
NEUE TECHNOLOGIEN UND SOZIALE SICHERUNG

Rezension von: Klaus Gretschmann,
Rolf G. Heinze u. a., Neue
Technologien und Soziale Sicherung.
Antworten auf Herausforderungen
des Wohlfahrtsstaats, Schriftenreihe
„Sozialverträgliche
Technikgestaltung“, Bd. 4,
Westdeutscher Verlag, Opladen 1989,
303 Seiten, DM 44,-

Angesichts der sich abzeichnenden demographischen Veränderungen steht die Frage der Finanzierbarkeit des Systems der Sozialen Sicherheit gegenwärtig im Zentrum der sozialpolitischen Diskussion. Folgewirkungen des technischen Fortschritts – im besonderen der Neuen Technologien –, die über die wirtschaftliche Entwicklung auf das historisch gewachsene Sozialsystem ausstrahlen, wurden bisher bestenfalls fragmentarisch behandelt. Die vorliegende – interdisziplinäre – Arbeit zielt darauf ab, diese Lücke zu schließen. Ihr Ziel besteht darin, nicht nur mögliche Einflüsse Neuer Technologien auf das soziale Sicherungssystem offenzulegen, darüber hinaus werden auch in Diskussion befindliche Reformvorschläge auf ihre Problemlösungsfähigkeit kritisch hinterfragt.

Den Ausgangspunkt der Analyse bildet die Hypothese, „daß Neue Technologien das Beschäftigungsniveau und die Beschäftigungsstruktur der Volkswirtschaft in einer Weise verändern, die die Stabilität und Funktionsfähigkeit der Sozialen Sicherung in Frage stellt“ (S. 6). Einerseits wird befürchtet, daß Neue Technologien auf dem Arbeitsmarkt Mengen- und Preiseffekte auslösen und damit das Beitragsaufkommen schrumpft. Anderer-

seits könnten durch Neue Technologien zunehmend Sicherungslücken – durch Arbeitszeit- und Arbeitsstruktureffekte – entstehen, sodaß eine Überbeanspruchung der Leistungen droht. Diesen Schereneffekt begründen die Autoren mit der Lohnarbeitszentriertheit des Sozialen Sicherungssystems. In dem Maße also, wie Neue Technologien Veränderungen im Einsatz des Faktors Arbeit bewirken, beeinflussen sie Art und Umfang des Sozialen Sicherungssystems auf der Finanzierungs- und Leistungsseite.

Im Kapitel 2 werden die quantitativen Wirkungen, die von der Zahl der Beschäftigten auf Beitragszahler und Leistungsempfänger ausgehen, durch eine Auswertung von vorliegenden Untersuchungen ebenso überprüft wie die qualitativen Auswirkungen des Arbeitseinsatzes über verringerte Arbeitszeiten, geringfügige Beschäftigungsverhältnisse, werkvertragliche Quasiarbeitsverhältnisse etc. Die Analyse führt zu dem nur wenig befriedigenden Ergebnis, daß der vermutete Zusammenhang zwischen Neuen Technologien, Arbeitsmarkt und dem Sozialsystem zwar theoretisch fundiert, empirisch aber nicht eindeutig gezeigt werden kann. Das ist nicht überraschend, weil der Faktor Technologie bezüglich der Finanzierungs- und Leistungslücken der Sozialen Sicherung nur eine der erklärenden Variablen ist. Dazu kommt die demographische Komponente, die bei Beibehaltung des derzeitigen Sozialsystems zu einer massiven Erhöhung der Beiträge führt und somit das Problempotential der Neuen Technologien erheblich steigern kann. Eindeutiger sind die qualitativen Ergebnisse, wonach die in Zukunft durch Neue Technologien vorangetriebene Fragmentierung des Arbeitsmarktes (mehr Teilzeitarbeitsplätze und unkonventionelle Beschäftigungsformen) ein sozialpolitisches Problem darstellen wird.

In Kapitel 3 werden Szenarien der wirtschaftlichen Entwicklung und der dadurch bedingten Situationsände-

rungen der Sozialen Sicherung für die Jahre 2000 und 2015 entworfen, wobei ein optimistisches Kompensationsszenario und ein pessimistisches Freisetzungsszenario präsentiert werden. Vor diesem Hintergrund werden in den beiden folgenden Kapiteln die ökonomischen Konsequenzen von finanzierungs- und leistungsseitigen Reformvorschlägen diskutiert.

Auf der Finanzierungsseite werden vier Finanzierungsmodelle für die gesetzliche Rentenversicherung geprüft:

- a) Die Umbasierung der Arbeitgeberbeiträge auf eine wertschöpfungsbezogene Bemessung,
- b) eine ergänzende Wertschöpfungsabgabe im Ausmaß des zukünftigen Finanzbedarfs,
- c) eine Erhöhung des Bundeszuschusses sowie
- d) das Modell einer Energiesteuer zur Sicherung der Rentenfinanzen.

Die Debatte um das Für und Wider einer Wertschöpfungsabgabe wird insofern entscheidend angereichert, als die hier vorgelegten Wirkungsanalysen die stationäre Perspektive der Aufkommensneutralität verlassen und die Auswirkungen einer Wertschöpfungsabgabe unter sich ändernden Rahmenbedingungen abgeschätzt werden. Second-round-Effekte bleiben wie in vielen anderen Studien zur Wertschöpfungsabgabe leider auch hier unberücksichtigt. Bislang wenig untersucht ist auch der Vorschlag, die Finanzierungsprobleme der Alterssicherung durch eine Energiesteuer zu lösen. Die Modellrechnungen der Autoren zeigen, daß die Bemessungsgrundlage für den hohen Finanzbedarf zu schmal ist, wodurch die Steuersätze entsprechend hoch sein müßten. Darüber hinaus ist die Bemessungsgrundlage bei einer Energiesteuer variabel und daher instabil. Die Konstruktion dieser Reformstrategie stellt auf zu viele Zielsetzungen zugleich ab. Darin liegt zwangsläufig eine Schwäche dieses Ansatzes. Es soll nicht nur das Problem der leeren Kassen gelöst werden, es sollen auch die

Lohnnebenkosten gesenkt werden und der Energieeinsatz sowie die damit verbundenen Emissionen verringert werden. Gerade die Erreichung des beabsichtigten Lenkungseffektes bedarf aber des „richtigen“ Preises, der hier – weil eben die Rentenversicherung finanziert werden soll – durch den zukünftigen Finanzbedarf ermittelt wird.

Als tragfähigste Finanzierungsalternative zum gegenwärtigen System erscheint den Autoren eine additive Wertschöpfungsabgabe, da gegenüber der aufkommensneutralen Umbasierung dabei die sektoralen Belastungverschiebungen geringer ausfallen würden.

Die Reformvorschläge der Leistungsseite des sozialen Sicherungssystems konzentrieren sich im wesentlichen auf eine Debatte der Vorschläge „Sozialdividende“ versus „Grundsicherung“. Dabei werden auch Berechnungen über zu erwartende Finanzierungskosten unterschiedlicher Modelle durchgeführt. Da sich aus dem Wandel in der Art der Beschäftigungsverhältnisse, der nicht zuletzt aus der Durchdringung der Wirtschaft mit Neuen Technologien resultiert, Sicherungslücken auftun, stellt die garantierte Mindestsicherung eine wichtige Antwort auf durch neue Technik ausgelöste Veränderungen in der Arbeitslandschaft dar. Eine garantierte Mindestsicherung in der Variante einer bedarfsunabhängigen und sicherungssystemübergreifenden Sozialdividende muß jedoch – so die Autoren – an den hohen Finanzierungskosten scheitern. Aber auch die Kosten einer bedarfsorientierten Sockelung in den verschiedenen Systemen der sozialen Sicherung dürften höher ausfallen, als Befürworter solcher Modelle vielfach vorgeben. Die von der Sockelung ausgehenden Belastungen halten sich jedoch noch am ehesten in Grenzen. Von der politischen Umsetzbarkeit wird einer Sockelung die größte Realisierungschance eingeräumt.

Diese Vorschläge, die alle auf eine Überwindung der Lohnarbeitszen-triertheit des Sozialen Sicherungssy-stems abzielen, bedeuten gleichzeitig eine Abkehr vom Äquivalenzprinzip. Abschließend wird daher in Kapitel 6 ein unkonventionelles Modell darge-stellt, das grundsätzlich am Äquiva-lenzprinzip festhält, jedoch für den einzelnen die Chance bietet, jenseits der Lohnarbeit Leistungsansprüche gegenüber der Sozialen Sicherung aufzubauen. Unter dem Schlagwort „Demonetarisierung der Sozialpoli-tik“ wird ein Modell mit Sozialgut-scheinen diskutiert, die als sozialpoli-tische Gegenleistung für gesellschaft-lich nützliche Tätigkeiten außerhalb der formellen Erwerbsarbeit gewährt werden. Damit können Leistungsan-sprüche gegenüber der Sozialversi-cherung erworben werden, ohne daß es dafür eines gesetzlichen Arbeitsver-hältnisses bedürfte. Damit soll der veränderten Ressourcenausstattung vieler Personen – mehr Zeit, weniger Geld – Rechnung getragen werden. Es gelte also, das Äquivalenzprinzip neu zu definieren. Der Stellenwert der So-zialgutscheine liegt insbesondere dar-in, „daß diejenigen, die ehrenamtlich in Selbsthilfegruppen oder auch als

Pflege- und Erziehungskräfte in Haus-halten und Familien aktiv sind, aber auch jenen, die im Zuge der sozialen Nutzung ihrer zusätzlichen ‚Zeit‘ tätig werden wollen, im Hinblick auf ihre Anrechte und Positionen in der So-zialversicherung keine Nachteile ent-stehen“ (S. 222). Die Wirkungsanaly-sen dieser Innovationsvorschläge stecken freilich noch in den Kinder-schuhen.

Wenn sich also insgesamt herauskri-stallisiert hat, daß die Lohnbezogen-heit des Sozialen Sicherungssystems angesichts technologischer und demo-graphischer Probleme historisch als veraltet angesehen werden muß, dann drängt sich freilich die Frage nach der geeigneten Reformstrategie auf. Der Leser wird die Antwort vergeblich su-chen. Dieser Mangel und die eine oder andere Lücke in den quantitativen Wirkungsanalysen sollen das Ver-dienst dieses Buches nicht schmälern. Es zu lesen, ist für jeden sozialpoli-tisch Interessierten ein Gewinn, da es eine Reihe von Vorschlägen anbietet, die bisher in der sozialpolitischen Auseinandersetzung zu wenig disku-tiert wurden.

Bruno Roßmann