei das spanische System bei weitem die stärkste Wirkung entfaltet. In der ersten Ländergruppe beläuft sich die Reduktion der fiktiven Armutsquoten dagegen auf 68 bis 81,4 Prozentpunkte. Die tatsächlichen Armutsquoten sind daher trotz der höheren fiktiven Quoten fast in allen Ländern dieser Gruppe deutlich niedriger als in der zweiten Gruppe; sie bewegen sich im Bereich zwischen 3,9 und 11,9%. Dieses Ergebnis kann man dahingehend interpretieren, daß bei der zweiten Ländergruppe das gesamte Transfer- und Steuersystem deutlich schwächer ausgebildet ist als bei der ersten. Bei der ersten Gruppe indiziert dieser Vergleich überdies eine weit höhere Wirksamkeit des gesamten Transfer- und Steuersystems in bezug auf die Vermeidung von Armut im Alter.

Die Ergebnisse stellen sich etwas anders dar, wenn man zur Ebene der 40%-Armutsgrenze übergeht. Zur Ländergruppe mit stark armutsreduzierenden Systemen – gemessen an der Differenz zwischen fiktiver und tatsächlicher Armutsquote – gehören Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und als Spitzenreiter die Niederlande mit jeweils einer Reduktion zwischen 70 und 81 Prozentpunkten. Bei einer mittleren Gruppe, die Spanien, Italien, Irland und das Vereinigte Königreich umfaßt, liegt die Verringerung der Armutsquote zwischen 50 und 60 Prozentpunkten. Griechenland weist als einziges Mitgliedsland nur eine Reduktion von knapp 40 Prozentpunkten auf. Für Portugal liegen keine Informationen vor.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auch an der 60%-Armutsgrenze lassen sich wieder ähnliche Ländergruppen identifizieren. Im Bereich von 60 bis 75 Prozentpunkten in den Differenzen zwischen fiktiver und tatsächlicher Armutsquote liegen Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und als Spitzenreiter der ersten Gruppe wieder die Niederlande. Griechenland, Italien, Irland und Spanien als Spitzenreiter der zweiten Gruppe liegen zwischen 43 und 53 Prozentpunkten, während das Vereinigte Königreich nunmehr das Schlußlicht mit 37,1 Prozentpunkten bildet.

Zur Wirksamkeit des gesamten Transfer- und Steuersystem im Hinblick auf die Vermeidung von Altersarmut in den elf untersuchten Ländern kann man daher zusammenfassend folgendes festhalten:

Bei einer ersten Ländergruppe weist das Transfer- und Steuersystem an allen drei Armutsgrenzen eine stark armutsvermeidende Wirkung auf. Die schließlich verbleibenden Armutsquoten liegen im Vergleich zu den übrigen Ländern auf niedrigerem Niveau. Zu dieser Gruppe gehören Belgien, Dänemark, Deutschland, Luxemburg und die Niederlande, wobei im Hinblick auf die verbleibende Altersarmut die Niederlande auf allen drei Ebenen und Dänemark auf den unteren beiden Ebenen mit den geringsten Quoten herausragen.

Bei einer zweiten Ländergruppe weist das Transfer- und Steuersystem eine deutlich schwächere Wirkung in Bezug auf Armutsvermeidung auf. Trotz niedrigerer fiktiver Armutsquoten liegen bei dieser Ländergruppe die faktischen Armutsquoten höher als bei der ersten Gruppe. Dieser Ländergruppe sind Spanien, Griechenland, Italien, Irland und das Vereinigte Königreich zuzuordnen.

Frankreich nimmt eine Mittelstellung ein, weil es einerseits ein stark armutsreduzierendes Transfer- und Steuersystem aufweist, aber andererseits doch die faktische Armutsquote nicht ganz auf das niedrige Niveau der ersten Gruppe reduzieren kann. Eine Besonderheit liegt beim Vereinigten Königreich vor, weil sein Transfer- und Steuersystem schon an der 60%-Grenze nur noch die geringste Wirkung entfaltet.

G. Einige abschließende Überlegungen über Konzeptionen einer Mindestsicherung zur Vermeidung von Armut im Alter

Unsere vergleichende Untersuchung von zwölf Mitgliedsländern der Europäischen Union hat gezeigt, daß die in allen Ländern vorhandenen Mindestsicherungsregelungen, die von der rechtlichen Konstruktion her in ihrer Gesamtheit potentiell universell sein dürften, selbst bei einer als niedrig zu betrachtenden Armutsgrenze von 40% des Nettoäquivalenzeinkommens Armut im Alter bei einer kleineren oder größeren Gruppe von Alten nicht vermeiden können. Dabei ist der betroffene Bevölkerungsteil nirgendwo so klein, daß man von atypischen Einzelfällen sprechen könnte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wenn man einmal von der nirgendwo verwirklichten idealen Mindestregelung für alle alten Wohnsitzbürger und den darauf beruhenden einheitlichen einkommensunabhängigen Mindestrenten oberhalb einer Armutsgrenze absieht, scheinen dem sozialpolitischen Ziel der Vermeidung von Armut im Alter jene Alterssicherungssysteme am nächsten zu kommen, die in einem potentiell universellen System individuelle, nur wohnzeitabhängige Renten an alle alten Wohnsitzbürger gewähren, wobei ein „Defizit" an Wohnzeit durch einen bedarfs- und einkommensabhängigen Zuschlag ausgeglichen wird. Voraussetzung für die Vermeidung von Armut ist selbstverständlich eine Rentenhöhe, die als armutsvermeidend eingeschätzt werden kann. Dabei ist es für den Deckungsgrad unerheblich, ob während der Wohnzeit Versicherungspflicht für alle Wohnsitzbürger und Beitragszahlungspflicht für alle Einkommensbezieher besteht oder ob die Steuerzahlungspflicht aller Wohnsitzbürger genügt. Bedeutung hat dieser Unterschied lediglich für die Finanzierung der Altersrenten und gegebenenfalls auch für das Ausmaß der damit verbundenen interpersonellen Umverteilung. Auch ist es für das Ziel der Armutsvermeidung unerheblich, ob die in diesem System bei voller Wohnzeit für alle Alten gleich hohen Basisrenten durch ein in der Regel beitragsfinanziertes und auf alle Erwerbstätigen oder auf die unselbständig Erwerbstätigen beschränktes Zusatzrentensystem aufgestockt wird. Jedoch kann ein getrenntes Zusatzrentensystem – ebenso wie eine Konstruktion, bei der eine am früheren Einkommen mit entsprechenden Beitragszahlungen orientierte zweite Rente in das Kernsystem integriert ist – mit anderen hier nicht behandelten sozialpolitischen Zielen begründet werden.

Ein Alterssicherungssystem, das aus einem die gesamte Wohnsitzbevölkerung umfassenden, beitrags- und versicherungszeitproportionalen universellen Pflichtsystem und einer in dieses System integrierten, bedarfs- und einkommensabhängigen Mindestsicherungsleistung ausreichender Höhe besteht, stellt die zweitbeste Lösung im Hinblick auf das Ziel der Armutsvermeidung dar. Einen geringeren Effektivitätsgrad kann man deshalb vermuten, weil in einem solchen Pflichtsystem der Anteil der nicht zur Armutsvermeidung ausreichenden regulären Renten größer wäre als in dem erstgenannten System; dies würde zu einem höheren Anteil aufstockungsbedürftiger Renten und vermutlich auch zu einem höheren Anteil von durch non-take-up Betroffenen führen.

Ein Alterssicherungssystem, das aus einem die Gesamtbevölkerung umfassenden beitrags- und versicherungszeitproportionalen Kernsystem und einer externen speziellen Sozialhilferegelung *für alle Alten* mit zur Armutsvermeidung ausreichenden Leistungen besteht, dürfte nochmals eine etwas geringere Effektivität in Bezug auf das Ziel der Armutsvermeidung aufweisen, da die Inanspruchnahme der Mindestsicherungsleistung für die Bedürftigen deutlich aufwendiger und bei der typischerweise vorzufindenden Verwaltungspraxis auch unangenehmer ist. Trotzdem kann man vermuten, daß die mit der Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen häufig einhergehende Stigmatisierung bei einer speziell auf Alte ausgerichteten Regelung deutlich geringer wäre als bei einer allgemeinen Sozialhilferegelung,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

weil allgemein akzeptiert ist, daß die Selbsthilfemöglichkeiten im Alter sehr begrenzt sind.

Liegt ein Alterssicherungssystem vor, das als universelles beitrags- und versicherungszeitproportionales Pflichtsystem mit einkommensunabhängigen, zur Armutsvermeidung ausreichenden Mindestrenten, aber ohne bedarfs- und einkommensabhängige Mindestsicherungsleistungen ausgestaltet ist, so hängt der Effektivitätsgrad in Bezug auf die Armutsvermeidung weitgehend von den für den Erhalt von Mindestrenten zu erfüllenden Voraussetzungen ab. Je schwerer diese Voraussetzungen zu erfüllen sind, desto höher ist der Anteil der durch das Pflichtsystem nicht ausreichend Abgesicherten, die dann auf externe Mindestsicherungsregelungen verwiesen sind. Bei dieser Konstruktion kann daher der Effektivitätsgrad in Bezug auf die Armutsvermeidung ganz unterschiedlich sein.

Ein universelles, beitrags- und versicherungszeitproportionales Pflichtalterssicherungssystem ohne jegliche Mindestregelungen, bei dem die Alten, die durch dieses System nicht ausreichend abgesichert sind, auf eine externe Mindestsicherungsregelung mit Bedürftigkeitsprüfung und Einkommens- bzw. Vermögensanrechnung verwiesen werden, dürfte einen noch niedrigeren Effektivitätsgrad im Hinblick auf die Vermeidung von Altersarmut aufweisen.

Der Effektivitätsgrad in Bezug auf die Vermeidung von Altersarmut ist nochmals geringer, wenn das beitrags- und versicherungszeitproportionale Kernalterssicherungssystem und möglicherweise vorhandene komplementäre Pflichtalterssicherungssysteme nicht einmal in ihrer Kombination potentiell universell ausgestaltet sind und die ausgeschlossene Bevölkerungsgruppe lediglich auf Selbstvorsorge und gegebenenfalls eine externe Mindestsicherungsregelung mit Bedürftigkeitsprüfung und Einkommens- bzw. Vermögensanrechnung angewiesen ist.

Generell kann man auch festhalten, daß die Effektivität einer Mindestsicherungsregelung in Bezug auf die Armutsvermeidung um so geringer sein wird, je größer der Kreis der in die Einkommensanrechnung einbezogenen Familienmitglieder ist und je schärfer zusätzlich Vermögen angerechnet wird.

Ein hoher Effektivitätsgrad bei der Armutsvermeidung ist allerdings in Deutschland nicht das einzige politisch anerkannte Ziel für die Konstruktion und Bewertung von Alterssicherungssystemen. Weitere Ziele und Prinzipien, wie beispielsweise Lebensstandardsicherung, angemessener Ausgleich zwischen den Generationen der Beitragszahler und Leistungsempfänger, Umverteilung zugunsten kindererziehender Personen und zugunsten von Frauen mit durchschnittlich längerer Lebenserwartung, rangmäßige Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen, müssen berücksichtigt werden. Die Analyse der armutsvermeidenden Konstruktionselemente von Alterssicherungssystemen, die in den betrachteten Ländern verwirklicht wurden, kann also – aus der Sicht eines umfassenden Zielbündels – nur zu partiellen Urteilen führen, die ergänzungsbedürftig sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Literatur

Ahrens, U. (1998): Alterssicherung in Portugal – eine institutionelle und empirische Analyse, in: D. Döring und R. Hauser (Hrsg.): Alterssicherung in der Europäischen Union IV, Sozialpolitische Schriften H. 70/IV, Berlin.

Atkinson, A. B. / *Rainwater,* L. / *Smeeding,* T. M. (1995): Income Distribution in OECD Countries: Evidence from the Luxembourg Income Study, Paris, (OECD).

Eardley et al. (1996): Social Assistance in OECD countries, Synthesis Report, OECD Research Report no. 46, Paris.

Europäische Kommission (1997): MISSOC, Soziale Sicherheit in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, Luxemburg.

Faik, J. (1997): Institutionelle Äquivalenzskalen als Basis von Verteilungsanalysen – Eine Modifizierung der Sozialhilfeskala, in: I. Becker und R. Hauser (Hrsg.): Einkommensverteilung und Armut, Frankfurt am Main, S. 13 - 42.

Hauser, R. (1993): Approaches to Comparative Social Policy Analysis, in: J. Berghman, und B. Cantillon (eds.): The European Face of Social Security, Essays in Honour of Herman Deleeck, Aldershot, pp. 79 - 93 .

– (1995): Stand und Entwicklungstendenzen der Annäherung der sozialen Sicherung in der Europäischen Union: Das Beispiel Alterssicherung, in: W. Schmähl und H. Rische (Hrsg.): Internationalisierung von Wirtschaft und Politik – Handlungsspielräume der nationalen Sozialpolitik, Baden-Baden, S. 139 - 173.

Hauser, R. / *Hübinger,* W. (1993): Arme unter uns, Teil 1: Ergebnisse und Konsequenzen der Caritas-Armutsuntersuchung, hrsg. v. Deutschen Caritasverband, Freiburg.

Hauser, R. / *Tibitanzl,* F. / *Mörsdorf,* K. (1997): Dokumentation empirischer Daten zur Alterssicherung in der Europäischen Union – ein Zwölf-Länder-Vergleich nach dem Stand Ende der 80er oder Anfang der 90er Jahre, ASEG-Dokumentation Nr. 4, Universität Frankfurt, FB Wirtschaftswissenschaften, Professur für Sozialpolitik, Frankfurt am Main.

Klammer, U. (1997): Alterssicherung in Italien, Eine institutionelle, theoretische und empirische Analyse, in: D. Döring und R. Hauser(Hrsg.): Alterssicherung in der Europäischen Union II, Sozialpolitische Schriften H. 70/II, Berlin .

Nitis, S. (1998): Alterssicherung in Griechenland, Eine institutionelle, empirische und sozioökonomische Analyse, in: D. Döring und R. Hauser (Hrsg.): Alterssicherung in der Europäischen Union III, Sozialpolitische Schriften H. 70/III, Berlin.

OECD (1988), Reforming Public Pensions, Paris.

Oorschot, W. J. H. van (1994): Take It Or Leave It, A Study of Non-take-up Of Social Security Benefits, TISSER Series on Work & Social Security, Tilburg.

Pöhler, K. (1996): Alterssicherung in den Niederlanden, Eine institutionelle und empirische Analyse, Diss. Frankfurt am Main.

Ramprakash, D. (1994): Poverty in the Countries of the European Community. A Synthesis of Eurostat's Statistical Research on Poverty, in: Journal of European Social Policy, vol. 4, no. 2, pp. 117 - 128.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1996): Jahresgutachten 1996/97, Bundestagsdrucksache 13/6200.

Schmähl, W. (1997): Alterssicherung – Quo vadis?, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 216, H. 4 und 5, S. 413 - 435.

Schuler, R. (1995): Internationales Sozialrecht und nationale sozialpolitische Handlungsspielräume. Das Beispiel der Europäischen Union und der internationalen Arbeitsorganisation, in: W. Schmähl und H. Rische (Hrsg.): Internationalisierung von Wirtschaft und Politik – Handlungsspielräume der nationalen Sozialpolitik, Baden-Baden, S. 103 - 138.

Smeeding, T. M. (1996): Cross-National Comparisons of Income Distribution: The Income Distribution Needs of Microdata Users as Seen from the Perspective of the Luxembourg Income Study, Working Paper 151, Luxembourg.

Sozialbeirat (1997): Gutachten zu den mittel- und langfristigen Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichtes 1997, in: Bundesregierung, Rentenversicherungsbericht 1997, Bundestagsdrucksache 13/8300 v. 24. 7. 1997.

Stapf, H. (1996): Alterssicherung in Spanien, Eine institutionelle, theoretische und empirische Analyse, in: D. Döring und R. Hauser (Hrsg.): Alterssicherung in der Europäischen Union I, Sozialpolitische Schriften H. 70/I, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1998): Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, Bonn (vervielf.).

World Bank (1994): Averting the Old Age Crisis, Policies to Protect the Old and Promote Growth, A World Bank Policy Report, Oxford et al.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Alternative Konzeptionen der Mindestsicherung für Alte in zwölf Mitgliedsländern der Europäischen Union – eine institutionelle und empirische Analyse für den Beginn der 90er Jahre

Korreferat zu Richard Hauser

Von *Heinz-Dieter Hardes,* Trier

Der vorliegende Beitrag von R. Hauser beschränkt sich auf ein Ziel, das Ziel der Vermeidung von Einkommensarmut alter, i. d. R. nicht mehr erwerbsaktiver Personen, die überwiegend auf Leistungen eines Kernsystems einer Pflicht-Alterssicherung angewiesen sind. Zur Erreichung dieses Ziels gibt es unterschiedliche Konzeptionen der Mindestsicherung unter 12 Mitgliedsländern der EU (nach dem Stand von 1991). Zuerst wird dort ein Überblick über verschiedene Typen von institutionellen Regelungen der vorhandenen Mindestsicherungsleistungen innerhalb und außerhalb von Kernsystemen der Alterssicherung vorgelegt, gefolgt von empirischen Analysen zum formelmäßigen quantitativen Leistungsniveau der nationalen Regelungen und zu deren Wirkungen zur Vermeidung von Altersarmut.

Im Korreferat möchte ich zunächst bei den empirischen Analysen ansetzen (Abschnitt A), danach knappe Anmerkungen zur institutionellen Analyse vortragen (Abschnitt B). Abschließend soll eine verallgemeinerte Einschätzung versucht werden (Abschnitt C).

A. Zur empirischen Analyse

In diesem Abschnitt sollen zunächst die empirischen Ergebnisse des Beitrags im Hinblick auf relevante Querschnittsbeziehungen im Vergleich der ausgewählten EU-Länder betrachtet werden. Meine Vorgehensweise beschränkt sich auf wenige Querschnittskorrelationen. Welche Zusammenhänge lassen sich aus den ermittelten Eckdaten erkennen, wenn die formelmäßigen Mindestsicherungsleistungen der Länder (gemäß Tab. 5 des Beitrags von Hauser) mit den nationalen Armutsquoten der empirischen Vermeidung der Altersarmut (gemäß Tab. 8) korreliert werden. Zur relativierten Einschätzung folgt anschließend eine zweite Tabelle der empiri-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schen Korrelationen der Daten zur Altersarmut mit den gesamtwirtschaftlichen Transferausgaben an die privaten Haushalte in den ausgewählten Ländern.

Tabelle 1

Korrelation der formellen Leistungsniveaus von Mindestsicherungsregelungen für alte Menschen und der empirischen Quoten der Altersarmut bzw. der Reduktion von Altersarmut, ausgewählte EU-Länder, Anfang 90er Jahre

(höchste) Mindestsicherungs-Leistungen mit Bezug zur ASEG-Armutsgrenze[1]	Armutsquoten im Alter[2] Armutsgrenzen bei 40 % R	bei 50 % R	bei 60 % R
Einzelpersonen	- 0,097	- 0,358	- 0,340
Paare	- 0,376	- 0,473	- 0,357
	Reduktion der Armutsquoten im Alter[3]		
Einzelpersonen	- 0,261	- 0,007	- 0,111
Paare	+ 0,149	+ 0,273	+ 0,202

[1] *Quelle:* Hauser (1998, Tab. 5, Spalte 4)
[2, 3] *Quelle:* Hauser (1998, Tab. 8)

Tabelle 2

Korrelation der gesamtwirtschaftlichen Transferquoten an private Haushalte und der empirischen Quoten der Altersarmut bzw. der Reduktion von Altersarmut, ausgewählte EU-Länder, Anfang 90er Jahre

	Armutsquoten im Alter[2] Armutsgrenzen bei 40 % R	bei 50 % R	bei 60 % R
Transferquoten 1991-95[1]	- 0,649	- 0,749	- 0,721
	Reduktion der Armutsquoten im Alter[3]		
Transferquoten 1991-95[1]	0,781	0,856	0,855

[1] *Quelle:* EU-Kommission, 1997
[2, 3] *Quelle:* Hauser (1998, Tab. 8)

Die empirischen Korrelationen liefern zwei wesentlich erscheinende Ergebnisse:

(1) Die unterschiedlichen Regelungen von Mindestsicherungen schlagen sich in der Verteilung von Altersarmut zwischen den EU-Ländern nicht in sehr ausgeprägten Zusammenhängen nieder, allenfalls die institutionellen Formen der Mindestsicherung für ältere Paare ergeben die erwarteten Zusammenhänge zur Altersarmut (negative Vorzeichen) bzw. zur Reduktion der Altersarmut (positive Vorzeichen).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(2) Signifikante Korrelationen bestehen hingegen zwischen den gesamtwirtschaftlichen Transferquoten an private Haushalte und den ermittelten Anteilen der Altersarmut im Ländervergleich. Je höher die relativen Ausgaben der nationalen Transfersysteme sind, um so geringer bleiben die empirischen Quoten der Altersarmut, um so höher sind die ermittelten empirischen Effekte der Reduktion von Altersarmut. Effektive Mindestsicherungen zur Vermeidung von Altersarmut hängen somit wesentlich mit den Ausgabenintensitäten der nationalen Transfersysteme im Vergleich der EU-Länder zusammen. Diese Zusammenhänge werden von Hauser im Abschnitt F angesprochen, jedoch anders gewichtet. Zu folgern ist demnach: Sollen die Mindestsicherungsleistungen mit Bezug zur effektiven Vermeidung von Altersarmut verändert werden, erfordert diese Zielsetzung – ohne strukturelle shifts der Transfersysteme in den EU-Ländern – erheblich höhere Ausgabenintensitäten der nationalen Transfersysteme. Anders gewendet: Soll das Ziel der Bekämpfung von Altersarmut stärker gewichtet und effektiver gestaltet werden, sind grundlegende Strukturänderungen der Transfersysteme erforderlich. Strukturänderungen bedeuten insbesondere eine stärkere Progression der Leistungen im unteren Einkommensbereich und eine deutlich verminderte Gewichtung des Ziels der Lebensstandardsicherung für ältere Personen mit mittleren und höheren Einkommen (zu den empirischen Strukturen der Alterseinkommen in Deutschland vgl. *Schwarze,* 1998). Mit den strukturellen shifts der Ziele der Alterssicherung dürften weitere Änderungen zwischen und innerhalb der organisatorischen Säulen der Sozial- und der Privatsysteme erforderlich sein.

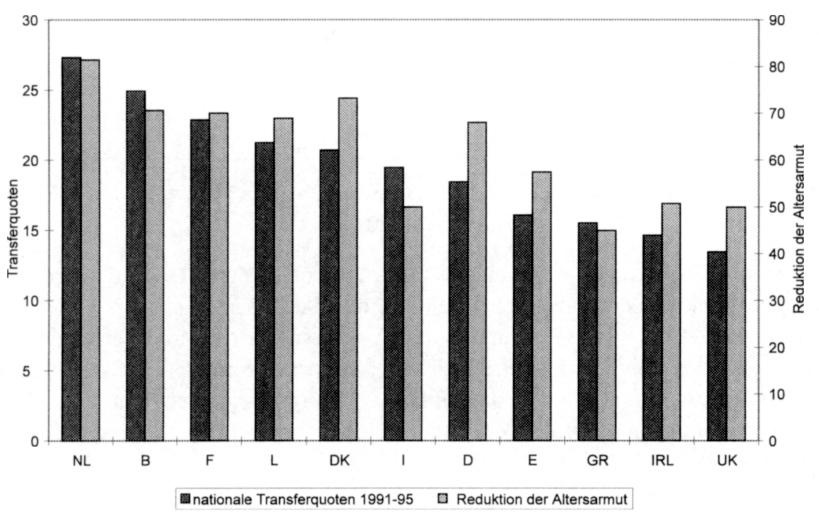


Abb. 1: Gesamtwirtschaftliche Transferquoten und Reduktion der Altersarmut (50% Armutsgrenzen), ausgewählte EU-Länder, nach 1990

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

B. Institutionelle Regelungen zur Mindestsicherung im Alter

Ein institutioneller Vergleich der Systeme der Alterssicherung in der EU bereitet wegen der Differenziertheit der nationalen Regelungen einige Schwierigkeiten. Hausers Beitrag liefert einerseits einen betont systematisch ausgerichteten Überblick zur Verbreitung von Mindestsicherungsleistungen in den europäischen Ländern, andererseits trägt die gewählte begriffliche Abgrenzung möglicherweise zu den ermittelten Diskrepanzen zwischen den institutionellen und empirischen Analyseteilen bei. Deshalb folgen hier einige kritische Anmerkungen zur institutionellen Analyse.

Leistungen zur Mindestsicherung im Alter sollen dem Ziel der „Reduktion von Altersarmut" dienen. Hierzu können im Grundsatz sowohl interne Regelungen der Alterssicherungssysteme wie auch systemexterne, der Sozialhilfe ähnliche Leistungen beitragen. Im Vordergrund der institutionellen Analyse stehen vorzugsweise die systeminternen Leistungen der Mindestsicherung. Diese Analyse verwendet eine Klassifikation von vier bzw. fünf Typen nach im wesentlichen zwei Kriterien, dem universellen Deckungsgrad von Regelungen zur Mindestsicherung und der einschränkenden Gewährung von Leistungen im Falle von Bedürftigkeit (mit Anrechnung von Einkommen / Vermögen).

Tabelle 3

Systematik der institutionellen Regelungen zur Mindestsicherung im Alter

	Bedürfigkeitsprüfung	
Universelle Geltung	ja	nein
ja	Typ II, V	Typ I
nein	Typ IV	Typ III

Systeminterne Mindestsicherungsleistungen haben in den EU-Ländern generell eine beschränkte, nicht-universelle Geltung; nur die Typen III und IV lassen sich identifizieren. Universelle Leistungen des Typs V sind als externe Leistungen der Sozialhilfe oder lediglich in altersspezifischen externen Formen (Typ II) zu finden. Externe Systeme der Unterstützung bilden allerdings nicht den zentralen Aspekt der Untersuchungen, obwohl deren unterschiedliche Reichweite in der EU ein wichtiges Merkmal der gegebenen Sozialpolitik in den verschiedenen Ländern bildet.

Zur Definition der Mindestsicherungsleistungen innerhalb der gesetzlichen Rentensysteme: Die begrifflichen Abgrenzungen innerhalb der institutionellen Analysen verwenden zwei Kriterien,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(1) relativ begünstigte Leistungen im Vergleich zum Äquivalenzprinzip der geleisteten Beiträge – bei geringeren Beitragszeiten und/oder bei geringeren Erwerbseinkommen,

(2) überproportionale Leistungen, die in finaler Sicht *wesentlich* zur Reduktion der Altersarmut beitragen können.

Das erste Kriterium folgt aus dem dominierenden Prinzip der beitragsfinanzierten Sicherungssysteme in der EU (Ausnahme: Dänemark). Je konsequenter beitragsfinanzierte Systeme der Alterssicherung nach dem Äquivalenzprinzip ausgerichtet sind, um so weniger Raum bleibt für systembezogene Umverteilungsziele zur Bekämpfung von Altersarmut. Vorhandene Mindestsicherungen werden aus Gründen des Äquivalenzprinzips als maßgebliches Systemmerkmal von Kernsystemen der Alterssicherungen eine begrenzte Reichweite bzw. einen eingeschränkten Umfang haben. Die vorherrschenden Kernsysteme in der EU unterliegen insoweit der systembezogenen Problematik von Zielkonflikten zwischen den Versicherungsprinzipien und den Umverteilungszielen.

Nach dem subjektiven Verständnis bildet die Bürgerrente, die in Dänemark und in den Niederlanden als einheitliche Grundrentenkomponente – unabhängig von den individuellen Erwerbszeiten – allein in Abhängigkeit von der Wohndauer gezahlt wird, eher eine überäquivalente Leistung für viele Wohnbürger mit geringen Erwerbszeiten. Von der Wohnsitzdauer abhängige Grundrenten sind weiter vom Äquivalenzprinzip der Sozialversicherungen entfernt und haben als Mindestleistungen wegen der Differenzierung zwischen Wohnzeiten und Erwerbsdauer eine breitere Geltung. Diskrepanzen zwischen der Häufigkeit von institutionellen Regelungen der Mindestsicherung im Alter einerseits und der Effektivität der Bekämpfung von Altersarmut andererseits, die Hauser im Vergleich der EU-Länder im Verlauf seiner Untersuchungen ermittelt, dürften daher wesentlich durch die gewählte begriffliche Abgrenzung von Mindestsicherungsleistungen bestimmt sein. Veränderte begriffliche Abgrenzungen oder Definitionen, die Wohn- und Erwerbszeiten als Bezugsvoraussetzungen von Rentenleistungen nicht gleich setzen, hätten vermutlich erhebliche Revisionen in der Zuordnung der institutionellen Regelungen bewirkt. Die Skalierungen der institutionellen und der empirischen Analysen im Vergleich der ausgewählten EU-Länder wären in größerer Übereinstimmung gewesen.[1]

[1] Die Aussage, die empirischen Ergebnisse hätten Vermutungen bestätigt, die sich bereits bei der institutionellen Analyse aufgedrängt hätten (vgl. *Hauser,* 1998, Abschnitt E), scheint mir nach der Lektüre des Beitrags wenig zutreffend. Zwischen der Vielzahl von institutionellen Regelungen zur Mindestsicherung von alten Personen, vor allem in südeuropäischen und angelsächsischen Ländern, und der effektiven Reduktion von Altersarmut bestehen vielmehr nach den vorliegenden Ergebnissen deutliche Diskrepanzen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

C. Folgerungen und allgemeine Bewertung des Ziels der Reduktion von Altersarmut

Die Überlegungen zur Gestaltung von Mindestsicherungsleistungen für alte Personen im abschließenden Abschnitt des Beitrags lassen sich als sozialpolitische Folgerungen des Autors interpretieren. Hauser entwickelt eine klare Rangfolge von Systemkonzeptionen, allerdings nur in isolierter Betrachtung mit Bezug auf das Ziel der „Vermeidung von Altersarmut". Diesbezüglich werden mindestens vier Systemvarianten unterschieden:

(1) Ein einheitliches System von wohnzeitabhängigen personenbezogenen Grundrenten – mit bedarfsabhängigen Zuschlägen bei „Defiziten" an Wohnzeitvoraussetzungen,

(2) ein beitragsproportionales Kernsystem der Alterssicherung mit integrierten bedarfsabhängigen Leistungen der Mindestsicherung als „zweitbeste" Lösung,

(3) ein beitragsproportionales Kernsystem der Alterssicherung mit externer altersspezifischer Sozialhilfe und

(4) ein Kernsystem der sozialen Alterssicherung mit externen allgemeinen Unterstützungsleistungen – analog zur Sozialhilfe.

Die Ziffern drücken zugleich eine Rangfolge der Präferenzen des Autors mit isoliertem Bezug zur Reduktion von Altersarmut aus. Offen bleibt die für den Umfang der Transferausgaben wichtige Frage der Höhe der jeweiligen Leistungen. In jedem Fall sollten die Leistungen „erheblich" mit Bezug zu einem der anerkannten Standards objektiver Armutsschwellen sein.

Die wirklich „bohrenden" Fragestellungen beginnen nach den Ausführungen und Folgerungen des Beitrags. Soll die Reduktion der Altersarmut einen besonderen Charakter im Vergleich zur allgemeinen Bekämpfung von Armutsproblemen erhalten? Oder ist die Altersarmut lediglich ein Aspekt eines breiteren, für spezifische Bevölkerungsgruppen oder Haushalte noch größeren Problems? Vor allem in den südeuropäischen Ländern scheint eher eine altersspezifische Sicht der Armutsproblematik vorzuherrschen, ohne daß die Altersarmut beseitigt werden konnte.

Welche Zielkonflikte werden relevant, wenn ein umfassendes System der einheitlichen Grundrente realisiert werden soll. Bereits im Abschnitt A. wurde gezeigt, daß europäische Systeme von Grundrentenkomponenten höhere Intensitäten von Transferausgaben erfordern, obwohl diese wegen fehlender Zuschläge bei Wohnzeitdefiziten nicht als perfekte Systeme zur Beseitigung von Altersarmut zu kennzeichnen sind. Demnach würde die Einführung personenbezogener Grundrenten eine wesentlich andere Gewichtung des Ziels der „Erhaltung des erwerbsbezogenen Lebensstandards" im System der Sozialversicherung erfordern. Die historische Entwicklung der Grundrentensysteme in Europa verlief in der Nachkriegs-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zeit anders: Die auf das Erwerbseinkommen bezogenen Rentenkomponenten wurden nachträglich ausgebaut. Diese Entwicklung würde wohl umgekehrt werden müssen, je mehr Systeme der Grundrente in Europa eingeführt würden.

Des weiteren: Wie wirkt ein relativ perfektes System der Grundrente auf Ströme von internationalen Wanderungen? Verstärkte rentenbedingte Zuwanderungen in sogenannte Wohlstandsländer würden die Ausländerdebatte bald anheizen. Ferner: Ein perfektes System der Grundrente würde Sparanreize auch der mittleren Einkommensschichten mindern, während die Sparanreize oberer Schichten vermutlich verstärkt würden. Polarisierungseffekte wären dann die Folge. Wie also sollte die Relation zwischen Grundsicherung und privater Vorsorge für das Alter in der Zukunft gestaltet werden?

Ohne eine Diskussion der relevanten Zielkonflikte wird man die notwendigen Maßnahmen zur Umgestaltung der Alterssicherungssysteme in Europa kaum abschließend prüfen können.

Literatur

EU-Kommission (1997): Annual Macro Economic Data Base (DG2, 01. 05. 1997).

Hauser, R. (1998): Alternative Konzeptionen der Mindestsicherung für Alte in zwölf Mitgliedsländern der europäischen Union – eine institutionelle und empirische Analyse für den Beginn der 90er Jahre, in: R. Hauser (Hrsg.): Alternative Konzeptionen der sozialen Sicherung, Berlin 1999, S. 173.

Schwarze, J. (1998): Der Einfluß alternativer Konzeptionen von Alterssicherungsproblemen auf Sicherungsniveau, Altersarmut und Einkommensverteilung: Ein Vergleich zwischen Deutschland und den USA, in: R. Hauser (Hrsg.): Alternative Konzeptionen der sozialen Sicherung, Berlin 1999, S. 127.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49784-3 | Generated on 2025-04-19 09:05:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/