

Veröffentlichungen der Leipziger Ökonomischen Societät e.V.

Jahrestagung der Volkswirte der Berufsakademie Sachsen,
Berufsakademie Thüringen, Berufsakademie Berlin,
der Leipziger Ökonomischen Societät
am 17. November 2003
in Leipzig



Herausgegeben von der Leipziger Ökonomischen Societät e.V. Leipzig
Redaktion: Dr. B. Flemig
Typoskript: K. Gärtner

Postanschrift:
Universität Leipzig
Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
Marschnerstraße 31, Postfach 7
04109 Leipzig

Nachdruck, auch auszugsweise Veröffentlichung nur mit schriftlicher Genehmigung der Leipziger
Ökonomischen Societät

© 2004

Vorwort

Die vierte Tagung der Volkswirte der Berufsakademie Sachsen, der Berufsakademie Thüringen, der Berufsakademie Berlin und der Leipziger Ökonomischen Societät fand am 17. November 2003 in Leipzig statt.

Der erste Vortrag war einem geldpolitischen Thema gewidmet. In Fortführung der Diskussion zur geldpolitischen Strategie der Europäischen Zentralbank (EZB) auf der ersten Tagung der Volkswirte in Glauchau stand diesmal die Überprüfung der geldpolitischen Strategie der EZB im Mai 2003 auf der Tagesordnung. Dazu referierte Herr Dipl. Volkswirt Rainer Stühler vom Stab des Präsidenten der Hauptverwaltung Leipzig der Deutschen Bundesbank.

Sowohl in den Ausführungen von Herrn Stühler als auch in der nachfolgenden Diskussion wurde deutlich, dass mit der Überprüfung die Hauptelemente der Strategie bestätigt und einige Aspekte der Strategie durch die EZB klargestellt wurden. Die vorgenommenen Klarstellungen berechtigen jedoch nicht dazu, von einer grundsätzlichen Änderung der Strategie zu sprechen.

Den zweiten Vortrag hielt Herr Prof. Dr. Klaus Deimer, Dozent an der Berufsakademie Berlin. In seinen „Betrachtungen über den Sozialstaat“ zeigte er am Beispiel der Rentenversicherung, dass Sozialpolitik im Vergleich zur Wirtschaftspolitik eine gleichwertige Aufgabe darstellt und nicht – wie leider gegenwärtig von der Politik praktiziert – mittels eines kurzsichtigen „muddling through“ erledigt werden kann.

In der lebhaft geführten Diskussion, die auch aktuelle Probleme der Gesundheitsreform einbezog, wurde deutlich, dass es notwendig ist, den Vergleich mit den Systemen der sozialen Sicherung anderer Länder zu suchen und den Wettbewerbsgedanken stärker zu betonen. Ebenso ist die interdisziplinäre Zusammenarbeit verschiedener Wissenschaftsdisziplinen bei der Diskussion der verschiedenen Modelle notwendig.

In der sich an die Tagung anschließenden Beratung im Kreis der Dozenten der beteiligten Berufsakademien stand der Bologna-Prozeß im Mittelpunkt.

Für die Ausrichtung dieser Tagung wird Herrn Prof. Dr. V. Tolkmitt, Studienrichtungsleiter Bankwirtschaft der BA Leipzig und Leiter der Arbeitsgruppe Finanzierung der Leipziger Ökonomischen Societät, gedankt. Ebenso gilt der besondere Dank den Referenten, welche die Manuskripte ihrer Vorträge für die Veröffentlichung in diesem Heft zur Verfügung gestellt haben.

Gedankt wird der Leipziger Ökonomischen Societät, die wie in vergangenen Jahren die Drucklegung der Tagungsmaterialien ermöglicht hat, sowie Frau Prof. Dr. U. Fritschler, Studienrichtungsleiterin Steuerberatung/Prüfungswesen an der BA Dresden und Frau K. Gärtner, die im Auftrag des Fördervereins der BA Dresden die Organisation der Tagung und die Herausgabe dieses Heftes tatkräftig unterstützt haben.

Frank Stöbe

von
Rainer Stühler

Ich bedanke mich für die Einladung und freue mich, dass ich heute die Gelegenheit habe, in diesem Kreis einen Vortrag zur Überprüfung der Strategie der Europäischen Zentralbank halten zu können. Zunächst werde ich ein paar grundsätzliche Überlegungen zum Sinn und Zweck einer geldpolitischen Strategie anstellen. Anschließend möchte ich in einem Rückblick noch einmal die Entscheidungsfindung der EZB im Jahr 1998 nachzeichnen und näher auf die einzelnen Elemente der gewählten Strategie eingehen. Von dieser Basis aus fällt es dann hoffentlich nicht allzu schwer, die Modifikationen vom Mai dieses Jahres zu bewerten und in ihrer Tragweite richtig einzuordnen.

Unter einer Strategie versteht man einen systematischen Ansatz, der konsequent verfolgt wird, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen. Im Maastrichter Vertrag wurde die EZB – oder genauer: das Europäische System der Zentralbanken, also auch die an der Währungsunion teilnehmenden nationalen Zentralbanken – auf die Gewährleistung von Preisstabilität verpflichtet. Die im Statut garantierte Unabhängigkeit war eine unabdingbare institutionelle Voraussetzung für die Durchführung einer stabilitätsorientierten Geldpolitik in Europa. Die Historie hält genügend Beispiele dafür parat, dass es allemal besser ist, das Geldwesen nicht in die Hände des Staates und der Politiker, sondern einer von Weisungen unabhängigen Zentralbank zu legen. Doch dies allein reichte nicht aus. Die neue europäische Zentralbank verfügte naturgemäß noch nicht über ein hohes Maß an Renommee und Glaubwürdigkeit, dem wichtigsten Kapital einer jeden Notenbank. Deshalb war es essentiell, dass die EZB eine Strategie formulierte, die ihr Führung bei der internen Analyse, aber auch bei der externen Kommunikation mit den Finanzmärkten gab. Nur wenn die geldpolitischen Entscheidungen transparent und nachvollziehbar sind, kann eine Notenbank Vertrauen gewinnen. Eine glaubwürdige und überzeugende Strategie, die den Handlungsrahmen absteckt, hilft, die Inflationserwartungen auf einem niedrigen Niveau zu verankern. Es verwundert daher nicht, dass im Jahr 1998 im EZB-Rat lange und kontrovers über die Strategiefraage debattiert wurde. Welche grundsätzlichen Alternativen, deren Vor- und Nachteile im Übrigen auch bei der

diesjährigen Überprüfung wieder sorgfältig gegeneinander abgewogen wurden, standen zur Wahl?

Nun, in vielerlei Hinsicht hat ja die EZB das Erbe der Bundesbank angetreten, und so lag es nahe, deren Strategie genauer unter die Lupe zu nehmen und zu prüfen, ob sie auch für den größeren Währungsraum in Frage kommt. Die Bundesbank betrieb bis zuletzt eine Geldmengensteuerung. Dahinter stand die Philosophie, dass Inflation letztlich ein monetäres Phänomen ist. Als Zwischenziel taugt ein Geldmengenaggregat aber nur, wenn die Notenbank die Geldmenge kontrollieren kann und die Geldnachfrage hinreichend stabil ist, also ein stabiler Zusammenhang zwischen monetärer Entwicklung und Preisniveau besteht. Empirische Untersuchungen deuteten darauf hin, dass diese Voraussetzungen in Deutschland weitgehend erfüllt waren. Andere Zentralbanken – wie die Bank of England – haben dagegen ihre Strategie im Laufe der Zeit geändert und sind zu einer direkten Inflationssteuerung übergegangen, da dort insbesondere aufgrund von Finanzinnovationen die Stabilität der Geldnachfrage nicht mehr gesichert war.

Beim „inflation targeting“ erstellt die Notenbank auf Basis der verfügbaren relevanten Informationen regelmäßig Inflationsprognosen, vergleicht diese mit dem angestrebten Inflationsziel und richtet ihre Geldpolitik danach aus. Dabei treten allerdings eine ganze Reihe von Schwierigkeiten auf. Zunächst einmal ist der Blick in die Zukunft immer mit Unsicherheit behaftet. Der Prognosehorizont orientiert sich an den zeitlichen Wirkungsverzögerungen geldpolitischer Maßnahmen und beträgt meist ein bis zwei Jahre. Abgesehen davon, dass ein fester Prognosezeitraum immer etwas willkürlich erscheint, erschwert dies der Geldpolitik, auf konjunkturelle Schocks adäquat zu reagieren. Art, Ausmaß, Quellen und Ausbreitung dieser Schocks sind oftmals so verschieden, dass eine spezifische geldpolitische Reaktion mit abweichendem Zeitfenster nicht versperrt sein sollte. Die ausschließliche Konzentration auf einen Prognosewert für die Preisentwicklung liefert zudem keine verlässliche Basis, um die eigentlichen Ursachen für die Preisrisiken zu identifizieren. Dies würde eine tiefer gehende Analyse der Angebots- und Nachfragebedingungen erfordern.

Auch müssen Annahmen zum zugrunde liegenden Leitzinspfad gemacht werden. Schon um unerwünschte Reaktionen auf den Finanzmärkten zu vermeiden, führt kaum ein Weg daran vorbei, konstante Notenbankzinsen zu unterstellen. Eine solche exogene Setzung führt aber typischerweise zu Instabilitäten oder Indeterminiertheit im Prognosemodell. Darüber hinaus werden monetäre Indikatoren, die ja unbestritten wichtige Indizien zur künftigen Preisentwicklung liefern, im Rahmen der „inflation-targeting“-Modelle weitgehend ausgeblendet, da sie sich auf einen längerfristigen Zeithorizont beziehen. All diese Probleme haben die EZB dazu bewogen, keine reine Inflationssteuerung zu betreiben.

Eine dritte Option, die Wechselkurssteuerung, schied für die EZB von vornherein aus, weil diese Strategie allenfalls für kleine, offene Volkswirtschaften Erfolg verspricht. Im Euro-Raum schlagen sich Wechselkursänderungen wegen des relativ hohen Gewichts der Binnenwirtschaft dagegen nur in begrenztem Umfang auf das Preisniveau nieder.

Die Europäische Währungsunion war ein Projekt ohne historisches Vorbild und brachte für die Geldpolitik eine völlig neue Dimension mit sich. Der größere einheitliche Währungsraum konnte nicht einfach als die Summe der teilnehmenden Volkswirtschaften aufgefasst werden. Niemand konnte vorhersehen, ob es aufgrund des institutionellen Einschnitts zu strukturellen Brüchen bei der Geldnachfrage und im Transmissionsprozess kommen würde. Aufgrund dieser gravierenden Unsicherheiten beim Start der Währungsunion hielt der EZB-Rat die einseitige Bindung der Geldpolitik an ein Geldmengenziel ebenfalls nicht für angemessen. Er strebte vielmehr an, alle verfügbaren Informationen in strukturierter und systematischer Weise zu nutzen und auf die Preisrisiken hin zu analysieren. In einem Umfeld ausgeprägter Ungewissheit musste die Strategie robust und flexibel zugleich sein. Auf Basis theoretischer Überlegungen und empirischer Erkenntnisse entwickelte der EZB-Rat eine Strategie mit drei Hauptelementen, nämlich der Definition von Preisstabilität und dem Zwei-Säulen-Ansatz bei der Analyse von Risiken für die künftige Preisentwicklung.

Die Definition der Preisstabilität als vorrangiges Ziel der EZB war im EU-Vertrag nicht festgelegt worden und musste noch mit Leben gefüllt werden. Der EZB-Rat

beschloss 1998, den harmonisierten Verbraucherpreisindex als breiten Inflationsmaßstab heranzuziehen. Forderungen, eine bestimmte Kerninflationsrate zugrunde zu legen, erteilte er eine Absage. Zum einen komme es auf die Sicherung der gesamten Kaufkraft des Euros an; zum anderen trage der Ausschluss einzelner Gütergruppen mit besonders volatilen Preisentwicklungen immer ein gewisses Maß an Willkür in sich.

Preisstabilität sei auf mittlere Sicht bei einem Anstieg des harmonisierten Verbraucherpreisindex für das Euro-Währungsgebiet von unter 2 % gegenüber dem Vorjahr erreicht. In der mittelfristigen Ausrichtung kommt zum Ausdruck, dass geldpolitische Maßnahmen mit einer zeitlichen Verzögerung auf die Preise wirken, kurzfristige Störungen also zu einem gewissen Grad unvermeidbar sind. Die quantitative Definition wiederum machte deutlich, dass weder eine anhaltende Inflation noch eine anhaltende Deflation mit Preisstabilität vereinbar ist.

Bei der Evaluierung der Strategie im Mai wurde auch die Definition der Preisstabilität auf den Prüfstand gestellt. Dass Inflation schädlich ist und die Wohlfahrt mindert, gehört heutzutage zum Allgemeinwissen. Empirische Studien belegen, dass selbst niedrige Inflationsraten beträchtliche Wohlfahrtsverluste produzieren. So stören Verwerfungen der relativen Preise die optimale Allokation der Ressourcen. Hohe Inflationsraten verstärken die Unsicherheit über die künftige Preistendenz, so dass die Marktteilnehmer Risikoprämien bei den langfristigen Zinsen verlangen. Außerdem werden die verzerrenden Effekte von Steuern verstärkt – denken Sie an die kalte Progression im Einkommensteuertarif – und die häufigen Preisanpassungen verursachen für sich selbst genommen Kosten („menu costs“). Last but not least hat die Inflation Einfluss auf die Vermögensverteilung. Sozial Schwache, die kaum über inflationssicheres Sachvermögen verfügen, werden durch nachhaltige Preissteigerungen besonders hart getroffen.

All diese Aspekte sprechen eigentlich dafür, ein konstantes allgemeines Preisniveau, also Null-Inflation anzustreben. Es gibt aber auch einige Gründe dafür, geringfügig positive Inflationsraten zu tolerieren. So besteht bei einer Inflationsrate von Null die Gefahr, dass die Geldpolitik nicht in der Lage ist, deflatorischen Tendenzen entgegenzuwirken. Die Nominalzinsen können – jedenfalls im Regelfall – nicht unter

Null sinken. In dieser Situation wäre es durchaus möglich, dass die Volkswirtschaft in eine sich selbst verstärkende Abwärtsspirale mit steigenden Realzinsen, einer fortgesetzten Kontraktion der Wirtschaftsleistung und sich beschleunigendem Preisverfall gerät. Untersuchungen signalisieren, dass die Wahrscheinlichkeit eines solchen Szenarios bei einer Zielinflationsrate von über 1 % erheblich abnimmt.

Außerdem treten systematische Messfehler bei der statistischen Ermittlung von Verbraucherpreisindizes auf. Vor allem die unzureichende Erfassung von Qualitätsverbesserungen im Warenkorb, der meist fünf Jahre lang nicht angepasst wird, führt dazu, dass die gemessene Inflation über der tatsächlichen liegt. Das Ausmaß dieses Effektes lässt sich nur grob abschätzen. Die Bundesbank beispielsweise geht für Deutschland von einem Messfehler bei der Inflationsrate in Höhe von etwa einem halben Prozentpunkt aus. Methodische Neuerungen wie die hedonische Preisermittlung sind jedoch schon auf dem Weg und werden die Fehlermarge in der Zukunft sicherlich verkleinern.

Inflationsunterschiede aufgrund des so genannten Balassa-Samuelson-Effektes werden ebenfalls als Begründung angeführt, das Inflationsziel für den Euro-Raum nicht in ein allzu enges Korsett zu pressen. Danach hätten aufholende Volkswirtschaften zwangsläufig ein höheres Inflationsniveau als die bereits hoch entwickelten Kernländer. Vor allem für Deutschland und Frankreich impliziere ein ehrgeiziges Inflationsziel für den gesamten Euro-Raum eine tendenziell zu restriktive Geldpolitik. Da die Arbeitsmärkte aufgrund von Lohnrigiditäten nach unten und anderen strukturellen Verkrustungen nicht hinreichend flexibel seien, ziehe dieser geldpolitische Kurs Anpassungskosten in Form einer höheren Arbeitslosigkeit nach sich. Dieses Argument wird natürlich an Bedeutung gewinnen, wenn die osteuropäischen Beitrittsländer in einigen Jahren in die Währungsunion drängen. Gleichwohl darf man diesen Effekt aufgrund des geringen ökonomischen Gewichts dieser Staaten nicht überbewerten. Zudem werden sie dem „Währungsclub“ erst dann beitreten können, wenn sie anhand der Maastrichter Kriterien – neben einer niedrigen Inflation gehören auch niedrige Langfristzinsen, eine dauerhaft tragbare Lage der öffentlichen Haushalte und eine zweijährige, spannungsfreie Teilnahme am Wechselkursmechanismus dazu – den Nachweis einer strikten Stabilitätsorientierung erbracht haben. Im Übrigen sollte die Geldpolitik nicht dazu beitragen, Marktrigiditäten zu verfestigen und durch einen laxen geldpolitischen Kurs zu

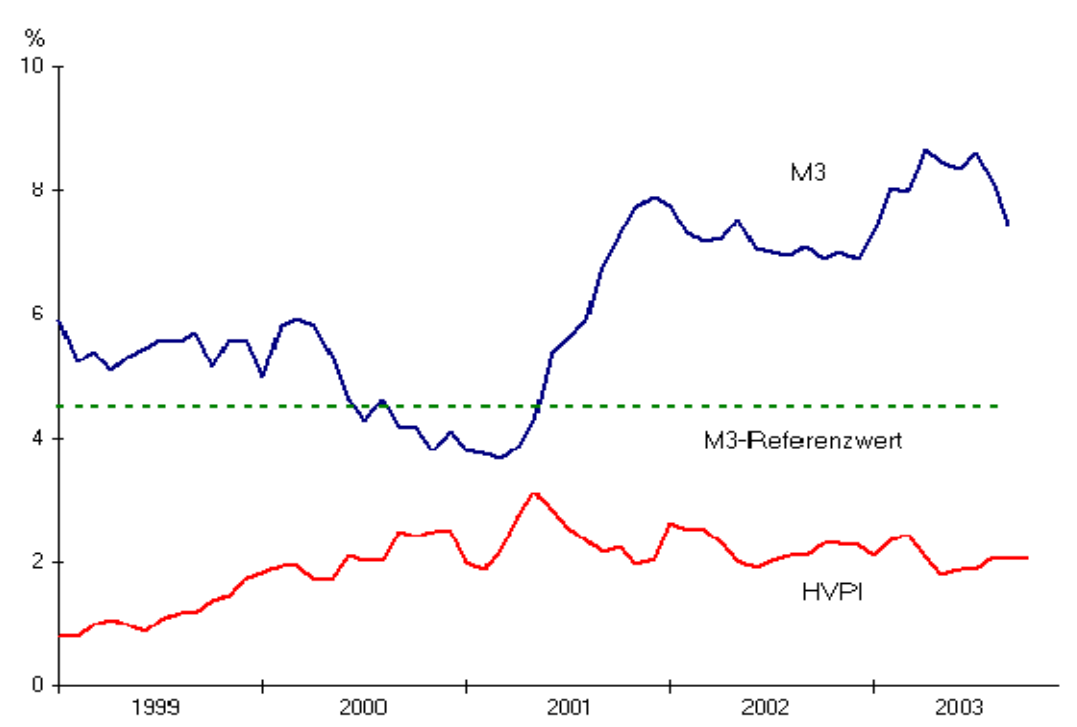
überdecken. Die Probleme am Arbeitsmarkt sind überwiegend struktureller Natur und sollten durch Reformen, die das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage flexibler machen, gelöst werden.

Was folgt aus all diesen Überlegungen? Einerseits muss die Inflationsrate niedrig genug sein, um die Kosten der Inflation in engen Grenzen zu halten; andererseits sollte eine gewisse Sicherheitsmarge eingeplant werden, um Deflationsgefahren vorzubeugen. Vor diesem Hintergrund hat der EZB-Rat seine ursprüngliche Definition der Preisstabilität grundsätzlich bekräftigt. Gleichzeitig hat er aber präzisiert, dass er für den Euro-Raum eine Inflationsrate unter, aber nahe bei 2 % anstrebt. Übrigens haben die Finanzmärkte die quantitative Definition wohl auch bisher schon in diesem Sinne interpretiert. Die Inflationserwartungen lagen jedenfalls in den vergangenen Jahren erstaunlich konstant in einer überaus engen Bandbreite zwischen 1,5 und 2 %.

Die Erwartungen waren damit wesentlich stabiler als die tatsächliche Inflation:

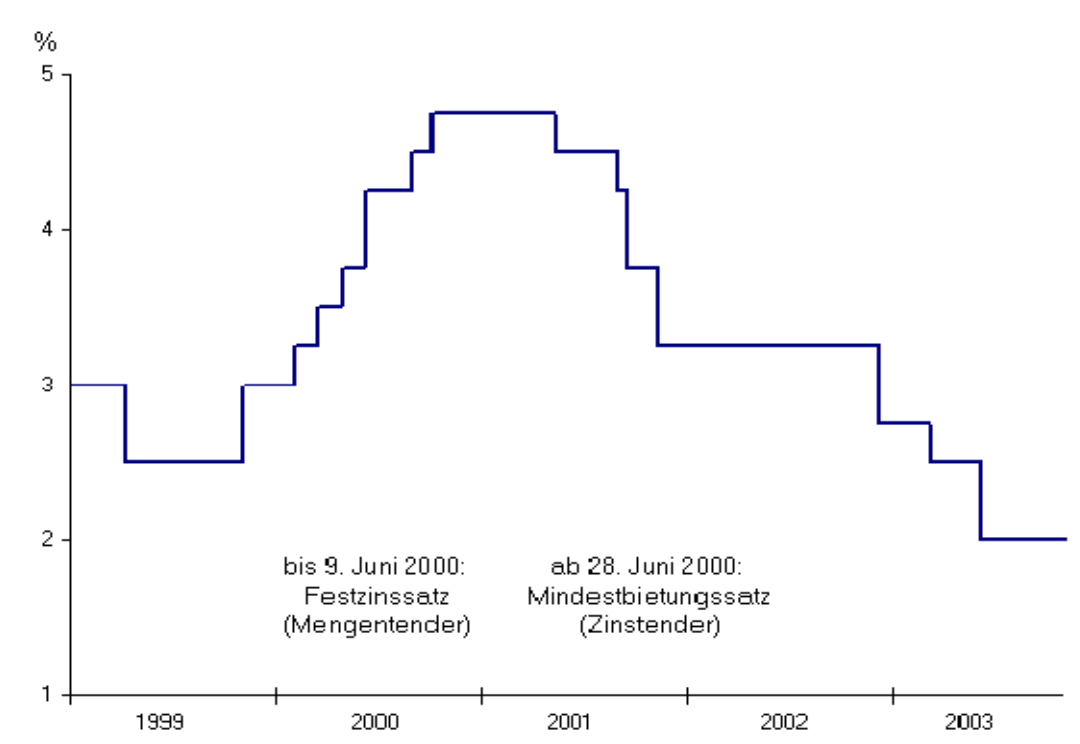
Geldmengenwachstum und Inflation im Euro-Raum

Veränderung gegenüber dem Vorjahresmonat in Prozent



Wie Sie dem Schaubild entnehmen können, bewegte sich die Preissteigerungsrate im Euro-Raum zu Beginn der Währungsunion auf historisch niedrigem Niveau. Darin spiegeln sich nicht zuletzt die Konvergenzbemühungen und die strikte Stabilitätsorientierung der Kandidatenländer wider. In den folgenden Jahren traten dann immer wieder ausgeprägte und zum Teil lang anhaltende Preisschocks auf. So haben die stark anziehenden Ölpreise und die fortgesetzte Euro-Abwertung zu einem kräftigen Anstieg der Importpreise geführt, der auch spürbar auf die allgemeine Teuerung durchgeschlagen hat. Bis zum Ende des Jahres 2000 waren Ölpreise und Einfuhrpreise auf ein lange nicht mehr gekanntes Niveau geklettert. Als der Preisauftrieb auf der Importseite allmählich nachließ, sorgten die BSE-Krise und Ernteauffälle in Südeuropa für merkliche Preisanhebungen bei Nahrungsmitteln, die den harmonisierten Verbraucherpreisindex weiter nach oben trieben. Im Mai 2001 erreichte die Inflationsrate mit über 3 % ihren Höhepunkt. Die Geldpolitik blieb gleichwohl gelassen. Solche Störungen kann die Notenbank nicht kontrollieren. Und sie muss auch nicht darauf reagieren, wenn diese Effekte vorübergehender Natur sind. Ja, die EZB hat sogar trotz des Anstiegs der Verbraucherpreise im Frühjahr 2001 damit begonnen, die monetären Zügel zu lockern, weil sich die mittelfristigen Risiken für die Preisentwicklung aufgrund der sich abschwächenden gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und der moderateren Geldmengenexpansion verringerten.

Geldpolitischer Leitzins der EZB



Diese Einschätzung war durchaus angemessen. Die Inflationsrate ging in der Folgezeit zurück und bewegt sich nun seit längerem um die Marke von 2 %. Die EZB hat durch den Verzicht auf eine aktivistische Geldpolitik Souveränität bewiesen, häufige Richtungswechsel vermieden und durch ihr vorausschauendes Handeln selbst zu einer Stabilisierung der Erwartungen beigetragen.

Kommen wir nun zu den beiden Säulen der geldpolitischen Strategie, die ich zunächst in ihrer ursprünglichen Fassung erläutern möchte. Bei der Implementierung Ende 1998 wurde der Geldmenge eine herausragende Bedeutung beigemessen. Diese prominente Rolle wurde durch die gesonderte Analyse der monetären Entwicklung im Rahmen der ersten Säule betont. Als Gegenstand der Untersuchung hat der EZB-Rat das breite Geldmengenaggregat M3 gewählt. M3 ist besonders stabil mit dem Preisniveau verknüpft, weist auf mittlere Sicht auch recht gute Vorlaufeigenschaften auf und ist auch weniger volatil als enger eingegrenzte monetäre Aggregate, weil sich zinsbedingte Portfolioumschichtungen oftmals innerhalb von M3 abspielen. Die EZB hat einen Referenzwert für das M3-Wachstum vorgegeben, der bisher jährlich einer Überprüfung unterzogen wurde. Grundlage für die Ableitung dieses Referenzwertes ist die so genannte Quantitätsgleichung:

Quantitätsgleichung

$$M * V = P * Y_r$$

mit	M	... Geldmenge
	V	... Umlaufgeschwindigkeit
	P	... Preis
	Y_r	... reales Bruttoinlandsprodukt (BIP)

Quantitätsgleichung in Veränderungsraten

$$\Delta m + \Delta v = \Delta p + \Delta y_r$$

mit Δm ... Wachstumsrate der Geldmenge
 Δv ... Trendwachstum der Umlaufgeschwindigkeit
 Δp ... Änderung des Preisniveaus (Inflation)
 Δy_r ... Wachstumsrate des realen BIP

•gleichgewichtiges Geldmengenwachstum:

$$\Delta m^* = \Delta p + \Delta y_r - \Delta v$$

2

Ableitung des Referenzwertes

Trendwachstum des
realen BIP 2 - 2 ½ %

Definition der Preisstabilität
Anstieg unter 2%

Zuschlag für mittelfristige Abnahme
der Umlaufgeschwindigkeit ½ - 1%

= preisstabilitätskonformes
Wachstum von M3: 4 ½ %

3

Der Referenzwert liegt seit Beginn der Währungsunion unverändert bei 4 ½ %. Abweichungen von dieser Rate signalisieren Risiken für die Preisstabilität, weil gemessen am Transaktionsvolumen zu viel bzw. zu wenig Geld im Umlauf ist. Der Referenzwert gibt aber nur einen groben Anhaltspunkt vor und darf nicht mit einem expliziten Geldmengenziel verwechselt werden. Über- oder Unterschreitungen müssen gewissenhaft und genau auf ihre Preiswirkungen hin analysiert werden,

ziehen aber keine mechanischen geldpolitischen Reaktionen nach sich. Wichtig ist es, den zugrunde liegenden Ursachen nachzugehen. So könnten strukturelle Veränderungen im Banken- und Finanzsystem die Umlaufgeschwindigkeit des Geldes und damit die Relation von Geldmenge und Transaktionsvolumen dauerhaft beeinflussen. Außerdem wird die monetäre Entwicklung immer wieder durch „Sonderfaktoren“ verzerrt, die zu Brüchen bei den Geldhaltungsgewohnheiten führen können. Ein gutes Beispiel dafür begleitet uns nun schon seit einiger Zeit (Vgl. Abb. Seite 10 „Geldmengenwachstum und Inflation im EU-Raum“).

Wie Sie sehen, hat die monetäre Dynamik im Laufe des Jahres 2001 erheblich zugenommen und ist bis in die jüngste Vergangenheit auf hohem Niveau geblieben. Der EZB-Rat führt diese Entwicklung in erster Linie auf Portfolioumschichtungen zugunsten liquider Anlagen im Gefolge der gestiegenen Unsicherheit zurück. In der Tat war der Grad an Ungewissheit durch eine ungewöhnliche Häufung negativer Schocks selten so groß, denken Sie an die Baisse an den Aktienmärkten, den Terroranschlag vom 11. September und den Irak-Konflikt. Die Indikatorqualität von M3 hat durch diese Verzerrungen erheblich gelitten. Die Warnsignale, die das kräftige Geldmengenwachstum aussendete, mussten vor diesem Hintergrund anders bewertet werden als in normalen Zeiten.

Nachdem inzwischen viele Unsicherheitsfaktoren verschwunden sind oder sich zumindest abgeschwächt haben, lautet die spannende Frage nun, auf welche Art und Weise sich der Liquiditätsüberhang auflösen wird. Das hängt entscheidend von den Motiven ab, die zum Aufbau der Überschussliquidität geführt haben. Soweit es reine Portfolioumschichtungen hin zu liquiden Anlagen aufgrund der hohen Unsicherheit betrifft, muss sich die EZB keine allzu großen Sorgen machen. Sobald das Vertrauen an den Finanzmärkten wieder zurückkehrt und Fuß fasst, dürfte der größte Teil der kurzfristig geparkten Mittel nach und nach in längerfristigen Finanzaktiva angelegt, also nicht nachfragewirksam werden. Das spürbar nachlassende M3-Wachstum am aktuellen Rand könnte – bei aller Vorsicht – den Beginn der Normalisierung in den Portfeuille-Strukturen markieren. Etwas anders verhält es sich mit denjenigen liquiden Geldanlagen, die aufgrund des niedrigen Zinsniveaus und damit der geringen Opportunitätskosten von M3 entstanden sind. Ein Teil davon könnte durchaus für Transaktionszwecke verwendet werden.

Schließlich scheint auch das Vorsichtsmotiv eine Rolle zu spielen. Viele Wirtschaftssubjekte haben offenbar Geld zurückgelegt, weil die Beschäftigungs- und Einkommensperspektiven nicht gerade rosig sind. Hier schlummert ebenfalls ein gewisses Inflationspotenzial, das sich insbesondere bei einem Anspringen des Konjunkturmotors entfalten könnte.

Welches Gewicht diesen drei Grundmotiven zukommt, und wie sich Änderungen letztlich auf das Ausgabeverhalten auswirken, ist sehr schwer zu ermitteln. Noch scheinen die Inflationsgefahren, die in der monetären Nachfrage lauern, nicht akut zu sein. Die schwache gesamtwirtschaftliche Kapazitätsauslastung eröffnet den Unternehmen nur wenig Spielraum für Preiserhöhungen. Die EZB wird die Entwicklung aber sorgfältig beobachten. Vor allem wenn die Konjunktur deutlich an Fahrt gewinnt, könnten sich aus dem Liquiditätsüberhang mittelfristig Risiken für die Preisstabilität ergeben.

Bei der erstmaligen Konzipierung der Strategie im Jahr 1998 hat sich der EZB-Rat dazu entschlossen, alle nicht-monetären Faktoren, die direkt oder indirekt auf das Preisgeschehen einwirken, im Rahmen einer zweiten Säule unter die Lupe zu nehmen. Keine relevanten Informationen sollten bei der geldpolitischen Entscheidungsfindung verloren gehen. Es findet sich hier also ein breites Sammelsurium verschiedener Indikatoren, die auf ihre Preiswirkungen hin abgeklopft werden. Nur wenn der EZB-Rat über ein umfassendes Bild der wirtschaftlichen Lage verfügt und die Hintergründe ökonomischer Störungen kennt, besitzt er eine fundierte Basis, um adäquate geldpolitische Maßnahmen zu ergreifen.

Analog zu den herkömmlichen Konjunkturmodellen stehen Kräfte, die das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage auf den Güter- und Faktormärkten bestimmen, im Mittelpunkt der Analyse. Die Statistik liefert Ergebnisse für eine Fülle realwirtschaftlicher Indikatoren, so zum Beispiel Produktionsdaten und Auftragseingänge, Stimmungsindikatoren, Beschäftigungs- und Arbeitslosenzahlen, Kosten- und Preisindizes, Daten zur Lage der öffentlichen Haushalte, zur Außenhandelsverflechtung usw. Darüber hinaus werden auch Wechselkursbewegungen im Hinblick auf mögliche Preiseffekte im Rahmen der zweiten Säule beurteilt. Veränderungen des Wechselkurses schlagen sich

unmittelbar in den Importpreisen nieder, beeinflussen aber auch die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Wirtschaft und können so indirekt über Nachfrageverschiebungen auf das inländische Preisniveau wirken. Schließlich beobachtet die EZB Finanzmarktindikatoren, aus denen sich die Erwartungen des Marktes in Bezug auf künftige Entwicklungen herausfiltern lassen, und Preise für Vermögenswerte. Vermögenseffekte können – wie Sie wissen – zu einer Anpassung der Konsumnachfrage führen und so die Verbraucherpreisinflation tangieren.

An diesen wenigen Beispielen wird – so meine ich – sehr anschaulich, wie komplex sich die Analyse im Rahmen der zweiten Säule gestaltet. Deshalb werden durch Experten der EZB zweimal jährlich gesamtwirtschaftliche Projektionen auf Basis makroökonomischer Modelle erstellt, in denen die große Menge an Informationen gesammelt und geordnet zusammengefügt wird. Diese systematische Vorgehensweise bietet dem EZB-Rat auch eine gewisse strukturierte Grundlage und Führung für seine laufende Analysetätigkeit. Resultat dieser Synthese ist sozusagen ein mosaikartiges, in die nähere Zukunft gerichtetes Bild der wirtschaftlichen Entwicklung und ihrer Preiswirkungen.

Reichlich vier Jahre nach dem Start der Europäischen Währungsunion war es an der Zeit, den Zwei-Säulen-Ansatz der geldpolitischen Strategie im Lichte der bisherigen Erfahrungen einer eingehenden Überprüfung zu unterziehen. Vor allem in der Anfangsphase sorgten unterschiedliche Signale der beiden Komponenten immer wieder für Irritationen an den Finanzmärkten. Vielen war nicht klar, wie der EZB-Rat die beiden Säulen bei der geldpolitischen Entscheidungsfindung gewichtet. Der Referenzwert für das M3-Wachstum wurde oftmals mit einem Geldmengenziel verwechselt. Wieder andere unterstellten, die EZB betreibe eine reine Inflationssteuerung. Missverständnisse resultierten auch aus der nicht immer reibungslosen Kommunikation mit den Finanzmärkten und der breiten Öffentlichkeit. Im Laufe der Zeit hat die EZB aber dazugelernt und die Kommunikationsaktivitäten verstärkt. Inzwischen werden die Hintergründe geldpolitischer Entscheidungen und auch die Strategie besser verstanden. Neben einem konstruktiven und offenen Dialog hat gewiss auch der stabilitätspolitische Erfolg dazu beigetragen, Glaubwürdigkeit aufzubauen und zu festigen. Nichts ist auf Dauer so überzeugend wie die Erreichung der gesteckten Ziele.

Was hat sich nach der Überprüfung konkret an dem Zwei-Säulen-Ansatz geändert? Nun, um es gleich vorweg zu nehmen: Nicht allzu viel. Im Kern hat der EZB-Rat seine geldpolitische Strategie bekräftigt. Angesichts der guten Performance seit dem Start der Währungsunion waren radikale Anpassungen auch nicht zu erwarten. Gleichwohl hat der Rat einige Präzisierungen und Umstellungen vorgenommen, um potenzielle Quellen für Fehlinterpretationen zu verschließen.

Der Zwei-Säulen-Ansatz wird im Grundsatz beibehalten. Nach wie vor untersucht der EZB-Rat die Risiken für die Preisstabilität gesondert nach der realwirtschaftlichen und der monetären Dimension, die sich gegenseitig ergänzen. Während die wirtschaftliche Analyse eher einen kurzfristigen Zeitraum abdeckt, reflektiert die Geldmengenentwicklung Preisrisiken auf mittlere bis längere Sicht. Um die Analyse chronologisch nach den beiden unterschiedlichen Zeithorizonten zu ordnen und die Kommunikationsaktivitäten dadurch noch klarer gestalten zu können, wurde die Reihenfolge der beiden Säulen vertauscht. In den einleitenden Bemerkungen zur Pressekonferenz, in der die geldpolitischen Beschlüsse des EZB-Rats erläutert werden, und im Editorial des EZB-Monatsberichts wurde das Format redaktionell entsprechend angepasst.

Zu Beginn werden nun die Erkenntnisse aus der breit angelegten wirtschaftlichen Analyse kommentiert, aus der die kurz- bis mittelfristigen Risiken für die Preisentwicklung anhand der Angebots- und Nachfragebedingungen auf den Güter- und Faktormärkten abgeleitet werden. Beispiele für die Vielzahl der beobachteten Indikatoren habe ich bereits genannt. Die wirtschaftliche Analyse wurde in den letzten Jahren Schritt für Schritt verbreitert und vertieft. Beim Start der Europäischen Währungsunion am 1. Januar 1999 standen nur wenige harmonisierte Zeitreihen zur Verfügung. Jedes Teilnehmerland hatte eigene statistische Systeme nach den jeweiligen nationalen Bedürfnissen konzipiert. Untereinander vergleichbare, nach der selben Methodik erstellte Statistiken waren eher die Ausnahme. Auf diesem Feld sind wir inzwischen ein gutes Stück vorangekommen. Das statistische Fundament als empirische Grundlage für die Analysetätigkeit hat sich erheblich verbessert.

Daneben hat die EZB die analytischen Instrumente verfeinert und eigene Modelle entwickelt, um das Wirtschaftsgeschehen besser beurteilen und verstehen zu können und auf diese Weise verlässlichere, gut begründete kurzfristige Prognosen zu erstellen. Dabei versucht die EZB, die Komplexität der Wirtschaftsaktivitäten möglichst genau abzubilden und die ökonomischen Kräfte, die jeweils am Werk sind, zu identifizieren. Nur wenn diese Kräfte und ihre Wirkungsweisen bekannt sind, kann die Geldpolitik angemessen reagieren. Ein zusammengefasster Indikator – wie zum Beispiel bei der Inflationsprognose – bleibt weit hinter diesem Anspruch zurück.

Der Blick in die Zukunft ist freilich immer ein Blick ins Ungewisse. Je weiter der Zeitstrahl reicht, desto schwieriger und unzuverlässiger wird die Einschätzung der Preisperspektiven. Außerdem kommen die Modelle nicht ohne bestimmte Annahmen aus, die sich im Nachhinein als falsch erweisen können. Auch ist es bisher wegen der abweichenden zeitlichen Dimension noch nicht überzeugend gelungen, monetäre Faktoren in diese Modellwelt zu integrieren. Die wirtschaftliche Analyse kann deshalb kein allumfassendes Instrument für die Durchführung der Geldpolitik sein. Sie muss um die monetäre Analyse ergänzt werden, die es erlaubt, die Preisaussichten unter mittel- bis langfristigen Aspekten zu durchleuchten.

Im Zentrum steht der Abgleich der tatsächlichen Geldmengenentwicklung mit dem festgelegten Referenzwert. Dabei wird ein gleitender Dreimonatsdurchschnitt für das M3-Wachstum herangezogen, um monatliche Schwankungen und Ausreißer etwas zu glätten. Die EZB erhält auf diese Weise Aufschluss darüber, ob der Geldmantel passt bzw. ob er zu weit oder zu eng geschneidert wurde. Die monetäre Analyse erschöpft sich aber nicht in diesem eher schematischen Abgleich, sondern geht weit darüber hinaus. Auf Basis kleinerer Geldnachfragemodelle wird die Liquiditätslage so tief und umfassend wie möglich untersucht, um den Ursachen für bestimmte Bewegungen auf den Grund zu gehen. Die einzelnen Komponenten des Aggregates M3 – also Bargeldhaltung, Sichteinlagen, Termineinlagen und Schuldverschreibungen mit einer Laufzeit bis zu zwei Jahren sowie Geldmarktpapiere – werden genauso intensiv betrachtet wie die bilanziellen Gegenposten. So diente der EZB die über weite Strecken moderate und sich abschwächende Dynamik der Kreditvergabe an den privaten Sektor bei sich gleichzeitig beschleunigendem M3-Wachstum in den letzten beiden Jahren als Indiz

dafür, dass von der aufgebauten Überschussliquidität allenfalls geringe Inflationsgefahren ausgehen. Zusätzlich hat die EZB verschiedene Messgrößen der Geldlücke konzipiert, um die liquiditätsbedingten Preisrisiken quantitativ besser abschätzen zu können. Auch institutionelle Faktoren des Finanzsektors, wie zum Beispiel die Struktur des Bankensystems, spielen in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle, weil diese den geldpolitischen Transmissionsprozess maßgeblich beeinflussen.

Um den langfristigen Charakter des Referenzwertes als Richtschnur für die Bewertung des monetären Trends zu unterstreichen, hat der EZB-Rat im Mai übrigens beschlossen, den einmal festgezurrten Wert nicht mehr regelmäßig in jährlichem Turnus zu überprüfen, sondern nur bei Bedarf anzupassen. Verschiebungen beim Potenzialwachstum oder bei der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes vollziehen sich ja in der Regel nicht abrupt, sondern eher schleichend. Als willkommener Nebeneffekt kann so auch dem Missverständnis vorgebeugt werden, bei dem Referenzwert handele es sich um ein explizites Geldmengenziel für das kommende Jahr.

Das Zwei-Säulen-Konzept ermöglicht eine Gegenprüfung der kürzerfristig ausgerichteten wirtschaftlichen Analyse mit den monetären Faktoren, die hauptsächlich Informationen über die mittel- bis langfristigen Determinanten der Inflation liefern. Durch diese Verzahnung wird sichergestellt, dass die Geldpolitik eine eindeutige mittelfristige Ausrichtung beibehält, die über den üblichen Projektionszeitraum von ein bis zwei Jahren hinausgeht. Ein übertriebener geldpolitischer Aktivismus und wenig Erfolg versprechende Versuche der konjunkturellen Feinsteuerung werden dadurch von vornherein vermieden. Die EZB kann es sich nicht leisten, preisrelevante Informationen auszublenden. Die Nutzung der komplementären Variablen aus den beiden Säulen der geldpolitischen Strategie ermöglicht es, die geldpolitische Entscheidungsfindung auf eine solide Grundlage zu stellen.

Zusammenfassend möchte ich Ihnen die modifizierte Strategie in ihren Eckpunkten noch einmal kurz anhand eines Schaubildes vor Augen führen (Abb. Strategie).



Nach Bekanntgabe der Modifikationen Anfang Mai dieses Jahres kam es zu sehr unterschiedlichen Reaktionen der interessierten Fachwelt. Während einige Beobachter in den Präzisierungen und Klarstellungen nur graduelle Veränderungen sahen, meinten andere, eine fundamentale Neukalibrierung der geldpolitischen Strategie herauslesen zu können. Die vormals herausgehobene Bedeutung der Geldmenge in der ersten Säule sei drastisch zurückgestuft worden. Die EZB werde nun einen pragmatischen, mehr an der konjunkturellen Lage orientierten geldpolitischen Kurs einschlagen. Ich halte diese Befürchtungen für übertrieben und rechne mich dem ersten Lager zu. Die bloße Verschiebung der monetären Analyse nach hinten sollte nicht als eine Abstufung eingeschätzt werden. Der Belastungstest steht zwar noch aus; ich bin aber davon überzeugt, dass die Geldmenge schon bald eine Renaissance erleben wird. Insbesondere wenn sich die verzerrenden Unsicherheitsfaktoren weiter zurückbilden und die Konjunktur anspringt, wird der monetären Expansion wieder eine größere Aufmerksamkeit zuteil werden als in der letzten Zeit. Inflation ist und bleibt eben auf lange Sicht ein monetäres Phänomen.

Betrachtungen über den Sozialstaat

von

Klaus Deimer

Der gesamte Prozess des Umbaus des Sozialstaates kann und soll anhand einer lediglich kurzen Darstellung auch nicht annähernd sachgerecht diskutiert werden. Daher müssen die folgenden Anmerkungen sich auf ‚Argumentationssplitter‘ konzentrieren, dies allerdings in der Hoffnung, diese zu einem Muster zusammensetzen zu können, das Aufschlüsse über das Ganze zumindest im Ansatz gestattet.

1. Träger der Sozialpolitik und Grundprinzipien

Nach heutiger Auffassung lässt sich Sozialpolitik nicht mehr allein auf monetäre Kategorien reduzieren. Neben Geldleistungen wird anerkannt, dass auch rechtliche Informationen und Dienstleistungen in der Versorgung eine große Rolle spielen, ebenso wie immaterielle Ressourcen (z. B. viele Leistungen von Selbsthilfeorganisationen und –gruppen sowie die innerhalb der Familien erbrachten Leistungen). Als Träger sozialer Leistungen lassen sich daher neben dem Staat, den Kommunen und den Parafisci (z. B. den großen Sozialversicherungsträgern) auch intermediäre Instanzen, insbesondere die Wohlfahrtsverbände (Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Caritas-Verband, Deutsches Rotes Kreuz, Diakonisches Werk, Paritätischer Wohlfahrtsverband und – wenn auch in viel kleinerem Rahmen – die Zentral- Wohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland sowie - seit der Wiedervereinigung - die Volkssolidarität¹⁾) aber auch die Kirchen und andere Religionsgemeinschaften, Arbeitgebervereinigungen und Gewerkschaften, Teile der NGO's (Non Governmental Organisations, z. B. Spendensammelvereine für soziale/karitative Zwecke) sowie die privaten Haushalte, Selbsthilfegruppen und – organisationen bezeichnen.

¹⁾ Die Volkssolidarität ist gleichzeitig Mitglied im ‚Paritätischen Wohlfahrtsverband‘.

Dazu treten noch internationale Gremien, Institutionen und Organisationen wie die EU (Kommission und Parlament; wenn auch nicht explizit für Sozialpolitik zuständig) oder z. B. die WHO (Weltgesundheitsorganisation), UNICEF (Weltkinderhilfswerk), ILO (Internationales Arbeitsamt), IVSS (Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit) und einige mehr.

Darüber hinaus wurde die Sozialpolitik zumindest in der wissenschaftlichen Diskussion und in der langfristig angelegten Politik – wenn auch nicht in der Tagespolitik – von der Nachrangigkeit gegenüber der Ökonomie befreit. Sozialpolitik ist damit im Vergleich zur Wirtschaftspolitik eine gleichwertige Aufgabe (zumindest theoretisch). Gefordert wird hierbei eine aktive Gesellschaftsgestaltung, wobei die spezifisch staatliche Politik auch mit den anderen Trägern zusammenarbeiten soll.

Aufgrund von tatsächlichen oder vermeintlichen Sachzwängen (z. B. Globalisierung, Erfüllung der Euro-Kriterien, Missbrauchsdebatte) wird dieses wissenschaftliche Sozialpolitik-Verständnis in der praktischen Tagespolitik in den letzten Jahren immer mehr in den Hintergrund gedrängt. Die Politikgestaltung kehrt häufig zu einem relativ unreflektierten ökonomischen Paradigma zurück und neigt dazu, statt durchdachter Reformen auf kurzfristiges „muddling through“ ('Durchwursteln') zu setzen.

Dabei scheint immer häufiger – betrachtet man die oft sehr unausgegorenen Vorschläge aus einem Teil der Parteienlandschaft, also dem Vorfeld von Politik - die Sozialstaatlichkeit selbst als Hindernis oder Ärgernis empfunden zu werden. Deshalb sei an dieser Stelle ausdrücklich auf das Sozialstaatsgebot verwiesen: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“ (Art. 20 (1) GG). Dieser Grundsatz liefert nicht mehr und nicht weniger als die Aussage, dass die Frage nicht lauten kann: „Wollen wir einen Sozialstaat?“, sondern es ist lediglich geboten, über die konkrete Ausgestaltung demokratisch (!) und föderal zu befinden.

Zwei weitere Grundprinzipien sozialen Handelns lassen sich anhand der Begriffe ‚Solidarität‘ und ‚Subsidiarität‘ verdeutlichen.

Sie entstammen ihrer ursprünglichen Bedeutung nach der katholischen Soziallehre (Enzyklika *rerum novarum* 1891 und Enzyklika *quadragesimo anno* 1931)²⁾.

²⁾ Der Begriff der Solidarität, eher politisch-ökonomisch geprägt, findet sich natürlich auch in den Grundlagen der Arbeiterbewegung wieder

Danach ist Solidarität „ ... die sittlich-rechtliche Grundnorm solidarischen Verhaltens, die wechselseitige Verpflichtung, das Wohl aller zu fördern. Dies geschieht im gegenseitigen Beistand oder in der Selbsthilfe, als besondere Verantwortung des Stärkeren gegenüber dem Schwächeren oder als Beitrag zum umfassenden Gemeinwohl“ (Hohmeyer 1988, S.3).

Das Subsidiaritätsprinzip wurde lange Zeit in einer strengen hierarchischen Abstufung betrachtet: Eigenverantwortlichkeit – freie Trägerschaft – staatliche Regelungen. Nach neuerer Auffassung ist dagegen der jeweils konkrete Sachverhalt einzeln zu prüfen: „Wer jeweils der berufene Träger sozialer oder caritativer Werke oder Maßnahmen ist, bestimmt sich nicht generell a priori, sondern stets nach dem konkreten Sachverhalt; dieser ist allerdings an einem allgemein gültigen Maßstab zu messen. Jede Art von Hilfe und darum auch die Gemeinschaftshilfe, ist in umso höherem Grad wirklich 'hilfreich', als sie den Hilfsbedürftigen so wenig wie möglich als hilfloses Objekt behandelt, vielmehr ihn so viel wie nötig zur Selbsthilfe instand setzt und ihm Gelegenheit gibt, als aktives Subjekt selbst an der Befreiung aus seiner Not mitzuhelfen, sich aktiv daran zu beteiligen. Unter dieser Rücksicht ist auszumachen, wer der jeweils berufene Helfer ist. Dies und nichts anderes ist das viel berufene Subsidiaritätsprinzip“ (von Nell-Breuning 1984,S.93).

In einer zu kurz greifenden Auslegung bedeutete also das Subsidiaritätsprinzip, „ . . . dass immer eine Rangordnung der Hilfeleistung einzelner Sozialkörper einzuhalten ist. Zunächst soll sich der einzelne selbst helfen; wenn er dazu nicht in der Lage ist, muss der Familienverband einspringen, dann die nächst höhere Sozialkörperschaft (Kommune etc.). Aufgrund vielfältiger gesellschaftlicher Veränderungen können heute aber viele Aufgaben, die früher leicht von kleineren Gemeinwesen bewältigt wurden, von diesen nicht mehr wahrgenommen werden; folglich verlangt das Subsidiaritätsprinzip in einer angepassten Auslegung, dass die Gemeinschaft die Individuen und kleineren Gemeinden instand setzt, sich möglichst weitgehend selbstverantwortlich zu schützen und zu entwickeln. Das Subsidiaritätsprinzip legt die Zuordnung von Solidarität und Eigenverantwortlichkeit fest“ (Lachmann 1993, S.239). Gefordert ist also hier eine spürbare und wirksame Hilfe zur Selbsthilfe. Zwischen dem Subsidiaritätsprinzip und dem Solidaritätsprinzip besteht aus eben diesem Grunde auch kein Widerspruch. Subsidiarität setzt immer auch Solidarität voraus, die Ausschöpfung der Eigenverantwortlichkeit sollte dabei vor der Inanspruchnahme der Solidarität anderer stehen.

2. Kritikansätze am Sozialstaat

Im Zuge der Einrichtung des Sozialstaates bzw. Wohlfahrtsstaates wird quasi im Gleichschritt auch über Krisen und Kritik diskutiert. Solange die Debatte in sachlichen Bahnen verläuft und von Sachkenntnis geprägt wird, ist dies auch grundsätzlich zu begrüßen, da der Diskurs zur Weiterentwicklung letztlich entscheidend beiträgt.

Als besonders krisenhafte Erscheinungen werden im Augenblick hervorgehoben:

- ◆ Die schon in den 70er-Jahren des letzten Jahrhunderts von James O'Connor thematisierte 'Fiscal Crisis of the State', die auf zunehmende Finanzierungsschwierigkeiten eines ständig wachsenden Umfangs an Sozialleistungen abstellt. Ergänzt wird diese Problematik insbesondere dadurch, dass in konjunkturell ungünstigen Situationen bzw. bei zurückgehenden Wachstumsraten die Einnahmenseite sowohl des Staatshaushaltes als auch der Sozialversicherungen zusätzlich geschwächt wird und darüber hinaus für private Vorsorge bei konstanten oder sogar sinkenden Realeinkommen keine ausreichenden Mittel zur Verfügung stehen.

Demographische Schwierigkeiten (vgl. auch Kapitel 3) verschärfen die Problematik dadurch, dass die aufeinander folgenden Alterskohorten zahlenmäßig nicht mehr gleich stark besetzt sind und somit das Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern systematisch ungünstiger wird.

- ◆ Das System der sozialen Sicherung unterliegt einer zunehmenden Verrechtlichung; dieser grundsätzlich – da Rechtssicherheit schaffende – zu begrüßende Vorgang verkehrt sich dann möglicherweise in sein Gegenteil, wenn die immer feiner ausgearbeiteten Vorschriften und Verästelungen, die auf möglichst jede Besonderheit eines Einzelfalles eingehen wollen, im Grunde zu einem auch für Fachleute un-durchschaubaren System mutieren. Falls sich Einzelinstrumente im kombinierten Einsatz dabei widersprechen sollten, droht sogar eine Blockade des Systems, zumindest jedoch eine nicht intendierte Wirkung. Besonders problematisch wird dies, wenn Schutzvorschriften sich de facto zu Lasten der zu schützenden Gruppe auswirken.

◆ Mit der genannten Verrechtlichung geht in der Regel eine immer stärkere Professionalisierung des leistungserbringenden Systems einher. Wiederum hat dies zum einen zweifellos Vorteile für die Betroffenen, zum anderen jedoch werden semi-professionelle und selbst organisierte Lösungsansätze tendenziell dadurch unterbewertet.

◆ Ein strukturelles Problem entsteht insbesondere dadurch, dass aufgrund der zurückliegenden gesellschaftlichen und ökonomischen Entwicklungen zunehmend neue Problemgruppen entstanden sind, die von der traditionell ausgerichteten Sozialpolitik zumindest tendenziell übersehen werden. Zu denken ist hierbei z. B. an die mangelnde Berücksichtigung alleinerziehender Mütter oder Väter sowie an kinderreiche Familien; letztere sehen sich zunehmend einer unzureichenden Familien- und Sozialpolitik gegenüber.

Die Kritikansätze am Sozialstaat lassen sich im Wesentlichen in drei Gruppen zusammenfassen: ³⁾

◆ Die eher konservativ-liberal orientierte Kritik wirft dem sozialpolitischen System zum einen eine Form von 'Staatsversagen' vor. Gemeint ist damit, dass insbesondere staatliche Sozialpolitik sich in zu viele Einzelbereiche des Lebens einmischt, ohne die nötige Handlungskompetenz und das ausreichende Augenmaß für die Individualität der Probleme zu haben. Darüber hinaus wird konstatiert, dass in der Bevölkerung im Laufe der Zeit eine vom Staat nicht mehr abzudeckende Anspruchsmentalität aufgelaufen sei. Dies führe dazu, dass nahezu grundsätzlich bei jeder auftretenden Schwierigkeit automatisch – quasi als Reflex – der Ruf nach dem Staat laut werde (ökonomisch gesprochen gilt dies sowohl für die Unternehmensseite als auch für die Seite der privaten Haushalte). Schließlich verleitet das etablierte sozialpolitische System durch seine mangelnden Kontrollmöglichkeiten zu einem 'free rider'-Verhalten, d. h., das unberechtigte Inanspruchnehmen von Leistungen, die die Allgemeinheit bzw. die Solidargemeinschaft zu finanzieren hat.

³⁾ Die hier vorgetragenen Gedanken sind notwendigerweise etwas holzschnittartig zusammengefasst; auf differenziertere Argumentationen kann hier nicht weiter eingegangen werden. (Vgl. ausführlicher z.B. Deimer 1990, S.145ff.)

Wenngleich auch eine Reihe von Ineffizienzen unbestreitbar vorhanden ist, ist diesem Kritikansatz jedoch zumindest entgegenzuhalten, dass nach den vorliegenden empirischen Untersuchungen das Problem der 'Trittbrettfahrer' häufig – insbesondere in der 'Yellow Press' – deutlich übertrieben wird. Zum anderen muss in Erinnerung gerufen werden, dass die Sozialpolitik wie geschildert nicht zuletzt aufgrund von Marktversagen installiert wurde, mithin eine allzu starke Rückführung auf private bzw. marktliche Ebenen zweifellos auch kontraproduktiv sein dürfte.

◆ Eine eher links orientierte Kritikebene wirft dem Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaat westlicher Prägung vor, gewissermaßen eine Sozialstaatsillusion zu fördern. Die unbestreitbar ja vorhandenen sozialen Leistungen seien im Grunde nur Systemkosmetik und würden als Steuerungsmittel seitens des Staates benutzt, um als fortschrittlicher empfundene Gesellschaftsformen nicht umsetzen bzw. verwirklichen zu müssen.

Auch diese Kritik ist sehr einseitig formuliert und verkennt insbesondere die eigentlich unübersehbaren Erfolge sozialpolitischer Sicherungssysteme, die durch den evolutischen Charakter in der Bundesrepublik Deutschland im Durchschnitt eine bisher ungekannte Lebensqualität im Alter, ein trotz aller Mängel durchaus leistungsfähiges Gesundheitswesen, ein existenzsicherndes Mindestniveau und zunehmende Lebenserwartung zumindest deutlich gefördert, wenn nicht gar hervorgebracht haben.

◆ Ein weniger ideologisch und eher neutral orientierter Kritikansatz schließlich spricht von einer Form des 'Sozialindustrialismus'. Hierbei wird insbesondere auf die schon oben genannte Professionalisierung und Verrechtlichung abgezielt. Darüber hinaus – so die Behauptung – werden durch die Organisation des heutigen Sozialsystems insbesondere nicht-materielle Wünsche und Bedürfnisse sowie die Ressourcen zu deren Abdeckung tendenziell unterbewertet und verschüttet. Die Stoßrichtung geht hier also in die Forderung über, dass Staat, intermediäre Instanzen und Selbstorganisation als komplementäre Leistungsträger Zusammenwirken sollten, um dem viel zitierten 'ganzheitlichen Menschenbild' eher gerecht zu werden.

3. Reformwerkstatt: Gesetzliche Rentenversicherung als Beispiel

3.1 Probleme

Ein Schlagwortkatalog zur Problematik der Alterssicherungssysteme findet sich in der folgenden Übersicht 1. (Vgl. zu den Übersichten 1-5 ausführlicher: Deimer 2003, S.76ff und 103ff)

Übersicht 1: Probleme der Alterssicherung

- * Wertewandel in der postindustriellen Gesellschaft und einhergehende systematische Verschiebungen in der Demographie
- * Benachteiligung nicht erwerbstätiger, kindererziehender Frauen und Männer
- * Unterversorgung der Gruppen, die in ihrer Erwerbsphase nur ‚low-budget-jobs‘ ausübten
- * Fehlende Harmonisierung der Alterssicherungssysteme
- * Aushöhlung der Finanzierungsgrundlagen durch langanhaltende Massenarbeitslosigkeit und Wegbrechen des Normalarbeitsverhältnisses
- * Nach wie vor ungelöst ist das Problem der versicherungsfremden Leistungen
- * Durch Frühverrentungen, die medizinisch nicht induziert sind, belasten Unternehmen und Frührentner die Solidargemeinschaft.
- * Nachrichtlich: Für (wenige) bestimmte Gruppen eine Überversorgung.

Aufgrund der demographischen Veränderungen und eines gewissen Wertewandels innerhalb der Gesellschaft kann die zur Einhaltung des Generationenvertrags erforderliche Nettofortproduktionsrate systematisch seit Jahren nicht mehr erreicht werden. Dies bedeutet, dass der Alterslastquotient aus der Zahl der Rentenempfänger und der Zahl der beitragszahlenden Versicherten ständig ansteigen wird, was letztendlich entweder stark absinkende Renten oder stark ansteigende Belastungen der Beitragszahler (oder beides) zur Folge haben müsste (vgl. dazu die 10. koordinierte Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes).

Zur Frage der Benachteiligung im Falle der Kindererziehung formuliert Lampert (Lampert 1994, S.266; vgl. auch ähnlich: Lampert/ Althammer 2001, S.292):

„Diese Benachteiligung liegt darin, dass erwerbstätige Frauen hohe eigenständige Alterssicherungsansprüche aufbauen und – wenn sie verheiratet sind – zusätzlich Witwenrentenansprüche haben, während die aus Gründen der Geburt, Erziehung und der Versorgung von Kindern nicht oder nur vergleichsweise kurze Zeit erwerbstätigen Frauen keine oder nur geringe eigenständige Altersrentenansprüche haben, obwohl sie – gleichsam als positiven externen Effekt ihrer Entscheidung für Kinder – die für die langfristige Sicherung der Rentenversicherung wichtigste Voraussetzung bewirken: Die nachwachsende Generation, die als später erwerbstätige Generation die Güter und Leistungen produziert und durch Konsumverzicht in Form ihrer Beitragsleistungen Finanzmittel bereitstellt, zu gebären und aufzuziehen“.

Zwar wurde die für die Funktionsfähigkeit (Generationenvertrag) der Alterssicherung unentbehrliche Leistung der Mütter bzw. Väter durch die erstmalige Einführung des Kindererziehungsjahres (seit 1985) anerkannt; jedoch sind die entstehenden Benachteiligungen noch keineswegs aufgehoben.

Trotz der Rentenreformen von 1992 und 1999 ist ein weiteres zentrales Problem darin zu sehen, dass immer noch für eine erhebliche Zahl von Personen eine Unterversorgung im Alter zu konstatieren ist. Eine Großzahl von Renten liegt nach wie vor unter den Sozialhilfesätzen für den laufenden Lebensunterhalt, weil die Versicherungszeiten kurz und/oder die Beitragsleistungen aufgrund niedrigen Arbeitseinkommens gering waren.

Zumindest im Ansatz wird mit der jüngsten Reform seit dem 01.01.2003 hier versucht, durch die bedarfsorientierte Grundsicherung Abhilfe zu schaffen. Hintergrund der Überlegungen war es hier, versteckte Altersarmut einzugrenzen; dies geschah aus der empirischen Erkenntnis heraus, dass eine Vielzahl älterer Menschen ihnen grundsätzlich zustehende Sozialhilfeleistungen nicht beantragt hatten, weil sie den Unterhaltsrückgriff auf ihre Kinder fürchteten. Das dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) nunmehr vorgelagerte Grundsicherungsgesetz soll hier Abhilfe schaffen. Im Einzelnen geht es um folgende Punkte:

Alle Personen, die ihren Lebensmittelpunkt in der Bundesrepublik Deutschland haben, über 65 Jahre alt bzw. über 18 Jahre und gleichzeitig dauerhaft erwerbsgemindert sind, haben für den Fall der Bedürftigkeit Anspruch auf diese Leistung. Dieser Anspruch ist allerdings verwirkt, wenn die Bedürftigkeit innerhalb der letzten zehn Jahre grob fahrlässig herbeigeführt wurde. Hat eine ausländische Person Anspruch aus dem Asylbewerber-Leistungsgesetz, so kann ebenfalls keine Grundsicherung beantragt werden. Die Leistung soll im Wesentlichen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG entsprechen. 15 Prozent des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes werden zusätzlich pauschaliert monatlich ausbezahlt. Der Unterschied zur heutigen Sozialhilfepraxis besteht also zum einen in der grundsätzlich von der Sozialhilfe losgelösten, vereinfachten Antragstellung ⁴⁾. Zum anderen – und dies dürfte der entscheidende Fortschritt sein – im fehlenden Unterhaltsrückgriff ⁵⁾.

Es sollte allerdings nicht übersehen werden, dass diese Grundsicherungsvariante nur ein extern definiertes Existenzminimum abdecken soll. Anders ausgedrückt: Wer heute die Durchsetzung von ‚Mini-Lohn-jobs‘ auf breitester Front fordert, muss sich darüber im Klaren sein, dass die ‚armen Alten von morgen‘ damit vorprogrammiert sind.

Die Verschleppung der Frage der Harmonisierung der Alterssicherungssysteme ist bei näherer Betrachtung ein sozialpolitischer Skandal ersten Ranges. Denn der vom Verfassungsgericht vorgegebene Auftrag, für soziale Gleichbelastung vergleichbarer Bevölkerungsgruppen zu sorgen, wurde zwar durch entsprechende Vorschläge der ‚84er–Enquete–Kommission theoretisch-wissenschaftlich erfüllt, von der praktischen Politik jedoch seit 20 Jahren (fast) vollständig verschleppt.

Dass ein an den Arbeitseinkommen ansetzendes Sicherungssystem angesichts der Arbeitsmarktlage Wirkung zeigen muss, bedarf keiner weiteren Erläuterung.

⁴⁾ Obwohl erste Erfahrungen aus der Praxis hier gewisse Zweifel aufkommen lassen.

⁵⁾ Es sei denn, die unterhaltspflichtigen Personen realisieren ein Einkommen von mehr als 100 Tsd. Euro per annum.

Ein Problem wird ferner häufig in zumindest einem Teil der so genannten versicherungsfremden Leistungen gesehen. Hierbei werden Ansprüche befriedigt, denen keine Beitragsleistungen gegenüberstehen. Wenn es sich dabei nicht um wenigstens ansatzweise der Rentenversicherung zuzuordnende Aufgaben handelt, sondern zum Beispiel um durch den Gesetzgeber erzwungene West-Ost-Transfers, deren Summe die steuerfinanzierten Bundeszuschüsse zur Rentenversicherung übersteigt, erhöht dies nicht nur die Lasten der Beitragszahler, sondern erweist sich auch als verfassungsrechtlich problematisch ⁶⁾.

Die Frage der Frühverrentungen mag in der Bundesrepublik – glaubt man empirischen Befunden – nicht ganz so drängend gestellt werden, wie etwa in den Niederlanden oder Italien. Dennoch dürfte auch hierzulande ein gravierendes Problem darin zu sehen sein, dass dadurch Unternehmen zu lasten der Sozialversicherung ihre Kosten senken, die medizinisch nicht überzeugend begründeten Frühinvaliden vorzeitig von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern werden und ganz nebenbei noch die Arbeitslosenstatistik geschönt wird.

3.2 Reformen

Die Übersichten 2 bis 4 sollen einen Einblick in verschiedene Reformansätze bezüglich der angesprochenen Probleme liefern. Dabei wird mehr Gewicht auf die vergleichbare Darstellung denn auf die Vollständigkeit der Reformmodelle gelegt.

Übersicht 2: Ausgewählte Lösungsansätze zur Alterssicherung I

* **Klassische Partialsteuerung** enthält im Wesentlichen: Variationen der Beitragssätze und der Renten sowie des Bundeszuschusses; Änderung der Rentenformel; Verschieben der Altersgrenze ⇒ ‚muddling through‘

⁶⁾ Um nicht missverstanden zu werden: wird ein ‚Aufbau-Ost‘ gesamtgesellschaftlich als wünschenswert erachtet, muss er selbstredend auch finanziert werden. Dies jedoch hat offen über allgemeine Deckungsmittel zu geschehen

Bewertung: *Löst keine langfristigen Probleme und führt über kurz oder lang zu erbitterten Verteilungskämpfen*

* **Gruppenspezifische Änderungen der Eckdaten** z.B. durch gesplittete Beitragssätze (je nach Kinderzahl) oder durch Verschieben/ Aufheben der Beitragsbemessungsgrenze bei gleichzeitiger Deckelung der Rentenzahlung bezüglich der Monatshöhe (Schweizer Modell; die AHV kann auch als eine Art Bürgerversicherung verstanden werden).

Gezielte Einwanderungspolitik ⇒ ‚piece-meal-engineering‘

Bewertung: *Hoher bürokratischer Aufwand, je nach Ausgestaltung regressive oder auch progressive Verteilungswirkungen, u. U. Schwächung der privaten Ersparnisbildung, ethisch fragwürdig; ‚demographischer Kolonialismus‘, allenfalls mittelfristig reichende Lösung*

Übersicht 3: Ausgewählte Lösungsansätze zur Alterssicherung II

* **Erweiterung der Bemessungsgrundlagen**, d.h. zusätzliche oder umschichtende Einbeziehung weiterer Produktionsfaktoren

⇒ ‚Wertschöpfungsabgabe, Ressourcensteuer‘

Bewertung: *‚Hoffnung‘ auf neoklassischen Wirkungsmechanismus („Arbeit relativ und absolut billiger“). Gefahr zusätzlicher Unternehmensbelastung (Kapitalflucht) und Zweckentfremdung des ökologischen Steuerungspotentials. Politisch derzeit nicht durchsetzbar.*

* **Kombinationsmodelle von Umlage- und Kapitaldeckung** mit langsamer Gewichtsverlagerung hin zu kapitalfundierte Verfahren ⇒ ‚portfolio selection‘

Bewertung: Je nach Ausgestaltung längerfristig tragfähig. Mögliche Doppelbelastung in der Umbauphase. Anfällig gegenüber ökonomischer Instabilität. Entgegen landläufiger Meinung auch demographisch mit Risiken versehen.

Übersicht 4: Ausgewählte Lösungsansätze zur Alterssicherung III

*** Steuerfinanzierte Grundsicherung und Kapitaldeckungsverfahren.**

Die Grundsicherung als schrittweise eingeführte, nicht bedarfsabhängige Komponente, die Kapitalkomponente individuell aus dem laufenden Einkommen gespeist. ⇒ ‚Miegel-Modell‘

Bewertung: Politisch schwer durchsetzbar; durch Abkoppelung der Unternehmensbeiträge Neudefinition der Solidarität erforderlich; Wechsel der Paradigmata: Egalitätsprinzip bei der Grundsicherung, Finanzierung; Steuersätze steigen (vermutlich der indirekten Steuern) – SV-Beiträge sinken.

*** Integriertes Steuer – Transfer – System.** Solidarisches Auffangen von Armutsfällen im Alter (Erweiterung z.B. bei Arbeitslosigkeit denkbar, weitere Sozialleistungen wie z.B. Sozialhilfe, Wohngeld, Kindergeld integrierbar). Darüber hinausreichende Sicherung nach dem Kapitaldeckungsverfahren individuell aus laufendem Einkommen. Radikale Vereinfachung des Steuersystems. ⇒ ‚negative income tax‘, ‚Bürgergeld‘, ‚Demogrant‘.

Bewertung: Politisch schwer durchsetzbar, umfassender Wechsel der Paradigmata. Ceteris paribus (deutlich) höhere Steuerbelastung – (deutlich) geringere SV-Beiträge. Neudefinition der Solidarität und Subsidiarität.

Eher konservative bzw. ‚behutsame‘ Änderungsvarianten finden sich in Übersicht 2:

Ist der oben erwähnte Generationenvertrag einmal „gebrochen“, ist es im Sinne einer ständigen Prozesssteuerung denkbar (und auch in den jüngsten Rentenreformen geschehen), alle an den Reformkosten zu beteiligen, d. h. Beitragszahler, Rentenempfänger, Steuerzahler. Langfristig würde dies aufgrund der demographischen Strukturen bedeuten: Senkung der Renten, Erhöhung der Beiträge, Steigerung des Bundeszuschusses. Es ist ceteris paribus nur eine Frage der Zeit, wann diesem Ansatz die Gefolgschaft verweigert wird bzw. wann erbitterte Verteilungskämpfe aufbrechen.

Ebenfalls in diesen Bereich einer Partialsteuerung fallen Maßnahmen, die allerdings weitergehend versuchen, innerhalb der Rentenversicherung neue Wege zu gehen. Als „Schuldige“ an den zukünftigen Finanzierungsproblemen werden weder die Rentner noch die (geborenen und ungeborenen) Kinder identifiziert, sondern die heutige „Eltern“- bzw. Beitragszahlergeneration, die nur einen Teil des Generationenvertrags (die Beitragszahlung) erfüllt, den anderen, nämlich die zukünftigen Beitragszahler zu gebären und aufzuziehen, jedoch nicht. Konsequenterweise setzen Reformvorschläge, die in der Regel von Familienpolitikern oder Bevölkerungswissenschaftlern stammen, häufig an diesem Punkt an. Vereinfacht dargestellt (und teilweise unterschiedlich abgestuft) geht es dabei um folgende Aspekte:

- a) Eltern, die die Reproduktionsrate – vereinfacht: zwei Kinder – erfüllen, werden z. B. mit dem heutigen Beitragssatz belastet; sind mehr Kinder vorhanden, erfolgt eine Beitragsermäßigung.
- b) Bei nur einem Kind wird ein ungünstigerer Beitragssatz erhoben (z. B. zwei Prozentpunkte mehr, wobei hier nur der Arbeitnehmeranteil angesprochen ist).
- c) Noch stärker belastet werden die Kinderlosen und damit auch ein großer Teil der Singles.

- d) Eine Erweiterung ergibt sich in diesen Modellen häufig dadurch, dass Kinderlose überhaupt keine Ansprüche an die RV mehr aufbauen können – allerdings dann auch ohne Beitragsleistung! –, sondern vom solidarischen Umlageverfahren auf ein privat-individuell orientiertes Kapitaldeckungsverfahren verwiesen werden. Dies stellt eine Form von Zwangssparen dar, wodurch das für die eigene Altersversorgung nötige Kapital aufgebaut werden soll.

So konsequent mit Blick auf den Generationenvertrag derartige Ansätze zunächst erscheinen mögen, werfen sie doch eine Reihe von Problemen auf:

- a) Zum einen kann es – von Durchsetzungsschwierigkeiten abgesehen – schlicht zu erheblichen praktischen Problemen kommen. Um nur einige Beispiele zu nennen: Wie werden Single-Zeiten mit Kinderzeiten verrechnet? Wer hat beim geschiedenen Ein-Kind-Ehepaar „seine Norm“ erfüllt? Kann man unfreiwillig Kinderlose bestrafen (oder zur Adoption zwingen)? Die Anrechnung von Zeiten aus zwei Versicherungssystemen wird zu mehr Bürokratie, umständlicheren Verfahren und wohl auch zu versicherungstechnischen und –rechtlichen Problemen führen.
- b) Es werden ferner soziale Probleme auftauchen, denn beispielsweise ist Single nicht gleich Single. Ein pointiertes Beispiel in Anlehnung an ein bekanntes Nachrichtenmagazin: Die ledige Verkäuferin mit ca. 800 Euro Bruttoeinkommen im Monat muss z. B. einen Eigenanteil in der Rentenversicherung von 12% finanzieren, der gut verdienende zweifache Familienvater (z. B. 6.000 Euro pro Monat) liegt bei z. B. 10% (bis zur Beitragsbemessungsgrenze) (vgl. Der Spiegel). Natürlich ist auch der umgekehrte Fall denkbar – der soziale Ausgleich sollte jedoch nicht über die Rentenversicherung oder Gesetzliche Krankenversicherung alleine geregelt werden; nötig sind umfassendere Maßnahmen (Transferansätze) der Familienpolitik, wie auch das Verfassungsgericht dem Gesetzgeber bescheinigt hat.

- c) Vorschläge wie die skizzierten haben einen sehr stark bevölkerungspolitischen Einschlag. Die Funktionsweise eines Sicherungssystems aufrecht zu erhalten, ist jedoch nur die eine Seite; darauf zu hoffen, dass aufgrund der auftretenden stärkeren monetären Belastungen für Kinderlose mehr Kinder geboren werden, dürfte andererseits vermessen sein. Die Entscheidung für ein Familiendasein mit Kindern oder aber ein kinderloses bzw. Single-Dasein hängt weit überwiegend von ganz anderen Faktoren als monetären Anreizen oder „Strafen“ ab ⁷⁾.
- d) Um Missverständnisse zu vermeiden, sei an dieser Stelle eines klar hervorgehoben: Ein besserer (gerechterer) Familienlastenausgleich ist mindestens ebenso überfällig wie es die Pflegeversicherung bis vor kurzem noch war. Dies nur über eingefahrene Lösungsmuster anzustreben, dürfte allerdings den sich wandelnden Lebensweisen nicht gerecht werden.

Übersicht 3 stellt auf tiefgreifendere Reformen ab: Einer erweiterten Ressourcensteuer wird im Augenblick allerdings nicht das Wort geredet. Zwar wird mehr als 90% des Ökosteueraufkommens bereits dazu verwendet, die Rentenversicherung quer zu finanzieren und damit die Beiträge relativ (!) niedrig zu halten. Doch wird eine Ausdehnung auf andere ökologische Tatbestände angesichts der Konjunktur- und Wachstumsschwäche nicht möglich sein. Auch ist europaweit nicht mehr die Steuerlösung, sondern der Emissionsrechtehandel das ökologische Instrument der ersten Wahl. Wenn überhaupt eine Steuerlösung in diesem Zusammenhang thematisiert wird, bezieht sich das – wie jüngst geschehen (und verworfen) – auf Verbrauchssteuern generell (vgl. dazu die skandinavischen Finanzierungsmodelle).

⁷⁾ Dass Kinder für die einen dem Wunsch nach Selbstverwirklichung im Wege stehen, für die anderen ein 'außerökonomischer Wert an sich' sein können, kommt in der Denkwelt mancher Ökonomen offenbar kaum vor.

Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass indirekte Steuern generell regressiv (Ausnahmen etwa bei Luxussteuern) wirken und das Steueraufkommen in der augenblicklichen Lage der öffentlichen Haushalte wohl kaum als beitragsenkend/leistungs-konservierend, sondern eher im Sinne allgemeiner Deckungsmittel verwendet würde. Ähnliche Argumente betreffen die zur Zeit etwas aus der Debatte verschwundene Wertschöpfungsabgabe. Die größten Realisierungschancen in diesem Bereich könnten noch der Ausdehnung der Bemessungsgrundlage auf alle Einkommens- (und Vermögens-)bestandteile zugesprochen werden, wobei auch hier sich die Frage der Durchsetzbarkeit stellt.

Das Hauptgewicht der Diskussion in dieser zweiten Sektion ist jedoch sicherlich der Frage der kapitalfundierte Ergänzung des Umlageverfahrens zuzusprechen. Dieses von fast allen Gruppierungen in Politik und Gesellschaft diskutierte Konzept fordert im Grundsatz eine Kombination zwischen solidarischer und individueller Absicherung. Ohne auf Einzelheiten einzugehen, die in den zahllosen, auch von unterschiedlichen Interessen geprägten Varianten enthalten sind, kann eine gemeinsame Grundstruktur erkannt werden. Die gesetzliche Rentenversicherung soll gewissermaßen so „eingeschmolzen“ werden, dass das durchschnittliche Eckrentenniveau auf 67% – manche Wissenschaftler befürchten 64%, manche Arbeitgebervertreter verlangen 60% – des letzten Nettogehalts fixiert wird. Alle weitergehenden Absicherungen sind in die private Eigenregie der Individuen zurückverlagert, die im Wesentlichen anhand des Kapitaldeckungsverfahrens ihre Zusatzwünsche absichern müssen ⁸⁾. Die Spannweite der Anlagemöglichkeiten ist dabei nicht auf die klassische Lebensversicherung – die im Vergleich oft nicht übermäßig renditeträchtig ausfällt – beschränkt, sondern umfasst z. B. auch Beteiligungen an Investiv-Vermögen, private Sozialfonds, seit 1998 so genannte Alterssicherungsfonds und vieles mehr.

⁸⁾ Ohne allzu sehr in Zahlenspiele einzutreten, sei gesagt, dass natürlich auch Modelle mit deutlich ausgeprägter Kapitaldeckungskomponente diskutiert werden.

Ein Grundsicherungsmodell – auf äußerst niedrigem Niveau – zeichnet sich z. B. in Großbritannien ab. Allerdings ginge man in der Nachahmung hier vom Versicherungsmodell (Bismarck-Typ) auf das steuerfinanzierte Modell (Beveridge-Typ) über und würde damit die beitragsfinanzierte Gesetzliche Rentenversicherung aufgeben (vgl. auch Übersicht 4).

Das Rentenreformgesetz von 2001 ging gewissermaßen als Pilotversuch diesen Weg und schnürte ein Bündel von Maßnahmen, das u. a. das Hinterbliebenenrecht und die betriebliche Altersvorsorge neu regelte. Bekanntestes Einzelinstrument wurde jedoch die ‚Riester-Rente‘, die die angesprochene Absenkung – staatlich bezuschusst – auffangen sollte.

Die beitragsfinanzierte Durchschnittsrente wird wegen der Niveauabsenkung trotzdem niedriger als heute ausfallen, und das, obwohl der Beitragssatz mittlerweile wieder angehoben wurde. Darüber hinausreichende Mittel müssen dann individuell über das Kapitaldeckungsverfahren aufgebracht werden, wobei lange strittig war, ob es sich hier um eine Zwangsvorsorge oder eine staatlich geförderte freiwillige Zusatzabsicherung handeln soll.

Die bisherige Inanspruchnahme der so genannten ‚Riester-Förderung‘ bleibt deutlich hinter den Erwartungen sowohl des Staates als auch der Anbieterseite (Versicherungen, Banken) zurück. Dies mag zum einen darin begründet liegen, dass das Prinzip des Ansatzes einschließlich des Fördersystems für Menschen, die sich noch nicht intensiver mit der Rentenproblematik beschäftigt haben, doch etwas undurchsichtig erscheint. Zum zweiten dürfte die inzwischen erreichte Vielfalt der entsprechend angebotenen Produkte die Entscheidung für die auszuwählende und individuell am interessantesten erscheinende Variante zusätzlich erschweren. Darüber hinaus schließlich erhöhen die Zertifizierungskriterien, die der Zulassung bzw. Anerkennung (noch) zugrunde liegen, zwar die Sicherheit der Anlage; sie drücken jedoch gleichzeitig gezwungenermaßen die erzielbaren Renditen deutlich nach unten. Dies wiederum könnten prinzipiell sparfreudige Anleger zum Anlass nehmen, auf zwar nicht geförderte, jedoch renditestärkere Parallelprodukte auszuweichen. Dies wird insbesondere dann der Fall sein, wenn die Restlaufzeit der Ansparphase eher gering ist und lediglich die Grundzulage gezahlt würde, wenn

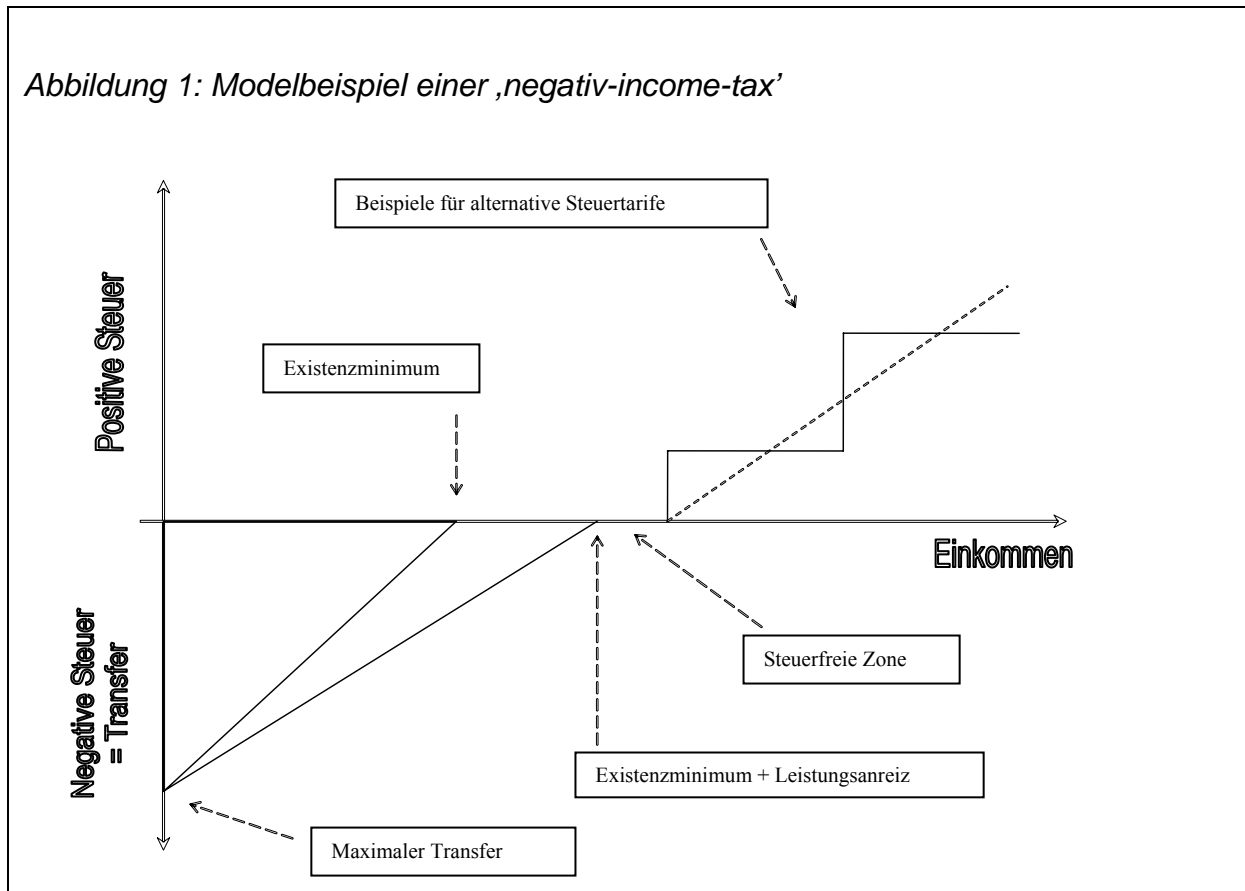
nämlich keine Kinder mehr im Haushalt sind. Die Entscheidung über die Frage zusätzlicher Altersvorsorge kann somit nur individuell bzw. auf Haushaltsebene erfolgen.

Unabhängig davon, wie bisheriger Erfolg oder Misserfolg dieses Wiedereinstieges in ein kapitalfundiertes Rentensystem beurteilt wird, scheint jedoch die Diskussion darüber in der Bevölkerung zumindest ein neues Problembewusstsein hervorgerufen zu haben. Die Notwendigkeit zusätzlicher Absicherung neben der gesetzlichen Rentenversicherung hatte sich bisher hauptsächlich im Abschluss von Kapitallebensversicherungen und Bausparverträgen widerspiegelt. Insbesondere in den jüngeren Jahrgängen scheint sich diese Bereitschaft zur zusätzlichen Eigenvorsorge zumindest auf einer neuen, intensiveren Wahrnehmungsebene zu befinden. Allerdings muss im Augenblick konstatiert werden, dass aufgrund der wirtschaftlichen Situation weder Aktienanlagen – egal ob direkt oder fondsgebunden – noch etwa die klassische Lebensversicherung besonders attraktive Alternativen darstellen. Mittelfristig allerdings dürfte sich das gewandelte Bewusstsein auch in 'monetärer Ökonomie', d. h. zusätzlicher Altersvorsorge niederschlagen.

Im dritten Teil der Betrachtung schließlich finden sich Beispiele für etwas ‚mutigere‘ oder utopische Varianten, die beide von der Beitragsfinanzierung zur Steuerlösung übergehen, wobei der erste Ansatz ein Grundniveau durch ein kapitalfundiertes Verfahren ergänzen will, also durchaus noch Verbindungen zur Übersicht 3 aufweist. Der radikalste Vorschlag – der im Übrigen nicht neu ist, sondern seit mehr als dreißig Jahren als ‚heißes Eisen‘ in der Diskussion hin und her geschoben wird – beinhaltet eine umfassendere, nicht nur auf die Lebensphase ‚Alter‘ bezogene soziale Sicherung kombiniert mit einer einschneidenden Steuerreform.

Abbildung 1 versucht, diesen Zusammenhang aufzuzeigen. In der Grafik wird das Existenzminimum die strategische Größe. Ein Arbeits-/Vermögens-Einkommen von Null würde daher einen Transfer (negative Steuer) in maximaler Höhe bedeuten. Bei einem Einkommen zwischen Null und dem Existenzminimum reduziert sich der Transfer entsprechend der durch die Hypotenuse gezeichnete Linie. Gibt man dagegen als Einkommenshöchstgrenze das Existenzminimum plus Leistungsanreiz vor belässt jedoch den maximalen Transfer auf der gleichen Höhe des ersten Falles

– es werden also aufgrund der Schaffung von Leistungsanreizen auch noch Zahlungen geleistet, wenn das realisierte Einkommen das Existenzminimum überschreitet –, so resultiert als Verteilungsmaß die flachere Gerade. Eine Kombination zwischen Bedarfs- und Leistungsorientierung wäre beispielsweise in jeder der eingeschlossenen Zwischenvarianten zu sehen.



Nach einer steuerfreien Zone zur Abfederung des Übergangs sind beispielhaft alternative Steuertarife eingezeichnet. Dies soll letztlich nur andeuten, dass sowohl mit progressiven oder linearen Varianten als auch mit Ulldal-, Merz- oder Kirchhoff – Modellen gearbeitet werden könnte. Nicht unerwähnt bleiben soll allerdings, dass die bisherigen empirischen Analysen zu den letztgenannten durchweg – aus Sicht des Sozialpolitikers – zu bedauernde regressivem Verteilungswirkungen generieren dürften. Weitere denkbare Kritikansätze finden sich in Übersicht 5 kurz zusammengefasst.

Übersicht 5: Probleme, Kritikansätze

- * Haushaltsbezogenes Steuersystem führt zur Erschwerung eigenständiger Sicherung der Individuen
- * Durch (vermeintlich) oder tatsächlich höhere Steuersätze (d.h. ohne gleichzeitige Steuerreform) Gefahr der Zunahme der Schattenökonomie
- * Weitgehend unklare Verteilungswirkungen
- * Akzeptanzproblematik bei den Betroffenen allenfalls durch Anerkennung als ‚life-cycle-income-Modell‘ beseitigbar
- * Gefahr der Vermischung mit Kombilohn-Modellen (d.h. Missbrauchsgefahr) wie etwa beim ‚Earned income tax credit‘
- * Die Transferhöhe ist durch den Donator (i. d. R. der Staat) relativ leicht der Kassenlage anzupassen oder anderen Interessen unterzuordnen
- * Der Transferkern muss ex post berechnet werden, was nach wie vor Bürokratie erfordert
- * Die Politiker verlieren (teilweise) die Möglichkeit, mit ‚Steuern zu steuern‘ (Subventionsstreichungen aus dem Steuerrecht, was den Umsetzungswillen dämpfen wird)
- * Lobbyisten jeglicher Couleur, öffentlich Bedienstete, Steuerberater, Finanzberater brauchen teilweise neue Jobs, d.h.: auch hier sind erhebliche Widerstände zu erwarten.
- * Und noch ein Allgemeinplatz: Neues ist immer ein Risiko

Anhand dieses kurzen Abrisses der unterschiedlichen Modellvorschläge wird deutlich, dass derartige Ansätze noch längst nicht ausdiskutiert sind. Wenn man allerdings ein Sozialsystem schaffen will, das veränderten Lebensweisen durch die umfassender und einfacher geregelte Absicherung näher kommt, zuverlässig Armutfallen für alle verhindern kann und darüber hinaus gleichzeitig das Steuersystem einfacher und transparenter gemacht werden soll, so muss man versuchen, solche Utopien stärker auszuformulieren und zu strukturieren – auch, wenn kurzfristig noch nicht mit der Einführung zu rechnen ist.

4. Sozialstaat – quo vadis?

Erziehung mag zunächst durchaus in den ureigensten Bereich von Familie und Verwandtschaft gehören. Darüber hinaus ist jedoch insbesondere im neokorporatistischen Verbändestaat ein Versagen sowohl der staatlichen Institutionen als auch der Verbände (im Sinne der organisierten Interessen) zu erkennen.

Wer ständig – in der Regel mit sehr vordergründigen Argumenten gestützt – Partikularinteressen verfolgt, wird zum Scheitern dieses Gesellschaftsmodells beitragen (vgl. dazu exemplarisch das Bündnis für Arbeit; dass so etwas durchaus auch funktionieren kann, haben uns die Niederländer schon in den 80er-Jahren des letzten Jahrhunderts vorexerziert).

Das Letztgenannte führt zu zwei weiteren Überlegungen. Der Reformstau, der sich in der Bundesrepublik Deutschland aufgebaut hat, ist für jeden erkennbar; partielle Vorschläge zur Auflösung dieses gordischen Knotens finden sich unter anderem auch im vorliegenden Beitrag. Über eine dringende, wenn nicht gar die dringlichste Reform wurde allerdings an dieser Stelle noch nicht gesprochen. Wir haben uns in der Vergangenheit angewöhnt, bei den Stichworten 'Misswirtschaft', 'Betrug', 'Korruption' mit großer Überlegenheit und Überheblichkeit nach Süditalien zu zeigen. Angebracht wäre es dagegen zweifellos für die Deutschen, lediglich in den Spiegel zu schauen. Wenn es uns nicht gelingt, der Wirtschaftskriminalität, der Korruption und der Schwarzarbeit endlich angemessen zu begegnen, werden alle noch so gut gemeinten Reformen des sozialen Sicherungssystems Stückwerk, wenn nicht gar erfolglos bleiben. Würde beispielsweise der Steuerhinterziehung, die im großen und im kleinen Stil zu einer Art Modesport geworden ist, endlich der Kampf angesagt, wären die sozialen Sicherungssysteme nahezu problemlos finanzierbar und darüber hinaus ließen sich vermutlich auch die Steuersätze senken.

Wie gesagt: Eigenverantwortung für alle, die dazu in der Lage sind, kann und muss eingefordert werden. Einhergehend mit dieser Forderung ist jedoch oft die Behauptung, dass dadurch quasi intensiv privates Sparkapital gebildet werde, was neben dem Sicherheitseffekt auch Wachstumsanstöße für die wirtschaftliche

Entwicklung generiere. Vor diesem Automatismus sei gewarnt, denn der empirische Zusammenhang zwischen Sparen und sozialer Sicherheit ist keineswegs so eindeutig, wie zunächst vermutet werden könnte. Zwar ist es richtig, dass zum Beispiel in Chile die Umstellung der Alterssicherung auf ein kapitalgedecktes System Wachstumsimpulse ausgelöst hat. Aber Chile war zuvor ein sehr kapitalschwaches Land, was für die Bundesrepublik Deutschland ja nun beim besten Willen niemand behaupten kann. Außerdem sei die Frage erlaubt, ob wir uns, die wir uns immer noch für eines der führenden Industrieländer der Welt halten, ausgerechnet – bei allem Respekt – Chile als Ankerland aussuchen sollten. Wenden wir uns also den oft als Beispiele angeführten USA und Großbritannien zu.

Die soziale Sicherung in den Vereinigten Staaten von Amerika ist bekanntlich anders organisiert als in der Bundesrepublik Deutschland; die Eigenverantwortung und auch die 'Charity' spielen eine wesentlich größere Rolle. Dies müsste nach der oben beschriebenen Logik zu einer höheren Sparquote führen, da ja eine individuelle Absicherung in größerem Maße nötig ist. Mitnichten – die Sparquote in den USA ist zum Teil sogar negativ, d. h. der Konsum muss entweder durch Entsparen eines vorher angelegten Kapitalstocks und/oder durch Kreditaufnahme im Ausland finanziert werden.

Auch die Investitionen können nicht auf einen inländischen Kapitalstock in ausreichendem Maße zurückgreifen, auch hier ist in den USA Kapitalzufluss aus dem Ausland nötig, um das System überhaupt am Laufen zu halten. In der Bundesrepublik Deutschland dagegen erweist sich trotz des Zwangsinstruments der Sozialversicherung die private Sparquote, gemessen an anderen Ländern, als außerordentlich hoch, wenngleich auch dieses Kapitalangebot zur Zeit nicht notwendigerweise zu Investitionen im Inland führt. Ein weiteres Argument sei in bezug auf Großbritannien demonstriert. Die konsequent monetaristische Politik der Regierung Thatcher, im Grunde, wenn auch gemäßigt, weitergeführt durch die Regierungen von John Major und Tony Blair, führte zu einem Auseinanderdriften der Gesellschaftsschichten. Das etwas plakative Schlagwort: 'Die Reichen werden reicher und die Armen ärmer' kennzeichnet dabei die Situation nur unvollkommen.

Natürlich ist es angebracht, von anderen Ländern, die möglicherweise bessere Konzepte haben, zu lernen. Den Finnen beispielsweise wird die niedrigste Korruptionsrate der Welt, das beste Schulsystem der Welt, die höchste Wasserqualität der Welt bescheinigt – alles können sie offensichtlich nicht falsch machen. Die skandinavischen Länder insgesamt, die gelernt haben, Konflikte in tragfähige Kompromisse umzuwandeln und durchaus ihre so genannten 'Wohlfahrtsstaaten' aus den 60er- und 70er-Jahren des letzten Jahrhunderts modernisiert und reformiert haben, erreichen in bezug auf die soziale Sicherung in der Regel ein höheres Sicherungsniveau als wir in der Bundesrepublik Deutschland. Gleichzeitig ist eine größere Wachstumsdynamik, ein besseres Bildungssystem, ein höheres Umweltbewusstsein zu verzeichnen. Nun ist es sicherlich richtig, dass in 'kleineren' Ländern bzw. Volkswirtschaften es auch leichter ist, integrierte Vorgehensweisen zu entwickeln und Kompromisse zu erzielen. Ebenso ist es richtig, dass erfolgreiche Maßnahmen nicht 1:1 auf andere Länder oder Kulturen übertragen werden können. Aber ist es deswegen falsch, sich bei der Suche nach Problemlösungen an den – tatsächlich und nicht vermeintlich – Besten zu orientieren?

Wir sollten uns allerdings auch hüten, unser soziales Sicherungssystem schlecht zu reden. Es kann kein Zufall sein, dass zum Beispiel die USA – mit der Ausnahme der Bush-Administration in jüngster Zeit – seit vielen Jahren an Konzepten arbeiten, wie das bundesdeutsche Modell der Krankenversicherung dort eingeführt werden kann. Die Schweden etwa haben ihr zuvor rein steuerfinanziertes Fürsorge-Gesundheitsmodell zum Teil auf ein Beitragssystem nach deutschem Grundmuster umgestellt. Effizienzsteigerung hat also offensichtlich auch etwas mit dem Blick über den Tellerrand hinaus zu tun. Die Rolle von internationalen Organisationen wie der IVSS (Internationale Vereinigung für soziale Sicherheit) und der ILO ('Internationales Arbeitsamt') könnte hier beispielsweise zum konzeptionellen Austausch und zur Weiterentwicklung – um nicht zu sagen Harmonisierung – sozialer Sicherungssysteme noch deutlicher gestärkt werden.

Zum Abschluss noch ein Hinweis: Qualitativ hochwertige Leistungen der sozialen Sicherheit und ein breites Spektrum der abgesicherten Risiken gleichzeitig werden immer mit hohen Kosten verbunden sein. Die Gleichung 'steigende Qualität bei

gleichzeitig sinkenden Kosten' kann – abgesehen von der mathematischen Unmöglichkeit, etwas gleichzeitig zu maximieren und zu minimieren – nur dann 'aufgehen', solange noch Rationalisierungspotentiale, also Effizienzverluste, aufzuspüren sind. Auf deren Beseitigung sollten wir uns zunächst konzentrieren, also eher Rationalisierungs- den Rationierungsstrategien bevorzugen. Ansonsten jedoch werden wir uns bei Kostensenkungsprogrammen auch über eingeschränkte Quantitäten und Qualitäten unterhalten müssen, was letztendlich verteilungspolitische und möglicherweise auch gesellschaftliche Krisen wahrscheinlicher macht. Oder, um es anders, nämlich mit einem der großen Sozialwissenschaftler dieses Landes, zu formulieren:

„Die Frage, ob der Sozialstaat zu teuer ist, ist irrelevant.
Die Frage muss lauten: Ist er uns das wert, was er kostet?“

(Oswald von Nell-Breuning).

Literatur**Deimer, K.**

Grundzüge der Sozialpolitik, hrsg. von: Wirtschafts- und Verwaltungsakademie Schwaben, Augsburg 2003

Deimer, K.

Institutionalisierte Sozialpolitik und selbstorganisierte Leistungssysteme, Münster 1990

Hohmeyer, J.

Aussagen der katholischen Soziallehre zu gesellschaftlichen Fragen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21-22 / 88, S.3-10

Lachmann, W.

Volkswirtschaftslehre 1, Grundlagen, Berlin et. al 1993

Lampert, H., Althammer, J.

Lehrbuch der Sozialpolitik, Berlin et al. 2001

v. Nell – Breuning, O.

Solidarität und Subsidiarität, in: Deutscher Caritasverband (Hrsg.), Der Sozialstaat in der Krise?, Freiburg/Br. 1984, S.88-95