

Ausgabe Nr. 2 – Juni 2011

Prof. Dr. Eberhard Eichenhofer

Sozialrechtler und Dekan der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Schiller-Universität Jena

Sozialumbau- Chancen und Risiken des Sozialstaats

Das Sozialrecht steht vor schweren **ökonomischen, demographischen** und **technologischen** Herausforderungen.¹ Das wirtschaftliche Wachstum der deutschen Volkswirtschaft stößt an Grenzen. Der Wohlstand Deutschlands gründete in der Vergangenheit auf die Fähigkeit, im Ausland auftretende Bedarfe nach modernen Geräten, Produkten und Fertigungsweisen besser, schneller und wirtschaftlicher als andere Volkswirtschaften zu befriedigen. Diese

Fähigkeit schwindet, weil andere Volkswirtschaften aufgeholt haben. Wirtschaften vollzieht sich in globalen Märkten: Produktion kann global organisiert und Erzeugnisse oder Dienste, die in einer Volkswirtschaft erstellt werden, können weltweit nachgefragt werden. Der globale Wettbewerb verschärft sich – namentlich für Zukunftstechnologien und Produkte.²

Die deutsche **Wohnbevölkerung** altert. Der Anteil der Älteren an der gesamten Wohnbevölkerung wird wegen wachsender Lebenserwartung und sinkender Geburtenraten steigen, und der Anteil von Kindern und Jugendlichen zurückgehen. Deshalb werden insbesondere die Aufwendungen für die **Alters- und Gesundheitssicherung** in Renten- und Krankenversicherung zunehmen. Dagegen sinkt die Zahl junger Menschen, die aufgrund ihres Lebensalters eine Innovation der wirtschaftlichen Strukturen erwarten lassen, so dass jene nicht

¹ Berner, Der hybride Sozialstaat, 2009; Blanke; Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung, Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, 2003; Butterwegge, Wohlfahrtsstaat im Wandel, 1999; Deutscher Sozialrechtsverband (Hg.), Sozialrechtsgeltung in der Zeit, 2007; Die deutschen Bischöfe, Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen, Das Soziale neu denken, 2003; Döring (Hg.), Sozialstaat in der Globalisierung, 1999; Eichenhofer, Sozialreformen zwischen Vision und Wirklichkeit, NZS 2007, 57; ders., sozialer Schutz unter den Bedingungen der Globalisierung, 2009; Giddens, Die Frage der sozialen Ungleichheit, 2001; Lessenich, Die Neuerfindung des Sozialen, 2009; Kerschbaumer/Schroeder (Hg.), Sozialstaat und demographischer Wandel, 2005; Hauser, in SRH, § 5 Rn. 21 ff.; Masuch, Sozialreformen in Zeiten des globalen Wandels, in Jahrbuch der Juristischen Gesellschaft Bremen, 2009, 45; Metzler, Der deutsche Sozialstaat; Miegel/Wahl, Solidarische Grundsicherung - Private Vorsorge, 1999; OECD, New Orientations for Social Policy, 1994; Pitschas, Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, VVDStRL 64 (2004), 109; Sarfati/Bonoli (Ed.), Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective, 2002; Schmähl, Wirtschaftsdienst 1996, 409 ff.; Stolleis, Die große Aufgabe der Sozialpolitik, NJW 1999, 699; Wallerath, Der Sozialstaat in der Krise, JZ 2004, 949; World Bank, Averting the Old Age Crisis, 1994.

² Eichenhofer, Sozialer Schutz unter den Bedingungen der Globalisierung, 2009.



in dem bisher bekannten Maß in die Beschäftigungsverhältnisse drängen werden. Die Gefahr sozialer Stagnation droht, verursacht durch stagnierende Produktion und Innovation.

An oberster Stelle der Werteskala steht die Gesundheit. **Moderne Technik** zielt insbesondere auf die Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen. Sie wird künftig die Möglichkeit zur Behandlung von Erkrankungen erweitern und damit die Lebenserwartung vieler Menschen verlängern. Dies wird zu erhöhten Aufwendungen für **Kranken-** und **Rentenversicherung** führen. Die anstelle der Industriegesellschaft tretende wissensbasierte Dienstleistungsgesellschaft stellt hohe Qualifikationsanforderungen und bringt neue Arbeitsformen hervor. Die Anforderungen an **Bildung** und **Arbeit** werden deshalb steigen. Diese Umstände führen zur Erhöhung der Transferleistungen. Die Aufgaben der sozialen Sicherheit werden wachsen und gleichzeitig wird die wirtschaftliche Fähigkeit, diese Lasten zu tragen, sinken.³

Diese Entwicklung wirft die Frage auf: Was ist zu tun? Oder bescheidener: Was kann überhaupt getan werden? Ein Weg drängt sich auf: mehr **Eigenvorsorge**! Diese Empfehlung klingt plausibel, ist aber nur begrenzt tauglich. Denn private Vorsorge will ganz ebenso wie die soziale Sicherheit finanziert sein. Auch wenn die Alterssicherung von der Sozialversicherung auf

die Privatversicherung umgestellt und jedem aufgegeben würde, eine eigene Prämie für die eigene Alterssicherung an eine private Versicherungsgesellschaft zu zahlen, so wäre damit Sicherheit für die Zukunft noch nicht verbürgt. Denn die Ungewissheit, welche das Umlageverfahren angesichts zukunftsöffener Entwicklungen auszeichnet, kennzeichnet auch jede privatversicherungsrechtliche Alternative. Kapitalmärkte sind volatil.

Darüber hinaus können die bestehenden Sicherungen für langfristige Risiken (Erwerbsunfähigkeit, Alter, Krankheit und Pflegebedürftigkeit) nicht kurzzeitig von der Umlagefinanzierung auf die Kapitaldeckung umgestellt werden, ohne dass für einen Jahrzehnte währenden Zeitraum des Übergangs die aus der sozialrechtlichen Sicherung begründeten Erwartungen auf Leistungen befriedigt werden müssen. Angesichts dessen würde in der Phase des Übergangs von der Umlagefinanzierung zur Kapitaldeckung für die Beitrags- und Prämienzahler eine doppelte Belastung eintreten - einmal um sozialrechtlich überkommene Ansprüche zu befriedigen und zum anderen durch Prämienzahlung zur Begründung von Eigenvorsorge. Daher kann und sollte nur eine graduelle und schrittweise Ausweitung der Eigenvorsorge angestrebt werden.

³ Vgl. zu dieser Herausforderung: *Blanpain/Sadowski*, Habe ich morgen noch einen Job?, 1994.



Ein anderer Weg geht dahin, die **Leistungen** zu **beschränken**. Aber auch für diesen Weg bestehen rechtliche, soziale und wirtschaftliche Grenzen. Eine rechtliche Grenze folgt aus dem Versicherungsgedanken, der alle Vorsorge prägt. Wer jahrzehntelang Beiträge zur Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung gezahlt hat, kann nicht bei Eintritt des Versicherungsfalls mit seinem Leistungsbegehren mit der Begründung abgewiesen werden, angesichts begrenzter ökonomischer Mittel sei die Leistungskraft der Versicherung nun erschöpft. Unverhältnismäßige Leistungsbeschränkungen enttäuschen Menschen, die auf den Fortbestand des Systems sozialer Sicherung vertraut haben. Löst ein Staat bei den Menschen jedoch **Verlassensängste** aus, entfremdet er die Bürger vom Staat und gefährdet sich damit selbst! Das Recht trägt zur Verfestigung tradierter Muster sozialer Sicherheit bei und befördert die Pfadabhängigkeit wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung.

Eine große und **perfekte** Lösung, welche die angedeuteten Herausforderungen bewältigen könnte, gibt es nicht. Politik kann und muss sich um kleine und punktuelle Lösungen bemühen, die für sich genommen die angedeuteten Gefahren begrenzen und so durch Anpassung die soziale Sicherheit fortentwickeln. Derartige Versuche wurden schon seit Jahrzehnten ergriffen.⁴ Denn alle Zweige der sozialen Sicherung durchliefen schon manche Reform und

dies wird sich auch in der Zukunft fortsetzen. Die wichtigsten Schritte auf diesem Wege sind: Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen; Überwindung der ökologischen Herausforderungen; Erhaltung und Fortentwicklung einer **Arbeitsgesellschaft**, in der die Grundregel (vgl. oben) verwirklicht ist, dass jeder, der arbeiten kann, auch auskömmliche Arbeit finden kann.⁵

Dazu gehört, dass von dem Sozialleistungssystem keine Fehlanreize zur Nichtarbeit ausgehen. Dies entspricht den Bemühungen der EU, durch Begrenzung der Lohnnebenkosten Erwerbsarbeit gegenüber der Inanspruchnahme von Sozialleistungen wirtschaftlich anziehender zu machen (makeworkpay).⁶

Die Herausforderungen, vor denen das Sozialrecht gegenwärtig steht, verdeutlichen: Der Sozialstaat ist zukunfts offen! Er ist Ergebnis eines Prozesses und auf Fortentwicklung angelegt. Diese Fortentwicklung wird nicht nur von den wirtschaftlichen Wandlungen - also „von außen“ -, sondern auch von den sozialrechtlichen Entwicklungen selbst - also „von innen“ - befördert.⁷ Die vergangenen Jahrzehnte zeigten: Der Sozialstaat vermag nicht zu überdauern, wenn ein signifikanter und steigender Anteil der Menschen von ihm abhängig wird. Da-

⁴ Eichenhofer, NZS 2007, 57.

⁵ Also kein bedingungsloses Grundeinkommen, sondern eine Politik des Förderns und Forderns.

⁶ KOM (2003) 842 endgültig.

⁷ Vgl. dazu Zacher, Der Sozialstaat als Prozeß, in ders., 73 ff.; Davy, Pfadabhängigkeit in der sozialen Sicherheit, in Deutscher Sozialrechtsverband (Hg.), Sozialrechtsgeltung in der Zeit, 2006, 103 ff.; Stolleis, Einschnitte und Übergänge sozialrechtlicher Entwicklung, ebd., 153 ff.



her hat der Sozialstaat sich darauf zu konzentrieren, Hilfen zur (Wieder-) Eingliederung sozial oder gesundheitlich Exkludierter in die Erwerbsprozesse zu sichern (**welfarework**). Dieser Prozess ist durch neue Arbeits- und Arbeitszeitstrukturen zu flankieren.

Denn nur bei einem hohen Beschäftigungsstand kann soziale Sicherheit auf hohem Niveau dauerhaft bereitgestellt und finanziert werden. Dies erfordert ein umweltverträgliches Wachstum, das seinerseits Voraussetzung für die Ausweitung bezahlter Beschäftigung ist. Die durch die demographische Entwicklung angedeuteten Herausforderungen sind diesem Anliegen förderlich. Die relative Abnahme des Anteils jüngerer Menschen an der Gesamtbevölkerung wird mittelfristig die Arbeitslosigkeit lindern und gleichzeitig die gebotenen und nun beschlossenen Voraussetzungen für die Verlängerung der Lebensarbeitszeit (vgl. unten) schaffen.⁸ Dadurch können die finanziellen Belastungen der Rentenversicherung vermindert werden.

Die Rentenversicherung ist ferner mit dem gestiegenen Wohlstandsniveau abzustimmen; dieses erlaubt eine geringere öffentliche Vorsorge als in der Vergangenheit. Gleichzeitig ist die private Eigenvorsorge zu stärken, die dem Einzelnen die Bestimmung von Ausmaß und Formen der über die öffentliche Vorsorge hi-

nausgehenden Alterssicherung einräumt.⁹ Ein radikaler Systemwechsel einer völligen Privatisierung der Altersvorsorge oder des Ersatzes der beitragsfinanzierten einkommensproportionalen Rente durch eine für alle Einwohner gleiche Grundrente - oder gar eines bedingungslosen Grundeinkommens für jedermann - kommen als eine realistische Alternative nicht in Betracht. Denn der Systemwechsel wäre mit Zusatzkosten für die aktive Generation des Übergangs verbunden. Sie hätten die unter dem bisherigen System begründeten Anrechte zwar zu finanzieren, Ansprüche vergleichbaren Ausmaßes von dem System aber nicht zu erwarten; sie würden daher überproportional und damit unter Verletzung der Generationengerechtigkeit belastet.¹⁰ Ein bedingungsloses Grundeinkommen heißt Ausstieg aus der Arbeitsgesellschaft – ein unter Bedingungen der Globalisierung nicht gangbarer Weg.

Statt des radikalen **Systemwechsels** ist aber ein entschiedener **Systemwandel** bereits durch den Gesetzgeber eingeleitet. Aufgegeben wurde in der Alterssicherung das Ziel der Lebensstandardsicherung und er zeigte sich mit der Sicherung eines einkommensproportionalen Altersgrundeinkommens von unter 60 % (mittelfristig unter 50 %) des individuellen Netto-Lohnes nach 40 Versicherungsjahren zufrieden. Denn bei Bestimmung der Leistungshöhe ist künftig der demographische Wandel sowie der Wandel der Arbeit zu berücksichtigen. In

⁸ vgl. Boecken, Gutachten zum 62. Deutschen Juristentag (1998); dazu Eichenhofer, JZ 1998, 808.

⁹ Vgl. dazu Borchert, 1993; Miegel/Wahl, 1999.

¹⁰ Eichenhofer, RdA 2003, 264.



der Krankenversicherung sind alle Rationalisierungsreserven auszuschöpfen, um mehr Wettbewerb auch im europäischen Binnenmarkt zu kostengünstigen Bedingungen zu erlangen.¹¹ Gleichwohl werden die Ausgaben für das Gesundheitswesen langfristig steigen, weil der medizinische Fortschritt, die Zunahme des Altenanteils und die Wohlstandsentwicklung weitere Steigerungen der Aufwendungen für Gesundheit nach sich ziehen müssen.

Impressum:

Herausgeber: Friedrich-Ebert-Stiftung
Landesbüro Thüringen
Nonnengasse 11
99084 Erfurt

Telefon: 0361/ 59 80 20

Fax: 0361/ 59 80 210

Mail: erfmail@fes.de

Website: www.fes-thueringen.de

Gestaltung: Meintrup, Grafik-Design

ISBN: ISBN 978-3-86872-775-3

© Friedrich-Ebert-Stiftung Thüringen 2011

¹¹ Wille/Albing(Hg.), Reformoptionen im Gesundheitswesen, 1998.