

Neue Erwerbsformen: Herausforderungen für die soziale Sicherung

Fachinger, Uwe

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Fachinger, U. (2007). Neue Erwerbsformen: Herausforderungen für die soziale Sicherung. *ZeS Report*, 12(1), 7-14.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-350419>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Neue Erwerbsformen: Herausforderungen für die soziale Sicherung

In den letzten Jahren sind im Rahmen der strukturellen Änderungen des Arbeitsmarktes zahlreiche „neue“ Erwerbsformen entstanden – häufig wird in diesem Zusammenhang auch auf die Entwicklung einer „New Economy“ hingewiesen. Im Prinzip ist es aber das Ergebnis von zwei „Prozessen“:

1. der Tertiarisierung und
2. politischer Entscheidungen. Bei der Zunahme neuer Erwerbsformen handelt es sich somit nicht um eine „naturgesetzmäßige“ Entwicklung, sondern um die gezielte finanzpolitische Steuerung des Wirtschaftsgeschehens, die sowohl die Staatsausgaben als auch die Lohnkosten der Unternehmen reduzieren soll. Ferner trug die Ausnutzung der Liberalisierung des Arbeitsmarktes durch die Arbeitsnachfrageseite zum strukturellen Wandel bei.

Auslöser für die zahlreichen wirtschafts-, fiskal-, arbeitsmarkt- sowie sozialpolitischen Maßnahmen waren vermeintlich konstatierte oder tatsächlich auftretende gesamtwirtschaftliche Mängel. Zu diesen gehören vor allem

- zu geringes Wirtschaftswachstum,
- eine mangelnde internationale Wettbewerbsfähigkeit,
- fehlende Innovationen,
- ungenügende Modernisierung der Wirtschaft sowie
- zu hohe Arbeitslosigkeit.

Bemerkenswerter Weise fehlen in dieser Auflistung sozial- und verteilungspolitische Aspekte nahezu vollständig. Dieses ist symptomatisch für die Agenda der politischen Akteure, in der distributive Wirkungen zumindest nach Außen hin – mit Ausnahme des Schlagwortes „Generationengerechtigkeit“ – unbeachtet bleiben. Von daher ist es nicht weiter verwunderlich, dass durch die Konzentration auf die aufgeführten Punkte viele damit in enger Verbindung stehende Aspekte der sozialen Absicherung nicht bedacht wurden.

Betrachtet man beispielsweise die Maßnahmen zur Reduzierung der Arbeitslosenzahlen, so wird deutlich, dass es an einer ganzheitlichen Sichtweise mangelt und die Interdependenz der sozialen Sicherungssysteme unbeachtet bleibt. Im Rahmen der Umgestaltung der Wirtschaft zur Behebung der erwähnten Mängel haben die neu entstandenen Erwerbsformen

nicht etwa die Arbeitslosigkeit in dem erhofften Maße reduziert oder zusätzlich zum Beschäftigungswachstum beigetragen, sondern stattdessen in vielen Fällen existierende Erwerbsformen substituiert. Besonders deutlich zeigt sich dies im Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit und in der Zunahme selbständig Erwerbstätiger. Dabei haben sich in den letzten Jahren Formen der Erwerbstätigkeit herausgebildet, die die sozialen Sicherungssysteme vor besondere Herausforderungen stellen.

Strukturelle Veränderungen der Erwerbstätigkeit

Die Änderungen der Erwerbsformen in Richtung auf Beschäftigungsverhältnisse, die in einem Sozialstaat als längst überholt angenommen wurden, betreffen sowohl die abhängige als auch die selbständige Erwerbstätigkeit. Im Bereich der abhängigen Erwerbstätigkeit werden zu diesen Formen die nachfolgend aufgeführten Tätigkeiten gezählt:

Werkvertragsarbeitnehmer, Leiharbeit, Zeitarbeit, Niedriglohn-Arbeitsplätze, Mini-Jobs, Midi-Jobs, Niedrig-Lohn Jobs, soziale Arbeitsgelegenheiten, Gleitzonen-Jobs, 1-Euro-Jobs, Vollzeit-Geringverdiener, Geringfügig Beschäftigte, Erwerbstätigkeit in Altersteilzeit, kapazitätsorientierte flexible Arbeitszeit, Job-Sharing, Teilzeittätigkeit, Kurzfristige Beschäftigung, Scheinselbständigkeit.

Bei den Bezeichnungen handelt es sich nicht um wissenschaftlich eindeutig definierte und voneinander abgegrenzte Begriffe, sondern eher um ein Bündel von mehr oder weniger zutreffenden Charakterisierungen, die in der wissenschaftlichen Diskussion und in Gesetzen sowie Gutachten oder Expertisen verwendet werden und sich zudem zum Teil auch überschneiden. Angesichts dieses babylonischen Sprachwirrwarrs als Ausdruck der Heterogenität der Erwerbsformen wäre eine entsprechende Kategorisierung sowie Systematisierung nach verteilungspolitischen Kriterien sinnvoll. So erfolgt die Definition der Erwerbstätigkeit einmal über die Höhe des im Rahmen der Tätigkeit erzielten Einkommens, zum anderen wird auf die jeweilige Arbeitszeit rekurriert oder die rechtliche Form der Beschäftigung als Charakteristikum verwendet, um

die Tätigkeit mehr oder weniger treffend zu charakterisieren.

Was die Zunahme selbständiger Erwerbstätigkeit betrifft, sind die in der Literatur verwendeten Begriffe zwar auch sehr heterogen, betreffen aber im Prinzip drei abgrenzbare Formen von Selbständigkeit: die Selbständigen ohne und mit Beschäftigten sowie die Erwerbstätigen, die zusätzlich zu ihrer abhängigen Beschäftigung auch selbständig Tätig sind¹. Als Begriffe haben sich für die erste Kategorie (Selbständige ohne weitere Beschäftigte) insbesondere die folgenden herausgebildet: Solo-Selbständige, Alleinunternehmer, Ein-Personen-Unternehmen, Unternehmen ohne Beschäftigte (UoB), Ich-AG, Familien-AG, Existenzgründer, free lancers, Werkvertragnehmer.

Die Ausprägung der hinter diesen Bezeichnungen stehenden Erwerbstätigkeit beruht auf Effekten, die das Ergebnis von zwei Zielrichtungen der Wirtschaftspolitik sind. Prinzipiell sollten die Maßnahmen zwei Wirkungen zeitigen:

1. Reduzierung der Arbeitslosigkeit bzw. Erhöhung der Beschäftigung durch eine sogenannte Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und
2. Förderung selbständiger Erwerbstätigkeit, um das allgemeine Wirtschaftswachstum zu fördern, Wohlfahrtssteigerungen zu erreichen und im internationalen Wettbewerb durch Erhöhung von Innovationen zu bestehen.

Die Entwicklung abhängiger und selbständiger Tätigkeit seit den 90er Jahren

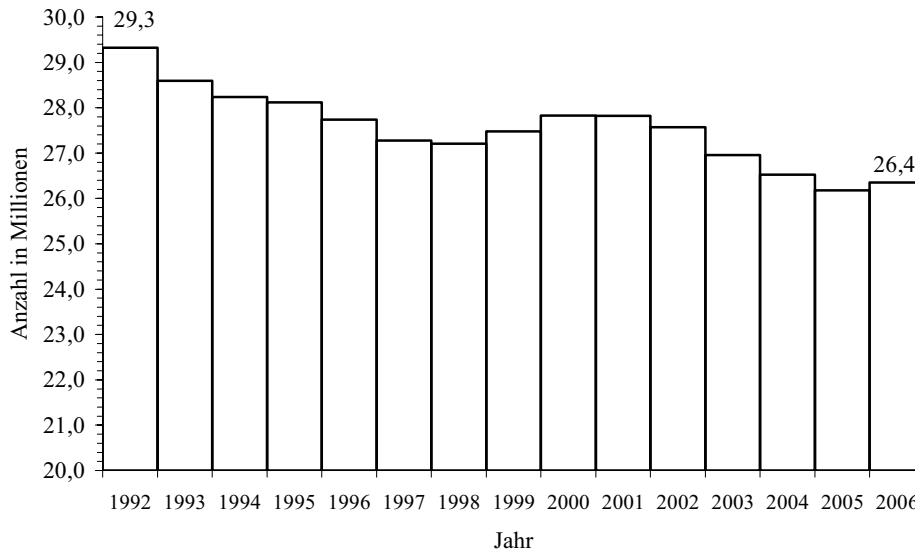
Um eine Vorstellung von dem quantitativen Ausmaß der Veränderungen zu erhalten, werden im folgenden einige Arbeitsmarktstatistiken vorgestellt, aus denen hervorgeht, dass im Zeitablauf ein immer größer werdender Personenkreis diese als neu bezeichneten Formen von Erwerbstätigkeit ausüben.

Abhängig Beschäftigte

Eine besonders markante Entwicklung über die letzten Jahre

¹ Soweit diese ihre selbständige Erwerbstätigkeit nach in Kraft treten der Modernisierungsgesetze aufgenommen haben, werden sie auch als Nebenerwerbsgründer bezeichnet.

Abbildung 1: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Millionen



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Beschäftigungsstatistik.

verzeichnen die sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigen. Zwischen 1992 und 2006 erfolgte eine Reduzierung sowohl der absoluten Zahl um annähernd 11 vH – wie Abbildung 1 entnommen werden kann – als auch des relativen Anteils in Bezug auf die Gesamtheit aller Erwerbstätigen im Inland um rd. 13 vH von 77,1 vH auf 67,4 vH (s. Abbildung 1).

Spiegelbildlich entwickelten sich die Anzahl und der Anteil der abhängig Beschäftigten, die keiner Sozialversicherungspflicht unterliegen und damit nicht unmittelbar vom Schutz der Sozialversicherungssysteme erfasst werden. Die absolute Zahl erhöhte sich um 46 vH von 8,7 auf 12,7

Millionen. Damit sind mittlerweile rund 32,6 vH aller in Deutschland Beschäftigten nicht in das Sozialversicherungssystem integriert (s. Abbildung 2).

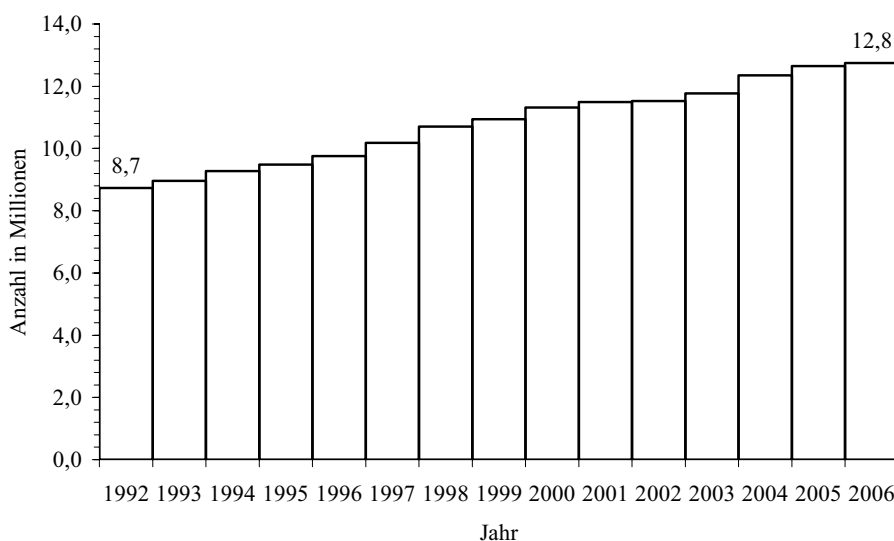
Aber nicht nur die Erfassung im Sozialversicherungssystem überhaupt, sondern auch der Umfang der Absicherung ist von Relevanz. Dies gilt aufgrund der Äquivalenzbeziehung vor allem für die Leistungen des Einkommensersatzes, die bei Eintritt eines sozialen Risikos gewährt werden. So bedingen geringe Einkommen beispielsweise aufgrund einer Teilzeittätigkeit niedrigere Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung und beim Arbeitslosengeld I. Um einen

Eindruck vom quantitativen Ausmaß dieser Gruppe zu vermitteln, wird in Abbildung 3 die Entwicklung der Anzahl der geringfügig Beschäftigten seit Ende der neunziger Jahre dargestellt (s. Abbildung 3).

Selbständig Erwerbstätige

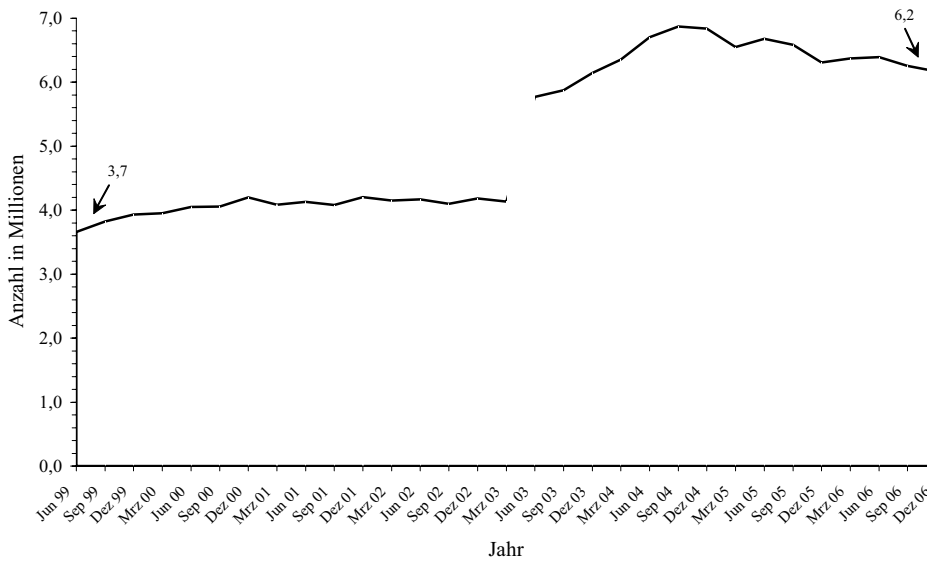
Von wirtschaftspolitischer Seite wurde sehr viel Hoffnung in die Förderung selbständiger Erwerbstätigkeit gelegt, um die eingangs aufgeführten gesamtwirtschaftlichen Probleme zu beheben. Inwieweit und in welchem Ausmaß die jeweiligen Maßnahmen zu einer Zunahme selbständiger Erwerbstätigkeit geführt haben, lässt sich nur sehr schwer beurteilen. Festzuhalten bleibt aber, dass es im

Abbildung 2: Nicht sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Millionen



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Beschäftigungsstatistik.

Abbildung 3: Geringfügig entlohnte Beschäftigte in der Bundesrepublik Deutschland in Millionen



Quelle: Diverse Berichte der Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-Minijob-Zentrale.

Verlauf der letzten 15 Jahre zu einer Zunahme selbständig erwerbstätiger Personen sowohl in absoluten Zahlen als auch bezogen auf alle Erwerbstätigen gekommen ist.

Allerdings haben sich auch innerhalb der Gruppe der Selbständigen strukturelle Veränderungen ergeben. So wird anhand der nachfolgenden Abbildung 4 deutlich, dass die Ent-

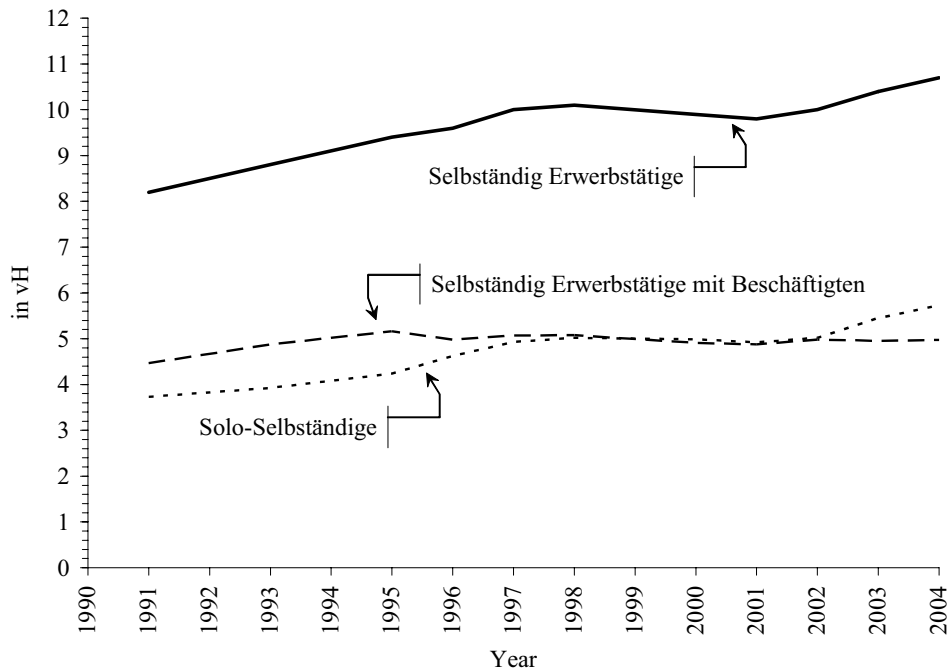
wicklung seit Mitte der 1990er Jahre fast ausschließlich von den Selbständigen, die keine weiteren Personen beschäftigen, geprägt ist, während der Anteil der selbständig Erwerbstätigen mit Beschäftigten annähernd konstant blieb (s. Abbildung 4).

Die Entwicklung verlief allerdings zwischen wie auch innerhalb der Wirtschaftssektoren sehr unterschiedlich.

So kam es zu einer Reduzierung im Bereich der Landwirtschaft und zu einer deutlichen Zunahme insbesondere im Bereich des Baugewerbes und der Dienstleistungen.

Im Rahmen des erwerbstrukturellen Wandels haben sich insbesondere bei den selbständig Erwerbstätigen neue Erwerbsformen herausgebildet. Neben den klas-

Abbildung 4: Selbständig Erwerbstätige in der Bundesrepublik Deutschland in vH aller Erwerbstätigen



Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis der Scientific Use Files der Mikrozensus des statistischen Bundesamtes.

sischen Formen wie Handwerker, Landwirte, Künstler, Publizisten oder den Freien Berufen existiert eine Vielfalt an anderen, mit dem Etikett der freiberuflichen Erwerbstätigkeit titulierten Berufsfeldern, die überwiegend im Dienstleistungsbereich angesiedelt sind. Dabei liegt das Schwergewicht auf Berufstätigkeiten in den Bereichen Beratung, Pflege, Informations- und Kommunikationswesen sowie Werbung (s. Abbildung 5).

War schon zu Beginn der 1990er Jahre die Anzahl der Freiberufler ohne

- 4,5 Millionen Personen übten im Jahr 2006 eine Teilzeittätigkeit aus;
- 6,3 Millionen Personen waren im Jahr 2006 geringfügig beschäftigt;
- annähernd 4 Millionen Selbständige wurden im Jahr 2004 gezählt, wovon nahezu Zweidrittel solo-selbständig waren.

Grundsätzlich lässt sich somit festhalten, dass die strukturellen Änderungen der Erwerbstätigkeit charakterisiert sind durch

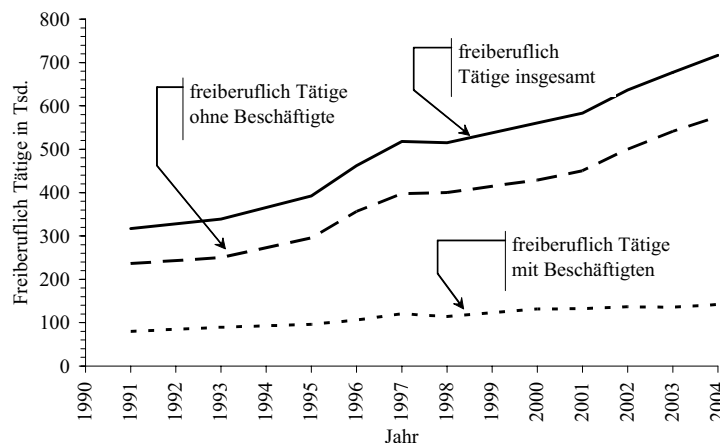
- eine Zunahme an Personen, die keinen oder nur einen reduzierten

Die kurz skizzierte massive Umgestaltung und die strukturellen Veränderungen der Erwerbsformen bedeuten für die soziale Sicherung eine große Herausforderung und definieren ein vielgestaltiges Forschungsfeld. Hier ist sowohl konzeptionelle Analyse als auch die Untersuchung von Verteilungs- und Umverteilungswirkungen gefragt und vonnöten.

Auswirkungen auf die soziale Sicherung

Die Wirkungen des erwerbsstrukturellen Wandels umfassen den

Abbildung 5: Freiberuflich Tätige in der Bundesrepublik Deutschland in Tausend



Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis der Scientific Use Files der Mikrozensus des statistischen Bundesamtes.

Beschäftigte rund dreimal so hoch wie die derjenigen mit Beschäftigten, so hat sich die Relation bis 2004 weiter verschoben. Eine freiberufliche Tätigkeit wird mittlerweile zu mehr als 80 vH von den Erwerbstätigen alleine und ohne weitere personelle Unterstützung ausgeübt. Da die hier betrachteten freiberuflich Tätigen annähernd 20 vH aller Selbständigen in Deutschland umfassen, ist dies somit ein Grund für die allgemeine Zunahme von selbständig Erwerbstätigen ohne Beschäftigte.

Mit diesen wenigen, aber markanten Informationen sind einige wesentliche Aspekte des strukturellen Wandels der Erwerbstätigkeit charakterisiert. Es sei hier noch einmal betont, dass es sich nicht um ein Randphänomen der wirtschaftlichen Entwicklung handelt, sondern dass die sich dynamisch verändernde Struktur der Erwerbstätigkeit quantitativ von erheblicher Bedeutung ist, wie die folgenden Zahlen eindrucksvoll belegen:

- Zwischen 1992 und 2006 kam es zu einer Zunahme um rund 4 Millionen nicht sozialversicherungspflichtiger Erwerbstätiger auf 12,8 Millionen;

Schutz gegenüber den materiellen Folgen des Eintritts eines sozialen Risikos haben sowie

- eine Zunahme an Personen, die im Durchschnitt niedrige Einkommen erzielen.

In den vergangenen Jahren haben Beschäftigungsverhältnisse deutlich zugenommen, die aus sozial- und verteilungspolitischer Sicht potentiell als problematisch bezeichnet werden können. Inwieweit dies aber tatsächlich zutrifft, ist bislang offen – vor allem deshalb, weil keine Informationen über die Haushaltszusammenhänge der Personen vorliegen. Dies wäre aber erforderlich, da Arbeitsangebotsentscheidungen im Haushaltskontext getroffen werden. So mag beispielsweise eine soziale Absicherung bereits über den Haushaltskontext gewährleistet und deshalb in der spezifischen Form der gewählten Erwerbstätigkeit nicht zusätzlich erforderlich sein. Als Beispiel kann hier die Nebenerwerbstätigkeit dienen, die zusätzlich zu einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ausgeübt wird. Für sie wäre kein (zusätzlicher) Sozialschutz mehr erforderlich – insbesondere bei Sachleistungssystemen wie der GKV.

gesamten Bereich der Sozial- und Verteilungspolitik. Dies macht eine ganzheitliche, bereichsübergreifende Sichtweise erforderlich². Ohne diese könnten die sich aus der Interdependenz der Systeme – insbesondere deren finanziellen Verflechtungen – ergebenden Effekte nicht berücksichtigt werden. Eine isolierte Betrachtung einzelner Systemkomponenten, wie z. B. die Altersvorsorge oder die Absicherung des Risikos der Arbeitslosigkeit, würde zu kurz greifen.

Um die durch die strukturellen Änderungen der Erwerbstätigkeit ausgelösten massiven Auswirkungen auf das soziale Sicherungssystem zu analysieren, bietet sich eine Kategorisierung nach Institutionen und Haushalten bzw. Individuen an. Aus individueller Sicht mangelt es den neuen Erwerbsformen vielfach an Elementen der Absicherung gegen die finanziellen Folgen des Eintritts sozialer Risiken. Aus institutioneller Sicht wird die Finanzierungsbasis der sozialen Sicherungssysteme sukzessive schwächer.

2 Siehe hierzu Fachinger et al. (2002).

Institutionelle Aspekte

Der strukturelle Wandel der Erwerbstätigkeit – Reduzierung der Anzahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter sowie eine Reduzierung der Bemessungsgrundlage beispielsweise durch eine Teilzeittätigkeit, eine geringfügige Beschäftigung oder Midi-Jobs – hat geringere Beitragseinnahmen zur Folge. Den durch die Aufgabe oder Reduzierung einer sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit bewirkten Beitragsausfällen stehen allerdings nicht notwendigerweise Ausgabenreduzierungen gegenüber. Dies würde nur dann zutreffen, wenn die Personen aus dem System ausscheiden und ihre Ansprüche vollständig verlieren. Dies ist jedoch nur bedingt der Fall und unterscheidet sich zwischen den verschiedenen Sozialversicherungssystemen. Bei der Analyse der Wirkungen muß daher zwischen den Sicherungssystemen differenziert werden.

Bezogen auf die Gesetzliche Rentenversicherung bedeutet die Veränderung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Zeit von 1992 bis 2006 von 29,3% auf 26,4% eine Reduzierung um rund 3 Millionen Beitragszahler. Unterstellt man, dass eine Veränderung um 100.000 Personen eine Erhöhung bzw. Reduzierung der Beitragseinnahmen in Höhe von 500 Millionen Euro bedingt, hatte die Verringerung der abhängigen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten einen Beitragsausfall in Höhe von 15 Mrd. Euro im Vergleich von 2006 zu 1992 zur Folge³.

Um eine Vorstellung von der Größenordnung dieses Betrags zu vermitteln, sei darauf hingewiesen, dass dies rund 9 vH der Beitragseinnahmen der Deutschen Rentenversicherung Bund im Jahr 2004 entspricht⁴. Eine Beitragssatzvariation um einen Prozentpunkt bedingt rund 8,8 Mrd. Euro an Mehr- oder Mindereinnahmen. Hätte der Bestand an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aufrecht erhalten werden können, könnte somit der Beitragssatz zur GRV ceteris paribus um 1,7 Prozentpunkte niedriger sein.

Zu bedenken ist hierbei allerdings, dass die nicht mehr von der GRV

erfassten Personen nicht nur zu Beitragsausfällen führen, sondern dort auch keine Ansprüche mehr erwerben können. Dies bedeutet, dass in der Zukunft die Ausgaben der GRV ceteris paribus niedriger sein werden.

Im Vergleich zur GRV ist bei der Arbeitsförderung der Zusammenhang zwischen Ausgaben und Einnahmen direkter. Da eine freiwillige Weiterversicherung im Prinzip nicht möglich ist⁵, reduzieren sich einerseits die Beitragseinnahmen, andererseits aber auch – nach einer Übergangsfrist – die sich aus den Beitragszahlungen ableitenden Ansprüche.

Eine derartige Äquivalenzbeziehung zwischen Leistung und Gegenleistung wie bei der GRV oder der Arbeitsförderung – die allerdings durch die Reformgesetze immer stärker aufgeweicht wird – trifft bei anderen sozialen Sicherungssystemen nicht in vergleichbarem Umfang zu. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn die Systeme keine Geldleistungen, sondern Sachleistungen erbringen. Exemplarisch sei hier auf die gesetzliche Krankenversicherung eingegangen.

Für die gesetzliche Krankenversicherung ist zu bedenken, dass auch nach der Beendigung einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit der Versicherungsschutz durch eine Weiterversicherung aufrechterhalten bleiben kann, wobei die Beitragshöhe in der Regel einkommensbezogen ist. Die Leistungshöhe ist aber unabhängig von den gezahlten Beiträgen. Sofern also die Einkommen, die zur Beitragsbemessung herangezogen werden, niedriger sind als die zur Zeit der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, bedingt dies Mindereinnahmen der GKV. Dies führt zwangsläufig zu Finanzierungsproblemen, die u. a. durch Leistungskürzungen und/oder durch Beitragssatzerhöhungen ausgeglichen werden können.

Aber nicht nur die Reduzierung oder das Ausscheiden aus einer sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit bedingt Probleme hinsichtlich der Finanzierung, sondern auch die Reduzierung der Beitragseinnahmen der Versicherten:

– durch die teilweise oder gänzliche Freistellung von Sozialversicherungs-

beiträgen bei bestimmten Beschäftigungsformen – hierzu gehört auch die beitragsfreie Entgeltumwandlung im Rahmen der betrieblichen Altersvorsorge⁶,

– durch die Finanzverflechtungen zwischen den Sozialversicherungsinstitutionen untereinander sowie zwischen den Parafisci und den anderen öffentlichen Haushalten. So erfolgte in der Vergangenheit immer wieder eine Entlastung des Bundeshaushalts auf Kosten der Sozialversicherungsträger.

Als ein Beispiel aus jüngerer Zeit kann das Haushaltsbegleitgesetz von 2006 aufgeführt werden. In diesem wurde die Beitragszahlung für Bezieher von Arbeitslosengeld II von 75 Euro pro Monat auf 40 Euro monatlich reduziert. Zum Ausgleich der hierdurch bewirkten Beitragsausfälle in der GRV wurde ein um 0,2 Prozentpunkte höherer Beitragssatz erforderlich.

Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass, soweit die Sozialversicherungssysteme die Individuen nicht mehr erfassen, bei Eintritt eines sozialen Risikos die entsprechenden nachgelagerten Sicherungsinstitutionen zumindest für die Existenzsicherung aufkommen müssen.

Insgesamt gesehen herrscht eine zur Zeit in ihrem eigentlichen Ausmaß nicht bekannte institutionelle Finanz-, aber auch Leistungsverflechtung, die von den politischen Entscheidungsträgern bewusst herbeigeführt worden ist. So können die Sozialversicherungssysteme als „Verschiebebahnhöfe“ – wie beispielsweise zwischen der GKV und der GPV oder der Renten- und Arbeitslosenversicherung – und zur verdeckten Entlastung der öffentlichen Haushalte verwendet werden. Bisher sind diese multiplen Wirkungszusammenhänge nur selten Gegenstand der sozial- und verteilungspolitischen Forschung gewesen. Ausnahmen für derartige Analysen bilden u. a. Gawel (1995), Jacobs (1995), Schmähl (2006) oder Henke/Schmähl (2001). Ferner erschwert diese Verflechtung die mikroökonomische Verteilungsanalyse – wer wird entlastet, wer belastet?

Individuelle Aspekte

Die neuen Erwerbsformen stellen dann ein Problem aus sozialpolitischer Sicht dar, wenn die Erwerbstätigen nicht oder nur geringfügig gegenüber den materiellen Konsequenzen des Eintritts von sozialen Risiken

3 Unterstellt ist hierbei, dass die ehemals Versicherungspflichtigen keine freiwillige Weiterversicherung in der GRV gewählt haben.

4 Die Beitragseinnahmen betragen im Jahr 2004 169,4 Mrd. Euro; siehe Verband Deutscher Rentenversicherungsträger 2004, S. 3.

5 Eine freiwillige Weiterversicherung war nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen möglich. So diente § 28 a SGB III dazu, eigens für selbständig Erwerbstätige die Absicherung gegenüber einer Phase der Auftragslosigkeit zu eröffnen. Die Möglichkeit ist allerdings zum 31. Dezember 2006 ausgelaufen.

6 Siehe dazu den Beitrag von Angelika Ölschläger in diesem Heft (S. 15f.).

abgesichert sind. Bei Aufnahme einer freiberuflichen selbständigen Erwerbstätigkeit im Anschluss an eine Ausbildung oder die Änderung des Beschäftigungsverhältnisses, z. B. bedeutet der Wechsel von einer sozialversicherungspflichtigen abhängigen Beschäftigung zu einer selbständigen Erwerbstätigkeit als Werkvertragsnehmer teilweise den Verlust einer Absicherung gegenüber den materiellen Folgen des Eintritts eines sozialen Risikos.

Das Beispiel Gesetzliche Rentenversicherung

Scheiden Personen aus der GRV aus, so erwerben sie keine weiteren individuellen Ansprüche auf Altersren-

beitragszahlungen, d. h. je älter die Personen sind, umso höher sind die jeweiligen Prämien.

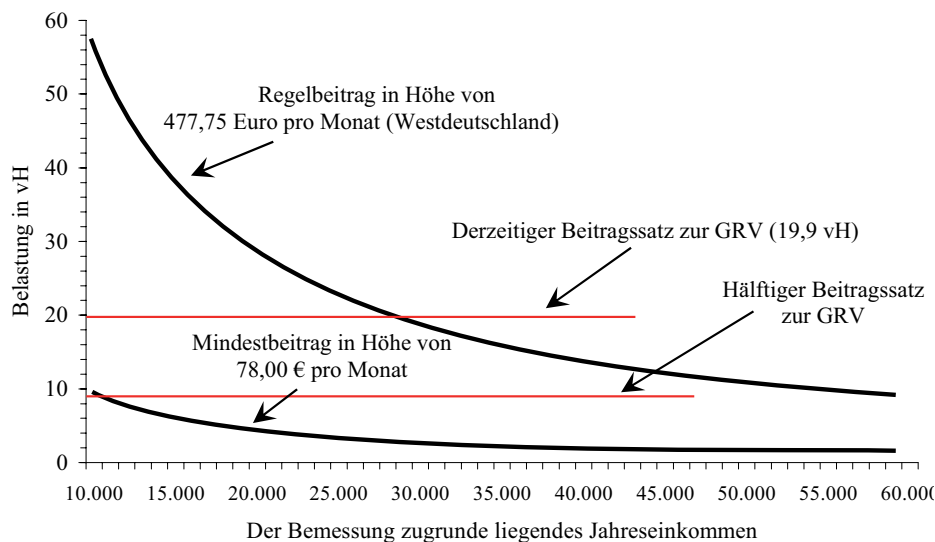
Die Finanzierung einer privaten Absicherung erfolgt in der Regel durch Kopfprämien, die unabhängig von der wirtschaftlichen Situation, d. h. dem abzusichernden Einkommen, sind. Dies bedeutet, dass die relative Belastung der Einkommen regressiv ist und umso höher ausfällt, je niedriger das Einkommen ist. Die folgende Abbildung zeigt die Problematik am Beispiel der GRV auf (s. Abbildung 6).

Der Mindestbeitrag von 78 Euro ergibt eine monatliche Rente in Höhe von 4,27 Euro. Nach einer 45jährigen Beitragszahlung beträgt die

dürftigkeitsgeprüften Leistungen⁸.

Hier geht es somit nicht nur um die Personen, die von Maßnahmen bzw. gesetzlichen Regelungen nicht erfasst werden, sondern explizit auch um die Personen, die trotz einer Versicherungs- bzw. Vorsorgepflicht dieser nicht nachkommen (können). So hat die Umgestaltung der Sozialgesetze in Bezug auf die Scheinselbständigkeit deutlich gemacht, dass eine gesetzliche Versicherungspflicht allein nicht ausreicht, um Erwerbstätige zu erfassen. So sind zahlreiche selbständig Erwerbstätige, die nach §2 SGB VI in der GRV sozialversicherungspflichtig sind, ihrer Versicherungspflicht nicht nachgekommen – selbiges gilt auch für die in der Künstlersozialversiche-

Abbildung 6



te an das System⁷ – aber auch die Absicherung gegenüber den materiellen Folgen einer Erwerbsminderung oder die Leistungen für eine Rehabilitation können sie nach einer Übergangsfrist nicht mehr beanspruchen.

Hierdurch entstehen Sicherungslücken, die gegebenenfalls durch eine private Absicherung nicht geschlossen werden können. Gründe dafür sind u. a.

1. die Nichtexistenz einer Versicherung – so gegen Arbeits- bzw. Auftragslosigkeit,
2. die Risikoselektion bei einer privaten Absicherung durch das Versicherungsunternehmen,
3. mit zunehmendem Eintrittsalter steigt in der Regel die Höhe der

Monatsrente rund 192 Euro und liegt damit weit unter dem Niveau der bedarfgeprüften Grundsicherung im Alter. Selbst bei Zahlung des halben Regelbeitrags von etwa 239 Euro pro Monat ergibt sich nach 45 Jahren Beitragszahlung eine monatliche Rente von unter 600 Euro.

Das verdeutlicht ein weiteres Problem: Aus individueller Sicht lohnt es sich nicht, eine Vorsorge zu betreiben, wenn die potentiellen Ansprüche nicht über das Mindestsicherungsniveau hinausgehen. Es ist davon auszugehen, dass bei einem niedrigen Absicherungsniveau bzw. einem geringen Leistungs-Gegenleistungsverhältnis die Abgabewiderstände relativ hoch sind und eine Absicherung bewusst vermieden wird. Verstärkt wird dieses Verhalten noch durch die Diskussionen über die soziale Absicherung und den Umbau des Sozialstaats in Richtung auf ein Grundsystem mit be-

rechnungspflichtversicherten Künstler und Publizisten⁹.

Grundsätzlich ergeben sich gesamtgesellschaftliche Probleme der sozialen Sicherung aus

- mangelnder Vorsorgebereitschaft sowie
- mangelnder Vorsorgefähigkeit der betroffenen Personen.

Während die niedrigen Einkommen der neuen Erwerbsformen die Vorsorgefähigkeit beeinträchtigen, wird insbesondere durch die Art und Weise, wie über das soziale Sicherungssystem diskutiert wird und ein Schreckensszenario nach dem anderen publikumswirksam durch Massenmedien verbreitet werden, die Vorsorgebereitschaft der privaten Haushalte beeinflusst. Meinungsumfragen zu den sozialen Sicherungssystemen

⁷ Soweit die Personen die Mindestanforderungen für den Erhalt einer Altersrente erfüllen, ruhen die Ansprüche bis zur Erreichung der Regelaltersrente.

⁸ Siehe z. B. Ginn et al. (2007).

⁹ Siehe Fachinger et al. (2004).

dokumentieren hier einen mittlerweile beachtlichen Vertrauensverlust.

Nun besteht die Vorstellung, der Kombination von mangelnder Vorsorgebereitschaft und geringer Vorsorgefähigkeit könnte man durch einen Versicherungszwang entgegenreten und eine entsprechende Absicherung bewirken. Dies setzt allerdings die Erfassung des jeweiligen Personenkreises voraus – insbesondere bei den selbständig Erwerbstätigen treten hier aber Probleme auf. So zeigte sich in der Vergangenheit bei der Künstlersozialversicherung sowie den nach § 2 SGB VI versicherungspflichtigen Selbständigen eine teilweise gravierende Untererfassung.

Als Beispiel wurde die materielle Altersvorsorge gewählt – zusätzlich wären für die nicht sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigen die anderen sozialen Risiken abzuschern. Da sich bei Kopfbeiträgen eine sehr hohe relative Belastung für Bezieher niedriger Einkommen ergibt, führt dies dann potentiell dazu, dass Personen mit niedrigen Einkommen die Absicherung von sozialen Risiken – egal ob in staatlichen oder privaten Sicherungsinstitutionen – aufgrund der mangelnden Sparfähigkeit trotz vorhandener Sparbereitschaft nicht vornehmen (können) und sich auf die Gewährung der bedürftigkeitsgeprüften Leistungen z. B. der Sozialhilfe „verlassen“.

Durch die Zunahme von Personen, die nicht oder nur teilweise vom sozialen Sicherungssystem erfasst werden, stellt sich die Frage nach einer adäquaten Absicherung gegenüber den materiellen Folgen des Eintritts dieser Risiken. In der ökonomischen Diskussion dominieren diesbezüglich die allokativen Aspekte. Distributive Analysen der Sozial- und Verteilungspolitik fehlen bis auf wenige Ausnahmen. So ist nach wie vor unklar, welche Formen privater Vorsorge eine umfassende Absicherung der sozialen Risiken ermöglichen und welche Ziele durch eine ausschließlich private Absicherung – ohne dass der Staat als Ausfallbürge auftreten muss – gewährleistet werden können.

Die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen dienten dazu, den Unternehmen „billigere“ Arbeitskräfte zur Verfügung zu stellen – gestützt von dem Argument der zu hohen Lohnkosten und der gebetsmühlenartig wiederholten Forderung nach der Aufrechterhaltung bzw. Herstellung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und der nichttragbaren Belastung

durch den demographischen Wandel. Die sozialpolitischen Folgen wurden nicht berücksichtigt. Es handelt sich einmal mehr um eine Politik, die die Interdependenz der Systeme – hierzu gehört auch das Fiskal- und Sozialsystem – bewusst ausgeklammert und die distributiven Folgen bei der Entscheidungsfindung unberücksichtigt gelassen hat.

Besonders interessant dürfte die weitere Entwicklung im Bereich der Altersvorsorge sein. Bisher war die private Altersvorsorge als Ergänzung zu den staatlichen Sicherungssystemen gedacht – ohne dass von den privaten Systemen eine Basis- oder Grundsicherung gewährleistet werden musste, da die Armutsvermeidung durch das staatliche Regelsystem erfolgen sollte. In Anspruch genommen haben die private Vorsorge vor allem die Haushalte ab den mittleren Einkommensschichten und die vermögenden Haushalte, wobei die letzteren einen anderen Umgang mit Vermögen besitzen.

Aber was wird nun passieren, wenn der ehemals ergänzenden Vorsorge nun ein Teil der Basissicherung zukommt? Werden sich die Erfahrungen aus der Vergangenheit (vor dem 2. Weltkrieg sowie aus der Nachkriegszeit) wiederholen?

Dabei ist folgendes zu beachten: So wie der Sozialstaat von der wirtschaftlichen Entwicklung – dem sogenannten Wirtschaftswunder – in den sechziger und siebziger Jahren profitierte, so haben auch die privaten Absicherungssysteme davon profitiert. Was aber wird die Zukunft zeitigen? Es setzt sich immer mehr die Gewissheit durch, dass auch die privaten Absicherungsformen über den sogenannten freien Markt nicht immun sind gegenüber den strukturellen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und demographischen Veränderungen.

Diesbezüglich herrscht jedoch noch ein hohes Maß an Unkenntnis. Zur Schließung der zahlreichen Wissenslücken durch adäquate Lage-, Ziel- und Mittelanalysen wären neben der als traditionell zu bezeichnenden Status quo Betrachtung zudem Längsschnittuntersuchungen erforderlich. Nur durch eine derartige Vorgehensweise wäre es möglich, die erhöhte Dynamik, die durch die zunehmend unsteady Beschäftigungsverhältnisse sowie instabilen Haushaltszusammenhänge entsteht, zu erfassen, oder die intertemporalen Verteilungswirkungen von gesetzlichen Maßnahmen aufzuzeigen. So ist beispielsweise

zu fragen, ob die unsteady Beschäftigungsverhältnisse auch zu instabilen Einkommens- und Vermögensverhältnissen führen und damit zu einer Zunahme der Einkommensmobilität beitragen. Ferner ist unklar, welche Folgen dies für die Bedarfdeckung haben wird, zumal diese auch durch die instabilen Bedarfsgemeinschaften Änderungen unterworfen sein können.

Literatur

- Fachinger, Uwe; Oelschläger, Angelika; Schmähl, Winfried, 2004: *Die Alterssicherung von Selbständigen – Bestandsaufnahme und Reformoptionen*. Beiträge zur Sozial- und Verteilungspolitik 2. Münster u. a. O.: Lit Verlag.
- Fachinger, Uwe; Rothgang, Heinz; Viebrok, Holger (Hg.), 2002: „Die Konzeption sozialer Sicherung: Ein Überblick“, in: Uwe Fachinger, Heinz Rothgang, Holger Viebrok, (Hg.), *Die Konzeption sozialer Sicherung. Festschrift für Prof. Dr. Winfried Schmähl zum 60. Geburtstag*. Baden-Baden: Nomos.
- Gawel, Erik, 1995: „Die Wirkungen des Pflege-Versicherungsgesetzes auf die institutionelle Verteilung“, in: Uwe Fachinger; Heinz Rothgang (Hg.), *Die Wirkungen des Pflege-Versicherungsgesetzes*. Sozialpolitische Schriften 68. Berlin: Duncker & Humblot, 197-222.
- Ginn, Jay; Fachinger, Uwe; Schmähl, Winfried, 2007: „Pension reform and the socioeconomic status of older people in Britain and Germany“, in: Gerd Naegle; Alan Walker (Hg.), *Ageing and Social Policy for Seniors in Germany and the United Kingdom – A Comparative Overview of Policy Approaches and Research Perspectives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Henke, Klaus-Dirk; Schmähl, Winfried (Hg.) 2001: *Finanzierungsverflechtung in der sozialen Sicherung. Analyse der Finanzierungsströme- und -strukturen*. Baden-Baden: Nomos.
- Jacobs, Klaus, 1995: „Zur Kohärenz von gesetzlicher Pflegeversicherung und anderen Zweigen der Sozialversicherung“, in: Uwe Fachinger; Heinz Rothgang (Hg.), *Die Wirkungen des Pflege-Versicherungsgesetzes*. Sozialpolitische Schriften, 68. Berlin: Duncker & Humblot, 245-262.

Prinz, Aloys, 1983: „Die Finanzierung der Sozialhilfe im Finanzverbund zwischen Bund, Länder und Gemeinden“, *Finanzarchiv N.F.* 41: 431-451.

Schmähl, Winfried, 2006: *Aufgabenadäquate Finanzierung der Sozialversicherung durch Beiträge und Steuern – Begründungen und Wirkungen eines Abbaus der „Fehlfinanzierung“ in Deutschland*. ZeS-Arbeitspapier Nr. 5/2006. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen.

Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hg.), 2004: *Rentenversicherung in Zahlen 2004*. Frankfurt: Eigenverlag.

PD. Dr. Uwe Fachinger ist seit 1989 Mitarbeiter im Zentrum für Sozialpolitik und Mitglied der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung.

Uwe Fachinger
Telefon: 0421/218-4057
eMail: ufach@zes.uni-bremen.de

IMPRESSUM

Herausgeber: Zentrum für Sozialpolitik · Universität Bremen
Barkhof, Parkallee 39 · 28209 Bremen

Redaktion: Dipl.-Soz. Gisela Hegemann-Mahltig

Gestaltung: Wolfgang Zimmermann, Sonja Rose

Sekretariat: Sonja Rose
Tel.: 0421/218-4362 · Fax: 0421/218-7540
srose@zes.uni-bremen.de

Auflage: 500

erscheint zweimal jährlich · **ISSN-Nr. 1619-8115**