

November 2007

WISO

Diskurs

Experten und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

Zukunft des Sozialstaats – Sozialpolitik

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung
Gesprächskreis Sozialpolitik



**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG



Tagungsdokumentation im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung

Zukunft des Sozialstaats – Sozialpolitik

Inhalt

Ruth Brandherm/Peter König	
Vorbemerkung	3
Normative Ansätze der Sozialpolitik	
Impuls: Stephan Lessenich	5
Kommentar: Claudia Bogedan	7
Entwicklung der sozialen Sicherungssysteme	
Impuls: Gerhard Bäcker	11
Kommentar: Simone Leiber	19
Akzeptanz des Sozialstaats in der Bevölkerung	
Impuls: Wolfgang Glatzer	22
Kommentar: Armin Lang	42
Kommentar: Ludwig Stiegler	49
Sozialstaat und demographische Entwicklung	
Impuls: Gerhard Bäcker	53
Kommentar: Kerstin Griese	70
Defizite und Weiterentwicklung sozialer Absicherung	
Impuls: Ute Klammer	76
Kommentar: Elke Ferner	82
Kommentar: Barbara Riedmüller	85
Wirtschaftliche Rahmenbedingungen und Finanzierungsgrundlagen des Sozialstaats	
Impuls: Simone Leiber/Rudolf Zwiener	89
Kommentar: Ursula Engelen-Kefer	102
Impuls: Thomas Ebert	109
Kommentar: Ralf Stegner	124
Die Zukunft des Sozialstaats – Ein Gang durch die Debatte	
Claudia Bogedan	126
Referent/innen und Tagungsleitung	139
Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik	142

Die Beiträge werden von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von den Autorinnen und Autoren in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Vorbemerkung

Veränderungen in der Erwerbslandschaft, der demographische Wandel und die Globalisierung gelten neben anderen Einflussfaktoren wie der Erosion der Finanzierungsbasis der sozialen Sicherungssysteme und der Staatsverschuldung als wesentliche Gründe für eine Neuausrichtung des Sozialstaats. Diese Debatte um die Zukunft des Sozialstaats hat uns veranlasst, auf ausgewählte Aspekte dieses Themas intensiver einzugehen und sie mit Vertreterinnen und Vertretern aus Wissenschaft, Politik und Verbänden zu diskutieren. Ihre Beiträge in Form von Impulsreferaten und Kommentaren sind in den vorliegenden Broschüren abgedruckt. Damit wollen wir zu einer Konkretisierung des Begriffs „vorsorgender Sozialstaat“ beitragen.

Im Zentrum standen die Sozial-, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungs- sowie Bildungs- und Familienpolitik, ergänzt durch wirtschaftspolitische Beiträge. Wir veröffentlichen das umfangreiche Material in drei Berichten zu den drei genannten Themenfeldern, wobei der hier vorliegende Text den Bereich Sozialpolitik abdeckt. Die Texte haben teilweise einen analytischen Charakter, teilweise bieten sie Interpretationen zur Sozialstaatskonzeption an. Mit ihnen wird ein erster Abschnitt unserer Arbeit zum Thema dokumentiert, die 2008 fortgesetzt wird. Trotzdem möchten wir in einer Zwischenbilanz einige Ergebnisse der bisherigen Arbeit festhalten:

Es bestand bei den Teilnehmern und Teilnehmerinnen der Workshops Konsens, dass die normativen Grundlagen des gegenwärtigen wie zukünftigen Sozialstaats durch Werte wie Gerechtigkeit, Solidarität, Teilhabe und Freiheit geprägt sind. Durch diesen Wertekanon findet eine deutliche Abgrenzung gegenüber marktwirtschaftlichen, ausschließlich an privatwirtschaftlichen Interessen orientierten Konzepten statt.

Im Unterschied zum jetzigen soll sich der zukünftige Sozialstaat durch eine Neujustierung seiner Struktur, seiner Funktionen und seiner institutionellen Ausgestaltung auszeichnen, die in erster Linie auf Vorsorge ausgerichtet sind. Dabei kommt Maßnahmen zur Aktivierung, Investition, Prävention und Innovation eine hohe Bedeutung zu. Von der Wirksamkeit der Vorsorge wird es zukünftig abhängen, wie viel Nachsorge noch erforderlich sein wird.

Selbst bei diesem gemeinsamen Grundverständnis über das, was ein vorsorgender Sozialstaat sein könnte, existiert eine große Bandbreite alternativer politischer Handlungsmöglichkeiten, die dieses Ziel erreichen könnten. Ein Beispiel aus unserer Diskussion war die kontroverse Debatte darüber, wo der Schwerpunkt künftiger Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme liegen sollte: zunehmend über Steuern oder nach wie vor eher über Beiträge – ergänzt durch eine Teilkapitaldeckungsvariante. Damit werden nicht nur Finanzierungsfragen berührt, sondern auch Verteilungsfragen. Denn je nachdem, welcher Weg (z.B. Einbeziehung anderer Einkommensarten und Beschäftigtengruppen) gewählt wird, kann Ungleichheit abgebaut oder verstärkt werden.

Außerdem gab es – ebenfalls auf der Basis eines gemeinsamen Grundverständnisses zum vorsorgenden Sozialstaat – divergierende Einschätzungen hinsichtlich arbeitsmarktpolitischer Erfolge, insbesondere was den Abbau der Arbeitslosigkeit betrifft. Der Beitrag der Arbeitsmarktpolitik – darüber bestand Einvernehmen – wird allzu oft überschätzt. Arbeitsmarktpolitik hat zwar nicht versagt, aber fundamentale marktwirtschaftliche Faktoren wie Investitionskosten für neue Arbeitsplätze, Produktivität der Beschäftigten oder Absatzchancen für Produkte beschrän-

ken ihre Wirkung. In der Folge entstehen im Niedriglohnsektor weniger neue Arbeitsplätze als erhofft. Vorsorgende Sozialpolitik kann also auch an Grenzen stoßen, die im Eigeninteresse der Politik anerkannt werden sollten, da ansonsten nicht einlösbare Versprechen gegeben werden.

Weitgehenden Konsens gab es im bildungs- und familienpolitischen Bereich. Allerdings eilen die hier vorgestellten Konzepte und Vorschläge der bestehenden Praxis erheblich voraus. Familien- und Bildungspolitik treten im Kontext eines vorsorgenden Sozialstaats aus ihrem Schattendasein heraus und werden zu einem wesentlichen politischen Ansatzpunkt für die Steigerung des gesamtgesellschaftlichen Wohlstandes.

Gerade wenn Politik tiefer in die Lebenswelt eingreift, sind den Bürgern größere Freiheits- und Beteiligungsrechte einzuräumen. Sie sind durch Sicherheiten beim Zugang zum Arbeitsmarkt und im Falle der Erwerbslosigkeit zu ergänzen. Freiheits- und Beteiligungsrechte sind aber nicht nur gegenüber dem Staat sicherzustellen, sondern sie müssen sich auch auf Unternehmensebene niederschlagen, sei es in Form qualifizierter Mitbestimmung oder Unternehmensbeteiligungen.

Die Vorträge und Diskussionen in den Workshops haben dazu beigetragen, die gängige Analyse und Bewertung von Situationen und Handlungsstrategien wie Lohnnebenkosten, Beitragsstabilität, Schaffung von Arbeitsplätzen im Niedriglohnsektor und soziale Sicherung in Frage zu stellen. Viele der herkömmlichen Deutungsmuster der Ursachen greifen aus unserer Sicht zu kurz und vernachlässigen wichtige Faktoren. Dies trifft

u.a. auf die Debatte um die Rolle der Lohnnebenkosten und der Globalisierung zu, die immer wieder als Bedrohungspotenzial dargestellt werden, um den Umbau des Sozialstaats in eine bestimmte Richtung zu drängen, in der einzelwirtschaftliche statt volkswirtschaftlicher Sichtweisen und Interessen dominieren.

Demgegenüber andere Perspektiven und Konzepte zu entwickeln und zu präsentieren, sehen wir als eine unserer zukünftigen Aufgaben bei der Fortführung der Sozialstaatsdebatte. Dabei werden zukünftig u.a. Themen wie die Vermeidung von Armut, Generationengerechtigkeit, (bedingungsloses) Grundeinkommen und die Absicherung bei Übergängen im Erwerbsverlauf im Mittelpunkt stehen.

Allen Beteiligten an den hier dokumentierten Workshops gilt unser Dank. Besonders sind wir der stellvertretenden Vorsitzenden der SPD-Bundstagsfraktion, Elke Ferner, MdB, und Birgit Fischer, Mitglied des Präsidiums des SPD-Parteivorstandes, zu Dank verpflichtet, die mit ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern über fast ein Jahr hinweg diesen Diskurs zwischen Politik und Wissenschaft mitgetragen haben.

Ruth Brandherm

Leiterin des Gesprächskreises
Arbeit und Qualifizierung
der Friedrich-Ebert-Stiftung

Peter König

Leiter des Gesprächskreises Sozialpolitik
der Friedrich-Ebert-Stiftung

Normative Ansätze der Sozialpolitik

IMPULS

Impuls: Stefan Lessenich

Thesen zur Diskussion

- (1) Der Sozial- oder Wohlfahrtsstaat ist keine rein sozialdemokratische Idee, und er ist auch nicht bloß eine Ansammlung von Einrichtungen zur Produktion und Verteilung von Sozialleistungen. Der Wohlfahrtsstaat ist die spezifische Form der Vergesellschaftung westlicher Industrienationen nach dem Zweiten Weltkrieg – und in diesem Sinne von maßgeblicher Bedeutung für die alltägliche Lebensführung der Bürger und Bürgerinnen dieser Gesellschaften. Der Wohlfahrtsstaat ist ein Mechanismus der Strukturierung sozialer Ungleichheit, der Gestaltung individueller und kollektiver Lebenschancen, der Anerkennung und Abwehr sozialer Inklusionsansprüche, der Regulierung wechselseitiger Unterstützungsbeziehungen. Der Wohlfahrtsstaat gestaltet „Gesellschaft“ – und ist in seinen Programmen und Praktiken daher immer auch Ausdruck normativer Vorstellungen und Ansprüche der Ordnung und Steuerung gesellschaftlicher Verhältnisse.
- (2) Die Bandbreite historisch und international realisierter normativer Ansätze sozialstaatlicher Politik ist (dementsprechend) groß. Das Wertespektrum der modernen Sozialpolitik ist bemerkenswert breit: von der Bedarfs- bis zur Leistungsorientierung und von der Armutsbekämpfung bis zur Statussicherung, von „Freiheit“ bis „Sicherheit“ und von „Teilhabe“ bis „Teilnahme“, von der Mindestsicherung bis zur Vollversorgung reichen die Maximen sozialpolitischer Intervention. Dahinter stehen ganz unterschiedliche politische Überzeugungen davon, was in einer fortgeschrittenen demokratisch-kapitalistischen Gesellschaft sozial gerecht ist und welche Rolle dem Staat als Akteur bei der Herstellung von (so verstandener) sozialer Gerechtigkeit zukommen soll.
- (3) Seit einiger Zeit erleben wir in allen entwickelten Wohlfahrtsstaaten einen Prozess der Reorientierung und Umsteuerung sozialpolitischen Handelns im Sinne eines (stärker) „aktivierenden“, „präventiven“ und „investiven“ Sozialstaats. Statt einer klassischen Sozialpolitik der Bearbeitung und Kompensation von Risiken und Nebenwirkungen der Lohnarbeit, die sich wesentlich auf Wertbegründungen des „sozialen Ausgleichs“ und des „sozialen Friedens“ stützte, zielt sozialpolitische Intervention zunehmend (und zunehmend explizit) auf die Mobilisierung von individueller „Eigenverantwortung“, auf die Maximierung des gesamtgesellschaftlichen Nutzens sozialpolitischer Maßnahmen (unter der Formel des „Gemeinwohls“) sowie auf die Realisierung der „Nachhaltigkeit“ des sozialpolitischen Mitteleinsatzes. Im Kontext dieser Neuausrichtung steht der in jüngster Zeit sich vollziehende (politische und/oder mediale) Bedeutungszuwachs von – jedenfalls in Deutschland lange Zeit eher ein Schattendasein führenden – Politikfeldern wie der Bildungs- und der Familienpolitik.
- (4) Die „produktivistische“ Neuausrichtung der Sozialpolitik – und zumal der beiden zuletzt genannten Teilbereiche – hat das Potenzial zu einer weitreichenden Umgestaltung sozialer Beziehungen und gesellschaftlicher Strukturen. Sie beinhaltet eine tendenzielle Umkehrung der sozialen Berechtigungs-, Verpflichtungs- und „Schuld“-verhältnisse zwischen dem Staat und seinen Bürgerinnen und Bür-

gern; eine Abkehr von Politiken der Bedarfsdeckung und eine verstärkte Ausrichtung sozialpolitischer Maßnahmen und Mittelzuweisungen an den (politisch konstruierten) Interessen und Nutzenkalkülen der „Allgemeinheit“ (vom Wirtschafts- über das Humankapital- bis zum Bevölkerungswachstum); schließlich den hemmungsloseren Einsatz von Mechanismen der negativen Sanktionierung und des (mehr oder weniger sanften) Zwangs zur Verhaltenssteuerung der Bürgerinnen und Bürger im Sinne des neuen sozialpolitischen Wertekatalogs.

- (5) Ein politischer Gegenentwurf zum Wertekanon des „aktivierenden“ Sozialstaats hat mindestens den folgenden drei Gütekriterien sozialpolitischer Intervention gerecht zu werden: Er muss die sozialen und materiellen Voraussetzungen einer effektiven Einlösung der formal verbürgten Freiheits- und Beteiligungsrechte aller seiner Bürgerinnen und Bürger garantieren (statt deren Realisierung denjenigen

mit den besten Ressourcenausstattungen vorzubehalten); er muss größtmögliche Offenheit und Neutralität gegenüber den individuellen und gemeinschaftlichen Lebensentwürfen seiner Bürgerinnen und Bürger üben (anstatt auf neue Standardisierungen und Normierungen sozialer Lebensweisen zu zielen); er muss den brüchiger werdenden Chancen auf individuelle (und haushaltliche) Existenzsicherung durch geschützte Erwerbsarbeit ebenso gerecht werden wie der (zunehmend unabweislichen) Realität der radikalen Veränderung der „deutschen“ Staatsbürgergesellschaft durch anhaltende Zuwanderung. In diesem Sinne ist jede einfache Polemik gegen sozialstaatliche Verteilungspolitik bzw. den umverteilenden Sozialstaat in die Schranken zu weisen: Wie grundsätzlich und unvermeidbar jeder Sozialstaat wird auch der deutsche Sozialstaat der Zukunft ein umverteilender sein – oder aber er wird nicht sein.

Claudia Bogedan

KOMMENTAR

Kommentar zu Stephan Lessenich

Sozialpolitik hatte rückblickend betrachtet immer widersprüchliche Ziele und Leitmotive. Eine neutrale Beschreibung dessen, was *normativ* Sozialpolitik leisten soll, kann es folglich nicht geben. Von den einen vor allem als Mittel zur Stabilisierung des kapitalistischen Systems eingesetzt, war sie für andere Mittel zur Überwindung der Abhängigkeit vom Markt (*Dekommodifizierung*, Esping-Andersen 1990). Der Ausbau eines umfassenden Sozialstaats nach dem Zweiten Weltkrieg galt daher als „Klassenkompromiss“. Aufgelöst waren die Widersprüche dabei nicht.

„Der Sozialstaat konserviert die Kontrolle des Kapitals über die Produktion und damit die Grundstruktur des industriellen Klassenkonflikts zwischen Kapital und Arbeit; in keiner Weise begründet er Institutionen, die einer ‚Arbeiterselbstverwaltung‘ ähneln. Zur gleichen Zeit stärkt er aber das Potential der Lohnarbeiter, sich der Kontrolle durch das Kapital zu widersetzen.“¹

Welche Vorstellung sich in der jeweiligen institutionellen Ausgestaltung der Wohlfahrtsstaaten manifestiert, ist folglich abhängig von den konkreten gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen. Die normativen Vorstellungen zur Sozialpolitik sind nicht unabhängig von gesellschaftlicher Hegemonie zu denken.

In den vergangenen 10 – 15 Jahren haben sich die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse deutlich verschoben. Anhaltende Arbeitslosigkeit und fehlendes Wirtschaftswachstum waren in Deutschland Wasser auf den Mühlen derer, die den So-

zialstaat selbst als Ursache der Probleme sahen. Statt effizientes Wirtschaften zu ermöglichen, würde er zum einen über die Systeme Sozialer Sicherung Arbeitsmarktrigiditäten verstärken, da es an Anreizen zur Arbeitsaufnahme mangle und die Abhängigkeit von Sozialleistungen ge- bzw. verstärkt würde. Zum anderen führe der Sozialstaat zu einer Überlastung seiner eigenen Kapazitäten, da die Finanzierung zunehmend schwieriger würde, denn die Ausgaben für Soziale Sicherung stiegen schneller als das Realeinkommen. Die fortdauernden medialen Debatten über „Sozial-schmarotzer“, ein Überborden sozialstaatlicher Leistungen und die Notwendigkeit, den Druck zur Arbeitsaufnahme auf die Arbeitssuchenden zu erhöhen, veranschaulichen den Wandel in den politischen Verhältnissen.

Ergänzend haben sich die materiellen Grundlagen sozialstaatlichen Handelns ebenfalls verändert. Die Internationalisierung der Finanzmärkte, die nachhaltig gestützt wird durch eine politisch gewollte Liberalisierung, wirkt sich massiv auf die Arbeits- und Produktionsprozesse aus. In der Folge haben sich in Deutschland die sozialen Widersprüche verschärft. Die Einbindung des rheinischen Kapitalismus in die shareholder value-getriebene Globalisierung hat (sozial)staatliche Spielräume verringert. Statt Teilhabe, Ausbau von Sozialleistungen und Demokratisierung der Wirtschaft ist die neue Zielgröße Wettbewerbsfähigkeit. Der alte Klassenkompromiss scheint aufgelöst. Aufgrund ihrer Erwerbsarbeitszentrierung sind zudem die Sozialversicherungssysteme immer weniger in der Lage, ausreichenden Schutz gegen die Marktrisiken zu bieten. Außerdem hat

1 Offe, Claus (1984): Zu einigen Widersprüchen des modernen Sozialstaates, in: ders., „Arbeitsgesellschaft“. Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven, Frankfurt a. M./New York, S. 328.

die Agenda 2010 mit ihrer Sachzwang- und Standortrhetorik keine positiven Umbauoptionen geboten. Stattdessen haben Repression und Angst vor sozialem Abstieg mittlerweile sogar Teile der Mittelschicht erreicht.

Faktische Probleme der Sozialen Sicherung und die fehlende Orientierung machen die Entwicklung eines kohärenten Leitbilds dringend erforderlich. Dabei sollte die zwischenzeitlich verstummte Kritik am „konservativen“ Sozialstaat wieder aufgegriffen und seine Schwächen überwunden werden.

Normen und Leitsätze sozialdemokratischer Sozialstaatspolitik

Galt die Sozialdemokratie immer als Verfechter umfassender sozialstaatlicher Leistungen, so blieb die SPD von den neuen hegemonialen Deutungsmustern nicht unberührt. Aktivierung und mehr Eigenverantwortung gehören zum neuen sozialpolitischen Vokabular.

Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität stehen jedoch unverändert als Grundwerte der Sozialdemokratie. Es geht daher um ihre Umsetzung in Leitziele eines sozialen Staates. Die Auslegung dieser grundlegenden Werte macht es erst möglich, zwischen unterschiedlichen politischen Überzeugungen zu differenzieren. Beispielsweise ist für die Liberalen Gleichheit vor dem Gesetz bereits das Erreichen von Gerechtigkeit. Linke beziehen die darüber hinaus bestehenden Ungleichheiten und die soziale Spaltung unserer Gesellschaft in ihre Definition mit ein. Gerechtigkeit und Gleichheit rücken dadurch enger aneinander.

Von dieser Interpretation von Wert- und Zielvorstellungen bis zur konkreten Politik ist es dann immer noch ein weiter Weg. In der Sozialdemokratie haben seit den frühen Anfängen Grundsatzprogramme eine wichtige Rolle gespielt als Transformationsriemen zwischen den Zielen einer „fortschrittlichen“, verändernden Politik und konkreten politischen Aktivitäten. Der Sozialstaat war in der sozialdemokratischen Bewe-

gung Mittel, um die Werte Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität durch- und umzusetzen.

„Als Sozialstaat hat er für seine Bürger Daseinsvorsorge zu treffen, um jedem die eigenverantwortliche Selbstbestimmung zu ermöglichen und die Entwicklung einer freiheitlichen Gesellschaft zu fördern. Ziel sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik ist stetig wachsender Wohlstand und eine gerechte Beteiligung aller am Ertrag der Volkswirtschaft, ein Leben in Freiheit ohne unwürdige Abhängigkeit und ohne Ausbeutung.“² (Hervorh. CB)

Welche Transformation hat dieses Sozialstaatsverständnis in der Sozialdemokratie durchlaufen? Was sind heute Ziele sozialdemokratischer Sozialstaatspolitik?

Mit der Debatte um den „Dritten Weg“ ist in den 1990er Jahren versucht worden, ein neues Leitbild zu etablieren. Es ist jedoch nicht gelungen, daraus ein mehrheitsfähiges und mit positiven Gestaltungsoptionen verbundenes gemeinsames Projekt zu entwickeln. Im Gegenteil, die Verwerfungen innerhalb der Sozialdemokratie in der Folge der Auseinandersetzung zur AGENDA 2010 und der Regierungspolitik der vergangenen Legislaturperioden haben zu einer personellen und programmatischen Schwächung der SPD geführt.

Der „vorsorgende Sozialstaat“ soll nun das neue Leitbild sein. Mit den drei Eckpunkten Aktivierung, Prävention und Investition sind indes noch keine eindeutigen Ziele vorgegeben. Einerseits können diese Schwerpunkte als Fortsetzung der „produktivistischen Neuausrichtung der Sozialpolitik“ (Lessenich in diesem Band) verstanden werden. Andererseits ermöglichen sie die Reformulierung alter Ziele mit neuen, den Verhältnissen der Zeit gerecht werdenden Instrumenten. Diese Zielformulierungen sind wiederum abhängig von den politischen Kräfteverhältnissen – sei es im Parlament als auch innerparteilich.

2 Aus dem Godesberger Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands von 1959.

Das Beispiel der Familien- und Bildungspolitik zeigt, dass bestimmte sich eigentlich widersprechende Ziele dabei durchaus nebeneinander stehen können. Allerdings muss stärker als bisher die Kohärenz unterschiedlicher Politiken in den Mittelpunkt gestellt werden.

„Eigenverantwortung“ und „Beschäftigungsfähigkeit“ haben der Bildungspolitik zu einem neuen Stellenwert verholfen. Frühkindliche Bildung als Antwort auf die gestiegenen Bildungsanforderungen in der post-fordistischen Gesellschaft ist gleichzeitig – so zeigen es die Erfahrungen in den skandinavischen Ländern – wirksames Instrument zur Überwindung von sozialer Ungleichheit, indem der familiäre Hintergrund weniger entscheidend für den Bildungserfolg wird. Die Herstellung von Gleichheit ist allerdings kein Automatismus. Aufgabe sozialdemokratischer Politik muss daher die Stärkung des emanzipativen Charakters von Bildung sein, die nicht allein dem Ziel der Herstellung von Marktfähigkeit folgt. Mehr noch: Der Bildungserfolg darf nicht länger vom Geldbeutel der Eltern abhängen. Deshalb darf Bildung nicht dem Markt überantwortet werden. Es braucht einen starken, gestaltenden Staat, der die Verantwortung für die Herstellung öffentlicher Güter trägt. Steigt dabei als (intendierter) Nebeneffekt mit dem Bildungsniveau auch die „Beschäftigungsfähigkeit“, ist dies durchaus begrüßenswert. Denn statt des Facharbeiters mit kontinuierlicher Erwerbsbiographie muss die Schablone der Systeme sozialer Sicherung flexibler werden, damit das bereits im Godesberger Programm der SPD von 1959 formulierte Ziel weiterhin zu erfüllen ist – „stetig wachsender Wohlstand und eine gerechte Beteiligung aller am Ertrag der Volkswirtschaft, ein Leben in Freiheit ohne unwürdige Abhängigkeit und ohne Ausbeutung“.

Ein Leben in Freiheit muss immer ein Leben in Freiheit *von* und in Freiheit *zu* sein. Zentral dabei ist die Freiheit von materieller Not, d.h. ohne Armutslöhne und residuale soziale Sicherung. Gleichzeitig braucht es einen funktionstüchtigen und demokratischen Sozialstaat, der die Bedingungen dafür schafft, dass der Einzelne sich in freier Selbstverantwortung und gesellschaftlicher

Verpflichtung entfalten kann. Die „angebotspolitische“ Wende in der Arbeitsmarktpolitik hat dagegen allein das Individuum verantwortlich gemacht für sein Schicksal im Arbeitsmarkt. Der Staat hat damit seine vorsorgende Verpflichtung zur Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse aufgegeben.

Das skizzierte Konzept des demokratischen Sozialstaats (Lessenich in diesem Band) ist hilfreich, um den drei Schwerpunkten des vorsorgenden Sozialstaats – Aktivierung, Prävention und Investition – Gütekriterien gegenüberzustellen, die eine Beliebigkeit und daraus folgende Inkohärenzen und Zielabweichungen verhindern.

Fazit

Der demokratische Sozialstaat stellt nicht den marktfunktionalen, sondern die legitimierende und orientierende Funktion des Sozialstaats in den Mittelpunkt. Drei Gütekriterien sozialpolitischer Intervention sind dafür nach Lessenich ausschlaggebend:

Der demokratische Sozialstaat schafft die sozialen und materiellen Voraussetzungen zur Einlösung der formal verbürgten Freiheits- und Bürgerrechte („social citizenship“).

Der demokratische Sozialstaat verhält sich offen und neutral gegenüber individuellen und gemeinschaftlichen Lebensentwürfen.

Der demokratische Sozialstaat gewährt Existenzsicherung durch gute Arbeit als Antwort auf die Veränderungen in der Erwerbsarbeit und durch Zuwanderung.

Der demokratische Sozialstaat ist daher stärker entkoppelt vom System der Erwerbsarbeit. Der Zugang zu sozialer Sicherheit ist für alle Menschen, die sich dauerhaft im Staatsgebiet aufhalten. Die bestehenden Gerechtigkeitsprobleme des Sozialversicherungsstaates werden aufgelöst. Die Kluft zwischen Arbeitsmarkt „insider“ und „outsider“ wird gemindert. Inter- wie auch intragenerationelle Austauschbeziehungen werden gestärkt. Der „Sozialismus in einer Klasse“, wie die beschränkten Umverteilungs- und Solidaritätsbeziehungen in der Sozialversicherung zynisch

umschrieben wurden, wird erweitert und auf alle Einwohnerinnen und Einwohner ausgedehnt. Damit einher geht eine Ausweitung des Leistungskatalogs. Der Sozialstaat als Baustein demokratischer Gesellschaften bietet voraussetzungslosen Schutz für alle. Er ist Voraussetzung für demokratische Teilhabe und Partizipation und deren dauerhaften Gewährung.

Damit ist Sozialpolitik auch Gesellschaftspolitik³ mit dem Ziel einer Gesellschaftsordnung, die ohne Ausbeutung und Leid auskommt, die

Wohlstand und Frieden für alle sichert – kurzum auf dem Weg zum „Demokratischen Sozialismus“.

Fraglich ist jedoch, wie angesichts aktueller politischer Kräfteverhältnisse eine solche Perspektive gestärkt werden kann? Wie viel „fortschrittliches“ Potenzial ist durch- und umsetzbar im Leitbild des vorsorgenden und demokratischen Sozialstaats? Wie kann dieses gegen die hegemonialen Deutungsmuster entfaltet werden? Denn: Leitbilder müssen auch mehrheits- und mobilisierungsfähig sein.

3 Achinger, Hans (1958): Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat, Hamburg: Rowohlt.

Entwicklung der sozialen Sicherungssysteme Sozialstaat zwischen Abbau und Reform

IMPULS

Impuls: Gerhard Bäcker

Strukturmuster des Ab- und Umbaus des Sozialstaats

Seit Mitte der 1990er Jahre steht die Sozialpolitik in Deutschland unter einem massiven Anpassungs- und Veränderungsdruck. Die Grundsatzkritik am deutschen Sozialstaatsmodell hat seitdem in der Öffentlichkeit, in den Parteien, in den Medien und nicht zuletzt in der Wissenschaft eine bislang nicht bekannte Breitenwirkung entfaltet. Eine kaum noch überschaubare Vielzahl von Eingriffen in Sozialleistungsgesetze, Gesetzesnovellen und auch grundsätzlich neuen Regelungen hat diese Phase begleitet: Altersvermögensgesetz und Altersvermögensergänzungsgesetz, Rentenversicherungsnachhaltigkeitsgesetz, GKV-Modernisierungsgesetz, GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz, erstes, zweites, drittes und viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Grundsicherung für Arbeitsuchende, Elterngeldgesetz – dies sind nur einige Stichworte. Die Frage ist, ob all diese in wenigen Jahren in der Sozialpolitik vollzogenen Veränderungen eine gemeinsame Linie erkennen lassen.

Es ist zwar nicht möglich, ein dominantes oder gar einziges Strukturmuster aufzuzeigen, dafür handelt es sich bei der Sozialpolitik um ein zu vielschichtiges Politikfeld mit je unterschiedlichen Zielsetzungen, Adressaten, Instrumenten, Funktionen, Wirkungen und Institutionen. Gleichwohl lassen sich einige zentrale Trends identifizieren, die an den Ab- und Umbauforderungen, die die neoliberale Sozialstaatskritik formuliert, anknüpfen und mehr sind als ziellose, rein fiskalisch motivierte Sparprogramme und Leistungsverschlechterungen. Unübersehbar ist, dass sich die Grundprinzipien des deutschen Sozialstaatsmodells

verschoben bzw. verändert haben, von alten Pfaden also abgewichen wird und sich neue Strukturen herausbilden. Die nachfolgende Auflistung dieser Trends ist dabei nicht im Sinne einer Rangordnung zu verstehen. Auch handelt es sich um Entwicklungen, die sich überlappen, widersprüchlich sind und – um sie besser erkennen zu können – an dieser Stelle zugespitzt werden.

*Vermarktlichung der Sozialpolitik:
Abbau der öffentlichen und Ausbau der privaten Sicherung:*

Im System der sozialen Sicherung, insbesondere im Bereich der Rentenversicherung, kommt es zu einer deutlichen Reduktion des Leistungsniveaus. Das lange Jahre vorherrschende Leistungsziel der Lebensstandardsicherung gilt nur noch sehr eingeschränkt, das Ziel einer Minimal- oder Mindestsicherung gewinnt an Bedeutung. Eine ergänzende private, kapitalgedeckte Vorsorge durch Produkte des Versicherungs- und Finanzmarktes wird notwendig, um im Risikofall einen tiefen Absturz im Einkommen zu vermeiden. Die soziale Sicherung wird damit zunehmend privatisiert und vermarktlicht. Die Interessen der transnationalen Anbieter von Finanzdienstleistungen (Banken, Versicherungen, (Pensions)Fonds, Immobilienfonds usw.) wirken mehr und mehr auf die soziale Sicherung ein. Der Staat reguliert die expandierenden Wohlfahrtsmärkte, um ein Mindestmaß an Sicherheit zu gewährleisten, und fördert zugleich die freiwillige private Vorsorge über Zuwendungen und Steuererleichterungen. Im Ergebnis verlieren Solidarprinzip und Einkommensumverteilung an Gewicht, da die private Vorsorge sozial stark selektiv und ausgrenzend wirkt.

Vermischung der Prinzipien von gesetzlicher und privater Versicherung

Unverändert bleibt die Sozialversicherung ein kategoriales, auf die abhängig Beschäftigten konzentriertes System. Der Übergang zu einer universellen Versicherung, die sich allein am Bürgerstatus orientiert, ist nicht in Sicht. Aber durch die zunehmende staatliche Regulierung der privaten Sicherung, so in der privaten Krankenversicherung durch Basistarife und Einführung einer Versicherungspflicht, finden sich klassische Prinzipien der Sozialversicherung zunehmend auch im privaten System. Auf der anderen Seite prägen typische Elemente der Privatversicherung, so Wahltarife, Selbstbehalte, Kostenerstattung, die Sozialversicherung, während Elemente des Solidarausgleichs zurückgenommen werden mit der Folge einer zunehmenden Belastung und Benachteiligung der Versicherten mit sog. „schlechten Risiken“.

Verschärfung des Wettbewerbs zwischen den Leistungsanbietern

Staat (Kommunen) und Sozialversicherungsträger ziehen sich mehr und mehr aus der direkten Erbringung sozialer Dienstleistungen zurück und übertragen die Aufgaben privaten Anbietern. Durch neue Vergabe- und Finanzierungsverfahren entwickelt sich zwischen den Anbietern ein scharfer Preiswettbewerb, der vor allem die Wohlfahrtsverbände und andere gemeinnützige Träger unter Druck setzt. Offen bleibt, ob es zu der erhofften Steigerung von Effektivität und Effizienz der Leistungen kommt oder ob sich der Wettbewerb zu Lasten der Qualität auswirkt. Und in der Gesetzlichen Krankenversicherung selber verschärft sich der Wettbewerb zwischen den einzelnen gesetzlichen Krankenkassen.

Schrittweiser Rückzug der Arbeitgeber aus der Finanzierung der sozialen Sicherung

Durch die Gewichtsverschiebung zwischen öffentlicher und privater Sicherung, erhöhte Eigenbeteiligungen (Zuzahlungen), die Finanzierung ein-

zelner Leistungszweige der Krankenversicherung allein durch die Versicherten (Krankengeld, Zahnersatz) und die Zusatzbeiträge im Gesundheitsfonds kommt es zu einer finanziellen Entlastung der Arbeitgeber. Der reguläre Beitragssatz wird festgeschrieben und das paritätische Finanzierungsprinzip ausgehöhlt. Ausgabenzuwächse werden im Sinne einer einnahmeorientierten Ausgabenpolitik durch Leistungskürzungen oder aber durch Belastungen von Versicherten sowie privaten Haushalten aufgefangen.

Weiterer Bedeutungsverlust der Selbstverwaltung

Die Rechte der Organe der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung werden durch Eingriffe des Gesetzgebers, so hinsichtlich der Beitragsfestsetzung, der Leistungen und der Vertragsvereinbarungen mit den Leistungsanbietern, weiter eingengt. Das Modell der korporatistischen Sozialpolitik verliert an Bedeutung. Verstärkt wird dieser Prozess durch den Ausbau der privaten, marktförmigen Vorsorge sowie durch die Verlagerung der bislang durch die Selbstverwaltung gesteuerten Arbeitslosenhilfe auf die neue Grundversicherung für Arbeitsuchende.

Aktivierung und Förderung der Beschäftigungsfähigkeit

Das Ziel von Sozialpolitik, soziale Sicherheit vor den Risiken des Marktes zu gewährleisten, Einkommensungleichheiten zu begrenzen und Schutz zu bieten vor Ausgrenzung und Armut, wird zurückgedrängt. In den Vordergrund schiebt sich das Ziel, allen Arbeitsfähigen eine Beteiligung am Arbeitsmarkt und Erzielung von Erwerbseinkommen – und dies auch zu schlechten Konditionen – zu ermöglichen. Aktivierung, Förderung der Beschäftigungsfähigkeit und Markteingliederung lauten die Schlagworte. In der Arbeitsmarktpolitik soll dies durch Fördermaßnahmen und Lohnsubventionen, durch die Verkürzung und Absenkung von Transferleistungen an Arbeitslose sowie durch eine Verschärfung von Sanktionen und die Verschlechterung der Rechts-

position der Betroffenen erreicht werden. Es kommt zu einer Re-Kommodifizierung der Arbeitskraft.

Ausbau der fürsorgerechtlichen Leistungen, Arbeitslosigkeit als Bedrohung

Durch die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe und die gleichzeitige Erschwerung und Verkürzung des Anspruchs auf die Versicherungs- und Lohnersatzleistung Arbeitslosengeld wird die Existenzsicherung des größten Teils der Arbeitslosen auf die neue fürsorgerechtlich konstruierte und steuerfinanzierte Leistung Grundsicherung für Arbeitsuchende/Arbeitslosengeld II verlagert. Der Leistungsbezug wird an die strenge Kondition geknüpft, eine Erwerbstätigkeit oder Arbeitsgelegenheiten unter allen Bedingungen aufzunehmen. Da das Leistungsniveau lediglich das sozial-kulturelle Existenzminimum sichert und Anspruch nur bei Bedürftigkeit besteht, erleiden Arbeitslose, die nicht binnen eines Jahres eine neue Beschäftigung finden, einen tiefen Absturz in ihrer Einkommens- und Sozialposition. Dies ist für die Betroffenen ein tatsächliches, für alle (noch) Beschäftigten ein potenzielles Risiko. Die soziale Unsicherheit bei Arbeitslosigkeit wächst, Arbeitslosigkeit wird auch für die Mittelschichten zur existenziellen Bedrohung.

Ausweitung des Niedriglohnsektors und prekärer Beschäftigungsverhältnisse

Der Sektor der Niedriglohnbeschäftigung weitet sich aus. Dies ist zum einen Folge der hohen Arbeitslosigkeit, der Schwäche der Gewerkschaften und des ungebrochenen Trends der Dienstleistungsbeschäftigung. Zum anderen wirkt die Ausformung der Sozial- und Beschäftigungspolitik auch gezielt in diese Richtung: Infolge des niedrigen Niveaus der Grundsicherung und ihres fehlenden Bezugs zum vormaligen Einkommen, der strengen Bedürftigkeitsprüfungen und Sanktionsmechanismen sowie der Regelung, dass Arbeitslose auch Arbeitsverhältnisse mit einer Entlohnung unterhalb des tariflichen oder ortsüblichen Mindestniveaus annehmen müssen, werden Arbeits-

lose in unterwertige Beschäftigung gedrängt. Zugleich werden Anreize gesetzt, nicht sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse auszuweiten, das betrifft vor allem die Mini-Jobs und neue Formen selbstständiger Arbeit.

Langsamer Wandel des Modells der Versorgerehe

Das für den deutschen Sozialstaat typische Set an institutionellen Regelungen und Maßnahmen (u.a abgeleitete soziale Sicherung, Steuersplitting, geringfügige Beschäftigungsverhältnisse), das die traditionellen Geschlechterrollen materiell und sozial stützt und für Frauen, und hier insbesondere für Mütter, Erwerbsunterbrechungen und allenfalls Teilzeitarbeit vorsieht, wird zwar nicht abgeschafft. Dennoch findet in der Rentenversicherung eine langsame Umsteuerung von der Honorierung der Ehe hin zur Berücksichtigung der Erziehung von Kindern statt. Und das Elternzeit- und Elterngeldgesetz fördert die parallele Verknüpfung von Erwerbstätigkeit und Kindererziehung. Hinzu kommen der Ausbau der Kinderbetreuungsangebote und die besondere Berücksichtigung von allein Erziehenden in der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Dahinter stehen wiederum der Gedanke der Nutzung von Bildungsinvestitionen in Frauen und der Sicherung ihrer Beschäftigungsfähigkeit sowie das bevölkerungspolitische Motiv, gerade qualifizierten Frauen die Entscheidung für ein Leben mit Kindern zu erleichtern.

Förderung von Bildung und Erziehung: Investive Sozialpolitik

Die traditionelle Blindstelle in der deutschen Sozialpolitik, nämlich die soziale Absicherung und Förderung von Bildung und Erziehung, wird im Zuge einer verstärkt auf Aktivierung und Vorsorge setzenden Strategie langsam überwunden. Insbesondere die Betreuung und Erziehung von (Klein)Kindern wird ausgebaut, um das zentrale soziale und Arbeitsmarktrisiko einer unzureichenden schulischen und beruflichen Qualifikation zu verringern. Aber es geht auch um die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

Weiterentwicklung des Sozialstaates durch Reformpolitik

Ebenso wie die praktische Sozialpolitik in ihren Ausprägungen und Prinzipien sowie deren Veränderungen nachhaltig von mehrheitlich vertretenen und politisch durchgesetzten Leitvorstellungen geprägt ist, also ohne ihre normativen Hintergründe nicht zu verstehen ist, beruht eine wissenschaftliche Analyse und Bewertung der Sozialpolitik und ihrer Entwicklungstrends immer auch auf Wertvorstellungen und normativ geprägten Einschätzungen. Das gilt gleichermaßen für die Diskussion über Reformperspektiven und -alternativen.

Reformen sind notwendig, um den neuen Herausforderungen gerecht zu werden und den Sozialstaat an die sich verändernden ökonomischen, sozialen und demographischen Verhältnisse anzupassen. Insgesamt geht es darum, Sozialstaat und Sozialstaatsprinzip zugleich zu bewahren und weiterzuentwickeln und Alternativen zu formulieren gegenüber dem Mainstream in der öffentlichen bzw. veröffentlichten Meinung und in der Politik. Denn der eingeschlagene Weg des Ab- und Umbaus des Sozialstaats in Richtung von Basissicherung, Privatisierung, Marktorientierung, Ökonomisierung und Eigenverantwortung widerspricht den Zielen einer Gesellschaft, die durch soziale Sicherheit und sozialen Ausgleich charakterisiert ist, eine blinde Unterordnung der Menschen unter die Zwänge des Marktes nicht zulässt und in der der Staat dementsprechend eine aktive und gestaltende Rolle spielt. Erst auf dieser Basis bieten sich für alle BürgerInnen die Möglichkeiten einer freien Entfaltung und gleichberechtigten Teilhabe.

Verbindung von sozialer Sicherheit und ökonomischer Effizienz

Allerdings gilt auch, dass soziale Leistungen, Einrichtungen und Dienste über Abzüge vom Markteinkommen finanziert werden müssen und nur das verteilt werden kann, was auf dem Markt auch produziert und erwirtschaftet worden ist. Ein hohes Einkommens- und Wohlfahrtsniveau setzt eine hohe Effizienz im Wirtschaftsprozess voraus. Die Voraussetzungen dafür sind schwieriger geworden. Die Weltmarktkonkurrenz hat

sich deutlich verschärft, ganze Volkswirtschaften mit ihren Sozialstandards befinden sich in Konkurrenzbeziehungen. Vor allem die Internationalisierung der Geld- und Kapitalmärkte lässt sich als eine neue Qualität der Globalisierung beschreiben, die die Optionen der Unternehmen erweitert und den Handlungsspielraum nationaler Politik begrenzt. Eine stärkere Abstimmung der Finanz- und Sozialpolitik zumindest auf europäischer Ebene wird notwendig, wenn ein Unterbietungswettbewerb im Sinne eines Sozial-Dumpings verhindert werden soll.

Gleichwohl sind bislang noch keine Anzeichen dahingehend zu erkennen, dass Länder mit ausgebauten sozialstaatlichen Systemen in diesem verschärften Konkurrenzkampf zu unterliegen drohen. International vergleichende Analysen zeigen, dass es zwischen den Variablen Sozialleistungsniveaus einerseits, Wachstumsrate, Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitsniveau andererseits keine eindeutigen Zusammenhänge gibt. Die These, ein möglichst niedriges Niveau an sozialen Leistungen und Standards mit einer entsprechend geringen Steuer- und Abgabenbelastung sowie ein flexibler und deregulierter Arbeitsmarkt verbunden mit einer großen Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen seien die besten Voraussetzungen für eine günstige Position auf dem Weltmarkt und für ein hohes Wachstums- und Beschäftigungsniveau, hält einer empirischen und theoretischen Überprüfung nicht stand. Vielmehr spricht viel für die These, dass soziale Unsicherheit in einer (welt)wirtschaftlichen Situation, die die Betriebe und die Beschäftigten unter einen radikalen Modernisierungsdruck stellt, den wirtschaftlichen Strukturwandel behindert und sich als Leistungs- und Motivationsbremse auswirkt. Der Sozialstaat ist kein unproduktiver „Kostgänger“ einer Volkswirtschaft, sondern wirkt als produktiver Faktor positiv auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zurück: Eine breit angelegte Ausbildung der Erwerbsbevölkerung und eine hohe Arbeitsproduktivität sind bei Angst vor sozialem Abstieg, Ausgrenzung und Armut nicht gewährleistet.

Diese Hinweise auf die „Produktivkraft Sozialstaat“ sollen nicht verdecken, dass viele Sozialleistungen und Angebote der sozialen Infrastruktur aus einer engen ökonomischen Perspektive durchaus als entbehrenswert angesehen wer-

den könnten, beispielsweise Rehabilitations- und Qualifizierungsmaßnahmen für all jene Menschen, die nicht (mehr) im Produktionsprozess eingesetzt werden können. Insofern hat der Sozialstaat immer auch eigenständige Ziele auch jenseits der Maßstäbe der engen ökonomischen Funktionalität. Der Umgang mit sozial Schwachen, mit Älteren, Behinderten, Familien und Kindern, das qualitative Niveau der gesundheitlichen Versorgung, die Schaffung von gleichberechtigten Lebenschancen für die gesamte Bevölkerung – all diese Elemente haben einen eigenen Wert, der nicht durch den Hinweis auf ökonomische Effizienzverluste, verminderte Rentabilität oder entgangene Wachstumsraten außer Kraft gesetzt wird.

Verlässliche und gerechte Finanzierung

Ein ausgebauter Sozialstaat kann nicht zugleich ein „billiger“ Staat sein. Wenn die notwendigen finanziellen Mittel fehlen bzw. verweigert werden, sind sozialpolitische Leistungskürzungen und eine Austrocknung von öffentlicher Daseinsvorsorge und Infrastruktursicherung kaum zu vermeiden. Anhaltende Steuerentlastungen mögen populär sein, sie haben aber immer auch die Zielsetzung eines „schlanken“ und sozialpolitisch handlungsunfähigen Staates. Die Frage nach einer verlässlichen Finanzierung der Systeme der sozialen Sicherung ist deshalb von entscheidender Bedeutung für die Stabilität und Entwicklungsfähigkeit des Sozialstaats. Verlässlichkeit in der Finanzierung bezieht sich dabei nicht nur auf das Niveau des Aufkommens von Steuern und Beiträgen, gleichermaßen wichtig ist es, bei der Lastenverteilung Gerechtigkeitsmaßstäbe zu berücksichtigen, weil nur so die Akzeptanz des Systems gesichert werden kann.

Die immer wieder aufbrechenden Defizite in den öffentlichen Haushalten sind in erster Linie eine Folge der Arbeitsmarktlage, da Arbeitslosigkeit gleichzeitig die Ausgaben erhöht und die Einnahmen mindert. Auch die in mittelfristiger Perspektive wirksam werdenden demographisch bedingten Belastungen wiegen sehr viel schwerer, wenn es nicht gelingt, das Beschäftigungsniveau zu erhöhen. Selbst unter günstigen makroökonomischen Bedingungen wird ein Beschäftigungsaufbau nur langsam in Gang kommen. Die fis-

kalische Notwendigkeit, hinsichtlich der ganzen Spannweite öffentlicher Aufgaben und Ausgaben Prioritäten zu setzen, wird deshalb anhalten. Das gilt auch für die schwierige Frage nach dem Vorrang und Nachrang von Aufgaben und Ausgaben innerhalb der Sozialtats. Zu prüfen ist, welches Leistungsspektrum und -niveau notwendig ist und was öffentlich und was privat finanziert werden soll. Die Grenzziehung zwischen öffentlichen und privaten Aufgaben und zwischen staatlicher und privater Vorsorge vor den Wechselfällen des Lebens ist dabei nicht festgeschrieben, sondern sollte an die veränderten Lebensformen und Lebensrisiken angepasst werden. Zugleich wächst die Notwendigkeit, in den sozialen Systemen Rationalisierungs- und Wirtschaftlichkeitsreserven (Übersorgungen, Doppelleistungen, Fehlsteuerungen) aufzuspüren. Wenn es gelingt, die knappen Ressourcen zielgenauer und effizienter einzusetzen, lassen sich Qualitätsverbesserung und Kostensenkung durchaus sinnvoll miteinander verbinden.

Soziale Sicherung: Weiterentwicklung der Sozialversicherung statt Mindestsicherung und privater Vorsorge

Im internationalen Vergleich weist das deutsche System der sozialen Sicherung eine durchaus hohe Leistungsfähigkeit auf. Dies gilt auch und gerade für die Sozialversicherung, die sich mit ihren Elementen Lohn- und Beitragsorientierung, Lohnersatz und Leistungsdynamik, sozialer Ausgleich sowie paritätische Mittelaufbringung und Selbstverwaltung als gut geeignet erwiesen hat, die großen Lebensrisiken wie Invalidität, Alter, Krankheit, Pflegebedürftigkeit, Arbeitslosigkeit, Unfall abzusichern. Konstitutiver Bestandteil der Sozialversicherung, der sie sowohl von der Privatversicherung als auch von Fürsorgesystemen unterscheidet, ist vor allem die Verknüpfung von Versicherungsprinzip und Solidarprinzip. Hier ergänzen sich Eigenverantwortung und sozialer Ausgleich, Leistungsorientierung und Lebensstandardsicherung.

Gleichwohl sind die Schwächen und Defizite der Sozialversicherung nicht zu übersehen: Ihre Begrenzung auf die abhängig Beschäftigten und reguläre Beschäftigungsverhältnisse führt zu Sicherungslücken und bei der Finanzierung zu Ver-

teilungungerechtigkeiten. Reform und Weiterentwicklung der sozialen Sicherung bedeutet deshalb, den sozial-strukturellen Wandel in der Gesellschaft zu berücksichtigen und die individuellen Handlungsoptionen der Menschen sozialpolitisch zu flankieren. Die Voraussetzungen dafür sind zu verbessern, dass die vom klassischen männlichen Bild der Normalbiographie und des Normalarbeitsverhältnisses abweichenden Lebensformen und -entwürfe abgesichert werden. Damit ist die Aufgabe angesprochen, im System der Sozialen Sicherung und der Familienpolitik die Orientierung am hergebrachten Familien- und Frauenbild zu überwinden, die eigenständige soziale Absicherung von Frauen zu verbessern und die parallele Vereinbarkeit von Beruf und Familie möglich zu machen. Und die Umbrüche in der Arbeitswelt erfordern die Ausweitung der Sozialversicherung und ihrer Finanzierung auf alle Erwerbstätigen bzw. auf die gesamte Bevölkerung im Sinne einer Bürger- oder Volksversicherung.

Die Analyse der Lebens- und Arbeitsverhältnisse zeigt, dass in einer modernen Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft der überwiegende Teil der Bevölkerung auf kollektive Sicherungseinrichtungen angewiesen sein und bleiben wird. Gerade weil sich traditionelle Lebensweisen und soziale Bindungen auflösen, Erwerbsverläufe instabiler werden und sich die Risiken auf dem Arbeitsmarkt verschärfen, hat das Bedürfnis nach sozialer Sicherheit und verlässlichen, allgemein zugänglichen Leistungsangeboten im Sozial- und Gesundheitswesen eine hohe Bedeutung. Sicherlich sind Erwerbstätige in einer höheren Einkommens- und Statusposition nicht zwingend auf den Solidarausgleich angewiesen, sondern können sich wegen ihrer „guten Risiken“ günstiger in einer Privatversicherung absichern. Ein soziales Sicherungssystem jedoch, das sich tendenziell nur noch aus denjenigen zusammensetzt, die der Solidarität bedürfen, und von den Leistungs- und Finanzierungsfähigen verlassen wird, die sich privat absichern, kann sich schnell zu einer diskriminierten Versorgung „zweiter Klasse“ entwickeln. Auch deshalb ist die Aufhebung von privilegierten Sondersystemen und -rechten für einzelne Gruppen von Erwerbstätigen (Selbst-

ständige, Beamte, Freiberufler, besser verdienende Arbeitnehmer) geboten.

Für die Gewährleistung von sozialer Sicherheit haben die Prinzipien von Lohnersatz und Lebensstandardsicherung eine unverändert große Bedeutung. Denn eine gesicherte Lebensführung und -planung ist in einem System, das lediglich eine Mindest- oder Basissicherung bietet, nicht gewährleistet. Freiwillige private Vorsorge kann hier zwar einen Ausgleich bieten, aber die Absicherung über Versicherungs- und Finanzmärkte kennt keinen Solidarausgleich und benachteiligt all jene, die aufgrund ihrer ungünstigen Arbeitsmarkt-, Lebens- und Einkommenslage weder bereit noch fähig sind, zu sparen oder Versicherungsprämien zu zahlen. Systeme einer Mindestsicherung, zumal wenn sie über Steuern finanziert werden, laufen zudem Gefahr, mit Einkommensanrechnungen und Bedürftigkeitsprüfungen verbunden zu werden. Bedürftigkeitsgeprüfte Systeme, in denen die Mittelschicht nicht mehr eingebunden ist, verlieren aber schnell an Akzeptanz. Sozialpolitik als Fürsorgepolitik geht an den Interessen jener vorbei, die glauben, dass der Sozialstaat in erster Linie den Menschen etwas gibt, die die Leistungen nicht verdient haben, aber von den Leistungsträgern der Gesellschaft finanziert werden muss.

Abbau von Arbeitslosigkeit und armutsfeste Absicherung von Arbeitslosen

Die anhaltende Arbeitslosigkeit ist nicht nur die zentrale Ursache für die Finanzierungsprobleme des Sozialstaats; Arbeitslosigkeit und hier insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit führt zu gravierenden gesellschaftlichen und sozialen Folgeproblemen: Der Ausschluss aus der Erwerbsarbeit ist eng mit dem Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung verbunden, gefährdet die gesellschaftliche, kulturelle und politische Teilhabe und kann zur Desintegration ganzer Bevölkerungsgruppen führen. Insofern zählen der Abbau von Arbeitslosigkeit und die Erhöhung des Beschäftigungsniveaus zu einer vorrangigen Aufgabe. In erster Linie sind die Wirtschafts- und Finanzpolitik gefordert, um durch Wachstumsdynamik

mehr Arbeitsplätze zu schaffen. Arbeitsmarktpolitik kann und muss hier mit den Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik, vor allem der Weiterbildung und Qualifizierung, ergänzend und sozial ausgleichend hinzutreten. Der in der Politik eingeschlagene Weg, Arbeitslose durch die Absenkung von Transferleistungen, administrative Zwänge und Sanktionen zur Aufnahme von Arbeit zu drängen, ist hingegen beschäftigungspolitisch wenig Erfolg versprechend und sozialpolitisch bedenklich. Denn Arbeitslosigkeit ist Folge fehlender Arbeitsplätze, nicht aber Folge von unzureichenden Beschäftigungsanreizen des sozialen Sicherungssystems oder gar fehlender Bereitschaft der Betroffenen, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Position, (fast) jede Arbeit ist besser als keine, lässt die in der Sozialpolitik zentrale Frage nach der Qualität von Arbeit völlig unberücksichtigt und orientiert sich auf die Ausweitung von prekärer und Niedriglohnbeschäftigung; ein hoch entwickeltes Land wie Deutschland kann jedoch nur mit hochwertigen, qualifizierten Arbeitsplätzen sein Einkommens- und Wohlfahrtsniveau halten.

Die soziale Absicherung bei Arbeitslosigkeit muss vor Einkommenseinbrüchen und Armut schützen und die Rechtsposition des Arbeitslosen stärken statt die Unterstützungsleistung immer stärker zu begrenzen und zu konditionieren. Eine (Mindest)Teilhabe am gesellschaftlichen Wohlstand steht auch Arbeitslosen zu. Dies ist kein Plädoyer für ein bedingungsloses Grundeinkommen außerhalb des Arbeitsmarktes, sondern für eine Verbindung von sozialer Sicherheit und der Integration in das Erwerbssystem.

Verbindung von Vorsorge und sozialem Ausgleich sowie von konsumtiven und investiven Leistungen

Die Vermeidung von sozialen Risiken und Problemen im Sinne einer vorsorgenden, präventiven Politik hat Vorrang vor der reinen Nachsorge und Kuration. Dieser Grundsatz gilt für die Krankenversicherung und das Gesundheitssystem wie für die Absicherung bei Arbeitslosigkeit und die Arbeitsmarktpolitik und kann nicht strittig sein. Es ist immer besser, das Entstehen von Krankheiten zu vermeiden, statt eine aufwändige Behandlung

durchzuführen. Auch ist es geboten, Phasen von Arbeitslosigkeit zu vermeiden, so durch ausreichende schulische und berufliche Bildung und durch ergänzende Qualifizierungs- und Eingliederungsmaßnahmen, statt Arbeitslose zu finanzieren. Und wenn Armut vermieden werden soll, dann muss an den Ursachen angesetzt werden, dass sich die Integration in die Gesellschaft nicht auf die Zahlung von Transfers reduzieren lässt.

Dennoch kann sich Sozialpolitik nicht in der Vorsorge erschöpfen. Immer wird es auch notwendig sein, die Betroffenen bei eingetretenen Problemen zu unterstützen, ihnen ein ausreichendes Einkommen zu zahlen und gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen. Denn durch die Sicherung von Chancen- oder Startgerechtigkeit und die Förderung von Beschäftigungsfähigkeit allein können die sozialen Probleme und Folgewirkungen, die mit dem Wirken der Marktkräfte verbunden sind, nicht gelöst werden. Auch wenn es richtig ist, die Verantwortung der Menschen für ihr Leben zu betonen, so wäre es falsch, soziale Probleme als Fehlverhalten zu interpretieren und die Betroffenen durch soziale Ausgrenzung gleichsam zu bestrafen. Vorsorge und sozialer Ausgleich verbinden und ergänzen sich deshalb, sind aber keine Alternativen. Dies gilt nicht zuletzt für die Alterssicherung, denn die Rentenversicherung ist ein Vorsorgesystem, das die Menschen verpflichtet, durch Beitragszahlungen für ihre Einkommenssicherung im Alter Sorge zu tragen.

Auch die pauschale Gegenüberstellung von investiver versus konsumtiver Sozialpolitik ist wenig hilfreich. Solange Menschen nicht, nicht mehr oder noch nicht am Arbeitsmarkt teilnehmen und ein Erwerbseinkommen erzielen können, sind sie auf sozialpolitische Einkommensübertragungen angewiesen, die – wie Löhne – konsumtiven Charakter haben, aber nachfragesteigernd in den Wirtschaftskreislauf zurückwirken. Diese traditionelle Funktion von Sozialpolitik ist auch für die Zukunft unverzichtbar. Erst neueren Datums ist in Deutschland die Einsicht, dass Sozialpolitik auch investieren muss, in die Kinderbetreuungsinfrastruktur, in Erziehung, Bildung und Weiterbildung sowie in soziale Einrichtungen und Dienste. Insofern gehören Infrastruktur- und Bildungspolitik zur Sozialpolitik.

Vertrauen und Akzeptanz stärken

Die andauernden Finanzierungsprobleme der Sozialversicherungsträger und die Erfahrungen von Beitragssatzsteigerungen bei gleichzeitigem Abbau von Leistungen haben das Vertrauen in die Systeme der Sozialen Sicherung erschüttert. Die Zweifel an der Verlässlichkeit der Sozialpolitik sind gewachsen. Die von den Kritikern des Sozialstaats vehement vertretene und in den Medien aufgegriffene These, umlagefinanzierte Solidarsysteme seien auf Dauer nicht tragfähig und finanzierbar, findet vermehrt Zustimmung. Die Befürchtung greift um sich, in der Rentenversicherung keinen entsprechenden Gegenwert für die eingezahlten Beiträge mehr zu erhalten. Gerade bei der jungen Generation wächst die Stimmung, dass angesichts des demographischen Umbruchs ein Ausstieg aus der Sozialversicherung die einzig rationale Antwort sei, um die soziale Absicherung durch individuelle Vorsorge in die eigene Hand nehmen zu können. Individuelle Vorsorge statt Solidarausgleich, Privatversicherung statt Sozialversicherung heißt die Schlussfolgerung, die nicht zuletzt den Interessen des privaten Banken- und Versicherungswesens entspricht. Die Ökonomisierung des Lebens greift um sich: Wenn immer mehr Bereiche der Gesellschaft vermarktet und im individuellen Leben das Denken und

Handeln in Kategorien wie Aufwand und Ertrag oder Kosten und Rendite an Gewicht gewinnt, so strahlt dies auch auf die Soziale Sicherung aus, die auf den Grundwert der Solidarität angewiesen ist.

Quantität und Qualität von sozialer Sicherung und Sozialpolitik hängen nicht nur davon ab, was sich eine Volkswirtschaft ökonomisch leisten kann; viel entscheidender ist, welches Niveau und welche Ausformung an sozialer Sicherung sich die Menschen leisten wollen und welchen Beitrag an Solidarität sie bereit sind zu geben. Es bedarf immer der Bereitschaft der Bevölkerung, die hohen Lasten, die ein ausgebautes Sozialsystem unweigerlich verursacht, mit den entsprechenden Einbußen im verfügbaren Einkommen auch zu tragen. Nicht nur die Schwächeren, sondern auch die Stärkeren müssen das System stützen.

Nun lässt sich solidarisches Verhalten nicht anordnen oder wie ein Rohstoff einfach abfordern. Solidarität ist keine anthropologische Konstante, sondern – ökonomisch formuliert – ein knappes Gut und muss immer wieder neu erzeugt werden. Für Solidarität und einen aktiven Sozialstaat muss überzeugt und geworben werden. Die Frage nach der Zukunftsfähigkeit eines Sozialstaats ist damit in erster Linie eine Frage nach seiner politischen Akzeptanz.

Simone Leiber

KOMMENTAR

Kommentar zu Gerhard Bäcker

Wie „befürchtet“ stimme ich mit der Analyse von Gerhard Bäcker in vielen Punkten überein. Daher möchte ich – eher ergänzend als konträr – einige Bemerkungen anschließen

1. zum Grad des Wandels und der vermeintlichen Reformunfähigkeit des so genannten Bismarck'schen Sozialversicherungsmodells Deutschland,
2. zu verschiedenen Entwicklungsphasen der sozialen Sicherungssysteme in Deutschland nach 1945,
3. zu den Zukunftsperspektiven des deutschen Sozialsystems.

Trotz aller Übereinstimmung würde ich generell den Grad der zu beobachtenden Veränderungen im deutschen Wohlfahrtsstaatsmodell weit reichender einstufen als Gerhard Bäcker.

Zu (1): Nimmt man als Ausgangspunkt von Überlegungen zur Entwicklung des deutschen Sozialstaats den Idealtypus der Bismarck'schen Sozialversicherung, wird man sowohl in der wissenschaftlichen als auch in der politischen Diskussion in der Regel mit zwei Annahmen konfrontiert: Zum einen sei dieses Modell im internationalen Vergleich am wenigsten geeignet, Herausforderungen wie der Internationalisierung der Ökonomie, dem demographischen Wandel, struktureller Massenarbeitslosigkeit oder neuen Lebens- und Arbeitsformen zu begegnen. Zum anderen wird diesem Modell ein besonders hohes Maß an Reformunfähigkeit zugeschrieben. Es sei somit konfrontiert mit den größten Herausforderungen und habe gleichzeitig die geringste Problemlösungskapazität. Stichworte wie „Reformstau“ oder „Reformblockade“ sind aus dem politischen Diskurs wohl bekannt. In der wissenschaftlichen Diskussion geht man davon aus, dass die *politischen Strukturen* in Deutschland zu viele Veto-Optionen bieten (Stichwort Verhandlungsdemokra-

tie), sodass weit reichende Reformvorhaben leichter zum Scheitern gebracht werden können. Zudem trage die *institutionelle Struktur* des Wohlfahrtsstaats selbst dazu bei, dass sich das System schwerer reformieren lasse als in anderen Wohlfahrtsstaatssystemen. Denn die wohlfahrtsstaatlichen Institutionen bilden die Rahmenbedingungen dafür, wie gut oder schlecht bestimmte Interessen und Ressourcen sich für oder gegen Reformen mobilisieren lassen. So genieße beispielsweise die Beitragsfinanzierung der Sozialversicherung ein besonders hohes Maß an Legitimität in der Bevölkerung, weshalb diese sich weniger leicht verändern lasse als steuerfinanzierte Leistungen. Auch geht man davon aus, dass die Gewerkschaften die beitragsfinanzierte Sozialversicherung, in deren Steuerung sie über die Soziale Selbstverwaltung eingebunden sind, besonders stark verteidigen. Hinzu kommt, dass die Zielgruppen der Sozialversicherung bis weit in die mittleren Gesellschaftsschichten reichen und Reformen damit einen weit größeren Teil der Bevölkerung betreffen als bei reinen Fürsorgeleistungen.

Trotz dieser plausiblen Annahmen lautet meine These, dass der Grad des in jüngerer Zeit zu beobachtenden Wandels des deutschen Sozialsystems in der Wissenschaft und der öffentlichen Debatte häufig unterschätzt wird.

Ähnlich wie von Gerhard Bäcker bereits beschrieben, sehe ich zunächst folgende allgemeine Entwicklungstrends im deutschen Sozialmodell des 21. Jahrhunderts: die Privatisierung von Kosten und Risiken, Vermarktlichung und Re-Kommodifizierung, eine stärkere Bindung von Sozialleistungen an Gegenleistungen (Konditionierung von Sozialleistungen), einen Bedeutungsverlust der sozialen Selbstverwaltung und Erosion korporatistischer Steuerung sowie eine neue Rolle für den Staat.

Der letzte Punkt verweist darauf, dass – beispielsweise im Rahmen der Altersvorsorge – staatliche Versorgungssysteme durch die privaten, nach Marktprinzipien organisierten nicht einfach nur abgelöst werden. Dieser Prozess ist ebenfalls gekennzeichnet durch Veränderungen in Richtung „mehr Staat“ bzw. einer neuen Rolle für den Staat. Diese kommt beispielsweise zum Ausdruck, indem der Staat die Rahmenregulierung für die neu entstehenden Wohlfahrtsmärkte setzt (z.B. durch Zertifizierungsvorgaben). Des Weiteren übernimmt der Staat heute eine Reihe von Aufgaben, die in der Vergangenheit durch die Soziale Selbstverwaltung getragen wurden (z.B. Festlegung des Beitragssatzes für die Gesetzlichen Krankenkassen). Während die Soziale Selbstverwaltung an Bedeutung verliert, entstehen allerdings auch neue Gestaltungsspielräume für die Sozialpartner. Ein Beispiel dafür ist der Tarifvorbehalt in der betrieblichen Altersvorsorge, der mit der Riester-Reform eingeführt wurde, u.a. um die Gewerkschaften mit der Reform zu versöhnen. Der Tarifvorbehalt besagt, dass tariflich vereinbarte Lohnbestandteile nur für eine Entgeltumwandlung in der betrieblichen Altersvorsorge genutzt werden können, wenn dies durch den Tarifvertrag vorgesehen oder zugelassen ist. Generell allerdings ist die *Sozialpolitik durch Tarifvertrag* in Deutschland noch nicht so weit entwickelt wie dies in anderen Ländern, etwa den Niederlanden, der Fall ist.

Zusammengenommen haben diese Tendenzen zwar nicht zum Bruch mit dem Sozialversicherungsmodell in Deutschland geführt. Dennoch lassen sich in verschiedenen Feldern durchaus fundamentale Veränderungen erkennen, die von nicht wenigen WissenschaftlerInnen als „Paradigmenwechsel“ eingestuft werden:

In der *Rentenpolitik* seit der Riester-Reform gab es einen Paradigmenwechsel von der Lebensstandardsicherung zur Basissicherung, die durch private Vorsorge ergänzt werden muss. Generell lässt sich über die europäischen Alterssicherungssysteme hinweg ein gemeinsamer Trend erkennen, der als „Siegesszug des Drei-Säulen-Paradigmas“ bezeichnet wurde. Auch in der *Arbeitsmarktpolitik* kam es durch die Hartz-Reformen zu einer Abkehr vom Prinzip der Lebensstandardsiche-

rung. Jüngere Untersuchungen beschreiben zudem einen Paradigmenwechsel weg von der aktiven hin zu einer „autoritär-aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik, in der die Förderung des Niedriglohnssektors im Zentrum steht. In der *Gesundheitspolitik* gab es zwar noch keinen Systemwechsel hin zu einer Bürgerversicherung oder Gesundheitsprämie. Dennoch wurde, nicht zuletzt rund um den Gesundheitsfonds, ein beachtliches neues Instrumentarium geschaffen, das den alten Pfad der korporatistischen Steuerung durch die Verbände verlässt und den Weg hin zu einem staatlich kontrollierten Wettbewerbsmodell fortschreibt. In der Familienpolitik schließlich weisen die Reformen auf eine Abkehr vom klassischen männlichen Ernährermodell, das zumindest Westdeutschland über viele Jahrzehnte prägte, hin zu einer stärkeren Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für beide Geschlechter.

Zu (2): Ergänzend zum bereits Gesagten, lässt sich die Entwicklung der sozialen Sicherungssysteme aus einem Blickwinkel beschreiben, der stärker die Politikziele ins Zentrum stellt. Die Geschichte des deutschen Sozialstaats nach 1945 kann in vier Phasen unterteilt werden, in denen jeweils unterschiedliche Schwerpunkte auf verschiedene Ziele gelegt wurden. Ähnlich wie in der Volkswirtschaft lässt sich auch für die Sozialpolitik ein „magisches Viereck“ beschreiben, dessen Ziele nur schwer vereinbar sind:

- Finanzierbarkeit
- Qualität der Versorgung
- Solidarität
- Wachstum und Beschäftigung.

In der ersten Phase der Sozialstaatsentwicklung standen vor allem die Ziele Wachstum und Solidarität im Zentrum. Sie war gekennzeichnet durch die Inklusion neuer Berufsgruppen in die Sozialversicherung sowie die Ausweitung von Leistungen. Die zweite Phase bis etwa Mitte der 1990er Jahre lässt sich als Phase der „traditionellen Kostendämpfung“ (z.B. „einnahmeorientierte Ausgabenpolitik“ in der Gesundheitspolitik) beschreiben. Dennoch blieb auch in dieser Zeitspanne auf Grund eines sozialstaatlichen Grundkonsenses der beiden Volksparteien, SPD und CDU/CSU, relative Systemkontinuität gewahrt.

Unter Rot-Grün in der dritten Phase standen dann verstärkt die Vermarktlichung und Privatisierung von Leistungen und Risiken im Vordergrund (z.B. Drei-Säulen-System in der Altersvorsorge; verstärkte Leistungsausgliederung und private Kostenbeteiligung in der Krankenversicherung). Die Ziele Finanzierbarkeit und Wachstum wurden vor das Ziel der Solidarität gestellt. Die vierte Phase der rot-schwarzen Regierung ist noch nicht abgeschlossen. Erkennbar sind jedoch einige, eher zaghafte Wendungen „zurück zur Solidarität“ (z.B. Basistarife in der Privaten Krankenversicherung, Mindestlohn in manchen Branchen) sowie zur Verbesserung der Versorgungsqualität (z.B. weitere Stärkung der integrierten Versorgung in der Gesundheitspolitik). Allerdings wurden – insbesondere bei der Gesundheitsreform – die Ziele der Finanzierbarkeit und des Wachstums darüber vernachlässigt.

Zu (3): Insgesamt gab es in Deutschland seit Ende der 1990er Jahre also nicht zu wenige Reformen, das Bild des „Reformstaus“ trägt nicht mehr. Dies könnte zum Anlass genommen werden, den Reformdiskurs der vergangenen Jahre kritisch zu prüfen, der die Frage nach der Reformfähigkeit Deutschlands losgelöst von den Reforminhalten diskutierte. Reformen erschienen aus dieser Perspektive als Wert an sich und sollten die Handlungsfähigkeit von Regierungen dokumentieren. Eine erweiterte Perspektive auf die Sozialstaatsreformen der letzten Jahre müsste jedoch

ebenfalls in den Blick nehmen, wie problem(un-)angemessen und (in)kohärent diese Reformen angesichts der Konsensfindungszwänge in der deutschen Verhandlungsdemokratie waren.

Eine zukünftige Herausforderung wird darin liegen, die Ziele der Solidarität und Versorgungsqualität wieder stärker ins Zentrum zu stellen, ohne Wachstum und Finanzierbarkeit aus den Augen zu verlieren. Wird diese Herausforderung weiter aufgeschoben, besteht die Gefahr, dass sich das Spannungsverhältnis der vier Ziele noch weiter zu Lasten der Solidarität verschiebt. Noch immer gibt es Umfragen zufolge derzeit in der Bevölkerung ein hohes Maß an Zustimmung für eine solidarische Organisation der sozialen Sicherung. In Zeiten enger werdender Verteilungsspielräume gewinnt jedoch die Tatsache an Bedeutung, dass Umverteilung transparenten, konsistenten und gerechten Regeln folgt. Ist dies nicht der Fall, könnte dies mittelfristig mit einer Aushöhlung der Akzeptanz des Solidarprinzips verbunden sein. Bruchstellen des Solidarprinzips im deutschen Sozialsystem, wie etwa auch Karl Lauterbach sie in seinem Buch „Der Zweiklassenstaat“ beschreibt, sollten daher dringend angegangen werden. Über eine substanzielle Umfinanzierung von Beiträgen auf Steuermittel wäre zudem ein Weg gefunden, der eine nachhaltigere Finanzierung erlauben würde, ohne dem Wachstumsziel zwangsläufig entgegenzustehen.

Akzeptanz des Sozialstaats in der Bevölkerung

IMPULS

Impuls: Wolfgang Glatzer⁴

I. Einleitung

Die Frage nach der Akzeptanz des Sozialstaats in Deutschland wird in diesem Beitrag mithilfe von repräsentativen Bevölkerungsumfragen untersucht. Die Fragestellungen beziehen sich auf Einstellungen der Bevölkerung zu sozialstaatlichen Einrichtungen und zur Qualität der sozialstaatlich geprägten Gesellschaft in Deutschland. Einige Vorbemerkungen sind angebracht.

- I.1. Die Forderung nach Sozialstaatlichkeit ergibt sich vor allem aus dem Grundgesetz, demzufolge es sich bei der Bundesrepublik Deutschland um einen „demokratischen und sozialen Bundesstaat“ (Art. 20 Grundgesetz) handelt. An jede Verfassung wird in der Regel die Erwartung geknüpft, dass sie von den Bürgern des Landes akzeptiert wird. Die Zustimmung der Bevölkerung in Deutschland zu sozialstaatlichen Grundsätzen und Einrichtungen wird in repräsentativen Umfragen wie beispielsweise dem Sozialstaatssurvey erhoben. Die Einstellungen der „Bürger“ gegenüber dem Sozialstaat, wie sie in Umfragen gemessen werden, haben denselben demokratischen Akzent wie Wahlen: Jede Stimme zählt genau einmal, unabhängig von der sonstigen Bedeutung der Person.
- I.2. Die Einstellungen der Bevölkerung zum Sozialstaat sind ein wichtiger Bezugspunkt im „Meinungskampf“ der Gesellschaft bzw. dem Kampf um die Definitionsmacht bei der Bewertung und Gestaltung von Politik und Gesellschaft. Sie können sicherlich nicht popu-

listisch als einziger Maßstab für die Gesellschafts- und Sozialpolitik betrachtet werden, aber auch nicht patriarchalisch als bloßes Anhängsel politischer Prozesse beiseite geschoben werden. Die Diagnose der Einstellungen der Bevölkerung und die sich daraus ergebenden Diskussionspunkte sind ein wichtiger Bestandteil des politischen Prozesses in demokratischen Gesellschaften.

- I.3. Die Bürger haben ihre eigene Sichtweise, die Probleme der Gesellschaft wahrzunehmen, und sie definieren sie in anderer Weise als beispielsweise Politiker, Manager, Verbandsvertreter und Wissenschaftler. Das stößt manchmal auf Unverständnis; die wissenschaftlich definierte „Realität“ und die wahrgenommene „Realität“ der breiten Bevölkerung stimmen oft nicht überein. Die sozialstatistisch vermessene Welt kann von der sogenannten „gefühlten Realität“ abweichen, die ihre eigenen Strukturen, ihre eigene Dynamik und ihre eigenen Auswirkungen hat.
- I.4. In Deutschland ist der Sozialstaat länger als in jedem anderen Land etabliert, und somit stellt Deutschland einen herausgehobenen Testfall für das Erfolgsmodell „Sozialstaat“ dar. Deutschland ist – international gesehen – das Pionierland sozialstaatlicher Einrichtungen. Keine Bevölkerung der Welt hat über so viele Generationen hinweg positive Erfahrungen mit der Leistungsfähigkeit sozialstaatlicher Einrichtungen gemacht wie die (west)deutsche Bevölkerung. Dies gilt nicht nur für die langen Friedensphasen im letzten Jahrhundert, die von einem Wachstum des

⁴ Der Artikel beruht auf einem Projekt zu den „Einstellungen zum Sozialstaat“, das von Alfons Schmid mitgeleitet wird und im Anhang dieses Beitrags in den Grundzügen beschrieben wird. Für die Unterstützung bei den Berechnungen danke ich Roland Bieräugel und Oliver Nüchter.

Sozialstaats begleitet waren, sondern auch für die Kriegskatastrophen des letzten Jahrhunderts, nach denen sich der Sozialstaat immer wieder erfolgreich rekonstituiert hat.

- I.5. In Europa besteht heute eine Vielfalt wohlfahrtsstaatlicher Typen, die gesellschaftspolitisch im Spannungsfeld konservativ-sozialdemokratisch-liberal verankert werden. Deutschland wird öfter als „konservativer Wohlfahrtsstaat“ bezeichnet. Bedeutende sozialstaatliche Einrichtungen sind in der deutschen Geschichte unter der Regierungsverantwortung konservativer Parteien geschaffen worden, aber die sozialstaatliche Entwicklungsrichtung wäre ohne den Einfluss sozialdemokratischer Parteien und Bewegungen nicht denkbar. Es war mit einiger Sicherheit eine Erfolgsbedingung für den Sozialstaat in Deutschland, dass er über eine Verankerung sowohl im sozialdemokratischen als auch im christdemokratischen Gedankengut verfügte. Nach der Wiedervereinigung Deutschlands ergaben sich Differenzierungen der sozialstaatlichen Einstellungen innerhalb der deutschen Bevölkerung aufgrund der unterschiedlichen Lebenserfahrungen in den beiden gesellschaftlichen Systemen: Der sozialistische „Versorgungsstaat“ hat die ostdeutsche Bevölkerung mehrere Jahrzehnte anders geprägt als es unter dem Einfluss der „sozialen Marktwirtschaft“ in Westdeutschland geschah.
- I.6. Es sind vor allem fünf nur schwer zu beeinflussende Entwicklungen, die dazu führen, dass der Sozialstaat in Deutschland unter neue Anforderungen bzw. politischen Druck gerät: die demographische Alterung, die strukturelle Arbeitslosigkeit, die steigende Staatsverschuldung, die Belastungen, die aus der Wiedervereinigung resultieren, und die zunehmende Globalisierung. Daraus wird in der gesellschaftspolitischen Diskussion die Notwendigkeit mehr oder weniger weitreichender sozialpolitischer Maßnahmen bis hin zu umfassenden Reformen der sozialen Sicherungssysteme abgeleitet.
- I.7. Ein Sozialstaat ist ein Konglomerat vielfältiger Aspekte, die aus einer theoretischen

Perspektive definiert werden müssen. Aus einer Durchsicht der sozialstaatlichen Literatur lässt sich ableiten, was konstitutiv für den Sozialstaat ist. Es werden fünf sozialstaatliche Komponenten unterschieden, die für eine umfassende Beurteilung des Sozialstaats herangezogen werden müssen:

- Akteure im Sozialstaat (Staat, Unternehmen, private Haushalte, intermediäre Assoziationen),
- sozialstaatliche Ziele (im Grundgesetz, sozialpolitische Gesetzgebung, Regierungsprogramme),
- sozialpolitische Instrumente (Rentenversicherung, Krankenversicherung, Unfallversicherung usw.),
- Belastung durch Kosten (Sozialabgaben und Steuern),
- Endprodukte der sozialstaatlichen Wirksamkeit (die Zufriedenheit mit der sozialen Sicherheit und der Gesundheit).

Der Sozialstaat ist Teil des gesellschaftlichen Gesamtzusammenhangs und die Frage ist, ob sich eine sozialstaatlich geprägte Gesellschaft herausgebildet hat. Kriterien sind dabei die Einstellungen der Bürger im Hinblick auf ihre Lebenszufriedenheit, Gerechtigkeitsempfindungen, Wohlstandsurteile und Konfliktwahrnehmungen. In den folgenden Kapiteln werden beispielhaft für die genannten Dimensionen einige Ergebnisse aus der Sozialstaatsuntersuchung vorgestellt.

II. Einstellungen zu sozialstaatlichen Einrichtungen in Deutschland

Sozialstaat und Sozialpolitik bestehen aus einem Konglomerat verschiedener Komponenten, die sozialpolitische Entscheidungs- und Handlungsprozesse gestalten bzw. mitgestalten. Unterscheidbar sind fünf Komponenten, denen je nach Bereich unterschiedliche Relevanz zukommt: Akteure, Ziele, Instrumente, Kosten und Ergebnisse bzw. Endprodukte (Krömmelbein et al. 2007):

- Akteure sind diejenigen, die sozialpolitische Aufgaben in der Gesellschaft übernehmen und erfüllen, also der Staat, Unternehmen, in-

termediäre Organisationen und private Haushalte bzw. Individuen.

- Ziele werden zur Orientierung sozialpolitischen Handelns benötigt: Sozialpolitische Ziele sind im Grundgesetz und weiteren Gesetzen festgelegt, sie werden darüber hinaus im Rahmen einer breiten, gesellschaftspolitischen Zieldiskussion thematisiert.
- Unter Instrumenten sind einzelne sozialpolitische Sicherungssysteme und ihre Regelungsmechanismen sowie spezifische sozialpolitische Maßnahmen zu verstehen.
- Kosten beinhalten finanzielle Aufwendungen für das System der sozialen Sicherung (Rente, Pflege, Unfall, Krankheit usw.) und deren Finanzierung, die aus einer unterschiedlichen Kombination von Steuern und Sozialabgaben bestehen kann.
- Mit Ergebnissen sind die Endprodukte bzw. Leistungen angesprochen, die bei den Bürgern ankommen; sie werden aus Sicht der Sozialpolitik als Lebenslage bzw. Lebensqualität bezeichnet. Dabei ist es wichtig zu unterscheiden, was objektive Messungen durch Experten ergeben und was die Bürger subjektiv wahrnehmen.

II.1. Akteure der sozialen Sicherung

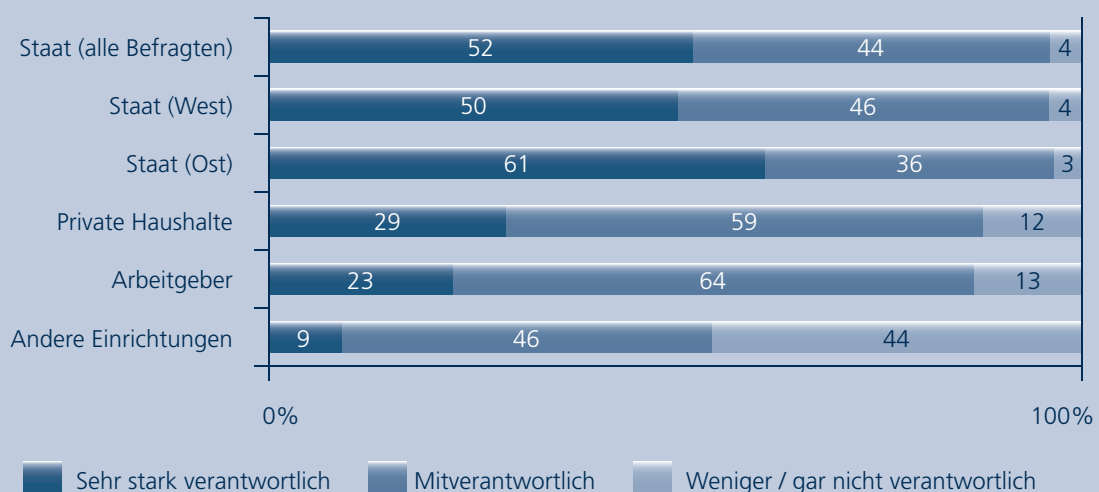
Die Bevölkerung in Deutschland schätzt in ihrer großen Mehrheit den Sozialstaat und schreibt ihm die überwiegende Verantwortung für die soziale Sicherung zu.

Von der Bevölkerung in Deutschland wird dem Staat mehrheitlich eine sehr starke Verantwortung für die soziale Sicherung zugeschrieben, in Ostdeutschland noch mehr als in Westdeutschland. Eine weitere große Gruppe denkt, dass er mitverantwortlich ist und nur ganz wenige entlasten ihn von dieser Verantwortung. Insbesondere die privaten Haushalte und die Unternehmer werden als mitverantwortlich betrachtet. Das von der Bevölkerung gewünschte System der sozialen Sicherung lässt sich als geteilte Verantwortlichkeit bezeichnen, aber mit einem grundlegenden Anteil des Staates.

Eine der hervorgehobenen Reformideen ist die Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der betroffenen Individuen. Dieses könnte eine gewisse Einschränkung der staatlichen Verantwortlichkeit bedeuten. In der Befragung zeigt sich eine breite Befürwortung der Idee, die Eigenverantwortung vor allem im Hinblick auf den Lebensstandard und die Pflege im Alter zu stärken.

Abbildung 1

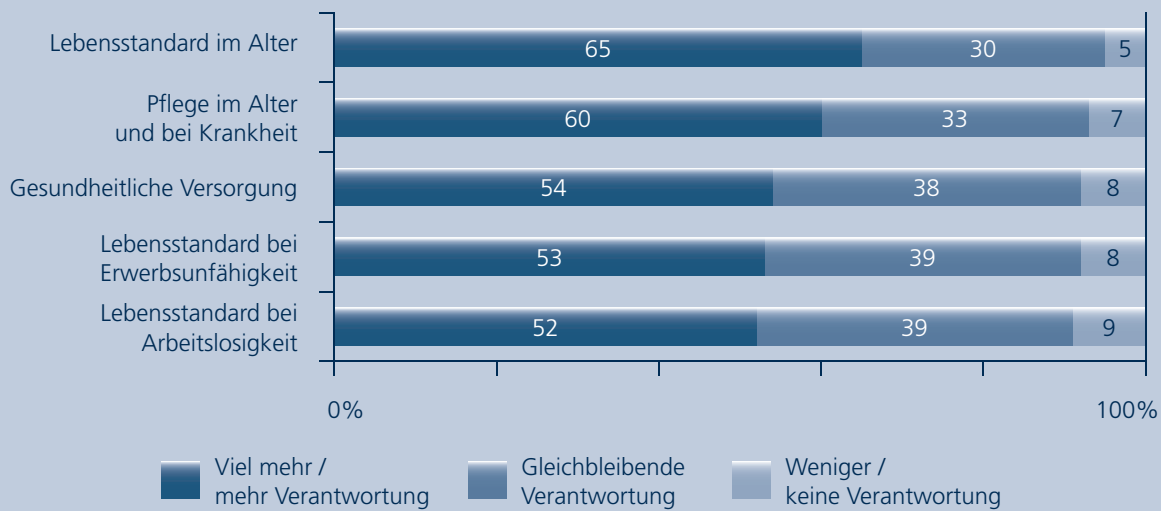
Akteure und ihre Verantwortung für die soziale Sicherung (in %)*



* Es wird ja zur Zeit viel darüber diskutiert, wie stark der Staat, die privaten Haushalte, die Arbeitgeber oder andere Einrichtungen wie z.B. Kirchen oder Wohlfahrtsverbände für die soziale Sicherung verantwortlich sein sollten. Bitte sagen Sie mir für jede dieser Institutionen, ob diese für die soziale Sicherung sehr stark verantwortlich, mitverantwortlich, weniger verantwortlich oder auf keinen Fall verantwortlich ist.

Quelle: Sozialstaatssurvey 2005

Abbildung 2

Mehr Verantwortung des Einzelnen für die soziale Sicherung (%)*

* Es wird ja auch diskutiert, dass die Menschen selbst in größerem Ausmaß private Verantwortung für die Absicherung von Risiken übernehmen sollten. Inwieweit sollte der Einzelne für die folgenden Dinge mehr Verantwortung übernehmen, d.h. auch mehr Eigenfinanzierung leisten?

Quelle: Sozialstaatsurvey 2005

Mehr als die Hälfte der Bevölkerung wünscht die Übernahme von mehr Eigenverantwortung, unterschiedlich stark je nach Bereich der sozialen Sicherung. Aber diejenigen, die dem Staat eine sehr starke Verantwortung zuschreiben, sind kaum mehr für Eigenverantwortung als diejenigen, die den privaten Haushalten eine sehr starken Eigenverantwortung zuschreiben. Somit wird von den allermeisten die Verantwortung des Staates als Grundlage der sozialen Sicherung gewünscht.

II.2. Sozialstaatliche Ziele

Das Spektrum von sozialstaatlichen Zielen ist ausgehend von allgemeinen Gerechtigkeitszielen bis hin zu detaillierten Zielen sozialpolitischer Programme sehr breit. Dementsprechend ist die Befragung nach Zielen unvermeidlich selektiv.

Die Verfolgung sozialstaatlicher Ziele ist zumeist an Geldausgaben gebunden, und deshalb ist es naheliegend, nach Zielen zu fragen, für die der Staat mehr Geld ausgeben soll. Es gibt mehrere sozialpolitische Bereiche, für die von den Bürgern mehr Geld ausgegeben würde. Die Ergeb-

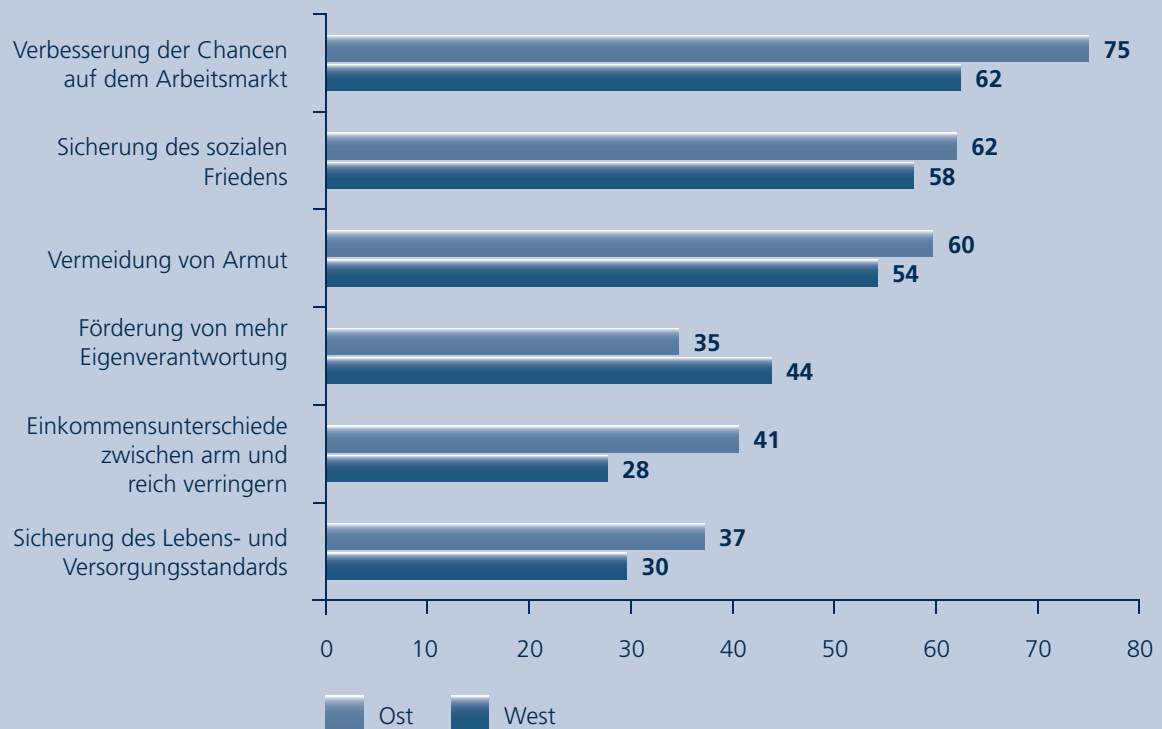
nisse erinnern an die öffentliche Diskussion, in der gegenwärtig stark für die Unterstützung von Familien und Kinder plädiert wird. Dieser Bereich wird auch hier am häufigsten genannt.

Auch die Absicherung bei Pflegebedürftigkeit im Fall von Alter und Krankheit wird häufig als Zielbereich für Mehrausgaben angegeben. Die Erhaltung des Lebensstandards im Alter, bei Erwerbsunfähigkeit oder bei Arbeitslosigkeit ist der Bevölkerung kein so vorrangiges Anliegen. Diese Spezialität des deutschen Sozialrechts, die Erhaltung des Lebensstandards über soziale Notlagen hinweg, gehört in der Bevölkerung zu den weniger wichtigen Anliegen im Vergleich zur Förderung von Kindern und Pflegebedürftigkeit.

II.3. Instrumente der sozialen Sicherung

Auch die Instrumente bzw. Einrichtungen der Sozialpolitik können auf unterschiedliche Weise beurteilt werden. Eines der Konzepte, das große Unterschiede zum Ausdruck bringt, ist der Begriff des Vertrauens.

Abbildung 3

Bedeutung von Sozialstaatszielen (Antwortkategorie „sehr wichtig“, in %)*

* Ein Sozialstaat kann ja mehrere Ziele verfolgen. Bitte geben Sie für jede der folgenden Zielsetzungen an, ob Sie dieses Ziel für sehr wichtig, eher wichtig, weniger wichtig oder unwichtig halten.

In die verschiedenen Bereiche der sozialen Sicherung hat die Bevölkerung unterschiedliches Vertrauen. Das Vertrauen ist am höchsten im Hinblick auf die Gesundheitsversorgung und dann im Hinblick auf die Unfallversicherung. Bezüglich Pflegeversicherung, Arbeitslosigkeit und Grundeinkommen befindet sich das Vertrauen auf etwas niedrigerem Niveau. Das geringste Vertrauen bringen die Bürger der Rentenversicherung und der Grundsicherung für Arbeitslose entgegen.

Wiederum scheint sich die öffentliche Thematisierung in den Umfrage-Ergebnissen niederzuschlagen. Die Grundsicherung für Arbeitslose ist erst kurzfristig eingeführt und hat noch kein Vertrauen aufgebaut, die Rentenversicherung befindet sich in einer Verteidigungshaltung vor allem aufgrund demographischer Zwänge. Die Gesundheitsversorgung scheint zu diesem Zeitpunkt von der Vertrauenserosion noch nicht erreicht. Vertrauen als Grundvoraussetzung für ver-

lässliche gesellschaftliche Prozesse ist in einem erheblichem Maß vorhanden, aber doch unterschiedlich nach Bereichen der sozialen Sicherung.

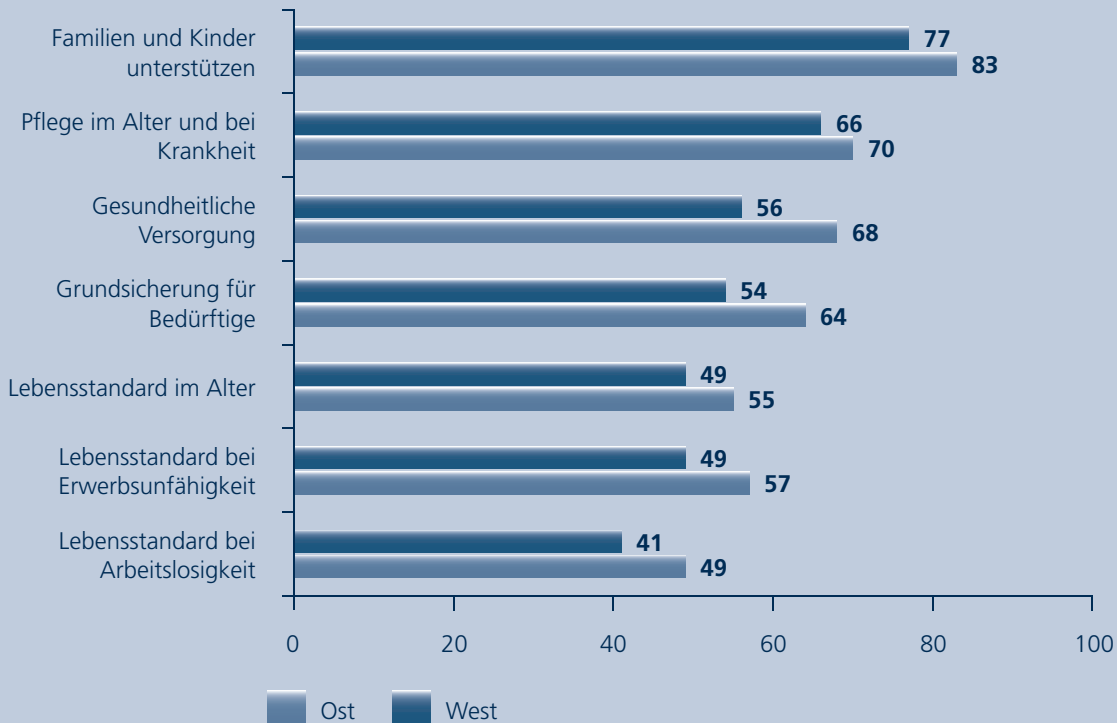
II.4. Kosten der sozialen Sicherung

Das System der sozialen Sicherung wird durch Beiträge und Steuern finanziert und diese werden in der öffentlichen Debatte in aller Regel kritisch betrachtet.

Die Bevölkerung in Deutschland bezeichnet ihre Steuern und Abgaben grob gesprochen zur Hälfte als zu hoch und zur Hälfte als angemessen. Die Angemessenheit gilt für soziale Abgaben etwas mehr als für Steuern. Interessant sind die Unterschiede zwischen hohen und niedrigen Haushaltseinkommen. Die höchsten 10% der Einkommensbezieher beurteilen ihre Steuer und Abgabenbelastung etwas günstiger als die breite Mitte

Abbildung 4

Ziele, für die der Staat mehr oder weniger ausgeben sollte (Antwortkategorien „etwas mehr / viel mehr“, in %)*



* Und für welche Ziele sollte der Staat mehr oder weniger Geld ausgeben? Bitte geben Sie für die folgenden Bereiche an, ob die Regierung sehr viel mehr ausgeben, etwas mehr ausgeben, die Ausgaben auf dem jetzigen Stand halten, etwas weniger oder viel weniger ausgeben sollte. Bedenken Sie dabei, dass höhere Ausgaben auch höhere Steuern und Abgaben erfordern können.

Quelle: Sozialstaatssurvey 2005

und die untersten 10 % der Einkommensbezieher, die sich am stärksten belastet fühlen. Trotz einer progressiven Einkommenssteuer klagt die höhere Einkommensschicht weniger über die Steuerlast als die niedrigste Einkommensschicht.

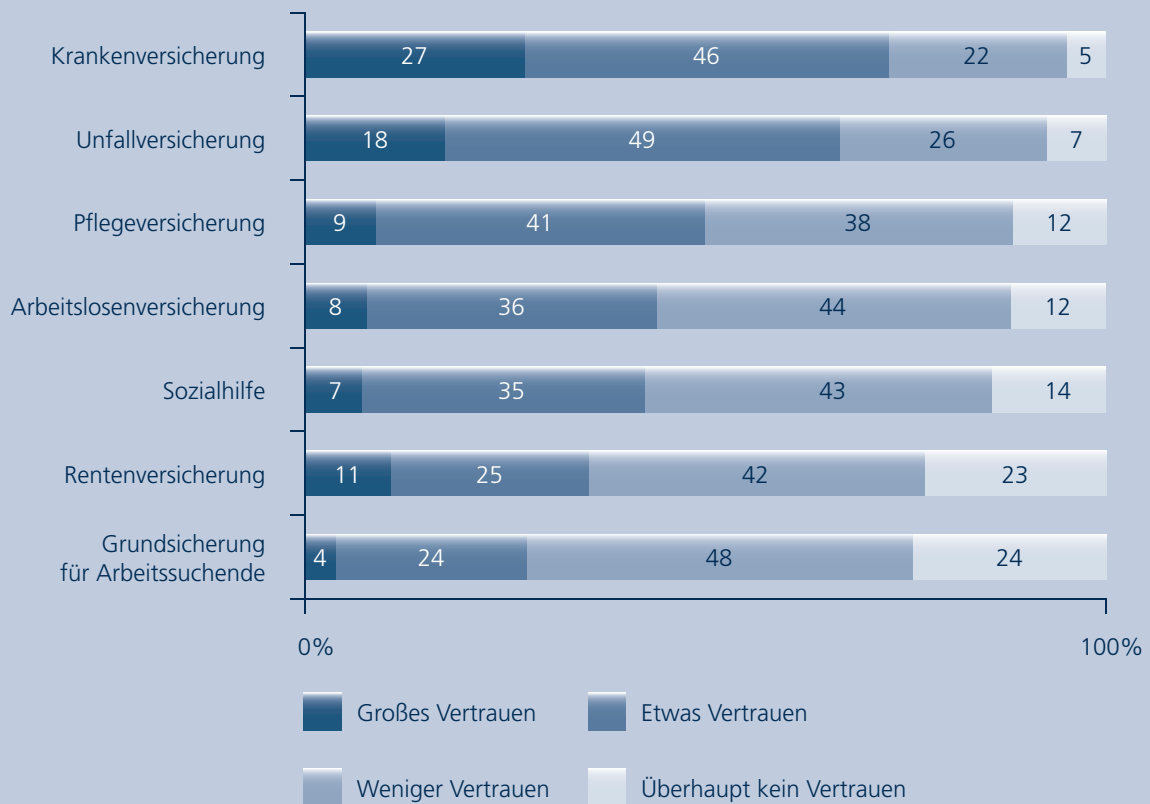
II.5. Endprodukte der sozialen Sicherung

Die Zufriedenheit mit der sozialen Sicherung bzw. mit der Gesundheit sind Beispiele für die Messung von Sachverhalten, die sich bei der Bevölkerung im Bewusstsein niedergeschlagen haben und als Endprodukte betrachtet werden. Die Endprodukte sind die eigentlich wichtigen Sachverhalte. Es ist viel wichtiger, ob man mit der eigenen Gesundheit zufrieden oder unzufrieden ist als beispielweise mit der Praxisgebühr (die ja nur

ein Instrument ist), obwohl die Unzufriedenheit mit der Praxisgebühr weit mehr Aufmerksamkeit erhält. Der Blick auf die Endprodukte rückt die wichtigen Sachverhalte in das Blickfeld. Die verschiedenen Lebensbereiche hängen ganz unterschiedlich von staatlichen Aktivitäten ab, aber indirekte Einflüsse übt der Staat fast überall aus. Von der Zufriedenheit in einzelnen Lebensbereichen hat die Zufriedenheit mit der Familie im allgemeinen das höchste Niveau und markiert damit einen oberen Vergleichswert. Zurückzuführen ist dies darauf, dass die Menschen hohe Ansprüche an Ehe und Familie haben und unzufriedene Ehen schnell getrennt werden.

Bei der Gesundheit besteht eine mittlere Zufriedenheit und diese wird im Zeitablauf von 1978 bis 2005 aufrecht erhalten. Soziale Sicherung und öffentliche Sicherheit weisen demge-

Abbildung 5

Vertrauen in die Einzelsysteme sozialer Sicherung (in %)*

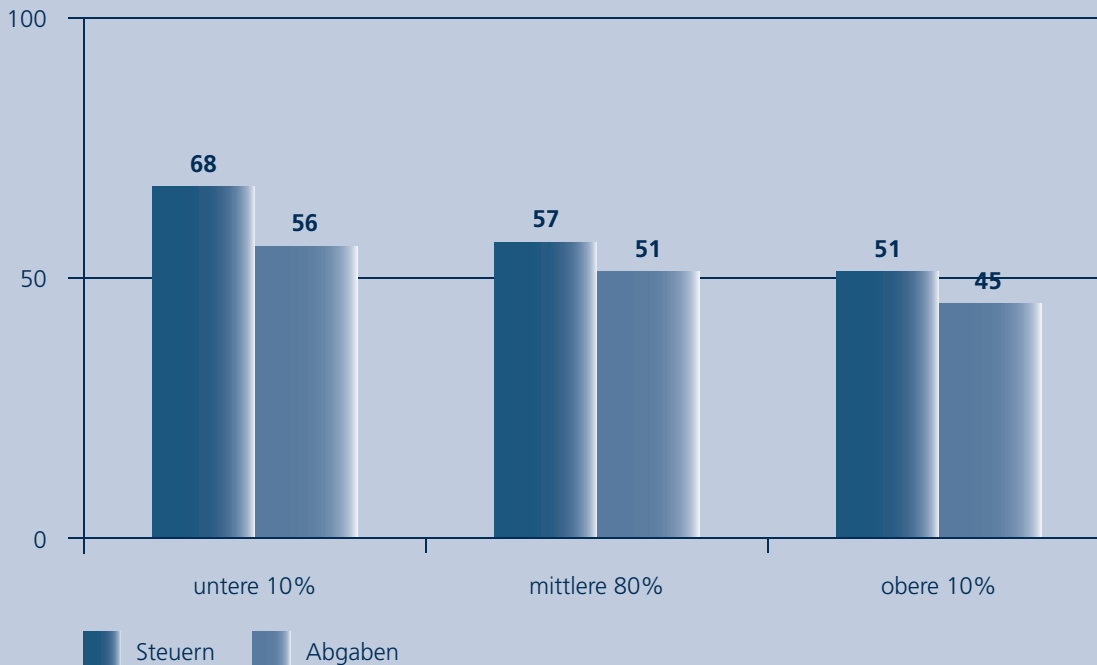
* Ich nenne Ihnen jetzt eine Reihe von Einrichtungen der sozialen Sicherung, und Sie sagen mir bitte bei jeder Einrichtung, wie groß das Vertrauen ist, das Sie ihr entgegenbringen.

Quelle: Sozialstaatssurvey 2005

genüber eine relativ niedrige Zufriedenheit auf, sie stehen als Zufriedenheitsquellen hinter den privaten Lebensbereichen deutlich zurück. Außerdem findet ein Positionswechsel statt. Die Zufriedenheit mit der sozialen Sicherung lag 1980 höher als die Zufriedenheit mit der öffentlichen Sicherheit. Im Jahr 2005 weist nicht mehr die Zufriedenheit mit der öffentlichen Sicherheit den niedrigeren Zufriedenheitswert auf, sondern die Zufriedenheit mit der sozialen Sicherung liegt auf ähnlichem Niveau. Auch in Ostdeutschland nimmt die soziale Sicherung im Vergleich zur öffentlichen Sicherheit ein ähnlich niedriges Zufriedenheitsniveau ein. Somit ist insbesondere die Zufriedenheit mit der sozialen Sicherung von Zufriedenheitsverlusten bedroht.

Die Gesundheitszufriedenheit variiert in Deutschland nur wenig mit dem Wohlstandsniveau, während erwartungsgemäß die Zufriedenheit mit dem Lebensstandard stark vom Einkommensniveau abhängig ist. Die untersten 10% der Haushaltseinkommen haben im Durchschnitt 2,44 Punkte weniger Zufriedenheit mit dem Lebensstandard als die obersten 10%. Bei der Gesundheitszufriedenheit beträgt die Differenz 0,58. Somit ist die Gesundheitszufriedenheit weit gleichmäßiger verteilt als die Zufriedenheit mit dem Lebensstandard, aber dennoch nicht gleichmäßig, wie es anspruchsvollen Gerechtigkeitsersparungen entsprechen würde.

Abbildung 6

**Beurteilung der Steuern und Abgaben nach dem Einkommensniveau der privaten Haushalte
(Antwortkategorien „viel zu hoch / eher zu hoch“, in %)**


* Unser Sozialstaat erzielt die notwendigen Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben. Zunächst zu den Steuern: Empfinden Sie die Steuern, die Sie zahlen, als viel zu hoch, eher zu hoch, angemessen, eher zu niedrig oder viel zu niedrig?

** Wie ist es mit den Sozialabgaben, also z.B. den Beiträgen zur Kranken- und Rentenversicherung. Sind die Abgaben, die Sie zahlen, viel zu hoch, eher zu hoch, angemessen, eher zu niedrig oder viel zu niedrig?

Quelle: Sozialstaatsurvey 2005

III. Die wahrgenommene Qualität der Gesellschaft

Es gibt breit geteilte, nahezu selbstverständliche Annahmen im Hinblick auf die Bedeutung der Sozialpolitik für das Wohlbefinden der Bürger. Mit großer Übereinstimmung wird in der gesellschaftspolitischen – nicht zuletzt in der internationalen – Diskussion die Erwartung vertreten, dass Sozialpolitik zur Zufriedenheit der Bürger beiträgt, dass sie die Gerechtigkeit in der Gesellschaft fördert, dass sie den Wohlstand und seine gerechte Verteilung sichert und vor inakzeptabler Ungleichheit bewahrt und dass das Gefühl der Bedrohung durch Konflikte in engen Grenzen gehalten wird. Bei allen solchen Zielen geht es um die historisch herausgebildete subjektiv wahrgenommene Qualität der Gesellschaft.

Grunddimensionen der subjektiven Qualität der Gesellschaft sind demnach:

- Die Zufriedenheit der Bürger mit ihrem Leben insgesamt und mit einzelnen Lebensbereichen,
- die Einstellungen der Bürger zur Gerechtigkeit der Lebensverhältnisse,
- die Beurteilung der Bürger im Hinblick auf ihre wirtschaftliche Lage,
- die Einschätzung der Intensität sozialer Konflikte in der Gesellschaft.

Dieser Ansatz erfasst nicht die gesamte Gesellschaft zureichend, weil es durchaus weitere Aspekte gibt, die auf Dauer oder vorübergehend hohe Wichtigkeit erreichen können. Es handelt sich aber um Kerndimensionen, die bei einer Messung der Qualität der Gesellschaft keinesfalls fehlen dürfen. Diese Kerndimensionen werden

Abbildung 7

Zufriedenheit mit ausgewählten Lebensbereichen 1980 bis 2005 (Skala 0-10, Mittelwerte)*



* Ich benenne Ihnen jetzt verschiedene Lebensbereiche. Bitte sagen Sie mir, wie zufrieden oder unzufrieden Sie alles in allem damit sind. Hierfür gibt es Werte von 0 bis 10. Wenn Sie ganz und gar zufrieden sind, dann geben Sie bitte 10 an und wenn Sie ganz und gar unzufrieden sind 0. Mit den Werten dazwischen können Sie Ihre Meinung abstufen.

Quellen: Wohlfahrtssurveys 1980 bis 1998; Sozialstaatssurvey 2005

im Folgenden nicht nur für die Gesamtheit, sondern auch für ausgewählte Differenzierungen der Gesellschaft betrachtet. Hierbei wird auf zwei Differenzierungslinien eingegangen, mit denen in unserer Gesellschaft grundlegende Unterschiede verbunden sind, nämlich die sozio-ökonomische Differenzierungslinie zwischen hohen und niedrigen Haushaltseinkommen und die räumliche Differenzierungslinie zwischen Ost- und Westdeutschland.

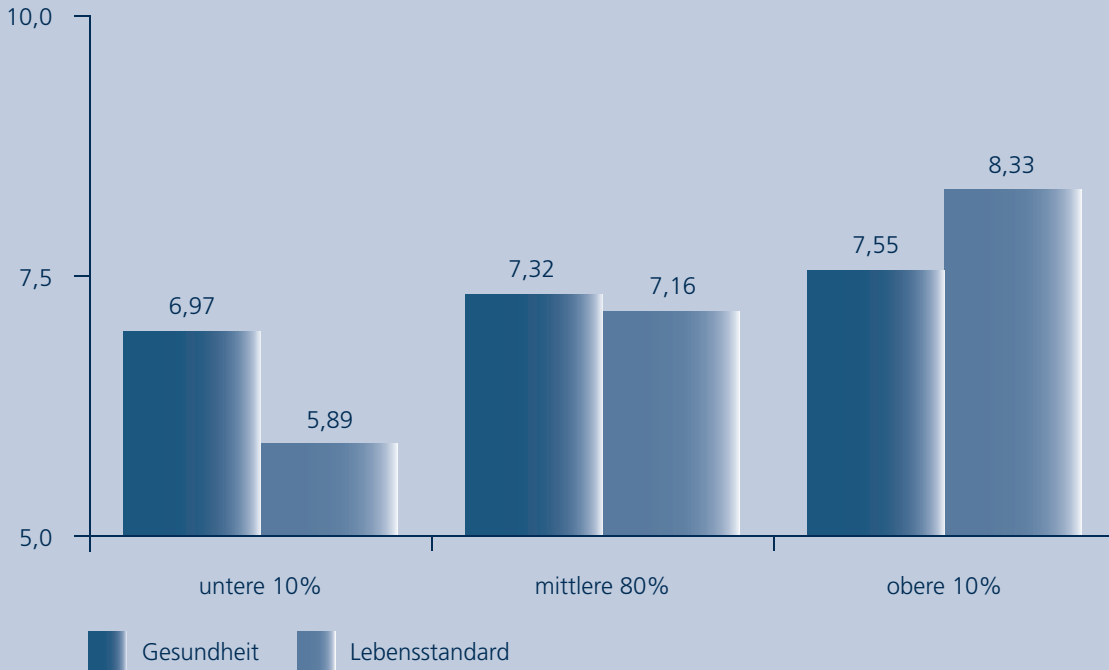
III.1. Die Zufriedenheit mit dem Leben in verschiedenen Lebensbereichen

Die Zufriedenheit mit dem Leben ist ein weltweit anerkannter, individueller Wert, der eigentlich uneingeschränkte Anerkennung erfährt, auch wenn er in philosophischen Diskussionen manchmal problematisiert wird. In hunderten von Ländern wurden zahllose Untersuchungen zur Zufriedenheit mit dem Leben durchgeführt und die Brauchbarkeit des entsprechenden Indikators überprüft. Wenn man die Lebenszufriedenheit in einem Land kennt, ist dies für sich genommen nicht hoch aussagekräftig, aber es ist ein guter Ausgangspunkt für historische und internationale Vergleiche⁵.

5 Zwei Möglichkeiten der Erweiterung der Aussagekraft sind einerseits, nicht enthaltene Bevölkerungsgruppen aufzunehmen, z.B. Kinder und Jugendliche. Die andere Möglichkeit ist das negative Wohlbefinden explizit zu berücksichtigen. Die Menschen in Deutschland sind mehrheitlich zufrieden und viele sogar hochzufrieden, doch diese relativ hohe Zufriedenheit der deutschen Bevölkerung bedeutet nicht, dass sie frei von psychischen Belastungen ist. Nach negativen Sachverhalten muss explizit gefragt werden, damit dies erkennbar wird. Zwei Fragen erscheinen geeignet, den Umfang solcher Belastungen anzuzeigen. 1. Fühlen Sie sich gewöhnlich unglücklich und niedergeschlagen? 2. Fühlen Sie sich öfters erschöpft und erschlagen? Diese Indikatoren werden in den Auswertungen für 2006 vorliegen.

Abbildung 8

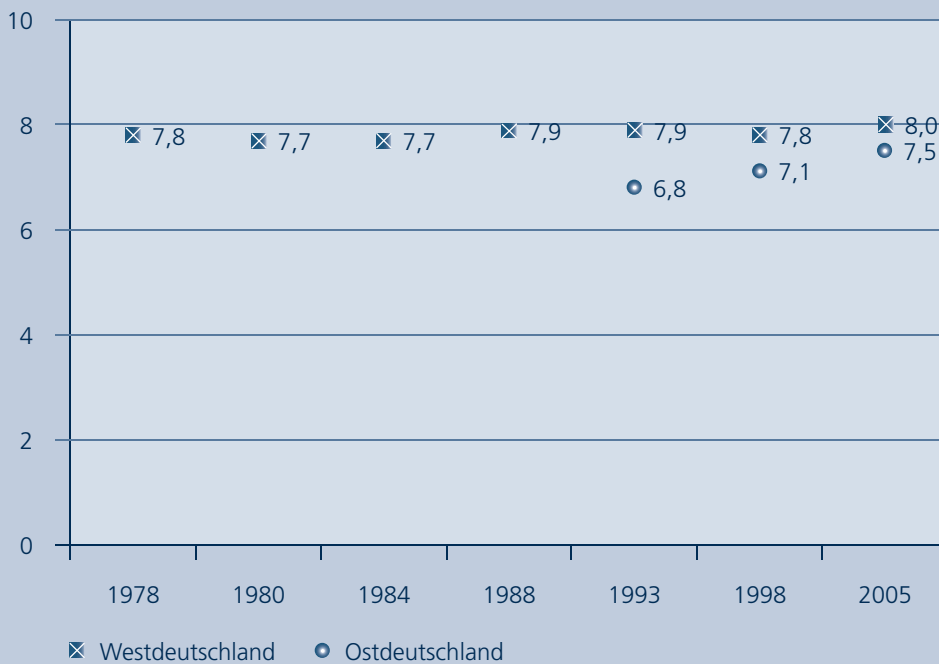
Zufriedenheit mit Gesundheit und Lebensstandard nach dem Einkommensniveau der privaten Haushalte (Skala 0-10, Mittelwerte)



Quelle: Sozialstaatssurvey 2005

Abbildung 9

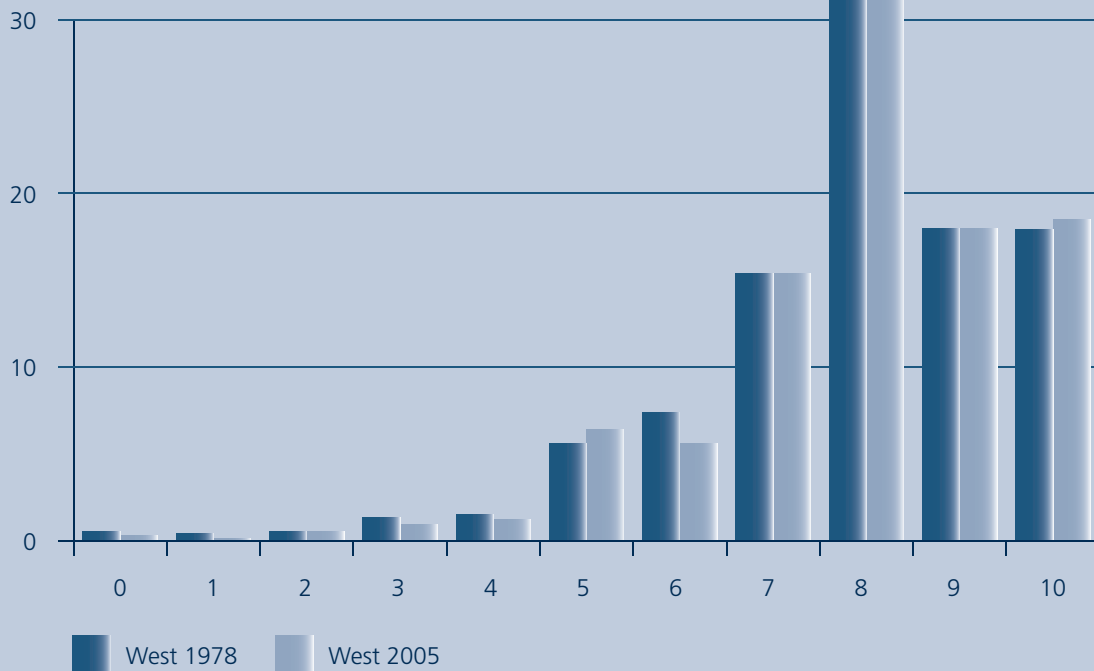
Zufriedenheit mit dem Leben in Deutschland 1978 bis 2005 (Zufriedenheitsskala 0-10, Mittelwerte)



Quellen: Wohlfahrtssurveys 1978 bis 1998; Sozialstaatssurvey 2005

Abbildung 10

Zufriedenheit mit dem Leben in Westdeutschland 1978 und 2005 (Zufriedenheitsskala 0-10, Anteile in %)



Quellen: Wohlfahrtssurvey 1978; Sozialstaatssurvey 2005

Die Erhebung der allgemeinen Zufriedenheit mit dem Leben kommt zu einem üblichen Ergebnis: Wohlhabende Gesellschaften steigern ihre Zufriedenheit nicht mehr, sondern halten sie stabil. Überraschendes Ergebnis: Die Zufriedenheit mit dem Leben ist über die letzten drei Jahrzehnte hinweg in Westdeutschland außerordentlich stabil bei Werten auf der Zufriedenheitsskala zwischen 7,8 und 8,0. In Ostdeutschland kann ein Erfolg der Wiedervereinigung darin gesehen werden, dass die ehemals recht niedrige Lebenszufriedenheit langsam angestiegen ist. Beim Blick zurück auf die fünfziger Jahre hatte sich in Westdeutschland ebenfalls ein markanter Anstieg der Lebenszufriedenheit feststellen lassen, der später in eine Stagnation überging. Überraschend ist auch die Exaktheit mit der sich die Ergebnisse von 1978 im Jahr 2005 wiederholen.

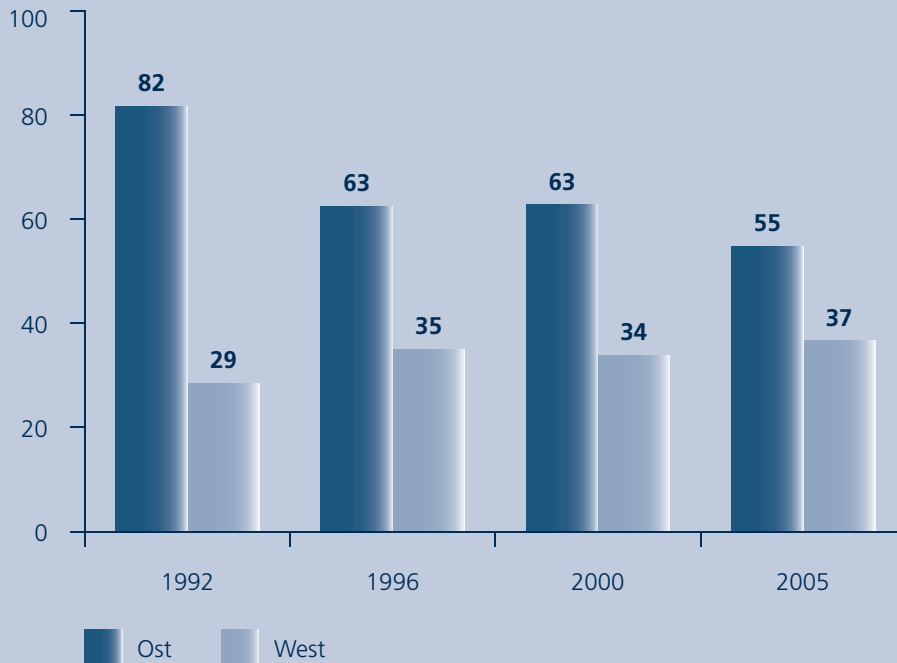
Die Verteilung der Antworten von repräsentativ ausgewählten Bundesbürgern auf der zehn-

stufigen Zufriedenheitsskala ähnelt sich 1978 und 2005, und auch dazwischen ist sie ähnlich. In der Zeit dazwischen hat sich die Zusammensetzung der Bevölkerung weitgehend geändert. Dennoch weisen die verschiedenen Bevölkerungen eine für Deutschland typische Zufriedenheitsverteilung.

III.2. Die Einstellungen zur Gerechtigkeit der Lebensverhältnisse

Das Konzept der sozialen Gerechtigkeit ist die zentrale Grundlage für Kritik an gesellschaftlichen Verhältnissen und kann dabei unterschiedliche Maßstäbe und Wertvorstellungen beinhalten (Becker/Hauser 2004; Druwe/Kunz 1999). In der Bevölkerung besteht eine Vielfalt an Gerechtigkeitsvorstellungen, und sie werden mit unterschiedlicher Vehemenz in die gesellschaftspolitische Diskussion eingebracht. Keine andere Ins-

Abbildung 11

**Einstellungen zum Erhalt des gerechten Anteils im Leben in Deutschland 1992 bis 2005
(Antwortkategorien „etwas weniger und viel weniger“ in %)***


* Im Vergleich dazu, wie andere hier in Deutschland leben, glauben Sie, dass Sie Ihren gerechten Anteil erhalten, mehr als Ihren gerechten Anteil, etwas weniger oder viel weniger?

Quellen: Allbus 1992 bis 2000; Sozialstaatssurvey 2005

tanz ist so stark für die Einhaltung und Durchsetzung von Gerechtigkeitszielen zuständig wie der soziale Rechtsstaat, obwohl die Gerechtigkeitsproblematik alle gesellschaftlichen Ebenen durchzieht. Sozialpolitik ist von Gerechtigkeitskriterien besonders betroffen und muss ihre „Gerechtigkeit“ meist stärker prüfen lassen als andere Politikbereiche.

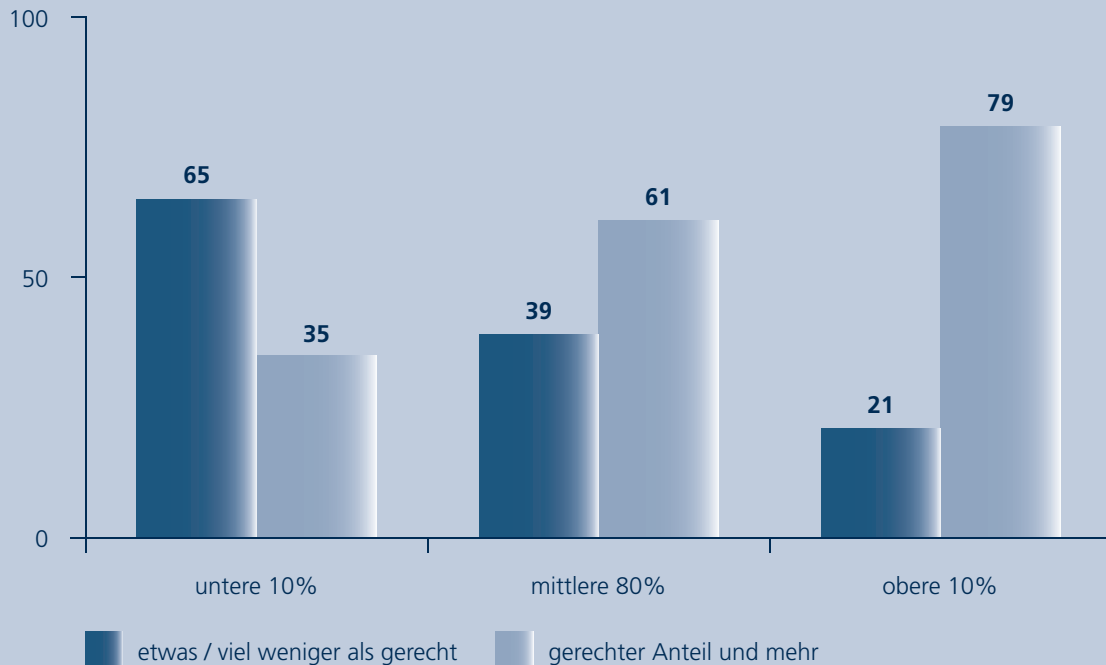
Erhalt des gerechten Anteils im Leben

Eine vorrangige Frage ist, wer sich im Leben benachteiligt fühlt und nicht den gerechten Anteil erhält, der ihm zusteht. Seit 1992 liegt dieser Indikator vor. Er bleibt in den alten Bundesländern im letzten Jahrzehnt auf einem vergleichbaren Niveau von 29% bis 37% der Bürger, und hat leicht steigende Tendenz. Für Ostdeutschland kann man eine klare Tendenz zur Annäherung an das Westniveau erkennen, aber noch immer glaubt

eine Mehrheit, den gerechten Anteil im Leben nicht erhalten zu haben. Allerdings sank bei den Ostdeutschen der Anteil derjenigen stark, die für sich keine Gerechtigkeit im Leben erkennen und näherte sich dem Wert von Westdeutschland an.

Im Vergleich zwischen den obersten 10% der Einkommensschichtung und den untersten 10% zeigt sich mit verblüffender Deutlichkeit, dass die Ärmere ihre Lebenssituation eher als ungerecht definieren. Zwei Drittel in der unteren Einkommensschicht, aber nur ein Fünftel in der oberen Einkommensschicht geben an, nicht den ihnen zustehenden Anteil im Leben zu erhalten. Ein solch klarer Zusammenhang, wie er hier für die Bedeutung von Gerechtigkeit im eigenen Leben bei niedrigen und hohen Haushaltseinkommen gefunden wird, ist selten zu beobachten und stellt eine Herausforderung für demokratische Systeme dar.

Abbildung 12

Einstellungen zum gerechten Anteil im Leben nach dem Einkommensniveau der privaten Haushalte in Deutschland 2005

Quelle: Sozialstaatsurvey 2005

Entwicklung der sozialen Gerechtigkeit

Die Entwicklung der sozialen Gerechtigkeit insgesamt kann mit einer direkten Frage aus der Sicht der Bevölkerung erhoben werden. Soziale Gerechtigkeit kann dementsprechend abnehmen, gleich bleiben oder zunehmen. Den Sozialstaatsurveys zufolge, gab es zu jedem Zeitpunkt unterschiedliche Beurteilungen von Verschlechterungen und Verbesserungen der sozialen Gerechtigkeit in unserer Gesellschaft. Allerdings verstärkte sich in der unmittelbaren Vergangenheit die wahrgenommene Abnahme der Gerechtigkeit. Aus soziologischer Sicht heraus müsste man die Schlussfolgerung ziehen, dass erst starke, abrupte Veränderungen der Gerechtigkeitsgefühle auf ein bestehendes gesellschaftliches Problem hinweisen, während ein gewisser Anteil von Verschlechterungsdiagnosen, denen auch Verbesserungsdiagnosen gegenüberstehen, zur Normalität der Gesellschaft gehören.

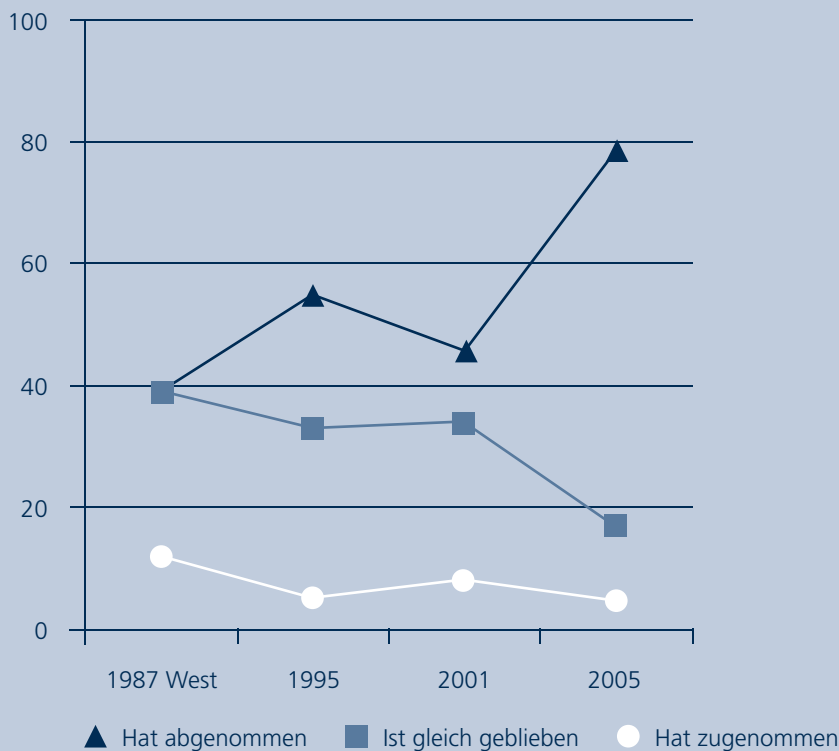
Soziale Gerechtigkeit ist ein schwieriger und herausgehobener Maßstab, dem die Realität oft nicht entspricht, weder in persönlicher noch in gesellschaftlicher Hinsicht. Eine Gesellschaft kann offensichtlich ein relativ hohes Maß an wahrgenommener Ungerechtigkeit verkraften, ohne dass es zu kollektiven Widersprüchen und Protesten kommt. Die Zunahme verletzter Gerechtigkeitsgefühle bleibt weitgehend ein latentes Risiko.

III.3. Einschätzungen der wirtschaftlichen Lage

Sozialpolitik ist zugleich Lebenslagenpolitik und will dazu beitragen, den Menschen ein angemessenes wirtschaftliches Auskommen zu sichern, das sie selbst als ausreichend beurteilen. Seit längerem wird in Umfragen auf der einen Seite die Einschätzung der allgemeinen wirtschaftlichen

Abbildung 13

Die Einschätzung der Entwicklung der sozialen Gerechtigkeit in Deutschland 1987 bis 2005 (in %)*



* Hat die soziale Gerechtigkeit bei uns in den letzten drei, vier Jahren zugenommen, abgenommen oder ist sie gleich geblieben?

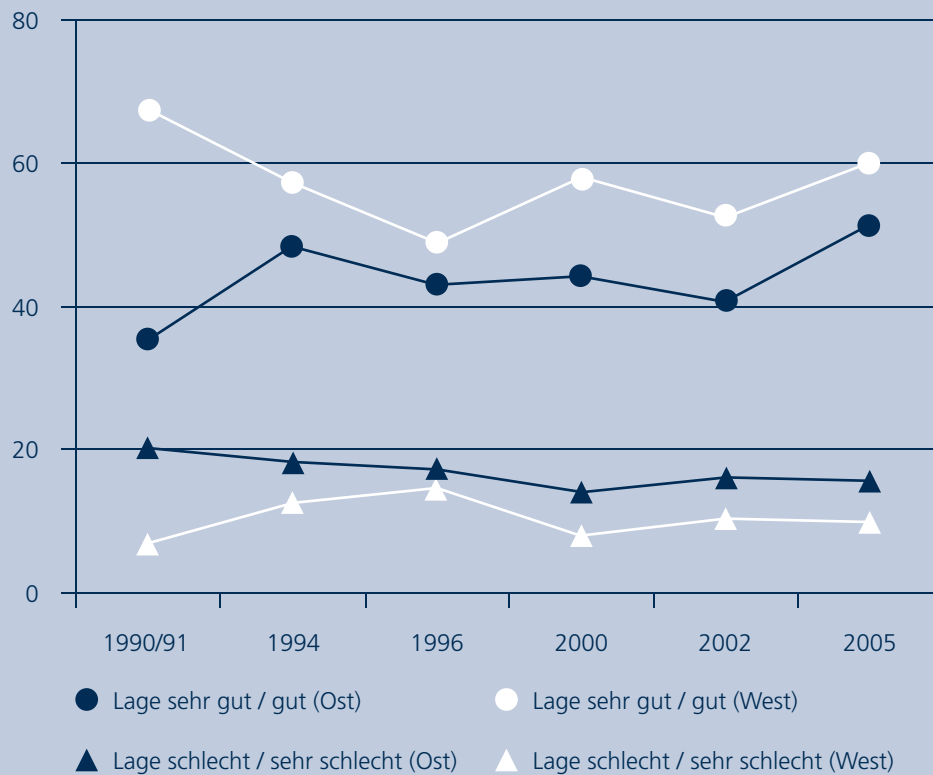
Quellen: Allensbach 1987 bis 2001; Sozialstaatsurvey 2005

Lage erhoben, auf der anderen Seite die Selbstbeurteilung der eigenen, persönlichen wirtschaftlichen Lage. Die persönliche wirtschaftliche Lage wird erstaunlicherweise von hohen Anteilen der Bevölkerung als gut bzw. sehr gut beurteilt. Um die 60 % bezeichnen ihre wirtschaftliche Lage als gut bzw. sehr gut. Dies erstaunt, weil die öffentliche Diskussion und viele Beurteilungen der gesamtwirtschaftlichen Lage in der Vergangenheit ein etwas anderes Bild zeichnen. Über die allgemeine wirtschaftliche Lage werden oft ungünstige Beurteilungen verbreitet, aber die persönliche wirtschaftliche Lage blieb bisher von großen Einbrüchen verschont. Die Beurteilung der eigenen wirtschaftlichen Lage fällt erwartungsgemäß in Westdeutschland besser aus als in Ostdeutsch-

land. In Westdeutschland bezeichnen 60% ihre eigene wirtschaftliche Lage als gut bzw. sehr gut, während dies in Ostdeutschland 50% sind. In beiden Teil betrachtet ein wesentlicher Prozentsatz die eigene wirtschaftliche Lage weder als gut noch als schlecht. In Ostdeutschland gibt es häufiger schlechte Beurteilungen der eigenen wirtschaftlichen Lage als in Westdeutschland. Etwa 15% der Bevölkerung – in Ostdeutschland etwas mehr – bezeichnen ihre eigene wirtschaftliche Lage als schlecht bzw. sehr schlecht. Dieser Anteil liegt im Rahmen von üblichen Schätzungen des Niedrigeinkommens und der Armut in Deutschland.

Abbildung 14

Beurteilung der eigenen wirtschaftlichen Lage in Deutschland 1990 bis 2005 (in %)*



* Es wird oft gesagt, dass es Interessenkonflikte zwischen verschiedenen Gruppen in Deutschland gibt, z.B. zwischen politischen Gruppen, zwischen Männern und Frauen usw. Die Konflikte sind aber nicht alle gleich stark. Ich will Ihnen nun einige solcher Gruppen nennen. Sagen Sie mir bitte, ob die Konflikte zwischen diesen Gruppen Ihrer Meinung nach sehr stark, eher stark, eher schwach sind, oder ob es da gar keine Konflikte gibt.

Quellen: Wohlfahrtssurveys 1978 bis 1998; Sozialstaatssurvey 2005

Die Einschätzung der eigenen wirtschaftlichen Lage hängt sehr stark von der Einkommenshöhe des Haushalts, dem man angehört, ab, ist aber nicht völlig konsistent damit. Die Bundesbürger haben zwar eine „konsistente“ Beurteilung ihrer wirtschaftlichen Lage, aber es gibt auch wohlhabende, die unzufrieden sind und Niedrigeinkommensbezieher, die ihre Lage als gut und sehr gut beurteilen. Bei den 10% des obersten Einkommensniveaus bezeichnen 90% ihre eigene wirtschaftliche Lage als gut und sehr gut, bei den untersten 10% sind es nur 31%, die ihre Lage als schlecht und sehr schlecht definieren. Auch bei

den Niedrigeinkommensbezieher sagen 24%, ihre persönliche wirtschaftliche Situation sei gut bzw. sehr gut. Es gibt also durchaus inkonsistente Einschätzungen zwischen errechneter und wahrgenommener Einkommenslage, und dies ist bei den niedrigen Einkommen häufiger der Fall als bei den höheren. Die breite Mitte der Bevölkerung sieht die eigene wirtschaftliche Situation weit häufiger positiv als negativ. Der Tendenz nach gilt eindeutig, wer über ein höheres Haushaltseinkommen verfügt, hat auch meist eine bessere Einschätzung seiner wirtschaftlichen Situation.

III.4 Die Wahrnehmung von Konflikten

Dass Sozialpolitik zum sozialen Frieden beitragen, also gesellschaftliche Konflikte reduzieren soll, ist eine weit verbreitete Zielvorstellung. Dies ändert nichts an der Einsicht, dass ein gewisses Maß an Konflikten zum kaum vermeidbaren Bestandteil von Gesellschaften gehört (Pappi 1992). Konflikt- und Spannungslinien sind dauerhaft in der Sozialstruktur der Gesellschaft verankert. Hier geht es um die Wahrnehmung dieser Konflikte durch die Bevölkerung und dabei vor allem um bedeutende Veränderungen, also Zu- bzw. Abnahmen der Konfliktwahrnehmung, die Signalcharakter haben.

Für das Jahr 2005 muss man im Vergleich zu vorhergehenden Jahren ein ziemlich hohes Niveau der Konfliktwahrnehmung konstatieren. Die höchsten Konflikte werden wahrgenommen zwischen rechten und linken Parteien, und dieser Konflikt wird 2005 in Westdeutschland ähnlich stark wahrgenommen wie 1978. Anders verhält

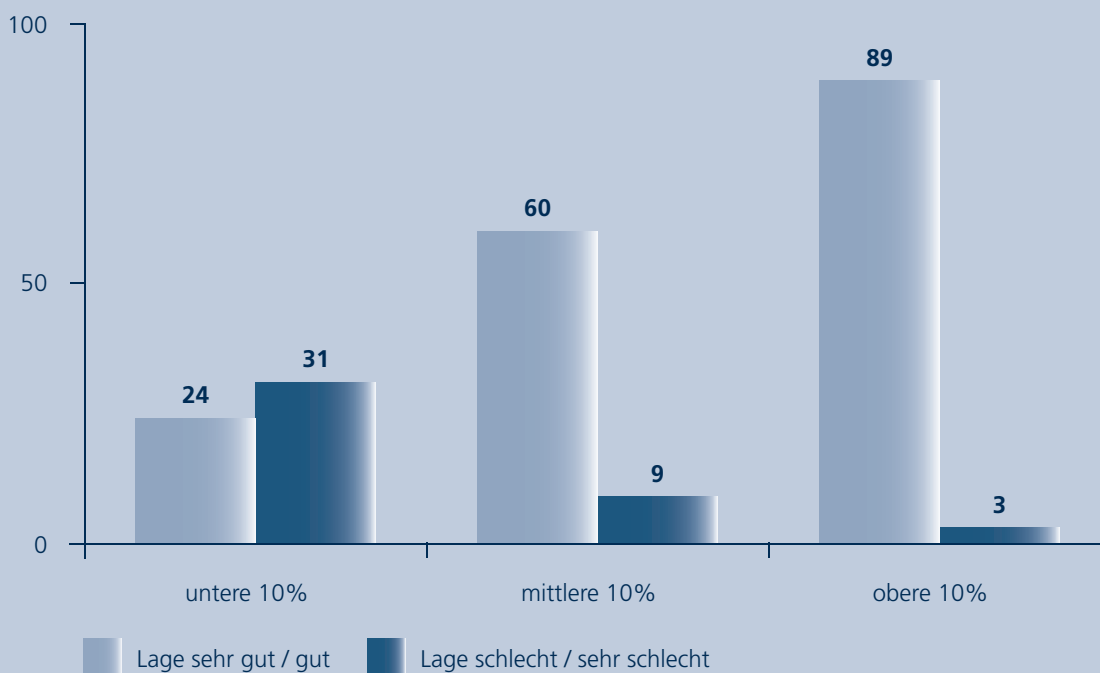
es sich mit der Wahrnehmung der Konflikte zwischen Armen und Reichen und auch zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Die Konfliktwahrnehmung zwischen Armen und Reichen lag in den früheren Jahren niedriger und sie stieg insbesondere in Ostdeutschland stark an. Der Struktur nach ist die Konfliktwahrnehmung in Ostdeutschland ähnlich wie in Westdeutschland, aber auf höherem Niveau. Die Anstiege der Konfliktwahrnehmung sind nicht sehr hoch, können aber als Signal dafür gesehen werden, dass die Ungleichheitsspannungen zwischen Arm und Reich zunehmen.

IV. Die wahrgenommene Qualität der deutschen Gesellschaft

Es gibt unterschiedliche Sichtweisen auf eine Gesellschaft, die unterschiedliche Akzente setzen, und die repräsentative Umfrage ist eine von mehreren Betrachtungsweisen. Sie zeichnet sich da-

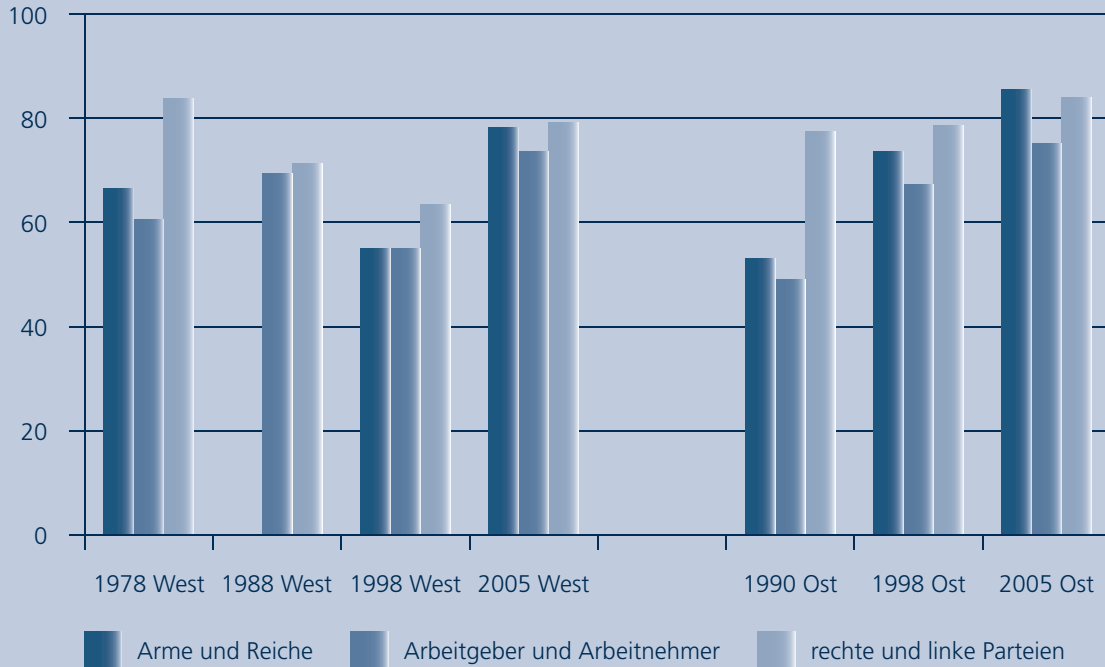
Abbildung 15

Beurteilung der eigenen wirtschaftlichen Lage nach dem Einkommensniveau der privaten Haushalte im Jahr 2005 (in %)



Quelle: Sozialstaatssurvey 2005

Abbildung 16

Wahrnehmung von Konflikten in Deutschland 1978 bis 2005
(Antwortkategorien „starke und sehr starke Konflikte“, in %)*


* Es wird oft gesagt, dass es Interessenkonflikte zwischen verschiedenen Gruppen in Deutschland gibt, z.B. zwischen politischen Gruppen, zwischen Männern und Frauen usw. Die Konflikte sind aber nicht alle gleich stark. Ich will Ihnen nun einige solcher Gruppen nennen. Sagen Sie mir bitte, ob die Konflikte zwischen diesen Gruppen Ihrer Meinung nach sehr stark, eher stark, eher schwach sind, oder ob es da gar keine Konflikte gibt.

Quellen: Wohlfahrtssurveys 1978 bis 1998; Sozialstaatssurvey 2005

durch aus, dass jeder Bürger dabei mit einer Stimme zählt und alle Bevölkerungsgruppen sind entsprechend ihrer Größenordnung vertreten.

Eine Grundlage dieser Untersuchung ist, den Sozialstaat als mehrdimensionales Konglomerat aufeinander bezogener Komponenten zu betrachten: Akteure, Ziele, Instrumente, Kosten und Endprodukte. Eine weitere Grundlage ist, den Sozialstaat im Kontext der deutschen Gesellschaft zu betrachten und dabei vier subjektive Dimensionen – Lebenszufriedenheit, Gerechtigkeitsempfinden, Wohlstandsurteile und Konfliktwahrnehmungen – zu beachten. Dies ist ein Minimalkonzept sozialstaatlicher und gesellschaftlicher Dauerbeobachtung und zweifellos ist es anschluss- und erweiterungsfähig.

In Hinblick auf die Einstellungen zum Sozialstaat ergibt sich im Jahr 2005 eine klare Zuschreibung der Verantwortung für die soziale Sicherung an den Akteur Staat, wobei ergänzende Eigenver-

antwortung ebenfalls breit akzeptiert wird. Die Ziele, die von der Bevölkerung unterstützt werden, richten sich vor allem auf die Förderung von Kindern. Die verschiedenen Zweige der sozialen Sicherung sind ungleichmäßigem Druck ausgesetzt und weisen zum Teil Erosionserscheinungen auf. Während die Gesundheitsversicherung weitgehendes Vertrauen der Bürger genießt, befindet sich das Vertrauen in die Rentenversicherung auf einem niedrigeren Niveau. Die Bereitschaft, die Kosten der sozialen Sicherung in Form von Steuern und Sozialabgaben zu tragen, ist bei einem großen Teil der Bevölkerung vorhanden, aber ein ebenso großer Anteil der Bevölkerung lehnt die gegebenen Belastungen ab. Für die Bevölkerung in Deutschland war die soziale Sicherung in den letzten Jahrzehnten nie von hoher Zufriedenheit begleitet, sie verliert allerdings im Lauf der letzten Jahre noch weiter an Zufriedenheit.

Die wahrgenommene Lebensqualität der Bevölkerung in Deutschland lässt sich bei Konzentration auf ihre positiven Aspekte im Jahr 2005 folgendermaßen zusammenfassend charakterisieren:

- 90% der Einwohner sind mit ihrem Leben eher zufrieden (Skalenwerte 6–10),
- 89% schätzen ihre wirtschaftliche Lage teils/teils, gut und besser ein,
- 60% glauben ihren gerechten Anteil am Leben zu erhalten,
- 21% sehen keine bzw. eher schwache Konflikte zwischen Arm und Reich.

Diesem deutlich positiv geprägten Bild stehen folgende negative Aspekte gegenüber:

- 10% sind mit ihrem Leben eher unzufrieden (Skalenwerte 0–5),
- 11% schätzen ihre wirtschaftliche Lage als schlecht und sehr schlecht ein,
- 40% glauben weniger als den gerechten Anteil am Leben zu erhalten,
- 79% sehen starke und sehr starke Konflikte zwischen Arm und Reich.

Es besteht ein Nebeneinander von überwiegend positiven und zugleich bedeutsamen negativen Aspekten wahrgenommener Lebensqualität. Je nach dem Kriterium – Lebenszufriedenheit, Wohlstandsbeurteilung, Gerechtigkeitsempfinden, Konfliktwahrnehmung – fallen die Ergebnisse unterschiedlich aus und ergeben insgesamt eine ambivalente Situation. Die Lebenszufriedenheit ist eher hoch, aber viele fühlen sich ungerecht behandelt. Die eigene wirtschaftliche Lage wird ziemlich positiv gesehen, aber Konflikte zwischen Arm und Reich werden von einem großen Teil der Bevölkerung sensibel registriert.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die subjektive Wahrnehmung der gesellschaftlichen Qualität in Deutschland im Zeitablauf mit höherer Kontinuität erfolgt, als es aufgrund der öffentlichen, oft aufgeregten Debatten erscheint.

Die Lebenszufriedenheit erscheint seit 1978 im Durchschnitt ziemlich konstant, das Gerechtigkeitsempfinden nimmt allerdings im Zeitablauf ab, die Wohlstandsurteile verändern sich schwankend, befinden sich aber heute auf dem gleichen Niveau wie 1978, Ähnliches gilt für die Konfliktwahrnehmung. Die gesellschaftlich mar-

kanteste Veränderung – betrachtet man die vorliegenden Materialien insgesamt – ist sicherlich die Öffnung einer Gerechtigkeitslücke.

Kritikpotenziale und Konfliktwahrnehmung liegen am Beginn des 21. Jahrhunderts überwiegend in einem Rahmen, der noch als Verlängerung der Stabilitätsphase des vorhergehenden Jahrhunderts betrachtet werden kann. Aber einige Warnindikatoren, die als Hinweis auf zunehmende Herausforderungen und Risiken verstanden werden können, sind nicht zu übersehen.

Anhang: Konzeption und Methode der Untersuchung

Dieser Bericht steht in der Tradition der Sozialberichterstattung (Noll 2000, Flora/Noll 2000), die sich seit den siebziger Jahren herausgebildet hat, und dazu übergegangen ist, die subjektive Wahrnehmung der Lebensverhältnisse in den Mittelpunkt zu stellen. Er beruht auf der Projektarbeit am Institut für Gesellschafts- und Politikanalyse an der Frankfurter J.W.Goethe-Universität und ist hervorgegangen aus einer Auftragsforschung, die sich die Untersuchung der Einstellungen zum Sozialstaat zum Ziel gesetzt hat. Auftraggeber sind das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und das Bundesministerium für Gesundheit (BMG). Das Projektteam arbeitet seit September 2004 und hat mehrere Veröffentlichungen vorgelegt (siehe Literaturverzeichnis). Als Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen sind Dr. Jens Becker, Dipl.-Soz. Roland Bieräugel, Dipl.-Soz. Geraldine Hallein-Benze, Dr. Silvia Krömmelbein und Oliver Nüchter, M.A., beteiligt. Als Projektleiter fungieren Prof. Dr. Wolfgang Glatzer und Prof. Dr. Alfons Schmid. Die umfangreiche Feldarbeit wurde von *aproxima* (Weimar) geleistet. Zum Projekt gehört ein Beraterstab, der aus Prof. Dr. Richard Hauser, Dr. Heinz-Herbert Noll und Prof. Dr. Wolfgang Zapf besteht, die auf eine jahrzehntelange Erfahrung in der empirisch gestützten Gesellschaftsanalyse zurückblicken können.

Was den methodischen Ansatz der Studie betrifft, so erfolgt die Untersuchung der Einstellungen der Bundesbürger zum Sozialstaat durch theoretisch angeleitete Analysen, die sowohl quanti-

tative als auch qualitative Daten heranziehen. Im Mittelpunkt steht, die Einstellungen zum Sozialstaat mithilfe von Indikatoren zu beschreiben, soweit wie möglich auch im Zeitablauf, sowie unter Berücksichtigung von theoretischen Überlegungen zu erklären.

Primär quantitativ orientiert ist die Analyse der repräsentativen Datensätze, als überwiegend qualitativ ist die Auswertung von Gruppendiskussionen anzusehen. Beides beruht auf theoretischen Vorüberlegungen, die im Verlauf der Untersuchung vertieft und differenziert werden. Die Kombination von quantitativer und qualitativer Vorgehensweise soll eine umfassende – d. h. einerseits breit streuende und repräsentative und andererseits bürgernahe und anschauliche Analyse der Einstellungen der Bundesbürger ermöglichen.

Die Zielsetzung des Projekts besteht darin, „Kenntnisse über die Einstellungen der Bürger und Bürgerinnen zum Gesundheitswesen und zu den sozialen Sicherungssystemen im Allgemeinen sowie zu den einzelnen Elementen und Strukturmerkmalen im Besonderen und über Ursachen und Entstehungskontexte dieser Einstellungen“ (Ausschreibung BMGS) zu gewinnen.

Das Umfrageprojekt, das sich auf den Zeitraum von 2005 bis 2008 erstreckt, beinhaltet vier repräsentative Bevölkerungsumfragen. Grundgesamtheit ist die deutsche Wohnbevölkerung ab dem 18. Lebensjahr, wobei in Rechnung zu stellen ist, dass aufgrund von Sprachbarrieren die Bevölkerung unzureichend einbezogen wird, die nicht über ausreichende Deutschkenntnisse verfügt. Die Fragebögen bestehen aus einem feststehenden und einem variablen Teil. Es können Verteilungen und Veränderungen sozialstaatlicher Einstellungen der deutschen Bevölkerung gemessen werden, allerdings nur Veränderungen im Aggregat, nicht auf der Ebene von Individuen, wie es ein Paneldesign erlauben würde.

Einstellungswandel können wir im Zeitablauf erfassen, weil es vier Erhebungswellen geben wird. Es wurde auch darauf geachtet, Fragen aus zurückliegenden Umfragen wie beispielsweise dem Wohlfahrtssurvey⁶ zu wiederholen, sodass teilweise längere Zeitreihen für Stabilität und Wandel in der Vergangenheit fortgeschrieben werden. Bei der Betrachtung von Zeitreihen besteht das Problem der Vergleichbarkeit, wenn die Indikatoren aus verschiedenen Erhebungen stammen. Die in den Jahren 2005, 2006, 2007 und 2008 selbst durchgeführten Erhebungen erfolgten nach einheitlichen Kriterien einer Zufallsstichprobe vom gleichen Umfrageinstitut und damit dürfte die Vergleichbarkeit weitgehend gegeben sein. Aber auch die übrigen herangezogenen älteren Umfragen sind nach ähnlichen Kriterien vorgenommen worden und dürften keine befragungstechnisch bedingten Abweichungen beinhalten. Nachprüfbar ist in jedem Fall, dass die verschiedenen Umfragen in wesentlichen Variablen übereinstimmen und bei anderen markante Unterschiede aufzeigen und dass dafür theoretische Gründe benannt werden können. Es gilt immer das Prinzip, dass gefundene Übereinstimmungen und Unterschiede theoretisch plausibel sein müssen, bevor sie als gültig anerkannt werden können.

Die erste, hier ausgewertete Repräsentativbefragung von 5025 Personen wurde mit 2494 Befragten in West- und 2531 in Ostdeutschland von März bis Mai 2005 durchgeführt. Die Befragung erfolgte in Form telefonischer Interviews mithilfe von CATI, dem Computer Assisted Telephone Interviewing. Vor der ersten Erhebung wurde ein Pretest unter Feldbedingungen bei 227 Personen durchgeführt. Der Befragte im Haushalt wurde jeweils nach der Last-Birthday-Methode festgelegt. Die Auswahl der Telefonnummern aus dem Telefonbuch CD-ROM „klickTel Januar 2004“ wurde gemäß dem Gabler-Hädler-Verfahren modifiziert und die Anzahl zehnfach übersteuert. Die Datensätze liegen mit spezifischen Gewichtungsfaktoren für Gesamtdeutschland sowie für West- und Ostdeutschland vor.

6 Herangezogen wurden außerdem Allbus, Allensbacher Erhebungen, Eurobarometer, International Social Survey Program, International Social Justice Project, Sozio-ökonomisches Panel und World Values Survey.

Literaturverzeichnis:

- Becker, Irene/Hauser, Richard, 2004: Soziale Gerechtigkeit – eine Standortbestimmung. Berlin, edition sigma
- Druwe, Kunz (Hrsg.) 1999: Politische Gerechtigkeit. Opladen, Leske + Budrich
- Flora, Peter/Noll, Heinz-Herbert (Hrsg.): Sozialberichterstattung und Sozialstaatsbeobachtung. Frankfurt/New York, Campus
- Glatzer, Wolfgang; Zapf, Wolfgang, 1984: Lebensqualität in der Bundesrepublik. Objektive Lebensbedingungen und subjektives Wohlbefinden. Frankfurt/New York, Campus
- Glatzer, Wolfgang, 2005: Lebenszufriedenheit und Lebensqualität. In Frey, Dieter; Lutz von Rosenstiel; Hoyos, Graf Carl (Hrsg.) 2005: Wirtschaftspsychologie, Weinheim/Basel, Beltz
- Glatzer, Wolfgang, 2006: Quality of Life in the European Union and the United States of America – Evidence From Comprehensive Indices.
In: Applied Research on Quality of Life. Volume 2
- Kroemmelbein, Silvia; Bieräugel, Roland; Nüchter, Oliver; Glatzer, Wolfgang; Schmid, Alfons, 2007: Einstellungen zum Sozialstaat. Opladen, Budrich
- Noll, Heinz-Herbert, 1997: Sozialberichterstattung in Deutschland. Weinheim und München, Juventa
- Nullmeier, Frank, 2004: Gerechtigkeitsziele des bundesdeutschen Sozialstaats. In: Montada, Leo 2004: Beschäftigungspolitik zwischen Effizienz und Gerechtigkeit. Frankfurt am Main, Campus
- Pappi, Franz Urban, 1992: Konfliktlinien. In: Schmidt, Manfred G., 1992: Lexikon der Politik. Band 3, München, Beck
- Schultze, Rainer-Olaf; Zinterer, Tanja, 2002: Konfliktlinien. In: Greiffenhagen, Martin; Greiffenhagen, Sylvia, 2002: Handwörterbuch zur politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden, Westdeutscher Verlag

Armin Lang

KOMMENTAR

Kommentar zu Wolfgang Glatzer

Vorbemerkung:

1. Die eben vorgetragenen wissenschaftlichen Erhebungen und Analysen können kurzgefasst und wenig hinterfragt – so interpretiert werden: Die Akzeptanz unseres Sozialstaates ist weitgehend gegeben; sowohl bzgl. der Einstellung der Bevölkerung zu sozialstaatlichen Einrichtungen als auch bzgl. der wahrgenommenen Qualität der sozialstaatlichen Leistungen. Also: Wir haben *stabile Verhältnisse*.

Dennoch – die Wissenschaft nimmt *Warnindikatoren* wahr – also Hinweise auf Veränderungen, Risiken, Akzeptanzmängel und Akzeptanzverluste.

Vielleicht verbergen sich dahinter Herausforderungen für das politische Handeln.

2. Auf diese wissenschaftliche Analyse folgt nun eine eher *politisch-empirische Kommentierung* bzw. *Ergänzung*.

Es ist wichtig und notwendig, den festgestellten Vertrauensschwund zu hinterfragen, ebenso die wahrgenommenen Gerechtigkeitslücken.

Ich sehe die Warnsignale als Aufforderungen zur Überprüfung der politischen Programmatik, ggf. auch als Aufforderung zur Korrektur im politischen Handeln. Wir müssen auch der Frage nachgehen und kritisch analysieren, woher kommt der zunehmende Vertrauensschwund, was bewirkt er?

Auszuloten ist auch, ob der erhobene Wissens- und Bewusstseinsstand der Bevölkerung Grundlage für neue Impulse zur Sozialstaatsentwicklung sein kann.

Dies gilt insbesondere für

- die festgestellte Bereitschaft zur Übernahme von *mehr Eigenverantwortung* bei klarer staatlicher Zentralverantwortung in der sozialen Sicherung und

- für die Bereitschaft höherer Einkommensbezieher zu *mehr Beitragen* zur sozialen Sicherheit.

Notwendig sind aber auch weitere Differenzierungen:

- Was heißt „mehr Eigenverantwortung“ konkret – beispielsweise im Bereich der pflegerischen Versorgung, der Vorsorge für die Alterssicherung usw.
- was steckt hinter der Bereitschaft, „mehr Selbstbehalte im Gesundheitswesen zu tragen“; natürlich differenziert nach Einkommens- und Altersgruppen.

Bevor ich auf die aufgeworfenen Fragen zurückkomme, will ich die vorgetragene Erhebung durch eine zusammengefasste Auswertung relevanter Teilbereiche der „Gesundheitsmonitorings“ der Bertelsmannstiftung aus den Jahren 2004 und 2005 ergänzen.

- I. Die Akzeptanz der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) – nach unterschiedlichen Einkommensgruppen

1. Es gibt unstreitig einen *Zusammenhang* von *sozialer Lage und Gesundheitszustand*: krank macht arm; arm macht krank. Das heißt, der sozioökonomische Status, und dies ist mehr als das Einkommen, bestimmt die gesundheitliche Basis des Einzelnen wesentlich mit. Obwohl die Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung unabhängig vom Einkommen gewährt werden, d.h. alle Versicherten gleiche Ansprüche haben, ist die Realisierbarkeit auch gleicher Versorgung sehr unterschiedlich. Sie differiert nach beruflichem Status, Ausbildungsstand, Wohnquartier usw. Gerade Menschen aus den unteren sozialen Schichten verspüren Zugangshürden, Inanspruchnahme-Hemmnisse und Wirkungsunterschiede, aus denen Zukunftsängste werden.

So empfinden Menschen aus den unteren sozialen Schichten Zuzahlungen und Selbsthalte als Zugangs- und Inanspruchnahmehürden. Der Einsatz eigener, die gesetzliche „Garantie-Versorgung“ ergänzende Ressourcen zum Erhalt oder zur Wiederherstellung der Gesundheit scheitert an der materiellen Basis, der vorhandenen Zeit und oft auch am fehlenden Antrieb. Fast 80% der Befragten empfanden die Krankenversicherungsbeiträge als zu hoch und die zu erbringenden Zuzahlungen u.a. bei Medikamenten als besondere Belastung.

Auch die mittelschicht-/oberschichtorientierte *Sprache und Kommunikation* des Arztes ist Zugangshemmnis. Patienten und Ärzte verstehen sich nicht; es bestehen Hemmungen beim Rückfragen, es entsteht ein massives Profi-/Laiengefälle. Daran scheitert auch immer wieder die Realisierung durchaus berechtigter Ansprüche der Versicherten. Das Vertrauen zwischen Arzt und Patient leidet unter der Kommunikations- und Lebensalltagsluft.

Der mittelschicht-/oberschichtorientierte Arzt integriert in seine ärztliche Diagnostik und Therapie selten die vielfachen Belastungen der Menschen aus den unteren sozialen Schichten, ihre dauernden Existenzängste, ihre Perspektivlosigkeit und daraus resultierend ihre Gleichgültigkeit und persönliche Geringschätzung. Gleiches gilt für die permanenten Ängste dieser Menschen vor Erwerbsminderung und der Unfinanzierbarkeit von Arznei- und Hilfsmitteln, nicht realisierbarer Wohnraumanpassung bei evtl. Behinderungen, schwieriger beruflicher Wiedereingliederung bei entsprechenden Erkrankungen.

2. Auch der *Informationsstand* der Menschen bzgl. des Leistungsangebotes der GKV wurde am Beispiel positiver Reformergebnisse der letzten Jahre ermittelt. Er ist sehr einkommensabhängig. Menschen aus den unteren sozialen Schichten wissen nichts oder ganz wenig über Disease-Management-Programme, Integrierte Versorgung, Bonussysteme, Beitragsrückerstattungen usw. Es gibt große Informationsunterschiede bzgl. Qualität und Quantität der medizinischen Versorgung sowie der

Differenziertheit des medizinischen Versorgungssystems. Daraus wird deutlich, auch der gesetzlich geregelte soziale Fortschritt erreicht gerade die besonders bedürftigen Adressaten nicht bzw. nur sehr unzureichend.

3. Besonders gravierend sind die *Befürchtungen* in den unteren sozialen Schichten bzgl. ihrer gesundheitlichen Versorgung im Alter. Es besteht die Angst, dann ohne ausreichende Versorgung zu sein. Diese Ängste gibt es zwar in allen sozialen Schichten, aber besonders bedrohlich empfindet dies die untere soziale Schicht (65 %/ 83 %).
4. Dementsprechend skeptisch sehen deshalb die Menschen in den unteren sozialen Schichten die Senkung der Krankenversicherungsbeiträge und ihr möglicher Ersatz durch *höhere Selbstbeteiligungen*. Hierzu besteht insgesamt eine sehr geringe Bereitschaft; die Akzeptanz nimmt aber mit steigendem Einkommen zu. Fast ein Drittel der Befragten sagen, dass sie bereit wären, bei Bedarf auch mehr medizinische Leistung aus der eigenen Tasche zu zahlen.
5. Erhoben wurde auch: *Welche Form der sozialen Absicherung* die Bevölkerung favorisiert. Eine *umfassende* soziale Absicherung wünschen 44% der Befragten, eine *weitgehende* soziale Absicherung mit teilweise ergänzenden Zusatzversicherungen wünschen 41%. Dies bedeutet: 85% der Befragten wollen eine solidarische Absicherung des allgemeinen Lebensrisikos Krankheit. *Nur 15%* der Befragten wollen eine *individuelle Absicherung*, die jeder nach seinen Möglichkeiten gestalten soll. Eindeutig tendieren die unteren sozialen Schichten mehr zu umfassenden Absicherungen, die finanzstärkeren Schichten mehr zu individueller Sicherheit.
6. Interessant ist auch, *für wen* die Menschen im Gesundheitswesen *mehr Geld* investieren würden. Ca. 46% der Befragten wünschen mehr Investitionen für die *Familiengesundheit* und 25 % wollen mehr freie Mittel für die eigene Versorgung eingesetzt sehen. Bei letzteren dominieren die oberen Einkommensgruppen, während die Solidaritätsbereitschaft mehr in den unteren Einkommensgruppen vorhanden ist.

Insgesamt gilt, dass bei diesen Erhebungen die Unterschiede nach Alter und Geschlecht eher gering sind.

7. Verständlich ist, dass Privatversicherte, die in der Regel eher zu den höheren Einkommensgruppen gehören, eher bereit sind, höhere Zuzahlungen und Eigenbeteiligungen zu akzeptieren. In der Mehrheit sind sie mit dem gesundheitlichen Versorgungssystem zufrieden. Im Vergleich dazu sind nur 13% der unteren sozialen Schichten mit der gesundheitlichen Versorgung zufrieden.

Zusammenfassend bleibt wichtig:

Ca. 80% der Befragten empfinden die *Kern-elemente des Solidaritätsprinzips*: Gesunde für Kranke, Reiche für Ärmere, Jüngere für Ältere, als *gerecht* und erwarten ihre *Weiterführung*. Interessant ist, dass es eine große Solidaritätsbereitschaft gibt, trotz erkennbarer Individualisierungs-, Privatisierungs- und Entsolidarisierungstendenzen.

Die Befragten haben die vermittelten *zukünftigen Befürchtungen* bereits internalisiert; nur noch 44% erwarten zukünftig eine umfassende Absicherung für alle. Dies gilt auch für die unteren Einkommensgruppen (48 %). Die Menschen stellen sich auf eine Neubewertung der Solidarität ein. Es bestehen Zweifel an der Stabilität des solidarisch finanzierten sozialen Sicherungssystems, die Basis bröckelt, das Vertrauen in die Zukunftsfestigkeit sinkt.

Trotz allem besteht wenig Zweifel an der guten Qualität der Versorgung, auch wenn Ängste bzgl. der zukünftigen Versorgungsstandards für alle im Steigen sind.

Hier gehen die Früchte der Desorientierung und der Desinformationskampagnen der „Vereinigung der Verunsicherten“ bereits auf.

II. Positionen zu den Zukunftskonzepten:

Bürgerversicherung versus Kopfpauschale

Auch die Erhebung der „Bertelsmänner“ 2003, 2004 und 2005 zu den Reformakzeptanzen bzgl. der großen Kontroversen *Bürgerversicherung versus Kopfpauschale* will ich kurz zusammenfassen:

Generell besteht bzgl. beider Systeme, insbesondere aber bzgl. des Kopfpauschalensystems,

Distanz und Zurückhaltung. Sucht man nach Präferenzen für einzelne Gestaltungsmerkmale der Systeme, wird die Tendenz der Bevölkerung relativ eindeutig:

1. Zwei Drittel der Befragten halten es für gerecht, dass der *Kreis der Pflichtversicherten* in der GKV verbreitert wird, das heißt möglichst alle dort ihren Versicherungsschutz genießen sollen. Interessant ist, dass zu diesem Ergebnis alle Befragten kommen, unabhängig von der Schichtzugehörigkeit, dass Ältere mehr zur solidarischen Absicherung tendieren als Jüngere und dass immerhin 67% der CDU-Wähler und 72 % der SPD-Wähler die Verbreiterung der Solidaritätsbasis befürworten. Diese Erhebungen sind seit 2003 stabil.
2. Eine interessante Entwicklung gibt es bzgl. der Befragungen zur gewünschten Beitragsgestaltung. Eindeutig dominiert die Bereitschaft zu einkommensabhängigen Beiträgen. Die Bereitschaft zur Unterstützung der Einbeziehung aller Einkommen ist zwischen 2003 und 2005 stark abgesunken. Im Unterschied dazu hat die Kopfpauschale an Akzeptanz gewonnen. Sie liegt zwischenzeitlich bei 22 bzw. 28% der Befragten (im Unterschied zu 14% 2003). Die CDU-Wähler befürworten zu 62% eine Kopfpauschale; immerhin sympathisieren sogar 36% der SPD-Wähler mit einer solchen Lösung.
3. Bzgl. des *Umfangs des verpflichtenden Leistungskataloges* der gesetzlichen Krankenversicherung sind die Menschen sich weitgehend einig. Über 80 % wollen ein solidarisches System mit kompletter bzw. weitgehender Leistungspflicht. Dennoch gibt es eine gewisse Bereitschaft zur Zuzahlung bzw. Übernahme von Selbstbehalten. Dies gilt insbesondere bzgl. der Ausgrenzung von Leistungen für die Abdeckung spezifischer Risiken (bestimmte Sportarten usw.).
4. Eine sinkende Tendenz wurde bzgl. der *kostenfreien Mitversicherung* von Ehepartnern (61% Befürwortung) festgestellt. Unstrittig war die beitragsfreie Mitversicherung von Kindern.
5. Insgesamt dominiert die Bereitschaft zur solidarischen Absicherung bei allen Befragten, auch bei den Menschen mit höheren Einkom-

men. Die Schwächung des Solidarprinzips hat keine mehrheitliche Zustimmung in der Bevölkerung. Es gibt die Einsicht in die gesellschaftliche Notwendigkeit der Einkommensumverteilung innerhalb der sozialen Sicherungssysteme.

III. Von der Akzeptanz des Sozialstaats zur Akzeptanz unseres staatlichen und gesellschaftlichen Systems

Der Sozialstaat und die sozialstaatlichen Elemente sind für die meisten Menschen in Deutschland die dominanten Säulen unserer staatlichen Ordnung. Hier gründet die Identifikation mit der demokratischen Ordnung, mit der politischen und staatlichen Struktur. Deshalb müssen m.E. die Akzeptanzfragen zum Sozialstaat weiter gefasst und auch in größeren Zusammenhängen analysiert werden.

Auf einige Aspekte will ich hinweisen:

1. Es muss zu denken geben, wie sich *Wahlbeteiligung und Wahlverhalten* in der Gesamtbevölkerung, insbesondere aber in den unteren sozialen Schichten entwickelt haben. Es ist heute nicht selten, dass sich ganze Stadtteile, Straßen, Bezirke, Wohnquartiere von politischen Wahlen nicht angesprochen fühlen. Es ist egal, wer regiert, für sie ändert sich doch nichts im belastenden Lebensalltag, in der Lebensperspektive. Ein „Volk wendet sich ab“; es flüchtet resigniert ins Private.
2. Auch der *Akzeptanzverlust gesellschaftlicher Interessenvertretungen* ist auffällig und möglicherweise ebenfalls Indikator für die sinkende Akzeptanz des Sozialstaates. Dies gilt insbesondere für die Gewerkschaften bzgl. ihrer Mitgliederentwicklung, für die Mitgliederverluste bei der SPD und auch bei der CDU, für die Resignation bzw. Verzweiflung immer größer werdender gesellschaftlicher Gruppen.

Die Aggressivität ausgegrenzter und abgehängter junger Menschen in den französischen Vorstädten vor einigen Monaten ist möglicherweise nur ein Vorgeschmack auf das, was auch andernorts geschehen kann.

3. Während die großen Volksparteien Mitglieder verlieren, gewinnen die Sozialverbände. VdK, Reichsbund und andere Sozialverbände haben erhebliche Mitgliederzuwächse. Gleiches gilt auch für Selbsthilfeinitiativen und andere gesellschaftliche Bewegungen. Daraus wird Unzufriedenheit und Akzeptanzverlust mit bzw. bei der politischen Verantwortungsebene einerseits, aber auch Hoffnung auf Veränderung und Verbesserung durch adäquate Interessenvertretung deutlich. Es stellt sich die Frage: Wie lange reicht dieses Beruhigungspotenzial? Wie lange wirkt die befriedende, hoffnungstillende Funktion sozialer Großorganisationen? Aber auch: Welche gefährlichen Folgen ergeben sich aus der „Zerschlagung“ bzw. „Geringschätzung“ gesellschaftlicher Großorganisationen wie beispielsweise den ehemaligen Spitzenverbänden der sozialen Krankenversicherung.

IV. Die Lage ist ernst – aber voller Chancen!

Was sind die möglichen Ursachen des drohenden bzw. schleichenden Akzeptanzverlustes der sozialstaatlichen Funktion und der sozialstaatlichen Institutionen? Sind es die Einschnitte ins soziale Netz, die Leistungskürzungen, die Teilhabeminderungen aus ökonomischen Gründen, sind es die immer mehr wahrgenommenen Zugangshürden und Inanspruchnahmehemmnisse, ist es die zunehmende gesellschaftliche Kälte? Wo liegen objektive Veränderungsbedarfe und welche werden interessengeleitet suggeriert?

Auch diesen Fragen will ich mich noch zuwenden:

1. Aus der politischen Kommunikation wissen wir, die Menschen nehmen *objektive Veränderungsbedarfe* und Probleme in der Gesellschaft wahr. Dies gilt insbesondere auch für die Bewältigung des Strukturwandels in Wirtschaft und Gesellschaft (demographische Entwicklung, strukturelle Arbeitslosigkeit, Staatsverschuldung, Belastung durch die Wiedervereinigung, Globalisierung usw.). Dementsprechend akzeptieren die Menschen auch notwen-

dige Veränderungen, Anpassungen, auch Einschnitte und persönliche Einschränkungen, wenn diese gerecht gestaltet und nachvollziehbar begründet werden. Für die Menschen ist die öffentliche Botschaft jedoch *voller Widersprüche*: Während die einen den Gürtel enger schnallen sollen, genehmigen sich die anderen grandiose Griffe in die Taschen, die von allen gefüllt wurden. Während die breiten Massen mehr belastet werden durch Steuern und Abgaben, erfährt eine privilegierte Minderheit Steuer- und Belastungssenkungen usw. Hier werden Ungerechtigkeiten offenkundig; Verwirrung und Ablehnung entstehen ganz besonders durch die Widersprüchlichkeit der Alltagserfahrungen.

2. Vielleicht ist es das Fehlen eines alternativen Systems, der „Siegesrausch“ des Kapitalismus, der den Sozialstaat und seine Systeme immer mehr in die Defensive, seine Gegner in die Offensive bringt?

Das sozialstaatliche System in Deutschland wird seit Jahren gezielt und systematisch in Zweifel gezogen. Bewusst werden *Zweifel an Stabilität und Verlässlichkeit* gesät, um den Boden für Abbau und Veränderung vorzubereiten. Der Akzeptanz- bzw. der Vertrauensverlust in die sozialstaatlichen Systeme ist dementsprechend nicht nur Ergebnis objektiver Veränderungen, sondern ganz besonders *interessengeleiteter Desinformation*.

Beispielhaft will ich nennen: Die Mythen, die um unser Gesundheitswesen gesponnen werden:

1. Massenhafter *Missbrauch* von Leistungen; dabei werden mehr als 80% aller Leistungen der GKV von weniger als 20% der Versicherten in Anspruch genommen, und dies sind die wirklich multimorbiden, chronisch kranken Menschen.
2. *Kostenexplosion* als zentrale Bedrohung der Stabilität des Gesundheitswesens; auch dies hat mit der Wirklichkeit wenig zu tun, weil der Anteil, den wir von unserem Bruttosozialprodukt für Gesundheit ausgeben, seit mehr als 25 Jahren weitgehend stabil ist.
3. Der *demographische Wandel* wird als zentrale Bedrohung für die umlagefinanzierte soziale

Krankenversicherung herangezogen: Es ist zwar unstrittig, dass ältere Menschen mehr Leistungen in Anspruch nehmen als jüngere, ebenso unstrittig ist aber auch, dass die älter werdende Gesellschaft keinesfalls die Bedrohung für die Stabilität einer umlagenfinanzierten sozialen Krankenversicherung darstellt.

4. Auch der *medizinische Fortschritt* muss erhalten, um die Unfinanzierbarkeit einer solidarischen Krankenversicherung zu begründen. Auch hier gilt: Natürlich sind neue Untersuchungs- und Behandlungsmethoden häufig kostenaufwändig. Aber sie bewirken in der Regel schnellere Heilung, nachhaltigere Gesundheit, weniger Folgekosten usw.; d.h. im Zusammenhang betrachtet ist der medizinische Fortschritt eher ein Beitrag zur Kostensenkung.
5. Die gesundheitlich bedingten *Lohnnebenkosten* werden als die zentralen Bremsklötze einer dynamischen ökonomischen Entwicklung und als die zentralen Ursachen von Massenarbeitslosigkeit dargestellt. Fakt ist, der Anteil der gesundheitsbedingten Lohnnebenkosten an den Produktionskosten liegt zwischen 1,2 und 1,5%.
6. Interessengeleitet wird die *PKV als Hort der Stabilität* und Wirtschaftlichkeit in der Krankenversorgung dargestellt. Fakt ist: Nirgendwo sind die Kosten, die Prämien, der Verwaltungsaufwand usw. mehr gestiegen als bei den Privaten und nirgendwo gibt es mehr Unfreiheit für den einzelnen Versicherten als gerade dort.

Trotz allem, der Fluch der bösen Saat geht auf. Falsche Diagnosen führen zu falschen Therapien. Die Menschen spüren dies, wenn sie ungerechtfertigt zu Opfern von Leistungsausgrenzungen, von Zuzahlungen, von Leistungsverweigerungen usw. werden.

Die permanente Desinformation führt zu zunehmender Desorientierung und diese schlussendlich zur Deformation des gesellschaftlichen Bewusstseins.

Die schwindende Akzeptanz der sozialen Sicherungssysteme wird bewusst von interessierten Kreisen herbeigeredet und herbeimanipuliert. Da-

für sorgen Initiativen wie die der „Neuen sozialen Marktwirtschaft“, finanziert von den Arbeitgeberverbänden, oder die von der privaten Versicherungswirtschaft finanzierten Institute des Herrn Prof. Raffelhüschen usw. Es fehlt die Gegenmacht, die Gegenöffentlichkeit.

V. Was tun?

Anmerkungen zur Akzeptanzförderung

1. Wichtig ist, die *Akzeptanz* der sozialstaatlichen Einrichtungen, Leistungen und Systeme durch sachliche, verständliche, nachvollziehbare Information und Aufklärung voranzutreiben. Dazu gehört auch die offensive Auseinandersetzung mit der wirklichen *Relevanz* der Lohnnebenkosten, der tatsächlichen Einflüsse des demographischen Wandels auf die Kostenstruktur im Gesundheitswesen usw. Die „Mythen“ müssen entlarvt, die tatsächlichen Problemlagen mit nachhaltigen Lösungen kommuniziert werden.
2. Wichtig ist auch das mutige *Bekennnis zum Sozialstaat*. Es ist notwendig für ihn Partei zu ergreifen, ihn offensiv zu vertreten und ihn nicht nur defensiv und missmutig zu verteidigen.
Die derzeitige sozialdemokratische Leitidee „Vorsorgender Sozialstaat“ ist ein gutes Vehikel zur Akzeptanzförderung, wenn die Botschaft konsequent vertreten wird.
3. Deshalb müssen wir auf mögliche „*Fallen*“ und *Glaubwürdigkeitsrisiken* achten. Auch das Arbeitsförderungsgesetz Ende der 60er Jahre, das Bundessozialhilfegesetz und das Jugendhilferecht aus den frühen 60er Jahren waren auf Vorsorge angelegt. Sie setzten damals bereits auf fordern und fördern, auf die Befähigung zur Selbsthilfe usw. Nicht die rechtlichen Grundlagen bzw. die darin postulierten politischen Ziele waren falsch oder unzureichend, sondern die Bedingungen, unter denen mit diesem Recht später gearbeitet werden musste. Durch die jahrzehntelange Umverteilung von unten nach oben, die Plünderung der öffentlichen Kassen zugunsten der

privaten, verarmte immer mehr die öffentliche Hand. An die Stelle von Vorsorge und Befähigung traten Alimentierung und Nothilfe. Dies diskreditierte zuerst die zuständigen Institutionen, dann das Recht, und danach wurden die Opfer dieser Entwicklung zu den Schuldigen ihrer Misere.

Deshalb brauchen wir neben dem Bekenntnis zum vorsorgenden Sozialstaat auch ein Bekenntnis zum starken, zum handlungsfähigen Staat und ebenso zu starken, handlungsfähigen, finanziell stabil finanzierten sozialen Sicherungssystemen.

Notwendig ist auch, damit es keinen Akzeptanzzweifel für den wirklichen vorsorgenden Sozialstaat gibt, dass die angestrebten „Vorsorgeleistungen“ nicht aus den laufenden „Sorgeleistungen“ finanziert werden. Sozialabbau oder sonstige soziale Zumutungen konterkarieren die Idee vom sorgenden/vorsorgenden Sozialstaat. Es darf nicht sein, dass heute Kranke, Arme, Behinderte, Pflegebedürftige, Arbeitslose zusätzlich vernachlässigt werden, damit für die weit vor uns liegende Zukunft Vorsorge betrieben werden kann. Hinzu kommt, dass wir bereits heute große Lücken und Risse im sozialen Netz haben. Nur der aktive gestaltende Sozialstaat heute gibt uns die Glaubwürdigkeit für den vorsorgenden Sozialstaat morgen.

4. Wir brauchen auch ein offensives Bekenntnis bei der *Darstellung von Wert und Funktion eines sozialstaatlichen Systems*.

Es muss wieder selbstverständliche Einsicht werden, dass eine verlässliche soziale Sicherheit nicht nur Voraussetzung für Mobilität, Flexibilität, Kreativität und Innovationsfreudigkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ist, sondern auch mehr „Schmiermittel als Bremsklotz“ für die ökonomische Dynamik. *Sozialkapital ist produktivitätsfördernd*; soziale Sicherheit, eine gesundheitliche Versorgung auf hohem Niveau für alle bremsen nicht, sondern fördern das ökonomische Wachstum. Nach der langen sozialstaatsfeindlichen Desinformation brauchen wir eine Aufklärungsoffensive bei den gesellschaftlichen

Meinungsbildern, bei den Führungskräften in Wirtschaft und Verwaltung über den tatsächlichen Wert, die produktivitätsfördernden sowie die friedens- und sicherheitsstiftende Wirkung stabiler und verlässlicher sozialer Netze.

V. Mehr „Software“ bei der Förderung der Sozialstaatsakzeptanz

Der Sozialstaat ist *mehr als* die Garantie von *materieller sozialer Sicherheit*. Auch hier spüren die Menschen einen *Mentalitätswandel*. Es fehlt ihnen die vertrauensbildende Zuwendung, das „Kümmern“, die Partnerschaft, echte „Partizipation“, auch die Möglichkeit von ernstzunehmender Selbstverwaltung usw.

1. Weil sich alles rechnen muss, fehlt die *Zeit fürs „Kümmern“* in der Pflege, in der Krankenbehandlung, in Kindergärten und Schulen. Die wettbewerbliche Orientierung, auch die Profitdominanz, die in diese Systeme Eingang fanden, begrenzen und schränken die persönliche Zuwendung usw. ein. Dieser Mangel wird als belastend und bedrohend empfunden. Er wird dem Wandel und der Instabilität des sozialstaatlichen Systems zugeschrieben.

Hinzu kommt, dass die komplexe und oft unübersichtliche Organisation des „Sozialen“ den Menschen den Durchblick raubt, sie an vorhandene Dienste und Leistungen nicht herankommen lässt usw.

Auch die Reformen, die im sozialen Bereich objektiv notwendig sind und auf den Weg gebracht wurden, brauchen Akzeptanz. Diejenigen, die diese im politisch-administrativen Alltag umsetzen, aus Gesetzen Leben formen müssen, bedürfen bei notwendigen Reformen der Mitnahme, der Überzeugung, aber auch des Ernstnehmens ihrer Einwände, ihrer Problemsicht. Ansonsten geschieht die Umsetzung auch von gut gemeinten und positiv wirkenden Reformen mit gebremstem Schaum. Es wird dann mehr nach Möglichkeiten gesucht, ein Scheitern des Neuen zu provozieren. Weil die offensive Aufklärung, die echten Mitgestaltungsmöglichkeiten bei der Reformentwicklung, fehlten, werden eher Gegen- als Umsetzungsstrategien entwickelt.

2. Vielleicht brauchen wir auch eine *frühe Förderung* der eigentlichen Akzeptanzbasis sozialstaatlicher Systeme: Der *Sensibilität für den Nächsten*, der Einsicht in solidarische Handeln, in die Notwendigkeit sozialen Ausgleichs, die Bereitschaft zur Selbstverantwortung und zur Selbsthilfe, aber auch zur Hilfe für andere. Vielleicht brauchen wir dringend mehr „Erziehung zum Mitleiden und Mithelfen“.

Bei den offiziellen Bildungs- und Erziehungszielen dominiert derzeit nicht das soziale Lernen. Die Erziehung zur sozialen Sensibilität, zur Mitleidensfähigkeit, zur Leidenschaft für den Nächsten, zur Solidarität und zum fairen Interessenausgleich könnte die Grundlage zur eigentlichen Akzeptanzbasis für sozialstaatliches Denken und Handeln schaffen. Immer mehr erleben Menschen unterschiedliche Wirklichkeiten. Die sozialen Milieus sind weit voneinander entfernt, wichtige soziale Erfahrungen, soziale Betroffenheit, mitmenschliche Sensibilität gehen dadurch verloren.

Der im kapitalistischen System angelegte Zwang zum Egoismus begrenzt die Bereitschaft zum Teilen, zum Mitnehmen, zum Rücksichtnehmen.

Deshalb – wenn wir wieder mehr Solidarität und Chancengleichheit, aber auch mehr Akzeptanz für sozialstaatliche Ziele und Anliegen wollen – brauchen wir auch mehr *Erziehung gegen den Egoismus und zum sozialen Ausgleich*. Dabei ist dieses „soziale Lernen“ keineswegs nur eine Aufgabe für Kindergärten, Grundschulen usw.

Es besteht dringender Handlungsbedarf, ganz besonders in der Erwachsenengesellschaft, weil *Sozialkapital der Kitt ist, der die Gesellschaft zusammenhält*. Deshalb brauchen wir nicht nur „Sozialpraktika“ für Schülerinnen und Schüler, sondern auch den „Seitenwechsel“ für Manager und Entscheider in Politik, Wirtschaft, Medien und Gesellschaft, damit diese mit dem vielfältigen, auch soziale Nöte umfassenden, „richtigen Leben“ und nicht nur mit ihrem eigenen, in der Regel privilegierten, konfrontiert werden. Auch dies bewirkt Betroffenheit, prägt das Bewusstsein und erhöht die Sozialstaatsakzeptanz.

Ludwig Stiegler

KOMMENTAR

Kommentar zu Wolfgang Glatzer

I. Einstellung der Bevölkerung zum Sozialstaat und politische Handlungsoptionen

Das deutsche Sozialstaatsmodell ist aufgrund seiner langen Tradition ein selbstverständlicher Bestandteil des gesellschaftlichen Lebens, aus Sicht des durchschnittlichen Deutschen etwas geradezu Naturwüchsiges. Entsprechend werden soziale Verbürgungen und Leistungen als Selbstverständliches hingenommen. Die Wahrung des sozialen Status quo – auch unter den Bedingungen globalisierter Märkte und einer höchst problematischen demographischen Entwicklung – wird der Politik nicht sonderlich honoriert, während Maßnahmen, die nicht auf die Abschaffung des Sozialstaats, sondern darauf abzielen, diesen unter veränderten Rahmenbedingungen zukunftsfest fortzuentwickeln, Akzeptanzprobleme hervorrufen, die politische Mehrheiten verändern können.

Außer Frage sollte stehen: Der Sozialstaat in Deutschland ist ein Erfolgsmodell. Er ist ein Garant für sozialen Zusammenhalt.

Er deckt ein weites Aufgabenfeld ab, um Lebensrisiken abzusichern und gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen. Er bietet Schutz vor dem Verlust des Arbeitsplatzes (insb. durch Kündigungsschutz), er wahrt angemessene Arbeitsbedingungen (Arbeitsschutz), sichert die Bürger bei Krankheit, im Falle der Arbeitslosigkeit, im Alter, bei Pflegebedürftigkeit und in Notsituationen. Er engagiert sich in vielen anderen Gebieten, von der Ausbildungsförderung bis zum sozialen Wohnungsbau.

Hiermit korrespondiert ein Sicherheitsbedürfnis in der Bevölkerung, das auch und gerade im Bereich der sozialen Risiken sehr ausgeprägt ist und sich aufgrund der langen Sozialstaatstradition in Deutschland zu einer Anspruchsposition verfestigt hat.

Der überwiegende Teil der Bevölkerung sieht die Gewährleistung von sozialer Sicherheit nach wie vor als eine Kernaufgabe des Staates an. Auf Grundlage dieses Grundkonsenses bestehen allerdings höchst unterschiedliche Vorstellungen, was der Sozialstaat im Einzelnen genau leisten soll. Ansprüche werden diesem gegenüber – allerdings nicht von allen – reduziert in dem Maße wie die Einsicht wächst, Eigenvorsorge zu treffen. Insgesamt kann man immer noch von einem sozialen Konsens sprechen. Entsprechend hoch sind die Erwartungen an einen funktionierenden Sozialstaat.

Der Sozialstaat ist auch und gerade vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Entwicklungen alternativlos.

Er ist die Antwort auf Lebensrisiken, die nicht vom Einzelnen oder der Zivilgesellschaft bewältigt werden können. Lebensrisiken aufzufangen ist kein Projekt der Zivilgesellschaft. Subsidiarität des Staates gegenüber der Eigenverantwortung des Einzelnen und der kleineren Gemeinschaft, wie insb. in der katholischen Soziallehre gefordert, kann nur insoweit bestehen, als das von denen, die dazu in der Lage sind, ein Eigenbeitrag zur Vorsorge und Einsatz vorhandenen Vermögens bei Notlagen einzufordern ist. Soziale Sicherungssysteme lassen sich hingegen nicht insgesamt privatisieren. Es wird daher auch in Zukunft Aufgabe des Staates sein, Alterssicherung durch staatliche Rente, Krankheitsrisiken durch Krankenversicherung, die Folgen von Arbeitslosigkeit zu mildern und sonstige Notlagen abzusichern.

Die Abhängigkeit weiter Teile der Gesellschaft von einem soziale Risiken absichernden und soziale Teilhabe ermöglichenden Sozialstaat dürfte eher gewachsen sein. In den Sozialwissenschaften wird die Tendenz zu verstärkter Individualisierung, zum Zerfall der klassischen Familie ausgemacht. Solidarität schwindet in der Gesell-

schaft, auch im sozialen Nahbereich, selbst innerhalb der Familien. Dort, wo Solidarität in Familie und sonstigem sozialem Nahbereich endet, entstehen Zuständigkeiten des Sozialstaates.

Die Abhängigkeit weiter Teile der Bevölkerung von einem funktionierenden Sozialstaat hat auch ökonomische Ursachen: Das Einkommen aus Erwerbsarbeit lässt bei vielen wenig Spielraum, für alle Lebensrisiken privat vorzusorgen.

Man kann die Bedeutung eines Sozialstaats, der diesen Namen verdient, nur richtig einschätzen, wenn man erkennt, welchen Zuspruch dieser für das Gemeinwesen insgesamt erzeugt. Mit den Erwartungen an den Sozialstaat und der Akzeptanz der von ihm erbrachten Leistungen zur Bewältigung von Lebensrisiken und zur Existenzsicherung korrespondiert die Akzeptanz der Demokratie. Erwartungen an den Sozialstaat stehen im engen Zusammenhang mit der Legitimation des Gemeinwesens. So gesehen leistet der Sozialstaat einen wesentlichen Beitrag zum sozialen Frieden. Der Staat, der dem Bürger in der Not beisteht, glaubwürdig Lebensrisiken dort absichert, wo seine Kräfte enden, der Vorsorge fürs Alter und im Krankheitsfall trifft und für gesellschaftliche Teilhabe – etwa durch Partizipation an Bildung – sorgt, erzeugt Akzeptanz und kann Loyalität einfordern.

Sozialpolitik muss dabei immer im Blick haben, dass der Sozialstaat vom Grundkonsens der Bevölkerung getragen ist. Diese Einstellung kann durchaus ambivalent sein. Wer soziale Leistungen erwartet, muss nicht unbedingt bereit sein, dafür einen Beitrag zu leisten. Der Sozialstaat kann aber nur funktionieren, wenn die Starken bereit sind, mehr zu geben, als sie erhalten. Es muss auch Solidarität zwischen den Generationen bestehen, um akzeptierte Lösungen zur Bewältigung des demographischen Wandels entwickeln zu können. Diesen Diskurs haben wir gerade auszuhalten mit Einführung der Rente mit 67.

Der Sozialstaat findet auch nur Akzeptanz, wenn er nicht überfordert und Missbrauch sozialer Leistungen so gut es geht vermieden wird. Es muss die Balance zwischen Leistungsprinzip und Solidarität erhalten bleiben. Leistungsanreize müssen bestehen. Die Lasten zur Ermöglichung des

Wohlfahrtsstaates müssen akzeptiert werden. Der Sozialstaat darf zudem keine Anreize schaffen, auf eigene Anstrengungen zu verzichten und statt dessen ganz oder teilweise in Transferleistungen sein Auskommen zu suchen. Aufgaben des Sozialstaats müssen präzise beschrieben und die eingesetzten Mittel müssen erwarten lassen, dass dieser seine Ziele erreicht. Dadurch wird Überforderung vermieden und die Einsicht der großen Mehrheit der Bevölkerung erhalten, dass der Sozialstaat wichtige Aufgaben sachgerecht erfüllt und dass sie hierfür ihren Beitrag leisten.

Wenn ich eingangs festgestellt habe, dass der Sozialstaat bei der Mehrheit der Bevölkerung tief verwurzelt ist und im Grundsatz nicht in Frage gestellt wird, darf nicht übersehen werden, dass ein wachsender Teil der Bevölkerung hierzu überhaupt keinen Bezug mehr hat, dieser das Soziale aus seiner Lebensperspektive völlig ausblendet. Mit Sorge stelle ich einen Einstellungswandel bei Teilen der Bevölkerung fest, der in prekären Arbeits- und Lebenssituationen seine Ursache findet. Als Folge von wachsender Unsicherheit, der Abhängigkeit von Lebenschancen von individuell nicht beeinflussbaren Umständen wie Konjunktur, Arbeitsmarktlage, Investitionen und Fusionen haben z.B. Lessenich/Nullmeyer in einer kürzlich erschienenen Studie einen Einstellungswandel ausgemacht, den sie wie folgt umschreiben:

„Sie reagieren mit der Verkürzung des Zeithorizonts ihrer Handlungen, mit der Selbstreduktion ihrer Ziele aufs Eigeninteresse, mit struktureller Illoyalität gegenüber anderen als den eigenen Zwecken“. „Selbst-Inszenierer“, „Arbeitskraft-unternehmer“ haben sich – so eine Erkenntnis dieser Studie – als gesellschaftliche Norm durchgesetzt.

Auch wenn diese Einstellung noch nicht generell gesellschaftliche Realität geworden ist, so sind hier unübersehbare Entwicklungen beschrieben, die eine Herauslösung des Sozialen aus der Sphäre des Marktes, aus dem für die Menschen erlebbaren gesellschaftlichen Alltag bedeuten. Die Gesellschaft scheint so allmählich in Markt- und Sozialstaatslagen zu zerfallen, wobei Solidarität in einer Konkurrenzgesellschaft unter die Räder kommt. Entgrenzung sozialer Verantwortung

aus Teilbereichen der Gesellschaft, insb. der Wirtschaft und dem Arbeitsleben sind die Folgen. Internationales Kapital orientiert sich nicht an der Tradition deutscher Führungskultur in Unternehmen, die maßgeblich auch von sozialer Verantwortung gegenüber den Beschäftigten geprägt war. Es gibt natürlich – insb. im Mittelstand – eine Unternehmenskultur, die heute mit den Begriffen wie corporate social responsibility beschrieben wird, die die soziale Verantwortung gegenüber den Beschäftigten im Blick hat. Dies folgt auch der Einsicht, dass sozialverantwortliches Unternehmertum mittel- oder langfristig sich positiv auf das Unternehmensergebnis auswirkt. Es gibt aber auch die sich am Leitbild des am Profit orientierten shareholder value ausgerichtete Unternehmenskultur. Der Sozialstaat bekommt hier die Rolle eines Reparaturbetriebes und Auffanglagers für die, die hierin keinen Platz mehr finden oder kein Auskommen haben. Der Sozialstaat sollte sich auf diese Rolle nicht reduzieren lassen, weil er sich so zum Verbündeten von sozialer Ausgrenzung machte. Es ist eine wesentliche Zukunftsaufgabe der Politik, einen gesellschaftlichen Dialog zu initiieren, wie sich die Gesellschaft, insb. das Arbeitsleben und die Wirtschaft nach dem Leitbild der sozialen Gerechtigkeit neu gestaltet. Hier geht es um Themen wie mehr Teilhabe und Selbstverwirklichungschancen der Menschen, um mehr Bildungschancen und um mehr Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Minimalziel muss es bleiben, dass alle ihren Lebensunterhalt aus eigener Kraft verdienen. Sie dürfen nicht in dem Status der Daueralimentation belassen werden.

II. Aktuelle Herausforderungen des Sozialstaats

Eine der brennendsten sozialpolitischen Probleme ist die um sich greifende Einkommensarmut, mit der der Ausschluss von sozialer Teilhabe einhergeht. Ängste vor sozialem Abstieg reichen bis in die Mittelschichten. In Deutschland verschlechtern sich zudem die Aufstiegschancen. Die Aufstiegschancen in Deutschland liegen weit unter dem Durchschnitt vergleichbarer europäischer Länder.

Eine wesentliche Ursache für wachsende soziale Ungleichheit in Deutschland ist der Anstieg des Risikos, den Arbeitsplatz zu verlieren. Atypische Arbeitsverhältnisse mit geringerer Entlohnung und sozialer Absicherung lösen allmählich das Regularbeitsverhältnis ab. Nicht nur unqualifizierte Arbeitnehmer, sondern auch viele mit abgeschlossener Berufsausbildung finden nur noch Zugang zu einem wachsenden Niedriglohnssektor mit Lohnspreizung nach unten. Es entsteht eine Sondersituation auf dem Arbeitsmarkt, die als working poor bezeichnet wird. Selbst Vollzeitbeschäftigung schützt nicht vor Einkommensarmut. Mehr als 500.000 von ihnen müssen SGB II aufstockend in Anspruch nehmen, um existenzsichernde Einkommen zu erzielen. Die Größe des Dunkelfelds derjenigen, die aus Unkenntnis oder aus Scham keine aufstockenden Leistungen beanspruchen, ist nicht bekannt. Der Sozialstaat hat hier die Aufgabe, das sozioökonomische Existenzminimum nicht nur für bedürftige Menschen sicherzustellen, die außerhalb des Erwerbslebens stehen, sondern auch für Erwerbstätige des Niedriglohnssektors.

Die Neuordnung des Niedriglohnssektors, der diesen Trend stoppen und umkehren sollte, ist nicht nur von arbeitsmarktpolitischer, sondern auch von sozialpolitischer Bedeutung. Die wichtigste und zeitlich vorrangige Antwort auf diese Problematik sind Mindestlöhne. Kombilöhne führen hingegen zu einer problematischen Verzahnung von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, weil auch Vollzeitbeschäftigte hierdurch zu Klienten des Sozialstaats werden können.

Oft erklärt sich geringe Entlohnung nicht mit geringer Wertschöpfung, sondern mit Marktmacht von Arbeitgebern, diese durchzusetzen. Lohnsubventionen unter solchen Umständen haben erhebliche Folgen für den allgemeinen Arbeitsmarkt. Eine solche Fehlentwicklung zu befördern kann allerdings keine sinnvolle Aufgabe des Staates sein. Lohnsubventionen zur Sicherung der Existenz von Beschäftigten und ihrer Familien haben mit sozialer Marktwirtschaft nichts mehr zu tun, wenn es nur darum geht, den Verteilungskampf zugunsten der Arbeitgeber zu beeinflussen.

Bislang war Lohnarbeit Garant für umfassende Teilhabe an sozialer Sicherung. Die Tradition des Sozialstaatsmodells Bismarckscher Prägung gerät ins Wanken; atypische Beschäftigung ohne oder infolge zu geringer Entlohnung unzureichenden Sozialversicherung höhlt dieses Modell aus. Der Rückgang sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung konnte zwar gestoppt werden; zwischen 1991 und 2005 ist diese allerdings um 13% zurückgegangen. Besondere Auflösungserscheinungen zeigen sich im Dienstleistungsbereich. Dieser Erosionsprozess muss gestoppt werden, damit das existenzsichernde sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnis wieder der Normalfall ist.

III. Programmatische Überlegungen zur Fortentwicklung des Sozialstaats

Es ist Aufgabe der Politik, die Aufgaben und Funktionen des Sozialstaats in einer sich rasch verändernden Welt zu verdeutlichen. Dazu muss eine öffentliche Debatte geführt werden. Diese hat die Aufgabe, die Öffentlichkeit stärker einzubeziehen in Problemlagen, die mit dem demographischen Wandel und der Öffnung der Märkte im Zuge der Globalisierung im engen Zusammenhang stehen.

Dazu haben wir in unserem Entwurf eines neuen Grundsatzprogramms eine Antwort gegeben. Ein Paradigmenwechsel im Sinne einer völligen Abkehr bisheriger Sozialpolitik ist nicht angezeigt, wohl aber eine Erweiterung der Perspektive vom nacheilenden zum vorsorgenden Sozialstaat. Es ist immer besser, durch präventive Ansätze soziale Probleme erst gar nicht entstehen zu lassen. Ziel muss es sein, Menschen zu befähigen, ihr Leben selbstbestimmend zu meistern. Was in Bildung investiert wird, verringert später Umverteilungslasten. Die Funktion des Sozialstaats wird verkannt, wenn er als Einrichtung zur Umverteilung reduziert wird. Leitthemen der So-

zialpolitik müssen Vermeidung von Diskriminierung und sozialer Ausgrenzung, Teilhabe an sozialen Gütern wie Bildung, gesellschaftlicher Aufstieg sein. Hervorzuheben ist die überragende Bedeutung von Bildung als wesentliches Element der Sozialpolitik.

Der Regelfall muss existenzsichernde Erwerbsarbeit sein. Mindestarbeitsbedingungen entlasten den Sozialstaat. Dies spricht dagegen, zur Lösung des Beschäftigungsproblems den Kombilohn in den Vordergrund zu stellen, da dieses Konzept tendenziell working poor, soziale, ökonomische Ungleichheit festigt statt zu überwinden hilft.

Auf Dauer lässt sich der Sozialstaat nur im Europäischen Kontext weiterentwickeln. Der Einigungsprozess darf sich nicht in der Vollendung eines gemeinsamen Binnenmarktes erschöpfen, sondern muss der Schaffung eines sozialen Europas gleiches Gewicht beimessen.

Die Internationalisierung der Märkte macht den Menschen Angst. Sie verbinden damit die Sorge um den Arbeitsplatz, die Angst vor Billigkonkurrenz. Da Deutschland mit dem Voranschreiten globaler Märkte sein Sozialstaatsmodell nicht völlig losgelöst von Entwicklungen innerhalb der Europäischen Union aufrechterhalten kann, muss Europa insgesamt zu einem sozialen Projekt werden. Die den Einigungsprozess in Europa bislang tragenden ökonomischen Interessen müssen um eine soziale Dimension erweitert werden. Die EU muss sich zu einer europäischen Sozialunion weiterentwickeln. Dies muss auf eine solide Grundlage gestellt werden. Wichtig ist daher, dass in der künftigen Verfassung soziale Grundrechte verankert werden.

Mein Resümee: Wir müssen uns derzeit keine Sorgen machen um die Akzeptanz des Sozialstaats in der Bevölkerung. Damit diese erhalten bleibt, müssen wir im Dialog mit den Menschen Antworten geben, wie der Sozialstaat unter rasch sich ändernden ökonomischen Rahmenbedingungen fortentwickelt werden kann.

Sozialstaat und demographische Entwicklung

IMPULS

Impuls: Gerhard Bäcker

1. Problemstellung

Für die Leistungs- und Finanzierungsfähigkeit des Sozialstaats sind die Folgewirkungen des demographischen Umbruchs von entscheidender Bedeutung. Es ist bekannt, dass in allen entwickelten Staaten aufgrund der Doppelwirkung einer anhaltend niedrigen Geburtenrate und einer weiter ansteigenden Lebenserwartung in den nächsten Jahrzehnten die Gesamtbevölkerung zurückgehen und sich zugleich die Altersstruktur der Bevölkerung grundlegend verschieben wird. Da insbesondere die ältere Generation zu den Leistungsempfängern im Sozialstaat zählt, wirkt sich hier der demographische Umbruch im besonderen Maße aus: Die Zahl der älteren Menschen wächst, während gleichzeitig die Zahl der Menschen im mittleren, aktiven Lebensalter sinkt, die erwerbsfähig sind und die die Finanzierungsmittel für die sozialen Systeme bereitstellen müssen. Weniger Jüngere müssen die Lasten für immer mehr Ältere aufbringen.

Diese demographisch bedingten Finanzierungsprobleme betreffen – in unterschiedlichem Maße – vor allem die Alterssicherungssysteme, neben der Rentenversicherung auch die Beamtenversorgung, die betriebliche Altersversorgung sowie die private kapitalgedeckte Altersvorsorge. Die ältere Generation ist in Zukunft zahlenmäßig größer als früher und die Phase des Ruhestands dauert länger. Zu Mehrbelastungen kommt es darüber hinaus in der gesundheitlichen Versorgung, im Pflegebereich und im weiten Bereich der sozialen Infrastruktur für ältere Menschen. Ältere Menschen weisen eine höhere Krankheitshäufigkeit als junge auf, insbesondere in Bezug auf chronische Erkrankungen, Multimorbidität und Behinderungen, und verursachen daher im Vergleich pro Kopf im Schnitt deutlich höhere Kos-

ten. Zunehmen werden insbesondere Zahl und Anteil der sehr alten, hochbetagten Menschen (über 80jährige), die ein besonders hohes Risiko der Pflegebedürftigkeit aufweisen. Den steigenden Ansprüchen an die Versorgung mit medizinischen und sozialen Dienstleistungen im Krankheits- und Pflegefall steht eine ebenfalls durch soziale und demographische Strukturverschiebungen beeinflusste Entwicklung gegenüber, die traditionelle familiäre Hilfsformen weniger tragfähig werden lässt. Durch die Scherenbewegung von wachsendem Hilfebedarf und sinkenden/veränderten familiären Selbsthilfemöglichkeiten steigt die Nachfrage nach professionellen ambulanten, teilstationären und stationären sozialen Diensten.

Die hier skizzierten Problemstellungen liegen quer zu anderen Problemstellungen und Herausforderungen, denen sich der Sozialstaat in kurz- wie mittelfristiger Sicht gegenübergestellt sieht. Die Fülle der Herausforderungen kann zu einer Verschärfung bzw. Kumulation der Probleme führen, es können aber auch entlastende Wirkungen eintreten. Zugleich wirken diese Faktoren auf das generative Verhalten zurück. Zu berücksichtigen sind u.a.:

- der sozial-strukturelle Wandel hinsichtlich von Lebens- und Familienformen,
- der Geschlechterrollenwandel,
- die räumliche und berufliche Mobilität (Binnenwanderung),
- die wirtschaftliche Entwicklung unter den Bedingungen der Globalisierung und eines raschen strukturellen und technologischen Wandels,
- die Umbrüche der Erwerbsarbeit im Zeichen einer hohen ökonomischen Dynamik sowie gesteigerter Flexibilitäts- und Mobilitätsanforderungen,

- die Entwicklung von Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit,
- die Perspektiven der gesamtwirtschaftlichen Wachstums-, Produktivitäts- und Einkommenszuwächse sowie der Lohn- und Gehaltsentwicklung,
- die Lage der öffentlichen und Sozialversicherungshaushalte,
- die politisch-sozialkulturelle Einstellung gegenüber dem Sozialstaat und seinen normativen Voraussetzungen.

Um die Dimensionen der zukünftigen Entwicklung zu ermitteln, müssen mittel- und längerfristig orientierte Modellrechnungen vorgenommen werden. Derartige Bevölkerungsvorausberechnungen basieren auf Annahmen über die zu erwartenden demographischen Trends. Je nach Annahme weichen die Ergebnisse erheblich voneinander ab, und zwar umso stärker, je weiter der Blick in die Zukunft reicht. Die Berechnungen sind also mit hohen Unsicherheiten behaftet, haben Modellcharakter und dürfen nicht als Prognosen verstanden werden. Wenn das Statistische Bundesamt in seinen Modellberechnungen unterschiedliche Varianten benennt, so geschieht dies genau aus dem Grunde der Unsicherheit. Alle Annahmen sind gleich wahrscheinlich oder unwahrscheinlich. Dies betrifft auch die sog. „mittlere Annahme“, die nur deshalb in der öffentlichen Wahrnehmung eine so große Rolle spielt, weil sie suggeriert, dass eine „mittlere“ Position eine höhere Wahrscheinlichkeit aufweist.

Trotz dieser Einwände gegenüber sehr langfristigen Vorausberechnungen kann es keinen grundlegenden Zweifel an ihrer Erfordernis geben. Politik ist zwingend auf eine mittel- und längerfristige Orientierung angewiesen, da Entscheidungen und Maßnahmen bzw. Nicht-Entscheidungen und Nicht-Maßnahmen (!) langfristige Folgewirkungen haben und nicht ohne weiteres revidierbar sind. Dies gilt in besonderem Maße für die Leistungen der sozialen Infrastruktur und der sozialen Sicherung, die die Lebenslage und die finanziellen Belastungen über Generationen hinweg prägen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Älteren von morgen heute schon leben und dass die Erwerbstätigengeneration von morgen sich aus den Kindern von heute zusammensetzt.

Wie hoch die Zahl der Leistungsempfänger und das Erwerbspersonenpotenzial in Zukunft sein werden, ist also keinesfalls völlig unklar.

Bei den demographischen Modellberechnungen kommt es im Wesentlichen auf die Faktoren Geburtenrate, Lebenserwartung und Zuwanderung an. Längerfristige Bevölkerungsvorausberechnungen lassen Entwicklungskorridore sichtbar werden. Sie zeigen aber auch auf, wo es Interventionsmöglichkeiten zur Gegensteuerung gibt. Die Faktoren Geburtenrate und Zuwanderung sind nicht unveränderbar; sie unterliegen Einflüssen, die zu einem Teil (aber nicht insgesamt) auch politisch gestaltbar sind.

2. Geburtenrate und Zuwanderung: Einige Anmerkungen

Mit Blick auf die Zukunft spricht wenig dafür, dass ein insgesamt grundlegender und dauerhafter Umschwung im generativen Verhalten einsetzt und eine Geburtenrate (von etwa 2,1) erreicht wird, die die Konstanz der Bevölkerung sichern würde. Das würde voraussetzen, dass die derzeit hohe Quote der Frauen, die kinderlos bleiben, zurückgeht und dass zugleich die Kinderzahl je Frau ansteigt. Pro- und Kontra-Potenziale in Richtung eines solchen Trends sind gegeneinander abzuwägen.

Für eine Anhebung der Geburtenrate könnten u.a. sprechen:

- Initiativen der Politik mit dem Ziel einer Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie,
- Ausbau der öffentlichen und sozialen Infrastruktur für Kinder (Tageseinrichtungen für Kinder über alle Altersstufen hinweg in ausreichender Qualität und Quantität),
- ganztägige Betreuung von Kindern und Jugendlichen im Schulalter,
- ausgebauten Rechtsansprüche und erweiterte Flexibilitätsregelungen im Rahmen der Elternzeit,
- Verkürzung der Berufsausbildungs- und Hochschulzeiten, Vereinbarkeit von Ausbildung und Elternschaft,

- kinder- und familiengerechte Anpassungen in der Arbeitswelt (Erweiterung der chronologischen und chronometrischen Zeitflexibilität; familiengerechte Arbeitsorganisation, neue Arbeitsformen, z.B. moderne Heimarbeit),
- Gestaltung eines familien- und kindergerechten räumlich-lokalen Umfeldes (kinderfreundliche Kommunen),
- Veränderungen im Familien- und Kinderbewusstsein (Stärkung des Kinderwunsches, Förderung der Realisierung von Kinderwünschen),
- Verbesserung der sozialen und materiellen Lage von Familien (u.a. durch eine problembezogene Reform des Familienleistungsausgleichs, durch verbesserte Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Kindererziehung).

Gegen eine Erhöhung der Geburtenrate, ja eher für deren Konstanz oder gar weitere Abschwächung sprechen u.a.:

- die hohen Flexibilitätsanforderungen der Wirtschaft, zunehmende Entgrenzung von Lebens- und Arbeitszeit, wachsende berufliche und zugleich räumliche Mobilität,
- anhaltend hohe Arbeitslosigkeit,
- Unsicherheiten auf dem Arbeitsmarkt („Flexi ohne security“),
- Anhalten der wirtschaftlichen Stagnation, Verfestigung von Zukunftsängsten, Perspektivlosigkeit und Verunsicherung,
- fehlende (finanzielle) Möglichkeit und/oder (politische) Bereitschaft zu einer durchgreifenden familien- und kinderfreundlichen Politik.

Bilanziert man diese Argumente und Gegenargumente, spricht viel für das Vorgehen des Statistischen Bundesamtes, von einer weitgehenden Konstanz der derzeitigen Geburtenrate (und die Angleichung der ostdeutschen Geburtenhäufigkeit an das westdeutsche Niveau) auszugehen.

Der internationale Vergleich zeigt, dass Deutschland zu den Staaten mit der niedrigsten Geburtenhäufigkeit zählt und dass in einer Reihe von europäischen Ländern höhere Geburtenziffern (z. B. Frankreich mit 1,8 und Dänemark mit 1,7 Kindern je Frau) realisiert werden. Neuere Untersuchungen haben gezeigt, dass für die höheren Geburtenraten in jenen Ländern insbesondere die besseren Rahmenbedingungen für die Ent-

scheidung, Kinder zu bekommen, maßgebend sind. Das gilt in erster Linie für die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Kindererziehung in den ersten Lebensjahren des Kindes.

Die zu erwartenden Veränderungen im Umfang und in der Altersstruktur der Bevölkerung hängen nicht allein von der Geburten- und Sterberate ab. Sie werden darüber hinaus auch stark von der Nettozuwanderung (Zuwanderung nach Deutschland abzüglich von Ab- bzw. Rückwanderungen) beeinflusst. In der Vergangenheit haben die Zuwanderungen die jährlichen Geburtendefizite (Saldo von Sterbefällen und Geburten) mehr als ausgeglichen. Die zukünftige Einschätzung der Nettozuwanderung erweist sich als besonders schwierig. Der Trend der Zuwanderung ist nämlich in einem hohen Maße durch politische Entscheidungen und Regelungen bestimmt (z.B. Zuwanderungsgesetz, Ost-Erweiterung der EU, Umgang mit Asylbewerbern und Bürgerkriegsflüchtlingen). Er hängt aber auch von den wirtschaftlichen, arbeitsmarktlichen und sozialen Rahmenbedingungen in Deutschland ab. Die empirischen Befunde zeigen, dass die Nettozuwanderung in Zeiten eines eklatanten Arbeitsmarktungleichgewichts mit hoher Arbeitslosigkeit und schwacher konjunktureller Entwicklung rückläufig ist, bei einem Beschäftigungszuwachs und einer (tatsächlichen oder unterstellten) Kräfteknappheit in bestimmten Sektoren, Berufen und Tätigkeitsprofilen wieder zunimmt. Nicht zuletzt hängt die Zuwanderung von der Situation in den gegenwärtigen und potenziellen Auswanderungsländern ab.

3. Bevölkerungsvorausberechnungen:

Niveau, Altersstruktur und Altersquotient

Das Statistische Bundesamt geht in seinen bis zum Jahr 2050 reichenden Modellberechnungen von einer Konstanz der Geburtenhäufigkeit von 1,4 Kindern je Frau aus. Hinsichtlich Lebenserwartung und Zuwanderung wird mit unterschiedlichen Varianten operiert. Die jeweils mittlere Variante unterstellt im Jahr 2050 eine mittlere Lebenserwartung von 81,1 Jahren (Jungen) bzw. 86,6 Jahren (Mädchen) und eine Nettozuwande-

rung von 200.000 Personen im Jahr. Danach geht die gesamte Wohnbevölkerung von 82,2 Millionen im Jahr 2000 auf 81,2 Millionen im Jahr 2030 und auf 75,1 Millionen im Jahr 2050 zurück. Unter diesen Annahmen hält sich also der Rückgang der Gesamtbevölkerung in engen Grenzen. Von einer Dramatik („Deutschland ohne Deutsche“) kann keine Rede sein. Wenn in einem äußerst dicht besiedelten Land die Bevölkerungszahl im Jahr 2050 noch immer über dem Niveau von 1960 liegt, sind jegliche Formen einer politischen Dramatisierung dieser Entwicklung unangebracht.

Dass trotz der niedrigen Geburtenziffer der Bevölkerungsrückgang nur vergleichsweise schwach ausfällt, ist Folge sowohl der Zuwanderung also auch der steigenden Lebenserwartung. Die Zahl der älteren Menschen wird steigen, von 19,4 Mio. im Jahr 2000 auf 27,6 Mio. im Jahr 2050. Dies bedeutet, dass der Anteil der 60jährigen und älteren an der Gesamtbevölkerung sich dadurch deutlich, von 23,1 % (2000) auf 36,8 % (2050) erhöht. In besonderem Maße wird die Zahl der Hochbetagten (80 Jahre und älter) wachsen. Da die Menschen, die diese Altersgrenze erreichen und überschreiten, mit steigender Wahrscheinlichkeit krank und pflegebedürftig werden, ist die Betrachtung der zahlenmäßigen Entwicklung dieser Bevölkerungsgruppe von besonderem sozialpolitischen Interesse. Hingegen werden sich Zahl und Anteil der Menschen sowohl im jüngeren als auch im mittleren Alter schrittweise verringern. Wenn von der demographischen „Alterung“ der Gesellschaft gesprochen wird, ist diese gegenläufige Entwicklung gemeint. Das Durchschnittsalter in der Bevölkerung steigt.

Allerdings beruhen die Anteilsrelationen, die in drei Altersabschnitte aufgeteilt sind (0–20 Jahre; 20–60 Jahre, über 60 Jahre), auf Annahmen und Konventionen, die durchaus zu hinterfragen sind. Diese Altersabschnitte geben die klassische Gliederung der sog. sozialstaatlichen Generationen wieder: 0–20 Jahre: Kindheit, Jugend und Ausbildung – 20–60 Jahre: Jahre der Erwerbsfähigkeit – ab 60 Jahren: Phase des Ruhestandes. Es wird schnell sichtbar, dass es sich hier um sehr grobe Verallgemeinerungen handelt. Derartige Pauschalierungen von sozialstaatlichen Generationen ver-

kennen, dass die Phase der Ausbildung weit über die Vollendung des 20. Lebensjahres hinaus reicht, die Phase des erwerbsfähigen Alters infolge verlängerter Ausbildungswege später beginnt und in Zukunft wohl auch später enden wird und dass die Phase des Alters bzw. Ruhestandes und Rentenbezugs in Zukunft nicht bereits mit Vollendung des 60. Lebensjahres beginnen wird und beginnen kann. Würden andere Altersgruppierungen vorgenommen – beispielsweise 0–25; 25–65; über 65 – verändern sich die Anteilsrelationen. Der Anteil älterer Menschen (dann definiert ab Vollendung des 65. Lebensjahres) wird sich anders darstellen und entwickeln. Diese Hinweise sollen nicht missverstanden werden: Sie ändern nichts am Alterungsprozess der Bevölkerung und am Anstieg des Durchschnittsalters, können und sollten aber Anlass sein, nicht nur die räumlichen Bedingungen und Besonderheiten, sondern auch die einzelnen Altersgruppen differenzierter zu betrachten.

Die Entwicklung der absoluten Gesamtzahl der Bevölkerung und einzelner Altersgruppen im Besonderen ist für nahezu alle Politikbereiche von Bedeutung. Im Bereich der Sozialpolitik im engeren Sinne sind davon u.a. berührt

- die kommunale Sozialpolitik (Kinder- und Jugendhilfe, Sozialwesen, soziale Einrichtungen und Dienste),
- die Sozialpolitik der freien Träger (Wohlfahrtsverbände und private Anbieter),
- die Familienpolitik (Familienleistungsausgleich, Vereinbarkeitsangebote und -regelungen),
- die Gesundheitspolitik (medizinische und gesundheitliche Versorgung der einzelnen Altersgruppen auf den unterschiedlichen Ebenen und Versorgungsformen des Gesundheitswesens) sowie die Krankenversicherung,
- die Pflegepolitik (Angebote und Leistungen zur Versorgung sowie zur pflegerischen Betreuung Pflegebedürftiger auf den unterschiedlichen Ebenen und Versorgungsformen),
- die Arbeits- und Arbeitsmarktpolitik (Anforderungen hinsichtlich der veränderten Altersstruktur der Beschäftigten, geringere Zahl nachrückender Jugendlicher, demographische Entlastung auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes),

- die Altenpolitik (Konzepte einer integrierten Altenpolitik – vor dem Hintergrund eines neuen Selbstverständnisses und zunehmender Potenziale der nachrückenden Älteren),
- die Alterssicherungspolitik (Zahlung von Renten, Pensionen usw. durch unterschiedliche Systeme und Träger).

Setzt man die ältere Bevölkerung zu der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (20 bis unter 60 Jahre) in Relation, so errechnet sich der Altenquotient. Nach der Modellrechnung des Statistischen Bundesamtes liegt er im Jahre 2050 bei 77,8 % und wird sich damit gegenüber 1995 mehr als verdoppeln. 100 Menschen im erwerbsfähigen Alter stehen dann etwa 78 ältere Menschen gegenüber. In der wissenschaftlichen und politischen Debatte ist es üblich geworden, die sozial- und gesellschaftspolitischen Folgewirkungen dieses grundlegenden demographischen Umbruchs als „dramatisch“ zu charakterisieren. Derartige Schlussfolgerungen sind jedoch vorschnell und verkürzt. Die Verhältnisse erweisen sich als komplexer, da die zukünftigen finanziellen Belastungen des Sozialstaats nicht allein aus der Gegenüberstellung von „älterer“ Bevölkerung und Bevölkerung „im erwerbsfähigen Alter“ abgeleitet werden können. Der Blickwinkel ist zu erweitern: Es geht um die Relation von „Aktiven“ zu „Inaktiven“ insgesamt, d. h. um das Problem, welcher Anteil der Wertschöpfung auf all jene Personen übertragen werden muss, die über kein Einkommen aus Erwerbstätigkeit verfügen.

Die Einkommensübertragungen an ältere Menschen machen nur einen Teil der gesamten Einkommensübertragungen der Erwerbstätigen an die Nicht-, Noch-nicht- und Nicht-mehr-Erwerbstätigen aus. Empfänger von Übertragungen sind zum einen Kinder und Jugendliche, die das Erwerbsalter noch nicht erreicht haben. Deren Zahl aber wird sinken. Auf der anderen Seite sind von der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen 20 und 60 Jahren längst nicht alle Menschen auch tatsächlich erwerbstätig. Nicht erwerbstätig sind insbesondere Personen in Ausbildung, Hausfrauen und -männer, dauerhaft Erwerbsgeminderte, frühausgegliederte Arbeitneh-

merinnen und Arbeitnehmer, Arbeitslose, Kranke. Allerdings geben nicht alle älteren Arbeitnehmer bereits mit 60 Jahren ihre Erwerbstätigkeit auf. Für die Zukunft ist vielmehr damit zu rechnen, dass die Erwerbstätigkeit jenseits des 60. Lebensjahres ansteigt. Wenn man aufgrund dieser Erwartung, die bei der Berechnung des Alters-, Jugend- und Gesamtquotienten unterstellte Altersgrenze von 60 auf 65 Jahre erhöht, die mittlere Altersgruppe also größer und die obere Altersgruppe kleiner wird, errechnet sich ein Altenquotient „65 und älter“, der um etwa 20 Prozentpunkte niedriger als der Altenquotient „60 und älter“ liegt.

Bei der Interpretation von Gesamtquotienten ist einschränkend zu bedenken, dass sich zwar Alters- und Jugendquotient gegenläufig entwickeln, Umschichtungen zwischen abnehmenden Jugend- und ansteigenden Alterslasten jedoch nicht automatisch erfolgen. Während nämlich der Unterhalt älterer Menschen nahezu vollständig von den steuer- und beitragsfinanzierten Sicherungsinstitutionen getragen wird, muss der individuelle Unterhalt der Kinder und Jugendlichen zum großen Teil privat, d. h. von den Eltern bestritten werden. Eine umstandslose Umschichtung ist allein deswegen nicht möglich, weil durch Steuer- bzw. Beitragsabzüge alle Erwerbstätigen betroffen sind und die Empfänger anonym sind, während die individuellen Ausgaben für Kinder von ihren Eltern finanziert werden.

Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die Belastungen durch die Zunahme der Älteren über der Entlastung liegen, die sich durch den Rückgang der Versorgungsaufwendungen für die Jungen ergibt. So verursachen im Gesundheits- und Pflegebereich die Senioren im Vergleich zu den Jüngeren deutlich höhere Kosten. Bei den öffentlichen Aufwendungen für Kinder und Jugendliche darf schließlich nicht vergessen werden, dass in vielen Bereichen von Geld- und Dienstleistungen noch ein Nachholbedarf besteht, der – gerade aus der Überlegungen einer familien- und kinderfreundlichen Politik, die die Rahmenbedingungen der Entscheidung für ein Kind verbessern sollen – nicht einfach vermindert werden kann.

4. Bevölkerungsumbruch und wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Generatives Verhalten, Sterblichkeit und Zuwanderung sind wichtige, aber nicht allein ausschlaggebende Determinanten der langfristigen Entwicklung des Sozialstaats. Hinsichtlich der Besetzungsstärke der „aktiven“ Generation kommt es nämlich nicht auf die Zahl der Erwerbsfähigen, sondern auf die Zahl der tatsächlich Erwerbstätigen an. Insofern ist die zukünftige Entwicklung der Erwerbsbeteiligung und der Zahl der Erwerbstätigen von entscheidender Bedeutung. Demographische Berechnungen müssen also mit Prognosen über die Entwicklung von Arbeitsmarkt, Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit kombiniert werden. Auf demographische Vorausberechnungen reduzierte Aussagen geben notwendigerweise ein einseitiges und damit falsches Bild über die Zukunft. Eine entscheidende Zukunftsfrage ist also, wie sich das Erwerbspersonenpotenzial entwickeln und zwischen Erwerbstätigen und Erwerbslosen einschließlich Stiller Reserve aufteilen wird.

Arbeitsangebot

Das Arbeitsangebot hängt dabei von der Anzahl, Altersstruktur und Geschlechterverteilung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ab (wobei – wie skizziert – die Größe „erwerbsfähiges Alter“ als variabel interpretiert werden muss). Zu berücksichtigen sind also gleichermaßen demographische Faktoren und Verhaltensfaktoren, die in der Erwerbsbereitschaft oder -neigung zum Ausdruck kommen. Es ist bekannt, dass die Frauenerwerbstätigenquoten – und dies in erster Linie in den neuen Bundesländern – nach wie vor unter denen der Männer liegen. Vor allem nach der Geburt von Kindern geht die Erwerbsbeteiligung der Mütter zurück und steigt, auch nachdem die Kinder älter geworden sind, nicht wieder auf das Niveau der Männer an. Es spricht nun alles dafür, dass es bei der Müttererwerbsquote in Entsprechung des längerfristigen Trends zu einem weiteren Anstieg kommt – wenngleich sicherlich nicht im Sinne einer völligen Angleichung an das Niveau der Männer und zu hohen Anteilen auf der Basis von Teilzeitarbeit. Dies ist schon jetzt

bei den nachrückenden Kohorten festzustellen. Die Frage, ob eine stärkere Erwerbsintegration von Frauen negativ auf die Geburtenziffer zurückwirkt, kann mit dem Verweis auf europäische Länder mit höheren Geburtenziffern beantwortet werden. Die Geburtenziffern sind in den Ländern Europas hoch, die wie Schweden oder Frankreich eine hohe Frauenerwerbsbeteiligung aufweisen. Durch verbesserte Vereinbarkeitsregelungen ist es hier möglich, den Kinder- und Erwerbswunsch gleichzeitig zu realisieren, statt – wie in Deutschland immer noch Fakt – vor die Alternative „Beruf oder Kinder“ gestellt zu werden.

Alle Anzeichen deuten darauf hin, dass sich in den nächsten Jahren der Erwerbseinstieg jüngerer Menschen weiter nach hinten verschieben wird, in Bezug auf die Aufnahme einer regulären Berufstätigkeit, nicht in Bezug auf das Nebeneinander von Ausbildung und notwendiger Jobs zur Bestreitung des Lebensunterhalts. Auch eine Verkürzung der Schulzeiten (Abitur nach 12 Jahren) und der Hochschulzeiten (BA-Abschluss nach 6 Semestern) wird den gesellschaftspolitisch wie ökonomisch begrüßenswerten bzw. erforderlichen (!) Trend zu einer weiterführenden Bildungsbeteiligung von immer mehr Jugendlichen und damit eines durchschnittlich längeren Verbleibs im Bildungssystem nicht kompensieren.

Hingegen dürften die Erwerbsquoten am oberen Ende der Altersgruppen steigen. Angesichts der rentenrechtlichen Veränderungen in den letzten Jahren lässt sich schon jetzt erkennen, dass eine Umkehr der Praxis eines frühest möglichen Rentenbezugs eingesetzt hat. Zwar ist das Renteneintrittsalter nicht identisch mit dem Berufsaustrittsalter, da viele Ältere aus einer längeren Phase von Arbeitslosigkeit und Altersteilzeit heraus in die Rente wechseln oder – was in erster Linie auf Frauen zutrifft – als familiär gebundene Nicht-Erwerbspersonen auf den Rentenbeginn warten. Aber zu erwarten ist dennoch, dass sich auch das Berufsaustrittsalter nach hinten verschiebt. Dies hängt sicherlich zentral von der Lage auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt bzw. von der besonderen Beschäftigungslage einzelner Branchen und Betriebe sowie von dem demographisch bedingten, absehbar geringer werdenden Einstieg Jüngerer in das Berufsleben ab.

Fasst man diese Entwicklungen unter Bezugnahme auf die Annahmen und Berechnungen der Rürup-Kommission zusammen, kann davon ausgegangen werden, dass

- das Erwerbspersonenpotenzial (Erwerbstätige, Erwerbslose und Stille Reserve) bis zum Jahr 2020 weitgehend konstant bleiben und bis 2030 um etwa 3,2 Millionen Personen sinken wird (hier unabhängig von der Dauer der wöchentlichen und jährlichen Arbeitszeit je Erwerbstätigen),
- die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (hier abgegrenzt zwischen 15 und 65 Jahren) sich hingegen um etwa 7 Millionen verringern wird.

Wenn es also dazu kommt, dass sich die Frauenerwerbsquote erhöht und zugleich der Ausstieg aus dem Berufsleben erst später einsetzt, wird die Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials einen anderen Verlauf nehmen als die Entwicklung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Im Ergebnis führt dies zu einer Entlastung des demographischen Umbruchs.

Wie groß das Einnahmepotenzial für die Rentenversicherung ist, das durch eine Ausweitung und Ausschöpfung des Erwerbspersonenpotenzials rein theoretisch erschlossen werden kann, zeigt plastisch der Umstand, dass gegenwärtig nur rd. 60% der Personen im Alter von 20 bis unter 65 Jahren tatsächlich Beiträge zur Rentenversicherung zahlen. Die anderen 40% sind arbeitslos, in Ausbildung, frühverrentet, Hausfrauen oder trotz Erwerbstätigkeit nicht sozialversicherungspflichtig (z. B. Selbstständige, Beamte, geringfügig Beschäftigte). Allerdings: Ein Anstieg der Zahl der Beitragszahler führt längerfristig auch zu steigenden Rentenausgaben, da entsprechende Anwartschaften erworben werden.

Arbeitsnachfrage

Die voraussichtliche Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials ist nicht gleichzusetzen mit der Entwicklung der tatsächlich auf dem Arbeitsmarkt realisierten Erwerbstätigkeit. Wenn das zunächst konstant bleibende, dann leicht absinkende Erwerbspersonenpotenzial in Zukunft tatsächlich in Erwerbstätigkeit umgesetzt werden soll, müssen die (registrierte) Arbeitslosigkeit deutlich

verringert und zugleich Personen aus der Stillen Reserve in Beschäftigung kommen. Dies bedeutet, dass die Arbeitslosigkeit nur unwesentlich durch einen Rückgang des Arbeitsangebots abgebaut werden kann. Trotz der demographischen Veränderungen bleibt daher der Arbeitsmarkt auf der Angebotsseite unter Druck, es bedarf – zumindest bis zum Jahr 2020 – einer steigenden Arbeitsnachfrage. Kommen mehr Menschen in Arbeit, verbessert sich nicht nur die Einnahmebasis des Sozialstaats (hinsichtlich der Zahl der Steuer- und Beitragszahler), zugleich vermindern sich auch arbeitsmarktbedingte Ausgaben, insbesondere der Bundesagentur für Arbeit (Arbeitslosengeld, aktive Arbeitsmarktpolitik), des Bundes (Arbeitslosengeld II) und der Rentenversicherung (späterer Rentenbezug).

Ob und inwieweit es nun gelingt, das Erwerbspersonenpotenzial auszuschöpfen und die unternehmensseitige Nachfrage nach Arbeit zu erhöhen, ist wesentlich abhängig von den zu erwartenden bzw. zu gestaltenden gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, insbesondere in Bezug auf Wachstum und Produktivität. Für die Finanzierung der Sozialleistungen an eine wachsende Zahl älterer Menschen ist es nicht nur entscheidend, wie groß die Zahl der im Erwerbsleben stehenden aktiven Bevölkerung ist und welchen Finanzierungsbeitrag sie über Steuern oder Beiträge leisten. Wichtig für die Zahlungsbereitschaft und Zahlungsfähigkeit im generativen Übertragungsprozess ist gleichermaßen, welche Höhe die individuellen Einkommen haben, die in Zukunft erwirtschaftet werden. Die Einkommensentwicklung entscheidet, ob es gelingt, steigende Beitrags- und/oder Steuerbelastungen auch ohne Realeinkommensverluste zu verkraften. Zu berücksichtigen sind also die gesamtwirtschaftlichen Trends, nämlich die Zuwachsraten von Beschäftigung, Sozialprodukt, Produktivität und Arbeits-einkommen. Der Verteilungskonflikt zwischen den Generationen lässt sich entschärfen, wenn es zu rückläufiger Arbeitslosigkeit, steigenden Erwerbsquoten und Produktions-, Produktivitäts- und Einkommenszuwächsen kommt.

Nach den Projektionen im Gutachten der Rürup-Kommission werden im Zeitraum zwischen 2002 und 2030

- die Zahl der Erwerbstätigen um etwa 0,9 Mio. und das Erwerbspersonenpotenzial um etwa 3,2 Mio. zurückgehen,
- die Zahl der Arbeitslosen sich auf 1,7 Mio. bzw. die Arbeitslosenquote auf 4,7% verringern,
- das Bruttoinlandsprodukt je Kopf und die Produktivität einen Anstieg von 1,8% je Jahr aufweisen.

Im Ergebnis führen die dort unterstellten Zuwachsraten von Produktivität und BIP zu einem realen, d.h. inflationsbereinigten Pro-Kopf-Anstieg des BIP von 24.100 Euro im Jahr 2002 auf 39.400 Euro im Jahr 2030. Der durchschnittliche Wohlstand je Bürger erhöht sich also um fast 65%. Unter diesen Bedingungen, also aus einem steigenden Wohlstand heraus, müssen die demographischen Belastungen bewältigt werden. Bei den Nettolöhnen (in konstanten Preisen) wird ein jahresdurchschnittlicher Zuwachs von 1,6% je Arbeitnehmer angenommen. Trotz insgesamt steigender Beitragssätze fallen bei den Erwerbstätigen also immer noch Nettoeinkommenszuwächse an. Die demographischen Belastungen können aus den Zuwächsen der Bruttoeinkommen getragen und ohne Konsumverzicht bewältigt werden. Trotz des demographischen Umbruchs wird sich nach diesen Vorausberechnungen in den nächsten Jahrzehnten das verfügbare Einkommen der Erwerbstätigen mehr als verdoppeln.

Nun sollen diese Szenarien nicht den Eindruck erwecken, dass die Zukunft so und nicht anders aussehen wird. Die Unsicherheiten bei den wirtschaftlichen Prognosen – zumal über einen Zeitraum bis zum Jahr 2050 – sind noch einmal größer als bei den demographischen Prognosen. Die Berechnungen legen jedoch dar, dass der demographische Prozess zwar zu großen Verschiebungen und Herausforderungen führt, aber im Rahmen einer wirtschaftlichen Entwicklung gesehen werden muss, die durchaus das ökonomische Potenzial für die finanzielle Bewältigung wachsender Sozialausgaben an die ältere Generation bietet. Dabei kann jedoch nicht einfach abgewartet und das Eintreffen günstiger ökonomischer Konstellationen unterstellt werden. Kommt es nämlich nicht dazu und treffen steigende demographische Belastung, anhaltend hohe Arbeits-

losigkeit und Einkommensstagnation aufeinander, potenzieren sich die Finanzierungsprobleme. Es bedarf also eines aktiven wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Handelns: Eine steigende Alterserwerbstätigkeit und die Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt lassen sich nicht per „Knopfdruck“ verordnen. Durch Betriebs-, Arbeitszeit- und Familienpolitik müssen die Voraussetzungen für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie verbessert werden. Eine besondere Herausforderung stellt die Aufgabe dar, die große Zahl von Zuwanderern nicht nur „aufzunehmen“, sondern auch tatsächlich zu integrieren. Vorausschauende Maßnahmen in allen Teilbereichen der Sozial- und Gesellschaftspolitik sind gefordert, wenn soziale Probleme vermieden werden sollen.

Inwieweit Beitragssatzanhebungen als tragbar angesehen werden, hängt nicht nur von der Einschätzung ihrer ökonomischen Rückwirkungen ab, sondern von der politisch-psychologischen Bewertung steigender Abgaben. Obgleich es sich um zukünftige, erst langfristig und schrittweise auftretende Entwicklungen handelt, werden die hohen Beitragssätze in der politischen Diskussion auf die Gegenwart bezogen. Vernachlässigt wird dabei, dass höhere Beitragssätze in der Zukunft womöglich leichter zu verkraften sind als niedrigere Beitragssätze in der Gegenwart.

5. Umlagefinanzierung oder Kapitaldeckung?

In der wissenschaftlichen und politischen Debatte über die angemessene Bewältigung der demographischen Herausforderungen spielt die Kontroverse über die Wahl des Finanzierungsverfahrens der sozialstaatlichen Leistungen eine zentrale Rolle. Bekanntlich werden beim Umlageverfahren die Leistungen jeder Periode aus dem laufenden Beitragsaufkommen der gleichen Periode finanziert. Dies gilt auch für jene Einkommensübertragungen, die im Rahmen der Sozialversicherung (wie die Alters- und Erwerbsminderungsrenten oder Leistungen bei Pflegebedürftigkeit) durch einen großen zeitlichen Abstand zwischen individueller Beitragszahlung und spä-

teren Leistungen charakterisiert sind. So werden in der Rentenversicherung die eingehenden Beiträge sofort wieder zur laufenden Rentenzahlung verwendet. Demgegenüber beruhen kapitalfundierte Finanzierungsverfahren auf der Kombination von Ansparen und Entsparen. Die Höhe der aus dem Kapitalstock resultierenden Leistungen einer Lebensversicherung hängt dann von der Wertsteigerung und der Verzinsung des Kapitals bzw. von den Veräußerungserlösen der Kapitaltitel ab. Die Höhe der Renditen und damit die Höhe der späteren Leistungen sind also nicht wie im Umlageverfahren politisch vorgegeben, etwa im Rahmen einer gesetzlich festgelegten Rentenberechnungs- und -anpassungsformel, sondern werden durch die Verhältnisse auf dem Kapitalmarkt bestimmt.

Verfolgt man die Debatte über die Vor- und Nachteile dieser Finanzierungsverfahren, so dominiert die Auffassung, dass die Umlagefinanzierung in Folge der Verschiebung der Relation zwischen einer steigenden Zahl älterer Leistungsempfänger auf der einen Seite und einer sinkenden Zahl von Erwerbstätigen und Beitragszahlern auf der anderen Seite in absehbarer Zeit zu einer nicht tragbaren Beitragsbelastung führen werde. Demgegenüber erscheinen Systeme, die sich in der Finanzierung auf das Kapitaldeckungsverfahren stützen, weniger stark vom Umbruch der Altersstruktur der Bevölkerung betroffen: Da hier jeder durch seine Kapitalrücklagen für sich selber Sorge und im Alter dann von den Zinserträgen bzw. von der Vermögensauflösung lebe, bedarf es – so die Position – keines Rückgriffs auf die Zahlungen der Jüngeren, wie das beim Umlageverfahren der Fall ist.

Die aus dieser Diagnose empfohlene Empfehlung vom Umlage- auf das Kapitaldeckungsverfahren umzustellen, ließe sich innerhalb des Sozialversicherungssystems bewerkstelligen, indem – gleichsam neben dem weiterhin praktizierten Umlageverfahren – ein Kapitalstock für zukünftige Beanspruchungen aufgebaut wird. Alternativ dazu kann darauf abgestellt werden, die Proportionen zwischen (weiterhin) ausschließlich umlagefinanzierter Sozialversicherung und kapitalfundierter privater Vorsorge zu Lasten der Sozialversicherung zu verändern. Dieser zweite

Weg bestimmt, beginnend mit der „Riester-Reform“, die Sozialpolitik der letzten Jahre – in der Rentenversicherung, aber auch in der Kranken- und Pflegeversicherung.

Zu berücksichtigen ist dabei jedoch, dass mit einer – auch partiellen – Umstellung vom Umlage- auf das Kapitaldeckungsverfahren in der Einführungsphase zwingend Doppelbelastungen der jetzt jüngeren Generation verbunden sind. Die Mittel, die für den Aufbau des Kapitalstocks benötigt werden, müssen zusätzlich zum Umlagebeitrag aufgebracht werden. Denn die Ausgaben im bestehenden System bleiben von der Umstellung unberührt; sie fallen – wenn sie nicht zu Lasten der Älteren gekürzt werden – unverändert an. Diese Doppelbelastung macht sich z.B. bei der zusätzlichen privaten Altersvorsorge im Rahmen der sog. Riester-Rente bemerkbar: Um die Belastung der Arbeitnehmer umfassend zu berücksichtigen, müssen der Arbeitnehmerbeitrag zur Rentenversicherung (derzeit 9,75%) und der private Vorsorgebeitrag (in der Endphase 4%) addiert werden.

Auch das Bild einer Demographieresistenz kapitalgedeckter Systeme lässt sich nicht halten. Denn auch durch eine Kapitaldeckung lässt sich der ökonomische Tatbestand nicht umgehen, dass die Sozialeinkommen nur aus dem laufenden Sozialprodukt finanziert werden können. Das für den Einzelnen nahe liegende Verhalten, durch Sparen bzw. durch den Abschluss von Lebensversicherungen vorzusorgen, um im Alter oder in „schlechten Zeiten“ dann von den Erträgen sowie von der Abschmelzung des Vermögens zu leben, ist aus gesamtwirtschaftlicher Sicht, d. h. für alle Bürger, nicht möglich. Eine Gesellschaft und Volkswirtschaft insgesamt kann spätere Ausgaben nicht durch „Sparen“ vorfinanzieren und damit die Belastungen zeitlich verschieben. Denn nur derjenige kann Geld anlegen und ein Vermögen bilden, der einen Schuldner bzw. Investor findet. Da jedem Gläubiger ein Schuldner gegenübersteht, rechnen sich innerhalb einer Gesamtwirtschaft Schulden und Guthaben zu jedem Zeitpunkt gegeneinander auf. Umgekehrt gilt, dass Vermögen nur aufgelöst und in Konsum umgewandelt werden kann, wenn sich ein Anleger findet, der bereit ist, zu sparen und auf Konsum zu

verzichten. Für die Finanzierung der Alterssicherung folgt daraus, dass auch bei einem kapitalgedeckten System die Zahlung von Renten nur möglich ist, wenn die Jüngeren zugunsten der Älteren auf Konsum verzichten. Denn wenn das angesparte und in Aktien, Immobilien, Wertpapieren angelegte Kapital veräußert werden soll, müssen sich Käufer für diese Anlagen finden. Im Wesentlichen wird dies die Generation sein, die sich selbst gerade in der Erwerbsphase befindet und nun ihrerseits Geld für die eigene Alterssicherung anlegen möchte. Nicht nur das Umlageverfahren basiert also auf dem Miteinander der Generationen, sondern auch das Kapitaldeckungsverfahren. Bei gleichem Sicherungsniveau kommt es auf jeden Fall, auch bei kapitalfundierte Systemen, zu einer erhöhten Anpassungslast der späteren Kohorten. Demographische Prozesse schlagen insofern nicht nur auf umlagefinanzierte Systeme durch, sondern auch auf kapitalfundierte: Bei einer Steigerung der Lebenserwartung sind bei den kapitalfundierte Systemen höhere Sparleistungen bzw. Prämien erforderlich, um zu einem Ausgleich der längeren Bezugszeiten zu kommen. Bei umlagefinanzierte Systemen sind – unter sonst gleichen Bedingungen – steigende Beitragssätze die Folge.

Wenn der aus der niedrigen Geburtenrate folgende Rückgang der nachwachsenden Geburtsjahrgänge zu einer Verschiebung der zahlenmäßigen Relation zwischen Jüngeren und Älteren führt, dann gibt es beim Umlageverfahren zwei Reaktionsmuster, die auch miteinander kombiniert werden können: Die Beitragssätze (oder Staatszuschüsse) müssen erhöht werden, oder das Leistungsniveau der Sozialversicherung muss sinken. Beim Kapitaldeckungsverfahren müssen die Alten bzw. die kapitalfundierte Versicherungen ihr Vermögen liquidieren, da Geld für den laufenden Lebensunterhalt benötigt wird. Wenn nun aber die Älteren entsparen, d. h. ihre Wertpapiere veräußern und in Konsum umwandeln wollen, die nachfolgende Zahl der jüngeren Sparer und Käufer von Wertpapieren aber demographisch bedingt sinkt, kann es zu unterschiedlichen Anpassungsreaktionen auf den Märkten kommen:

- Entweder sparen die Jüngeren zusätzlich, was zu einer Einschränkung ihres Konsums führt

(diese Minderung des verfügbaren Einkommens hat eine vergleichbare Wirkung für die Jüngeren wie Beitragserhöhungen),

- oder der Realwert der zum Verkauf angebotenen Wertpapiere sinkt infolge des Angebotsüberhangs und des begrenzten Absorptionsvermögens des Kapitalmarktes (dieser Kursverfall entspricht in seinen Auswirkungen für die Alten einer Absenkung des Leistungsniveaus).

Diese Reaktionen können sich vermischen, sie werden auch nicht schlagartig auftreten, sondern allmählich einsetzen. Dadurch können die demographischen Belastungen gemildert, aber nicht übergangen werden. Immer geht es darum, dass die Konsumnachfrage der Älteren und der Konsumverzicht der Jüngeren zur Deckung gebracht werden müssen. Auch beim Kapitaldeckungsverfahren kommt es im Prinzip zum gleichen Ergebnis, das beim Umlageverfahren durch Beitragserhöhung und/oder Leistungskürzungen erreicht wird. Dies geschieht allerdings nicht durch direkte, politisch bestimmte Maßnahmen wie beim Umlageverfahren, sondern durch (unsichtbare) ökonomische Anpassungsprozesse auf den Kapitalmärkten. Die Belastung könnte bei kapitalfundierte Systemen durch den Export und späteren Import von Kapital gemildert werden. Die Auflösung von Auslandsvermögen erlaubt dann zusätzliche Importe, aus denen der Konsumbedarf der Älteren bestritten werden kann. In diesem Fall kann eine wachsende Alterslast bewältigt werden, ohne dass die inländischen Erwerbstätigen auf Konsum verzichten müssen. Diesen Vorteilen der Kapitalbildung im Ausland steht aber der Nachteil gegenüber, dass die Alterssicherung mit Wechselkursrisiken belastet wird. Die Risiken des Kapitaltransfers ließen sich bei einer Anlage in Hartwährungsändern verhindern, genau diese aber werden mit denselben demographischen Umbrüchen konfrontiert wie Deutschland und sind ihrerseits bestrebt, kapitalgedeckte Vorsorgesysteme auszubauen.

Eine Problemmilderung könnte auch dann auftreten, wenn die Kapitalfundierung zu einer insgesamt höheren Sparquote sowie zu höheren Investitionen und in Folge zu einem steigenden Sozialprodukt führen würde. Aber die Annahmen, die dieser Argumentation zu Grunde liegen, sind auf jeder Stufe der Kausalkette ungewiss; em-

pirische Hinweise, dass Kapitaldeckung einen Wachstumspfad auf höherem Niveau begründet, finden sich nicht. So ist es bei einer stärkeren Kapitaldeckung keinesfalls sicher, dass die gesamtwirtschaftliche Spartätigkeit tatsächlich steigt. Es ist auch möglich, dass die Kapitalbildung für die Alterssicherung durch eine verminderte Spartätigkeit für andere Zwecke (z. B. Erwerb von Grundvermögen) substituiert wird. Schließlich hängen Investitionsrate und Wirtschaftswachstum keinesfalls ausschließlich von der Ersparnis ab, sondern von einer Vielzahl von Faktoren (z. B. Nachfrage, Löhne, Produktivität, Arbeitskräfteangebot, Infrastruktur usw.).

6. Folgen des demographischen Umbruchs: Rentenversicherung

Der demographische Umbruch wirkt sich in erster Linie auf die Systeme der Alterssicherung aus. Ältere Menschen sind Leistungsempfänger; im Unterschied zur Kranken- und Pflegeversicherung tragen sie zur Finanzierung der Leistungen nicht mehr oder nur noch begrenzt (über ihre Zahlung von Einkommens- und Verbrauchssteuern) bei. Die Finanzierung obliegt damit der mittleren Generation der Steuer- und Beitragszahler. Bleiben die Leistungsparameter unverändert, führt die demographisch bedingte, allerdings ökonomisch gerahmte Verschiebung des Verhältnisses zwischen Zahlern und Leistungsempfängern unmittelbar zu einer finanziellen Mehrbelastung. Auch die kapitalfundierte individuellen Vorsorgeformen (Absicherung über Lebensversicherungen, Bankspargpläne, Aktien, festverzinsliche Wertpapiere, Fonds usw.) oder die ebenfalls kapitalfundierte betriebliche Altersversorgung bleiben von den Verschiebungen in der Altersstruktur der Bevölkerung nicht unberührt. Zwar unterscheiden sich – wie oben analysiert – die durch die demographischen Veränderungen ausgelösten Wirkungen und Anpassungsprozesse je nach Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren. Es wäre aber falsch, von einer Demographieresistenz des Kapital- und Immobilienmarkts auszugehen. Dies gilt um so weniger, je stärker das Kapitaldeckungsverfahren ausgeweitet wird und je größer damit

die angelegten und später wieder zu liquidierenden Summen ausfallen. Die Ausweitung des Kapitaldeckungsverfahrens ist im nationalen (Übertragung auf die Systeme der Alterssicherung sowie der Kranken- und Pflegeversicherung) und internationalen Maßstab zu sehen. Angesichts eines Kapitalmarktes, der schon längst keine nationalstaatlichen Grenzen mehr kennt, ist es folgenreich, wenn in immer mehr Ländern, die von vergleichbaren demographischen Prozessen betroffen sind, zu dieser Finanzierungsform übergegangen wird. Dann wird es Auswirkungen auf den Realwert der akkumulierten Vermögen geben, wenn zur gleichen Zeit staatenübergreifend eine sehr große Zahl von Älteren diese Vermögen zur Finanzierung ihres Lebensunterhalts und von Gesundheits- und Pflegeausgaben benötigen, während die Besetzungsstärke der nachrückenden Kohorten abnimmt.

Für die Finanzlage der Rentenversicherung kommt es entscheidend auf die Entwicklung des (Eck)Rentnerquotienten (Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentnern) an. Der Anstieg des Eckrentnerquotienten kann durch eine Zunahme der Zahl der Rentner und/oder durch eine dieser Entwicklung nicht folgende Zahl der Beitragszahler verursacht sein: Bei der Zunahme der Rentempfänger überlagern sich die demographischen Einflussfaktoren. So geht die längere Lebenserwartung mit einer Verlängerung der Rentenbezugsdauer und einem Anstieg der Rentner einher. Es können aber auch Kohorteneffekte auftreten, wenn geburtenstarke Jahrgänge ins Rentenalter kommen. Neben den demographischen Faktoren sind aber auch arbeitsmarktbedingte Faktoren zu berücksichtigen. Infolge des Trends zur beruflichen Frühausgliederung und der hohen Arbeitslosigkeit gerade bei älteren Beschäftigten weichen die Betroffenen auf einen frühest möglichen Rentenbeginn aus. Auch bei der Entwicklung der Beitragszahler lässt sich zwischen demographischen und arbeitsmarktbedingten Effekten unterscheiden: Von demographischen Effekten ist auszugehen, wenn die Verringerung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter auf die versicherungspflichtige Erwerbstätigkeit rückwirkt und sich das abnehmende Erwerbspersonenpotenzial als Beschäftigungsbremse darstellt. Arbeitsmarktbeding-

te Effekte liegen immer dann vor, wenn das Beschäftigungsniveau unzureichend ist oder gar sinkt, weil es auf dem Arbeitsmarkt an Nachfrage fehlt.

Betrachtet man vor diesem Hintergrund die sich seit der Jahrtausendwende zuspitzenden Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung, so lässt sich festhalten, dass die immer wieder verbreitete These falsch ist, der demographische Umbruch sei für die gegenläufige Entwicklung von Ausgaben und Einnahmen ursächlich. Die gegenwärtigen Probleme sind Folge anderer Faktoren: Auf der Ausgabenseite führt die verlängerte Lebenserwartung zu längeren Laufdauern der Renten; allerdings ist in den letzten drei Jahren infolge der Heraufsetzung der Altersgrenzen und der Abschreckungswirkungen der Rentenabschläge bei vorzeitigem Rentenbezug das durchschnittliche Rentenzugangsalter angestiegen. Auf der Einnahmenseite führen die hohen Arbeitslosenzahlen zu Aufkommenslücken, da die BA ausschließlich für ihre Leistungsempfänger Beiträge an die Rentenversicherungsträger zahlt und dies auch nur auf eingeschränktem Niveau. Dies gilt für die Empfänger von Arbeitslosengeld I und erst recht für die Empfänger der neuen Leistung Arbeitslosengeld II. Während nämlich bei der alten Arbeitslosenhilfe die Arbeitslosenhilfeszahlung als Bemessungsgrundlage für die Beitragserhebung diente, wird beim Arbeitslosengeld II lediglich ein Mindestbetrag als Bemessungsgrundlage genommen. Keinen Beitragsausgleich gibt es für Arbeitslose ohne Leistungsbezug sowie für (nicht registrierte) Arbeitslose in der Stillen Reserve. Insofern wirkt sich der Rückgang der Zahl der versicherungspflichtig Beschäftigten direkt einnahmehindernd aus. Einnahmen gehen schließlich auch durch die Ausdehnung von Beschäftigungsverhältnissen ohne Versicherungs- und Beitragspflicht der Arbeitnehmer (Mini-Jobs) bzw. ohne volle Beitragspflicht (Midi-Jobs) sowie durch die Entgeltumwandlung verloren.

Auch steuerfinanzierte Systeme werden durch die anhaltende wirtschaftliche Schwäche und Krise des Arbeitsmarktes ausgehöhlt, denn der Rückgang der Erwerbstätigen sowie die weitgehende Stagnation der (Brutto)Arbeitseinkommen führen – verstärkt durch die Entlastungswirkungen der

Steuerreform – zu Aufkommensrückgängen bei der Einkommenssteuer. Angesichts der unzureichenden Binnennachfrage zeigen sich zudem Aufkommensprobleme bei den Verbrauchsteuern. Die häufig geäußerte Erwartung, durch eine Umstellung von der Beitrags- auf die Steuerfinanzierung ließe sich die Finanzierung der Sozialausgaben von der wirtschaftlichen und Arbeitsmarktentwicklung gleichermaßen abkoppeln, lässt sich ökonomisch nicht fundieren.

Die Position, die Beitragsbelastungen für die Versicherten und die Arbeitgeber trotz der demographischen Veränderungen zu begrenzen, kann als grundlegendes Ziel der aktuellen Rentenversicherungspolitik verstanden werden (Maßgabe: Beitragssatz bis zum Jahr 2020 unter 20% und bis 2030 unter 22%). Um dies möglich zu machen, sind in den Rentenreformen der letzten Jahre (zu nennen sind insbesondere das Altersvermögensergänzungsgesetz und das Rentenversicherungsnachhaltigkeitsgesetz) Vorkehrungen für eine Dämpfung bei den Ausgabenzuwächsen getroffen worden. Entscheidend sind hierbei die mehrfachen Modifikationen der Rentenanpassungsformel: Die Rentenerhöhungen in den nächsten Jahren und Jahrzehnten können den Einkommen der Arbeitnehmer nur noch begrenzt folgen. Das Rentenniveau wird kontinuierlich sinken. Da sich infolge der schrittweisen Besteuerung der Renten und der schrittweisen Steuerfreiheit der Arbeitnehmerbeiträge für die Zukunft kein einheitliches Netto-Rentenniveau mehr abbilden lässt, dienen als Maßgröße für die intergenerative Verteilung das Brutto-Rentenniveau und das sog. Netto-Rentenniveau vor Steuern (also nach Abzug von Sozialversicherungsbeiträgen und des Altersvorsorgebeitrags). In den mittelfristigen Vorausschätzungen wird davon ausgegangen, dass das gegenwärtige Netto-Rentenniveau vor Steuern von 53,6 % (2003) bis zum Jahr 2018 auf 45,6% sinken wird. Der hier sichtbare „Fall nach unten“ soll jedoch durch ein Mindestniveau von 46%, das bis zum Jahr 2020 nicht unterschritten werden soll, limitiert werden. Da zugleich an dem Ziel der Beitragssatzstabilität festgehalten wird, muss offen bleiben, wie dies zu erreichen ist. Kehrseite des sinkenden Rentenniveaus ist eine wachsende Versorgungslücke. Sie soll durch die

freiwillige kapitalfundierte Privatvorsorge in Form individueller Vorsorge (Lebensversicherungen, Investmentfonds, Banksparpläne) als auch in Form der unterschiedlichen Durchführungswege der betrieblichen Altersversorgung ausgedehnt werden. Durch steuerliche Entlastung (Sonderausgabenabzug) oder die Zahlung von Zulagen sollen Bereitschaft und Fähigkeit zum Abschluss einer solchen ergänzenden Alterssicherung gefördert werden. Die Frage, ob dies gelingt, muss eher negativ beantwortet werden, denn der Austausch zwischen gesetzlicher Rente und den Ansprüchen aus privater Vorsorge vollzieht sich nicht im Verhältnis 1:1. Charakteristikum aller Formen einer nicht obligatorischen privaten Altersvorsorge ist gerade, dass sie im Unterschied zur gesetzlichen Rente nicht flächendeckend und sozial ausgleichend gestaltet ist, sondern in mehrfacher Hinsicht selektiv wirkt. Es ist nicht damit zu rechnen, dass alle anspruchsberechtigten Arbeitnehmer bereit und in der Lage sind, die erforderlichen Eigenbeiträge für diesen Zweck einzusetzen. Bei Menschen im jüngeren Alter ist anzunehmen, dass die freiwillige Vorsorgebereitschaft eher gering ausgeprägt ist; bei Beziehern niedriger Einkommen ist zu befürchten, dass der finanzielle Spielraum fehlt. Gerade die Absicherung jener Personen dürfte gefährdet sein, die infolge ihrer ungünstigen Erwerbsposition eine nur niedrige Rente erwarten können und von der Niveauabsenkung der gesetzlichen Rente besonders betroffen sind.

Entlastungswirkungen durch alternative Leistungs- und Finanzierungssysteme?

Sind alternative Finanzierungs- und Leistungssysteme geeignet, die demographischen Belastungen zu reduzieren? So komplex auch die Alternativmodelle sind, so einfach lässt sich doch eine Antwort finden: Veränderte Leistungs- wie Finanzierungssysteme in der Alterssicherung haben im Grundsatz keine entlastende Wirkung: Zwar können Niveau und Struktur der Rentenleistungen modifiziert werden, aber dadurch werden die Verschiebungen zwischen den Altersgruppen der Rentner und der zahlenden Erwerbstätigen nicht außer Kraft gesetzt. Auch alternative Finanzie-

rungsgrundlagen und -verfahren können hieran nichts ändern. Diese pauschale Aussage lässt sich konkretisieren: Bei einem Übergang zu einer steuerfinanzierten Grundrente, die der gesamten älteren Bevölkerung ab Erreichen der Altersgrenze in einer bestimmten Höhe unabhängig von ihrer vormaligen Erwerbs- und Einkommensposition sowie ihrer Beitragsleistungen zusteht, bleibt das Problem, dass mehr Rentnern in Zukunft weniger Steuerzahler gegenüberstehen. Hinzu kommt, dass die Überführung der Systeme zu kaum lösbaren Problemen führt. So ist es aus politischen und verfassungsrechtlichen Gründen ein zwingendes Gebot, lange Übergangsfristen einzuhalten. In einer bis zu 40–50 Jahre andauernden Umstellungsphase würde sich zwangsläufig eine Doppelbelastung aufbauen: Zum einen sind die Mittel für die Grundrenten aufzubringen, zum anderen müssen jene Renten aus dem alten System befriedigt und finanziert werden, die über das Grundrentenniveau hinausreichen. Die in diesem Zeitraum Erwerbstätigen erwerben aber selbst keine höheren Ansprüche mehr und bleiben auf die Grundrente verwiesen. Sie müssen für ihre zusätzliche Alterssicherung in der zweiten und dritten Säule ergänzend privat vorsorgen. In einer Zeit, in der auch bei der Grundrente die demographischen Belastungen wirksam werden, weil sich das Verhältnis zwischen der älteren Bevölkerung und den Steuerzahlern verschiebt, fallen also noch Zusatzbelastungen an.

Aus vielerlei Gründen kann daran gedacht werden, die Finanzierungsbasis der Rentenversicherung zu verändern und zu erweitern, entweder durch einen noch höheren steuerfinanzierten Bundeszuschuss oder in Richtung einer Bürgerversicherung durch die Beitragspflicht aller Erwerbstätigen und aller Einkommensbestandteile. Aber auch die Steuern müssen aufgebracht werden. Und wenn alle Erwerbstätigen (also auch Beamte und Selbstständige) in die Rentenversicherung einbezogen werden, so ist – neben einer Fülle von hier nicht zu erwähnenden Übergangsproblemen – zu berücksichtigen, dass die Beitragszahlungen zwar zunächst zu steigenden Einnahmen führen, aber dem infolge der erworbenen Anwartschaften später auch Rentenzahlungen folgen. Aus diesen Anmerkungen kann nicht ge-

folgt werden, dass diese Modelle zu verwerfen wären. Aussage ist allein, dass sie die demographischen Belastungen nicht lösen, ja z.T. sogar zu umstellungsbedingten Mehraufwendungen führen. Eine andere Frage ist, ob nicht durch eine Erwerbstätigen- bzw. Bürgerversicherung die politische Tragfähigkeit der Rentenversicherung in der Zukunft besser gesichert werden kann, da die Belastungen gerechter finanziert sind und also auch die demographisch bedingten Belastungserhöhungen eher akzeptiert werden.

Verlängerung der Lebensarbeitszeit und Heraufsetzung der Altersgrenzen

Ein längerer Verbleib im Erwerbsleben und ein späterer Renteneintritt sind zentrale Parameter, um die Rentenversicherung sowohl auf der Einnahmenseite (mehr Beitragszahler) als auch auf der Ausgabenseite (Begrenzung der Rentenbezugszeiten) zu entlasten. Die kontrovers diskutierte Frage ist jedoch, wie dieses Ziel erreicht werden kann. Bei rein rentenrechtlichen Regelungen bleiben die konkreten Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen älterer Arbeitnehmer außerhalb der Betrachtung. Durch die Anhebung von Altersgrenzen verbessern sich weder der Gesundheitszustand noch die Qualifikation älterer Arbeitnehmer, noch ihre Lage auf dem Arbeitsmarkt und in den Betrieben. Ein späterer Rentenbeginn ist deshalb nicht mit einem längeren Verbleib im Berufsleben gleichzusetzen, sondern kann auch bedeuten, dass mehr Ältere arbeitslos werden bzw. bleiben oder – um den Preis hoher Rentenabschläge – auf die Rente wegen Erwerbsminderung ausweichen müssen.

Die Schwierigkeit einer langfristig angelegten Strategie zur Förderung der Beschäftigung Älterer liegt darin, dass der Arbeitsmarkt auch auf mittlere Frist noch durch ein massives Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage geprägt sein wird: Vor dem Hintergrund dieser Verhältnisse erweist sich die Aufgabe einer Lebensarbeitszeitverlängerung in erster Linie als Aufgabe der Arbeits-, Arbeitsmarkt- und Arbeitszeitpolitik. So müssen zum einen die Voraussetzungen dafür verbessert werden, dass ältere Beschäftigte hinsichtlich ihrer gesundheitlichen Konstitution, ih-

res beruflichen Leistungspotenzials und ihrer qualifikatorischen Fähigkeiten überhaupt in der Lage sind, länger zu arbeiten. Zum anderen muss sich die Arbeitsnachfrage der Unternehmen stärker auf die Älteren ausrichten. Erforderlich ist eine Strategie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die zu den mittel- und längerfristigen demographischen Herausforderungen nicht in Widerspruch gerät. Eine Schlüsselrolle fällt dabei der Arbeitszeitpolitik zu.

Wenn es gelingt, das tatsächliche Rentenzugangsalter näher an die derzeitige Regelaltersgrenze von 65 heranzuführen, wäre schon viel gewonnen. Allerdings lassen sich damit noch keine nachhaltigen finanziellen Entlastungen in der Rentenversicherung erreichen: Denn wenn die derzeitigen versicherungstechnischen Rentenabschläge richtig berechnet sind, also die verlängerte Rentenlaufzeit ausgabenneutral halten, dann wird ein späterer Rentenbeginn und ein entsprechender Verzicht auf Rentenabschläge zwar zunächst zu mehr Einnahmen, aber mittel- und längerfristig auch zu höheren Rentenzahlungen führen.

7. Folgen des demographischen Umbruchs: Kranken- und Pflegeversicherung

Die Kranken- wie die Pflegeversicherung versichern gegen die Risiken Krankheit und Pflegebedürftigkeit und nicht gegen biometrische Risiken. Auch zahlen alle Versicherten, unabhängig von ihrem Lebensalter, einkommensproportionale Beiträge. Diese beiden Faktoren machen die Kranken- und Pflegeversicherung nicht im gleichen Maße wie die Rentenversicherung von der demographischen Entwicklung abhängig. Auch wenn zwischen Alter und Krankheit sowie zwischen Alter und Pflegebedürftigkeit kein monokausaler Zusammenhang besteht, so erhöht sich mit fortgeschrittenem Lebensalter doch das Risiko signifikant, zu erkranken bzw. an mehr als einer Krankheit gleichzeitig zu erkranken (Multimorbidität). Dieses altersabhängige statistische Risiko (in der Querschnittanalyse) gilt gleichermaßen für die Pflegebedürftigkeit.

Empirisch lässt sich auch feststellen, dass – wiederum aus der Sicht des statistischen Quer-

schnitts – mit zunehmendem Lebensalter auch die Pro-Kopf-Ausgaben in der Kranken- wie in der Pflegeversicherung steigen. Verwiesen wird darauf, dass sich die Altersabhängigkeit der Ausgaben im Laufe der zurückliegenden Jahre verstärkt hat („Versteilerung der Ausgabenprofile“) und bei der stationären Versorgung und beim Arzneimittelverbrauch besonders auffällig ist. Aus diesen Befunden lässt sich ableiten, dass eine andere Alterszusammensetzung der Bevölkerung – die Zahl der Älteren, insbesondere der Hochaltrigen wächst, die der Menschen im jüngeren und mittleren Lebensalter geht zurück – tendenziell zu einer steigenden Zahl von kranken Menschen und von Pflegebedürftigen führt. Setzt man in diesem Szenario alle anderen Bedingungen einmal gleich (*ceteris paribus*), dann wird es aufgrund der Altersstrukturverschiebung in beiden Versicherungszweigen zu steigenden Pro-Kopf-Ausgaben kommen.

Für die Pflegeversicherung liegen Vorausberechnungen über die zukünftige Zahl der Pflegebedürftigen vor: Das Statistische Bundesamt kommt auf der Grundlage seiner Bevölkerungsvorausberechnung (mittlere Variante) zu dem Befund, dass die Pflegebedürftigen von gut 2 Mio. im Jahr 2001 auf 2,83 Mio. im Jahr 2020 zunehmen werden. Dies entspricht einem Anstieg von mehr als einem Drittel (39%). Würde man diese Berechnung bis zum Jahr 2030 oder 2040 verlängern, ließen sich noch weit höhere Zuwachsraten errechnen.

Nun beruhen derartige, allein aus der Alterszusammensetzung der Bevölkerung abgeleitete Berechnungen, die sich auch auf die Bestimmung der Zahl der Kranken ausweiten lassen, auf bestimmten und durchaus strittigen Voraussetzungen: Die gegenwärtigen Pflege- und Erkrankungswahrscheinlichkeiten (Prävalenzen) nach Altersgruppen werden konstant gesetzt und auf die zukünftigen Altersgruppen übertragen. Da die Besetzungsstärke vor allem in den höheren Altersgruppen steigt, erhöht sich auch entsprechend die Zahl der Kranken und Pflegebedürftigen. Diese Konstantsetzung der Prävalenzraten von Pflegebedürftigkeit wie von Krankheit wird aber kritisch hinterfragt. Es ist ja nicht zwingend vorgegeben, dass mit der Verschiebung der Mortalität

in höhere Altersgruppen auch eine entsprechende Verlängerung der Morbiditäts- und Pflegephase verbunden ist. Auch das Gegenteil kann der Fall sein, dass sich nämlich bei steigender Lebenserwartung die Phase, in der mit erhöhten Prävalenzen zu rechnen ist, in höhere Altersgruppen verschiebt.

Zusammenfassend lassen sich hinsichtlich der Pflege- und Morbiditätsentwicklung zwei Sichtweisen unterscheiden: Die Kompressionsthese geht von der Annahme aus, dass sich als Ergebnis allgemein besserer Lebensbedingungen und des medizinisch-technischen Fortschritts der Gesundheitszustand der Bevölkerung insgesamt verbessert und eine Verlängerung der Lebenserwartung auch mit einem Herausschieben von (schweren) Krankheiten und von Pflegebedürftigkeit verbunden ist. Entscheidend sind nach dieser Sicht die letzten Lebensmonate vor dem Tod. Da jeder Mensch nur ein letztes Lebensjahr erlebt, werden sich Morbidität und Pflegebedürftigkeit nicht aufgrund einer längeren Lebenserwartung erhöhen. Nach der Medikalisierungsthese wird hingegen erwartet, dass die Morbiditätsraten allgemein, die altersspezifischen Morbiditätsraten im Besonderen zunehmen werden. Lebensbedrohliche Krankheiten im jüngeren Alter lassen sich zwar verhindern oder heilen. Aber in der Folge erreichen damit immer mehr Menschen ein Alter, das durch ein Auftreten von langwierigen, chronischen Krankheiten mit schwerwiegenden Beeinträchtigungen und einem hohen Behandlungs- und Pflegeaufwand charakterisiert ist. Die verlängerte Lebenserwartung verlängert auch die Zahl der Lebensjahre unter diesen schwierigen Bedingungen.

An dieser Stelle können die unterschiedlichen Thesen nicht im Einzelnen gewürdigt werden. Der Hinweis soll genügen, dass nicht darüber gestritten wird, dass sich die Zahl der Älteren erhöhen wird, sondern wie stark sich der Anstieg auf Morbidität, Pflegebedürftigkeit und die entsprechenden Pro-Kopf-Ausgaben auswirken wird, ob also die Erhöhung der Lebenserwartung mit einem Zugewinn an gesunden Lebensjahren verbunden ist oder mit einer gestiegenen Häufigkeit und längeren Dauer von Krankheit und Pflegebedürftigkeit einhergeht. Auch hier wäre es verfehlt,

einfach „abzuwarten“, welcher Trend sich durchsetzen wird. Die Entwicklung von altersspezifischer Morbidität und Pflegebedürftigkeit unterliegt durchaus der politischen Gestaltbarkeit. Ein Verlauf entsprechend der Kompressionsthese, nach dem der Anstieg moderat verläuft, kann durch Maßnahmen der Gesundheitsförderung und Prävention aktiv unterstützt werden.

Für die Ausgabenseite der Krankenversicherung sind nicht nur die demographischen Trends (Zunahme der Zahl der Älteren und womöglich steigende Pro-Kopf-Ausgaben durch die verlängerte Lebenserwartung), sondern eine Fülle von weiteren und sicher maßgeblicheren Gründen verantwortlich: Zu nennen sind u.a. die anbieterinduzierten Mengenausweitungen und Preiserhöhungen bei den medizinischen Diensten und Gütern, die Anwendung neuer und teurer diagnostischer und therapeutischer Verfahren („Hochleistungsmedizin“) und das veränderte Krankheitspanorama. Die Einnahmenseite wird determiniert durch die Zahl der Beitragszahler und – bei gegebenem Beitragssatz – durch die Höhe des der Beitragsbemessung zu Grunde liegenden Einkommens. Entscheidenden Einfluss auf beide Größen hat nicht die demographische, sondern die ökonomische Entwicklung, vor allem in Hinsicht auf das Beschäftigungsniveau (sozialversicherungspflichtige Beschäftigung) und die Entwicklung der Arbeitnehmereinkommen. Wie bereits erwähnt, wirkt der zu erwartende Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter auf lange Zeit nicht als Begrenzung. Hinzu kommt, dass auch die Älteren Beiträge zahlen. Allerdings: Die Beitragseinnahmen durch die Älteren fallen im Schnitt deutlich niedriger aus als die der Jüngeren, da im Wesentlichen die Rente die Bemessungsgrundlage für die Beiträge darstellt (jedoch auch weitere Alterseinkommen wie Betriebsrenten usw.). Die Rentner bezahlen pro Kopf nur etwas mehr als die Hälfte der Beiträge, die die erwerbstätigen Versicherten aufbringen müssen. Da die Ausgaben für die Rentner gleichzeitig weit oberhalb der Durchschnittsausgaben je Versicherten liegen, klappt zwischen Einnahmen und Ausgaben der Krankenversicherung der Rentner (KVdR) eine Lücke, die durch die allgemeine

Krankenversicherung geschlossen werden muss, wobei sich die Differenz in den zurückliegenden Jahren kontinuierlich erhöht hat. Verschiebt sich nun die Altersstruktur der Versicherten und steigt der Anteil der in der KVdR Versicherten, ergibt sich ein relativer Einnamerückgang bei gleichzeitigen Ausgabenzuwächsen. Der Beitragssatz gerät dauerhaft unter Druck, in mittel- und längerfristiger Perspektive ist eine Erhöhung unvermeidlich. Wie hoch dieser Anstieg sein wird bzw. sein könnte, ist angesichts der Fülle von Einflussfaktoren, die auf das Ausgaben- und Einnahmengeschehen in der Krankenversicherung einwirken, jedoch unklar. Alle Ergebnisse weisen jedoch darauf hin, dass es einen finanziell gebotenen Anlass zu tiefgreifenden Leistungseinschränkungen bis hin zur Rationierung von gesundheitlichen Leistungen bei älteren Menschen nicht gibt. Auch unter den Bedingungen des demographischen Umbruchs verfügt die Gesundheits- und Krankenversicherungspolitik über ausreichende Gestaltungsoptionen, um eine bedarfsgerechte gesundheitliche Versorgung der gesamten Bevölkerung – unabhängig vom Alter und von der individuellen Zahlungsfähigkeit – sicherzustellen. Auch internationale Vergleiche weisen darauf hin, dass die Beziehungen zwischen der Altersstruktur der Bevölkerung und dem Niveau und der Entwicklung der Ausgaben im Gesundheitswesen keinesfalls zwingend sind: Nicht die Länder mit dem derzeit ungünstigsten Altenquotienten (Schweden und Norwegen) weisen die höchsten Ausgabenquoten auf, sondern die USA, deren Altenquotient nur niedrig liegt.

Vorgeschlagen wird, ähnlich wie bei der Privaten Krankenversicherung auch bei der Gesetzlichen Krankenversicherung, Elemente des Kapitaldeckungsverfahrens einzuführen. Durch die Ansammlung von Rücklagen und deren spätere Auflösung – analog zu den Altersrückstellungen der PKV – können dann in der demographischen Phase, die durch eine wachsende Zahl Älterer Versicherte bestimmt ist, die Beitragssatzsteigerungen gemindert werden. Wie schon bei der Rentenversicherung stellt sich allerdings auch hier das Problem der Doppelbelastung der aktiven Generation in einer längeren Übergangsphase. Un-

abhängig davon bleibt festzuhalten, dass Änderungen auf der Finanzierungsseite nichts daran ändern, dass der Anstieg der realen Pro-Kopf-Ausgaben im Gesundheitssystem getragen und verkraftet werden muss. Der Gesellschaft bzw. Volkswirtschaft als Ganzes ist es nicht möglich, Geld in Form von Altersrückstellungen zurückzulegen bzw. spätere Ausgaben vorab zu finanzieren.

Pflegeversicherung

Im Unterschied zur GKV sind in der Gesetzlichen Pflegeversicherung die Leistungssätze – differenziert nach Leistungsarten und Pflegestufen – in ihrer Höhe nominal festgeschrieben. Eine Ausgabensteigerung durch Preis- und Mengeneffekte (je Fall) kann es hier deshalb nicht geben. Das heißt aber auch, dass in einer Situation steigender Preise für Pflegeleistungen (allein schon auf Grund der Gehaltsentwicklung im personalintensiven Pflegesektor) der Realwert der Leistungen sukzessive sinkt. Anpassungen sind deshalb unabwendbar, schon aktuell und erst recht auf mittlere und längere Sicht. Bei fixierten Leistungssätzen wird die Ausgabenentwicklung durch die Zahl der Pflegebedürftigen, den Schweregrad ihrer Pflegebedürftigkeit und die Art ihrer Versorgung bestimmt. Wie bereits skizziert, wird die Zahl der Pflegebedürftigen in Zukunft steigen. Schwierig ist, den Entwicklungstrend der Art der Versorgung – ambulant, teilstationär oder stationär – die Inanspruchnahme der Leistungsvarianten der Pflegeversicherung (Pflegegeld, Pflegesachleistung, Kombinationsleistung, Tages- und Nachtpflege, Kurzzeitpflege, vollstationäre Pflege) und die Verteilung auf die Pflegestufen einzuschätzen. Hier lässt sich ein breites Band von Bestimmungsfaktoren identifizieren, die vom ökonomischen, sozial-strukturellen und sozial-kulturellen Wandel (siehe vorne) geprägt sind. Demographische Einflussfaktoren machen sich insofern bemerkbar, als sich durch die niedrige Geburtenhäufigkeit das familiäre Pflegepotenzial ausdünnen wird: Wenn immer mehr ältere Menschen keine oder nur wenige Kinder haben, fehlen im Umfeld der Abstammungsfamilie Personen, die

eine häusliche Pflege übernehmen können. Dieser Prozess eines rückläufigen familiären Pflegepotenzials überlagert sich mit den Auswirkungen der steigenden Frauenerwerbstätigkeit, veränderter Lebens- und Familienformen (Tendenzen der „Individualisierung“ und „Pluralisierung“), wachsender beruflicher und räumlicher Mobilität. Im Ergebnis weisen diese Faktoren darauf hin, dass nicht nur die Nachfrage nach professionellen Pflegeleistungen zunehmen wird, sondern dass sich zugleich die bereits jetzt beobachtbare Verschiebung von den ambulanten auf teilstationäre und stationäre Versorgungsformen fortsetzen. Die Frage, in welchem Maße sich dieser Trend ausprägen wird, ist allerdings nicht losgelöst von den politisch gestaltbaren Maßnahmen zur Stärkung des familiären, nachbarschaftlichen und ehrenamtlichen Pflegepotenzials zu sehen. Wenn es gelingt, familiäre Pflege und Berufstätigkeit besser als bislang zu vereinbaren und die Übernahme von Hilfs- und Pflegeleistungen gleichermaßen für Frauen und Männer möglich zu machen, dann kann über diesen Weg der steigende Bedarf an professionellen Pflegeleistungen zwar kaum gestoppt, aber doch begrenzt werden.

Die Bestimmungsfaktoren der Einnahmementwicklung der Pflegeversicherung ähneln denen der Gesetzlichen Krankenversicherung. Maßgeblich sind in erster Linie die ökonomischen Trends (Wachstum, Produktivität, Arbeitnehmer-einkommen, Beschäftigung) und erst nachrangig die demographischen Begrenzungen. Auch hier kann durch eine Verbreiterung der Einnahmehbasis (Versicherungspflicht für die gesamte Bevölkerung sowie das gesamte Einkommen als Bemessungsgrundlage für die Arbeitnehmerbeiträge) für Mehreinnahmen gesorgt werden. In Folge der Erweiterung des Versichertenkreises stehen den Mehreinnahmen allerdings auch Mehrausgaben gegenüber (wenn die bislang in der Privaten Pflegeversicherung Pflichtversicherten in die Gesetzliche Pflegeversicherung überwechseln). Zu spürbaren finanziellen Entlastungen führt hingegen die Einbeziehung weiterer Einkommensarten, da den Mehreinnahmen keine Mehrausgaben folgen.

Kerstin Griese

KOMMENTAR

Kommentar zu Gerhard Bäcker

- 1. Die demographische Entwicklung verschärft den Blick für die Notwendigkeiten der Reform des Sozialstaats, ist aber weder die alleinige Ursache, noch kann man sicher sein, dass es politische Maßnahmen gibt, die sehr schnell und signifikant die demographischen Daten verändern werden.*

Die Zahl der Geburten in Deutschland sinkt bereits seit den siebziger Jahren. Politische Maßnahmen zu mehr Familien- und Kinderfreundlichkeit sind zwar notwendig und überfällig. Wir sollten uns aber nicht der Illusion hingeben, dass dadurch quasi automatisch die Geburtenrate rasant ansteigen würde. Die Entwicklung in den europäischen Nachbarländern zeigt uns allerdings, dass sich auch im 21. Jahrhundert mehr Kinderfreundlichkeit, mehr Gleichstellung und mehr staatliche Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern positiv auf die Geburtenrate auswirken. Kinder rücken immer mehr in den Mittelpunkt der Diskussionen in unserer Gesellschaft. Diese Aufmerksamkeit bekommen sie, weil es sie immer weniger gibt. Nur noch in 31 Prozent aller Haushalte in Deutschland leben Eltern mit Kindern, das sind sieben Prozent weniger als noch 1991 (Mikrozensus 2005). Unsere Geburtenrate ist eine der niedrigsten der Welt. Viele Leute sehen zunächst unser Renten- und Sozialsystem in Gefahr. Das wiederum halte ich jedoch nicht für eine Folge der demographischen Entwicklung, denn um eine Reform unseres Sozialstaats kommen wir aus anderen Gründen nicht herum. Denn in unserer globalisierten Welt hat sich die Realität des Arbeitslebens insgesamt viel zu sehr verändert, als dass wir um eine grundlegende Umgestaltung unserer Sozialsysteme herumkommen.
- 2. Die demographische Entwicklung verstärkt die Forderung nach einer nachhaltigen und zukunftsfähigen Politik, die die kommenden Generationen im Auge hat und den Sozialstaat für die Zukunft umgestaltet.*

Ein Staat, der ca. 80 Milliarden Euro für den Steuerzuschuss zur Rente, ca. 40 Milliarden für das Bezahlen der Schuldzinsen und ca. 40 Milliarden Euro für die Finanzierung der Arbeitslosigkeit ausgibt und nur ca. 12 Milliarden Euro für Forschungs- und Bildungsinvestitionen übrig hat, ist für die jüngere Generation nicht mehr akzeptabel. So weitet sich die Krise des Sozialstaats immer mehr zur Krise des gesamten politischen Systems aus. Der Sozialstaat darf nicht nur heute, er muss auch morgen und übermorgen noch in der Lage sein, existentielle Lebensrisiken seiner Bürger abzusichern.

Gleichzeitig müssen wir realisieren, dass eine älter werdende Gesellschaft keine Bedrohung ist, sondern wir müssen ihre Potenziale gezielt einsetzen. Die Erfahrungen älterer Menschen müssen sowohl in der Erwerbstätigkeit als auch dem ehrenamtlichen Engagement mehr anerkannt und wesentlich häufiger nachgefragt werden. Der 5. Altenbericht hat gerade noch einmal deutlich betont, wie wichtig ein positiver Blick auf die Fähigkeiten, Erfahrungen und auch die ökonomischen Potenziale der älteren Generation ist.
- 3. Die Diskussion um die Reform des Sozialstaats ist negativ geprägt und mit Ängsten der Menschen besetzt.*

Das bislang geltende „Aufstiegsversprechen“ à la „Leistung lohnt sich“ und „Unsere Kinder werden es einmal besser haben“ funktioniert nicht mehr. Unsere Gesellschaft ist – gerade

im Vergleich zu den siebziger Jahren – wieder undurchlässiger geworden. Sozialer Aufstieg findet seltener statt. Aus der Analyse einer „Dreiteilung der Gesellschaft“ mit einem mittleren Drittel, das geprägt ist von Abstiegsängsten und Unsicherheit, hat Kurt Beck seine Thesen unter dem Titel „Leistung muss sich wieder lohnen“ entwickelt. Denn genau dieses Aufstiegsversprechen, dass man durch Bildung und Fleiß weiterkommen kann, muss wieder gelten können.

Gleichzeitig passen unsere Sozialsysteme, die die Reparatur und die Nachsorge betonen, nicht mehr so recht in unsere heutige Zeit. Längst stößt der auf Bismarck zurückgehende Sozialstaat an seine Grenzen, weil seine Systeme nachsorgend angelegt sind. Früher war es ausreichend, wenn der Sozialstaat die Funktion eines „sozialen Netzes“ erfüllte. Heute dagegen, in einer komplett veränderten Welt, bräuchten wir weit mehr als ein soziales „Netz“ – nämlich ein „Trampolin“, das die Menschen in die Erwerbsarbeit federt. Wir benötigen ein Sozialsystem, das den Menschen immer wieder *Chancen* gibt und denen hilft, die – aus verschiedenen Gründen – nicht arbeiten können.

Es geht um Verteilungs- und Chancengerechtigkeit, um den konsequenten Abbau von Faktoren, die für die Ausgrenzung von Menschen aus Arbeit und Gesellschaft verantwortlich sind, um die konkrete Gleichstellung von Männern und Frauen, von Aus- und Inländern, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie um gleiche Entwicklungs- und Bildungschancen für alle Kinder. Das Sozialstaatsgebot und der Kampf um die Menschenwürde werden durch dieses Konzept nicht aufgegeben, sondern konsequent und nachhaltig verfolgt. Es geht um *gerechte Teilhabe* aller.

Der Blick auf die soziale Lage unseres Landes zeigt uns, dass unser real existierender Sozialstaat – gemessen an seinen Kosten – zu wenig Lebenschancen und zu wenig Teilhabe und Gerechtigkeit hervorbringt. Viele Kinder werden nicht ausreichend gefördert, um in dieser Welt zurechtzukommen. Die Berufstätigkeit

von Frauen ist viel zu gering, viel mehr Frauen wollen erwerbstätig sein und ihre meist gute Ausbildung auch umsetzen. Ältere Arbeitnehmer haben skandalös schlechte Chancen auf dem Arbeitsmarkt und werden immer früher herausgedrängt.

Wir brauchen deshalb nicht weniger Sozialstaat, sondern einen anderen und intelligenteren. Unsere Sozialsysteme werden wir nicht mehr allein daran messen können, wie hoch die finanziellen Transfers sind, die er organisiert. Sondern es geht darum, wie aktivierende und investierende Hilfen für Menschen ganz konkret eingesetzt werden.

4. *Wir brauchen einen vorsorgenden Sozialstaat. Dessen Kerngedanke lautet: Wo immer möglich, sollten die Fähigkeiten der Menschen gestärkt werden, ihr Leben selbst zu gestalten. Daran müssen wir die Qualität des Sozialstaats messen.*

Vier Punkte sind es, die den vorsorgenden Sozialstaat skizzieren:

- Der vorsorgende Sozialstaat setzt auf Chancengleichheit vom frühen Kindesalter an. Wer heute nicht dafür sorgt, dass alle Kinder ihre Begabungen entfalten können, trägt Verantwortung für die soziale Ungleichheit von morgen.
- Der vorsorgende Sozialstaat stärkt die Fähigkeiten und die Eigenverantwortung des und der Einzelnen. Die Lebensläufe der Menschen werden unetwiger und Anforderungen der Wissensgesellschaft nehmen zu. Darum muss ein vorsorgender Sozialstaat Hilfen entlang des Lebenslaufs anbieten, damit Menschen Schritt halten können mit dem Wandel.
- Der vorsorgende Sozialstaat ist eine Antwort auf die demographische Entwicklung. Wir wollen mehr Kinder in unserem Land und müssen alles dafür tun, dass junge Paare ihre Kinderwünsche realisieren können.
- Der vorsorgende Sozialstaat verbindet soziale Gerechtigkeit mit wirtschaftlicher Dynamik – so wird er eine ökonomische Produktivkraft. Je besser die Menschen ausgebildet sind, desto besser sind ihre Chan-

cen auf dem Arbeitsmarkt und desto höher ist der in der Gesellschaft zu verteilende Wohlstand.

Wer nicht in der Lage ist, erwerbstätig zu sein, braucht und bekommt staatliche Unterstützung. Mit der Einführung der Grundsicherung haben wir dafür einen richtigen Schritt hin zu einem menschenwürdigen Umgang mit Älteren oder behinderten Menschen gemacht, die dauerhaft nicht erwerbsfähig sein können. Und für uns ist auch klar: Wer Unterstützung und Hilfe zu einer neuen Chance braucht, muss diese bekommen, auch mehrmals im Leben.

5. *Der Sozialstaat der Zukunft muss stärker steuerfinanziert sein, statt den Faktor Arbeit weiter zu belasten.*

Insgesamt brauchen wir einen Umstieg von einem abgabenfinanzierten auf einen steuerfinanzierten Sozialstaat. Immer noch belohnen wir den Abbau von Arbeitsplätzen mit einer Art „Prämie“, nämlich die Entlastung von den Lohnnebenkosten, die ein Betrieb nach Entlassungen einspart. Gerade im Vergleich mit unseren EU-Nachbarn sind bei uns die auf dem „Faktor Arbeit“ lastenden Abgaben zu hoch, während die Steuerlast – insbesondere im Bereich der indirekten Steuern – moderat ist.

Wir brauchen deshalb die Neujustierung des „Drei-Säulen-Modells“ aus steuerfinanzierter Grundsicherung, beitragsfinanzierter anteiliger Sicherung des erreichten Lebensstandards plus Leistungen aus der geförderten betrieblichen und privaten Vorsorge. Die Aussicht auf Rentenzahlungen, die unterhalb eines Sozialhilfeniveaus liegen, ist genauso beschäftigungshemmend und ungerecht wie eine Steuerklasse V, die besonders Frauen ungeheuer hohe Steuerabzüge auferlegt.

Es muss uns gelingen, mehr Jobs zu schaffen. Dies ist nicht durch gelegentliche, populistisch anmutende Zwangsmaßnahmen gegen Arbeitslose zu bewerkstelligen. Sozialpolitik nicht als primär karitative Aufgabe, sondern als Bestandteil der Wirtschaftspolitik zu sehen, hat dagegen durchaus einen arbeitsplatz-

schaffenden Effekt. Zumal damit auch ein Wachstumsschub verbunden wäre, denn die vergleichsweise geringe Zahl von Arbeitsplätzen in Deutschland erweist sich im Vergleich zu unseren Nachbarn als Konjunkturhemmnis.

6. *Für die Familienpolitik heißt vorsorgender Sozialstaat:*

- Lernen von den europäischen Nachbarn ernst nehmen,
- Gleichstellungspolitik stärken,
- Thema Migration integrieren,
- drei Säulen der Familienpolitik weiterentwickeln: Infrastruktur, Geld und Zeit.

Lernen von den europäischen Nachbarn ernst nehmen

Gerade in der Familienpolitik wird deutlich, wie wenig finanzielle Transferzahlungen – bei denen Deutschland weit oben steht – bewirken. Direkte Hilfen, ein Ausbau der Betreuungs- und Bildungsinfrastruktur auf das Niveau unserer EU-Nachbarn hätten allemal einen größeren Effekt für die Zukunft unserer Gesellschaft. Das würde dem sich wandelnden Rollenverständnis von Frauen und Männern sowie einer echten Chance auf gleichberechtigte Teilhabe an Familie, Arbeit, Karriere, Freizeit und gesellschaftlichem Engagement gerecht werden.

Noch immer sind wir mitten in Europa ein Land mit viel zu geringem Angebot an guter und verlässlicher Kinderbetreuung. Der Rechtsanspruch auf einen Halbtagskindergartenplatz von drei bis sechs Jahren reicht meist nicht mal für die Betreuung während eines Halbtagsjobs. Junge Eltern und solche, die es werden wollen, beklagen, dass es zu wenig, zu wenig zeitlich flexible, zu wenig qualitativ gute Angebote gibt, die ihnen der Vereinbarkeit von Kind und Beruf möglich machen könnten. Und der europäische Vergleich zeigt: In Ländern mit deutlich höherer Geburtenrate – wie Frankreich und die skandinavischen Länder – sind weitaus mehr Frauen erwerbstätig als bei uns. Ohne eine gute Kinderbetreuung ist das nicht möglich.

Gleichstellungspolitik stärken

Gerade junge Frauen stellen sich die Frage, ob ihre Partner bereit sind zur gleichberechtigten Teilung von Familien- und Erwerbsarbeit. Und es sind eben nicht nur die Akademikerinnen, die weniger Kinder bekommen als ihre Altersgenossinnen ohne Hochschulabschluss, sondern es sind noch mehr die Akademiker, die sich auf eine partnerschaftliche Teilung von Erziehung, Hausarbeit und Berufschancen nicht einlassen wollen. Die Rollen der Geschlechter haben sich verändert. Wir haben die am besten ausgebildete Generation junger Frauen, die es je in Deutschland gab und die nicht auf ihre beruflichen Chancen verzichten wollen. Echte Wahlfreiheit bedeutet eben nicht nur die Freiheit, wegen der Kinder zu Hause bleiben zu können, sondern die Möglichkeit, sich ebenfalls frei entscheiden zu können, Beruf und Familie zu vereinbaren.

Besonders auf den Frauen lastet noch immer der Erfolgsdruck: Erst muss die Karriere in gesicherten Bahnen laufen, dann muss die Traumhochzeit die Basis einer lebenslangen Partnerschaft garantieren, anschließend brauchen wir ein Eigenheim im Grünen und dann muss der Familien-Van vor der Haustür stehen. Erst dann ist Zeit, an Kinder zu denken. Die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler des Siebten Familienberichtes, der gerade der Bundesregierung vorgelegt worden ist, sprechen von der „Rush-hour“ des Lebens, in der zwischen Ende 20 und Ende 30 alles gleichzeitig erledigt und erlebt werden muss.

Thema Migration integrieren

Das Beherrschen der deutschen Sprache ist der Schlüssel für einen erfolgreichen Schulstart. In vielen Stadtteilen haben immer mehr Kinder – übrigens nicht nur welche mit Migrationshintergrund – erhebliche Sprachdefizite. Deshalb muss der Vorschulbereich zu einem Teil unseres Bildungssystems ausgebaut werden. Ich verstehe den Ausbau der Bildungs- und Betreuungseinrichtungen für kleine Kinder in erster Linie als eine Maßnahme für mehr Chancengleichheit.

19 Prozent der Bevölkerung hat einen Migrationshintergrund, bei den unter Sechsjährigen sind es bereits 25 Prozent. Langfristig wird dieser Anteil sogar auf bis zu 40 Prozent ansteigen. Dies zeigt die Dramatik der Notwendigkeit, weit mehr für eine Integration dieser Kinder zu tun.

Drei Säulen der Familienpolitik weiterentwickeln: Infrastruktur, Geld und Zeit

Wir haben uns viel vorgenommen: Wir wollen, dass Deutschland eines der kinderfreundlichsten Länder Europas wird. Und dafür ist noch viel zu tun. Wir brauchen einen Dreiklang aus Geld, Infrastruktur und Zeit für Familien.

Geld und zielgerichtete finanzielle Leistungen

100 Milliarden Euro jährlich, so eine aktuelle Bilanz, investieren wir alljährlich in Familien, das sind 4,5 Prozent unseres Bruttoinlandsproduktes, verteilt auf 145 verschiedene Einzelmaßnahmen und Gesetze. Doch genügend erfolgreich sind wir damit nicht. Denn es fehlt an Zielgenauigkeit. Die Zielgenauigkeit unserer Familienförderung möchte die Große Koalition gerne einer generellen Revision unterziehen.

Unsere west- und nordeuropäischen Nachbarn haben diese Tatsache schon vor Jahrzehnten erkannt, dass es nicht allein auf finanzielle Leistungen ankommt. Während wir in Deutschland immer noch glaubten „Kinder kriegen die Menschen von allein“ (Adenauer), haben andere Länder gehandelt. Sie haben ihre Finanzmittel konsequent dafür eingesetzt, dass Kind und Beruf miteinander vereinbar sind. Alle diese Länder haben eine deutlich höhere Geburtenrate als Deutschland.

Vielleicht hilft das Elterngeld auch dabei, dass es bei den Männern zu einem Nachdenken kommt, welche Verantwortung sie für die Gesellschaft und ihre Kinder haben – immerhin werden künftig die durchschnittlich besser verdienenden Väter von der 67-prozentigen Lohnersatzleistung des Elterngeldes besonders profitieren. Auch werden immer mehr Väter mindestens die zwei „Part-

nermonate“ des Elterngeldes in Anspruch nehmen – und so für einen Realitätsschock bei vielen Arbeitsgebern sorgen. Und ich bin mir sicher: Die Zahl der Eltern, die die Elterngeldzeit hälftig untereinander aufteilen, wird stetig ansteigen.

Infrastruktur

Wir haben mit dem Vier-Milliarden-Euro-Programm zum Ausbau von Ganztagschulen begonnen und sehen erste Erfolge. Wir haben mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz die Grundlage geschaffen, dass es in den Kommunen mehr Plätze für Unter-Dreijährige in Kitas und in der Tagespflege geben wird. Und wir haben im Koalitionsvertrag sogar festgehalten, dass wir für den Fall, dass der Ausbau der Kinderbetreuung nicht zügig vorangeht, einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ab dem 2. Lebensjahr einführen wollen. Langfristig sollten wir noch weitergehen: Wir brauchen den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für jedes Kind von Anfang an. Neuere Studien zeigen, dass man mit Plätzen für 20 Prozent eines Jahrgangs nicht weit kommen wird, weil das Angebot die Nachfrage erhöht und weil sich der gesellschaftliche Wandel, dass immer mehr Frauen schneller wieder berufstätig sein wollen, fortsetzt. Warum haben wir also nicht den Mut und sagen: Wir wollen, dass Politik die qualitativ guten und quantitativ ausreichenden Grundlagen für die Menschen schafft, damit Beruf und Familie vereinbar sind und damit alle Kinder die Chance auf gute Bildung, Betreuung und Erziehung mit staatlicher Unterstützung bekommen.

Oft geht es unter dem Stichpunkt „Vereinbarkeit von Familien und Beruf“ allein darum, Betreuungsangebote zu schaffen – und dies aus der Perspektive der Erwachsenen zu sehen. Doch mir ist es wichtiger, zunächst die Kinder in den Mittelpunkt zu stellen.

Eine kinderfreundliche Gesellschaft zu schaffen, in der die Kinder wieder in die Mitte der Gesellschaft zurückgeholt werden, ist eine zentrale Aufgabe der Gesellschaft. Bereits heute besteht für Kinder und Jugendliche ganzer Stadtteile die

Realität in Aussichtslosigkeit, Verfestigung im Sozialhilfefamilieu, Schulversagen, Werteverfall, teilweise auch bis hin zu Rechtsextremismus und Kriminalität – im Osten wie im Westen. Sie haben dort geringere Bildungschancen und einen schlechteren Gesundheitszustand als in anderen Wohngegenden.

Auf den Anfang kommt es an! Das ist die Devise einer zukunftsfähigen Familienpolitik. Wir brauchen einen neuen Aufbruch, eine *zweite Bildungsexpansion*. In den siebziger Jahren weitete sich das Bildungssystem nach oben aus, der Bildungsaufbruch setzte in der zweiten Hälfte der Schullaufbahn an. Gesamtschulen wurden geschaffen und Gymnasien geöffnet. Heute brauchen wir eine wirklich grundlegende Bildungsexpansion, die auf den Anfang des Lebens setzt – nämlich auf den Elementarbereich, beim vorschulischen Lernen.

Das Entscheidende und Wichtige ist jedoch der quantitative und qualitative Ausbau der Kindertageseinrichtungen. Auch das Elterngeld wird nur dann funktionieren, wenn wir parallel die Betreuungsmöglichkeiten gut ausbauen. Zwar müssen wir langfristig zu einer Gebührenfreiheit für Kitas kommen. Denn wenn wir die frühkindliche Phase als Teil des Bildungssystems sehen und wissen, wie wichtig diese frühe Prägung ist, dann muss sie allen Kindern zuteil werden können. Einige Bundesländer wenden schon große finanzielle Kraftanstrengungen auf und zeigen, dass es geht, wenn man nur will. Rheinland-Pfalz, Berlin und das Saarland haben schon ein gebührenfreies letztes Kindergartenjahr und wollen das weiter ausbauen. Aber momentan halte ich weitere finanzielle Maßnahmen wie die Gebührenfreiheit für weniger wichtig als den Ausbau. Wenn man jetzt flächendeckend Gebührenfreiheit einführen würde, bewirkt das eine massive Umverteilung zugunsten der besser Verdienenden, denn aufgrund der sozialen Staffelung zahlt der Teil der gar nicht und wenig verdienenden Eltern geringe oder gar keine Beiträge.

Zeit

Wir brauchen eine familienfreundlichere Arbeitswelt, in der die Arbeitgeber erkennen, dass Familienfreundlichkeit auch ihnen Gewinn bringt. Wir brauchen noch mehr lokale Bündnisse für Familien, wo sich Menschen vor Ort in den Städten und Gemeinden engagieren, damit ihre Stadt oder ihr Stadtteil kinderfreundlicher wird.

Viele Unternehmen denken jetzt schon über Familienfreundlichkeit nach, andere werden spätestens dann gezwungen sein, Verantwortung für

ihren Anteil an der Vereinbarkeit von Kind und Beruf zu übernehmen. Während es in Deutschland bisher unter fünf Prozent der Männer sind, die Elternzeit nehmen, nehmen in Skandinavien bis zu 80 Prozent der Väter eine berufliche Auszeit.

„Alles ist veränderbar“ – dieses Motto gilt zwar nur teilweise für die Demographie, jedoch allemal für die Sozialpolitik, die in Zukunft umfassender zusammengeführt werden muss mit Familien-, Bildungs- und Wirtschaftspolitik.

Defizite und Weiterentwicklung sozialer Absicherung – Herausforderungen des demographischen Wandels für die Gestaltung einer lebenslauforientierten Sozialpolitik⁷

Erwerbsarbeit zwischen Stabilität und Wandel

IMPULS*Impuls: Ute Klammer*

Meteorologen wissen, dass die „gefühlte Temperatur“ nicht immer mit der objektiv gemessenen übereinstimmen muss – so kann der so genannte „chill factor“ dafür verantwortlich sein, dass uns das Wetter ungemütlicher erscheint, als es nach dem Thermometer nachvollziehbar ist.

Ob unsere Lebens- und Erwerbsverläufe wirklich – entsprechend der „gefühlten“ Veränderung – immer flexibler, diskontinuierlicher und weniger planbar werden, wird ebenfalls unterschiedlich beurteilt. Deutet die seit mittlerweile zwei Dekaden unermüdlich diskutierte „Erosion des Normalarbeitsverhältnisses“ darauf hin, so scheinen andere Befunde, z.B. zur Stabilität der Betriebszugehörigkeit in Deutschland, eher zu belegen, dass das Ausmaß der Flexibilisierung und Mobilität überschätzt wird bzw. die „gefühlte“ und die „tatsächliche“ Flexibilisierung und Prekarisierung auseinander klaffen.

Aber auch, wenn ein Großteil der Beschäftigten, die heute im Erwerbsalter sind, immer noch auf stabile Erwerbsverläufe verweisen kann: Fakt ist – wie von der Autorin selbst an anderer Stelle ausführlich empirisch untersucht –, dass die nachrückenden Kohorten auf dem Arbeitsmarkt ein deutlich höheres Risiko tragen, mit befristeten Beschäftigungsverhältnissen, Jobunsicherheit und/oder Arbeitslosigkeit konfrontiert zu werden. Hierbei handelt es sich nicht mehr nur um Probleme an der Schwelle zwischen Ausbildung und Erwerbstätigkeit; stattdessen ziehen sich die durch Jobwechsel und Unterbrechungen

geprägten Phasen zumindest bei einem Teil der Betroffenen (v.a. Niedrigqualifizierten) länger durch das Erwerbsleben, als dies in den vorangegangenen Dekaden der Fall war. Schon in den 1990er Jahren erwies sich in einer OECD-Studie Deutschland als eines derjenigen Länder, in dem die subjektive Jobunsicherheit besonders stark gestiegen war. Heute wechseln junge Menschen ihren Job häufiger unfreiwillig als ältere Jobwechsler, befristet Beschäftigte haben ein überdurchschnittliches Risiko, auch im nächsten Job wieder befristet beschäftigt zu sein, und die Aufstiegsmobilität aus dem Niedriglohnbereich ist im Laufe der letzten zwei Jahrzehnte, wie das IAB jüngst ermittelt hat, deutlich zurückgegangen – ungeachtet aller politischen Hoffnungen in den Türöffnereffekt von flexiblen und schlecht bezahlten „Einstiegsjobs“.

Wechselt man – wie dies zu selten geschieht – von der Betrachtung des individuellen Erwerbsverlaufs auf die nur scheinbar „private“ Ebene des Haushalts bzw. der familiären Lebensbezüge, so wird das Bild vielschichtiger. So ist ein Teil der als „Prekarisierung“ wahrgenommenen Zunahme von kleinen, nicht existenzsichernden Arbeitsverhältnissen und Erwerbsformen erst aus dem Familien- und Haushaltskontext respektive der jeweils zum Tragen kommenden steuer- und sozialrechtlichen Rahmenbedingungen erklärbar. Die breite wissenschaftliche und dennoch politisch erschreckend folgenlose Diskussion zu den negativen Arbeitsanreizen der an die Ehe gebun-

⁷ Beitrag im Rahmen der SPD-Grundsatzprogrammdebatte „Aktion 100 kluge Köpfe“ im Internet, Oktober 2006

denen Steuervergünstigungen und abgeleiteten Sozialleistungen, die dazu führen, dass für zahlreiche Ehefrauen eine geringfügige Beschäftigung oder gar Nichterwerbstätigkeit kurzfristig gerade *nicht* als prekäre, sondern als rational sinnvolle Lösung erscheint, braucht an dieser Stelle nicht erneut dargelegt werden. Aufgegriffen seien diese Befunde nur im Zusammenhang mit der für diesen Beitrag zentralen These, dass die *langfristigen* individuellen, aber auch sozial(politisch)en Kosten vieler Regelungen zu wenig reflektiert werden.

Andererseits lässt sich die über die letzten Jahrzehnte in (West-)Deutschland deutlich gestiegene Erwerbsintegration von Frauen, sofern sie sich *nicht* nur auf Minijobs beschränkt, auf der Haushaltsebene auch als ein Teil der Lösung des Problems betrachten: Ruht der familiäre Einkommenserwerb auf mehreren Schultern, so können hierdurch die Gefahren eines temporären, z.B. durch Arbeitslosigkeit oder Trennung/Scheidung bedingten Einkommensausfalls im Haushalt besser abgedeckt werden. Ebenso kann das Hinzu kommen eines zweiten Einkommens die Einbußen durch stagnierende oder gar sinkende Reallohne vorübergehend auffangen, so wie in den 1990er Jahren in den Niederlanden das „Dutch Miracle“ durch den Übergang von der Ein- zur Anderthalbverdienerfamilie sozial flankiert wurde.

Jedoch wirft der Anstieg von Zweiverdienerfamilien auch neue Koordinationsprobleme auf, die der erwünschten Flexibilität und Mobilität von Arbeitskräften im Wege stehen – vor allem dann, wenn zusätzlich Kinder, gebrechliche Eltern o.Ä. zu berücksichtigen und zu versorgen sind. Die gestiegenen Erwartungen an die flexible Einsatzfähigkeit von Beschäftigten können von einem Teil der Beschäftigten – vor allem jungen, gut ausgebildeten Menschen mit hohen Einkommenserwartungen und ohne familiäre Verpflichtungen – problemlos erfüllt werden, während sie für andere – z.B. Zweiverdienerfamilien, Personen mit Fürsorgeaufgaben – schwerer zu realisieren sind, als es früher in den klassischen Einverdienerfamilien der Fall war.

Wenn heute oft politisch ein Konflikt zwischen „Kinderlosen“ und „Kinderhabenden“ identifiziert und beschworen wird, so wird dabei aller-

dings übersehen, dass sich *bei jedem einzelnen Menschen* über den Lebensverlauf und erst recht in jeder Familienbiografie das Portfolio an Ressourcen, Bedürfnissen, Verpflichtungen, Belastungen immer wieder verschiebt. Dies berührt auch die Wünsche an die Art und das Ausmaß der Arbeitsmarktpartizipation. Allerdings bedeutet dies keineswegs, dass sich über den Lebensverlauf gesehen ein Ausgleich zwischen den Menschen herstellen würde. Bestimmte Zeitbedarfe, z.B. für Fürsorgearbeit, fallen nicht nur bei unterschiedlichen Menschen zu unterschiedlicher Zeit an, sondern sie kumulieren bei den einen über den Lebensverlauf zu großen „Zeitmengen“, während sie in der Gesamtbioografie anderer Menschen (beiderlei Geschlechts) nur ein sehr geringes Gewicht haben.

Wer soll künftig arbeiten? – Zukunftsaufgaben sozialer Sicherung betrachtet aus der Perspektive des Lebensverlaufs

Die skizzierten Ergebnisse werfen ein neues Licht auf die Aufgabe der (Sozial-)Politik, die *intertemporale und interpersonelle Verteilung von Zeit und Geld* zu beeinflussen. In vielen europäischen und auch außereuropäischen Ländern zeichnet sich zurzeit aus solchen Überlegungen heraus ein verstärktes politisches Interesse an der Lebensverlaufsperspektive ab. Auf der EU-Ebene hat die Lebensverlaufsperspektive durch die Diskussion um „lebenslanges Lernen“ und durch das neue Interesse an Bildungsfragen im Kontext einer „investiven Sozialpolitik“ an Bedeutung gewonnen. Gleichzeitig rücken die im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie fixierten Ziele, die Erwerbsquoten von Frauen und älteren Menschen sowie das faktische Rentenalter deutlich anzuheben, Fragen nach dem *Verlauf* von Erwerbsbiografien und nach den Einflussmöglichkeiten der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ins Blickfeld. Folgerichtig enthalten die Europäischen Richtlinien für die nationalen Beschäftigungspolitiken explizit die Aufforderung, umfassende nationale Strategien *auf der Basis eines Lebensverlaufansatzes* zu entwickeln.

Wie die internationale Wohlfahrtsstaatsforschung seit einigen Jahren verdeutlicht, haben wir es in vielen europäischen Ländern mit einer Entwicklung zum „Adult worker model“ zu tun. Auf den Punkt gebracht bedeutet dies, dass die gesellschaftliche und auch sozialpolitische Erwartung zunehmend darauf hinausläuft, dass sich Erwachsene selbst über Erwerbsarbeit finanzieren. Ohne Zweifel hat auch die europäische Beschäftigungsstrategie mit ihrer Konzentration auf die Steigerung der Erwerbsquoten (Lissabon-Strategie) hierzu beigetragen. Vor dem Hintergrund dieser generellen Erwerbserwartung stellt sich allerdings die Frage neu (und dringlich), welche Umstände eine *zeitweilige Einschränkung oder auch Unterbrechung der Erwerbsarbeit* begründen und rechtfertigen. Denn das „Adult Worker Model“ ist ignorant gegenüber der Frage, wie, wann und durch wen zukünftig diejenigen Tätigkeiten geleistet werden sollen, die nicht bzw. nur in Teilen marktlich organisiert sind: die Erziehung von Kindern, die Pflege älterer Angehöriger, das soziale Engagement, ggf. aber auch Weiterbildung zur Aufrechterhaltung der eigenen Beschäftigungsfähigkeit, Rekreationsphasen in Zeiten begrenzter Belastbarkeit etc. Der sozialen Sicherung kommt daher zunehmend die Aufgabe zu, sicherzustellen, dass Erwerbsarbeit mit anderen, im Lebensverlauf wechselnden (zeitlichen) Bedürfnissen in Einklang zu bringen ist. Hier bekommen „garantierte Optionalitäten“ – zeitwerte Rechte, die es Erwerbstätigen ermöglichen, das Ausmaß der Erwerbstätigkeit den sich wandelnden individuellen Bedürfnissen und Lebensverhältnissen anzupassen – eine neue, steigende Bedeutung. So ist z.B. zu klären: Welche implizite oder explizite Erwartungshaltung besteht bezüglich des Einstiegsalter in die Erwerbsarbeit (für verschiedene Gruppen/Qualifikationsniveaus)? Für welche Lebensumstände (z.B. Kindererziehung, Krankheit, Weiterbildung, Erholungsphasen, Pflege, verschiedene Grade von Erwerbsunfähigkeit) werden Rechte hinsichtlich einer Unterbrechung oder zeitlichen Einschränkung der Erwerbstätigkeit benötigt? Wer soll jeweils die Lasten des Einkommensausfalls tragen (das Individuum, die Familie, der Arbeitgeber, die Sozialversicherungen, der Staat)? Welches Zeitfenster ist (unter welchen Kondi-

tionen) für den Übergang in den Ruhestand vorgesehen?

In der Terminologie der europäischen Wohlfahrtsstaatsforschung geht es darum, neue Formen von und Gleichgewichte zwischen *Kommodifikation und Dekommodifikation* zu finden. Dabei bezeichnet Kommodifikation die Unterstützung zur (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt, während unter Dekommodifikation die (temporäre) Freistellung von der Verpflichtung, den eigenen Lebensunterhalt durch Erwerbsarbeit zu finanzieren, zu verstehen ist.

Wie sich bei einer Analyse der Sozialleistungssysteme der (alten) EU-Länder gezeigt hat, ist in *keinem* Land ein bedingungsloses Grundeinkommen für nicht erwerbstätige Menschen im Erwerbsalter vorgesehen. Stattdessen haben sich die Erwartungen, dass für (Sozial-)Leistungen Gegenleistungen erwartet werden können, in den letzten Jahren weiter verstärkt. Die Unterschiede bzgl. der als „Erwerbsbehinderung“ anerkannten Sachverhalte sind jedoch groß. Kollektiv finanzierte Geldleistungen sind vor allem dann vorgesehen, wenn eine Unterbrechung a) als „soziales Risiko“ identifiziert wird, b) als „unfreiwillig“ oder aber als c) „sozial nützlich“ angesehen wird.

Wandel der Arbeitskultur als gesellschaftliche Aufgabe

Einige wichtige Schritte in die skizzierte Richtung sind in Deutschland in den vergangenen Jahren bereits erfolgt. Zu denken ist hier z.B. an das „Gesetz zur sozialrechtlichen Absicherung flexibler Arbeitszeitregelungen“ von 1998, das sichergestellt hat, dass der Sozialschutz auch dann aufrecht erhalten wird, wenn aufgrund der vertraglich vereinbarten Verteilung der Arbeitszeit vorübergehend keine Arbeit geleistet wird, aber auch an das Teilzeit- und Befristungsgesetz von 2001 oder die jüngste Neuregelung zu Elterngeld und Elternzeit. Auch wenn in Deutschland vielfältige Regelungen existieren, die Unterbrechungen oder Einschränkungen der Erwerbstätigkeit arbeits- und sozialrechtlich absichern, fehlt jedoch – wie in den meisten anderen europäischen Ländern mit Ausnahme der Niederlande – ein systematischer An-

satz zur Arbeitszeitanpassung über den Lebensverlauf. Und es gibt Regelungslücken, z.B. hinsichtlich der temporären Erwerbsunterbrechung oder Arbeitszeitreduzierung zur Pflege erwachsener Angehöriger. Spezifische Freistellungsregelungen in diesem Bereich werden angesichts des demographischen Wandels und des steigenden Kostendrucks in der Pflegeversicherung immer wichtiger. Die gesetzlichen Regelungen zur Elternzeit werden zudem regelmäßig durch befristete Arbeitsverträge unterlaufen, von denen gerade junge Arbeitnehmerinnen besonders häufig betroffen sind. Auch andere Zeioptionen – wie *Sabbaticals* – sind häufig auf die unbefristet beschäftigten Kernbelegschaften beschränkt.

Insgesamt zeigt sich bei den jüngsten Reformen ein unmissverständlicher Trend: Während für *kurze* Unterbrechungen die Rahmenbedingungen stabil geblieben oder sogar verbessert worden sind, werden *lange* Unterbrechungen deutlich weniger kollektiv unterstützt; nach einer ersten Phase ist somit gegebenenfalls mit einer abrupten Verschlechterung der Einkommenssituation zu rechnen. Zwei Beispiele für diese Entwicklung sind die jüngsten Veränderungen in der Absicherung von Arbeitslosigkeit und Elternschaft. Der Trend, Anreize zu einer Verkürzung der Nichterwerbsphasen und für einen baldigen Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt zu geben, lässt sich auch in anderen Ländern (z.B. Dänemark) beobachten und steht im Einklang mit den Empfehlungen der OECD wie auch mit den Ergebnissen ökonomischer Studien, die die oft von den Individuen unterschätzten Auswirkungen langer Erwerbsunterbrechungen in Form erheblicher Einkommenskapazitäts- und Humankapitalverluste verdeutlichen. Allerdings dürfte ein Teil der von der Verkürzung der Leistungsbezugsdauern erhofften Anreizwirkungen in Deutschland angesichts eines momentan nur begrenzt aufnahmefähigen Arbeitsmarktes und anderer unzureichender Rahmenbedingungen für die Erwerbsteilnahme (Stichwort: Kinderbetreuung) verpuffen. Insofern sind zunehmende Einkommensdiskrepanzen zwischen „kurzen und langen Unterbrechern“ vorgezeichnet.

Neben dem Gesetzgeber kommt auch den Tarifpartnern und betrieblichen Akteuren bei der

Regelung und Umsetzung flexibler, lebensphasenbezogener Arbeitszeioptionen und Unterstützungsangebote eine zunehmend wichtige Rolle zu. Ähnlich wie sich in der letzten Dekade im Falle der Altersteilzeit ein Zusammenspiel von gesetzlichen, tarifvertraglichen und betrieblichen Regelungen entwickelt hat, könnte auch die Gestaltung anderer Phasen (wie kombinierter Erwerbs- und Ausbildungs- oder Fürsorgephasen) gestaltet werden. Schon heute liegt Deutschland hinsichtlich der Verbreitung von Arbeitszeitkonten und anderen flexiblen Arbeitszeitmodellen, die der individuellen Anpassung der Arbeitszeit an lebensphasenbezogene Bedürfnisse dienen können, im europäischen Spitzenbereich. Allerdings sagt die reine Existenz eines Arbeitszeitmodells wenig über die Zeitsouveränität der Beschäftigten aus. So haben hoch qualifizierte Angestellte deutlich häufiger einen selbst bestimmten Zugriff auf ihre Arbeitszeitkonten bzw. die Verteilung ihrer Arbeitszeit als gewerblich Beschäftigte. Mindestens ebenso wichtig wie die Einführung von Arbeitszeioptionen und die Regelung von Zugriffsrechten scheint ein Wandel der Arbeitskultur zu sein. *Die Chance, Stigmatisierungen von Erwerbstätigen mit Zeitbedarfen jenseits der Erwerbsarbeit zu beseitigen, besteht nur, wenn es gelingt, ein differenziertes Bild von Erwerbstätigen und ihren vielfältigen, sich wandelnden Interessen und Verpflichtungen gesellschaftlich zu etablieren.*

Individuelle oder kollektive Lösungen zur Absicherung von Diskontinuitäten?

Eine entscheidende Frage ist, wie die mit Erwerbsunterbrechungen oder -einschränkungen entstehenden Einkommensausfälle zukünftig finanziell abgesichert werden sollten. Wie weit ist das Individuum (bzw. die Familie) selbst gefordert, Einkommensschwankung auszugleichen, und wo kann eine Unterstützung durch kollektive Systeme (Versichertengemeinschaft, Steuerzahler, ggf. auch Arbeitgeber) erwartet werden? Zur Erörterung dieser Frage soll zunächst ein Blick auf den niederländischen Ansatz geworfen werden, da die Niederlande mit der Aufnahme der Lebenszeitperspektive in die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik

in Europa eine Vorreiterrolle einnehmen. Seit Anfang 2006 ist in Holland – nach einigen Vorläufergesetzen – die so genannte *levensloopregeling* in Kraft. Erstmals haben alle Arbeitnehmer/innen nun das gesetzliche Recht, bis zu 12% ihres Bruttolohnes oder auch Zeit (z.B. Überstunden, Urlaubstage) für eine spätere Freistellungsphase (z.B. ein Sabbatical, eine Familienzeit, Weiterbildungsphase, Altersteilzeit oder auch den vorgezogenen Rentenzugang) anzusparen. Die steuerliche Begünstigung findet dadurch statt, dass in der Anlagephase auf die Sparbeträge keine Steuern und einkommensabhängige Sozialbeiträge entfallen sondern die Besteuerung erst bei Nutzung des Guthabens in der Freistellungsphase stattfindet. Bei Verwendung des Zeitkontingents als Erziehungsurlaub sind weitere Steuervergünstigungen in der Auszahlungsphase vorgesehen. Angespart werden dürfen bis zu 210% des Bruttojahresgehalts; das Konto kann im Laufe des Lebens immer wieder neu aufgefüllt werden. Allerdings kann die Freistellungsphase (außer im Fall von Elternzeit oder Langzeitpflege) nur angetreten werden, wenn der Arbeitgeber seine Zustimmung gegeben hat. Damit Auszeiten auch in frühen Lebensphasen genutzt werden können, in denen meist noch keine großen Ersparnisse vorliegen, ist an eine Kreditfunktion, d.h. an die Möglichkeit des Vorgriffs auf zukünftiges Erwerbseinkommen, betriebliche Rentenansprüche etc. gedacht. Insgesamt zielt die niederländische Politik darauf ab, mehr maßgeschneiderte Lösungen für unterschiedliche Lebenssituationen und Präferenzen zu ermöglichen.

Kann der holländische Weg, das individuelle Ansparen von Zeit und Geld, um den Lebensverlauf rechtlich abzusichern und organisatorisch zu gestalten, als zukunftsweisend angesehen werden? Einerseits können entsprechende Ansätze ohne jeden Zweifel die Möglichkeiten des Einzelnen zur eigenverantwortlichen und an den persönlichen Bedürfnissen orientierten Verteilung des Lebensinkommens verbessern, und eine staatliche Rahmengesetzgebung kann hier die nötige Rechtssicherheit bieten. Insofern dürfte es lohnend sein, sich mit dem holländischen Modell zu beschäftigen. Andererseits müssen zwei kritische Einwände vorgebracht werden. Zum einen dürf-

ten jüngere Kohorten – im Unterschied zu einem Großteil der heutigen Rentner – ohnehin schon Probleme haben, Armut vermeidende Erwerbseinkommen zu erzielen und ebensolche Rentenansprüche aufzubauen. Ein vorgezogener Verbrauch von potenziellem Erwerbs- und Alterseinkünften würde insofern den Druck auf das weitere Erwerbsleben erhöhen und das Risiko von Überschuldung und Altersarmut steigen lassen. Bedenklich erscheint aber vor allem, dass entsprechende Modelle der weiteren Privatisierung von sozialen Risiken – wie der Fürsorge für Kinder und Pflegebedürftige – Vorschub leisten können. Wenn davon ausgegangen wird, dass jede/r entsprechende „Erwerbsrisiken“ durch eine Umschichtung des persönlichen Lebenserwerbseinkommens kompensieren kann, liegt es nahe, einen kollektiv finanzierten Ausgleich für soziale Risiken und gesellschaftlich wichtige Formen nicht entlohnter Arbeit für überflüssig zu deklarieren. De facto ist jedoch ein sozialer Ausgleich unverzichtbar, weil sich Erwerbsrisiken und Fürsorge- bzw. sonstige gesellschaftlich wichtige Arbeit in der Lebensbilanz sehr ungleichmäßig auf die Bevölkerung verteilen. Auch die Geschlechterrelevanz ist offensichtlich: Einiges spricht für die Annahme, dass Männer ihr angespartes Guthaben vorwiegend für einen vorgezogenen Rentenzugang, Frauen dagegen für Zeiten der Kindererziehung, Pflege u.Ä. einsetzen würden. Es geht daher – auch wenn sich diese Überzeugung dem Paternalismus-Vorwurf aussetzt – kein Weg an der Diskussion vorbei, für *welche* Lebensphasen und Tatbestände ein Risikoausgleich und eine interpersonelle Umverteilung über kollektive Systeme (Sozialversicherungen? Staat?) gesellschaftlich angebracht erscheint. Einiges spricht dafür, Zeitoptionen mit monetärer Unterstützung („integrierte Optionen“) vor allem für Personen in der „*Rush hour of life*“ mit Zeitnot und Fürsorgeverpflichtungen bereit zu stellen, statt z.B. für die Erleichterung eines vorgezogenen Rentenzugangs, wie dies heute geschieht und regelmäßig im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie kritisiert wird. Ein Ansatz wäre ein kollektiv unterstütztes Modell der „Teilzeit für Personen mit Fürsorgeaufgaben“. Finanzielle Mittel hierfür könnten in Deutschland durch eine Einschrän-

kung der wenig zielgenauen Familienförderung durch das Ehegattensplitting gewonnen werden.

Ein zukunftsweisender Weg würde insofern in einer systematischen und kohärenten Kombination individueller Ansparmöglichkeiten nach dem holländischen Modell mit einer kollektiven Unterstützung für bestimmte, gesellschaftlich auszuhandelnde Lebenssituationen liegen.

Warum eine kollektiv organisierte Mindestsicherung an Gewicht gewinnen wird

Zur Neuausrichtung der sozialen Absicherung gehört weiterhin – neben einer besseren sozialpolitischen Unterstützung von Übergangsphasen, auf die an dieser Stelle nicht eingegangen werden kann – auch ein breiterer individueller Zugang zu den sozialen Sicherungssystemen. Bestimmte flexible Erwerbsformen und Erwerbslücken gehen in Deutschland häufiger als in Ländern, die stärker auf eine bevölkerungsweite Grund- oder Bürgersicherung abstellen, mit Lücken in der Versicherungsbiografie und im sozialen Schutz einher, auch wenn ein Teil der Risiken nach wie vor durch abgeleitete, an die Ehe geknüpfte Rechte aufgefangen wird. Zum Ausbau eigenständiger Ansprüche wäre eine Erweiterung der Versicherungspflicht mit dem Ziel der bevölkerungsweiten Abdeckung für zu definierende Basisrisiken sinnvoll. Hierzu zählt in jedem Fall eine Basis-Gesundheits- und Altersversorgung. Im Bereich der Alterssicherung ist im Rahmen der Rentenreform 2001 zwar bereits eine bedarfsorientierte Mindestsicherung im Alter eingeführt worden. Diese erfüllt den formulierten Anspruch jedoch gerade *nicht*. Sie stellt lediglich einen Reparaturmechanismus für – gemessen an den Normvorstellungen – „misslungene“ biografische Verläufe dar; die eigentlichen Ursachen eines unzureichenden Aufbaus von Anwartschaften, nämlich Erwerbs- und Versicherungslücken, werden weder identifiziert noch behoben. Auch nach ihrer konsequenterweise erfolgten Eingliederung in das SGB XII (Sozialhilfe) zum Januar 2005 untergräbt diese vorleistungsfreie, steuerfinanzierte Leistung eher die Akzeptanz der GRV, anstatt deren Legiti-

mation zu stärken. Durch die in den letzten Jahren beschlossenen Rentenreformgesetze (u.a. RV-Nachhaltigkeitsgesetz und Alterseinkünftegesetz) wird sich das Nettostandardrentenniveau für den sog. „Eckrentner“ (mit voller Versicherungsbiografie) von rund 69% auf etwa 52% reduzieren. Hierbei ist die zumindest bei Männern durchschnittlich sinkende Anzahl versicherungspflichtiger Erwerbsjahre im Lebensverlauf noch nicht abgebildet. Angesichts dieser Entwicklung ist es verständlich, dass gerade für Personen mit ohnehin prekären Erwerbsverläufen der Anreiz, in die gesetzliche Rentenversicherung einzuzahlen, gegen Null geht und Arbeitgeber und Arbeitnehmer ein gemeinsames Interesse haben, alle Möglichkeiten zur Umgehung der Versicherungspflicht oder zur Reduzierung der Versicherungsbeiträge zu nutzen - sind doch gegenwärtig durch niedrig bezahlte Jobs ohnehin kaum Ansprüche zu erreichen, die diejenigen der steuerfinanzierten Grundversicherung überschreiten. So werden die Lasten sehenden Auges auf zukünftige Steuerzahler überwältigt.

Eine Antwort auf veränderte Erwerbs- und Lebensverläufe, die an den *Ursachen* unzureichender Alterssicherungsansprüche ansetzt, müsste ausgehend von einer allgemeinen Versicherungspflicht über den Lebensverlauf festlegen, wer bei begründetem eigenem Unvermögen jeweils die finanziellen Lasten für die Aufrechterhaltung des Versicherungsstatus in einer bestimmten Erwerbs- und Lebenssituation trägt. Zur Orientierung für das Ausmaß der Versicherungspflicht kann das Ziel dienen, dass jede/r über den Lebensverlauf zumindest eigenständige Alterssicherungsansprüche in Höhe des sozio-kulturellen Minimums (Sozialhilfe) aufbaut. Dies würde nicht nur helfen, Altersarmut bei Personen mit diskontinuierlichen Erwerbsbiografien zu vermeiden, sondern könnte auch Free-Rider-Verhalten erschweren sowie das allgemeine Bewusstsein bezüglich der langfristigen Risiken und Kosten bestimmter Erwerbsverläufe und politischer Strategien verbessern. Die Stärkung mindestensichernder Elemente erweist sich insofern als unerlässlich im Rahmen einer sozialpolitischen Absicherung diskontinuierlicher Lebensverläufe.

Elke Ferner

KOMMENTAR

*Kommentar zu Ute Klammer*Teilhabe statt Verteilung?
Bildung statt Transferleistungen?

Besonders die Jahre 2003 und 2004 waren geprägt von Diskussionen um diverse Gerechtigkeitsbegriffe. Das hatte Irritationen zur Folge. Fast immer standen dabei Begriffe der Teilhabe zu Gunsten von Verteilung im Vordergrund. Fast immer blieben die theoretischen Konstrukte für praktizierende Sozialpolitikerinnen und Sozialpolitiker nebulös. Fast immer drängte sich der Eindruck auf, neoliberale Raubbaupolitik sollte verkleidet in die SPD-Programmatik einziehen. Fast immer erwies sich in der Praxis, dass Begriffsoperationen wie Teilhabe und Chancengerechtigkeit statt Verteilung und Chancengleichheit in der täglichen Diskussion, z.B. um Regelsätze von Hartz IV oder Zuzahlungsregelungen im Gesundheitsbereich, wenig nützen, weil sie sich in der gesellschaftlichen Realität so nicht stellen, es sei denn um Sozialabbau zu kaschieren. Kurzum: Wir haben so manche wirre Diskussion erlebt und daraus auch gelernt. Am verirrtesten war, dass manche „Neuentdeckung“ sich im Berliner Programm 1:1 wiederfindet. Man denke nur an die Begriffe der Teilhabe oder dem investiven Charakter von Sozialstaatlichkeit: „Sozialpolitik, die sich darauf beschränkt, eingetretene Schäden zu beheben, ist inhuman und überdies finanziell rasch überfordert. Der wirksamste Schutz geschieht durch Vorbeugung. Sozialpolitik will nicht nur reparieren und in Notfällen einspringen, sondern vorausschauend gestalten.“ (Berliner Programm S. 31). Der Verdacht, programmatisches Denken führe nicht zu neuen Ideen, sondern zu bloßen Aufweichungen, auf welche Teile des Berliner Programms des Zeitgeists wegen verzichtet werden kann, lag

auf der Hand. Konzepte für die wirklich dringenden Fragen blieben dabei oft unscharf. Das hat sich nun gewendet, die Diskussionen haben sich versachlicht. Aber manche Streitfragen sind geblieben – das wird die kommende Programmdiskussion noch genauer zeigen.

Begriffe von Sozialstaatlichkeit

Die Linke in der SPD hat sich in der Debatte um das Sozialstaatsverständnis der SPD immer darum bemüht, Sozialstaat positiv zu beschreiben. Es ging darum zu zeigen, dass der Sozialstaat kein Schmutzkind der 50er, 60er und 70er Jahre ist, das wir schnellstens in die Ecke stellen sollten, wie neben anderen so mancher Spiegel-Autor meint. Den Sozialstaat verstehen wir immer als gesellschaftlichen Produktivfaktor. Es geht darum zu zeigen, dass der Sozialstaat den Aufschwung und das Erfolgsmodell der Bundesrepublik erst möglich gemacht hat und dass das Land in der Wiedervereinigung ohne den Sozialstaat nie zu innerem Zusammenhalt – so fragil er auch sein mag – gefunden hätte. Durch den Sozialstaat sind erst die großen Transformationen von der Industrie- hin auch zu einer Wissensgesellschaft möglich geworden. Denn der Sozialstaat hat die Menschen in ihrem Bestreben abgesichert, Neues zu wagen und über die Grenzen ihrer Elterngeneration hinauszugehen. Das gilt insbesondere für Frauen – deshalb ist die Sozialstaatsdiskussion gerade für die Gleichstellungspolitik von herausgehobener Bedeutung. Nur ein guter, umfassender Sozialstaat kann traditionelle Geschlechterverhältnisse überwinden helfen. Gute Bildung und Qualifikation für breitere Bevölkerungsteile waren dabei vor allem nach den 68ern ein zentrales

Leitmotiv, ebenso wie soziale Sicherheit. Heutzutage erfüllt der Sozialstaat diese Funktionen nach wie vor. Und neue Aufgaben sind hinzugekommen: Wie helfen wir Menschen in immer unsicherer werdenden Beschäftigungsverhältnissen? Wie gehen wir mit der zunehmenden Prekarisierung von Arbeit um? Wie reagieren wir auf die zunehmende Kinderarmut? Wie trägt der Sozialstaat dazu bei, Integrationsprobleme von Migrantinnen und Migranten zu beheben? Das sind nur einige der neuen Herausforderungen. Die Aufgaben des modernen Sozialstaats hat die entsprechende Arbeitsgruppe in der vorletzten Phase der Programmdiskussion mit drei Begriffen beschrieben: integrierend, aktivierend sowie investierend. Ich halte diese Funktionen von Sozialstaatlichkeit für zutreffend. Ein moderner Sozialstaat muss allen drei Funktionen gerecht werden.⁸ Ich will kurz auf die drei Begriffe eingehen – eine Beschreibung kann in diesem Rahmen allerdings nur cursorisch ausfallen. Mit integrierend sind im Wesentlichen die sozialstaatlichen Funktionen umschrieben, die gemeinhin mit sozialer Sicherung umschrieben werden. Hier hinein zählen z.B. sozialstaatliche Transferleistungen, die Menschen die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglichen und Existenzbedrohung ausschließen. Das gilt z.B. für die Integration von Behinderten. Aktivierend umschreibt die Leistungen des Sozialstaats, die z.B. in der Arbeitsmarktpolitik Menschen befähigen sollen, nach Notlagen wieder selbst für sich zu sorgen und Chancen zu ergreifen. Hierzu gehört auch das Prinzip des Förderns und Forderns, wobei wir die Frage nach dem Verhältnis des Einzelnen zur Gesellschaft über Kernbereiche und -leistungen des Sozialstaats definieren müssen. Allerdings muss dabei auch besonderes Augenmerk darauf gelegt werden, dass wir den Sozialstaat vielmehr als bisher vom Bürgerstatus aus begreifen – das Schicksal des oder der Einzelnen hat im Mittelpunkt zu stehen. Der Sozialstaat ist Dienstleister für die Bürgerinnen und Bürger und nicht umgekehrt. Die investive Funktion des Sozialstaats umreißt vielleicht die

für viele ungewohnte, neue Dimension, obwohl ich meine, dass er diese schon lange ausgebildet hat. Gemeint sind hier Leistungen und Maßnahmen, die den Menschen helfen, prekäre und existenzbedrohende Lebenslagen im Ansatz zu vermeiden. Im Zentrum steht hier natürlich die Bildung und Qualifizierung, aber auch Familienpolitik und Gleichstellungspolitik. Besonders in dieser Funktion kann der „Vorsorgende Sozialstaat als gesellschaftlicher und ökonomischer Produktivfaktor beschrieben werden. In Sinne dieser drei Dimensionen wollen wir den Sozialstaat weiterentwickeln, dass er in die Potenziale der Menschen investiert, dass er die soziale Infrastruktur schafft, die soziale Mobilität und soziale Sicherheit ermöglicht. Und letztlich, dass er Menschen, die arbeitslos oder in andere Notlagen geraten sind, hilft, neue Perspektiven und Chancen zu bekommen, damit ihre Fähigkeiten für die Gesellschaft nutzbar bleiben.

Der neue Begriff „Vorsorgender Sozialstaat“

Im Begriff des „Vorsorgenden Sozialstaats“ ist es vielleicht möglich, die drei Dimensionen abzubilden. Zunächst hatte es jedoch den Anschein, als sei der Begriff des Vorsorgens nur alternativ zum Begriff des Investierens verwendet worden. Zu sehr wurde in den Leitsätzen die so genannte nachsorgende Funktion des Sozialstaats der Kritik unterzogen und – wie zuvor in den Debatten von 2003 – quasi gegen Bildung ausgespielt. Heute weiß jeder, dass gute Bildung wichtig ist – keine Frage. Aber alle wissen auch, dass sie nicht in jedem Fall vor Armut, prekären Arbeitsverhältnissen oder Arbeitslosigkeit schützt. Das Schlagwort von der Generation Praktikum spricht Bände darüber. Die programmatische Diskussion hat diese semantische Auseinandersetzung als Missverständnis aufgelöst. Kurt Beck hat in seiner Rede am 14. Mai 2007 betont, dass es nicht um einen Bruch mit dem hergebrachten Sozialstaatsverständnis geht, sondern eher um eine Erweiterung.

⁸ Auf die vierte, sehr wichtige Dimension des Europäischen Sozialstaatsmodells kann hier nur der Vollständigkeit halber verwiesen werden. Die umfassende Beschreibung dessen erfordert eine eigene Darstellung.

Dies spiegelt sich auch in ersten Arbeiten zur Gliederung des Programms wider. Da der Begriff des „Vorsorgenden Sozialstaats“ nun erfolgreich eingeführt ist und bereits programmatische Arbeiten prägt, ist es sicher nicht ratsam, ihn leichtfertig über Bord zu werfen. Es hat Diskussionen gegeben, ob man ihn durch den Begriff des „Nachhaltigen Sozialstaats“ ersetzen sollte. Aufgrund der mittlerweile leider spürbaren Überdehnung des Begriffs der Nachhaltigkeit würde ich eher davon abraten. Vielmehr schlage ich vor zu diskutieren, wie wir die drei oben genannten Funktionen in einem Konzept des „Vorsorgenden Sozialstaats“ vereinen werden können. Da die Nachhaltigkeit Leitprinzip des neuen Grundsatzprogramms werden wird, geht dieser Gedanke auch in der sozialstaatlichen Programmatik keinesfalls verloren, sondern wird zum bestimmenden Paradigma.

Ich will einen Vorschlag machen, wie man ein modernes umfassendes Sozialstaatsverständnis unter dem Begriff des „Vorsorgenden Sozialstaats“ vereinen kann: Der „Vorsorgende Sozialstaat“ stellt ins Zentrum seines Handelns immer die individuellen Biographien. Er unterbreitet danach in jeder bedürftigen Lebenssituation das bestmögliche individuelle Angebot, um eine Verbesserung der Lebenssituation zu erreichen. Um Bedürftigkeit zu definieren, müssen wir gerade langfristig konkrete Kerne sozialstaatlicher Leistungen definieren – wie z.B. die Grundsicherung, Gesundheitsdienstleistungen, Niveaus der Altersversorgung oder Bildungsansprüche.

Danach sorgt der Sozialstaat beispielsweise vor, indem er die Altersvorsorge organisiert und so Altersarmut verhindert, indem er freie Bildung vom Kindergarten bis zur Hochschule garantiert, indem er durch Transferleistungen im Falle von Arbeitslosigkeit Existenzbedrohung ausschließt, indem er durch Qualifizierung dazu beiträgt, Arbeitslosigkeit zu verhindern, indem gesundheitliche Prävention im günstigsten Fall spätere Krankheiten ausschließt. Das Leitziel der Nachhaltigkeit verlangt dabei, dass der Prävention eine besondere Rolle zukommt, ohne die anderen Ziele des „Vorsorgenden Sozialstaats“ zu vernachlässigen. Wichtig ist, dass der Staat aktiv als dominierender Akteur seine Funktionen ausübt – er ist verantwortlich für die Bereitstellung der „Öffentlichen Güter“.

Zum Schluss vielleicht der wichtigste Punkt: Die Diskussion um ein Sozialstaatsbild kann nie abgelöst von der Diskussion um das unserer Gesellschaft zu Grunde liegende makroökonomische Leitbild geführt werden. Dies ist einer der wichtigsten Klärungsprozesse im Grundsatzprogrammprozess. Auch hier hilft ein Blick ins Berliner Programm: „Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik sind so aufeinander abzustimmen, dass die Gesamtpolitik am Sozialstaat orientiert ist.“

Wir werden diskutieren, ob ein solcher oder ähnlicher Ansatz für ein umfassendes Sozialstaatsverständnis in unserem Sinne belastbar ist.

Barbara Riedmüller

KOMMENTAR

Kommentar zu Ute Klammer

1. Fragen

Es besteht weitgehend Konsens, dass zentrale Defizite der sozialen Sicherung durch Veränderungen des Arbeitsmarktes begründet sind. Dabei treffen ökonomische und soziale Entwicklungen zusammen, die neue soziale Risiken hervorbringen und neue Herausforderungen an die Politik stellen. Im Zentrum steht die Arbeitslosigkeit, die vor allem jungen Menschen als Berufseinsteiger und Geringqualifizierte zusetzt. Auch Einwanderer sind überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit und Armut betroffen. Die demographische Lage lässt aber gleichzeitig eine Verknappung an qualifizierten Arbeitskräften erkennen. Frauen profitieren daher von der demographischen Entwicklung, da ihre Integration in den Arbeitsmarkt erwünscht ist.

Aber diese Integration in den Arbeitsmarkt wirft die soziale Frage nach der Vereinbarkeit von Beruf und Familie auf. Zudem werden die Chancen einer Berufskarriere innerhalb der Gruppe der Frauen unterschiedlich verteilt und neue Risiken für Frauen verbunden mit Kindererziehung hervorgebracht. Die Zuspitzung einer Zeitdiagnose lautet, dass die individuellen Erwerbsverläufe dauerhaft unsicherer geworden sind, indem Zeiten von Arbeitslosigkeit, befristeter und nicht existenzsichernder Jobs, Auszeiten wegen Kindererziehung und Pfl egtätigkeit und der Wechsel von Ort und Tätigkeit zugenommen haben. Die subjektive Unsicherheit steigt und damit verbunden werden Erwartungen an den Sozialstaat schnell enttäuscht. Tatsächlich hat die Gruppe derjenigen Menschen, die von dieser Unsicherheit betroffen sind, zugenommen. Sie steht aber einer großen Zahl traditioneller Beschäftigungsverhältnisse gegenüber (siehe Vortrag Ute Klammer).

Die große Herausforderung an den Sozialstaat besteht – so meine zentrale These – darin, dieser Vielfalt von sozialen Problemlagen und Entwicklungen gerecht zu werden, sich dabei nicht in dieser Vielfalt zu verlieren und gleichzeitig zukunftsfähig zu sein. Die historisch neue Funktion der Sozialpolitik bedeutet, zuerst dieser Vielfalt von Lebenslagen und sozialen Problemen, von Gruppen und Individuen zu folgen. Die Spaltung in traditionelle Erwerbsarbeit, mit den bekannten Risiken von Krankheit, Unfall, Alter und Erwerbslosigkeit, die in bestehenden sozialen Sicherungssystemen abgedeckt sind, und in auf der anderen Seite ungesicherte und diskontinuierliche Erwerbsbiografien bricht die alte Logik sozialer Sicherung. Es zeigen sich Lücken und Defizite der sozialen Sicherung, denn eine immer größer werdende Gruppe von Erwerbstätigen, die zum großen Teil eine einfache Qualifikation aufweisen, aber auch andere Biografien erreichen mit ihrer Erwerbstätigkeit keine Existenzsicherung und müssen zusätzlich unterstützt werden.

Zweitens haben die Frauen in Folge von Familienarbeit traditionell einen prekären Status im Arbeitsmarkt und werden mit Kindern zum Objekt staatlicher Fürsorge. Das Thema Vereinbarkeit von Beruf und Familie fordert einen längst überfälligen sozialen Fortschritt ein, indem einerseits die Erwerbsarbeit von Frauen gefördert wird, andererseits Kindererziehung einen eigenständigen Leistungsanspruch begründet.

Drittens zeigt sich durch Veränderungen am Arbeitsmarkt im Kontext einer neuen Weltwirtschaftsordnung und des europäischen Binnenmarktes, dass es immer mehr Menschen gibt, die keinen kontinuierlichen Erwerbsverlauf mehr erreichen können und zunehmend mehr Flexibi-

lität und Mobilität unterworfen werden. Dies erzeugt Probleme beim Einstieg in den Arbeitsmarkt, befristete Beschäftigungsverhältnisse werden normaler und das künftige Einkommen ist nicht mehr im Maßstab des erlernten Berufs kalkulierbar.

Auch der Übergang in den Ruhestand hängt von externen Faktoren ab. Die Zeiten von Arbeitslosigkeit und geringerer Wertigkeit von Versicherungszeiten kumulieren sich im Risiko der Altersarmut.

Viertens gilt es, die sozialen Lagen von Einwanderern in der Perspektive sozialstaatlicher Erfordernisse zu diskutieren. Bildungsdefizite, ein hohes Risiko, arbeitslos zu werden, Kinderarmut und letztendlich das bereits heute absehbare Risiko der Altersarmut werden weitgehend aus der öffentlichen Diskussion ausgeblendet. Da in der Bundesrepublik die soziale Lage von Einwanderern überwiegend von ausländerrechtlichen Fragen überlagert wird – Deutschland ist kein Einwanderungsland, gibt es bisher keine sozialpolitischen Konzepte für diese Gruppe. Mit Ausnahme der Altersforschung gibt es auch in der wissenschaftlichen Diskussion blinde Flecken.

Vielfalt als Herausforderung an die Politik und den Sozialstaat lässt sich an Hand dieser vier charakteristischen Entwicklungen von Lebenslagen demonstrieren, die spezifische Bedarfe und Bedürfnisse in Bezug auf soziale Leistungen hervorbringen. Wesentlich ist, dass Vielfalt nicht nur individuellen Merkmalen und Unterschieden zugeordnet wird. Eine Diversifikation von sozialen Risiken meint nicht einfach die Vervielfältigung von biografischen, kulturellen und sozialen Merkmalen einer modernen Gesellschaft. Das ist sie auch, aber nicht nur. Es geht vielmehr um die Überlagerung und Verschränkung alter und neuer Risiken, die in der politischen Debatte konkurrierend diskutiert werden: So zum Beispiel, wenn Teile der Gewerkschaften am Modell der traditionellen Lohnarbeit und deren sozialen Kämpfen festhalten, andere Teile hingegen mit der Organisation der Interessen der neuen Selbständigen ihre Macht ausbauen wollen. Soziale Vielfalt und Risiken sind in der Dimension individueller Lagen auch sehr schnell entpolitisiert. Die These der Individualisierung der Gesellschaft kann aus

der Sicht der Sozialpolitik leicht Beliebigkeit hervorrufen. Der Wandel von Erwerbsarbeit geht einher mit der Ausdifferenzierung von Lebenslagen und Lebensformen, deren Gemeinsamkeiten von Interesse sind. Aus sozialstaatlicher Perspektive interessieren daher die damit verbundenen strukturellen Risiken.

2. Antworten

Die Lebenslaufperspektive verbucht Erfolge, wo sie neue unsichere individuelle Lagen identifiziert und zu Gruppen aggregiert. Erst durch diese „Clustering“ werden sozialpolitische Risiken bearbeitbar. Dies zeigen die bekannten Studien über Berufseintritt, vor allem von Migrantenkindern. Die Diagnose, dass Jugendliche beim Einstieg in den Arbeitsmarkt scheitern, beruht auf gemeinsamen Merkmalen der sozialen Diskriminierung. Auch all diejenigen, die durch Arbeitslosigkeit oder andere Gründe der Unterbrechung der Erwerbsarbeit, wie Kindererziehung und Pflege, bedürftig sind, werden von den Systemen sozialer Sicherung deswegen nur rudimentär versorgt, weil ihre Interessen nicht organisiert sind.

Als Antwort auf diese Risiken sollte der Sozialstaat, wie in Konzepten der Lebenslaufforschung argumentiert wird, flexibel und befristet intervenieren. Ein solches Risikomanagement wird auch in einigen Ansätzen des Flexicurity-Konzeptes gefordert. Der Vorschlag, sozialstaatliche Leistungen an individuellen Risiken im Lebenslauf zu orientieren, löst sich auch von der Idee, dass jeder Mensch eine gelungene Erwerbsbiografie erreichen kann. Der Nachteil dieser Lösung liegt darin, dass diese Risiken auch mit denen, die voll erwerbstätig sind und sein werden, im Konsens verhandelt werden müssen. Dieser Konsens bricht sich an traditionellen Vorurteilen und dem für den deutschen Sozialstaat typischen Leistungsprinzip. Der „Selbstständige“, der seine Risiken in jungen Jahren verdrängt und im Alter zum Sozialamt gehen muss, beherrscht die Diskussion. Ein anderes Urteil betrifft den „Schwarzarbeiter“, der seinen Beitrag zur sozialen Sicherung verweigert. Nur die Frau, die auf Grund von Kindererziehung auf Erwerbsarbeit verzichtet,

wird in dieser Rolle zumindest von Teilen der Gesellschaft akzeptiert. Diese öffentliche Debatte zeigt, dass Arbeit als Existenzsicherung, dominant als abhängige Beschäftigung, mit Sozialleistungen verknüpft ist. Sie zeigt aber auch, wie wenig erfolgreich eine am Lebenslauf orientierte Risikoabsicherung sein würde. Denn soziale Leistungen müssen „verdient“ werden.

Daher kann die neue Sozialpolitik mit ihrem Schlagwort „fördern und fordern“ auch als Versuch betrachtet werden, überschaubare Leistungsanforderungen an den Sozialstaat zu definieren, deren Abwehr angesichts der Vielfalt von Risiken gelingen muss und dem Individuum für die jeweiligen risikobehafteten Lebenslagen zugemutet wird. Auch die Definition, dass jeder für seine Risiken im Lebenslauf verantwortlich ist, wie im Falle der selbstverschuldeten Arbeitslosigkeit, kann als – wenn auch zynische – Reaktion auf die Vielfalt von sozialen Lagen und Risiken gesehen werden, die Bedarfe an den Sozialstaat artikulieren. Zumal soziale Lagen, die sich nicht als Gruppeninteressen artikulieren, bei den Parteien keine Angst vor Wahlverlusten hervorrufen. Daher würde der Sozialstaat nur als Ausfallbürge für Risiken im Lebenslauf funktionieren, wenn gesellschaftspolitische und wirtschaftliche Interessen von Gruppen im Sinne allgemeiner Interessen öffentlich wirksam werden. Ein Beispiel dafür ist die Konjunktur der Diskussion über die Vereinbarkeit von Beruf und Familie angesichts bevölkerungspolitischer Interessen, sowie der Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt. In Anbetracht der Spaltung der Erwerbstätigen in solche mit und ohne Existenzsicherung, des Risikoausgleiches sowie der Uneindeutigkeit und der Ungewissheit über die künftige soziale Platzierung erscheinen zwei Optionen nahe liegend:

Zuerst könnte eine soziale Grundsicherung für alle Bürger diese Unsicherheit im Lebenslauf abfedern. Universalistische Konzepte der Grundsicherung haben vermutlich aus diesem Grund eine erneute Bedeutung bei den linken Parteien als auch bei den Wohlfahrtsverbänden gefunden. Eine Grundsicherung als Bürgerversicherung wird der Ungewissheit und den Brüchen im Lebenslauf dadurch gerecht, so die Verfechter, weil die künftigen sozialen Risiken, die für den Einzelnen

nicht kalkulierbar sind, abgedeckt sind und weil eine temporäre Freisetzung vom Arbeitsmarkt, wie im Falle von Kindererziehung und Pflege, gesellschaftlich erwünscht ist. Gegen diese „Freiheit“ wird von den Gegnern der Grundsicherung argumentiert, dass sie die Menschen verführe, sich der Verantwortung für Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit und sozialer Absicherung zu entziehen. In der deutschen Tradition der Sozialstaatsidee, die auf Leistung und Äquivalenz beruht, ist es eher unwahrscheinlich, dass eine universalistische Bürgerversicherung realisiert wird.

Ein zweiter Weg in die Zukunft des Sozialstaats führt über die Stärkung der Eigenverantwortung der Menschen. Die Einführung der privaten Alterssicherung, die verstärkte Eigenbeteiligung in der Gesundheitsversorgung sowie die Absenkung der Leistung im Falle von Arbeitslosigkeit sind Antworten auf veränderte soziale Bedarfslagen, die den Sozialstaat überfordern, wie die Konservativen es deuten. Der Ausbau privater Sicherungsformen ist daher nicht nur als Reaktion auf fiskalische Probleme des Sozialstaats, des demographischen Wandels oder gar des Weltmarktes zu verstehen. Private Vorsorge entlässt zumindest in Europa den Bürger nicht gänzlich aus der Obhut des Sozialstaats, denn dieser reguliert den Zugang und die Produkte des privaten Sicherungsmarktes. Gleichwohl werden in den meisten europäischen Ländern der Umfang und das Prinzip sozialstaatlicher Leistungen individualisiert und zunehmend auf Bedürftigkeit reduziert. Damit verbunden ist eine Neudefinition von Gerechtigkeit als Teilhabegerechtigkeit. Eine politische Antwort auf soziale Vielfalt und Ungewissheit kann angesichts des breiten Parteienkonsens über Konzepte der Privatisierung darin bestehen, den Zugang zu diesen Leistungen breiter zu gestalten und zu kontrollieren sowie mit universalistischen Leistungen, die steuerfinanziert sind, zu verknüpfen. Diese steuerfinanzierten Leistungen könnten dann unabhängig von erworbenen Ansprüchen am Arbeitsmarkt entlang gruppenspezifischer Problemlagen, wie im Falle der Kindererziehung, verteilt werden. Vorausgesetzt ist immer ein gesellschaftspolitischer Konsens über die gruppenspezifischen Lagen, der immer erstritten werden muss. Dass Kinderer-

ziehung die Frauen vom Zwang zur Erwerbsarbeit zeitweilig freigestellt hat, war für die Frauen mit dem Nachteil der Abhängigkeit vom Ehemann verbunden und beruht auf dem konservativen Bild, dass die Frau allein zuständig für Haus und Kind ist. Diese Tradition kann kein Vorbild für die Zukunft sein. Über ein neues Vorbild wird jedoch noch gestritten. Wie wenig eine sozialpoli-

tische Idee über die Integration ausländischer Jugendlicher in den Arbeitsmarkt existiert, zeigt die Praxis der schulischen und beruflichen Diskriminierung. Es fehlt ein gesellschaftlicher und parteipolitischer Konsens, der Voraussetzung für ein sozialpolitisches Konzept der Teilhabe wäre und ein sozialpolitisches Konzept des vorsorgenden Sozialstaats stützen könnte.

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen und Finanzierungsgrundlagen des Sozialstaats

IMPULS

Impuls: Simone Leiber/Rudolf Ziwiener

Einleitung: Problemanalyse und Ziele einer Finanzierungsreform des Sozialstaats

Die letzten Jahre waren von zahlreichen Gesetzesreformen im Bereich der sozialen Sicherung geprägt. In ihrer Zielrichtung waren diese Neuerungen vor allem auf die Beitragsstabilität der Sozialversicherungen zur Stabilisierung der Lohnnebenkosten sowie die Ausgabendämpfung über Leistungseinschränkungen und die Privatisierung von Risiken und Kosten ausgerichtet (ausführlich Leiber/Ziwiener 2005). Ziele wie etwa die Armutsbekämpfung und ausreichende Existenzsicherung, die Absicherung auch flexibler Erwerbsbiografien oder die Geschlechter- und Verteilungsgerechtigkeit spielten lediglich eine untergeordnete Rolle. Die diesen Reformen zu Grunde liegenden Problemanalysen konzentrierten sich v.a. auf Fragen des demographischen Wandels und der Globalisierung. Folgende Problemzusammenhänge wurden dagegen häufig vernachlässigt:

- Ausgabeneinschränkungen in der Sozialversicherung wirken in wirtschaftlichen Schwächephasen Konjunktur destabilisierend und verschlechtern die Einnahmebasis zusätzlich.
- Die Lasten des Solidarausgleichs werden heute hauptsächlich von den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten getragen, während andere gesellschaftliche Gruppen davon befreit sind oder sich dem entziehen können.
- Die Finanzierung der Kosten der deutschen Einheit ist zu einem nennenswerten Teil über das Sozialversicherungssystem erfolgt mit entsprechend negativen Folgen für die Arbeitskosten, obwohl hier der Gesamtstaat mit seinem Steuersystem gefordert war und noch immer ist.
- Die Politik selbst hat mit der Zulassung von sozialversicherungsreduzierten Minijobs die Einnahmenseite der Sozialversicherung zunehmend geschwächt. Die Einnahmeschwäche ist also zum Teil „hausgemacht“ und (noch) nicht substanziell auf „externe“ Einflussfaktoren wie den demographischen Wandel zurückzuführen.
- Eine ernst zu nehmende Belastungsprobe steht der Sozialversicherung mit dem demographischen Wandel erst in einigen Jahren bevor, wenn die geburtenstarken Jahrgänge der Nachkriegsjahre zu „älteren Beschäftigten“ (mit hohem Risiko der Arbeitslosigkeit) und dann Rentnern werden. Die in diesem Kontext häufig präsentierten Alternativkonzepte zur umlagefinanzierten, solidarischen Sozialversicherung – insbesondere der Umstieg auf die kapitalgedeckte Privatvorsorge – erweisen sich bei näherem Hinsehen jedoch nicht als problemadäquat.
- Insbesondere bei jüngeren Erwerbspersonen müssen angesichts eines kontinuierlich sinkenden Sicherungsniveaus (v.a. in der gesetzlichen Rentenversicherung) zunehmende Akzeptanzprobleme der Sozialversicherung befürchtet werden.
- Zudem haben viele jüngere Erwerbspersonen aufgrund der schlechten Arbeitsmarktsituation keine durchgehenden Erwerbsbiografien mehr. Es lassen sich eine Zunahme von – seit den Hartz-Reformen verstärkt geförderter – (Solo-)Selbständigkeit sowie häufiger werdende Wechsel zwischen abhängiger Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Selbständigkeit beobachten (z.B. Klammer/Tillmann 2002, Kap. II.3, II.4; SVR 2006, S. 265-266). Internationale Ver-

gleichsstudien (z.B. Döring 2006) zeigen vorteilhafte Wirkungen von Sozialstaatsstrategien, die unterschiedliche Erwerbsformen in Bezug auf die sozialen Sicherungssysteme nicht selektiv, sondern vergleichbar behandeln. Eine stärkere Gleichbehandlung von verschiedenen Erwerbsformen vermeidet Sicherungslücken beim Wechsel der Erwerbsform sowie die finanzielle Erosion der Kernsysteme in einer sich rasch verändernden Erwerbslandschaft. Unser heutiges Sozialversicherungsmodell ist auf diese Entwicklungen (Stichwort Flexicurity) nur unzureichend eingestellt (Klammer/Leiber 2007).

Insgesamt lässt sich feststellen, dass den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen von Reformmaßnahmen bei der Finanzierung sozialer Sicherung in der Regel kaum Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Diskussionen über die Finanzierung des Sozialstaats werden häufig ausschließlich aus der Perspektive einer internationalen Standortkonkurrenz um möglichst niedrige Lohn(neben-)kosten geführt. Beschäftigungseffekte zu erzielen ist aus unserer Sicht kein originäres Ziel der Sozialversicherung. Es kann aber bei der Erfüllung sozialpolitischer Sicherungsziele zu Zielkonflikten mit der Beschäftigungssicherung kommen. Die voraussichtlichen Beschäftigungswirkungen von Reformoptionen werden daher von uns diskutiert. Beschäftigung soll durch den Sozialstaat nicht behindert werden. Es ist jedoch wichtig, die Perspektive nicht darauf zu verengen. Sozialpolitische Ziele wie die Erfüllung des Versorgungsauftrages und die finanzpolitische Nachhaltigkeit des Sicherungssystems sind in die Diskussion einzubeziehen, nicht zuletzt, um Planungssicherheit für die Versicherten zu gewährleisten. Ebenso von Bedeutung ist die Tatsache, dass sozialpolitische Regelungen nicht nur geschlechtsneutral formuliert sein müssen, sondern dass sie faktisch die Gleichstellung der Geschlechter nicht negativ beeinflussen. Die gerechte Verteilung der Finanzierungslasten schließlich ist ebenfalls ein wichtiges Ziel, wenn wir über die Finanzierungsgrundlagen des Sozialstaats nachdenken.

Insgesamt sollte unser Sozialversicherungssystem so ausgestaltet werden, dass es auf hohem Niveau der sozialen Absicherung Wachstum und

Beschäftigung nicht behindert, sondern fördert, angesichts der demographischen Entwicklung auch langfristig finanzierbar bleibt und dem Einzelnen keinen Anreiz bietet, sich den Beitragspflichten zu entziehen. Wie die Entwicklungen v.a. in den skandinavischen Ländern zeigen, ist ein gut funktionierender Sozialstaat kein Hindernis für Wohlstand und internationale Wettbewerbsfähigkeit.

Vor dem Hintergrund dieser normativen Rahmensetzung und erweiterten, über eine reine Lohnnebenkosten- und Demographiediskussion hinausgehenden Problemanalyse widmet sich unser Beitrag dem Thema „wirtschaftliche Rahmenbedingungen und Finanzierungsgrundlagen des Sozialstaats“ in fünf Schritten. In Abschnitt 2 wenden wir uns den makroökonomischen Rahmenbedingungen und Implikationen von Sozialstaatsreformen in Deutschland zu. Die beiden darauf folgenden Abschnitte befassen sich mit den gesamtwirtschaftlichen Wirkungen von zwei häufig diskutierten Reformschritten: der Umfinanzierung von Beiträgen auf Steuern (Abschnitt 3) und dem Umstieg von der Umlagefinanzierung auf Kapitaldeckung (Abschnitt 4). Abschnitt 5 widmet sich dem Themenkomplex „Sozialstaatsfinanzierung und Beschäftigung“ und präsentiert einige Befunde der international vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung. Abschnitt 6 schließlich bewertet aus aktuellem Anlass den Gesetzesentwurf der Großen Koalition in Bezug auf die dort gefundenen Lösungen zur künftigen Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV).

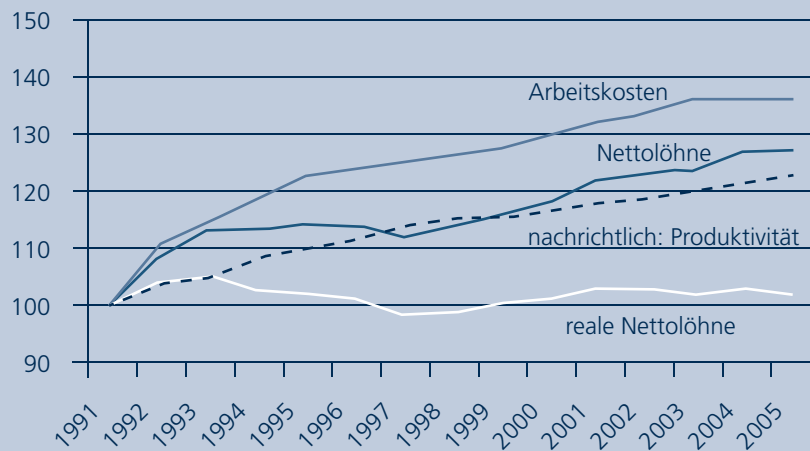
Deutschland: Makroökonomische Rahmenbedingungen und Implikationen beachten

Die derzeitige gesamtwirtschaftliche Entwicklung Deutschlands ist geprägt von

- a) den anhaltenden Arbeitsmarkt- und Finanzierungsproblemen, zu einem großen Teil verursacht durch die deutsche Wiedervereinigung,
- b) den veränderten Rahmenbedingungen durch die europäische Währungsunion (EWU) und

Abbildung 1

Entwicklung der Löhne je Beschäftigten (1991 = 100)



Quelle: Destatis, eigene Berechnungen

c) den zunehmenden Lohn- und Wettbewerbsdruck durch die fortschreitende Globalisierung.

Insgesamt ist das gesamtwirtschaftliche Wachstum seit langem zu niedrig und trägt damit wesentlich zur Arbeitslosigkeit und der Schieflage der Sozialversicherung bei. Gleichzeitig ging der Anteil der Löhne am Volkseinkommen zurück.

Zu a): Seit der Wiedervereinigung vor über 16 Jahren versucht Deutschland deren wirtschaftliche Auswirkungen zu verarbeiten. Ein starker Produktionseinbruch, hohe – politisch gewollte – Lohnsteigerungen und Massenarbeitslosigkeit markierten die ersten Jahre in Ostdeutschland. Die Abgabenquote – nicht die Steuerquote – ist anschließend deutlich gestiegen und noch immer bedarf es hoher Transferströme von West- nach Ostdeutschland. Die Arbeitslosigkeit ist in Ostdeutschland heute immer noch etwa doppelt so hoch wie in Westdeutschland⁹.

Die Anpassungslasten haben sich im Nachhinein als deutlich höher erwiesen, als zu Beginn von vielen erwartet worden war. Vor allem die Entscheidung, das westdeutsche Sozialversicherungssystem einen Großteil der Kosten der deutschen Vereinigung tragen zu lassen, hat sich makroökonomisch als gravierender Fehler erwiesen. In einer Zeit der Massenarbeitslosigkeit und hoher Lohnsteigerungen in Ostdeutschland wurden mit den Beitragssatzsteigerungen in den verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung die Arbeitskosten weiter deutlich erhöht. Damit wurde gleichzeitig der Spielraum für anschließende Tarif- und Effektivlohnerhöhungen faktisch eingengt. Im Endergebnis sind die Arbeitskosten je abhängig Beschäftigten seit 1991 zwar um 36% gestiegen, die Nettolöhne der Beschäftigten legten aber nur um 27% zu. Nach Abzug des Inflationsanstiegs ergab sich eine Stagnation der Reallohne in den letzten 14 Jahren. In diesem Zeitraum stiegen die Brutto- und Nettogewinne um jeweils rund 60%.

⁹ Wäre die absolute Lohnhöhe die entscheidende Determinante für die Arbeitsnachfrage, wie von vielen behauptet, dann müsste die Beschäftigungssituation in Ostdeutschland deutlich besser als in Westdeutschland sein und nicht umgekehrt. Denn die Stundenlöhne erreichen in Ostdeutschland nur etwa 70% des westdeutschen Niveaus.

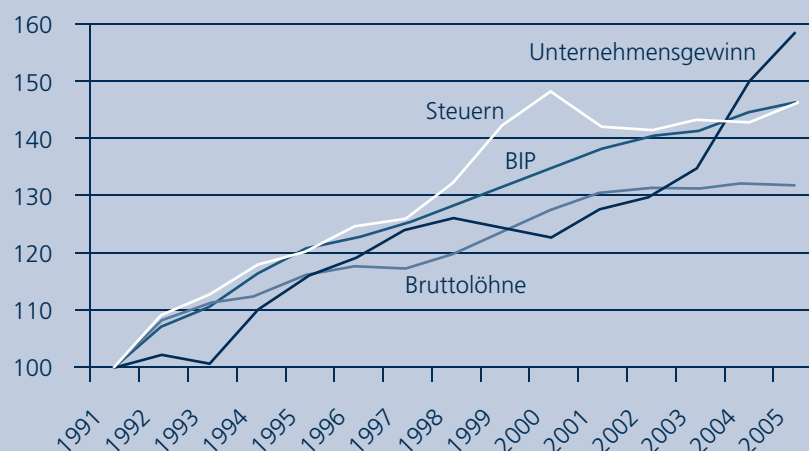
Angesichts dieser unsozialen Verteilungsentwicklung ist leicht zu verstehen, warum die Binnennachfrage in Deutschland seit Jahren stagniert. Wären nicht die Beitragssätze zur Sozialversicherung erhöht, sondern die Lasten der deutschen Vereinigung vollständig über direkte und indirekte Steuern finanziert worden, dann wären zunächst die Arbeitskosten deutlich geringer gestiegen und gleichzeitig hätten die Nettolöhne kräftiger zugelegt.

In dieser Konstellation hätte die Chance zu höheren Tariflohnabschlüssen und Effektivlöhnen bestanden, ohne dass die Arbeitskosten insgesamt stärker gestiegen wären. Die Einkommensentwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten wäre dann deutlich besser ausgefallen, während die Beamten und Selbständigen ebenfalls im vollen Umfang an den Kosten der deutschen Vereinigung beteiligt worden wären. Eine reine Steuerfinanzierung der Vereinigungskosten hätte nicht die negativen Wirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit gehabt, wie sie von einer beitragsinduzierten Erhöhung der Arbeitskosten ausgegangen sind. So wären z.B. auch importierte Produkte (und Dienstleistungen) über höhere indirekte Steuern belastet worden. Im speziellen Fall von Mehrwertsteuererhöhungen statt Beitragssatzanhebungen hätte sich die internationale Wettbewerbsfähigkeit noch besonders

verbessert, weil die Exporte von den niedrigeren Arbeitskosten im Inland profitiert hätten und gleichzeitig auch Mehrwertsteuer belastete importierte Güter und Dienstleistungen in Konkurrenz zu einer kostengünstigeren inländischen Produktion getreten wären. Eine Korrektur dieser falschen Finanzierung der deutschen Einheit ist noch heute möglich.

Zu b): Die gewählten Rahmenbedingungen der europäischen Währungsunion haben ebenfalls Auswirkungen auf die Entwicklung der sozialen Sicherung in Deutschland. Die Europäische Zentralbank orientiert ihre Geldpolitik an der durchschnittlichen europäischen Inflationsentwicklung, die deutlich über der deutschen liegt. Gleichzeitig nimmt sie keine Rücksicht auf das unterdurchschnittliche deutsche Wirtschaftswachstum. Während insbesondere in früheren Hochinflationen durch die deutliche Reduzierung der Geld- und Kapitalmarktzinsen bei Eintritt in die EWU kräftige Wachstumsimpulse induziert wurden, leidet Deutschland unter einer insbesondere im Vergleich zu diesen Ländern zu restriktiven Geldpolitik. Gleichzeitig beschränkten lange Zeit die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) die deutsche Finanzpolitik dabei, auf Konjunktur und Beschäftigung stabilisierend zu wirken. Diese Fehlentwicklungen wurden noch verstärkt durch die zu niedrige

Abbildung 2

Entwicklung von BIP, Steuern, Bruttolöhnen und Unternehmensgewinnen (1991 = 100)

Quelle: Destatis

Lohnentwicklung in Deutschland. Da die Einnahmenbasis der Sozialversicherung komplett an die Bruttolohnentwicklung (unter Beachtung von Abschlägen für Mini- und Midi-Jobs am unteren Ende und die Beitragsbemessungsgrenzen am oberen Ende) gekoppelt ist, schlagen niedrige Effektivlohnsteigerungen und ein Rückgang der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten voll auf die Beitragseinnahmen durch. Auf der Ausgabenseite zeigte sich bei steigender Arbeitslosigkeit, zunehmender Verrentung und – im Vergleich zur Lohnentwicklung – überproportional steigenden Gesundheitsausgaben eine deutlich andere Tendenz bei den Sozialausgaben. Die Politik reagierte auf diese sich öffnende Schere von Einnahmen und Ausgaben vor allem mit Ausgabenkürzungen, die ihrerseits die Einnahmehasis negativ beeinflussten. Diese Entwicklung zeigt deutlich, wie störanfällig die einseitige Einnahmenorientierung der Sozialversicherungen an der Bruttolohn- und -Gehaltssumme ist. Eine stärkere Orientierung an einer breiteren Einnahmenbasis, etwa dem Volkseinkommen, hätte nicht zu dieser Fehlentwicklung geführt. Eine solche breitere Einnahmenbasis kann allein schon durch einen höheren steuerfinanzierten Anteil in der Sozialversicherung erreicht werden. Dies könnte mit ein Grund dafür sein, warum sich in den skandinavischen Ländern, die ihre Sozialsysteme zu einem erheblicheren Teil über Steuern finanzieren, Wachstum und Beschäftigung deutlich besser entwickelt haben als bei uns.

Zu c): Mit dem Hinweis auf die fortschreitende Globalisierung und der Drohung, Arbeitsplätze zu verlagern, nimmt der Druck auf die Lohnentwicklung derzeit noch zu. Dabei ist Deutschland Exportweltmeister und äußerst wettbewerbsfähig. Aber selbst namhafte deutsche Ökonomen sind davon überzeugt, dass „hohe Löhne Deutschland arm (machen)“ (Sinn/Wiegard 2006, S. 2).

Mit Verweis auf die vergleichsweise hohen deutschen (absoluten) Lohnkosten wird vor einer expansiveren Lohnpolitik gewarnt, weil diese die Rationalisierungsanstrengungen der Unternehmen verstärken, inländische Produktion durch Vorleistungsimporte aus dem Ausland ersetzen und Produktionsfaktoren aus den arbeitsintensiven Binnensektoren in die kapitalintensiven Ex-

portsektoren überführen würde. Folgte man diesem Rat und würden weiterhin im Vergleich zum Ausland auch in den folgenden Jahren nur unterdurchschnittliche Lohnzuwächse realisiert, dann würde Deutschland sicherlich noch wettbewerbsfähig. Allerdings würde die Binnennachfrage dabei weiter auf der Strecke bleiben. Warum sollten die Unternehmen deutlich mehr investieren, wenn die Nachfrage aus dem Inland nach ihren Produkten nur mäßig steigt? Sparkapital ist schon derzeit übermäßig vorhanden. Es mangelt nur an der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, damit sich für die Unternehmen eine Ausdehnung ihrer Kapazitäten auch lohnt. Und dafür bedarf es letztlich einer robusten Konsumnachfrage, die vernünftige, am gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt und der Zielinflationsrate der EZB ausgerichtete Lohnsteigerungen voraussetzt. Ein Blick über die Grenzen zeigt, dass gerade in den angelsächsischen Ländern die deutlicheren Lohn erhöhungen die Binnennachfrage und damit auch die Investitionstätigkeit gestärkt haben. Als relativ große Volkswirtschaft bleibt Deutschland der Weg kleinerer Mitgliedsländer in der EWU verbaut, über relative Lohnreduktionen und ein dadurch induziertes Exportwachstum das Wachstum anzukurbeln. In Deutschland hat die Binnennachfrage noch immer das größere Gewicht. Somit kann diese Strategie bei uns nicht funktionieren. In Bezug auf die Entwicklung der Sozialversicherungen zeigt die aktuelle Diskussion allerdings auch, wie problematisch es ist, die Bemessungsgrundlage der Einnahmen ausschließlich an die Löhne zu binden. Auch dies spricht aus gesamtwirtschaftlicher Sicht für einen höheren Steueranteil in der Sozialversicherung.

Gesamtwirtschaftliche Wirkungen einer stärkeren Steuerfinanzierung: Modellsimulationen im Vergleich

Will man das Sozialsystem langfristig stabil ausrichten, führt kein Weg an einer stärkeren Steuerfinanzierung vorbei. Ansonsten wäre man zu ständigen Leistungskürzungen, immer wieder neuen Beitragssatzsteigerungen und höheren Zahlungen gezwungen. Ein Umstieg auf einen

höheren Steueranteil bei gleichzeitiger Senkung der Beitragssätze würde – für sich genommen – die gesamte Abgabenquote in der Volkswirtschaft unverändert lassen.¹⁰ Allerdings würden die Anreize deutlich verändert. So würde eine Reduzierung der Beitragssätze die Lohnkosten für die Arbeitgeber senken und das verfügbare Einkommen der sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer erst einmal erhöhen.

Die Reduzierung der Arbeitskosten über niedrigere Beiträge würde *ceteris paribus* sowohl beschäftigungsfördernd und preissenkend wirken als auch – im Endergebnis – die realen Nettoeinkommen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten erhöhen. Die zu erwartenden Wachstums-, Preis- und Beschäftigungseffekte, aber auch die Auswirkungen auf die Einkommensverteilung und den Staatshaushalt, lassen sich nur mit Hilfe von gesamtwirtschaftlichen ökonomischen Modellen ermitteln. Zuvor muss allerdings entschieden werden, welche Steuern als Kompensation für die niedrigeren Beitragssätze angehoben werden sollen. Grundsätzlich sollten einkommensstarke Steuern gewählt werden, die in etwa so wie das BIP wachsen. An erster Stelle kommen dafür die Lohn- und Einkommensteuer und die Mehrwertsteuer in Frage. Die Mehrwertsteuer hat leicht regressive Verteilungseffekte. Personen mit einem geringen Einkommen geben in der Regel einen höheren Anteil ihres verfügbaren Einkommens für Konsumgüter aus als Personen mit einem hohen Einkommen. Würde z.B. die Einkommensumverteilung in der GKV durch eine höhere Mehrwertsteuer ersetzt, dann wäre der Personenkreis mit geringen Einkommen stärker belastet als bisher.

Simulationsrechnungen mit einem makroökonomischen Modell zeigen, dass bei einer Kombination von Lohn-/Einkommenssteuer und Mehrwertsteuer zur Gegenfinanzierung einer Senkung der Beitragssätze insgesamt die besten gesamtwirtschaftlichen Wirkungen erreicht würden (Meinhardt/Zwiener 2005).

Das verteilungspolitisch bessere Ergebnis zeigt allerdings die Lohn-/Einkommenssteuer.

Würde sie erhöht und würden die Mehreinnahmen für die Senkung der Beitragssätze in der Sozialversicherung verwendet, dann würde dem Leistungsfähigkeitsprinzip am ehesten Rechnung getragen. Der Sachverständigenrat (SVR) schreibt: „Da die Beitragsfinanzierung bezogen auf das gesamte Haushaltsnettoeinkommen mit steigendem Einkommen zunächst progressiv, die Einkommenssteuer dagegen durchgehend und stärker progressiv wirkt, nimmt die relative Belastung bei Verwirklichung der Umfinanzierungsmaßnahme mit zunehmendem Einkommen zu“ (SVR 2005, Ziffer 567).

Dagegen scheint die Mehrwertsteuer insbesondere unter Wettbewerbsgesichtspunkten ein geeignetes Finanzinstrument darzustellen, unterscheidet sie doch nicht zwischen dem Konsum inländischer und ausländischer Produkte. Es spricht gleichwohl einiges dafür, nur den Regelsatz der Mehrwertsteuer anzuheben. Dies ändert die Preise von Nahrungsmitteln und einigen Gütern für Bildung, Unterhaltung und Freizeit, die mit einem ermäßigten Satz belegt sind, nicht direkt. Damit werden insbesondere Haushaltsgruppen nicht übermäßig belastet, die entweder gar nicht oder nur teilweise von einer Senkung der Beitragssätze zur Krankenversicherung profitieren. Dazu gehören in erster Linie Haushalte von Transfereinkommensbeziehern, deren Einkommen nicht regelmäßig und nicht vollständig an die Lohnentwicklung angepasst werden. Auch die Selbständigen profitieren nicht von der Senkung der Beitragssätze. Allerdings kann ein Teil der Selbständigen in dem Maße seine Einkommensposition verbessern, wie er die gesunkenen Lohnkosten für seine Beschäftigten nicht voll in eine Preissenkung für ihre Produkte und Dienstleistungen weitergibt.

Die Wirkung der Arbeitgeberbeiträge auf die Lohnkosten muss unter dem Gesichtspunkt des optimalen Einsatzes der Produktionsfaktoren in Betracht gezogen werden. So kann der reichlich vorhandene Produktionsfaktor Arbeit unter anderem auch deshalb unzureichend eingesetzt sein, weil sein Preis zuvor durch die Anhebung

10 Formal kann dabei die Abgabenlast der privaten Haushalte zu- und die der Unternehmen abnehmen. Die effektive Abgabenlast hängt allerdings von den zur Gegenfinanzierung gewählten Steuern und deren Überwälzungsmöglichkeiten ab.

der Arbeitgeberbeiträge erhöht wurde. Eine Senkung der Lohnkosten in Folge der Reduzierung der Arbeitgeberbeiträge kann so – für sich genommen – in neo-klassischer Sichtweise eine Substitution von Kapital durch Arbeit auslösen. Die Stärke dieses Substitutionseffekts sollte allerdings nicht überschätzt werden. In Abweichung zu einer streng neo-klassischen Sichtweise gehen viele Ökonomen nicht davon aus, dass eine Umfinanzierung starke Beschäftigungseffekte auslösen würde. Implizit heißt das, dass die Lohnelastizität der Beschäftigung nicht als sonderlich hoch eingeschätzt wird.

Zwar dürften Wachstum und Beschäftigung unterschiedlich stark angeregt werden, je nachdem, ob die Mehrwertsteuer oder die Lohn-/Einkommenssteuer zur Gegenfinanzierung einer Beitragssatzsenkung eingesetzt wird, doch hebt sich in der Studie von Meinhardt/Zwiener (2005) eine Simulationsvariante deutlich ab. Diese Variante, in der sowohl Mehrwertsteuern wie Lohn- und Einkommenssteuern aufkommensneutral zur Reduzierung der Beitragssätze der Sozialversicherung eingesetzt werden, zeigt auch die besten Ergebnisse bei den realen Nettolöhnen (pro Kopf) und löst mittelfristig keine Preiseffekte aus. Insofern ist sie anderen Simulationsvarianten mit nur einer – direkten oder indirekten – Steuerart überlegen. Gemäß den Modellergebnissen lässt sich bei einer aufkommensneutralen und symmetrischen Senkung der Beitragssätze der Arbeitnehmer und Arbeitgeber um 50 Mrd. € das Beschäftigungsniveau dauerhaft um über eine halbe Million Personen anheben (ebd., Tabelle 11, Variante VI).

Andere Studien zeigen ebenfalls positive Beschäftigungseffekte (z.B. Kaltenborn et al. 2003a; Bach/Koch/Spitznagel 2004). Allerdings werden die zugrunde liegenden Annahmen insbesondere zum außenwirtschaftlichen Rahmen häufig nicht deutlich. Die Studie von Bach/Koch/Spitznagel (2004) hat ebenfalls die Alternativen Erhöhung der Mehrwertsteuer oder direkter Steuern zur Gegenfinanzierung einer Senkung der Sozialabgaben zum Gegenstand. Die Impulse sind dort im

Vergleich zur DIW-Studie von Meinhardt/Zwiener viel geringer angesetzt, es wird nur eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt untersucht. In einer Variante mit exogenen Tariflöhnen und einer unterstellten Preisüberwälzung von 50% nähme die Zahl der Beschäftigten um durchschnittlich 81.000 Personen zu, das reale Bruttoinlandsprodukt stiege um 0,1% und der Preisindex der privaten Konsumausgaben um 0,4%. Bei der entsprechenden Erhöhung der direkten Steuern wären es ein Plus von 47.000 Beschäftigten, ein Anstieg des realen Bruttoinlandsprodukts um 0,1% und ein Rückgang des Preisindex des privaten Verbrauchs um 0,2%.

Verglichen mit den Ergebnissen von Meinhardt/Zwiener fallen die Wachstumseffekte geringer und die Preiseffekte höher aus. Eine Erklärung für diesen Unterschied könnte in der außenwirtschaftlichen Modellierung liegen. In der Studie von Bach/Koch/Spitznagel (2004) dürften die Veränderungen der Lohnstückkosten keine (oder keine nennenswerten) Auswirkungen auf die deutschen Exporte haben.¹¹ Damit fehlt aber eine wichtige treibende Kraft für den Anstieg von Wachstum und Beschäftigung. Die Preiseffekte selbst können nicht direkt verglichen werden, weil – im Unterschied zur Realität – in den Modellsimulationen der Studie sämtliche Mehrwertsteuereinnahmen über eine entsprechende Erhöhung des Preisindex des privaten Verbrauchs erzielt werden. Damit fällt aber automatisch die für den Preisindex des privaten Konsums unterstellte Preisüberwälzung zu hoch aus. Die Zweitundeneffekte zwischen Preisen und Löhnen werden deshalb auch deutlich überzeichnet.

Gemäß einer IAB-Studie von Feil und Zika (2005) könnte eine Absenkung der Sozialversicherungsbeiträge pro Beitragspunkt längerfristig jeweils bis zu 150.000 neue Jobs bringen. Leider wurden die Wirkungen einer Erhöhung der Lohn-/Einkommensteuer nicht untersucht. Im Vergleich zu einer Reduzierung der Staatsausgaben oder einer Erhöhung der Mehrwertsteuer zeigte in der Studie die Einführung einer Kopfpauschale die höchsten Beschäftigungseffekte. Die Auto-

11 Die Exporte werden in den Tabellen der Studie nicht ausgewiesen.

ren betonen allerdings die damit verbundenen unerwünschten Verteilungswirkungen.

Eine Studie von Kaltenborn et al. (2003b) kommt anhand des DGB-Freibetragsmodells zu dem Schluss, dass eine steuerfinanzierte Senkung der Sozialabgaben in asymmetrischer Form, d.h. gezielt v.a. im unteren Einkommensbereich, nochmals höhere Beschäftigungseffekte ergibt als bei einer linearen Senkung mit demselben Entlastungsvolumen. Da das DGB-Modell neben den kleinen auch alle anderen Einkommen entlastet, ist es allerdings sehr kostenintensiv. Das Progressiv-Modell von Bündnis 90/Die Grünen stellt eine günstigere Alternative dar, da es nur Einkommen bis 2000 € entlastet (vgl. auch IMK-WSI-Arbeitskreis Kombilohn 2006, S. 9). Auch der SVR kommt nach Auswertung einer Reihe von Studien zu dem Schluss, dass „die besten Ergebnisse von einem Finanzierungsmix aus Einkommenssteuer und Mehrwertsteuer zu erwarten sind, da sich bei einer solchen Kombination unterschiedlicher Steuern allokativen und verteilungspolitische Nachteile der einen Steuer durch die Wirkungen der anderen ausgleichen können“ (SVR 2005, Ziffer 568).

Umstieg auf Kapitaldeckung ist keine Alternative

Nach der Aktienkrise der 90er Jahre waren die Forderungen nach einem Umstieg von der umlagebasierten Sozialversicherung hin zu einem kapitalgedeckten System leiser geworden. Zuletzt gab es noch Vorschläge für einen entsprechenden Umstieg bei der Pflegeversicherung. Es sind aber nicht nur fallende Aktienkurse, die die Risiken eines kapitalgedeckten Systems aufzeigen. Besonders problematisch ist der eigentliche Systemumstieg, bei dem von der gegenwärtig arbeitenden Generation verlangt wird, dass sie neben der finanziellen Belastung durch eigene Kinder sowohl für die jetzigen Rentner die Beiträge im Umlageverfahren aufbringt als auch für die eigene Rente einen Kapitalstock über zusätzliche Ersparnisse aufbaut (vgl. auch DIW 1999). Würde

sie das tun, dann stiegen unweigerlich die Sparanstrengungen der Erwerbstätigen. Es sind aber für die derzeitige binnenwirtschaftliche Schwäche neben den geringen Lohnsteigerungen auch die Konsumzurückhaltung bzw. die gestiegene Sparquote mitverantwortlich. Wird im gesamtwirtschaftlichen Kontext versucht, mehr zu sparen, dann sinkt im Wirtschaftskreislauf die Nachfrage und in Folge die Produktion; die Einkommen fallen geringer aus und letztlich können sogar die Ersparnisse dadurch reduziert werden. Ein echter Systemumstieg verspricht auch langfristig – nach 45 Jahren Erwerbstätigkeit – keine Vorteile, weil er die Risiken der Lohnbasierung durch die Risiken der Kapitalbasierung einfach nur ersetzt. Interessant hätte dagegen eine Ergänzung des Umlagesystems durch zusätzlich kapitalbasierte Elemente sein können, wie es eigentlich mit der Riester-Rente möglich gewesen wäre¹². Eine solche Ergänzung koppelt die Gesamtrente teilweise von der seit Jahren rückläufigen Lohnquote ab und bindet sie stärker an die allgemeine Wirtschaftsentwicklung und vermindert damit die Risiken. Aber auch dieser Weg einer Ergänzung zum umlagebasierten System ist in Zeiten einer binnenwirtschaftlichen Schwäche problematisch, weil er – wenn auch deutlich schwächer als der Systemumstieg – auf zusätzliche private Sparanstrengungen setzt. Von der nicht obligatorischen Riester-Rente und den staatlichen Zuschüssen dürften auch noch höhere Einkommensgruppen überproportional profitieren. Als Alternative dazu würde ein höherer Steueranteil in der Sozialversicherung allein schon die Koppelung an die seit langem rückläufige Lohnquote reduzieren, ohne dass auf – derzeit kontraproduktive – verstärkte Sparanstrengungen der Privaten gesetzt werden muss.

Es ist ebenfalls eine Illusion zu glauben, dass man das Demographieproblem mit einer stärkeren Kapitaldeckung der Rentenversicherung besser lösen könnte. In einer geschlossenen Wirtschaft würde die Auflösung von Kapitalvermögen zur Finanzierung der Ausgaben einer wachsenden Zahl von Rentnern unweigerlich zu einem Kurs-

¹² Allerdings wurde gleichzeitig das zukünftige Rentenniveau deutlich abgesenkt, so dass man nicht von einer Ergänzung, sondern vielmehr von einem Ersatz sprechen muss.

verfall der Vermögenswerte und damit zu sinkenden Rentenzahlungen führen. Einen – theoretischen – Ausweg böte nur die Kapitalanlage in Ländern ohne ein Demographieproblem, also z.B. in Afrika oder im Nahen Osten. Dies sind allerdings Regionen mit geringen Renditechancen. Bei einer Kapitalanlage im Ausland bestehen zudem höhere Wechselkursrisiken zusätzlich zum grundsätzlichen Risiko von Kapitalanlagen.

Sozialstaatsfinanzierung und Beschäftigung: Deutsche und europäische Perspektiven

Es ist eine umstrittene Frage, ob bzw. in welchem Umfang Regelungen zur Sozialversicherung für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen eingesetzt werden sollen. Beschäftigung sollte aus unserer Sicht durch die Finanzierung der sozialen Sicherung zumindest nicht explizit behindert werden. Insofern kann durchaus bei bestimmten Tätigkeiten und Entlohnungen ein hoher Beitragssatz zur Sozialversicherung die Nachfrage nach Arbeit bzw. das Angebot an Arbeit behindern. Dieses Problem wird in der Regel besonders bei Arbeitsplätzen mit geringen Qualifikationserfordernissen und Entlohnungen und bei Personen mit (vermeintlichen) Handikaps gesehen. Hier gibt es immer wieder Vorschläge, durch eine Reduzierung der Beitragssätze die Arbeitskosten für die Unternehmen zu senken und/oder die Nettoeinkommen der gering entlohnten Beschäftigten zu erhöhen. Je nachdem, ob das Problem eher auf der Arbeitsangebotsseite oder der Arbeitsnachfrageseite gesehen wird, sollen eher die Beschäftigten finanziell besser gestellt oder die Unternehmen bei den Arbeitskosten entlastet werden. Solange es in Deutschland keinen gesetzlichen Mindestlohn gibt und tariffreie Bereiche existieren, lässt sich allerdings im vorhinein kaum ausmachen, ob der Arbeitgeber oder der Arbeitnehmer begünstigt wird, weil sich die Höhe der Entlohnung entsprechend anpassen kann.

Unabhängig hiervon gilt es beim möglichen Einsatz der Sozialversicherung für die Arbeitsmarktpolitik noch eine Reihe weiterer Punkte zu beachten. Wie die Expansion der sozialversicherungsreduzierten Mini-Jobs und der gleichzeitige Rückgang von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in den letzten Jahren zeigt, dürfte in einigen Bereichen faktisch eine Substitution von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen durch die 400 Euro-Jobs stattgefunden haben (vgl. Bäcker 2006). Dabei muss es im Einzelnen nicht zu Entlassungen gekommen sein. Das Ausnutzen von Fluktuationen und die anschließende Aufspaltung von Arbeitsplätzen ermöglichte den Unternehmen – insbesondere im Einzelhandel und Gaststättengewerbe – eine Kostensenkung. Mit den 400 Euro-Jobs wird nun in der Mehrheit eine Gruppe (Rentner, Studenten, Hausfrauen, Personen mit einem Hauptberuf) begünstigt, die anderweitig sozial versichert und teilweise auch einkommensmäßig abgesichert ist, während der Verlust an sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung die Zahl der Arbeitslosen erhöht haben dürfte. Sobald beitragsreduzierte und damit kostengünstigere Beschäftigungsverhältnisse erlaubt sind, wird diese Form auch genutzt und es findet – zumindest in bestimmten Segmenten – eine Verdrängung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung statt. Dies kann aber nicht das Ziel der Arbeitsmarktpolitik sein. Gleichzeitig wird das System der Sozialversicherung massiv geschädigt: Einer geringeren Zahl von Beitragszahlern stehen im Zweifel sogar eine erhöhte Zahl an Transfereinkommensbeziehern gegenüber. Selbst wenn die Beitragsausfälle durch steuerfinanzierte Zuschüsse aufgebracht werden, ist das Ziel der Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen, die eine eigenständige Lebensführung ermöglichen, nicht erreicht, sondern verletzt worden.

Freibetragsmodelle in der Sozialversicherung oder das Progressiv-Modell der Grünen (Deutscher Bundestag 2006) dürften tendenziell eine ähnliche Wirkung hinsichtlich unerwünschter Substitutionseffekte haben.¹³ Ob diese durch die

13 Da in diesen Modellen – in Gegensatz zur heutigen Mini-Job-Regelung – die ausgefallenen Sozialversicherungsbeiträge durch Steuermittel ausgeglichen werden, werden dagegen die negativen Wirkungen auf die eigenständige Absicherung geringfügig Beschäftigter (v.a. von Frauen) vermieden.

Umstellung der Sozialversicherungsbeiträge auf Stundenlöhne als Bemessungsgrundlage anstatt der Monatslöhne vermieden werden können, ist offen.¹⁴ Dafür werden die Beschäftigungseffekte aber – relativ zu einer linearen, allgemeinen Beitragssatzsenkung – als höher angesehen, wobei die Kosten v.a. des DGB-Freibetragsmodells ebenfalls sehr hoch sind (vgl. Abschnitt 3).

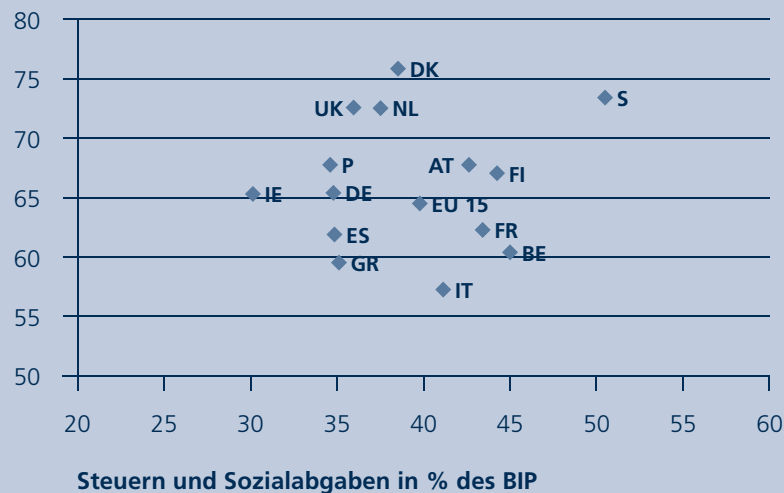
Anstatt auf Beitragseinnahmen in der einen oder anderen Form zu verzichten, kann grundsätzlich auch das Steuersystem für die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik genutzt werden (ebd.). Dies hätte den Vorteil, dass nicht eine Reduzierung der Einnahmen der Sozialversicherung als Instrumentvariable eingesetzt wird. Vielmehr steigen die Einnahmen sogar in dem Maße, wie es gelingt, durch steuerpolitische Maßnahmen eine Ausdehnung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu erreichen.

Bei der Analyse von Sozialstaatsniveau und -strukturen und der jeweiligen Beschäftigungssituation im internationalen Vergleich kommt eine breit angelegte Vergleichsstudie von Fritz Scharpf und Vivien Schmitt (2000) zu dem Ergebnis, dass sich pauschal kein Gegensatz von Beschäftigungserfolgen und einem ausgebautem Sozialstaat feststellen lässt. Ein Zusammenhang zwischen dem Niveau der Gesamtbeschäftigung sowie den Steuern und Sozialabgaben in % des BIP war nicht feststellbar. Wie Abbildung 3 zeigt, gilt dies im europäischen Vergleich bis heute: Hohe Beschäftigungsquoten (gemessen als Anteil der tatsächlich Erwerbstätigen an der Bevölkerung im Alter von 15-64 Jahren) finden sich in Ländern mit hoher und niedriger Steuer- und Abgabenlast. Insbesondere den Skandinavischen Ländern gelingt es, beides zu vereinen. Der dort beschrittene Weg schafft über hohe Steuern v.a. viele Arbeitsplätze im Bereich öffentlicher Dienstleistungen.

Abbildung 3

Steuern, Sozialabgaben und Beschäftigung im europäischen Vergleich (2004)

Beschäftigungsquote



Quelle: OECD; Beschäftigungsquote NL; Wert v. 2003

¹⁴ Zumindest ergeben sich dann neue Missbrauchsmöglichkeiten, indem bei Teilzeitbeschäftigten offiziell ein höheres Arbeitsvolumen vereinbart als tatsächlich geleistet wird. Beide, Arbeitgeber und Arbeitnehmer, vermeiden dann automatisch Sozialabgaben, was dieses Missbrauchsmodell attraktiv macht.

Ein weiterer Befund dieser Forschung lautet, dass der Zusammenhang von hohen Steuern und Abgaben mit Beschäftigung dort am schwächsten ist, wo man es am wenigsten vermutet (Scharpf 2000, S.8 ff.): Unterschiede bei der Beschäftigung in von der Globalisierung betroffenen Branchen (Industrie, Landwirtschaft, Energieversorgung, Bauwirtschaft, Verkehr, Kommunikation, Banken, Versicherungen, Dienstleistungen für Unternehmen) lassen sich nicht hinreichend mit Niveau oder Struktur des Sozialstaats erklären. Die USA schneidet beispielsweise trotz niedriger Abgabenlast in diesen Branchen in Bezug auf die Beschäftigung vergleichsweise schlecht, Länder wie Deutschland, Schweden, Dänemark oder Österreich schneiden besonders gut ab. Erklären lässt sich dies voraussichtlich dadurch, dass auf produktiven Arbeitsplätzen mit mittleren und hohen Löhnen Steuern und Sozialabgaben ohne Schaden für die Beschäftigung auf die Löhne überwältzt werden können. Sozialstaatsniveau und Struktur sind in diesen Bereichen jedenfalls nicht ausschlaggebend für das Beschäftigungsniveau. Auf die Beschäftigung im Bereich konsumorientierter Dienstleistungen, die lokal erbracht werden, wirkt die Sozialstaatsstruktur (v.a. hohe Sozialabgaben und in geringerem Maße auch Verbrauchssteuern) gemäß dieser Studie dagegen dämpfend. Tätigkeiten mit geringerer Qualifikationsanforderung und geringer Produktivität finden nur zu niedrigen Preisen und Arbeitskosten ihren Markt. Untersucht wurden hier etwa die Bereiche Groß- und Einzelhandel, Restaurants, Hotels sowie andere konsumbezogene Dienstleistungen. Für diesen Bereich ergibt sich ein hoher Zusammenhang zwischen Beschäftigungsniveau und Höhe der Sozialabgaben. Von der Belastung durch die Einkommens- und Körperschaftssteuern wird das Beschäftigungsniveau in diesen Sektoren dagegen weit weniger beeinflusst. Denn durch den Grundfreibetrag bei der Einkommenssteuer spielt die steuerliche Belastung im Niedriglohnbereich keine gewichtige Rolle im Gegensatz zu den Sozialabgaben (ebd., S. 9 ff). Vor allem aus

diesen Gründen und für diese Sektoren wäre also eine Umfinanzierung von Sozialbeiträgen auf Steuern erfolversprechend.¹⁵ Deutschland ist dagegen in den letzten Jahren einen genau entgegengesetzten Weg gegangen. Dabei ist festzustellen, dass sich die staatlichen Einnahmen in Deutschland anders verteilen als in den meisten Nachbarländern. Bei seit 1995 insgesamt sinkender Abgabenquote wurden 2004 fast 13,9% des BIP für Sozialabgaben aufgebracht. Im Schnitt der OECD-Staaten waren es lediglich 9,3%. Die Steuern auf Unternehmensgewinne machten dagegen in Deutschland nur knapp 10% des BIP aus, während es im OECD-Schnitt etwa drei Prozentpunkte mehr waren (Heiser 2006).

Aus aktuellem Anlass: Finanzierung der Krankenversicherung im Lichte der Gesundheitsreform 2006

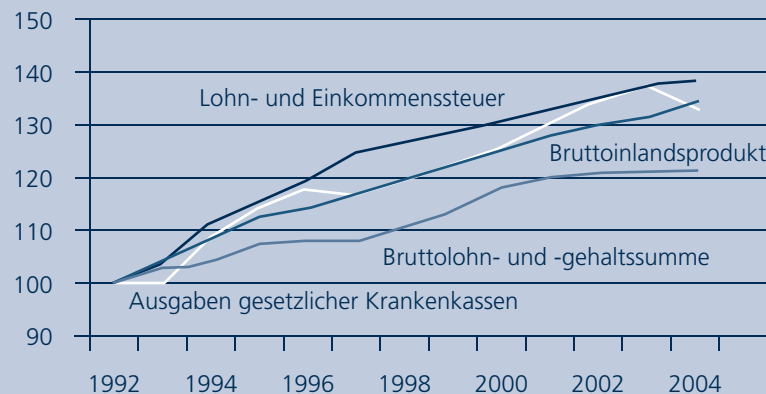
Würde man die Grundsätze der vorangegangenen Ausführungen anwenden auf die derzeit aktuelle Reform der GKV, wären aus unserer Sicht folgende Schritte notwendig gewesen:

- Die Einführung einer allgemeinen Versicherungspflicht;
- eine möglichst weitgehende Gleichbehandlung verschiedener Erwerbsformen in einem
- integrierten System von Privater und Gesetzlicher Krankenversicherung und
- eine Verbreiterung der Einnahmebasis über zusätzliche Steuereinnahmen (z.B. die Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen).

Abbildung 4 knüpft an Abschnitt 3 an und zeigt die Bedeutung der Steuerfinanzierung exemplarisch für die Nachhaltigkeit der Finanzierung in der GKV. Es wird deutlich, dass in den letzten Jahren die Brutto Lohn- und -gehaltsumme im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt unterdurchschnittlich wuchs. Die Gesundheitsausgaben haben sich dagegen ähnlich wie das BIP entwickelt. Allein aus diesem Grund ist es problematisch, die

¹⁵ Aber auch die Stärkung öffentlicher (sozialer) Dienstleistungen auf der Basis sozial abgesicherter Beschäftigungsverhältnisse aus Steuermitteln in für die Zukunft so wichtigen Sektoren der Erziehung, Bildung und Gesundheit, in denen hohe Anforderungen an qualifiziertes Personal bestehen, gehört ebenso zum Erfolgsrezept des Skandinavischen Modells, von dem Deutschland lernen könnte.

Abbildung 4

Wachstum, Gesundheitsausgaben und alternative Bemessungsgrundlagen (1992 = 100)

Quelle: Statistisches Bundesamt

Einnahmen der gesetzlichen Krankenkassen fast ausschließlich an die Bruttolohn- und -gehaltssumme zu koppeln. Eine Verbreiterung der Steuerbasis könnte dagegen Abhilfe schaffen.¹⁶

Die jetzige Reform schlägt allerdings gerade die gegenteilige Richtung ein. Die GKV-Beitragsätze werden voraussichtlich erheblich steigen. In Bezug auf die Steuermittel erfolgt erst eine Rücknahme des Zuschusses aus der Tabaksteuer, dann ein sehr zögerlicher Ausbau der Steuerfinanzierung der Kinder. Die Umstellung auf Steuermittel geschieht also äußerst zaghaft und reicht bis 2009 kaum über das Niveau hinaus, das aus den Einnahmen der Tabaksteuer in die GKV floss, bevor sich die Große Koalition entschloss, diese Zuschüsse auslaufen zu lassen. Hinzu kommt, dass es rechtlich möglicherweise nicht haltbar sein wird, die Steuerfinanzierung der Kinder auf die GKV-Versicherten zu begrenzen. In diesem Fall würde ein worst case scenario für den Wettbewerb zwischen GKV und PKV eintreten. Denn die beitragsfreie Mitversicherung von Kindern ist ein wichtiger Grund, warum für viele freiwillig Versicherte die GKV gegenüber der PKV über-

haupt attraktiv ist. Entfielen nun auch noch dieser Vorteil, ohne dass eine Integration der beiden Systeme stattfindet, würden die unfaire Wettbewerbssituation und die Erosion der GKV-Finanzgrundlage weiter verschärft.

Der Gesundheitsfonds bleibt im aktuellen Reformkonzept beschränkt auf die Mitglieder der GKV. Der Fonds hätte als Hebel zur Einbindung der PKV und GKV benutzt werden können. Hier hätte er Sinn gemacht, insbesondere wenn man die Trennung von PKV und GKV als Kernproblem des deutschen Krankenversicherungssystems ansieht (vgl. Leiber/Zwiener 2006a und 2006b). Nun aber bleibt zu fragen, was der Fonds dann überhaupt bringt. Innerhalb der GKV gibt es derzeit schon einen Wettbewerb zwischen den Krankenkassen durch unterschiedlich hohe Beitragsätze. Die Trennung von PKV und GKV bleibt erhalten und von der Gleichbehandlung verschiedener Erwerbsformen ist man weit entfernt. Die Chance auf eine substanzielle Umfinanzierung und nachhaltige finanzielle Stabilisierung wurde damit verpasst.

16 Funktionales Äquivalent könnte unter Umständen – je nach konkreter Ausgestaltung – auch die Verbeitragung von Zins- und Kapitaleinkünften im Rahmen einer Bürgerversicherung sein. Auf Grund der Beitragsbemessungsgrenzen in der Sozialversicherung ist es jedoch nicht einfach, eine solche Lösung verteilungsgerecht zu gestalten und Versicherte, deren Einkünfte sich in unterschiedlicher Gewichtung aus Kapital- und Erwerbseinkommen zusammensetzen, nicht ungleich zu behandeln. Auch ist mit einem vergleichsweise hohen administrativen Aufwand zu rechnen. Einige Bürgerversicherungsmodelle schlagen daher als Mittel zur Einbeziehung zusätzlicher Einkunftsarten in die Krankenversicherung eine Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge vor, womit die Grenze zwischen einer steuer- und einer beitragsbezogenen Lösung verschwimmt.

Literatur

- Bach, H.-U./Koch, S./Spitznagel, E. (2004): Was würde eine andere Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik bringen? Simulation von Alternativen mit einem ökonomischen Modell, IAB-Kurzbericht Nr. 7
- Bäcker, G. (2006): Was heißt hier „geringfügig“? – Minijobs als wachsendes Segment prekärer Beschäftigung, in: WSI-Mitteilungen Jg. 59, H. 5, S.255-262
- Deutscher Bundestag (2006): Drucksache 16/446 vom 24.1.2006, Antrag der Abgeordneten B. Pothmer u.a. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Progressiv-Modell statt Kombilohn.
- DIW 1999: Einstieg in die Teilkapitaldeckung mit Wachstumseinbußen verbunden, in: Wochenbericht des DIW 46 v. Meinhardt, V.; Wagner, G.; Zwiener, R.
- Döring, D. (2006): Der verlorene Charme des Sozialstaats: Ein Vergleich zwischen verschiedenen europäischen Strategien und ihrer Auswirkungen auf die Beschäftigung. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 5.8.2006, S. 13
- Feil, M./Zika, G. (2005): Wege zu mehr Beschäftigung: Mit niedrigeren Sozialabgaben aus der Arbeitsmarktkrise?, in: IAB Kurzbericht 4
- Heiser, S. (2006): Der Staat ist schlanker als gedacht, in: Süddeutsche Zeitung, 12.10.2006, S. 15
- IMK-WSI-Arbeitskreis Kombilohn (2006): Kombilöhne – Zwischen Illusion und Wirklichkeit, IMK-Report Nr. 8
- Kaltenborn, B. et al.: (2003a): Arbeitsmarkteffekte eines Freibetrages bei den Sozialabgaben, München und Mering
- Kaltenborn, B. et al.: (2003b): Sozialabgaben und Beschäftigung, in: MitAB 4 (2003), S. 672-688
- Klammer, U./Leiber, S. (2007): Atypische Beschäftigung und sozialer Schutz: EU-Regulierung und Situation in Deutschland, in: Keller, B./Seifert, H. (Hrsg.): Atypische Beschäftigung – sozialverträglich oder prekär?, Berlin
- Klammer, U./Tillmann, K. (2002): Flexicurity – Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse, MASQT 1106. Düsseldorf
- Leiber, S./Zwiener, R. (2005): Reformperspektiven für die Finanzierung der sozialen Sicherung, in: WSI-Mitteilungen Jg. 58, H. 8, S. 446-453
- Leiber, S./Zwiener, R. (2006a): Zwischen Bürgerversicherung und Kopfpauschale: Vorschläge für einen tragfähigen Gesundheitskompromiss, WSI-Diskussionspapier Nr. 146
- Leiber, S./Zwiener, R. (2006b): Eckpunkte zur Gesundheitsreform: Widersprüchlich und unzureichend, IMK-Report Nr. 13
- Meinhardt, V./Zwiener, R. (2005): Gesamtwirtschaftliche Wirkungen einer Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen, Berlin
- Scharpf, F.W.(2000): Sozialstaaten in der Globalisierungsfalle. Vortrag von Fritz W. Scharpf bei der Jahresversammlung der MPG, http://www.mpifg.de/people/fs/aktuelles2000rede_de.html (abgerufen am 1.12.2006)
- Scharpf, F.W./Schmidt, V.A. (Hrsg.) (2000): Welfare and Work in the Open Economy, Vol. 1. and 2., Oxford
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung (2005): Die Chancen nutzen – Reformen mutig voranbringen. Jahresgutachten 2005/06
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006): Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen. Jahresgutachten 2006/07
- Sinn, H.-W./Wiegard, W. (2006): Hohe Löhne machen Deutschland arm, in: Süddeutsche Zeitung, 31.12.05, S. 2

Ursula Engelen-Kefer

KOMMENTAR

Kommentar zu Simone Leiber/Rudolf Zwiener

Die Große Regierungskoalition ist angetreten, die Finanz- und Strukturprobleme der Sozialen Sicherung zu lösen. Bislang klaffen Anspruch und Wirklichkeit weit auseinander. Wen kann es daher wundern, dass trotz verbesserter Rahmenbedingungen in der Wirtschaft, auf dem Arbeitsmarkt und in der Sozialversicherung Verunsicherung und Politikverdrossenheit in der Bevölkerung anhalten.

Die gute Konjunktur mit einem spürbaren Rückgang der Arbeitslosigkeit hat der Bundesregierung und den Sozialen Sicherungssystemen eine Atempause verschafft. Diese darf nicht ungenutzt verstreichen. Die Angriffe der Privatisierer gegen die gesetzliche Sozialversicherung sind zwar zurückgegangen, aber keinesfalls gebannt. Bei den nächsten finanziellen Problemen werden sie umso lautstärker auftreten: für die private Kapitalanlage in der Altersversorgung und die Kopfpauschalen in der Krankenversicherung oder die Privatisierung der Arbeitsvermittlung. Die Große Koalition ist dringend aufzufordern, die notwendigen Reformen bei Finanzierung und Struktur der Sozialen Sicherungssysteme mit ihrer komfortablen Zweidrittelmehrheit nicht gegen, sondern mit der großen Mehrheit der Bürger voranzubringen.

Gemessen an anderen vergleichbaren Industrieländern ist der Anteil der Sozialversicherungsbeiträge am Bruttoinlandsprodukt in Deutschland überdurchschnittlich hoch und entsprechend der Steueranteil unterdurchschnittlich niedrig. Dies belastet untere und mittlere Einkommen bis zur Beitragsbemessungsgrenze für die Erhebung von Sozialversicherungsbeiträgen sowie kleinere personalintensive Betriebe überproportional. Dies wiederum dämpft die Entwicklung der Binnennachfrage und der Beschäftigung.

Eine nachhaltige Gestaltung der Finanzarchitektur der Sozialen Sicherungssysteme erfordert die Erhöhung des Anteils von Steuern und damit die Begrenzung der Sozialversicherungsbeiträge. Dabei darf aber das Kind nicht mit dem Bade ausgeschüttet werden, wie es in der öffentlichen Debatte um die „Lohnnebenkosten“ häufig geschieht. Erst einmal sind Sozialversicherungsbeiträge nicht nur Lohnnebenkosten für die Unternehmen, sondern auch Beiträge von den Einkommen der Arbeitnehmer. Zum zweiten stehen ihnen Leistungen gegenüber, die nicht nur für den sozialen Ausgleich und Zusammenhalt der Gesellschaft unerlässlich sind, sondern auch zur Produktivität und Nachfrage in unserer Wirtschaft einen entscheidenden Beitrag leisten.

Unbestritten müssen die erheblichen gesamtgesellschaftlichen Leistungen in unseren Sozialen Sicherungssystemen weit mehr als bisher über Steuern finanziert werden. Dies gilt nicht nur für den immer noch hohen Anteil der Kosten für die Deutsche Einheit, sondern z.B. auch für die hohen Kosten der Frühverrentung in der gesetzlichen Rentenversicherung und die Familien- und Kinderleistungen in der gesetzlichen Krankenversicherung.

Allerdings darf die Debatte um die Lohnnebenkosten auch nicht zum „Fetisch“ und damit zum Grundübel der hohen Arbeitslosigkeit hochstilisiert werden. Zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist in erster Linie eine wirksame Wirtschafts-, Steuer-, Finanz- und Arbeitsmarktpolitik erforderlich. In diesem Rahmen können die Begrenzung der Sozialversicherungsbeiträge und ihr Ausgleich über Steuern einen Beitrag leisten.

Unabhängig davon gibt es gute Gründe, die Sozialen Sicherungssysteme auch in Zukunft vorrangig über Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu finanzieren.

Denn nur dann greift der in unserem Grundgesetz festgelegte Eigentumsvorbehalt der durch eigene Beiträge erworbenen Ansprüche an soziale Sicherungsleistungen. Zudem gewährleistet die paritätische Aufbringung der Beiträge nicht nur die Beteiligung der Arbeitgeber an der Finanzierung. Entscheidend ist darüber hinaus die Sicherstellung des eigenen Interesses der Wirtschaft an der Begrenzung der Risiken – insbesondere durch Arbeits- und Gesundheitsschutz in den Betrieben, aber auch bei anstehenden Umstrukturierungen und Massenentlassungen. Nicht zu unterschätzen ist zudem die Rolle der Wirtschaft bei der Kontrolle der Ausgaben in den Sozialen Sicherungssystemen (z.B. im Gesundheitswesen.)

Selten war die Finanzlage in der Arbeitslosen- und Rentenversicherung so komfortabel wie 2006. An Stelle der üblichen negativen Schlagzeilen über finanzielle Defizite überschlagen sich die Meldungen über Milliardenüberschüsse. Allerdings dürfte die Schonzeit bereits 2008 zu Ende sein. Ein großer Teil der finanziellen Entspannung ist auf die vorgezogenen Beitragszahlungen der Arbeitgeber im Jahr 2006 zurückzuführen. Dieses Finanzpolster von insgesamt 20 Mrd. Euro wird 2008 aufgezehrt sein. Wie weit die bessere Konjunktur und der spürbare Rückgang der Arbeitslosigkeit anhalten, bleibt abzuwarten.

Sanierungsfall: Bundesagentur für Arbeit

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) soll nach den Plänen der Großen Koalition ihre Beiträge gleich um 2,3 Prozent senken – 1,3 Prozent mehr, als sie durch die Mehrwertsteuererhöhung erhält. Diesen Sparbetrag von immerhin 10 bis 11 Mrd. Euro muss sie selbst erwirtschaften. Nun ist es ihr durch beherzte Reformen und eine umfassende Reorganisation gelungen, die Ausgaben zu reduzieren. In diesem Jahr könnte sogar der Überschuss der Ausgaben über die Einnahmen bei über 10 Mrd. Euro liegen, und dies ohne einen Bundeszuschuss. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen: Durch die vorgezogenen Beiträge der Arbeitgeber fließen einmalig 2006 zusätzlich rund 3 Mrd. Euro in die Kassen der Bundesagentur. Dieser Betrag wird schon 2007 wieder fehlen.

Und es ist mehr als nur ein Schönheitsfehler, dass die erfreulichen Einsparungen der Ausgaben für ALG I teilweise zu Lasten der beruflichen Weiterbildung sowie der Eingliederung schwer vermittelbarer Arbeitsloser gehen.

Der Politik wäre dringend zu empfehlen, weitere Verschiebemanöver zu unterlassen und das Geld bei der BA zu belassen:

- Vorrangig sollten daraus wirksame arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Eingliederung gerade der schwer vermittelbaren Arbeitslosen finanziert werden:

Dies gilt genauso für unvermittelte Ausbildungsplatzbewerber, wie ältere und/oder gesundheitlich eingeschränkte sowie behinderte Arbeitnehmer oder Frauen mit Familienverpflichtungen – alles Personengruppen, die bislang ungenügende Chancen bei der Arbeitsmarktförderung haben.

- Außerdem wäre es angebracht, einmal außerhalb von Sandkastenspielen darüber nachzudenken, ob es der Bundesagentur nicht ermöglicht werden sollte, finanzielle Reserven zu bilden. Zum einen könnte damit eine mittelfristige Aufgaben- und Ausgabenplanung vorgenommen werden. Dies würde der Qualität und Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik im Interesse aller Beteiligten zugute kommen. Zum anderen könnte eher die konjunkturell wichtige antizyklische Aufgabe der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsmarktpolitik erfüllt werden. Das übliche öffentliche Geschrei über mögliche Defizite und deren Ausgleich über einen Bundeszuschuss und damit die Existenzberechtigung der BA könnte damit – wenn schon nicht ganz vermieden – so doch in den Hintergrund gedrängt werden.

Aussteuerungsbetrag

Die Verschiebemanöver in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik haben mit der „Operation Aussteuerungsbetrag“ einen bisherigen Höhepunkt erreicht. Völlig unverständlich ist diese bereits aus Zeiten von „Rot-Grün“ mitgeschleppte Verpflichtung der Bundesagentur, für jeden nach 12 Monaten nicht vermittelten Arbeitslosen einen „Aus-

steuerungsbetrag“ von 10.000 Euro an den Bund leisten zu müssen. An Stelle dieser Strafsteuer noch weiter auf „sage und schreibe“ 14.000 Euro zu erhöhen – wie es regierungsamtlichen Plänen zu entnehmen war – sollte dieser Aussteuerungsbetrag möglichst schnell abgebaut werden. Denn es ist nicht zu begründen, dass aus Mitteln der Beitragszahler zwischen 4 und 5 Mrd. Euro im Jahr aufzubringen sind, um die durch ALG II gerissenen finanziellen Löcher zu stopfen. Niemand kann bestreiten, dass es sich bei ALG II um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe handelt, die von allen Steuerpflichtigen deshalb auch zu tragen ist. Angesichts der Milliarden Euro, die im Wege des Aussteuerungsbetrages an den Fiskus zurückzuzahlen sind, entfällt auch noch die letzte Begründung für Hartz IV – nämlich die Entlastung der Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung durch die Übernahme der Finanzierung der Langzeitarbeitslosigkeit aus Bundessteuern. Die vom Verwaltungsrat der BA angekündigte Klage gegen die Verfassungswidrigkeit dieses Aussteuerungsbetrages hat gute Aussichten auf Erfolg.

Kontroverse um ALG I

Beide Großkoalitionäre wären gut beraten – an Stelle populistischer Debatten der Rüttgers-Fraktion über ALG I oder dogmatischer Verweigerung in Teilen der SPD gegenüber jeglicher Abweichung von der Agenda 2010 – nach konstruktiven Lösungen zu suchen. Der Aussteuerungsbetrag gibt hierzu genügend finanzielle Spielräume: Die ab Februar 2006 in Kraft tretende Verkürzung der Bezugsdauer von ALG I für ältere Arbeitnehmer ist einer der neuralgischen Bereiche für viele Menschen in diesem Lande. Sie werden durch die sogenannten Arbeitsmarktreformen der vergangenen Jahre gleich zweifach in den „Schwitzkasten“ genommen. Einmal bekommen Arbeitslose über 45 Jahre in Zukunft erheblich kürzere Zeiten Arbeitslosengeld als zuvor. Zum anderen sind ihre Bedingungen bei den anschließenden ALG II-Leistungen anstelle der vorherigen Arbeitslosenhilfe drastisch verschlechtert. Der über 40-jährige Baufacharbeiter, der über 45-jährige Maschinenschlosser oder die über 50-jährige Bank-

angestellte sind bei Verlust ihres Arbeitsplatzes bereits nach einem Jahr Arbeitslosengeld in Gefahr, in Hartz IV und die soziale Ausgrenzung abzustürzen. Mit dieser nicht nur gefühlten, sondern sehr realen Existenzbedrohung vieler älter werdender Arbeitnehmer darf nicht gespielt werden.

Wenn Herr Rüttgers es mit seinen Vorschlägen ernst meint, muss er zuallererst für die notwendige zusätzliche Finanzierung sorgen. Solange in der CDU allerdings propagiert wird, die Rüttgers-Vorschläge haben aufkommensneutral zu erfolgen – dürfen also nichts kosten – ist dies „Scharlatanerie“. Dann müssen die jüngeren Familien, Frauen und Arbeitslose in den neuen Bundesländern die Zeche bezahlen. Rüttgers sollte den DGB-Vorschlag aufgreifen und eine Verlängerung des Bezuges von ALG I für ältere Arbeitnehmer vorsehen – und zwar ohne Leistungsver schlechterungen für Jüngere. Auch der SPD wäre anzuraten, ihre kategorische Ablehnung der Verlängerung von ALG I-Leistungen für ältere Arbeitslose aufzugeben und in konstruktive Verhandlungen mit dem Koalitionspartner über einen gangbaren Weg einzutreten.

Sanierungsfall: Gesetzliche Rentenversicherung

Seit etwa 16 Jahren verfügt die Politik wechselnder Regierungskoalitionen Leistungskürzungen bei den gesetzlichen Altersrenten. Natürlich ist nicht in Abrede zu stellen, dass die Veränderungen in Wirtschaft und Demographie Anpassungen auch der Beitrags- und Rentenleistungen erforderlich machen. Bedenklich ist nur, dass offensichtlich jede neue Politiker-Generation die Rentner als „Sparschweine der Nation“ zu entdecken scheint. Das Ergebnis ist dementsprechend durchschlagend: Seit Anfang der 1990er Jahre ist das Rentenniveau bereits um ein Drittel gesenkt worden.

Dies war der Preis für die Deckelung der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung auf 20 Prozent 2020 und 22 Prozent 2030 im Rahmen der rot-grünen Rentenreform von Walter Riester. Die Gewerkschaften konnten zusätzlich eine Si-

cherung des Mindestniveaus der Nettoernteleistungen erreichen: auf 46 Prozent 2020 und 43 Prozent 2030.

Es dauerte nicht lange, da wurde deutlich, dass diese politische Kompromissformel eher einer „Quadratur des Kreises“ glich: Um das fixierte Beitragsniveau zu halten, hätte das Rentenniveau weiter abgesenkt werden müssen oder: Bei Aufrechterhaltung des festgelegten Rentenniveaus hätten die Beitragssätze weiter steigen müssen. Vorgenommen hat die Politik beides – zu Lasten der Rentner und Arbeitnehmer: sowohl Absenkungen des Leistungsniveaus der Altersrenten wie auch eine Erhöhung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung. Er soll ab 2007 um 0,4 Prozent auf 19,9 Prozent steigen.

Daher ist mit Fug und Recht die jetzt von der Großen Koalition beschlossene Heraufsetzung des gesetzlichen Renteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre ab 2012 bis 2029 in Frage zu stellen. Die zweijährige Heraufsetzung der Altersgrenzen soll im Übrigen auch für die Große Witwenrente sowie Renten für Erwerbsgeminderte und Schwerbehinderte gelten. Die ebenfalls vorgesehene Sonderregelung des abschlagsfreien Bezuges der Altersrente ab 65 Jahren für Arbeitnehmer mit 45 beitragspflichtigen Beschäftigungsjahren reicht bei weitem nicht aus und schafft neue Ungerechtigkeiten – vor allem Lasten von Frauen und längerfristig Arbeitslosen. Dies wird für viele Menschen nichts anderes bedeuten als eine weitere Absenkung der Altersrenten. Ob die gleichzeitigen Initiativen der Bundesregierung zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen Erfolg haben, wird sich noch zeigen müssen. Es wäre daher bei weitem besser gewesen, erst einmal den vorgesehenen Bericht zur Lage auf dem Arbeitsmarkt und die Beschäftigungschancen für ältere Arbeitnehmer im Jahre 2010 abzuwarten, bevor derartige, in das Leben vieler Menschen einschneidende Beschlüsse gefasst werden. Soll zusätzlich die in den letzten beiden Jahren nicht erfolgte Rentenkürzung (Nachhaltigkeitsfaktor) zumindest teilweise nachgeholt werden, führt dies zu weiteren Ministeigerungen bei den Altersrenten.

Umso weniger verständlich ist die Entscheidung der Großen Koalition, die Beiträge zur ge-

setzlichen Rentenversicherung für Langzeitarbeitslose auf die Hälfte zusammenzustrichen. Dies bedeutet nicht nur noch geringere Rentenleistungen für Langzeitarbeitslose, sondern für die gesetzliche Rentenversicherung zunächst einen Beitragsausfall von 2 Mrd. Euro pro Jahr. Dies trägt mit etwa der Hälfte zu der erforderlichen Erhöhung der Beiträge ab 2007 von 0,4 Prozent bei. Dies ist nichts anderes als kurzfristiger Aktionismus zum Stopfen von Löchern im Bundeshaushalt.

Sanierungsfall: Gesundheitsreform

Weniger erfreulich ist trotz der vorgezogenen Arbeitgeberbeiträge und guter Konjunktur die Finanzsituation in der gesetzlichen Krankenversicherung. Die Reformen der Vergangenheit haben vor allem die Versicherten und Kranken belastet. Trotzdem haben die gesetzlichen Krankenkassen erhebliche Schuldenberge aufgehäuft. Ohne weitere Reformen würden sich die Defizite noch mehr auf türmen. Die von der Großen Koalition auf den Weg gebrachte Gesundheitsreform hat allerdings bislang lediglich Proteststürme aller betroffenen Gruppierungen verursacht:

Dabei hatten Rot-Grün mit ihrer letzten Gesundheitsreform 2003 den Weg für Beitragssatzsenkungen ebnen wollen. Belastet wurden vor allem die Versicherten und Patienten durch höhere Beiträge auf Zusatzrenten, einen einseitigen zusätzlichen Beitrag für alle versicherten Arbeitnehmer von 0,9 Prozent, höhere Zuzahlungen und die Einführung einer Praxisgebühr. Es ist von den Arbeitnehmern somit ein Belastungspaket von 10 Mrd. Euro im Jahr seit 2003 bereits zu schultern. Die so genannten Leistungsanbieter – vor allem Ärzte, Apotheker, Pharmakonzerne und Krankenhäuser – waren mit Einsparungen von „sage und schreibe“ 2 Mrd. Euro dabei.

Die von der Politik versprochenen Beitragssatzsenkungen wurden von den Krankenkassen äußerst zögerlich durchgeführt. Jetzt ist alles „Schnee von gestern“ und die Versicherten müssen erneut tiefer in die Tasche greifen. Besonders ärgerlich ist dabei, dass der zunächst versprochene Steuerzuschuss zur Abdeckung der Fami-

lienlasten von etwa 14 Mrd. Euro auf einen Minibetrag von etwa einem Drittel zusammengedampft wurde.

Dabei ist das Polit-Geschacher um den Steuerzuschuss für die Bürger kaum mehr zu durchschauen. Erst sollte der Anteil der Tabaksteuer von bis zu 4,2 Mrd. Euro gestrichen und durch einen niedrigeren Zuschuss ersetzt werden. Dann bekamen die Koalitionäre vor dem Hintergrund sprudelnder Steuereinnahmen doch kalte Füße und machten die Streichung der Tabaksteuer wieder rückgängig. Dabei wäre ein ausreichender Steuerzuschuss ein Mindestmaß an Gerechtigkeit – z.B. für die ausfallenden Beiträge infolge der gesetzlichen Ausweitung der nicht- oder nur gering sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisse, der viel zu geringen Beiträge für die Langzeitarbeitslosen, der boomartigen Ausweitung der Ein-Euro-Jobs ohne Sozialversicherung und auch der Sozialversicherungsfreiheit der Entgeltumwandlung für die betriebliche Altersversorgung, wenn auch zunächst begrenzt bis 2009.

Haben die Koalitionäre bedacht, dass die Erhöhung der Beiträge zur Gesetzlichen Krankenversicherung auch die Gesetzliche Rentenversicherung zusätzlich mit 500 Mio. Euro belastet? Dies ist eine weitere Belastung der Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung – auch wenn dies derzeit durch den einmaligen „Geldregen“ aus den vorgezogenen Arbeitgeberbeiträgen überlagert wird.

Diese einseitige Verschiebung der Lasten wird noch übertroffen durch die vorgesehene Konstruktion eines „Gesundheitsfonds“. Hierin sollen alle Beiträge fließen sowie der Steuerzuschuss. Die Krankenkassen erhalten daraus für ihre Versicherten eine Pauschale, die das Krankheitsrisiko abdecken soll. Es bestehen berechtigte Zweifel, ob der politische Wille für die analytischen Vorarbeiten zu einem solchen morbiditätsorientierten Risikostrukturausgleich überhaupt vorhanden ist. Unabhängig davon soll nach dem Willen der Groß-Koalitionäre eine Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben von etwa 7 Mrd. Euro zulässig sein. Dieses Defizit soll dann wiederum den Versicherten und Patienten aufgebürdet werden, wenn auch gedeckelt bei

einem Prozent des Haushaltseinkommens. Die in den Eckpunkten gelassene Auswahl für die Krankenkassen, diesen zusätzlichen Obolus über Beiträge oder eine kleine Kopfpauschale einzufordern, dürfte lediglich auf dem Papier stehen. Die Große Koalition hat damit den Weg in die Kopfpauschale und damit die weitere Privatisierung des Gesundheitswesens vorbereitet. Die paritätische Finanzierung der Beiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern wird damit weiter ausgehöhlt.

Die Gegenleistung, nämlich die Einbeziehung der privaten Krankenversicherung in den krankheitsbedingten Risikostrukturausgleich sowie die Finanzierung von Familienleistungen über Steuern, ist nicht gelungen. Ebenso wurden die überfälligen Verbesserungen bei den Ausgabestrukturen nur äußerst zögerlich angepackt. Die seit Jahrzehnten bekannten tatsächlichen Ursachen für die unnötigen und unwirtschaftlichen Ausgabensteigerungen – vor allem bei den Arzneimitteln und dem Krankenhausbereich – werden mit den in den Eckpunkten vorgesehenen unzähligen Einzelmaßnahmen kaum wirksam beseitigt werden können.

Nun sollte man zwar bei einem Blick auf die vergangenen Reformen – gerade im Gesundheitswesen – die Erwartungen nicht unrealistisch hoch schrauben. Doch ist von einer Großen Koalition mit ihren politischen Mehrheiten zu erwarten, dass sie der mächtigen Lobby im Gesundheitswesen endlich ihre Grenzen aufzeigt. Um dies zu erreichen, müsste bei der weiteren Ausgestaltung der Gesetzgebung noch viel mehr an politischer Kraft aufgewendet werden.

Lehren aus der Vergangenheit

Eigentlich hätte man annehmen können, dass die Grosse Koalition aus den Sündenfällen der Vergangenheit bei den anstehenden Reformen der Finanzarchitektur der Sozialen Sicherung die notwendigen Lehren zieht.

- Dass die Deutsche Einheit weitgehend über Sozialversicherungsbeiträge finanziert wurde, hat die grossen Sozialkassen mit gesamtgesell-

schaftlichen Aufgaben und Ausgaben in Höhe von inzwischen kumuliert 400 Mrd. Euro belastet. Diese Ausgaben für die „Sozialversicherungs-Einheit“ waren unabdingbar, hätten aber als gesamtgesellschaftliche Aufgabe über Bundessteuern finanziert werden müssen. Wäre dies erfolgt, würde heute kaum jemand über die zu hohen Lohnnebenkosten jammern können. Zudem wären die Nettoeinkommen der Arbeitnehmer erheblich höher und die Belastung der personalintensiven Betriebe geringer. Das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung hätten sich bei weitem günstiger entwickeln können und die Arbeitslosigkeit wäre niedriger.

- Bundesregierungen und Tarifparteien haben lange Jahre im „Konsens“ die Probleme der gravierenden Strukturumbrüche in Wirtschaft und Beschäftigung bereits vor, aber mehr noch, nach der Deutschen Einheit über Frühverrentungsprogramme zu lösen versucht. Nun gab und gibt es gute Gründe dafür, bei anstehenden Massenentlassungen älteren und gesundheitlich eingeschränkten Arbeitnehmern den Übergang in den Ruhestand zu erleichtern und jüngeren Menschen somit Beschäftigungsmöglichkeiten zu geben. Dies war die erklärte „gute Absicht“ verschiedener gesetzlicher Regelungen zu Vorruhestand, Erwerbsminderungsrenten sowie Altersteilzeit. Ergänzt wurden sie durch tarifliche und betriebliche Vereinbarungen – vor allem im Rahmen von Sozialplänen – bei anstehenden Unternehmenskrisen. Heute müssen wir erkennen, dass dabei die Rechnung sprichwörtlich vielfach „ohne den Wirt“ gemacht wurde: Mit „kreativem“ Einsatz wurden diese Frühverrentungsmöglichkeiten immer weniger zur Beschäftigung jüngerer Arbeitnehmer eingesetzt – dafür aber umso wirksamer zur Personalverjüngungspolitik auf Kosten der Sozialversicherung – vor allem der Arbeitslosen- und Rentenversicherung. Notwendige Reformen zur Verbesserung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer müssen daher vor allem die Unternehmen in die Pflicht nehmen.

Es wird sich erst zeigen müssen, ob der jetzt vom Bundeskabinett auf den Weg gebrachte Gesetzesvorschlag zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen die politischen Kräfte zu diesem Paradigmenwechsel mobilisieren kann. Solange dies nicht erkennbar ist, geht die seit Februar dieses Jahres in Kraft getretene Verkürzung der Bezugsdauer von ALG I vor allem in Verbindung mit Hartz IV sowie die vorgesehene Heraufsetzung des Rentenalters voll zu Lasten der betroffenen älteren Arbeitnehmer. Soll das Vertrauen in die Politik nicht weiter verspielt werden, sind hier dringende Korrekturen erforderlich.

- Ein weiterer schwerwiegender Sündenfall waren die Reformen bei den Unternehmenssteuern. Durch immer weiter ausufernde Vor- und Rückträge der Verluste gegenüber den Unternehmensgewinnen sowie die Steuerfreiheit bei der Veräußerung von Beteiligungen bei Kapitalgesellschaften wurde die Körperschaftsteuer ab 2000 auf Minus-Null- und Minimalbeträge dezimiert. Die riesigen Ausfälle an Steuereinnahmen hat vor allem die Kommunen schwer getroffen und zu dem gravierenden Aderlass bei öffentlichen Investitionen und damit der Beschäftigung beigetragen.
- Unabdingbare Voraussetzung der notwendigen Überführung gesamtgesellschaftlicher Kosten aus den Sozialen Sicherungssystemen in die Steuerfinanzierung ist eine sozial und beschäftigungspolitisch ausgewogene Reform der Unternehmenssteuern. Keine der beiden „kleinen“ Regierungskoalitionen waren dazu in der Lage. Die bisherigen Ankündigungen der Großen Koalition gehen eher in die umgekehrte Richtung: Senkung der Sätze für die Körperschaftsteuer – wobei das Gelingen des Ausgleichs durch das Schließen der riesigen Steuerlücken zunächst „in den Sternen“ steht. Auch das „Loch“ der abgeschafften Vermögenssteuer soll offensichtlich nicht geschlossen werden.

Welche Schlussfolgerungen sollte die Politik ziehen?

Der Politik wäre dringend anzuraten, die finanziellen Verschiebemanöver zu Lasten der Sozialen Sicherung und der großen Mehrheit der Bevölkerung zu beenden. Zu der von vielen Seiten propagierten „Neuen Finanzarchitektur der Sozialen Sicherung“ bedarf es grundlegender Reformen:

- (1) Übernahme der Finanzierung aus Beitrags- in Steuerfinanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben. Dazu gehören zu allererst die noch immer mit jährlichen West-Ost-Transfers von zwischen 20–30 Mrd. Euro zu Buche schlagenden Kosten der deutschen „Sozialversicherungseinheit“. Hinzu kommen die milliardenschweren Familienleistungen vor allem in der Gesetzlichen Krankenversicherung;
- (2) eine wirksame Beschäftigungspolitik und die Beendigung der „hausgemachten“ Aushöhlung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung durch den übersteigerten Boom bei Mini- und Ein-Euro-Jobs;
- (3) eine gerechte Besteuerung auch hoher Einkommen, Unternehmensgewinne, Vermögen und Kapitalerträge;
- (4) die Ausweitung der Einnahmehasis für die Erhebung der Sozialversicherungsbeiträge durch die Einbeziehung höherer Einkommen, der in unserer Volkswirtschaft immer wichtiger werdenden Kapitalerträge sowie der Einkommen von Selbständigen, Politikern und Beamten;
- (5) die Verpflichtung der Unternehmen, nach dem „Verursacher- und Wertschöpfungsprinzip“ einen zusätzlichen Beitrag zur Sozialen Sicherung zu leisten. Nur auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass nicht immer mehr grosse Börsengesellschaften zur Erhöhung ihres „shareholder value“ durch Massenentlassung und Verjüngungspolitik die Menschen und die Sozialen Sicherungssysteme in unverantwortlicher Weise belasten. Wenn die Große Koalition mit ihrer „großen“ parlamentarischen Mehrheit hierzu nicht die politische Kraft aufbringt – wer dann?

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen und Finanzierungsgrundlagen des Sozialstaats – Die Finanzierung der sozialen Sicherung durch lohnbezogene Beiträge im Zentrum der Sozialstaatskritik

IMPULS

Impuls: Thomas Ebert

Schon seit Jahren gibt es über das gesamte politische Spektrum der Bundesrepublik von rechts bis links in einem Punkt einen weitgehenden Konsens: nämlich dass es schlecht ist, das System der sozialen Sicherung überwiegend durch Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber auf die Arbeitslöhne zu finanzieren. Dabei trifft man überwiegend auf drei Hauptargumente, die ebenfalls im gesamten politischen Spektrum von rechts bis links gebräuchlich sind:

Erstens arbeitsmarktpolitische Gründe: Hohe „Lohnnebenkosten“ gelten zumindest als wichtige, wenn nicht gar als entscheidende Ursache von Arbeitslosigkeit. Dieses Argument entstammt ursprünglich der Gedankenwelt der wirtschaftsliberalen Orthodoxie, hat sich aber bis weit in die Sozialdemokratie durchgesetzt, so dass man es schon beinahe als eine Art bundesrepublikanische Staatsdoktrin bezeichnen könnte.

Zweitens Akzeptanzgründe: Die hohen Sozialversicherungsbeiträge gefährden das Vertrauen der Arbeitnehmer in die Sozialsysteme, veranlassen die Unternehmer zur Flucht aus der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und begünstigen Schwarzarbeit.

Drittens Gerechtigkeitsgründe: Besonders in der Sozialdemokratie und in den Gewerkschaften wird kritisiert, dass Selbstständige, Kapitalbesitzer, Beamte sowie – wegen der Beitragsbemessungsgrenze – auch Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen mit hohem Einkommen nicht oder nicht angemessen an der Finanzierung des Sozialstaats beteiligt würden.

Ich will auf diese drei Argumente im Folgenden nicht inhaltlich eingehen, sondern nur fragen, auf welche Weise man ihnen Rechnung tra-

gen könnte, wenn sie zuträfen, und wie die Belastung der Arbeitslöhne mit Sozialbeiträgen erleichtert werden kann. Nur soviel sei angemerkt: Das Lohnnebenkostenargument halte ich ökonomisch für weitgehend unberechtigt. Seine theoretische Grundlage, die Theorie des so genannten „Abgabenkeils“, ist unzureichend; vor allem beruht sie auf der vollständigen Vernachlässigung aller makroökonomischen Zusammenhänge.

Die anderen beiden Argumente gegen das heutige Finanzierungssystem der Sozialversicherung, das Akzeptanzargument und das Gerechtigkeitsargument, sind indessen sehr wohl ernst zu nehmen. Mir scheint es offenkundig, dass die Beitragsbelastung der Arbeitslöhne eine politische Grenze erreicht hat: Die Beitragserhöhungen, die angesichts des demographischen Wandels und des medizinischen Fortschrittes zwingend innerhalb des derzeitigen Finanzierungssystems erforderlich wären, um auch künftig eine – nach bisherigen sozialstaatlichen Grundsätzen – angemessene soziale Sicherung zu gewährleisten, sind politisch nicht mehr durchsetzbar, auch nicht bei der Mehrheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Ein wichtiger Teilaspekt des Akzeptanzproblems betrifft die Arbeitgeberbeiträge. Ökonomisch gesehen sind sie ein Teil der Lohnkosten. Deshalb gibt es allenfalls – wenn überhaupt – ein allgemeines Lohnkosten-, aber kein spezielles Lohnnebenkostenproblem. Das ändert aber nichts daran, dass die Unternehmer und Kapitaleigner die Arbeitgeberbeiträge als besondere Belastung empfinden und deshalb, nachdem die traditionelle Sozialpartnerschaft in Deutschland weitgehend erodiert ist, am Abbau des Sozialstaats

materiell interessiert sind. Jedenfalls ist die Tatsache, dass die Arbeitgeber an der Finanzierung der beitragsfinanzierten Sozialversicherung beteiligt sind, eine maßgebliche Ursache des intensiven politischen Drucks, der auf dem deutschen Sozialstaat lastet.

Auch das Gerechtigkeitsargument, das gegen das heutige Finanzierungssystem vorgebracht wird, ist nicht von der Hand zu weisen. Tatsache ist nämlich, dass in der gesetzlichen Rentenversicherung und in der Arbeitslosenversicherung so gut wie keine solidarische Umverteilung stattfindet und auch vom System her gar nicht gewollt wird. In der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung ist die solidarische Umverteilung zwar gewollt, aber nur unvollkommen verwirklicht. Höhere Arbeitseinkommen und sämtliche Vermögenseinkünfte bleiben von der Umverteilung systematisch verschont. Abgesehen davon brauchen privilegierte Gruppen nicht nur nichts zur solidarischen Umverteilung beitragen, sondern sie kommen vielfach auch zusätzlich in den Genuss einer qualitativ besseren medizinischen Versorgung.

Die Antwort der SPD im Entwurf ihres neuen Grundsatzprogrammes: Mehr Steuerfinanzierung plus umfassende Versicherungspflicht

Im „Bremer Entwurf“ für ein neues Grundsatzprogramm zeichnet sich ab, wie die SPD auf die Kritik am heutigen Finanzierungssystem der Sozialversicherung zu antworten versucht, klugerweise ohne quantitative Festlegungen zu treffen. Dieses Konzept beruht im Wesentlichen auf vier Grundsätzen:

Ein wachsender Anteil der Ausgaben der Sozialversicherung soll aus Steuern finanziert werden. Der beitragsfinanzierte Anteil soll entsprechend abnehmen.

Die Sozialversicherungspflicht soll ausgeweitet werden, und zwar in der Rentenversicherung auf alle Erwerbstätige (einschließlich der Beamten und Selbstständigen), in der Kranken- und Pflegeversicherung auf die ganze Bevölkerung

(Bürgerversicherung). Auf diese Weise will die SPD auch diejenigen Gruppen zur Finanzierung heranziehen, die sich bisher der Solidarität entziehen konnten.

Die SPD will, so weit es auch künftig bei der Beitragsfinanzierung bleibt, weiterhin an der paritätischen Lastenverteilung auf Beschäftigte und Arbeitgeber festhalten.

Schließlich sollen – so die unausgesprochene Prämisse dieses Konzepts – die herkömmlichen Grundprinzipien und Strukturen des Leistungsrechts der Sozialversicherung, vor allem auch das Äquivalenzprinzip in der Rentenversicherung, auch künftig beibehalten werden.

Einwände gegen zu viel Steuerfinanzierung des Sozialsystems

Ich will mich im Folgenden kritisch mit diesem Konzept auseinandersetzen. Es ist zwar richtig und zwingend, die Sozialversicherungspflicht auf alle Erwerbstätigen bzw. auf die gesamte Bevölkerung auszudehnen. Aber allein mit der Kombination aus verstärkter Steuerfinanzierung und Heranziehung neuer Beitragszahler bei ansonsten unveränderter Leistungssystematik können die zentralen Probleme des sozialen Sicherungssystems meines Erachtens nicht gelöst werden. Seine entscheidende Schwachstelle ist die partielle Umfinanzierung von Beiträgen auf Steuern. Ich habe dagegen im Wesentlichen sechs Einwände:

Die soziale Sicherung wird abhängig von Haushalts- und Steuerpolitik, weil Steuern im Unterschied zu Beiträgen nicht zweckgebunden sind und daher die Sozialversicherung in jedem Haushaltsjahr mit anderen Teilbudgets um die knappen Finanzierungsmittel konkurrieren muss. Dadurch entstehen neue Unsicherheiten und zusätzliche Einschnitte ins Leistungsrecht werden wahrscheinlicher. Verlässlichkeit und Vertrauen in die Sozialsysteme, die als Folge der Reformpolitik der letzten Jahre ohnehin schon ramponiert sind, werden auf diese Weise noch weiter geschwächt.

Die Umfinanzierung von Beiträgen auf Steuern beeinträchtigt den verfassungsrechtlich ge-

sicherten Eigentumsschutz der Sozialversicherungsleistungen, denn im Unterschied zur Beitragszahlung begründet die Steuerzahlung keinen individuellen Gegenleistungsanspruch.

Die Umfinanzierung von Beiträgen auf Steuern garantiert keineswegs automatisch mehr Finanzierungsgerechtigkeit. Vielmehr ist es durchaus möglich und auch wahrscheinlich, dass dabei, entgegen der guten Absicht, zugunsten der oberen und zu Lasten der unteren Einkommenschichten umverteilt wird.

Änderungen des Finanzierungssystems haben, wenn sie wirklich quantitatives Gewicht haben, qualitative Konsequenzen für das Leistungsrecht. Die Umfinanzierung der Sozialversicherung von Beiträgen auf Steuern wird tendenziell zum Abbau des Solidarausgleichs führen und die Transformation des Sozialsystems im Sinne einer neoliberaler Ordnungskonzeption befördern.

Mehr Steuermittel und Ausweitung der Versicherungspflicht reichen nicht aus, um die prozentuale Belastung der Arbeitslöhne wesentlich zu vermindern.

Es gibt zentrale Gerechtigkeitsprobleme der sozialen Sicherung, die weder durch mehr Steuerfinanzierung, noch durch Ausweitung der Versicherungspflicht gelöst werden können.

Auf die ersten beiden Argumente muss ich nicht näher eingehen, nicht weil sie unwichtig oder zweitrangig wären, sondern weil sie auch ohne weitere Erläuterungen verständlich sind. Ich komme deshalb gleich zu der Frage, welche Umverteilungswirkungen zu erwarten sind, wenn die Sozialversicherung in größeren Dimensionen von Beiträgen auf Steuern umfinanziert wird.

Mehr Steuerfinanzierung garantiert nicht automatisch mehr Finanzierungsgerechtigkeit

Üblicherweise hält man Steuerfinanzierung für „gerechter“ als Beitragsfinanzierung, weil nicht nur die sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer, sondern alle Einkommensbezieher herangezogen würden. Ob aber dadurch niedrige Einkommen wirklich entlastet und die hohen belas-

tet werden, ist keineswegs sicher, sondern hängt aber im Wesentlichen von zwei Faktoren ab:

Erstens davon, auf welche Weise der Staat seine höheren Zuschüsse an die Sozialversicherung finanziert, d.h. ob er direkte oder indirekte Steuern erhöht (wenn ja, mit welchen Tarifänderungen), ob er steuerfinanzierte Sozialleistungen kürzt, ob andere staatliche Ausgaben gesenkt werden (z.B. Investitionen) oder ob die Nettokreditaufnahme steigt.

Zweitens von den ökonomischen Anpassungsreaktionen auf die Umfinanzierung. Hier geht es um das so genannte „Inzidenzproblem“, das dadurch entsteht, dass bei Steuern und Abgaben die formale rechtliche Zahlungsverpflichtung nicht mit der tatsächlichen ökonomischen Belastung identisch zu sein braucht. So kann z.B. die Senkung der Arbeitgeberbeiträge die Gewinne erhöhen oder durch Preissenkung an die Konsumenten weitergegeben werden. Eine dritte Möglichkeit wäre, dass die Gewerkschaften, wenn die Bedingungen für sie günstig sind, höhere Lohnsteigerungen durchsetzen und den Vorteil für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer abschöpfen. Ähnlich unterschiedlich können sich Steuererhöhungen für die Unternehmer auswirken; sie können die Gewinne schmälern, oder aber – je nach Situation – auf die Konsumenten ab- oder auf die Arbeitnehmer zurückgewälzt werden.

Wegen des Inzidenzproblems ist die Umverteilungswirkung der Umfinanzierung von Beiträgen auf Steuern extrem schwer abzuschätzen. Die Wirtschaftswissenschaft hat bisher keine tauglichen Erklärungsmodelle entwickeln können, und wir wissen darüber im Grunde nicht mehr, als dass es auf die jeweiligen ökonomischen Rahmenbedingungen ankommt und dass die Überwälzungsprozesse nicht zuverlässig vorhergesagt werden können.

Nur zu den unmittelbaren Umverteilungseffekten, d.h. ohne Berücksichtigung von gesamtwirtschaftlichen Rückwirkungen und Überwälzungsvorgängen, sind einige Tendenzaussagen möglich, nämlich:

Die Unternehmer werden einigermaßen sichere Gewinner der Umfinanzierung sein. Sie werden von Arbeitgeberbeiträgen entlastet, und

wenn die Refinanzierung nicht ausschließlich durch Erhöhung von Steuern auf Gewinne erfolgt, werden sie mit hoher Wahrscheinlichkeit in den Genuss eines positiven Umverteilungssaldos kommen.

Für alle anderen sozialen Gruppen hängen die Umverteilungseffekte der Umfinanzierung von Beiträgen auf Steuern von der Art und Weise der Refinanzierung ab, d.h. davon, wie der Staat die Mehrausgaben für die höheren Zuschüsse an die Sozialversicherung deckt. Auch hier sind nur Tendenzaussagen möglich: Positive Umverteilungseffekte (im Sinne der Verringerung der Einkommensunterschiede) sind nur zu erwarten, wenn die Umfinanzierung durch Erhöhung der direkten Steuern (Einkommenssteuer, Körperschaftssteuer, Erbschaftssteuer, Wiedereinführung einer Vermögenssteuer) finanziert wird. Bei Erhöhung indirekter Steuern oder Kürzung anderer Sozialleistungen werden wahrscheinlich die Arbeitnehmer sowie generell die unteren Einkommenschichten die Verlierer sein.

Dies sind, wie gesagt, lediglich die direkten Umverteilungseffekte. Mitentscheidend sind aber die zusätzlichen indirekten Umverteilungseffekte, die durch Überwälzung der Mehrbelastung bzw. Abschöpfung der Entlastungen sowie durch Anpassungsreaktionen (z.B. Rückgang der Konsumnachfrage bei Erhöhung der Umsatzsteuer oder Erhöhung der Beschäftigung bei Senkung der Arbeitgeberbeiträge) entstehen können. Diese indirekten Effekte hängen sehr stark von der jeweiligen makroökonomischen Konstellation ab und sind daher letztlich nicht generalisierend prognostizierbar. Die Tatsache, dass manche Wirtschaftsforschungsinstitute ökonometrische Berechnungen der Effekte der Umfinanzierung im Sozialsystem publizieren, kann allenfalls Leichtgläubige beeindrucken, denn die errechneten Prognoseergebnisse entstehen immer auf Grund der jeweils unterstellten Datenkonstellation und gelten keinesfalls für jede künftige Situation.

Die Einschätzung der mutmaßlichen Umverteilungseffekte der Umfinanzierung von lohnbezogenen Beiträgen auf Steuern kann man demnach wie folgt zusammenfassen: Schon bei den direkten Umverteilungseffekten ist es nicht besonders wahrscheinlich, dass sich die Einkom-

mensverteilung zugunsten der Einkommensstärkeren verändert. Wenn man die indirekten Effekte zusätzlich ins Kalkül zieht, bleibt von der Hoffnung auf positive Umverteilungswirkungen kaum etwas übrig.

Die Umfinanzierung führt tendenziell zum Abbau des Solidarausgleichs

Wie die meisten Vorschläge zur Umfinanzierung in den sozialen Sicherungssystemen, so hat auch das im Programmwurf der SPD propagierte Konzept einen empfindlichen Mangel: Es wird nicht berücksichtigt, dass zwischen dem Finanzierungs- und dem Leistungssystem ein enger rechtlicher Zusammenhang besteht. Das Finanzierungssystem kann nicht beliebig verändert werden, ohne dass dies ab einem bestimmten Punkt Konsequenzen auf der Leistungsseite haben muss. Beiträge begründen einen Anspruch auf Gegenleistung, Steuern nicht. In beitragsfinanzierten Systemen sind Personen mit gleichem Finanzierungsbeitrag (vorausgesetzt, der definierte Leistungsfall wie Alter oder Krankheit ist eingetreten) gleich zu behandeln, solche mit ungleichem Finanzierungsbeitrag ungleich; dies verbietet Einkommensanrechnung oder die Heranziehung von Unterhaltsverpflichteten. Bei Steuerfinanzierung bestehen im Prinzip bei gleichen Tatbeständen gleiche Leistungsansprüche unabhängig vom Finanzierungsbeitrag. Andererseits können bei Steuerfinanzierung sonstige Einkommen auf die Leistungen angerechnet und Angehörige zur vorrangigen Leistung verpflichtet werden.

Deshalb ist die Finanzierung von Leistungen der Sozialversicherung durch Steuern nur dann unproblematisch, wenn es sich um „versicherungsfremde“ Leistungen handelt, d.h. um solche, auf die kein zwingender Anspruch als Gegenleistung zur Beitragszahlung besteht. Auch wenn der Gesetzgeber für die Definition dessen, was „versicherungsfremd“ und was „versicherungskonform“ ist, einen weiten politischen Spielraum hat, werden dadurch doch die Grenzen der Steuerfinanzierung in der Sozialversicherung markiert. Werden sie überschritten, dann müssen in

der Konsequenz auch Nicht-Beitragszahlern Leistungsansprüche eingeräumt werden; so haben z.B. die privaten Krankenversicherungen angekündigt, auf dem Rechtsweg die kostenlose Krankenbehandlung für die Kinder ihrer Versicherten einzuklagen, falls diese Kosten für die Mitglieder der gesetzlichen Krankenversicherung vom Bund übernommen würden. Eine weitere Konsequenz übermäßiger Steuerfinanzierung könnte sein, dass die Sozialversicherungsleistungen von Einkommensanrechnung abhängig gemacht werden.

Auf diesem Hintergrund wird klar, in welche Richtung sich die Qualität des Sozialsystems verändern würde, wenn sie in wesentlich größerem Umfang durch Steuern statt durch Beiträge finanziert werden soll: Es wäre dann zwingend, die Sozialversicherung auf eine restriktiv verstandene „Versicherungskonformität“ zu reduzieren, d.h. auf Vorsorge, Risikoschutz und strenge Äquivalenz, während der gesamte Solidarausgleich als „versicherungsfremd“ erklärt, aus der Sozialversicherung ausgegliedert und zur Staatsaufgabe gemacht wird.

Bei einer solchen neuen Ordnungskonzeption wird der Solidarausgleich nicht mehr als originäre Aufgabe der Sozialversicherung betrachtet und stattdessen dem Staat übertragen. Dann besteht allerdings die große Gefahr, dass der Staat den Solidarausgleich nicht in bisheriger Form weiterführt, sondern dass er – besonders bei permanentem Spar- und Steuersenkungsdruck – im Vergleich zum Status quo allmählich abgebaut bzw. teilweise durch bedürftigkeitsabhängige Systeme ersetzt wird. So programmiert die stärkere Steuerfinanzierung die Umgestaltung der Sozialversicherung und des Sozialstaats im Sinne der ordnungspolitischen Vorstellungen des Neoliberalismus: mehr Marktsteuerung, weniger Umverteilung, Privatisierung sozialer Risiken. Hier geht es keinesfalls allein um finanzierungstechnische, sondern um gesellschaftspolitische Fragen. Die Umfinanzierung ist Teil eines Reformprogramms, das aus der Sicht seiner Befürworter Umverteilung und kostenlose Sozialversorgung reduzieren, Eigenverantwortung und marktkonformes Verhalten fördern und auf diese Weise die wirtschaftlichen Antriebskräfte aktivieren soll.

Ein gutes Beispiel für die neoliberale Transformation, die mit der Umfinanzierung der Sozialversicherung von Beiträgen auf Steuern verbunden wäre, bietet der Reformvorschlag, den der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 2005/06 formuliert hat. Kern dieses Vorschlages ist eine extrem verengte Interpretation des traditionellen Versicherungsprinzips der deutschen Sozialversicherung. Als „versicherungskonform“ sollen nur noch solche Leistungen der Sozialversicherung anerkannt werden, die im Prinzip auch durch marktmäßige Versicherungen abgedeckt werden können und die Äquivalenz von Beitrag und Leistung garantieren. Damit würde sich die legitime Aufgabe der Sozialversicherung auf die intertemporale und auf den Risikoschutz reduzieren, während ihr die interpersonelle Umverteilung nicht mehr erlaubt wäre. Deshalb sollen der Sozialversicherung nur drei „sozialversicherungstypische“ Abweichungen von marktwirtschaftlichen Versicherungen gestattet sein, nämlich die Versicherungspflicht, der soziale Risikoausgleich (d.h. die Versicherung ohne Risikoausschlüsse und Risikozuschläge auf die Beiträge) und das Umlageverfahren (das allerdings nur so weit akzeptiert wird, als der Übergang zu dem prinzipiell favorisierten Kapitaldeckungsverfahren nicht praktikabel ist).

Alle anderen Leistungen der Sozialversicherung, die über diese enge Grenze hinausgehen, sind aus Sicht des Sachverständigenrates nicht sozialversicherungskonform. Sie dürfen nicht aus Beiträgen, sondern allenfalls (wenn überhaupt) aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden. Unter dieses Verdikt fallen vor allem drei wichtige Bestandteile der Sozialversicherung, die nach herkömmlicher Auffassung gerade ihre Eigenart im Vergleich zur kommerziellen Versicherung ausmachen:

- Die (allerdings nur in geringem Umfang vorhandenen oder noch vorhandenen) Elemente der interpersonellen Umverteilung und des sozialen Ausgleichs im Leistungsrecht (z.B. Anrechnungszeiten und Mindestbewertungsvorschriften bei der Rentenberechnung und die Zuzahlungsbefreiungen in der gesetzlichen Krankenversicherung);

- die solidarische Finanzierung in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung mit einkommensproportionalen Beiträgen. Sie soll dem Sachverständigenrat zufolge abgeschafft und durch ein System mit Pro-Kopf-Pauschalbeiträgen ersetzt werden;
 - alle kostenlosen familienbezogenen Leistungen in der Sozialversicherung. Die Krankenversicherung von Kindern und Ehegatten müsste vom Staat im Rahmen des Familienlastenausgleichs übernommen werden, oder aber für diese Leistungen müssten zusätzliche Beiträge verlangt werden, die dann vom Staat bedarfsorientiert subventioniert werden könnten. Die Hinterbliebenensicherung müsste in letzter Konsequenz privatisiert werden.
- Das Volumen der nach seinen Kriterien „versicherungsfremden“ Leistungen in der Sozialversicherung beziffert der Sachverständigenrat für 2003 mit insgesamt 130 Mrd. Euro, denen nur 60 Mrd. Euro Bundeszuschüsse gegenüberstehen. Um diese „Fehlfinanzierung“ von etwa 70 Mrd. Euro auszugleichen, schlägt der Sachverständigenrat als kurz- und mittelfristige Maßnahmen vor:
- Finanzierung der „versicherungsfremden Leistungen“ der gesetzlichen Rentenversicherung durch einen höheren Bundeszuschuss (2003: 6 Mrd. Euro = 0,7 Beitrags-%-Punkte);
 - Finanzierung der arbeitsmarktpolitischen Leistungen der Bundesagentur für Arbeit durch Bundeszuschuss und Wegfall des „Aussteuerungsbetrages“ (2003: 15 Mrd. Euro = 2,0 Beitrags-%-Punkte);
 - Kopfpauschale statt lohnbezogener Beitrag in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung, verbunden mit einer staatlichen Beitragssubvention für niedrige Einkommen. Dabei soll die Belastung mit Krankenversicherungsbeiträgen 13% des Nettohaushaltseinkommens nicht übersteigen. Das Subventionsvolumen wird für 2003 mit 30 Mrd. Euro in der Krankenversicherung und 7 bis 10 Mrd. Euro in der Pflegeversicherung beziffert.
 - Zur Refinanzierung der staatlichen Mehrausgaben schlägt der Sachverständigenrat eine Kombination aus Mehrwertsteuererhöhung, höherer Einkommenssteuer und Ausgabenkürzung vor, ohne sich auf nähere Einzelheiten festzulegen.

Tabelle 1

Reduktion der lohnbezogenen Sozialversicherungsbeiträge durch das Umfinanzierungskonzept des Sachverständigenrates (Berechnung für 2003)

	Umfinanzierungskonzept des Sachverständigenrates	Geltendes Recht	Differenz (%-Punkte)
Gesetzliche Rentenversicherung	18,80%	19,50%	-0,70%
Gesetzliche Krankenversicherung	–	14,40%	-14,40%
Gesetzliche Pflegeversicherung	–	1,70%	-1,70%
Bundesagentur für Arbeit	4,50%	6,50%	-2,00%
Zusammen	23,30%	42,10%	-18,80%

Das Umfinanzierungskonzept des Sachverständigenrates würde nach seinen Rechnungen die lohnbezogenen Beitragssätze der Sozialversicherung ganz erheblich reduzieren (s. Tabelle 1). Auf den ersten Blick ist der Entlastungseffekt von 18,8 Beitrags-%-Punkten eindrucksvoll; er entspricht einem Rückgang auf etwa 45% des Ausgangsniveaus. Allerdings gehen von diesen 18,8%-Punkten nicht weniger als 16,1%-Punkte (d.h. zu mehr als 85%) auf die Einführung der Kopfpauschalen in den gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherungen zurück.

Die Bewertung dieses neoliberalen Umfinanzierungskonzeptes dürfte, jedenfalls aus sozialdemokratischer Sicht, eindeutig sein: Vor allem das Kopfprämienmodell ist wegen seiner negativen Umverteilungseffekte nicht vertretbar. Der wichtigste Einwand dagegen ist, dass es keinerlei Garantie dafür gibt, dass der Staat die soziale Beitragssubvention für Bezieherinnen und Bezieher von niedrigem Einkommen auf Dauer in angemessener Höhe finanzieren wird. Es ist vielmehr äußerst wahrscheinlich, dass diese Subvention im Lauf der Zeit nicht oder nur unzureichend an die Beitragsentwicklung angepasst und damit schrittweise abgebaut wird. Aber selbst wenn die staatliche Beitragssubvention für Niedrigverdiener dauerhaft ausreichend wäre, ist das Kopfprämienmodell mit einer einseitigen Besserstellung für Versicherte mit höheren Einkommen verbunden, die nicht zu rechtfertigen ist.

Die Umfinanzierung verringert die proportionale Abgabenbelastung der Arbeitslöhne nur geringfügig

Das Ziel aller Überlegungen zur Umfinanzierung ist es, die prozentualen lohnbezogenen Sozialbeiträge deutlich zu senken. Dabei sind die Motive, wie bereits erwähnt, unterschiedlich. Nach dem wirtschaftspolitischen Mainstream ist es aus arbeitsmarktpolitischen Gründen notwendig, die so genannten „Lohnnebenkosten“ zu senken. Auch wenn ich persönlich diese Begründung für weitgehend falsch halte, bin ich doch der Überzeugung, dass es, wenngleich nicht aus arbeitsmarktpolitischen, so doch aus Gründen der Ak-

zeptanz bei den Beschäftigten und Arbeitgebern dringend notwendig ist, die Beitragssätze zu begrenzen und nach Möglichkeit zu senken.

Die bisherigen Überlegungen haben aber bereits gezeigt, dass die direkte Abgabenbelastung der Arbeitslöhne nur dann im gewünschten Umfang reduziert werden kann, wenn in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung Kopfpauschalen eingeführt werden. Wenn jedoch an der solidarischen Finanzierung festgehalten wird, kann die Umfinanzierung nicht annähernd zum erwünschten Effekt führen. Das wird durch das eben erwähnte Modell des Sachverständigenrates illustriert. Ohne die Kopfpauschalen beträgt die Entlastung der lohnbezogenen Beiträge gerade 1,7 %-Punkte, also zu wenig, um das Sozialsystem entscheidend stabilisieren und seine Akzeptanz dauerhaft erhöhen zu können.

Zentrale Gerechtigkeitsprobleme des sozialen Sicherungssystems bleiben ungelöst

Die Zukunftsperspektive der sozialen Sicherungssysteme beschränkt sich nach dem Entwurf des Grundsatzprogrammes auf die (partielle) Umfinanzierung von Beiträgen auf Steuern und auf die Einführung einer umfassenden Sozialversicherungspflicht. Die Leistungsstrukturen des herkömmlichen lohnbezogenen Systems sollen demnach nach den Vorstellungen der SPD unverändert bestehen bleiben. Mit diesem im Kern strukturkonservativen Konzept sind aber die Zukunftsprobleme des deutschen Sozialversicherungssystems nicht zu lösen. Denn das deutsche Sozialsystem hat keineswegs nur auf der Einnahme-, sondern vor allem auf der Leistungsseite zentrale Defizite, auf die der „Bremer Entwurf“ der SPD keine Antwort hat.

Dieses Defizit besteht darin, dass unser Sozialversicherungssystem nicht nur für die einkommenschwächeren Bevölkerungsgruppen, sondern in Zukunft auch für die Arbeitnehmermitte keine ausreichende soziale Sicherung mehr gewährleistet. Es gibt eine zunehmende strukturelle Unterversicherung, die vor allem zwei Wurzeln hat: erstens die Umbrüche in der Arbeitswelt und in

den Familienmustern und zweitens die Kollateralschäden der rotgrünen Reformpolitik. In der gesetzlichen Rentenversicherung ist dies heute bereits offenkundig, wenn auch im derzeitigen Rentenbestand noch nicht sichtbar. In der Krankenversicherung zeichnet sich eine ähnliche Entwicklung als Folge zunehmender Leistungsausgrenzung und Rationierung bereits ab.

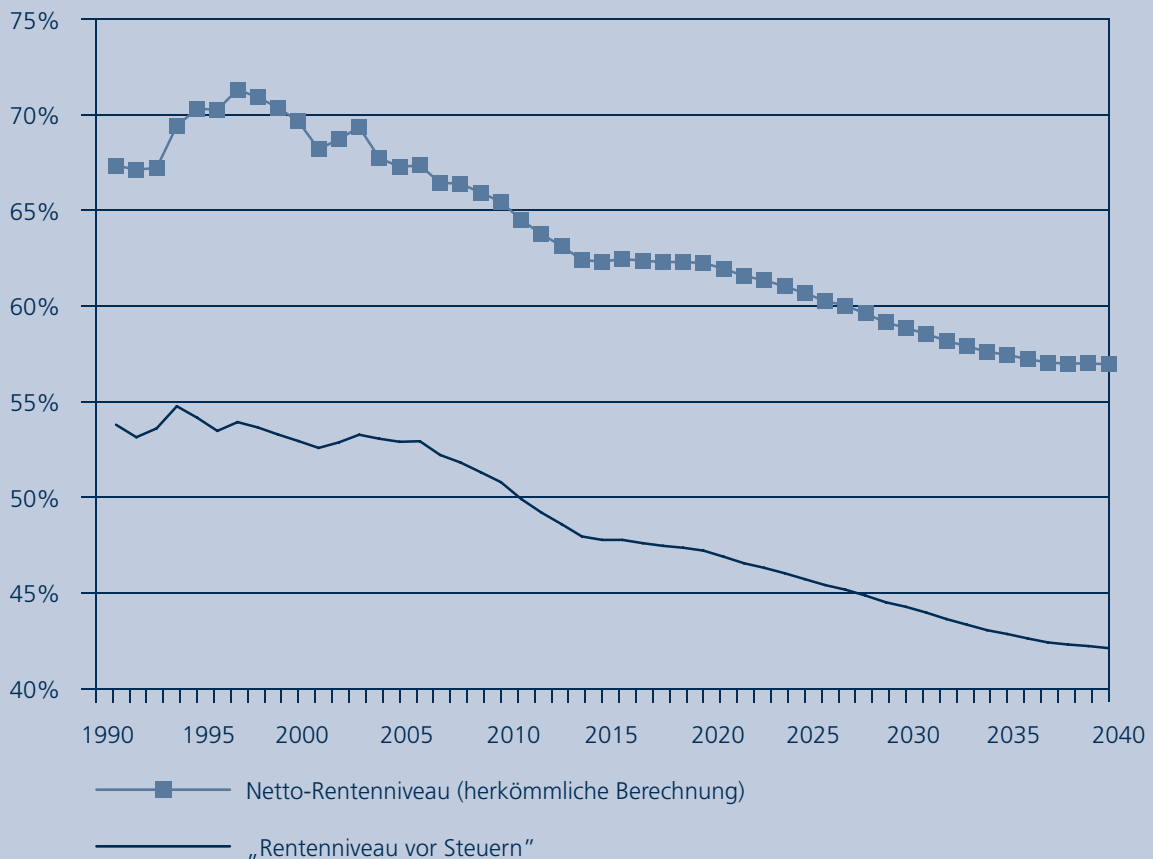
An der Alterssicherung ist das Gemeinte am besten zu illustrieren. Als Folge des „Altersvermö-

gensgesetzes“, des „Nachhaltigkeitsgesetzes“ und der mit dem „Alterseinkünftegesetz“ schrittweise eingeführten vollen Rentenbesteuerung wird das Rentenniveau weitgehend erodieren, wie aus Grafik 1 ersichtlich ist¹⁷.

Wichtig ist es, sich vor Augen zu führen, dass bei der Berechnung des Rentenniveaus (in beiden Varianten) komplette Versicherungsverläufe von 45 Jahren unterstellt werden. Zusätzlich ist also zu berücksichtigen, dass bei den künftigen Ren-

Grafik 1

Entwicklung des Rentenniveaus 1990 bis 2040 (Westdeutschland)



17 Für die Berechnung des Rentenniveaus gibt es zwei Varianten:

Nettorentenniveau nach herkömmlicher Berechnungsweise: Verfügbare „Standardrente“ (45 Jahre Durchschnittsbeitrag, nach Abzug des Kranken- und Pflegeversicherungsbeitrages, aber vor Abzug der Einkommenssteuer) im Verhältnis zum durchschnittlichen Nettolohn „Rentenniveau vor Steuern“: Verfügbare „Standardrente“ im Verhältnis zum Durchschnittslohn nach Abzug der Arbeitnehmer-Sozialversicherungsbeiträge, aber vor Abzug der Einkommenssteuer. Diese Berechnungsmethode wird seit dem so genannten „Nachhaltigkeitsgesetz“ in den amtlichen Berichten verwendet, und zwar mit der Begründung, dass nach dem Übergang zur Vollbesteuerung der Renten ein generelles Nettorentenniveau als Maßstab für alle Rentner nicht mehr sinnvoll sei.

Beim herkömmlich berechneten Nettorentenniveau wird das Versorgungsniveau überschätzt, weil die Rentenbesteuerung nicht erfasst wird. Beim „Rentenniveau vor Steuern“ wird es hingegen unterschätzt, weil die Steuerquote der Rentner niedriger ist als die der Arbeitnehmer. Die Wahrheit liegt also in der Mitte.

tenzugängen die Versicherungslücken als Folge der Massenarbeitslosigkeit des letzten Jahrzehnts und der wachsenden Prekarisierung größer und die Renten entsprechend niedriger sein werden als im heutigen Bestand.

Wegen des Verfalls des Rentenniveaus wird die gesetzliche Rentenversicherung in Zukunft ihre beiden zentralen Sicherungsziele verfehlen: Sie kann weder den im Berufsleben erreichten Lebensstandard garantieren noch vor Armut schützen. In einem Rentensystem wie dem deutschen, das auf dem Äquivalenzprinzip aufgebaut ist und keine Mindestrente kennt, ist Altersarmut für die unteren Einkommensgruppen sowie für Personen mit größeren Versicherungslücken zwangsläufig, wenn das Rentenniveau zu weit absinkt. Das wäre nur vermeidbar gewesen, wenn zur sozialen Flankierung die unverteilenden Elemente innerhalb des Rentensystems bedeutend verstärkt worden wären. Die finanzielle Förderung der privaten und betrieblichen Altersvorsorge reicht jedenfalls nicht aus, um das sinkende Rentenniveau für die unteren Einkommenschichten zu kompensieren, weil Sicherungslücken durch unterbliebene private Vorsorge wegen niedrigen Einkommens, Arbeitslosigkeit oder gesundheitlicher Einschränkungen mehr oder weniger unvermeidbar sind. Selbst eine obligatorische Zusatzvorsorge könnte Unterversicherung nicht zuverlässig ausschließen, denn sie kann für Personen mit unterbrochenen Berufsbiografien, langer Arbeitslosigkeit, Behinderung oder vorzeitiger Erwerbsunfähigkeit keinen Ausgleich schaffen.

Auch bei langjähriger Beitragszahlung wird es auf längere Sicht für Pflichtversicherte mit durchschnittlichem oder gar unterdurchschnittlichem Einkommen nicht mehr möglich sein, mit ihren Rentenansprüchen deutlich die Ar-

mutsschwelle zu überwinden. Grafik 2 zeigt dies für Haushalte mit Durchschnittslohn sowie für unterdurchschnittlich verdienende Haushalte mit 75% des Durchschnittslohnes¹⁸.

Die Grafik illustriert, dass etwa ab 2030 der kritische Zustand erreicht wird, bei dem eine alleinstehende Person mit Durchschnittsverdienst selbst nach vollem Versicherungsleben mit 40 Beitragsjahren im Alter arm sein wird, wenn sie allein auf die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung angewiesen ist (durchgezogene Linie). Für ein Ehepaar oder eine Lebensgemeinschaft aus zwei Durchschnittsverdiensten (Linie mit Dreiecken) ist die Situation wegen des Kostendegressionseffektes im 2-Personenhaushalt etwas günstiger. Wenn sie zusammengerechnet 60 Jahre lang Durchschnittsbeiträge gezahlt haben, können sie mit ihren beiden Renten gerade die Armutsschwelle erreichen. Diese Bedingung wird in vielen Fällen gerade noch erfüllt werden können.

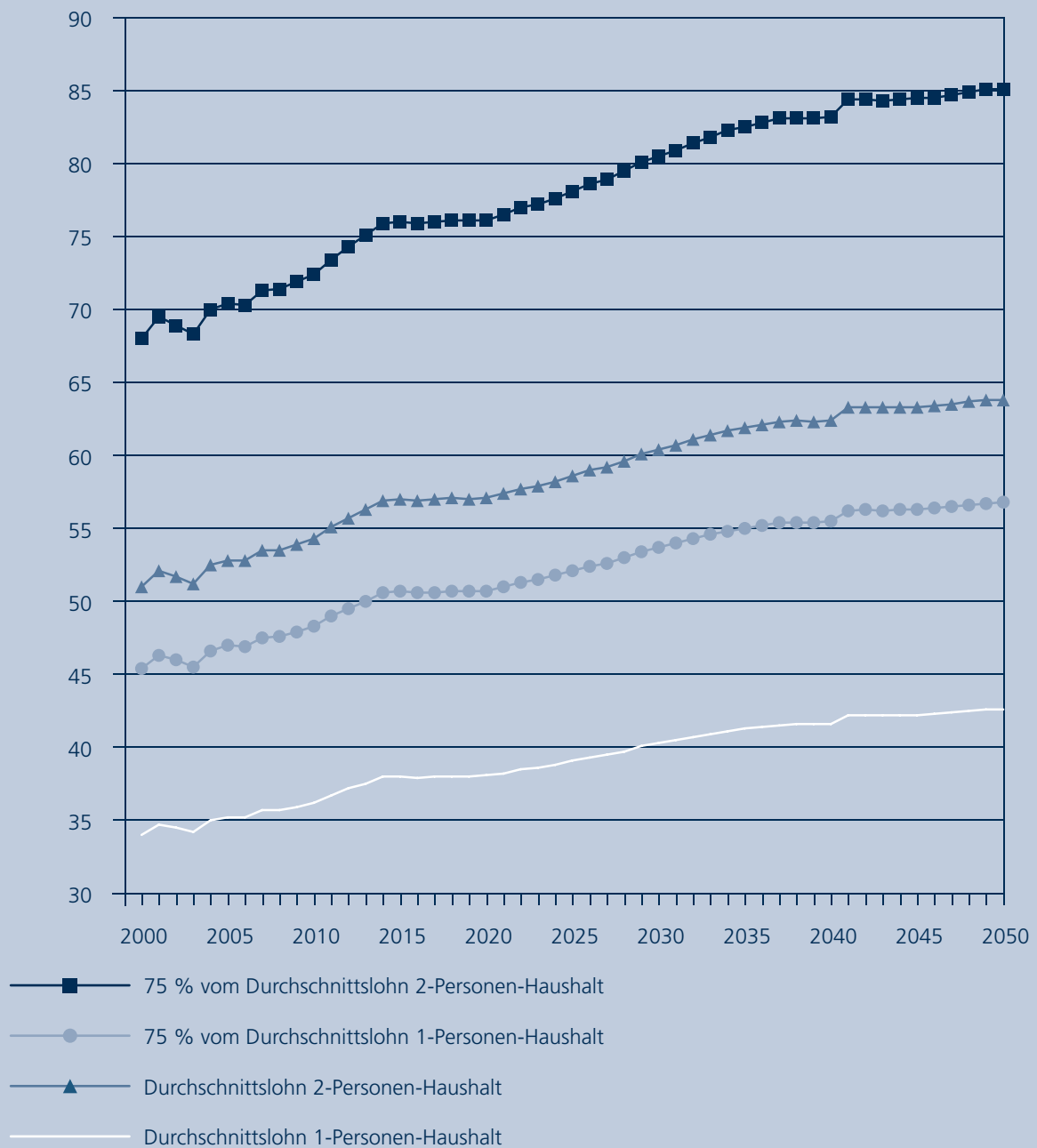
Die volle Dramatik zeigt sich, wenn wir die Situation von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit deutlich unterdurchschnittlichem Einkommen betrachten. Schon heute reichen 45 Beitragsjahre bei 75% des Durchschnittsverdienstes für eine Rente wenigstens in Höhe der Armutsschwelle für alleinstehende Personen nicht mehr aus (Linie mit Punkten). Ab 2015 werden 50, ab 2035 sogar 55 Jahre nötig sein. Für Ehepaare oder Lebensgemeinschaften dieser Einkommensgruppe (Linie mit Rauten) ist die Situation auf die lange Sicht nicht wesentlich besser. Ab etwa 2030 ist für sie die Armutsschwelle praktisch nicht mehr überwindbar, weil dafür zusammengerechnet mehr als 80 Beitragsjahre erforderlich wären.

Das gegenwärtig bestehende Sozialversicherungssystem weist demnach, zumindest im Be-

18 Bei dieser Rechnung wird die Armutsschwelle entsprechend dem 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung für den Einpersonenhaushalt mit 50% und für den Zweipersonenhaushalt mit 75% des Median-Netto-Äquivalenzeinkommens angesetzt. Das ergibt für 2003 in Westdeutschland : 1.830,50 bzw. 1.245,75 Euro monatlich. Die Armutsgrenzen für die Folgejahre werden gegenüber 2003 mit der Steigerungsrate der Nettolöhne extrapoliert. Weiterhin werden für die Berechnung der erforderlichen Beitragsjahre die Aktuellen Rentenwerte der gesetzlichen Rentenversicherung benötigt. Sie wurden einer Projektion der Deutschen Rentenversicherung Bund entnommen, die auf dem aktuellen Rechtsstand (einschließlich des RV-Altersgrenzengesetzes) beruht.

Grafik 2

Zur Überwindung der Altersarmut erforderliche Beitragsjahre (GRV West)



reich der Alterssicherung, schwerwiegende Strukturdefizite auf der Leistungsseite auf, nämlich eine systematische Untersicherung breiter Bevölkerungsgruppen. Weder die Umfinanzierung von

Beiträgen auf Steuern noch die Heranziehung zusätzlicher Beitragszahler sind allein geeignet, diese Probleme zu lösen.

Die bessere Alternative zur stärkeren Steuerfinanzierung: Beitragsfinanzierung mit breiterer Solidaritätsbasis

Fassen wir zusammen: Die Umfinanzierung des Sozialsystems von Beiträgen auf Steuern

- macht Sozialpolitik noch mehr als bisher zur abhängigen Variablen der Finanz- und Wirtschaftspolitik und verschärft dadurch die Vertrauens- und Akzeptanzkrise der Sozialsysteme,
- wird wahrscheinlich keine positive, sondern eher negative Umverteilungseffekte auslösen,
- wird eine Systemtransformation der Sozialversicherung im neoliberalen Sinne (Reduktion der Komponente des sozialen Ausgleichs) begünstigen,
- schafft trotzdem keine wirklich entscheidende Entlastung der prozentualen Beiträge auf Arbeitslohn im erwünschten Ausmaß (es sei denn, man schafft die solidarische Finanzierung in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung ab und ersetzt sie durch Kopfprämien),
- beendet nicht den permanenten Druck der Unternehmer und Kapitaleigner auf den Sozialstaat und
- löst auch nicht das neu entstehende Problem der massenhaften Unterversicherung der unteren Einkommensgruppen.

Die Sozialpolitik steht also vor einem schwierigen Problem:

Es muss – meiner Meinung nach weniger aus ökonomischen als aus zwingenden politischen Gründen – nach Wegen gesucht werden, die lohnbezogenen Beitragssätze deutlich zu reduzieren, und zwar ohne die solidarische Finanzierung in der Kranken- und Pflegeversicherung preiszugeben.

Sozialpolitische Gründe verbieten es, zum Zwecke der Senkung der Beitragssätze einfach die Ausgaben innerhalb bestehender Strukturen zu kürzen, weil dann die heute bereits empfindlichen Defizite des Sozialsystems auf der Leistungsseite noch weiter verschärft würden.

Umgekehrt kommt es, bei realistischer Einschätzung der politischen Verhältnisse, auch nicht ernsthaft in Frage, das Problem der Unterversicherung der unteren Einkommensgruppen dadurch lösen zu wollen, dass man die Leistungseinschnitte der letzten Jahre einfach zurücknimmt und die Beitragssätze entsprechend erhöht.

Die Ausdehnung der Sozialversicherungspflicht auf alle Erwerbstätigen ist zwar sinnvoll und notwendig, löst aber als solche weder das Problem der lohnbezogenen Abgabenlast, noch das der Unterversicherung, weil langfristig den höheren Beiträgen mindestens ebenso hohe (wenn nicht gar höhere) Leistungsansprüche gegenüberstehen werden.

Auch die scheinbar bequeme Patentlösung, die Finanzierungsbasis des Sozialsystems durch vermehrte Steuerfinanzierung zu erweitern, erweist sich, wie soeben gezeigt, als untauglich und riskant.

Die Lösung und die bessere Alternative zur Umfinanzierung von Beiträgen auf Steuern liegt meines Erachtens darin, die (überwiegende) Beitragsfinanzierung des Sozialsystems beizubehalten, dieses aber sowohl auf der Einnahmen- wie auf der Leistungsseite grundsätzlich neu zu gestalten.

Bei den sozialen Geldleistungen, d.h. in der Alterssicherung, läuft dies auf ein zweistufiges System hinaus, wie es z.B. in unseren Nachbarländern Schweiz und den Niederlanden erfolgreich praktiziert wird, erfolgreich zumindest in dem Sinne, dass es sich, im Unterschied zur deutschen Sozialversicherung, nach wie vor allgemeiner Akzeptanz erfreut. Ihr Grundprinzip besteht in einem beitragsfinanzierten (nicht steuerfinanzierten) Basissicherungssystem mit einer starken Komponente der solidarischen Umverteilung, das für die gesamte Bevölkerung eine angemessene Mindestsicherung garantiert. Dieses Basissystem wird durch eine individuelle obligatorische Zusatzversicherung für abhängig Beschäftigte ergänzt.

Komplizierter ist die Situation bei den sozialen Sachleistungen, d.h. bei der Kranken- und Pflegeversicherung. Hier ist der Grundsatz der umfassenden Solidarität und der unterpersonnel-

len Umverteilung bereits in der SPD-Programmatik verankert, nämlich im Modell der Bürgerversicherung. Allerdings ist man bei der Verbreiterung der Beitragsbemessungsgrundlage nicht konsequent genug. Deshalb sollten in der Bürgerversicherung konsequent alle Einkommensarten herangezogen und die Beitragsbemessungsgrenzen sehr hoch angesetzt bzw. ganz aufgehoben werden. Eine weitere Frage ist dann, ob nicht auch für die Sachleistungen der Kranken- und Pflegeversicherung ein zweistufiges Modell aus Basis- und Zusatzversicherung vorzuziehen wäre. Ich möchte dies an dieser Stelle nicht weiter erörtern, sondern gehe im Folgenden davon aus, dass eine Alternative zum heutigen sozialen Sicherungssystem im Wesentlichen aus zwei Komponenten bestehen wird, d.h. zum einen aus einer umfassenden einstufigen Bürgerversicherung für Gesundheit und Pflege, zum anderen aus einem zweistufigen System für Alter und Erwerbsminderung.

Im zweistufigen System für Alter und Erwerbsminderung müsste die erste Säule, die Basis-Rentenversicherung, im Prinzip dann folgendermaßen aussehen:

- Die Basis-Rentenversicherung wird durch Beiträge im Umlageverfahren finanziert. Dennoch ist eine ergänzende Stützung durch Staatszuschüsse weiterhin in gewissem Umfang wünschenswert.
- Alle Einkommensbezieher, d.h. unterschiedslos alle Bürgerinnen und Bürger sind beitragspflichtig (wobei solche ohne Einkommen und Vermögen beitragsfrei gestellt werden können).
- Es werden unterschiedslos alle Einkommensarten zur Beitragszahlung herangezogen. Die Beitragsbemessungsgrundlage soll möglichst breit sein und idealtypisch das gesamte Volkseinkommen oder die gesamte Bruttowertschöpfung umfassen. Im letzteren Fall würde die Basis-Rentenversicherung also durch einen Wertschöpfungsbeitrag finanziert; das Gleiche würde dann auch für die Bürgerversicherung für Gesundheit und Pflege gelten.
- Es gelten sehr hohe oder gar keine Beitragsbemessungsgrenzen.
- Wegen der Verbreiterung der Beitragsbemessungsgrundlage können die Beitragssätze für die Basis-Rentenversicherung bedeutend niedriger sein als die heutigen lohnbezogenen Beitragssätze der gesetzlichen Rentenversicherung. Damit gewinnt man die Vorteile, die man sich von der Steuerfinanzierung erhofft, ohne ihre Nachteile in Kauf nehmen zu müssen.
- Das Basisrentenversicherungssystem mit seinem vergleichsweise niedrigen Beitragssatz schafft zugleich die Voraussetzung dafür, alle Selbstständigen in die Versicherungspflicht einbeziehen zu können. In der bestehenden gesetzlichen Rentenversicherung wäre dies sozialpolitisch kaum vertretbar, weil gering verdienende Selbstständige wegen des fehlenden Arbeitgeberbeitrages die hohe Abgabenbelastung nicht tragen könnten.
- Alle Bürgerinnen und Bürger erwerben gleichermaßen den Anspruch auf eine zuverlässige Basis, unabhängig von etwaigen prekären Berufsbiografien und ohne sozialhilfeähnliche Bedürftigkeitsprüfung. Dieses Basissystem ist die angemessene Antwort auf das Problem der massenhaften Unterversicherung im Alter.
- Die Basis-Rentenversicherung bedeutet zugleich den Abschied vom Äquivalenzprinzip der bisherigen Art. Die Altersrenten müssen aber nicht völlig einkommensunabhängig sein (wie es in den Niederlanden der Fall ist); es genügt auch ein durch Mindest- und Höchstrenten stark eingeschränktes Äquivalenzprinzip wie in der Schweiz.
- Die Beitragspflicht auf alle Einkommen und auch auf sehr hohe Einkommen bewirkt zusammen mit den zumindest stark nivellierten Leistungen ein hohes Maß an solidarischer Einkommensumverteilung, das der deutschen Sozialversicherung bisher fremd ist.
- Das Niveau der Basissicherung soll relativ großzügig bemessen sein, jedoch im Prinzip über einen zuverlässigen Armutsschutz nicht hinausgehen, weil die weitgehende Abkehr vom Äquivalenzprinzip und die solidarische Umverteilung innerhalb des sozialen Sicherungssystems nur dann Akzeptanz finden können, wenn sie auf eine Mindestsicherung begrenzt ist.

- Es gibt weder auf der Finanzierungs-, noch auf der Leistungsseite berufsständische Differenzierung (etwa nach Arbeitnehmern, Beamten, Freiberuflern, sonstigen Selbstständigen, Berufspolitikern usw.).

Auf der Basis-Rentenversicherung für die gesamte Bevölkerung sollte als zweite Säule eine obligatorische Zusatz-Rentenversicherung für abhängig Beschäftigte aufbauen, zumindest für untere und mittlere Einkommensgruppen und andere Personkreise, bei denen ein besonderer Sicherungsbedarf anzunehmen ist (z.B. Arbeitslose). Nicht nur durch die starke Gewichtung der Einkommensumverteilung in der ersten Säule, sondern auch durch die obligatorische zweite Säule unterscheidet sich das hier skizzierte zweistufige Modell von neoliberalen Konzeptionen. Wesentliche Elemente der zweiten Säule sollten sein:

- Die Finanzierung erfolgt ausschließlich durch Beiträge.
- Für abhängig Beschäftigte mit hohen Einkommen gibt es eine Versicherungspflicht- und Beitragsbemessungsgrenze.
- Die Leistungen in der Zusatz-Rentenversicherung sind, im Unterschied zur Basisversicherung, strikt auf individuelle Äquivalenz ausgerichtet. In der zweiten Säule wird keine Einkommensumverteilung angestrebt.
- In der Zusatz-Rentenversicherung kann, soweit es technisch realisierbar ist, das Kapitaldeckungsverfahren zum Zuge kommen.
- Während für das Basissystem ein einziger zentraler Träger sinnvoll ist, ist im Zusatzsystem Raum für eine Vielfalt von Trägern, Ausgestaltungsmöglichkeiten und individuellen Wahlmöglichkeiten.
- Auch eine Beteiligung der Arbeitgeber an der Zusatz-Rentenversicherung ist möglich (z.B. ein Betriebsrentenobligatorium).

Ich fasse noch einmal fünf aus meiner Sicht entscheidende Vorteile eines solchen zweistufigen

Systems der Alterssicherung gegenüber dem traditionellen deutschen System zusammen:

- Die Trennung von solidarischer Umverteilung und individueller Risikoversorge ermöglicht eine höhere Akzeptanz für eine deutlich verbesserte Umverteilung, wenn diese auf den Bereich der Basisversorgung begrenzt wird.
- Die prozentualen Beitragssätze im Basissystem der solidarischen Umverteilung könnten bei entsprechend verbreiteter Bemessungsgrundlage gegenüber dem heutigen Stand je nach Ausgestaltung um 7,5 bis knapp 10%-Punkte gesenkt werden. Im Gesamtsystem, d.h. einschließlich der Zusatz-Rentenversicherung, ergibt sich, trotz des umfassenden Armutsschutzes durch die allgemeine Basisrente, immer noch eine gewisse, wenn auch nicht große Entlastung gegenüber der heutigen gesetzlichen Rentenversicherung.
- Im Bereich der Zusatzsicherung wird die Akzeptanz steigender Beitragslasten größer, wenn die Äquivalenz von Beitrag und Leistung transparent ist und wenn individuelle Ausgestaltungen möglich sind.
- Die Finanzierungsgrundlage der Alterssicherung wird unter Beibehaltung der Beitragsfinanzierung und ohne die mit der stärkeren Steuerfinanzierung verbundenen Risiken gestärkt.
- Nur in einem Basisrentenversicherungssystem mit einem vergleichsweise niedrigen Beitragssatz ist es überhaupt möglich, alle Selbstständigen in die Versicherungspflicht einzubeziehen.

Abschließend will ich an Hand einer ganz groben Überschlagsrechnung illustrieren, wie hoch in etwa die Beitragsbelastung in einem alternativen System der sozialen Sicherung sein müsste, das aus einer Bürgerversicherung für Gesundheit und Pflege und aus einem zweistufigen Rentensystem besteht. Das Ergebnis zeigt die nachstehende Tabelle¹⁹.

19 Die Schätzung bezieht sich auf das Jahr 2005 und beruht auf folgenden Annahmen:

Basisversicherung Gesundheit und Pflege mit 117,5% des heutigen Leistungsvolumens (wegen Ausdehnung des versicherten Personenkreises auf die gesamte Wohnbevölkerung).

Basisversicherung für Alter und Erwerbsminderung: 850 Euro/Monat/Person + KV- und PfV-Beitrag auf die Basisrente für 21 Mio. Berechnung (Renten an Hinterbliebene, die weder die Altersgrenze erreicht haben, noch erwerbsgemindert sind nicht eingerechnet). Es wird ferner angenommen, dass der heutige Bundeszuschuss zur GRV in das Basisrentensystem einfließt.

Bei der Zusatzrentenversicherung wird unterstellt, dass die Zusatzrenten für Durchschnittsverdiener mit 45 Jahren zusammen mit der Basisrente gerade der Standardrente heutigen Rechts entsprechen.

Im Rahmen einer solchen Umorganisation des sozialen Sicherungssystems wäre es dann auch sinnvoll und möglich, die Arbeitgeberbeiträge durch eine einmalige Bruttolohnerhöhung abzulösen. Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer können dann die gesamten Beiträge aus den erhöhten Löhnen selbst bezahlen; dies wird durch die deutliche Senkung der prozentualen Beitragssätze wesentlich erleichtert. Der Vorteil einer solchen Ablösung der Arbeitgeberbeiträge besteht darin, dass die politischen Auseinandersetzungen um die so genannten „Lohnnebenkosten“ mit einem einzigen Befreiungsschlag beendet werden können. Nachteile für die Beschäftigten sind von dieser Operation kaum zu erwarten, denn die funktionale Verteilung des Volkseinkommens auf Löhne, Vermögenseinkommen und Unternehmensgewinne wird zumindest

mittel- und langfristig von den strukturellen Machtverhältnissen und den makroökonomischen Rahmenbedingungen determiniert; sie ist unabhängig von der Aufteilung der Lohnkosten auf Direktlöhne und Arbeitgeber-Sozialbeiträge. Allenfalls kurzfristig ist die Beteiligung der Arbeitgeber an der Finanzierung der Sozialversicherung verteilungsrelevant. Wenn nämlich die Beitragssätze steigen, sind die Arbeitgeber zunächst automatisch mit betroffen und es kann einige Zeit dauern, bis sie die Erhöhung der Lohnkosten durch höhere Preise auf die Konsumenten oder in Form geringerer Lohnerhöhungen auf die Beschäftigten abwälzen können. Auf diesen – lediglich kurzfristigen – Vorteil müssten die Beschäftigten zugegebenermaßen verzichten, wenn die Arbeitgeberbeiträge durch eine einmalige Lohnerhöhung abgelöst werden. Dem steht aber

Tabelle 2

**Überschlägige Schätzung: Beitragssätze eines alternativen Systems:
Bürgerversicherung Gesundheit/Pflege plus Basissicherung Alter/Invalidität
(Berechnung für den fiktiven Beharrungszustand im Jahre 2005)**

Heutiges System (ohne Arbeitslosenversicherung)		Alternatives System (ohne Arbeitslosenversicherung)		
	Bemessungs- grundlage Arbeitslohn		Bemessungs- grundlage Volkseinkom- men	Bemessungs- grundlage Bruttowert- schöpfung
Gesetzliche Krankenversicherung	13,8%	Bürgerversicherung Gesundheit und Pflege	11,3%	9,3%
Gesetzliche Pflegeversicherung	1,7%			
Gesetzliche Rentenversicherung	19,5%	Basisrentenversicherung	12,0%	9,7%
		Zusatzrentenversicherung (Bemessungsgrundlage Arbeitslohn)	6,5%	6,4%
Zusammen	35,0%	Zusammen	29,8%	25,4%
davon Arbeitgeber	17,5%	davon Arbeitgeber	14,9%	12,7%

der ausschlaggebende strategische Vorteil gegenüber, dass die Kapitalseite kein materielles Interesse mehr an der Demontage der sozialen Sicherung der Beschäftigten mehr hat.

Zum Abschluss sind einige ergänzende Bemerkungen zu der skizzierten Umgestaltung des sozialen Sicherungssystems nötig. Erstens ist diese Skizze nicht als fertiges Modell, sondern als Denkanstoß zu verstehen. Im Detail gibt es viele Möglichkeiten, den entscheidenden Grundgedanken zu realisieren, nämlich ein beitragsfinanziertes System mit möglichst breiter Bemessungsgrundlage, solider sozialhilfeunabhängiger Mindestsicherung, deutlicher interpersoneller Umverteilung und reduzierten prozentualen Beitragsätzen.

Zweitens gibt es bei einem Systemwechsel solchen Ausmaßes natürlich ganz erhebliche Übergangsprobleme, vor allem wenn – was selbstverständlich sein sollte – bereits erworbene Rechtsansprüche so weit wie irgend möglich garantiert werden. Im Prinzip sind diese Übergangsprobleme aber technisch lösbar. Das Grundprinzip für die Lösung des Übergangsproblems besteht darin, dass ein beitragsfundiertes Mindestsicherungs-

system für Alter und Invalidität in den ersten Jahrzehnten nach seiner Einführung Überschüsse abwirft, aus denen die Kosten des Bestandsschutzes finanziert werden können.

Drittens gibt es selbstverständlich erhebliche politische Probleme; sie reichen bis zur Änderung des Grundgesetzes – die übrigens auch schon für das SPD-Modell der Bürgerversicherung erforderlich wäre. Normalerweise würde man wegen der politischen Widerstände davon abraten, ein solches Projekt überhaupt in Angriff zu nehmen, wenn die Aussicht bestünde, durch Reparieren am Status quo unser soziales Sicherungssystem in seinem Bestand zu erhalten. Aber genau dies ist nicht der Fall. Das Sozialsystem der Bundesrepublik Deutschland ist bereits irreversibel beschädigt. Durch Einspeisen zusätzlicher Steuermilliarden und Heranziehung zusätzlicher Beitragszahler ist es nicht mehr zu stabilisieren und nicht wieder in seiner Funktionsfähigkeit herzustellen. Jetzt ist nur noch die Flucht nach vorn möglich, und deshalb ist es unumgänglich, in der Politik der sozialen Sicherung grundsätzlich neue Wege zu beschreiten, die über die Perspektive des „Bremer Entwurfes“ der SPD hinausgehen.

Ralf Stegner

KOMMENTAR

Kommentar zu Thomas Ebert

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen und „Finanzierungsgrundlagen des Sozialstaats“

Zunächst möchte ich mich für das interessante Referat bedanken. Wir haben viele Gemeinsamkeiten und vor allem: identische Ziele. Es geht um eine bessere, sichere und ausreichende Leistung für alle (gerade bei der Rente), eine solidere, breitere und gerechtere Finanzierung und vor allem: um ein solidarisches System.

Das ist nicht selbstverständlich, denn die These: „Soll doch jeder sehen, wo er bleibt“, scheint weit verbreitet. Dies gilt zumindest in der medialen Öffentlichkeit. In Wirklichkeit aber, das zeigen viele Untersuchungen sehr deutlich, sind Solidarität, Sozialstaat und das Bedürfnis nach gerechter Entlohnung bei der Mehrheit der Bevölkerung stark verankert und positiv besetzt!

Doch die Solidarsysteme sind in Gefahr: Wenn das, was aus den Beiträgen letztlich selber zurückbekommen wird, hochgradig unsicher und zunehmend lächerlich in der Höhe wird, wenn wesentliche Grundbedürfnisse zusätzlich abgesichert werden müssen, wenn ein immer größerer Teil der Bevölkerung nicht an diesem Solidarsystem teilnimmt, dann läuft nicht nur etwas schief, dann sinkt auch die Akzeptanz – zu Recht! Umverteilung nur in einer Klasse kann kein sozialdemokratisches Projekt sein.

Ein funktionierender Sozialstaat ist die Voraussetzung für eine gerechte, soziale und zukunftsfähige Gesellschaft. Daher sollte das Sozialversicherungssystem so ausgestaltet werden, dass es bei einem hohem Niveau der sozialen Absicherung Wachstum und Beschäftigung nicht behindert, sondern fördert. Es sollte angesichts der demographischen Entwicklung auch langfristig fi-

nanzierbar bleiben und dem Einzelnen keinen Anreiz bieten, sich den Beitragspflichten zu entziehen.

Die Grundprobleme der sozialen Sicherungssysteme sind richtig beschrieben. Zwar ist eine aktuelle Entspannung da, da sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze zunehmen, aber einige wichtige Probleme sind nach wie vor nicht gelöst. Die sozialen Sicherungssysteme sind ungerecht finanziert. Es gibt derzeit eine ungleiche Belastung verschiedener Bevölkerungsgruppen durch Steuern und Abgaben. Die Systeme haben eine labile finanzielle Basis. Auch wenn im Moment die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze steigt, gibt es eine Erosion der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse durch veränderte Beschäftigungsverhältnisse. Es gibt mehr (Schein-)Selbständige, Arbeitsunterbrechungen, Minijobs usw. Auch die demographische Entwicklung ist zu verkraften. Zusätzlich verteuert die jetzige Beitragsfinanzierung Arbeit und befördert so Arbeitslosigkeit und Schwarzarbeit. Wir haben ihn in den letzten Jahren erlebt: den Teufelskreis von sinkenden Beitragseinnahmen und steigenden Ausgaben. Meiner Meinung nach sind die Sozialversicherungen auch nicht mehr effektiv. Die eigentlichen Aufgaben der Sozialversicherung werden immer weniger erfüllt. Es gibt keine ausreichende Absicherung im Alter, eine zunehmende Privatisierung von Krankheitsrisiken, Arbeitslosigkeit wird immer weniger und immer kürzer finanziell aufgefangen. Verstärkend wirkt hier wieder der Trend hin zu unterbrochenen Erwerbsbiografien, die nicht nur die Einnahmeseite der Sozialversicherung schmälern, sondern am Ende eben auch zu nicht auskömmlichen Renten im Alter und unzureichender Krankenversicherung führen.

Daher ist eine Reform der sozialen Sicherungssysteme notwendig. Zumindest bedenkenswert finde ich die Überlegung von Dr. Ebert, die Paritätische Finanzierung aufzugeben und damit eine Illusion der Mitverantwortung der Arbeitgeber endgültig zu begraben – auch wenn ich hier und jetzt noch keine abschließende Meinung dazu habe. Wir würden dadurch den Zusammenhang zwischen Zahlung und Leistung verdeutlichen und erhöhen dadurch vielleicht Transparenz und Akzeptanz. Außerdem scheinen Untersuchungen darauf hinzuweisen, dass die Beitragszahler und Nutznießer keineswegs dann nur Beitragssenkungen im Kopf haben, sondern ihnen vielmehr die mögliche Versicherungsleistungen lieb und teuer sind (abgesehen davon gäbe es auf einen Schlag keine Lohnnebenkosten mehr). Andererseits ist die Parität ein Stück weit Sinnbild einer Gesellschaft, bei der die Arbeitgeber eine Mitverantwortung für den Sozialstaat tragen.

Die von Thomas Ebert vorgeschlagene Verbreiterung der Solidaritätsbasis bei den Beitrags-einnahmen und die Verbreiterung der Solidaritätsbasis auf der Leistungsseite, Abkehr vom strengen Äquivalenzprinzip deutscher Tradition sind vom Grunde her wichtige Elemente, die die Probleme der Sozialversicherungen verringern können. Im Gegensatz zu Thomas Ebert halte ich aber eine stärkere Steuerfinanzierung für sinnvoll und eine Leistungsteilung in Basis und Zusatzversicherung für gefährlich. Für mich sind Steuern der geeignetere Ort der Umverteilung. Lassen Sie mich dies kurz ausführen:

Steuern sind die klassischen und die akzeptierten Umverteilungsinstrumente – wohin auch immer umverteilt wird, Sozialversicherungen haben auch Umverteilungselemente, aber immer auch einen wichtigen Anteil des „Äquivalenzprinzips“. Ich sehe bei Steuern keine größere Gefahr der Leistungsreduktion als bei Sozialversi-

cherungsbeiträgen – die Entwicklungen zeigen doch, dass bei beiden gekürzt wird. Im Moment sorgt die Einordnung der Beiträge als Lohnnebenkosten sogar für einen stärkeren Druck.

Im Steuersystem gibt es vielfältige Möglichkeiten, die richtige Verteilung zu erzielen. Insofern ist die These falsch, dass sicher nur die Arbeitgeber entlastet werden: Man könnte die Einkommenssteuer für Besserverdienende hochsetzen oder, wie von Schleswig-Holstein vorgeschlagen, zwar den normalen Satz der Umsatzsteuer erhöhen, den ermäßigten Satz für Lebensmittel und Ähnliches aber senken.

Das Problem der Leistungskürzung sehe ich vielmehr in der Teilung von Basisversicherung und Zusatzversicherung. Auch dies erleben wir doch gerade in der Krankenversicherung: Weil die normale Krankenversicherung nicht mehr alle Gesundheitsrisiken abdeckt, braucht man eigentlich diverse Zusatzversicherungen für Brillen, Zahnersatz und Ähnliches, die sich aber gerade die nicht leisten können, die auch nicht in der Lage sind, mal so eben 300 € für eine Brille auszugeben, deren Gläser nicht an Flaschenböden erinnern. Ich glaube, dass eine weitere Verstärkung dieses Weges in die Irre und zu einem Zweiklassen-System führen würde – auch wenn dies sicher nicht so intendiert ist.

Gleichwohl finde ich trotz dieser Befürchtung den Ansatz interessant, die Beitragsbemessungsgrenze aufzuheben und stattdessen eine Leistungsbegrenzung einzuführen. Die Schweiz hat meines Wissens bei der Rente ein solches System – ich fürchte nur, dass ebendies dort dazu geführt hat, dass die Basisleistung sehr gering ist.

Und doch: Insgesamt scheint die Hysterie der Steuersenkungen und Steuervereinfachungen nachgelassen zu haben. Ich hoffe, dass wir daher zu einer vernünftigen Diskussion kommen können. Für unser Grundsatzprogramm, für unser künftiges Regierungsprogramm und auch für die aktuelle Politik.

Die Zukunft des Sozialstaats – Ein Gang durch die Debatte

ZUSAMMENFASSUNG

Claudia Bogedan

Sozialstaatlichkeit ist Wesensmerkmal sozialer Demokratien. Dessen ungeachtet war der Sozialstaat seit jeher um- und bekämpft. Während heute die Konfliktlinie – auch innerhalb der Sozialdemokratie – vor allem entlang der Frage schlanker oder umfassender Sozialstaat verläuft, war historisch der Sozialstaat als solcher innerhalb der politischen Linken immer umstritten. Einerseits war man der Meinung, der Sozialstaat manifestiere und stabilisiere den Kapitalismus und verhindere somit einen Systemwandel. Gleichzeitig musste andererseits anerkannt werden, dass er die Macht der Arbeiterklasse stärkte. Dieser Konflikt führte noch in den 1970er Jahren zu einer vitalen Auseinandersetzung um die Gestalt eines sozialen Staates²⁰. Auch die erstarkte Frauenbewegung ließ kein gutes Haar am bundesdeutschen Sozialstaat²¹, der Geschlechterasymmetrien verstärkte und Frauen abhängig vom männlichen Familienernährer machte.

Faktisch entwickelte sich der Sozialstaatasant. Von den Anfängen erster staatlicher sozialer Sicherungen bei Alter oder Krankheit zu Beginn des 20. Jahrhunderts bis hin zu den umfassenden Sozialstaaten der Nachkriegsära fand eine unvergleichliche Verbesserung der individuellen Lebensbedingungen statt. Diesem Nachkriegsoptimismus zum Trotz gerieten die westlichen Wohlfahrtsstaaten im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts in schweres Fahrwasser. Stagflation, Massenarbeitslosigkeit und eine sich verändernde Produktionsweise haben die Grundlagen der sozialstaatlichen Entwicklung tief erschüttert. Der Sozialstaat geriet in die Krise. Damit kam die lin-

ke Systemkritik wie auch die feministische Kritik in eine paradoxe Situation. Sie verteidigten das, was sie nie wollten.

Der Streit um die Zukunft des Sozialstaats traf die Sozialdemokratie tief ins Mark, da Wesen und Bedeutung des Sozialstaats untrennbar mit ihr verbunden sind. Die deutsche Sozialdemokratie braucht aus diesem Grund eine überzeugende zukunftsfähige Konzeption des sozialen Staats im 21. Jahrhundert, um sowohl den Kürzungs- und Deregulierungsideologien als auch einer schlichten Bewahrungsstrategie etwas entgegenstellen zu können. Im Rahmen ihrer aktuellen Debatte um ein neues Grundsatzprogramm hat sie nun den Vorsorgenden Sozialstaat präsentiert. Vorsorge klingt zunächst nahe liegend und positiv. Erst auf den zweiten Blick offenbart sich eine gewisse Ratlosigkeit mit dem Begriff. Was unterscheidet den Vorsorgenden Sozialstaat vom bisherigen, der ebenfalls vorsorgende Elemente beinhaltet? Entfällt die Sozialhilfe, da sie erst „nachsorgend“ greift, wenn das Individuum keine Möglichkeit (mehr) hat, ein Einkommen im Arbeitsmarkt zu erzielen? Gibt es im Vorsorgenden Sozialstaat noch eine gesetzliche Rente oder nur noch ein staatlich gefördertes privates Rentensparen? Oder bricht der Vorsorgende Sozialstaat mit der Sozialversicherung wie wir sie kennen? Im Nachfolgenden sollen deshalb unterschiedliche Sozialstaatskonzeptionen, aktuelle Herausforderungen und zukünftige Perspektiven im Hinblick auf dieses neue Leitbild diskutiert werden. Grundlage des vorliegenden Beitrages sind Diskussionen im Rahmen eines Workshops zur „Zukunft des Sozialstaats“ im Oktober 2006,

20 Müller, Wolfgang/ Neusüß, Christel (1970): Die Sozialstaatsillusion und der Widerspruch von Lohnarbeit und Kapital. In: Sozialistische Politik 2 (6/7): 4-67.

21 Gerhard, Ute/ Schwarzer, Alice/ Slupik, Vera (Hg.) (1988): *Auf Kosten der Frauen. Frauenrechte im Sozialstaat*, Weinheim und Basel: Beltz.

der mit diesem Band dokumentiert wird. Der Text versucht dabei die Diskussionsbeiträge entlang zentraler Aspekte sowohl aus der Diskussion selbst als auch aus der aktuellen wissenschaftlichen und politischen Auseinandersetzung zusammenzufassen.

Sozialstaat ist nicht gleich Sozialstaat

In den europäischen Ländern haben sich verschiedene Typen von Sozialstaaten entwickelt, die sich unter anderem im Umfang der Anspruchsrechte, der Art der Finanzierung und der Rolle des Staates in der Leistungserbringung unterscheiden. Üblicherweise werden drei große Gruppen unterteilt: Erstens die liberalen, angelsächsischen Sozialstaaten, zweitens die sozialdemokratischen, skandinavischen und drittens die konservativen, kontinentaleuropäischen Sozialstaaten. Mit dieser Unterscheidung ist es möglich, verschiedene Entwicklungen erklären sowie Bedingungen und Möglichkeiten von sozialstaatlichem Wandel bestimmen zu können.

Wenn in der politischen Auseinandersetzung beispielsweise die skandinavischen Staaten als Vorbild dargestellt werden, dann spielt das häufig diffuse Wissen darüber, dass die Skandinavier es anders – und irgendwie auch besser²² – machen, eine zentrale Rolle. Tabelle 1 gibt einen systematischen Überblick über einige der zentralen zur Klassifikation genutzten Indikatoren und Erklärungsvariablen.

Neben diesen idealtypischen Beschreibungen der sozialen Sicherungssysteme existieren in den europäischen Sozialstaaten häufig Mischformen. Insbesondere die Reformmaßnahmen der letzten Jahre haben zu einem Verwischen der beschriebenen Sozialstaatstypen beigetragen. Beispielsweise haben die kontinentaleuropäischen Staaten einen Ausbau der Kinderbetreuungsein-

richtungen vollzogen – auch wenn dieser nach wie vor quantitativ und qualitativ deutlich hinter den skandinavischen Ländern zurückfällt. Auch die im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie angestrebte Erhöhung der Frauenerwerbsquote führt zu Veränderungen in der institutionellen Gestalt der kontinentaleuropäischen Sozialstaaten. Diese Beispiele zeigen, Sozialstaaten sind dynamische Gebilde, ihre konkrete Gestalt ist abhängig von den jeweiligen politischen Kräfteverhältnissen und den damit verbundenen Zielen und Vorstellungen.

Das Nachkriegsmodell der BRD

Dass die Bundesrepublik²³ ein sozialer Staat zu sein hat, ist seit 1949 in der Verfassung verbrieft. Was diesen sozialen Staat ausmacht, ist dagegen der Ausgestaltung der politischen Mehrheiten überlassen. Global als Erfolg der Sozialdemokratie gefeiert, war der bundesdeutsche Sozialstaat immer schon Produkt zweier „Sozialstaatsparteien“ – von CDU und SPD. Wie in allen (west-)europäischen Staaten begann nach dem Zweiten Weltkrieg eine Phase massiver Expansion der Sozialleistungen. Zusammen mit der boomenden Weltwirtschaft und Vollbeschäftigung wuchs der Glaube an die Leistungsfähigkeit des sozialen Staates. Im Godesberger Programm der SPD von 1959 wird dieser daher auch entsprechend glorifiziert dargestellt, eingereiht in die Errungenschaften der Sozialdemokratie seit ihren Anfängen als parteipolitischer Arm der Arbeiterbewegung: „Der einst schutz- und rechtlose Proletarier, der sich für einen Hungerlohn täglich sechzehn Stunden schinden mußte, erreichte den gesetzlichen Achtstundentag, den Arbeitsschutz, die Versicherung gegen Arbeitslosigkeit, Krankheit, Siechtum und für seinen Lebensabend. Er erreichte das Verbot der Kinderarbeit, der Nachtarbeit für die Frauen, den Jugend- und Mutter-

22 Die Wirtschaftslage in Dänemark und Schweden war in den vergangenen Jahren deutlich besser als im EU-Mittel. Beide Länder konnten ein kräftiges Wachstum des Bruttosozialproduktes verzeichnen. Trotz Kürzungen bei den Sozialleistungen konnte das im Verhältnis zu anderen Ländern generöse Leistungsniveau des Sozialstaats bewahrt und eine Öffnung der Einkommensschere verhindert werden.

23 Da nach der Wiedervereinigung das westdeutsche Sozialstaatsmodell auf die neuen Bundesländer übertragen wurde, wird im Folgenden ausschließlich diese Sozialstaatsform sowie deren Historie behandelt.

Tabelle 1, Teil 1

Sozialstaatstypen und ihre Konzeptionen

Indikatoren/ Erklärungsvariablen	Angelsächsische/ Libérale Sozialstaaten	Kontinentaleuropä- ische/Konservative Sozialstaaten	Skandinavische/ Sozialdemokratische Sozialstaaten
Modellländer	Großbritannien	Deutschland	Schweden
dominante institu- tionelle Gestalt der Systeme Sozialer Sicherung	bedarfsgeprüft, Staatsbürgerschaft, steuerfinanziert, z.T. ergänzend freiwillige Zusatzversicherungen (vor allem USA), z.T. Grundsicherung mit pauschalen Leistungen	versicherungs basiert, beitragsfinanziert, gebunden an Arbeits- marktteilhabe (Arbeit- nehmer, basiert auf der kontinuierlichen Vollzeit- Erwerbstätigkeit), staatskorporativ, Arbeit- nehmer- und Arbeit- geberrepräsentanz in den Sozialverwaltungen, Leistungen sind einkom- mensabhängig.	umfassend, Staatsbürger- schaft, Leistungen sind sowohl pauschal in der Regel ergänzt mit ein- kommensabhängigen Supplementen, steuer- finanziert
zugrunde liegende Leitbilder und Paradigmen	Markt , Freiheit statt Gleichheit, Bedürftig- keitsprinzip	Selbstorganisation, generös und statuskon- servierend (Äquivalenz- prinzip), Subsidiaritäts- prinzip (Familie)	Staat , Universalismus, Generosität, Gleichheit (Umverteilung)
Soziale Bürgerrechte²⁴	wenig ausgeprägt, Inklusionsgrad ist in Systemen mit Grund- sicherung hoch und in bedarfsgeprüften niedrig	Inklusionsgrad ist mittelstark, abhängig von Arbeitmarktteilnahme, ansonsten abgeleitete Ansprüche (z.B. Familien- mitversicherung in der gesetzlichen Kranken- kasse)	Inklusionsgrad ist umfassend. Alle Bürge- rinnen und Bürger sind eingeschlossen

24 In Anlehnung an die Dreiteilung von T.H. Marshall (1950) in zivile (Freiheitsrechte), politische (Wahlrecht) und soziale Bürgerrechte (soziale Sicherung) wird hier die Ausdehnung der sozialen Bürgerrechte auf verschiedene Personengruppen untersucht. Der Inklusionsgrad beschreibt den Anteil der Bevölkerung, der eigenständige soziale Rechte besitzt.

Tabelle 1, Teil 2

Sozialstaatstypen und ihre Konzeptionen

Indikatoren/ Erklärungsvariablen	Angelsächsische/ Libérale Sozialstaaten	Kontinentaleuropä- ische/Konservative Sozialstaaten	Skandinavische/ Sozialdemokratische Sozialstaaten
Modellländer	Großbritannien	Deutschland	Schweden
Dekommodifizierung und Stratifizierung ²⁵	Dekommodifizierungseffekte sind minimiert, Integration in den Arbeitsmarkt ist Ziel, Stratifizierung ist hoch, wegen hoher Einkommensungleichheit und geringer umverteilerender Effekte von Steuer- und sozialer Sicherung	Dekommodifizierungseffekte sind hoch, Stratifizierung ist gemässigt, da Statusunterschiede zwar erhalten bleiben, aber die Einkommensschere nicht so weit geöffnet ist	Dekommodifizierung sehr stark, Gleichheitsorientierung sowie generöse, universelle Sozialleistungen führen zu geringer Stratifizierung
Geschlechterarrangement ²⁶ - diese Unterscheidung liegt zum Teil etwas quer zur Typologie, z.B. fallen GB und BRD hier in eine Gruppe -	Das starke Familienernährer-Modell (u.a. in der BRD, Großbritannien, Irland und den Niederlanden) ermöglicht Frauen nur eine geringe Anbindung an den Arbeitsmarkt. Männer dagegen üben eine kontinuierliche Erwerbsarbeit aus. Diese Arbeitsverteilung wird durch das System sozialer Sicherung (bspw. Familienmitversicherung) begünstigt.		Frauen und Männer sind kontinuierlich erwerbstätig, Zwei-Verdiener-Modell Staat übernimmt Betreuung von Kindern, Alten und Hilfebedürftigen.
Sozialausgaben [Anteil am BIP]	mittel	hoch	hoch
Rolle Arbeiterbewegung	bürgerliche Hegemonie	Starke Einbindung der Gewerkschaften, Einheitsgewerkschaften, geringerer Regierungsanteil der Sozialdemokratie, starke Rolle der zweiten „christlich-sozialen“ Sozialstaatspartei	Sitzanteil linker Parteien im Parlament ist hoch, der Regierungsanteil der Sozialdemokratie liegt über 50%, hoher Organisationsgrad der Gewerkschaften, hohe Bedeutung ihrer Dachverbände in den Kollektivverhandlungen, institutionelle Verflechtung zwischen Sozialdemokratie und Gewerkschaften

25 Gøsta Esping-Andersen (1990) entwickelt als Bewertungsmaßstab für seine Analyse das Konzept der Dekommodifizierung. Diese Kategorie definiert den Grad, in dem eine Familie/ein Individuum ein angemessenes Einkommen unabhängig vom Arbeitsmarkt haben kann.

26 Ilona Ostner (1995) verwendet zur Analyse des Geschlechterarrangements in einem Land das Ausmaß der Vollzeit- oder Teilzeit-Müttererwerbstätigkeit, das Ausmaß eigenständiger oder abgeleiteter sozialer Sicherung von Frauen sowie das Ausmaß und die Art (Geld oder Dienste) öffentlicher Betreuungsleistungen.

schutz und bezahlten Urlaub. Er erstritt sich die Versammlungsfreiheit, das Recht zum gewerkschaftlichen Zusammenschluss, das Tarifrecht und das Streikrecht. Er ist dabei, sein Recht auf Mitbestimmung durchzusetzen. Der einst das bloße Ausbeutungsobjekt der herrschenden Klasse war, nimmt jetzt seinen Platz ein als Staatsbürger mit anerkannten gleichen Rechten und Pflichten.“

Das „goldene Zeitalter“ des Sozialstaatsausbaus war geprägt von steigenden Sozialleistungen, erweiterten Arbeitsschutz- und Mitbestimmungsrechten sowie zunehmenden sozialen Dienstleistungen. Letztere variieren indessen stark zwischen den unterschiedlichen Sozialstaatstypen. Die skandinavischen Staaten haben einen ausnehmend stark ausgebauten Sektor öffentlicher Dienstleistungen vor allem in den Bereichen Bildung und Betreuung. Viele der Tätigkeiten, die auf diese Weise in den skandinavischen Ländern staatlich und bezahlt erbracht werden, blieben in Westdeutschland Aufgabe der Familien. Der bundesdeutsche Sozialstaat folgte dem *Subsidiaritätsprinzip*. „Social insurance typically excludes non-working wives, and family-benefits encourage motherhood. Day care, and similar family services, are conspicuously underdeveloped; the principle of ‚subsidiarity‘ serves to emphasize that the state will only interfere when the family’s capacity to serve its members is exhausted.“ (Esping-Andersen 1990: 27).

Außerdem wurde in der BRD auch nach dem Zweiten Weltkrieg am bismarckschen Sozialversicherungsprinzip festgehalten. Demnach wird der Risikoausgleich zwischen beitragszahlenden Mitgliedern in den einzelnen Sozialversicherungen organisiert. Das *Äquivalenzprinzip* begründet proportional zur Beitragszahlung stehende Leistungen aus den Sozialversicherungen. Soziale Stratifizierung wird folglich im Leistungsbezug fortgesetzt – wer viel verdient hat, erhält auch eine hohe Leistung. Diese Prinzipien spielen nicht nur in der Verwaltung der Programme eine

wichtige Rolle, sie verdeutlichen eine bestimmte (politische) Vorstellung von Aufgabe und Funktion des Sozialstaats. Solche Vorstellungen werden immer dann virulent, wenn der zu verteilende Kuchen schrumpft und dementsprechend die Verteilungskonflikte wachsen.

Krise des Sozialstaats – alte Probleme, neue Verwerfungen

Angesichts der Regierungszeiten von Ronald Reagan und Margaret Thatcher hatten sich im Laufe der 1980er Jahre die neoliberalen Angriffe gegen den Sozialstaat verschärft. Der Sozialstaatskonsens der Nachkriegsjahre war aufgelöst. Dem TINA²⁷-Diktum Margaret Thatchers folgend, werden Einschnitte ins soziale Netz als unausweichlich dargestellt. In der öffentlichen Debatte dominieren dabei zwei Ursachenbündel – Globalisierung und demographischer Wandel. Beide würden den Sozialstaat alten Typs nicht mehr finanzierbar machen.

In den Sozialwissenschaften besteht dagegen eine lebendige Auseinandersetzung divergierender Theorieschulen (oder schlicht Positionen) über Ursachen, Symptome und Wirkungen der Krise. In der politischen Debatte setzte sich aber das neoliberale Erklärungsmuster wirkungsvoll durch. „Hegemonial wirkt das neoliberale Politikmodell insofern, als es suggeriert, dass die soziale mit der – nach allgemeiner Überzeugung notwendigen – Standortsicherung unvereinbar sei.“ (Butterwegge 2005: 235). Infolge dessen setzte in Westeuropa eine Politik der Leistungskürzungen und Konsolidierung der Staatsausgaben ein. Zu einem wesentlichen Rückgang der gesamten Sozialausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt kam es hingegen nicht²⁸.

Wird die Perspektive auf andere Indikatoren und Theorien erweitert, stellt sich schnell ein ganzes Bündel von Krisenfaktoren heraus, aus denen sich folglich weitere Handlungsbedarfe und

27 TINA = „*There Is No Alternative*“. Mit diesem Satz beendete Margaret Thatcher einige ihrer Reden, um die freiheitliche Marktwirtschaft als globales Leitbild zu verankern.

28 Vielmehr stiegen die Sozialausgaben in allen Staaten Europas zwischen 1980 und 1998 an mit der Ausnahme der Niederlande und Irland (Obinger/Leibfried et. al. 2006). Gekennzeichnet ist die Entwicklung durch einen catch-up Effekt der Ausgabennachzügler. Dies legt insgesamt die These eines „Wachstum zu Grenzen“ (Flora 1986) nahe.

-möglichkeiten ableiten lassen. In den Beiträgen in diesem Band wird vor allem auf folgende, hier nur angerissene Probleme und Herausforderungen Bezug genommen.

- Die *stetig hohe Massenarbeitslosigkeit* bleibt ein grundlegendes Problem bei der Finanzierung des Sozialstaats. Das Problem ist in beitragsfinanzierten Sozialsystemen gravierender als in steuerfinanzierten, da die Einnahmehasis grundsätzlich auf weniger Schultern verteilt ist. Eine Herausforderung für den bundesdeutschen Sozialstaat ist deshalb die Verbreiterung der Finanzierungsbasis.
- Darüber hinaus wurde die Finanzierungsbasis durch die *sinkende Zahl von sozialversicherungs-pflichtiger Beschäftigung* zusätzlich geschwächt. Dies wurde mit der Einführung beitragsreduzierter Mini- und Midijobs oder der Förderung von neuer Selbständigkeit („Ich-AG“) politisch forciert. Die Hoffnung, durch die Senkung von Lohnnebenkosten neue Arbeitsplätze zu schaffen, hat sich nicht erfüllt. Vielmehr wurden reguläre sozialversicherungs-pflichtige Arbeitsplätze verdrängt.
- Der Strukturwandel der Erwerbsarbeit hat zu einer *Flexibilisierung* und *Prekarisierung* von Arbeitsverhältnissen geführt. Die Ausrichtung des Sozialstaats am Normalarbeitsverhältnis bietet diesen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern daher keinen ausreichenden Schutz.
- Zu den Veränderungen in der Arbeitswelt gehört auch eine Verkürzung der Halbwertszeit von Wissen. *Lebenslanges Lernen* ist daher nicht nur einem emanzipatorischen Anspruch geschuldet, sondern ist Maßgabe der flexibilisierten Arbeitswelt. Das sozial sektierende, berufsständische und wenig durchlässige deutsche Bildungssystem ist diesen Anforderungen nicht gewachsen.
- Die Einkommensunsicherheiten (durch befristete Verträge oder sinkende Sozialleistungen im Falle von Arbeitslosigkeit) gehen einher mit einer wachsenden *Spreizung der Löhne* durch ein wachsendes Niedriglohnsegment. Erwerbsarbeit ist zwar nach wie vor der beste Schutz gegen Armut, aber die Gruppe so genannter „working poor“ wächst.
- Während in der populären Debatte um den *demographischen Wandel* immer wieder auf die zu niedrige Geburtenrate verwiesen wird, fehlen bei nüchterner Betrachtung nicht Babys, sondern Beitragszahler/innen. Mit der alternden Gesellschaft entstehen jedoch neue Anforderungen an den Sozialstaat. Angefangen vom Wohnen über die Pflegeversicherung bis hin zum Ausbau sozialer Dienstleistungen in der Pflege und Unterstützung älterer Menschen.
- Vor dem Hintergrund einer zunehmenden *Europäisierung* wurden Wirtschafts-, Finanz-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik entkoppelt. Im Godesberger Programm der SPD von 1959 hieß es noch: „Der moderne Staat beeinflusst die Wirtschaft stetig durch seine Entscheidungen über Steuern und Finanzen, über das Geld- und Kreditwesen, seine Zoll-, Handels-, Sozial- und Preispolitik, seine öffentlichen Aufträge sowie die Landwirtschafts- und Wohnbaupolitik.“. Heute hat der Staat in diesen Bereichen durch die Europäisierung deutlich an autonomer Handlungsfähigkeit eingebüßt. Die EU wirkt einerseits durch die Wirtschafts- und Währungsunion unmittelbar auf vormals souveräne Politikfelder. Andererseits sind vielfältige mittelbare Zwänge und Nebeneffekte vor allem im Bereich der klassischen Felder des Sozialstaats zu beobachten. So schränkt die Rechtssprechung des EuGH zur Herstellung der Binnenmarktcompatibilität die Souveränität nationaler Sozialstaaten ein. Beispielsweise können gesetzliche Krankenversicherungen oder Nationale Gesundheitsdienste ihren Mitgliedern Leistungen in anderen Mitgliedsländern grundsätzlich nicht verwehren. Sie können diese allerdings im nationalen Interesse begrenzen. Angesichts dieser bedeutenden Rolle des EuGH hat sich ein umfassendes Netz regulativer Politiken in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik entsponnen. Diese folgen jedoch nicht der Logik der Befreiung vom Marktzwang, wie sie im Esping-Andersenschen Dekommodifizierungsindikator benutzt wurde, sondern zielen auf die Herstellung von Marktlichkeit bzw. der Herstellung der Binnenmarktcompatibilität.

Betrachtet man die aktuellen Finanzierungs- und Legitimationsprobleme des Sozialstaats, ergeben sich vielfältige politische Handlungsmöglichkeiten. Das eingeforderte Primat der Politik hieße nun, aus diesen unzähligen Möglichkeiten ein kohärentes politisches Leitbild zu entwickeln. Inwieweit dies mit dem Konzept des Vorsorgenden Sozialstaats gelungen ist, soll im Folgenden diskutiert werden.

Der Vorsorgende Sozialstaat

Das neue Leitbild des Vorsorgenden Sozialstaats wird im „Bremer Entwurf“, der die Grundlage für das im Oktober 2007 beschlossene neue Grundsatzzprogramm der deutschen Sozialdemokratie ist, wie folgt umrissen. „Das Leitbild unserer Sozialpolitik für das 21. Jahrhundert ist der Vorsorgende Sozialstaat. Er befähigt die Menschen, ihr Leben selbst bestimmt zu meistern, indem er aktivierende, präventive und investive Ziele in den Mittelpunkt stellt. Er fördert existenzsichernde Erwerbsarbeit, hilft bei der Erziehung, setzt auf Gesundheitsprävention und verhindert Armut. Er gestaltet den demographischen Wandel und begreift Bildung als zentrales Element der Sozialpolitik. Er fördert eine höhere Erwerbsquote von Frauen und Älteren. Er verhindert Ausgrenzung und erleichtert berufliche Integration. Er entlässt nicht aus der Verantwortung für das eigene Leben.“ Klingt alles nicht neu. Richtig. Denn schon im derzeit noch gültigen Berliner Programm der SPD von 1989 heißt es, „Sozialpolitik, die sich darauf beschränkt, eingetretene Schäden zu beheben, ist inhuman und überdies finanziell rasch überfordert. Der wirksamste Schutz geschieht durch Vorbeugung [Hervorh. CB]. Sozialpolitik will nicht nur reparieren und in Notfällen einspringen, sondern vorausschauend gestalten. Sie soll Lebens- und Arbeitsbedin-

gungen menschenwürdig machen. Ökologische Politik zum Schutze der Gesundheit, Humanisierung der Arbeit, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und gerechtere Einkommensverteilung sind zentrale Aufgaben vorbeugender Sozialpolitik.“

Während also der Aspekt der Vorsorge bereits im Berliner Programm der SPD von 1989 zu finden ist, ist die Unterscheidung von aktivierender, präventiver und investiver Sozialpolitik neu. Aktivierende und investive Sozialpolitik gehören indessen spätestens seit den Debatten um den „dritten Weg“ zum programmatischen Vorrat einer modernisierten Sozialdemokratie in Europa. Sprachlich an die Rhetorik der New Economy angelehnt²⁹, offenbaren die Begriffe einen deutlichen Paradigmenwechsel. Der Sozialstaat ist nicht länger „Soziales Netz“, das im Falle des Falles den Absturz verhindern soll, sondern soll nun wie ein „Trampolin“³⁰ sein und Menschen zurück in den Arbeitsmarkt „befördern“. Die (ausschließlich) monetäre Kompensation des Erwerbsausfalls sei in einer modernen, wirtschaftlich dynamischen Gesellschaft unzureichend. Diese Gesellschaftsvorstellung setzt ein Individuum voraus, das selbst dynamisch und flexibel oder wie es im Bremer Programmentwurf heißt, eigenverantwortlich ist. Aktivierende und investive Sozialpolitik lassen sich je nach Lesart als Anpassung an die Marktbedingungen (Re-Kommodifizierung) oder als emanzipatorisches Projekt verstehen. Der Vergleich unterschiedlicher sozialer Demokratien, die in den vergangenen zehn bis 15 Jahren eine aktivierende Sozialpolitik implementiert haben, zeigt daher auch beträchtliche Unterschiede in den konkreten Politiken. Während die Politik der AGENDA 2010 in Deutschland mit einer drastischen Kürzung von Sozialleistungen (Arbeitslosengeld) einherging, haben die Dänen Mitte der 1990er Jahre eine expansive Politik betrieben und Gelder in Jobrotation³¹ und Weiterbildungsmaßnahmen „inves-

29 In Anthony Giddens Skizze des „dritten Weges“ heißt es sogar „Der Staat als Sozialinvestor (Giddens 1999: 117).

30 Das Bild des Trampolin ist verbunden mit der Argumentation einiger Sozialstaatsforscher, die den traditionellen Keynesianischen Sozialstaat von einem Schumpeterschen „workfare state“ abgelöst sehen (Torfing 1999), der vor allem auf Arbeitsmarktfähigkeit abzielt und statt Jobs und Gleichheit Wettbewerb und Flexibilität fördert. Damit verbunden ist die Kritik, dass ein Trampolin nur für jene Menschen dienlich ist, die von sich aus flexibel und wettbewerbsfähig sind. Für Alte, Kranke oder Schwache bietet das Trampolin keine Hilfe.

31 Der Begriff Jobrotation bezeichnet ein Instrument der Arbeitsmarktpolitik, das zur Förderung der Weiterbildung vor allem in mittelständischen Betrieben entwickelt worden ist. Während ein Mitarbeiter des Unternehmens an einer Weiterbildungsmaßnahme teilnimmt, wird dieser durch eine zuvor arbeitslose Erwerbsperson an seinem Arbeitsplatz vertreten.

tiert“. Es ist daher bemerkenswert, dass sich zur aktivierenden und investiven Sozialpolitik nun ein drittes Element gesellt, die Prävention. In diesem Aspekt vereinen sich der alte Anspruch, Armut zu verhindern, mit dem neuen Leitbild der finanziellen Stabilisierung der Sozialsysteme, um diese auch zukünftig funktionsfähig zu halten. Zudem erhält Bildung einen neuen Stellenwert innerhalb der Sozialpolitik.³²

Außerdem wird auch das enge auf den männlichen Familienernährer bezogene Leitbild aufgegeben, und der Vorsorgende Sozialstaat soll stärker „am Bürgerstatus und weniger stark am Erwerbsstatus anknüpfen“. Diesem Maßstab folgend sollen „die paritätisch finanzierten Beiträge durch eine höhere und nachhaltige gesicherte Steuerfinanzierung“ ergänzt werden (Bremer Programmwurf S. 48).

Würdigung

Legt man die unterschiedlichen in Tabelle 1 zusammengefassten Sozialstaatskonzeptionen einer Würdigung des Konzepts, des Vorsorgenden Sozialstaats zugrunde, so erscheint die Bewegung zunächst in Richtung eines skandinavischen Sozialstaats zu gehen – wie dies aus Kreisen der SPD in den letzten Jahren auch immer mal wieder zu hören war. Bislang fehlt es allerdings an einem klaren Bekenntnis zu einer am skandinavischen Niveau gemessenen Staatsquote, Generosität und Inklusionsgrad der Leistungen. Auch der Ausbau eines umfassenden Sektors öffentlicher Dienstleistungen wie er in den skandinavischen Staaten bereits in den 1970er Jahren stattgefunden hat, ist bislang weder erfolgt noch versprochen worden. Während die familienpoli-

tischen Ausgaben in Deutschland zwar ähnlich hoch wie in den skandinavischen Ländern sind, wird über die Ausgabenart eine andere Wirkung erzielt. Beispielsweise findet in Deutschland familiäre Unterstützung vor allem durch monetäre Transfers statt³³, die Skandinavier hingegen bevorzugen institutionelle Betreuungsangebote.

In der Debatte im Rahmen des durchgeführten Workshops ist zudem deutlich geworden, dass ein neues sozialstaatliches Leitbild vor allem Sicherheit in einer flexibilisierten Arbeitswelt garantieren muss. Das derzeit europaweit propagierte Flexicurity-Konzept sei dazu nicht in der Lage. Mit diesem Konzept werde in der Regel die Notwendigkeit der Flexibilisierung der sozialstaatlichen Arrangements verbunden (z.B. der Abbau von Kündigungsschutz³⁴). Angesichts der in den Beiträgen dieses Bandes beschriebenen Veränderungen in den sozialen Lagen und der Struktur der Erwerbsarbeit muss die bereits erfolgte Flexibilisierung zukünftig besser sozial abgesichert werden. Während die Sozialdemokratie zwar abstrakt weiter am Konzept einer umfassenden sozialen Sicherung festhält, ist die Anpassung der Instrumente zur Erreichung dieses Ziels unter den veränderten Bedingungen nur unzureichend gewesen. Folglich konnten auch die Ziele nicht mehr erreicht werden.

Die Politik der Leistungssenkungen im Bereich der Arbeitslosenunterstützung hat zu einer Verunsicherung in breiten Teilen der Bevölkerung beigetragen. Die Schaffung der Mini- und Midi-Jobs hat ebenso wie die Strategie der Ausweitung des Niedriglohnssektors keine signifikanten Beschäftigungseffekte erzielt. Ihre Auswirkungen auf die soziale Lage führen angesichts des Äquivalenzprinzips in der Sozialversicherung auch langfristig zu unsicheren Einkommensver-

32 In der Sozialdemokratie hatte Bildung schon immer einen zentralen Stellenwert, angefangen bei den Arbeiterbildungsvereinen über die Bildungsexpansion der 1970er Jahre bis hin zu dem heutigen Bemühen, ein längeres gemeinsames Lernen bis zur 10. Klasse in den Bundesländern durchzusetzen. Während Bildung jedoch vormals als Möglichkeit galt, gesellschaftlichen Aufstieg und Teilhabe am wachsenden Wohlstand zu ermöglichen, liegt heute ein weiterer Schwerpunkt auf der Herstellung der Markt- bzw. Beschäftigungsfähigkeit. Gegenüber dem emanzipatorischen Anspruch der Bildungspolitik wird nun die „präventive“ Wirkung gestärkt, die den Einzelnen in die Lage versetzen soll, ein eigenständiges Einkommen im Arbeitsmarkt zu erzielen.

33 Beispiel für die damit implizierten Fehlallokationen ist das Ehegattensplitting, das Ehe und nicht Familie im Sinne einer Lebensgemeinschaft mit Kindern fördert.

34 In diesem Kontext wird häufig auf das dänische Vorbild Bezug genommen. In Dänemark gibt es zwar einen geringen gesetzlichen Kündigungsschutz, allerdings bilden Kündigungsfristen in den Tarifverträgen ein Äquivalent zur deutschen gesetzlichen Regelung. Arbeitsmarktflexibilität in Dänemark bedeutet vor allem eine hohe „turn-over“ Rate, d.h. häufige Arbeitsplatz- und Berufswechsel sind üblich.

hältnissen. Dabei mangle es vor allem an einer ausreichenden Berücksichtigung weiblicher Lebensrealitäten. Frauen sind überproportional von Niedriglöhnen betroffen – auch ohne unbedingt im klassischen Niedriglohnsektor zu arbeiten. In einigen Gebieten in Ostdeutschland liegt der tariflich vereinbarte Lohn einer Friseurin unterhalb des definierten Armutslohns³⁵. Dies wird zu einer Verschärfung des Problems von Armutsrenten beitragen. Schon heute haben Frauen fast ein Drittel weniger Rente als Männer. In der Debatte wurde daher sowohl eine Orientierung an der Doppelverdiener-Norm als auch an der Hochlohnstrategie der skandinavischen Länder eingefordert.

Betont wurde ebenfalls, dass für eine an gesellschaftlicher Gleichheit orientierte Sozialstaatsperspektive die Leistungen nicht an Bedürftigkeit ausgerichtet sein dürften. Sozialstaaten, denen es gelingt, die Mittelklasse ebenfalls einzubinden, entfalten eine größere Legitimation, während ansonsten gilt, „welfare for the poor is poor welfare“. Der Erfolg des skandinavischen Modells beruhe daher auf der hohen Legitimität des Sozialstaats, der in stärkerem Maße auch hohe Einkommen zur Finanzierung der sozialstaatlichen Leistungen heranziehen könne. Eine hohe Legitimation konnte vormals auch das Nachkriegsarrangement des westdeutschen Sozialstaats entfalten, der geringe Armutsquoten und eine Wohlfahrtssteigerung für breite Bevölkerungsschichten erzeugte.

In diesem Kontext wurde auch dem Modell des bedingungslosen Grundeinkommens (BGE) eine Absage erteilt. Schon heute stelle die aufgelegte Debatte um „Sozialschmarotzer“ eine Krise für die Akzeptanz des Sozialstaats dar. Das BGE bietet im Gegenzug nur „Teilhabe durch Konsumtion“. Eine wirkliche Antwort auf die Abstiegsängste der Mittelschichten biete es nicht, da Status und Teilhabe sich vor allem über den Arbeitsmarkt definiere.

Scharfe Kritik wurde zudem an der unzureichenden Auseinandersetzung mit der brüchigen Finanzierungsgrundlage des Sozialstaats geübt. Erstens handelt es sich in Deutschland um eine reicher werdende Gesellschaft. Es könne daher keine Rede davon sein, dass man sich einen umfassenden Sozialstaat nicht mehr leisten könne. Der Verteilungsbericht des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung belegt sinkende Bruttolöhne bei gleichzeitig steigenden Gesamteinkommen und wachsender Einkommensungleichheit. Der Anteil der Einkünfte aus abhängiger Beschäftigung an allen Einkommensformen sinkt. Die Fixierung der Sozialversicherung auf die Einkommen abhängig Beschäftigter schwäche daher unnötig die Finanzierungsbasis. Zweitens werde die Bedeutung der Arbeitskosten für die Beschäftigungsentwicklung zu hoch bewertet. Theoretisch bewerten unterschiedliche Denkschulen zwar die Beschäftigungseffekte mit unterschiedlicher Richtung und Stärke. In der Praxis lasse sich die theoretisch abgeleiteten Effekte so eindeutig nicht finden. Auch der Sachverständigenrat empfiehlt daher einen Finanzierungsmix mit Einkommens- und Mehrwertsteuer. Drittens bleibe in der politischen Debatte der Blick zu sehr auf den deutschen Kontext fixiert. Die Erfahrungen der skandinavischen Länder zeigen dagegen, dass auch unter den Bedingungen von Globalisierung und Europäisierung eine hohe Abgabenlast und ein umfassender Sozialstaat kein Hindernis für wirtschaftliche Prosperität sind. Stattdessen entziehe die kontinuierliche Kritik in Deutschland am überdimensionierten Sozialstaat das notwendige Vertrauen der Beitragszahlenden in die Funktion der sozialen Sicherungssysteme.

Insbesondere jüngere Erwerbspersonen glauben nicht daran, selbst einmal Nutzen aus ihren Beiträgen zu ziehen. „Während Männer traditionell die Normalarbeitsverhältnisse und damit alle Vorteile, die an eine dauerhafte vollzeitige Be-

35 Nach allgemeiner Definition wird der Niedriglohn als Einkommen unterhalb der relativen Armutsgrenze (= 50% des Durchschnittseinkommens) angesetzt.

schäftigung in einem Betrieb gekoppelt sind, für sich monopolisieren, waren Frauen – und junge Menschen – mehr oder weniger freiwillig Pionierinnen flexibler Beschäftigung. Die Flexibilisierung führt zur Ungewißheit zukünftiger Einkommenschancen und zur Polarisierung der Einkommen sowie der Arbeitsbedingungen.“ (Leitner/Ostner 2000: 42). Aufgrund der verzögerten Einstiege in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (Stichwort „Generation Praktikum“) und die Erfahrung von brüchigen Erwerbsbiografien aufgrund der schlechten Arbeitsmarktsituation stellen die sozialen Sicherungssysteme nur einen unzureichenden Schutz für jüngere Erwerbspersonen dar. Sonderregelungen, die zudem Bezugsbedingungen für die unter 25-jährigen verschärfen bzw. für diese Altersgruppe bestimmte Schutzmechanismen aufweichen, unterhöhlen die legitimatorische Basis zusätzlich.

Begrüßt wurde daher ein Umbau der Arbeitslosenversicherung in eine Arbeits- oder Beschäftigungsversicherung. Diese soll nicht erst dann Leistungen erbringen, wenn der Risikofall Erwerbslosigkeit eingetreten ist, sondern Übergänge und Brüche in der Erwerbsbiografie absichern. Dazu gehören individuelle Ansprüche auf Qualifizierung ebenso wie Phasen verkürzter Arbeitszeit oder Auszeiten (Sabbatical). Damit entlastet die Arbeitsversicherung die Beschäftigten vor der privaten Organisation von Fort- und Weiterbildung und nutzt gleichzeitig dem Arbeitgeber. Außerdem werden Optionen auch für Männer geschaffen, Erwerbs- und Familienarbeit besser miteinander zu verbinden. Damit wird dem Anspruch, Arbeitszeitflexibilisierung auch mit Arbeitszeitsouveränität für die Beschäftigten zu verbinden, ebenfalls Rechnung getragen. Begleitend sollten daher auch differenzierte Formen der Wochen-, Jahres-, und Lebensarbeitszeitverkürzung in Angriff genommen werden.

Fazit

Entgegen der landläufigen Meinung ist ein umfassender Sozialstaat auch zukünftig finanzierbar, so das Fazit der Teilnehmenden des Work-

shops. Mehr noch – so das Plädoyer – es gilt diesen (wieder) als Voraussetzung für wirtschaftliche Stärke zu begreifen. Ein sozialdemokratisches Leitbild sollte den Sozialstaat als Produktivfaktor identifizieren und ihn zur Grundlage einer koordinierten Makrosteuerung machen. Eine solche Makrosteuerung umfasst erstens eine unter den Bedingungen der Europäisierung wieder in Balance gebrachte und koordinierte Wirtschafts- und Sozialpolitik. Sie fragt aber, zweitens, auch nach der Rolle des Staates als solchem und dem Umfang seiner Staatstätigkeit. Wer soll künftig in dieser Gesellschaft Kinder erziehen und Alte pflegen? Bleibt die Verantwortung bei den Familien oder erbringt der Staat solche Aufgaben zukünftig selbst oder beauftragt er gar Private? Welche Gestaltungserfordernisse ergeben sich aus einer an Kurzfristigkeit und schnellem Profit ausgerichteten Wirtschaftsweise und den Arbeitsmarktängsten einer mehr oder weniger bedrohten Mittelschicht? Welche Antworten braucht eine alternde Gesellschaft, welche Anforderungen ergeben sich aus den veränderten sozialen Lagen?

Vorbild dafür sollten die skandinavischen Sozialstaaten sein. Sei es wirtschaftliche Prosperität, Innovation, die Geburtenquote, gesellschaftliche Gleichheit, Armutsbekämpfung oder der Erhalt umfassender sozialer Sicherungssysteme, in allen diesen Bereichen sind uns die skandinavischen Länder derzeit überlegen. Hier müssen allerdings die unterschiedlichen sozialstaatlichen Traditionen unbedingt berücksichtigt werden. Denn ein Sozialstaatsprojekt funktioniert nicht wie ein kaltes Buffet, bei dem in beliebiger Zusammenstellung und Reihenfolge Elemente kombiniert werden können. Es kommt daher auf die Stimmigkeit unterschiedlicher Politiken an, da ein sozialer Staat mehr als die Summe seiner Bestandteile ist. Der Vorsorgende Sozialstaat ohne eine ihm entsprechende Vorstellung wirtschaftlicher Steuerung und Regulation bleibt ein Papiertiger. Die in diesem Band zusammengeführten Beiträge liefern eine umfassende Analyse der gegenwärtigen Gesellschaft und sind somit ein guter Ausgangspunkt für die Entwicklung einer neuen, kohärenten Konzeption einer sozialen Demokratie.

Weiterführende Literatur

- Alber, Jens (1989): *Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950-1983*. Frankfurt a. M./ New York: Campus.
- Alber, Jens (2005): *Modernisierung als Peripetie des Sozialstaats?* In: *Berliner Journal für Soziologie* 1/2005: 5-35.
- Butterwegge, Christoph (2005): *Krise und Zukunft des Sozialstaates*, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press.
- Flora, Peter (Hg.) (1986): *Growth to Limits: The Western European Welfare States since World War II*. Berlin/New York: de Gruyter, 2 volumes
- Giddens, Anthony (1999): *Der dritte Weg*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag
- Hall, Peter/Soskice, David (Hg.) (2001): *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press.
- Heinze, Rolf G./ Schmid, Josef/ Strünck, Christoph (1999): *Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat: Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den 90er Jahren*, Opladen: Leske und Budrich.
- Huber, Evelyn/ Stephens, John D. (2001): *Welfare States and Production Regimes in the Era of Retrenchment*. In: Paul Pierson (Hg.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Jochem, Sven/Siegel, Nico A. (Hg.) (2003): *Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat. Das Modell Deutschland im Vergleich*, Opladen: Leske+Budrich.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2003): *Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Klammer, Ute/Leiber, Simone (2004): *Aktivierung und Eigenverantwortung in europäisch-vergleichender Perspektive*. In: *WSI-Mitteilungen* 9/2004: 514-20.
- Korpi, Walter (2000): *Welfare States, Economic Growth, and Scholarly Objectivity*. In: *Challenge* 43(2): 49-66.
- Korpi, Walter/Palme, Joakim (2003): *New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-95*. In: *American political science review* 97(3): 425-46.
- Leibfried, Stephan (2000): *Nationaler Wohlfahrtsstaat, Europäische Union und Globalisierung: Erste Annäherung*. In: Jutta Allmendinger; Wolfgang Ludwig-Mayerhofer, *Soziologie des Sozialstaats. Gesellschaftliche Grundlagen, historische Zusammenhänge und aktuelle Entwicklungstendenzen*, München: Juventa Verlag.
- Lessenich, Stephan (1999): *Back to Basics. Vielfalt und Verfall wohlfahrtsstaatlich organisierter Solidarität in Europa*. In: *Zeitschrift für Sozialreform* 45(1): 25-38.
- Lessenich, Stephan (2000): *Soziologische Erklärungsansätze zur Entstehung und Funktion des Sozialstaates*. In: Jutta Allmendinger; Wolfgang Ludwig-Mayerhofer, *Soziologie des Sozialstaats. Gesellschaftliche Grundlagen, historische Zusammenhänge und aktuelle Entwicklungstendenzen*, München: Juventa Verlag.
- Lütz, Susanne (2004): *Der Wohlfahrtsstaat im Umbruch - Neue Herausforderungen, wissenschaftliche Kontroversen und Umbauprozesse*. In: Susanne Lütz; Roland Czada, *Wohlfahrtsstaat – Transformation und Perspektiven*, Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Marshall, Thomas H. (1950): *Citizenship and Social Class and other Essays*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Merkel, Wolfgang/Egle, Christoph/Henkes, Christian/Ostheim, Tobias/Petring, Alexander (2006): *Die Reformfähigkeit der Sozialdemokratie – Herausforderungen und Bilanz der Regierungspolitik in Westeuropa*, Wiesbaden: VS-Verlag.

- Meyer, Thomas (2006): *Praxis der Sozialen Demokratie*, Wiesbaden: VS.
- Obinger, Herbert/Leibfried, Stephan/Bogedan, Claudia/Gindulis, Edith/Moser, Julia und Starke, Peter (2006): *Wandel des Wohlfahrtsstaats in kleinen offenen Volkswirtschaften*. In: Liebfried, Stephan/Zürn, Michael (Hg.), *Transformationen des Staates?* Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Ostner, Ilona (1995): *Arm ohne Ehemann? Sozialpolitische Regulierung von Lebenschancen für Frauen im internationalen Vergleich*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 36-37: 3-12.
- Schmidt, Manfred G. (1993): *Theorien in der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung*. In: Adrienne Héritier (Hg.): *Policy-Analyse (Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 24)*, Opladen: Westdeutscher Verl.
- Schmidt, Manfred G. (1998): *Sozialpolitik in Deutschland*, Opladen: Leske+Budrich.
- Siegel, Nico A. (2002): *Baustelle Sozialpolitik. Konsolidierung und Rückbau im internationalen Vergleich*. Frankfurt a. M./New York: Campus Verlag.
- Streeck, Wolfgang (2004): *Globalisierung: Mythos und Wirklichkeit*. In: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Working Paper. 04/4.
- Taylor-Gooby, Peter (2002): *The Silver Age of the Welfare State: Perspective on Resilience*. In: *Journal of Social Policy* 31: 597-621
- Torring, Jacob (1999): *Workfare with welfare*, *Journal of European Social Policy*, 9(1): 1-31.

Referent/innen und Tagungsleitung

Prof. Dr. Gerhard Bäcker

Dekan, Universität Duisburg-Essen

Claudia Bogedan

stellv. Juso-Bundesvorsitzende, Bonn

Ruth Brandherm

Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik,
Leiterin des Gesprächskreises Arbeit und Qualifizierung, Bonn

Dr. Thomas Ebert, Bonn**Dr. Ursula Engelen-Kefer**

Mitglied des SPD-Parteivorstandes, Berlin

Elke Ferner, MdB

stellv. Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion und Mitglied des SPD-Präsidiums,
Berlin

Birgit Fischer

Ministerin für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes
Nordrhein-Westfalen a.D., Mitglied des SPD-Parteivorstandes, Berlin

Prof. Dr. Wolfgang Glatzer

Institut für Gesellschafts- und Politikanalyse, Universität Frankfurt a. M.

Kerstin Griese, MdB

SPD-Bundestagsfraktion, Vorsitzende des Bundestagsausschusses für Familie,
Senioren, Frauen und Jugend, Berlin

Prof. Dr. Ute Klammer

Hochschule Niederrhein, Mönchengladbach

Peter König

Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik,
Leiter des Gesprächskreises Sozialpolitik, Bonn

Armin Lang, MdL

Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft der Sozialdemokraten im
Gesundheitswesen (ASG)

Dr. Simone Leiber

WSI in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

Prof. Dr. Stephan Lessenich

Institut für Soziologie, Universität Jena

Prof. Dr. Barbara Riedmüller

Freie Universität Berlin

Dr. Ralf Stegner, MdL

Landesvorsitzender der SPD Schleswig-Holstein

Ludwig Stiegler, MdB

stellv. Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion, Berlin

Dr. Rudolf Zwiener

IMK in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

Was wir Deutschland schulden

WISO direkt

Arbeitskreis Mittelstand

Auswirkungen eines Mindestlohns auf kleine und mittlere Unternehmen

Eine betriebswirtschaftliche Analyse nach Branchen, Betriebstypen und Standorten

WISO Diskurs

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Auf dem Weg zum gläsernen Verbraucher?

Verbraucherschutz bei Kundenkarten und RFID-Chips

WISO Diskurs

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

Verkehrspolitische Ausbruch aus der Betonwelt!

Aber durch Nutzerfinanzierung?

WISO direkt

Gesprächskreis Sozialpolitik

Sozialstaatsstrategien und Beschäftigung im europäischen Vergleich

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

Mitarbeiterbeteiligung in Europa, Japan und den USA

Staatliche Rahmenbedingungen für finanzielle Beteiligungsmodelle

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

Wettbewerb, Prekarität und Sozialschutz:

die sozialen Lizenzanforderungen nach § 6 Abs.3 S.1 Nr.3 PostG

WISO Diskurs

Arbeitskreis Dienstleistungen

Dienstleistungen in Deutschland:

besser als ihr Ruf, dennoch stark verbesserungsbedürftig!

Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik

Europas Sozialpolitik als schwieriger Aushandlungsprozess

Akteure und Handlungsoptionen unter besonderer Berücksichtigung der Arbeitszeitpolitik

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

Berufliche Ausbildung und Lehrstellenmarkt:

Chancengerechtigkeit für Jugendliche mit Migrationshintergrund

WISO direkt

Frauen- und Geschlechterpolitik

Kapital und Kinderkrippen:

Betreuungskonzepte für Kleinkinder aus der Geschlechterperspektive

WISO direkt

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso

