

# 1 EINLEITUNG

## 1.1 PROBLEMSTELLUNG UND ZIELSETZUNG DER KOMMISSIONSEMPFEHLUNGEN

Ziel der Reformempfehlungen der Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme ist die langfristige Sicherstellung der Finanzierung von Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung in Deutschland. Veränderte sozioökonomische Rahmenbedingungen, d.h. insbesondere die zunehmende Alterung der Gesellschaft, dürfen nicht zu einem Funktionsverlust der Sozialen Sicherungssysteme führen. Zu einer realistischen Einschätzung der Ausgangslage ist die Kommission von mittleren, d.h. weder optimistischen noch pessimistischen Annahmen zur demografischen und ökonomischen Entwicklung bis 2030 als Grundlage ihrer Reformempfehlungen ausgegangen und hat hierzu eine im breiten Konsens einer Vielzahl von Expertinnen und Experten in Deutschland mitgetragene Datenbasis erarbeitet (Kapitel 2).

Die langfristige finanzielle Stabilität der Sozialen Sicherungssysteme ist eine zentrale Dimension der Nachhaltigkeit und Voraussetzung für Vertrauen und Akzeptanz in den Sozialstaat und damit letztlich für den sozialen Frieden. Die Kommission ist der Ansicht, dass mehr Nachhaltigkeit in der Finanzierung sozialer Sicherung auch die langfristige Stabilisierung eines ausreichenden Sicherungsniveaus für die künftigen Generationen umfasst. In der Alterssicherung (Kapitel 3) bedeutet dies die effektive Vermeidung von Altersarmut und ein angemessenes Versorgungsniveau auch für künftige Generationen, in der Krankenversicherung (Kapitel 4) die Gewährleistung der notwendigen und ausreichenden Versorgung

mit medizinischen Leistungen auf hohem technischen Stand unabhängig von Alter und Einkommen der Versicherten und in der Sozialen Pflegeversicherung (Kapitel 5) im Rahmen der Teildeckung des Risikos Pflegebedürftigkeit eine Anpassung der Pflegeversicherungsleistungen an die Produktivitäts- und Preisentwicklung. Mehr Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme dient damit letztlich dem Erhalt der Systeme in einem schwieriger werdenden Umfeld. Die Systeme brauchen als Voraussetzung für einseitige Stabilität mehr Demografieresistenz und weniger Konjunkturabhängigkeit.

In einer alternden Gesellschaft nehmen die Kosten für soziale Sicherheit notwendigerweise zu. Es stellt sich somit die Frage, wer in welchem Maße zur Finanzierung der steigenden Kosten herangezogen werden soll. Die Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages „Demografischer Wandel“ hat in diesem Zusammenhang eine Lösungsrichtung gegeben.<sup>1</sup> Insgesamt muss die Erwerbsbeteiligung, vor allem von Frauen, von älteren Menschen und von Ausländern erhöht werden, da diese Personengruppen in Deutschland relativ geringe Erwerbsquoten aufweisen. Da die Finanzierung der sozialen Sicherheit letztendlich immer auf Arbeit basiert, muss in einer alternden und schrumpfenden Gesellschaft insgesamt mehr und länger gearbeitet werden, so die Aussage der Enquête-Kommission, der sich diese Kommission anschließt. Hinzu tritt aber ein weiterer entscheidender Punkt: Die Sozialen Sicherungssysteme in ihrer jetzigen Ausgestaltung sind Arbeitnehmersicherungen, d.h. ihre Finanzierung basiert im Wesentlichen auf Beiträgen, die auf das Einkommen abhängig Beschäftigter erhoben werden. Diese

<sup>1</sup> Vgl. Schlussbericht der Enquête-Kommission „Demografischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“ [2002], BT-Drs. 14/8800 v. 28.03.2002.

Finanzierungsweise hat zur Folge, dass steigende Altenquotienten und sinkende Wachstumsraten einen zunehmenden Druck auf die Beitragssätze zur gesetzlichen Sozialversicherung erzeugen. Dies gilt insbesondere für den Niedriglohnbereich, wo die Unterauslastung des Faktors Arbeit in Deutschland ohnehin am deutlichsten ausfällt. Damit stehen hohe lohnbezogene Sozialbeiträge der Schaffung von Arbeitsplätzen entgegen.

Eine zentrale Vorgabe bei dem Versuch, die Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme nachhaltiger auszugestalten, ist es daher, die Kosten des Faktors Arbeit auch bei steigenden Kosten der sozialen Sicherung nicht ständig weiter ansteigen zu lassen. Zur notwendigen stärkeren Auslastung des Faktors Arbeit ist vielmehr eine Verringerung der Belastung auf Arbeitnehmerinkommen notwendig. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der aktuellen Situation in Deutschland, die von einer lang andauernden ausgeprägten Wachstumsschwäche und Unterauslastung des Faktors Arbeit geprägt ist, hat nach Auffassung dieser Kommission die Senkung der Lohnzusatzkosten im Zusammenhang mit der Diskussion um mehr Nachhaltigkeit der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme politische Priorität. Die positiven beschäftigungspolitischen Konsequenzen einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge sind belegt, und innerhalb der Kommission besteht Konsens darüber, dass mithilfe einer Senkung der Lohnzusatzkosten positive Beschäftigungsimpulse gesetzt werden können.

Letztlich steht die Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme den vorgeschalteten wirtschaftspolitischen Zielen einer Förderung von Wachstum und Beschäftigung nur dann nicht

entgegen, wenn die Abhängigkeit der Einnahmen der Sozialversicherung von der Entwicklung der Arbeitsentgelte beseitigt oder zumindest reduziert wird. Jede Reformempfehlung im Hinblick auf die Nachhaltigkeit der Finanzierung muss sich daraufhin beurteilen lassen, wie sie sich langfristig auf Wachstum und Beschäftigung auswirkt (Allokationseffizienz).<sup>2</sup>

Der Auftrag an die Kommission bezieht sich auf die Finanzierungsseite der Sozialen Sicherungssysteme. In der weiteren, detaillierten Analyse der Reformoptionen konzentriert sich die Kommission daher prioritär auf die einnahmenseitigen Auswirkungen ihrer Reformvorschläge (Kapitel 6). Dies entspricht dem Kommissionsauftrag. Die Kommission hat dabei in ausführlicher Weise auch die Verteilungswirkungen (Distribution) der jeweiligen Reformvorschläge diskutiert. Die Kommission ist sich bewusst, dass die Nachhaltigkeitsreformen auch schmerzliche Eingriffe in Leistungen und zusätzliche Belastungen für Versicherte sowie Rentnerinnen und Rentner nach sich ziehen werden. Sie ist aber der Meinung, dass diese Eingriffe zur langfristigen Stabilisierung der Systeme notwendig sind (siehe Kasten 1-1).

Neben der Entlastung des Faktors Arbeit ist das zweite zentrale Element für mehr Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme die Stärkung der intergenerativen Gerechtigkeit. Eine Lastverschiebung zu Gunsten der Jungen und noch nicht Geborenen und zu Lasten der Älteren ist ein unumgänglicher Bestandteil künftiger Reformen. In einer alternden und schrumpfenden Gesellschaft ist eine solche intergenerative Umverteilung deshalb notwendig, weil aufgrund des sich zunehmend verändernden Verhältnisses von Älteren und Jüngeren in umlagefinanzier-

<sup>2</sup> Kritisch wurde eingewandt, dass dieses Verständnis von Nachhaltigkeit verkürzt und zu sehr auf die kurzfristige Senkung der Lohnzusatzkosten als angenommene Problemlösung fixiert sei. Nur die Entwicklung und Förderung der Potenziale einer Gesellschaft schaffe die notwendige Basis für eine erfolgreiche Ökonomie und leistungsfähige Sozialsysteme. Investitionen in Bildung, Forschung und Entwicklung komme daher eine Schlüsselrolle zu. Dies gelte ebenfalls für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf als einem zentralen Handlungsfeld. Hier gebe es erheblichen Verbesserungsbedarf, um mehr Geschlechtergerechtigkeit zu erreichen, aber auch um das Erwerbspotenzial von Frauen besser zu erschließen und die Geburtenrate zu erhöhen. Letztere sei keineswegs, wie in den Diskussionen über demografische Entwicklung allzu oft unterstellt, eine Naturkonstante, sondern hänge von den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und Angeboten ab, für welchen Lebensentwurf Frauen sich entscheiden. Zudem müsse im Zusammenhang mit Nachhaltigkeit stärker die europäische Dimension der Sozialpolitik berücksichtigt werden. Die Sozialen Sicherungssysteme müssten die Freizügigkeit der Menschen auf den europäischen Arbeitsmärkten flankieren und Sicherungslücken verhindern. Die im Prozess der Offenen Koordinierung erarbeiteten Ziele – wie Angemessenheit der Renten oder Qualitätssteigerung im Bereich der Gesundheitsversorgung – müssten aktiv umgesetzt werden. Die Tendenz, durch den Stabilitätspakt eine rein fiskalische Sicht auf sozialpolitische Fragen zu erzwingen, gelte es ebenso abzuwehren wie zu großen Harmonisierungsdruck im Prozess der Offenen Koordinierung. Schließlich seien die Sozialen Sicherungssysteme nur dann wirklich zukunftsfähig gestaltet, wenn sie auch auf die Veränderungen von beruflichen und privaten Lebensläufen reagieren können und Sicherungslücken vermeiden oder kompensieren. Ausweichbewegungen aus den Sicherungssystemen heraus – die bei zunehmender Vielfalt der Erwerbsformen erleichtert werden – sollten deshalb vermieden werden.

# 1 EINLEITUNG

ten Sozialversicherungssystemen ansonsten eine immer stärkere strukturelle Benachteiligung der Jüngeren resultiert. Diese gilt es zu begrenzen. Denn eine steigende Abgabenbelastung beeinträchtigt die Beschäftigungs- und Wachstumschancen. Im Ergebnis würde damit nicht nur die Finanzierungsbasis der Systeme selber untergraben, sondern das Funktionieren und die Legitimität der Sozialen Sicherungssysteme insgesamt gefährdet. Da ein Kostenanstieg als Folge der Bevölkerungsalterung unvermeidbar ist, muss es das Ziel sein, diese Kosten nicht nur möglichst beschäftigungsfreundlich, sondern auch gleichmäßi-

ger zwischen den Generationen zu verteilen. Eine am Ziel der generativen Gleichbehandlung ausgerichtete Nachhaltigkeitspolitik wird die demografischen Verschiebungen nur durch intergenerative Umverteilung, d.h. eine Umverteilung zu Gunsten der Jüngeren und noch nicht Geborenen, bewältigen können. Die Nachhaltigkeitsreform der Sozialen Sicherungssysteme ist somit eine Antwort auf die demografische Entwicklung mit dem Ziel, die Systeme zu erhalten und Prinzipien intergenerativer Gerechtigkeit zur Geltung zu bringen. Allerdings kann eine Nachhaltigkeitsreform nur schrittweise erfolgen und muss die

## KASTEN 1-1: MESSKONZEPTE FÜR GENERATIONENGERECHTIGKEIT (ALTERSSICHERUNG)

In der Alterssicherung besteht – anders als in den übrigen Sozialversicherungszweigen – ein enges Verhältnis zwischen Beiträgen und Leistungen. Nachhaltigkeitsreformen im Sinne einer stärkeren Generationengerechtigkeit lassen sich in diesem Bereich daher vergleichsweise gut messen. Hierzu existieren drei Methoden: die Generationenbilanzierung, die implizite Einkommensteuer und die implizite Rendite. Sie werden im Folgenden kurz dargestellt.<sup>3</sup>

Ausgangspunkt der Generationenbilanzierung ist die intertemporale Budgetrestriktion des Staates, d.h. alle zukünftigen Ausgaben des Staates müssen durch zukünftige Einnahmen oder das vorhandene Vermögen gedeckt werden. In einem ersten Schritt wird untersucht, wie sich die einzelnen Einnahmen- und Ausgabenkategorien des Staates in einem Basisjahr auf die Altersjahrgänge verteilen. In einem zweiten Schritt werden diese Beträge in die Zukunft fortgeschrieben. Dabei wird unterstellt, dass die im Basisjahr ermittelten altersspezifischen Beträge auch zukünftig für Personen im gleichen Alter gelten. Zur Berücksichtigung des technischen Fortschritts werden diese Beträge dabei jährlich um die Produktivitätswachstumsrate erhöht. Zugleich werden sie auf das Basisjahr der Untersuchung bezogen und entsprechend diskontiert. Kombiniert man diese finanzpolitische Status quo-Projektion mit einer Bevölkerungsprognose, lässt sich der Barwert der zukünftigen Einnahmen und Ausgaben des Staates errechnen. Reichen diese Einnahmen (und das Vermögen) nicht zur Finanzierung der Ausgaben aus, ergibt sich eine Tragfähigkeitslücke. Mit dieser Methode lässt sich eine intergenerative Verteilungsanalyse durchführen, indem die Generationenkosten eines jeden Jahrgangs vor und nach einer Reform berechnet und gegenübergestellt werden.

Eine zweite Methode zur Berechnung intergenerativer Verteilungswirkungen von Reformen ist die Berechnung der impliziten Einkommensteuer. Sie gibt den Prozentsatz des Lebenseinkommens an, den man bei gegebenen Leistungen in das Rentensystem mehr einbezahlt hat, im Vergleich zu einer Anlage dieser Beträge in ein kapitalgedecktes Altersvorsorgeprodukt. Zur Berechnung des impliziten Einkommensteuersatzes wird für eine als repräsentativ angenommene Erwerbs- und Rentenbiografie die Differenz aus dem Barwert der Beiträge und dem Barwert der Renten ins Verhältnis zum Barwert des Bruttolebensinkommens gesetzt. Der Steuersatz ist positiv, wenn der Barwert der Beiträge größer ist als der Barwert der Rentenzahlungen. Die Rentenversicherung bietet in diesem Fall eine unter dem Kalkulationszinsfuß liegende Rendite. Der Steuersatz wird Null, wenn die Barwerte der Beiträge und der Rentenzahlungen sich entsprechen, wie dies im Fall kapitalgedeckter Rentenversicherungen im Durchschnitt zu erwarten ist.

Bei der Berechnung der impliziten Renditen schließlich werden ebenfalls unter Annahme eines repräsentativen Erwerbsverlaufs und einer typisierten Rentenbiografie für jeden Jahrgang die Einzahlungen in die Gesetzliche Rentenversicherung und die Auszahlungen aus der Gesetzlichen Rentenversicherung ermittelt. Die implizite Rendite der Rentenversicherung für eine Kohorte ist dann der Zinssatz, bei dem die Barwerte der Einzahlungen und Auszahlungen übereinstimmen. Ein Mehr an kapitalgedeckter Vorsorge erhöht die Rendite der Alterssicherung immer dann, wenn die am Kapitalmarkt erzielbare Rendite für ein der Gesetzlichen Rentenversicherung vergleichbares kapitalgedecktes Sicherungsprodukt über der impliziten Rendite der Gesetzlichen Rentenversicherung liegt. Dadurch würden dann insbesondere jüngere Jahrgänge begünstigt, sodass sich mit dieser Methode ebenfalls eine Stärkung der Generationengerechtigkeit in der Alterssicherung infolge eines Ausbaus der kapitalgedeckten Altersvorsorge darstellen lässt. Im Übrigen lässt sich innerhalb eines privatwirtschaftlich organisierten kapitalgedeckten Rentensystems ein sozialer Ausgleich nur eingeschränkt realisieren.

<sup>3</sup> Vgl. Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2001 [2001], Intergenerative Verteilungswirkungen der Rentenreform 2001, BT-Drs. 14/7639, S.131ff.

Leistungsfähigkeit der Sozialen Sicherungssysteme in ihrem Kern erhalten. Dabei muss dem Schutz bestehender Anwartschaften und Ansprüche in angemessenem Umfang Rechnung getragen werden. Nachhaltigkeit soll die Dauerhaftigkeit angemessener Leistungsniveaus angesichts veränderter ökonomischer, sozialer und demografischer Bedingungen mit der Dauerhaftigkeit eines ökonomisch funktionsfähigen, Beschäftigung wie Wachstum förderlichen und intergenerativ gerechten Finanzierungssystems verbinden (siehe Kasten 1-1).

Letztlich soll die Nachhaltigkeit in der Finanzierung gewährleisten, dass auch künftigen Generationen zur ausreichenden Absicherung großer Lebensrisiken funktionierende sozialstaatliche Institutionen zur Verfügung stehen. Deren Finanzierung langfristig zu sichern ist Auftrag und Anliegen dieser Kommission.

## 1.2 ZUM BEGRIFF DER NACHHALTIGKEIT

Das Konzept des „nachhaltigen Wirtschaftens“ stammt ursprünglich aus der Forstwirtschaft.<sup>4</sup> Es sieht vor, dass die Nutzung des eigenen Forstes auf ein Maß beschränkt sein sollte, dass durch Aufwuchs und Aufforstung dauerhaft ein gleiches Ertragsniveau gewährleistet ist. In dem Bericht der von der UNO eingesetzten Brundtland-Kommission<sup>5</sup>, durch den der Begriff der Nachhaltigkeit weltweit große Bedeutung erfuhr, umfasst der Begriff der Nachhaltigkeit („Sustainability“) sowohl einen intra- als auch einen intergenerativen Verteilungsaspekt: „Sustainability Development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.“<sup>6</sup> Für die Kommission bedeutet Nachhaltigkeit sowohl eine gerechtere Verteilung des Wohlstandes innerhalb der heutigen Generation als auch den Verzicht der heutigen Generation auf Möglichkeiten der Nutzung natürlicher Ressourcen zum Schutz der Entwicklungspotenziale künftiger Generationen.

Noch weiter als die Brundtland-Kommission fasst die Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages „Schutz des Menschen und der Umwelt“ den Begriff der Nachhaltigkeit. Nach Auffassung dieser Kommission besteht Nachhaltigkeit darin, „ökologischen, ökonomischen und sozialen Zielsetzungen gleichgewichtig Rechnung zu tragen und damit die ethische Verantwortung für die Gerechtigkeit zwischen den heute lebenden Menschen und zukünftigen Generationen wahrzunehmen“.<sup>7</sup> Dieselbe Kommission wies in ihrem Abschlussbericht aus dem Jahr 1998 („Konzept Nachhaltigkeit – Vom Leitbild zur Umsetzung“) darauf hin, dass es für die nicht-ökologischen Dimensionen der Nachhaltigkeit keine Verständigung über Operationalisierungen gibt wie auf dem Felde ökologischer Nachhaltigkeit.<sup>8</sup> Zwar verwendet die UN seit langem messbare soziale Indikatoren (u. a. percent of population living below poverty line, Gini index of income inequality, unemployment rate, ratio of average female wage to male wage, nutritional status of children, mortality rate under 5 years old, life expectancy at birth, percent of population with access to safe drinking water, percent of population with access to primary health care facilities)<sup>9</sup>, diese Indikatoren sind aber eher auf die Sozialberichterstattung armer Länder ausgerichtet und können kaum der differenzierenden Bewertung der hoch entwickelten und extrem ausdifferenzierten Sozialen Sicherungssysteme Europas dienen.

Trotz aller Probleme, ein handhabbares Konzept der Nachhaltigkeit zu definieren, besteht über zwei Elemente Einigkeit:

1. Der Begriff der Nachhaltigkeit zielt auf langfristige, dauerhafte Stabilität unter der Bedingung des gerechten Ausgleichs zwischen den beteiligten Generationen – und damit auf den Erhalt der Handlungsfähigkeit künftiger Generationen.

4 Vgl. Steinmann, Horst und Gerd Rainer Wagner [1998], Umwelt und Wirtschaftsethik, Stuttgart, S. 51ff.

5 Vgl: World Commission on Environment and Development: Our Common Future [1987], Oxford.

6 Zit. ders., ebda., S. 43.

7 Zit. Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des Deutschen Bundestages [1997], Konzept Nachhaltigkeit. Fundamente für die Gesellschaft von morgen, S. 22.

8 Vgl. ebda., S. 25.

9 Vgl. United Nations [2001], Indicators of Sustainable Development – Guidelines and Methodologies, New York.

# 1 EINLEITUNG

2. Nachhaltigkeit ist ein mehrdimensionales Konzept. Es umfasst sowohl die ökologische als auch die ökonomische und soziale Dimension.

Für die Frage der Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme besitzt die ökologische Dimension keine eigens zu betrachtende Bedeutung. Aus ökonomischer Sicht lässt sich das Ziel der Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit künftiger Generationen dahingehend operationalisieren, dass die Pro-Kopf-Kapitalausstattung einer jeden Gesellschaft – wobei der Kapitalbegriff hier sehr weit gefasst ist, d. h. neben dem Sachkapital auch das Humankapital und das Naturvermögen umfasst – von einer Generation auf die nächste nicht abnehmen darf. Hierbei stellt sich allerdings vor allem die Frage der Substituierbarkeit bzw. Komplementarität der verschiedenen Kapitalkomponenten. Ist beispielsweise das Naturvermögen unbegrenzt durch Sachkapital substituierbar – wie es die neoklassische Wachstumstheorie postuliert?<sup>10</sup> Darüber – und damit notwendigerweise auch über die natürlichen Grenzen des globalen Wirtschaftswachstums – herrscht keine Einigkeit. Auf jeden Fall ergeben sich in diesem Zusammenhang anhaltende Trade-offs, so beispielsweise aus dem Zielkonflikt zwischen der Armutsbekämpfung durch Erschließung zusätzlicher landwirtschaftlicher Nutzflächen und dem Erhalt von Tier- und Pflanzenarten.<sup>11</sup>

In der ökonomischen Theorie der Nachhaltigkeit<sup>12</sup> impliziert das Nachhaltigkeitskonzept den Einbezug der Wohlfahrt künftiger Generationen als Argument in die Wohlfahrts- bzw. Nutzenfunktion der lebenden Generationen.<sup>13</sup> Daraus ergibt sich die zentrale Frage, wie die

heute lebende Generation den Konsum künftiger Generationen bewertet bzw. auf die Gegenwart diskontiert. Eine vollständige Schließung der „ökologischen Lücke“ bzw. eine vollständige Nachhaltigkeit würde einen Diskontsatz von Null implizieren, weil nur so eine Gleichgewichtung von Gegenwarts- und Zukunftskonsum gewährleistet sei. „Die Frage, für welchen Zeithorizont im Voraus von den Lebenden ein Verzicht zugunsten der noch nicht Geborenen geleistet werden soll, welcher Stellenwert also den in der Zukunft liegenden Bedürfnissen im Rahmen der aktuellen Entscheidungen über die Befriedigung von heutigen Bedürfnissen eingeräumt wird, betrifft die soziale Zeitpräferenz. Aussagen darüber sind stets Wertungen. Eine solche Wertung mit ethischer Begründung stellt die Nachhaltigkeitsidee dar.“<sup>14</sup>

Soziale Nachhaltigkeit der Sozialen Sicherungssysteme lässt sich als die Kongruenz von sozialer Sicherung und sozialer Entwicklung interpretieren,<sup>15</sup> d. h. eine Anpassung der Sozialversicherung an die sich ändernden sozialen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen. Diese sind unter anderem geprägt von der Zunahme von als atypisch bezeichneten Beschäftigungsverhältnissen und Arbeitslosigkeit als anhaltendem Massenphänomen. Für die Sozialen Sicherungssysteme, die – wie das deutsche – sich zur Absicherung lebenslang vollzeitbeschäftigter Personen in Normalarbeitsverhältnissen entwickelten und deren Finanzierung vor allem auf dieser traditionellen und zunehmend tradierten Form des Arbeitsverhältnisses basiert, führen solche veränderten Rahmenbedingungen zwangsläufig zu einem Anpassungsbedarf. Wirkungsvolle

10 Vgl. Knogge, Thomas [1998], Sustainable Development in der Neoklassik und im Institutionalismus, Pfaffenweiler.

11 Vgl. Fues, Thomas [1998], Das Indikatorenprogramm der UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung, Frankfurt am Main, S. 51.

12 In der Finanzpolitik wird Nachhaltigkeit ausschließlich im Sinne der Tragfähigkeit der Staatsverschuldung verwendet. Eine Finanzpolitik ist tragfähig und in diesem Sinne nachhaltig, wenn sich die Schuldenstandsquote, d. h. das Verhältnis von Schuldenstand zum Sozialprodukt, langfristig nicht verändert. Eine nachhaltige Steuerquote ist in diesem Zusammenhang die konstante Steuerquote, die erforderlich ist, um die Schuldenstandsquote unverändert zu lassen.

13 Vgl. Ewringmann, Dieter [1999], Sustainability – Leerformel oder Forschungsprogramm? Universität zu Köln, Sonderforschungsbereich 419, Forschungsbericht Nr. 01-99, Köln.

14 Zit. ders., a.a.O., S. 35.

15 Vgl. Sesselmeier, Werner [2000], Nachhaltigkeit in der Sozialpolitik, Sozialer Fortschritt 6, S. 138ff.



Gegenstrategien bestehen nach Auffassung der Kommission unter anderem in einer Stärkung ergänzender kapitalgedeckter Vorsorge-systeme. Zum anderen geht es darum, die Erwerbsbeteiligung von Bevölkerungsgruppen zu steigern, deren Erwerbsbeteiligung in Deutschland im internationalen Vergleich gering ist, so der Älteren, Frauen und ausländische Personen. Die notwendigen Fragen danach, wie diese Ziele einer höheren Erwerbsbeteiligung verschiedener Personengruppen erreicht werden können und wie hoch jeweils die notwendige zusätzliche Erwerbsbeteiligung ausfallen muss, um der Alterung und langfristigen Schrumpfung der Bevölkerung erfolgreich begegnen zu können, sind allerdings nicht Gegenstand des Berichtes dieser Kommission.

Im Zentrum der Analyse dieses Berichtes steht vielmehr die spezifische Frage der Zukunftsfähigkeit und Tragfähigkeit der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme im veränderten sozioökonomischen Kontext. Nicht die Arbeitsgesellschaft insgesamt, sondern die auf Arbeit basierende umlagefinanzierte Sozialversicherung steht im Fokus der Analyse. Die Kernfrage lautet: Wie lassen sich Soziale Sicherungssysteme langfristig erhalten und stabilisieren, deren Einnahmenbasis sich aufgrund der demografischen Veränderungen gravierend verändert und deren Kostenentwicklung sich aufgrund des ungewissen technischen Fortschritts nicht präzise abschätzen lässt? Und: Wie lässt sich vermeiden, dass Soziale Sicherungssysteme, deren Finanzierung sehr stark an den Faktor Arbeit gekoppelt ist, aufgrund des allgemeinen Kostenanstiegs für Gesundheitsversorgung und Pflege unweigerlich einen beschäftigungspolitisch unerwünschten Anstieg der Arbeitskosten nach sich ziehen?

Mehr Nachhaltigkeit in der Sozialpolitik impliziert aus Sicht der Kommission somit notwendigerweise eine Entlastung der heutigen Beitragszahlerinnen und -zahler. Zum einen darf der Faktor Arbeit nicht immer teurer werden, weil die Beschäftigungschancen von

immer mehr Menschen dadurch immer schlechter werden. Zum anderen dürfen die individuellen Spielräume der Verwendung des verfügbaren Einkommens nicht ständig weiter abnehmen, weil dies die Akzeptanz der Sozialen Sicherungssysteme bei den Jüngeren immer weiter schwinden lässt und den Grundsätzen einer freiheitlichen sozialen Marktwirtschaft widerspricht. Zugleich darf die Anforderung an die Selbstverantwortung aller die bestehenden strukturellen Benachteiligungen Einzelner nicht außer Acht lassen. Die Kommission lässt sich in ihren Vorschlägen und Empfehlungen davon leiten, langfristig stabil finanzierte Soziale Sicherungssysteme zu schaffen, die den Anforderungen einer gerechten Verteilung von Leistungen, Lasten und Handlungsfähigkeiten auf heutige wie zukünftige, auf jüngere und ältere Generationen genügt.