

Zur Reform des Sozialversicherungssystems in Deutschland

1. Vorbemerkung

In Zeiten schlechter Konjunktur insbesondere auch seit der deutschen Vereinigung wurde Sozialpolitik zunehmend geprägt durch vermeintliche Tageszwänge der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Lange bewährte Grundprinzipien der konzeptionellen Gestaltung verkamen. Der Stellenwert von Sozialpolitik in der gesamtstaatlichen Politik in Deutschland nahm erheblich ab. Die unausgesprochene Große Koalition der Sozialpolitiker von SPD und CDU, aber auch der bestehende weitgehende gesellschaftliche Konsens, die seit 1949 das Geschehen deutlich prägte, löste sich zunehmend auf. Neoliberale Vorstellungen gewannen in fast allen Parteien an Bedeutung, statt über die Absicherung des Sozialstaates wurde vermehrt über Leistungsreduktionen diskutiert. Der politische Stellenwert profilierter durchsetzungsfähiger Sozialpolitiker in den jeweiligen Parteien nahm ab. Karrieren auf der Grundlage sozialpolitischer Kompetenz wurden seltener. Sozialpolitik hat auch hierdurch an Bedeutung verloren.

Die konkrete gesellschaftliche Entwicklung zeigt, dass trotz sozialdemokratischer Führung der Bundesregierung Armut und soziale Benachteiligung strukturell weiter zunehmen, z.B. stieg die Zahl der Arbeitslosen, insbesondere auch der Langzeitarbeitslosen, aber auch der Sozialhilfeempfänger weiter an. Der Abstand zwischen den Einkommen im unteren und dem oberen Drittel der Bevölkerung nahm ebenso zu wie diese gesellschaftliche Polarisierung auch in der Vermögensverteilung zu beobachten ist. Über dieser Entwicklung zu Grunde liegende Ursachen besteht kein gesellschaftlicher Konsens. Für alle Diskussionen über Veränderungsbedarfe wäre dies aber wichtig.

Strukturprobleme bei der Finanzierung des Sozialstaats werden allzu oft als Notwendigkeit zum Abbau von Sozialleistungen interpretiert. Die ebenfalls mögliche aus sozialdemokratischer Sicht eigentlich nahe liegende Variante, Finanzierungsmodalitäten angesichts des nach wie vor bestehenden hohen Wohlstandsniveaus umzugestalten, wird oft außer acht gelassen.

Kernpunkt der Arbeit der „Wirtschafts- und Sozialpolitischen Projektgruppe“ war die Diskussion über Strukturprobleme und Reformbedarf im System der Sozialversicherung in Deutschland.

Angestoßen war dies auch durch die Diskussion um die „Agenda 2010“. Eine wesentliche Rolle spielten hierbei Faktoren, die unmittelbar oder auch mittelbar die finanzielle Leistungsfähigkeit des Sozialversicherungssystems nachhaltig beeinflussen. Faktoren, die die Einnahmenseite beeinflussen (z.B. die Massenarbeitslosigkeit als Folge schlechter Wirtschaftsentwicklung) aber auch solche, die für die Ausgabenseite relevant sind (z.B. demographische Faktoren), spielen dabei eine Rolle.

In der Diskussion über das in Vorbereitung befindliche neue Parteiprogramm spielen diese Aspekte ebenfalls eine zentrale Rolle. Das Ergebnis dieser Diskussion in der Projektgruppe wird nachfolgend in den Grundlinien dargestellt.

2. Was will Sozialpolitik

Die Grundidee von Sozialpolitik ist, die Risiken des Lebens abzufedern und hierdurch ein Mindestmaß an materieller und gesellschaftlicher Absicherung zu gewährleisten. Durch gezielte Maßnahmen sollen Voraussetzungen für individuelle Chancengleichheit in allen

Lebensbereichen gefördert und möglichst hergestellt werden. Ziel von Sozialpolitik ist es aber auch, die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern.

Im Folgenden geht es um den durch die Sozialversicherung abgedeckten Bereich, der im Mittelpunkt der Projektgruppenarbeit stand. Es handelt sich darum

- die Risiken von Gesundheit und Krankheit abzusichern
- materielle Sicherheit im Alter zu gewährleisten
- Risiken des Arbeitsmarktes abzusichern (Arbeitslosigkeit, Invalidität, Qualifikationsdefizite)
- spezifische Belastungen von Familien mit Kindern auszugleichen
- Menschen mit unterschiedlichen körperlichen, geistigen und seelischen Fähigkeiten gleiche Chancen zur Teilhabe an allen Bereichen des Lebens einzuräumen.

Standards von Sozialpolitik leiten sich nicht unbedingt aus objektiven Daten ab sondern resultieren aus Wertvorstellungen und gesellschaftlichem Konsens. Sie spiegeln somit auch die gesellschaftlichen Machtverhältnisse wieder. Zu bedenken ist, dass Sozialpolitik neben der ethisch abgeleiteten Funktion auch die Aufgabe hat, durch (relativen) sozialen Frieden gesellschaftliche Konflikte zu begrenzen und somit die Stabilität des ökonomischen und politischen Systems zu stützen. In jedem Fall ist Sozialpolitik auch ein Instrument, ungezügelter Kapitalismus auszubremsen und den Menschen die Möglichkeit zu geben, sich diesem teilweise und zeitweise zu entziehen.

Aus der Natur von sozialen Problemlagen und dem fundamental vorhandenen menschlichen Bedarf an Sicherheit im Bereich der Existenzgrundlagen ergibt sich, dass sozialpolitische Strategien und Konzepte auf längere Dauer hin anzulegen sind.

3. Die Rahmenbedingungen für Sozialpolitik haben sich verändert

Die zentralen Gestaltungsmerkmale für unser Sozialversicherungssystem sind inzwischen etwa 120 Jahre alt. Sozialversicherung ist öffentlich-rechtlich organisiert und nicht unmittelbarer Teil des Staatshaushalts. Die Zweige der Sozialversicherung finanzieren sich im Prinzip durch lohnbezogene Beiträge. Ausgangspunkt für regelmäßige Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt sind meist spezifische Anlässe wie die Abdeckung von Kriegsfolgelasten oder Leistungen, die nicht zum Kern des Versicherungsauftrages gehören.

Die laufenden Leistungen werden durch die laufenden Einnahmen finanziert. Veränderungen bei den aktuellen Einnahmen tangieren somit unmittelbar die Leistungen. Es gibt keine Rücklagen / keinen Kapitalstock Es handelt sich also um eine reine Umlagenfinanzierung.

Die Unabhängigkeit der Finanzierung vom Staatshaushalt hat sich insbesondere im Bereich der Rentenversicherung und der Arbeitslosenversicherung stark relativiert, weil die Beitragssätze einen hohen politischen Stellenwert haben. Es bestehen automatische Verpflichtungen des Staates, in Defizitsituationen mit Zuschüssen einzuspringen. Um diese zu begrenzen, erfolgten in der Vergangenheit oft relativ kurzfristig Eingriffe auf der Leistungs- oder Beitragsseite.

Hinzu kommen nachhaltige Veränderungen in den Rahmenbedingungen. Die Bevölkerungsstruktur, das Erwerbssystem und die sehr viel stärkere internationale Vernetzung durch die europäische Integration und internationale Arbeitsteilung (Globalisierung) verändern den Handlungsrahmen für Sozialpolitik. Als Kernfrage stellt sich dabei heraus, ob das bisherige Finanzierungssystem als sozial gerecht und ökonomisch vernünftig anzusehen ist.

a) **Demographie:** Die Lebenserwartung der Menschen hat in den letzten 50 Jahren deutlich zugenommen. Während früher die Lebenserwartung nach der Verrentung nur wenige Jahre

betrug, liegt sie heute bei etwa 20 Jahren (wenn man das tatsächliche und nicht das rechtlich festgelegte Rentenalter betrachtet). Deutlich zurück gehende Geburtenzahlen haben darüber hinaus dazu geführt, dass schon heute aber noch mehr in der Zukunft die Relation zwischen Kindern/Jugendlichen, Erwerbstätigen und Ruhegeldbeziehern sich fundamental verschiebt. Die Altersstruktur der deutschen Bevölkerung hat sich also nachhaltig verändert. Dieser Prozess wird in absehbarer Zeit ungebremst weiter gehen. Hieraus resultieren deutlich veränderte Finanzierungsbedarfe insbesondere im Bereich der Rentenversicherung aber auch der Krankenversicherung. Beitragssätze haben sich hier in den letzten 50 Jahren fast verdoppelt. Durch vermehrte Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt wurden noch größere Anstiege verhindert (so stammt gegenwärtig etwa ein Drittel der Einnahmen der Rentenversicherung aus dem Bundeshaushalt). Erhebliche weitere Anstiege sind bei nicht verändertem Finanzierungsmodus unvermeidlich, wenn man nicht das Sozialleistungsniveau drastisch absenken will. Auch eine graduell veränderte Lohnpolitik dürfte an der fundamentalen Finanzierungslücke mit ihren Auswirkungen auf die Beitragshöhe kaum etwas ändern. Voraussetzung wären dafür gesellschaftliche und ökonomische Machtverhältnisse, die nicht absehbar sind.

b) **Massenarbeitslosigkeit** ist in Deutschland seit längerem ein alltägliches Problem. Die lange anhaltende Beschäftigungskrise hat zu einer starken Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit geführt. Das heißt, dass von der Arbeitslosigkeit nicht alle Beschäftigtengruppen in gleicher Weise betroffen sind. So sind z. B. Personen ohne Berufsabschluss, gesundheitlich Beeinträchtigte und ältere Arbeitnehmer überdurchschnittlich stark von Arbeitslosigkeit betroffen. Auch starke regionale Unterschiede der Arbeitsmarktchancen bestimmen Niveaus von Arbeitslosigkeit. Strukturell lässt sich das Problem der unterschiedlichen Belastung einzelner Personengruppen nur nachhaltig durch intensive Investitionen in schulische und berufliche Qualifikation mindern. Qualifikationsdefizite sind nämlich als eine zentrale Ursache für solche Strukturalisierung zu betrachten. Zusätzlich kann die Förderung regionaler Mobilität einen positiven Beitrag leisten.

Bemühungen, dieser Probleme durch geeignete politische Instrumente Herr zu werden, haben bisher zu keinem durchschlagenden Erfolg geführt. Die Rückkehr zur Vollbeschäftigung ist zumindest auf längere Zeit hin nicht besonders wahrscheinlich. Zu bedenken ist, dass Vollbeschäftigung in der Geschichte der Bundesrepublik bisher auch nur etwa 10 Jahre bestand. Auch in der Zeit davor seit Beginn der Industrialisierung war sie die extreme Ausnahme.

Durch fortdauernde und seit Mitte der siebziger Jahre relativ kontinuierlich zunehmende Massenarbeitslosigkeit und deren sozialen Folgen ergibt sich ein hoher eher zunehmender Aufwand für sozialpolitische Intervention, der nur schwer durch die Versicherungsbeiträge der Beschäftigten zu finanzieren ist.

c) Im **Erwerbssystem** hat sich eine strukturelle Veränderung weg vom Normalarbeitsverhältnis (durchgängige lebenslange Erwerbstätigkeit mit voller Stundenzahl) entwickelt. Nahezu die Hälfte aller Erwerbstätigen arbeitet gegenwärtig im Lebensverlauf nicht kontinuierlich vollzeitig. Dies wird aktuell verstärkt bewusst durch die Ich-AG, Mini- und Midi-Jobs.

Auch Teilzeitarbeit oder z.B. der Wechsel zwischen abhängiger und selbständiger Tätigkeit sorgen dafür, dass Regelungen, die die Höhe sozialpolitischer Leistungen ausgehend vom Normalarbeitsverhältnis bemessen, zunehmend nicht mehr tragfähig sind. Allzu viele Menschen werden deswegen im Alter nur unzureichende Renten beziehen können. Vielen der Betroffenen ist dieses in der vollen Tragweite nicht bewusst. Die Idee, durch zusätzliche private Absicherung (z.B. Riester-Rente, Rürup-Rente) dies zu kompensieren, trägt dabei

nicht unbedingt, weil – neben den ökonomischen Risiken – nicht vollzeitig oder nicht kontinuierlich sozialversicherungspflichtig Beschäftigte oft nur ein unterdurchschnittliches Einkommen erzielen und somit real wenig Spielraum für zusätzliche Absicherung besteht.

d) **Bildungszeiten** haben sich deutlich verlängert. Hieraus ergeben sich (begrenzte) Rückwirkungen auf die Dauer der Erwerbstätigkeit. Das beinhaltet reduzierte Beitragszeiten und entsprechend auch niedrigere Beitragseinnahmen. Durch längere Bildungszeiten entstehen oft höhere Einkommen; dies wirkt sich aber wegen der Beitragsbemessungsgrenzen nicht voll auf der Einnahmenseite aus.

e) Von der **europäischen Integration** gehen vielfältige Rückwirkungen auf den deutschen Arbeitsmarkt aus, die mittelbar die Aufwände für Sozialpolitik in Deutschland steigern und die Einnahmedynamik im bisherigen Finanzierungssystem der Sozialpolitik mindern. Insbesondere einfache Beschäftigung aber auch andere verlagert sich in Länder mit deutlich niedrigeren Arbeitskosten (unmittelbare Lohnkosten und Kosten für Sozialversicherung) sofern die Möglichkeit besteht, das Arbeitsergebnis zu transportieren. Anzutreffen ist oft auch die Drohung mit Verlagerung; dies ist ein Instrument zur Reduktion arbeitsrechtlicher Standards und reduziert die Handlungsfähigkeit der nationalen Gewerkschaften und der Regierungen.

Freizügigkeit der Arbeitskräfte und nicht mehr oder deutlich weniger gehinderter grenzüberschreitender Verkehr von Gütern und Dienstleistungen führen zu veränderten Konkurrenzbedingungen und vermindern Lohndynamik im Inland und lassen auch die Arbeitslosigkeit hier ansteigen. Handlungsspielräume für gewerkschaftliche Interessenvertretung schrumpfen deutlich wie es die vielen Beispiele der letzten Zeit belegen, in denen es um die Alternative Standortverlagerung oder Einkommensminderung bzw. Arbeitszeitverlängerung ging. Nichts spricht dafür, dass sich diese Konstellation in nächster Zeit ändern wird. Erst wenn die Angleichung der Lebensniveaus in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union wesentliche Fortschritte gemacht hat, ist mit einer gewissen Entlastung in Deutschland zu rechnen.

Analog gilt dieses in weiten Teilen auch für die zu beobachtende Globalisierung kapitalistischen Wirtschaftens gefördert durch überwiegend neoliberale wirtschaftspolitische Konzepte in den wichtigsten Industriestaaten.

Welchen Stellenwert die Festlegung von Mindeststandards durch die Europäische Union hat, die für alle Mitgliedsstaaten gelten, ist gegenwärtig nicht absehbar. Potentiell könnten diese recht bedeutsam werden, wenn man bedenkt, dass ein Gutteil der aktuellen Situation auch durch die jüngste EU-Erweiterung geprägt ist.

f) Insbesondere die von CDU/CSU und FDP durchgesetzte Finanzierung eines erheblichen Teils der **Kosten der deutschen Einheit**, die durch den Zusammenbruch der ostdeutschen Wirtschaft und der daraus entstandenen Massenarbeitslosigkeit resultierten, über die Sozialversicherungen haben deren Haushalte insbesondere den der Arbeitslosenversicherung stark belastet. Ohne diese Belastung würde die Beitragssätze heute um fast 4 Prozentpunkte niedriger liegen. Die durch die deutsche Einheit entstandene strukturelle Belastung der Sozialversicherung besteht unvermindert fort, da es nicht gelungen ist, die Massenarbeitslosigkeit mit all ihren Folgen zu beseitigen. Vieles spräche dafür, diese Kosten aus öffentlichen Haushalten zu finanzieren, da sie nicht systembedingt sondern aus politischen Gründen entstanden.

4. Bisherige Finanzierungskonzepte von Sozialpolitik

Bisherige Finanzierungskonzepte von Sozialpolitik gehören auf den Prüfstand.

Kernbereiche der Sozialpolitik werden seit Ende des 19. Jahrhunderts durch lohnabhängige weitgehend paritätisch durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer getragene Zuschläge finanziert. Hierdurch werden all die Wirtschaftsbereiche besonders belastet, die beschäftigungsintensiv produzieren. Aus zwei Gründen ist dies kontraproduktiv: zum einen wegen der arbeitsmarktlichen Konkurrenzbeziehungen. Wegen der Belastung mit relativ hohen Sozialversicherungsbeiträgen in Deutschland (in vielen anderen Staaten gibt es andere nicht lohnbezogene Finanzierungsmodelle) differieren die Lohnkosten zwischen ansonsten vergleichbaren Standorten im Ausland, so dass hierdurch in Deutschland an sich vorhandene Potentiale für Beschäftigung nicht ausgeschöpft werden können. Zum anderen werden ökonomisch besonders leistungsfähige Bereiche mit geringem Beschäftigungsanteil an der Wertschöpfung nicht entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit an der Finanzierung der Sozialpolitik beteiligt. Es ist darüber hinaus nicht unbedingt plausibel, dass Einkommen aus Kapital, selbständiger Tätigkeit oder auch Beamtentum nicht anteilig belastet werden, obwohl nicht selten das Solidarsystem durch diese Personengruppen für den Übergang in oder aus beruflicher Selbständigkeit belastet wird.

Die Abgrenzungskriterien bei der Finanzierung von Leistungen sind unscharf. Manches, was von der Solidargemeinschaft der Sozialversicherungspflichtigen bezahlt wird, müsste eigentlich von der Entstehung der Ansprüche her gesehen anders finanziert werden. Die Finanzierung aus den Sozialversicherungsbeiträgen wurde manchmal auch gewählt, weil dieses sich politisch einfacher realisieren ließ.

5. Prinzipien der Finanzierung

Grundsätzlich anzustreben wäre eine Finanzierung des Systems sozialer Sicherung unabhängig von Arbeitslöhnen, weil es beim bestehenden Finanzierungsmodell zu einer strukturell übergewichtigen Belastung abhängiger Beschäftigung kommt und so vorhandene Potentiale für Beschäftigung nicht ausgeschöpft werden können sowie auch gegen das in Steuer- und Sozialrecht eigentlich übliche Prinzip der individuellen Belastung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit verstoßen wird. Ein Blick über die Grenzen zeigt, dass in vergleichbaren Industriestaaten mehr oder weniger große Teile der Sozialversicherung durch Steuern und nicht durch Abgaben auf den Lohn finanziert werden. Wie dieses im Einzelnen in Deutschland realisiert werden könnte, hat das DIW in unterschiedlichen Studien diskutiert. Dabei besteht, das wird deutlich, erheblicher politischer Gestaltungsspielraum.

Die bisherige Orientierung der Leistungshöhe am bisherigen Lebensniveau ist aufrecht zu erhalten.

Eine entsprechende Veränderung des Finanzierungssystems hin zu lohnunabhängiger Finanzierung kann Schritt für Schritt erfolgen.

- Versicherungsfremde Leistungen sollten baldmöglichst ausschließlich aus Steuermitteln finanziert werden.
- Die hälftige Belastung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern sollte grundsätzlich aufrecht erhalten bleiben; der Arbeitgeberbeitrag sollte nicht lohnbezogen sondern wertschöpfungsorientiert bemessen werden. (Arbeitskostenanteile differieren von Wirtschaftszweig zu Wirtschaftszweig extrem – unter 10% in Teilen der Industrie und nahe 100% in Teilen des Dienstleistungsbereichs - , entsprechend unterschiedlich fallen die Abführungen an die Sozialversicherung aus).
- An die Stelle bisheriger Sozialversicherungsbeiträge sollte eine an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Einzelnen orientierte zweckgebundene Sozialversicherungsabgabe treten. Einzubeziehen wären Einkommen aus Arbeit, Kapital und Vermietung und Verpachtung. Sie könnte im Verbund mit der Einkommensbesteuerung erhoben werden.

Hierdurch wäre die bisher ungleichmäßige Belastung unterschiedlicher Einkommensarten beseitigt und die Bemessungsgrundlage verbreitert. Zu klären ist auch, in welchem Umfang das „Existenzminimum“ in die Beitragsbemessung einbezogen wird.

Auf den kurzfristigen Prüfstand zu stellen sind darüber hinaus

- die Höhe der Beitragsbemessungsgrenzen (man kann auch Leistungen begrenzen bei unbegrenzter oder deutlich erhöhter Bemessungshöhe)
- die aus Beiträgen zu finanzierenden Leistungen (Der DGB vertritt z.B. die Position, dass die Finanzierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nicht aus den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung sondern aus Steuermitteln erfolgen sollte.)
- das Prinzip der unmittelbaren Proportionalität bei der Beitragsberechnung. Denkbar sind alternativ je nach Einkommenshöhe unterschiedliche Beitragssätze. Dies wurde z.B. in Frankreich realisiert.
- die organisatorische Effizienz der Träger der Sozialversicherung sowie die Abgrenzung der einzelnen Versicherungszweige zueinander

6. Zur institutionellen Verankerung des Sozialversicherungssystems

Das Vertrauen in das bisherige System der Finanzierung resultiert trotz all seiner Schwächen auch daraus, dass es seit über 120 Jahren besteht. Die insbesondere in den letzten 15 Jahren gemachten intensiven Erfahrungen mit der Beliebigkeit bei der Veränderung von sozialpolitischen Leistungen je nach Kassenlage hat zu einer starken fast existenziellen Verunsicherung in der Bevölkerung geführt. Entsprechend bestehen hohe Reserven gegen eine unmittelbare Finanzierung der Sozialleistungen aus Bundes- und Länderhaushalten. Voraussetzung für eine Akzeptanz eines reformierten Systems wären institutionelle Regelungen, die willkürliche nicht regelgebundene politische Interventionen verhindern und somit vor Tagesaktionismus schützen. Solche Mechanismen existieren bereits an anderer Stelle im politischen System Deutschlands, exemplarisch sei auf den Modellfall Bundesbank verwiesen. Auch höhere Quoren für Veränderungsbeschlüsse oder komplexere Beteiligungsprozesse unterschiedlicher Gremien wären denkbar.