

Die Reform des Sozialstaats zwischen Freiheitlichkeit und Solidarität

Herausgegeben von
HERMANN-JOSEF BLANKE

Neue Staatswissenschaften

5

Mohr Siebeck

Neue Staatswissenschaften

herausgegeben von

Hermann-Josef Blanke, Werner Jann und Holger Mühlenkamp

5



Die Reform des Sozialstaats
zwischen
Freiheitlichkeit und Solidarität

Herausgegeben von
Hermann-Josef Blanke

Mohr Siebeck

Hermann-Josef Blanke, Studium der Rechtswissenschaft und Romanistik (1977–1986); 1990 Promotion zum Dr. iur. an der Universität Osnabrück; 1997 Habilitation an der Universität zu Köln; seit 2000 Universitätsprofessor, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europäische Integration an der Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Erfurt.

ISBN 978-3-16-149210-5 / eISBN 978-3-16-160577-2 unveränderte eBook-Ausgabe 2022
ISSN 1860-2339 (Neue Staatswissenschaften)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2007 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Held in Rottenburg gebunden.

Geleitwort

Klaus Zeh

Politik bewegt sich in Spannungsfeldern. Es sind nicht nur divergierende Interessen der Akteure, sondern auch die Pluralität und unterschiedliche Priorität von Wertvorstellungen und Zielbestimmungen, die gerade auf dem Gebiet der Sozialpolitik für Konflikte sorgen. Eine bestimmende Polarität ist dabei die zwischen Freiheitlichkeit und Solidarität – insofern hat die Tagung des Staatswissenschaftlichen Forums e.V. ein zentrales Problem aufgegriffen. Ich danke allen Referenten und Autoren für ihre Beiträge und begrüße es sehr, dass diese nunmehr zusammengefasst vorliegen.

Die praktische Politik tut gut daran, solche grundsätzlichen Überlegungen nicht nur zur Kenntnis zu nehmen, sondern auch in die politische Praxis einfließen zu lassen. Denn unser Sozialstaat befindet sich in einer Situation des Umbruchs, und es bedarf wohlbedachter Entscheidungen, um die Weichen richtig zu stellen – zumal die Politik unter einem erheblichen Erwartungsdruck der Öffentlichkeit und der Interessenverbände steht. Der vorliegende Band deckt nahezu alle Bereiche ab, die in den letzten Jahren reformiert wurden oder sich zurzeit in einem Prozess der Neuausrichtung befinden: den Arbeitsmarkt, die sozialen Sicherungssysteme, die Familienförderung. Zugleich geht es um grundlegende Fragen, etwa um Konzepte sozialer Gerechtigkeit, die Bundesstaatlichkeit und die Finanzierung sozialer Leistungen. Vor diesem Hintergrund eröffnet der Tagungsband sowohl die Möglichkeit einer Zwischenbilanz als auch einer Orientierung im Rahmen laufender öffentlicher Debatten.

In Deutschland herrscht weithin das Bewusstsein, dass sich unser Staat an einem Scheideweg befindet. Wie kann es gelingen, den neuen Herausforderungen einer intensiv vernetzten Welt und einer globalen Arbeitsteilung zu begegnen? Wie lassen sich langfristig Wohlstand und soziale Sicherheit bewahren? Eine solche Bewahrung wird, ein scheinbares Paradox, nur durch gravierende Veränderungen möglich sein – die von Thüringens Ministerpräsident Dieter Althaus entwickelte Idee des Solidarischen Bürgergeldes ist ein Beispiel dafür. Die Einsicht in die Notwendigkeit von Veränderungen ist vorhanden. Der Abschied von gewohnten Verhältnissen und von Besitzständen fällt oftmals schwer. Über die richtigen Wege in die Zukunft wird leidenschaftlich gestritten. Zugleich aber befinden wir uns

schon mitten im Prozess der Veränderung. Die vorliegende Publikation trägt dazu bei, diesen Wandel im Interesse der Menschen sachgerecht zu gestalten.

Klaus Zeh

Vorwort

Hermann-Josef Blanke

Die deutsche Sozialversicherung geht bekanntlich auf die *Bismarckschen* Reformgesetze der achtziger Jahre des 19. Jahrhunderts zurück. 1883/84 wurde die Unfall- und Krankenversicherung, 1889 die Alters- und Invalidenversicherung geschaffen. Daran zeigen sich die uns inzwischen vertrauten fünf klassischen Säulen der Sozialversicherung, Unfall, Krankheit, Alter, Invalidität und Arbeitslosigkeit. In der kaiserlichen Botschaft vom 17. November 1881 heißt es, dass es der Regierung um den „engeren Anschluß an die realen Kräfte“ des „Volkslebens“ und das „Zusammenfassen der letzteren in der Form korporativer Genossenschaften unter staatlichem Schutz und staatlicher Förderung“ gehe. Die von *Bismarck* angestrebte Versöhnung der Arbeiterschaft mit dem Staat schlug zwar gründlich fehl, was auch daran lag, dass Beiträge und Leistungen sehr gering blieben und der konkrete Fortschritt sich in engen Grenzen hielt.¹ In seinen Lebenserinnerungen erwähnt er diese erste deutsche Sozialgesetzgebung, die bis 1911 in Kraft blieb, mit keinem Wort. Längerfristig aber haben die sozialpolitischen Reformen aus der Zeit des deutschen Kaiserreiches die „Arbeitnehmergesellschaft“ zum wesentlichen Gegenstand der deutschen Sozialpolitik gemacht.

Seit *Bismarcks* Zeiten hat der deutsche Sozialstaat eine wenig planvolle, dafür aber erstaunlich kontinuierliche Entwicklung genommen.² Der Einzelne hat im Bedarfsfall Ansprüche gegen die Versicherungsgemeinschaft oder den Staat. So wird das System sozialer Sicherheit bis heute leistungs- und finanzierungsseitig von den Sozialversicherungen und der über sie organisierten Solidargemeinschaft der Beitragszahler dominiert, neben denen die systematisch nachrangige Fürsorge steht, welche von der steuerfinanzierten Solidarität aller Bürger getragen wird.³ Dieses System zweier eindeutig hierarchisierter Solidarleistungen wird heute zunehmend als

¹ Vgl. *L. Gall*, *Bismarck, Der weiße Revolutionär*, 5. Aufl. 1981, S. 648.

² Vgl. *L. Leisering*, *Der deutsche Sozialstaat*, in: Th. Ellwein/E. Holtmann (Hrsg.), *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven*, 1999, S. 181 ff.

³ *St. Lessenich*, *Dynamischer Immobilismus. Kontinuität und Wandel im deutschen Sozialmodell*, 2004, S. 103 ff.

Problem empfunden, weil es Leistungsversagen, Finanzierungsprobleme und Gerechtigkeitsdefizite verursacht.⁴ Im Vergleich zum Nutzen des Sozialstaats können die steigenden Belastungen der Beitragszahler angesichts des zunehmenden Leistungsausfalls immer weniger gerechtfertigt werden.⁵

Die Absicherung gegen elementare Risiken wie Krankheit, Unfall oder Ausfall des Erwerbseinkommens ist im Ergebnis weitgehend „externalisiert“. Die Verbindung von Versicherungsprinzip der abhängigen Beschäftigten und sozialem Ausgleich ist Essentiale der Sozialversicherung. Längst sind die Aussagen der Parteien zum Bestand solidarischer Versicherungssysteme wahlentscheidend geworden. Der Sozialstaat, der im Grundgesetz neben den kompetenzrechtlichen Bestimmungen der Bundesgesetzgebung (Art. 74 Ziff. 12) und der Bundesverwaltung (Art. 87 Abs. 2) ausdrücklich lediglich in Art. 20 Abs. 1 GG als Staatsziel verfassungsrechtlich knapp verankert ist, hat den wirtschaftlichen Aufstieg der Bundesrepublik seit 1949 flankiert und seit 1990 dazu beigetragen, dass die Wiedervereinigung sozialverträglich gestaltet werden konnte. Geprägt wird der Sozialstaat aber auch durch die in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts leistungsrechtlich entfalteten Grundrechte. Ausgestaltet wurde er in einem dichten Netz einfach-gesetzlicher Bestimmungen, die zunehmend im Sozialgesetzbuch zusammengefasst wurden. Das Recht ist das maßgebliche Steuerungsinstrument des Sozialstaats.⁶ Es gewährt keine unantastbaren Besitzstände, denn die Wirkkraft des verfassungsrechtlichen Sozialstaatsprinzips steht unter dem Vorbehalt des „Möglichen“ und dem der „politischen Gestaltung durch den Gesetzgeber“. Schmälerung oder Entwertung subjektiver sozialrechtlicher Ansprüche ist rechtlich entweder an der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG oder am Prinzip des rechtsstaatlichen Vertrauensschutzes zu messen.

Wie in allen entwickelten Staaten stehen auch in Deutschland die sozialen Sicherungssysteme vor großen Herausforderungen. Globalisierung, demographische Verschiebungen, technologische Umwälzungen, eine veränderte Arbeitswelt sind Auslöser eines tiefgreifenden Umbruchs. Dabei sind die Beschäftigungsfrage, sprich die strukturelle Arbeitslosigkeit, und

⁴ St. Lessenich/M. Möhring-Hesse, Ein neues Leitbild für den Sozialstaat, Otto Brenner Stiftung, Berlin 2004, S. 16 ff.

⁵ M. Möhring-Hesse, Beteiligung – Befähigung – Verteilung. Der Sozialstaat als Instrument demokratischer Solidarität, in: M. Schramm/H.-J. Große-Kracht/U. Kostka (Hrsg.), Der fraglich gewordene Sozialstaat, 2006, S. 91.

⁶ C. Enders/E. Wiederin, Sozialstaatlichkeit im Spannungsfeld von Eigenverantwortung und Fürsorge, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL), Der Sozialstaat in Deutschland und Europa, Bd. 64 (2005), S. 7 ff.; R. Pitschas/H. Sodan, Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, ebda., S. 109 ff.; P.J. Tettinger/J.-P. Schneider, Verwaltungsrechtliche Instrumente des Sozialstaates, ebda., S. 199 ff.

die demographische Entwicklung zu den alles dominierenden Faktoren der Sozialpolitik geworden.⁷ Das Beitragsaufkommen in der Sozialversicherung ist lohnabhängig. Mit steigender Zahl der Empfänger von Transferleistungen gegenüber einer kleiner werdenden Gruppe abhängig Beschäftigter wächst die Last der Umverteilung zwischen diesen Gruppen. Sie ist mitursächlich für die Auflösung der klassischen Beschäftigungsverhältnisse. Der demographische Faktor zeigt sich im Rückgang der Geburtenhäufigkeit, für die ihrerseits nicht zuletzt auch die Einführung sozialer Versorgungssysteme ursächlich ist. Da sich der Sozialstaat einseitig auf Einkommen abhängiger Beschäftigter und damit auf einen immer stärker sinkenden Teil des gesamten Volkseinkommens stützt, vermag er den für seine Leistungen erforderlichen Anteil an der Lohnquote immer weniger zu mobilisieren. Die seit Jahren abnehmende Reproduktionsrate wird begleitet von einem kontinuierlichen Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung. Die Sozialabgabequote liegt in Deutschland derzeit bei über 40 %.

Die Reformansätze, die hierzulande unter den Namen der Vorsitzenden jener Kommissionen behandelt werden, in die Regierungen, Parteien und Parlamente die Entscheidungsfindung oder zumindest ihre Vorbereitung ausgelagert haben („Hartz“⁸, „Herzog“⁹, „Rürup“¹⁰), lassen sich bestimmten Grundausrichtungen zuordnen.¹¹ Eine marktorientierte Position geht davon aus, dass auch Sozialpolitik über den Markt erfolgen muss. Ihr minimalistisches Konzept zeigt sich etwa in der Forderung einer Versicherungspflicht mit risikoadäquaten Beiträgen für eine Absicherung des Existenzminimums und einer Grundversorgung bei Krankheit in privatwirtschaftlich organisierter Form. Nach einem bedarfsorientierten Ansatz hat sich hingegen Sozialpolitik als Korrektiv gegenüber der Gerechtigkeitsblindheit des Markts zu bewähren. Ein dritter institutionenökonomischer Ansatz setzt schließlich auf die Veränderung der Rahmenbedingungen des Marktes und auf marktcompatible Anreizsysteme, ohne die Bedeutung des sozialen Friedens und des menschenwürdigen Auskommens zu leugnen. Innerhalb dieses Spektrums liegen die Reformvorschläge der großen deut-

⁷ Vgl. *M. Wallerath*, *Der Sozialstaat in der Krise*, JZ 2004, S. 949.

⁸ Bericht der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, unter <http://www.bmas.bund.de/BMAS/Navigation/Service/publikationen,did=12168.html>.

⁹ Bericht der Kommission „Soziale Sicherheit“, unter http://www.bdi-initiativ-vitalgesellschaft.de/Bericht_Herzog-Kommission.pdf.

¹⁰ Bericht der Kommission für die „Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme“, unter <http://www.bmas.bund.de/BMAS/Navigation/Soziale-Sicherung/berichte,did=105578.html>.

¹¹ Vgl. *Wallerath* (Fn. 7), S. 953.

schen Parteien, die trotz aller Angleichung und Entideologisierung gegensätzlichen Leitbildern folgen.¹²

Alle Reformansätze versuchen das Verhältnis von Freiheitlichkeit und Solidarität neu zu justieren. Seine Neubestimmung rührt im sozialpolitischen Kontext an die Frage nach dem moralischen Recht auf Sozialtransfers. Der Idee der Freiheit liegt in liberalen Gesellschaften die Prämisse zugrunde, dass jeder Bürger Autor seines eigenen Lebens ist und diesem Umstand die Verantwortung entspricht, sein Leben in die eigenen Hände nehmen zu müssen. Solidarität gründet hingegen in der Verbundenheit mit anderen in wechselseitiger Verantwortung. Wessen Interessen sind jedoch bei der Entscheidung über sozialstaatliche Transfers überhaupt zu berücksichtigen? Oder, um mit *J. Rawls* zu sprechen: Wer ist als Partei im „Urzustand“ überhaupt zugelassen? Und: Bis zu welcher Grenze muss der Staat als Ausfallbürge für das Leistungsversagen der an Arbeits- und Beschäftigungsverhältnisse anknüpfenden Solidargemeinschaft im Wege der Steuerbezuschussung aufkommen? Indes ist vor einer Entgegensetzung von Eigenverantwortung und Solidarität gewarnt worden. Unter der Signatur des „demokratischen Sozialstaats“ hebt die Kritik an einer übereilten Exklusion Bedürftiger die Notwendigkeit hervor, dass Menschen zu einer autonomen Lebensführung und damit auch zu einer eigenständigen – also privaten – Für- und Vorsorge befähigt werden.¹³ Im Kern wenden sich die Verfechter dieser These gegen das Motto des aktivierenden Sozialstaats „Fördern und Fordern“, soweit es eine Gleichrangigkeit von Aktivierung und Unterstützung beinhaltet.¹⁴ Damit geht es letztlich um die Legitimation von Distribution und Redistribution. Der von den Kritikern verlangte Vorrang der Redistribution ist in der sozialen Marktwirtschaft indes ein beweispflichtiges Konzept.¹⁵ Zudem darf nicht verkannt werden, dass das Leitbild des aktivierenden Sozialstaats im Konzept der „Flexicurity“, also der Flexibilisierung des Arbeitsmarkts bei einem gleichzeitig hohen sozialen Schutzniveau, anderenorts bereits erfolgreich praktiziert wird.¹⁶

¹² Vgl. *B. Kohler*, In Gefangenschaft, FAZ v. 6.10.2006, der sich dabei auf die Reform im Gesundheitswesen bezieht.

¹³ *Möhring-Hesse* (Fn. 5), S. 98 ff.; insoweit zustimmend *P. Dabrock*, „Draw a distinction“, in: M. Schramm/H.-J. Große-Kracht/U. Kostka (Hrsg.), *Der fraglich gewordene Sozialstaat*, 2006, S. 105.

¹⁴ *Möhring-Hesse* (Fn. 5), S. 98.

¹⁵ Dies räumt auch *Dabrock* (Fn. 13), S. 111 ein, der im Ausgangspunkt der Kritik an einer übereilten Exklusion Bedürftiger zustimmt.

¹⁶ Vgl. das berühmte Programm der liberal-konservativen Regierung Dänemarks unter *Føgh Rasmussen* (2001) „*Flere i Arbejde* (Mehr an die Arbeit)“, www.bm.dk/publikationer/2002/flere_i_arbejde_handlingsplan/handlingsplan.pdf; auch die deutsche Bundesregierung bekennt sich hierzu: vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Nationales Reformprogramm 2005–2008, Umsetzungs- und Forschungsbericht 2006, S. 36, 38 (Ziff. 124, 133), www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/M-O/nationales-

Konflikte zwischen Anpassung und Kontinuität in sozialen Regelungssystemen zeigen sich namentlich in den Vorstellungen zur Verbreiterung der Mitgliederbasis in der Gesetzlichen Krankenversicherung (Stichworte: Bürgerversicherung und damit Aufgabe der Versicherungspflichtgrenze contra Solidarische Gesundheitsprämie), bei der Änderung der Finanzierungsstrukturen (Stichwort: Zulässigkeit einer Abkoppelung von Beitragspflicht und -höhe vom Arbeitsentgelt unter Heranziehung von sonstigen Einkommen), bei der stärkeren Berücksichtigung des Wettbewerbsgedankens bei gleichzeitiger Einschränkung von Leistungen und Optimierung der Leistungserbringung (Stichwort: privatrechtliche Vorsorge / „Riesterrente“) sowie bei der Veränderung der organisatorischen Strukturen (Stichwort: Organisationsreform der Rentenversicherung, Reorganisation der Arbeitsverwaltung). Am 5. Oktober 2006 hat sich die Große Koalition auf eine Gesundheitsreform geeinigt, die die widerstreitenden Entwürfe von „Bürgerversicherung“ und „Gesundheitsprämie“ kompromisshaft zu überwinden versucht. Arbeitgeber und Arbeitnehmer zahlen in Zukunft anteilig einen festen, für alle Krankenkassen gleich hohen Beitragssatz in einen Gesundheitsfonds, der zum 1. Januar 2009 eingeführt wird. Die Finanzierung der Ausgaben für die beitragsfreie Mitversicherung der Kinder in der Krankenversicherung soll zunehmend durch Steuermittel gesamtgesellschaftlich aufgebracht werden. Jede Krankenkasse erhält für jeden Versicherten eine pauschale Zuweisung, die nach Alter, Geschlecht und bestimmten Krankheitsfaktoren modifiziert wird. Der hierzu notwendige Risikostrukturausgleich, der gleichfalls zum 1. Januar 2009 eingeführt wird, ist an 50 bis 80 Krankheiten orientiert, bei denen die durchschnittlichen Leistungsausgaben je Versicherten die GKV-weiten durchschnittlichen Leistungsausgaben je Versicherten um mindestens 50 % übersteigen. Kommt eine Krankenversicherung mit den zugewiesenen Mitteln nicht aus, erhebt sie von ihren Mitgliedern einen Zusatzbeitrag, der indes ein Prozent des beitragspflichtigen Einkommens – bei einem Acht-Euro-Sockel – nicht übersteigen darf. Die Kassen werden verpflichtet, den Versicherten eine Auswahl günstiger Tarife anzubieten, woraus sich die Notwendigkeit der Neuordnung der Gebührenordnung ergibt. Die Privatversicherer sollen sich künftig verstärkt um Bestandskunden bemühen, weshalb die innerhalb des privaten Systems zu einem anderen Anbieter wechselnden Kunden ihre Rückstellung mitnehmen können.¹⁷ Die vereinbarte Reform beansprucht

reformprogramm-deutschland-2005-2008,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf, vgl. ferner *Th. Braun*, Ein neues Modell für Flexicurity – der dänische Arbeitsmarkt, in: WSI-Mitteilungen 2/2003, S. 92 ff., www.boeckler.de/pdf/wsimit_2003_02_braun.pdf.

¹⁷ *V. Leienbach*, Vorstand des Verbands der privaten Krankenversicherung, Interview, FAZ v. 6.10.2006, S. 12.

für sich, zu „mehr Solidarität und Generationengerechtigkeit“ beizutragen.¹⁸ Auch von Seiten der Gesetzlichen Krankenkassen ist den getroffenen Absprachen hingegen vorgeworfen worden, dass sie „mehr Staat statt mehr Wettbewerb, Bürokratieaufbau statt -abbau und massive Fehlanreize durch ein erweitertes Umverteilungssystem“ bedeuten.¹⁹

Die Beiträge dieses Bandes gehen auf das Staatswissenschaftliche Forum 2005 zurück, das sich mit den unterschiedlichen Feldern der Reform sozialer Sicherheit bis hin zu Grundfragen sozialer Gerechtigkeit beschäftigt hat. Zur Abrundung der Thematik konnten weitere Beiträge eingeworben werden. Sie alle ordnen den Reformbedarf in die Dialektik von Verteilungs- und Teilhabegerechtigkeit, in das Spannungsverhältnis von Freiheitlichkeit und Solidarität ein.

Ich danke dem Bildungswerk Erfurt der Konrad-Adenauer-Stiftung, namentlich Frau *Maja Eib*, sowie Herrn Kollegen *Eberhard Eichenhofer* für die Zusammenarbeit bei der Konzeption und Durchführung der Tagung. Für weitere finanzielle Unterstützung bei ihrer Ausrichtung sei der Erfurter Niederlassung der Siemens AG unter der Leitung von Herrn *Gunter Brehm* sowie dem Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen und seinem Verbandsgeschäftsführer, Herrn Professor Dr. *Norbert Kleinheyer*, herzlich gedankt.

Das Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit sowie der Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen haben die Publikation durch einen Druckkostenzuschuss großzügig gefördert. Für sein unermüdliches Engagement bei der Vorbereitung der Tagung und der Redaktion des Bandes danke ich meinem Wissenschaftlichen Assistenten, Herrn Dr. *Wito Schwanengel*, für die sorgfältige Formatierung sämtlicher Beiträge Frau *Jana Starkloff*.

Erfurt, im Oktober 2006

¹⁸ Vgl. hierzu die Gemeinsame Pressemitteilung der Parteivorsitzenden der CDU, CSU und SPD vom 05.10.2006, www.die-gesundheitsreform.de/gesundheitspolitik/pdf/gemeinsame_erklaerung_gesundheitsreform.pdf.

¹⁹ *N. Klusen*, Ein System, das staatsnäher sein wird als heute, Interview mit dem Vorstand der Techniker Krankenkasse, FAZ v. 6.10.2006, S. 12.

Inhaltsverzeichnis

<i>Klaus Zeh</i> Geleitwort	V
<i>Hermann-Josef Blanke</i> Vorwort	VII
<i>Eberhard Eichenhofer</i> Reform sozialer Sicherheit: Von der Verteilungs- zur Teilhabeberechtigung	1
<i>Rainer Pitschas</i> Sozialer Bundesstaat und Föderalismusreform	23
<i>Winfried Schmähl</i> Aufgabenadäquate Finanzierung der Sozialversicherung durch Beiträge und Steuern. Begründungen und Wirkungen eines Abbaus der „Fehlfinanzierung“ in Deutschland	57
<i>Ulrich Walwei</i> Arbeit der Zukunft und Zukunft der Arbeitsmarktpolitik	87
<i>Stefan Felder und Volker Ulrich</i> Optionen für eine Finanzierungsreform der gesetzlichen Krankenversicherung	117
<i>Mattias G. Fischer</i> Das Sachleistungsprinzip der GKV. Entstehung, Funktionen, Zukunft .	139
<i>Herbert Rische</i> Alterssicherung im Spannungsfeld zwischen öffentlicher und privater Vorsorge	165
<i>Christian Seiler</i> Die Familie im sozialstaatlichen Transfersystem. Grundlagen, Befund und Reformervägungen	183

Frank Brünner

Die Rolle freier Träger angesichts der Ökonomisierung sozialer
Dienste 209

Gerhard Kruip

Soziale Gerechtigkeit in der christlichen Soziallehre 225

Autorenverzeichnis 243

Stichwortverzeichnis 245

Reform sozialer Sicherheit: Von der Verteilungs- zur Teilhabegerechtigkeit

Eberhard Eichenhofer

I. Fragestellung

1. Ausgangspunkt: Soziale Verpflichtung allen Regierungshandelns

„Eines darf ich hier mit allem Nachdruck an die Spitze meiner Ausführungen stellen: Die Koalitionspartner sind sich völlig einig darin, dass sie sich bei Ihrer ganzen Arbeit von dem Bestreben leiten lassen werden, so sozial im wahrsten und besten Sinne des Wortes zu handeln, wie irgend möglich. Das Streben nach Linderung der Not, nach sozialer Gerechtigkeit wird der oberste Leitstern bei unserer gesamten Arbeit sein“.¹ Mit diesen Worten begann der programmatische Teil der Regierungserklärung Konrad Adenauers nach seiner Wahl zum Bundeskanzler vom 20. September 1949.

Ein zerstörtes Land war wieder aufzubauen: Wohnungen zu errichten, Kriegsverwundete, -witwen und -waisen zu unterstützen, NS-Verfolgte zu entschädigen, Vertriebene einzugliedern und den Verlust ihres Vermögens auszugleichen. Das war die Agenda des Jahres 1949.² Sie war im Kern sozialpolitisch und wurde bewältigt. Die Renten-, Kranken- und Unfallversicherung hatte den Krieg überdauert.³ Auch damals wurden Alters- und Unfallrenten sowie Krankengeld gezahlt, Krankenhaus- und ambulante ärztliche Leistungen erbracht. Die Beitragssätze für die Sozialversicherung waren deutlich niedriger, aber der Steueranteil lag nur unwesentlich unter dem gegenwärtigen.⁴

¹ Vgl. 20.9.1949, Bundeskanzler *K. Adenauer*, in: K. von Beyme (Hrsg.), *Die großen Regierungserklärungen der deutschen Bundeskanzler von Adenauer bis Schmidt*, 1979, 53, 57.

² *H.F. Zacher*, *Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Bd. 1 (2001), 345, 459 ff., 468 ff., 483 ff.

³ *M. Stolleis*, *Geschichte des Sozialrechts in Deutschland*, 2003, 260 ff.

⁴ Steuerlastquote (in Prozent des BIP): 1950: 20,7 %, 1960: 22,6 %, 1970: 23,5 %, 1980: 24,5 %, 1990: 22,1 %, 2000: 24,2 %; Sozialleistungsquote (in Prozent des BIP): 1950: 19,2 %, 1960: 21,1 %, 1970: 25,1 %, 1980: 30,6 %, 1990: 27,8 %, 2000: 31,8 % (Quelle für beide Quoten: 1950/1960 BMAS, ab 1970: Statistisches Taschenbuch 2005)

2. Sozialstaat als Fundament des Gemeinwesens

Ein entfaltetes Sozialleistungssystem, das die Solidarität in einer freiheitlichen Gesellschaft ausbildet, gehört zur Grundausrüstung jedes modernen Gemeinwesens. Nicht zufällig bestimmen Art. 20, 28 GG die Bundesrepublik Deutschland als einen Sozialstaat.⁵ Dieser ist wie die Demokratie, der Rechtsstaat, die Republik und der Föderalismus ein Wesensmerkmal des vom Grundgesetz verfassten Staatswesens und daher selbst einer Verfassungsänderung entzogen (Art. 79 III GG). Es geht also nicht um das „Ob“, sondern nur um das „Wie“ sozialen Schutzes und sozialer Sicherheit.⁶

Seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1949 bis zur Gegenwart hat sich der deutsche Sozialstaat freilich vielfältig gewandelt. Aus der Wohnungsnot von einst ist mancherorts ein Wohnungsleerstand geworden. Aus Kriegsteilnehmern wurden Altersrentner. Leistungen für Arbeitslose haben ein vormals nie gekanntes wirtschaftliches Ausmaß erreicht – nicht nur wegen deren Höhe, sondern vor allem wegen der Zahl ihrer Empfänger. Desgleichen vervielfachten sich wegen des medizinischen Fortschritts die Ausgaben für Gesundheitsleistungen. Auch die Aufwendungen für die Alterssicherung wuchsen infolge steigender Lebenserwartung und frühen Renteneintritts drastisch an. Millionen von Menschen hängen in ihrer Lebensführung von Sozialleistungen ab. Zahlreiche Wirtschaftszweige – insbesondere im Gesundheitswesen – beziehen ihr Einkommen aus der Sozialversicherung. Demgemäß hat der Sozialstaat für Millionen von Menschen und damit die gesamte Gesellschaft eine existentielle Bedeutung erlangt.

3. Der Sozialstaat ist kostbar und kostspielig

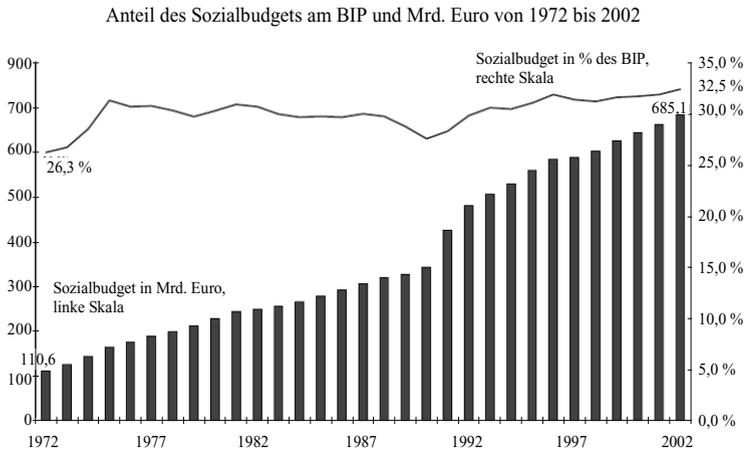
Der Sozialstaat ist aber nicht nur kostbar, sondern auch kostspielig. Seit jeher werden seine Leistungen aus Steuern und Beiträgen finanziert. Diese lasten auf wirtschaftlicher Produktivität und mindern damit notwendig wirtschaftliche Dynamik.⁷ Seit Jahrzehnten wachsen die Sozialausgaben.

⁵ R. Gröschner, in: H. Dreier (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2003, Art. 20 (Sozialstaat) Rn. 21 ff., 25 ff.; H.-J. Papier, Sozialrecht und Verfassung, in: B. von Maydell/F. Ruland (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch, 3. Aufl. 2003, Tz. 3–8 ff.; H.F. Zacher, Das soziale Staatsziel, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 2, 3. Aufl. 2003, § 28 Rn. 25 ff.

⁶ H. Prantl, Kein schöner Land. Die Zerstörung der sozialen Gerechtigkeit, 2005, S. 15 ff.

⁷ W. Schmähl, Ökonomische Grundlagen sozialer Sicherheit, in: von Maydell/Ruland (Fn. 5), Tz. 4–37 ff.

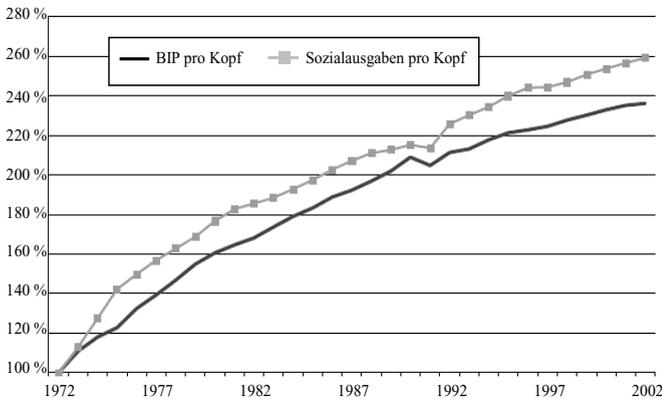
Abb. 1: Sozialausgaben auf Rekordhöhe



Über viele Jahrzehnte wuchs auch das Bruttoinlandsprodukt, also die Wertschöpfung – zwar nicht so stark wie die Sozialleistungen, aber es gab zumindest ein Wachstum in *beiden* Sektoren.

Abb. 2: Die Sozialausgaben wachsen schneller als die Wirtschaftsleistung

Wachstumsrate der Sozialausgaben und des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf der Bevölkerung in Deutschland (Basis 1972)



Seit geraumer Zeit sinken in Deutschland die Raten wirtschaftlichen Wachstums.⁸ Die Steigerung der Sozialausgaben bleibt davon indes unberührt, ja mehr: sinkende Raten wirtschaftlichen Wachstums befördern den Zuwachs von Sozialausgaben, weil sie mit Arbeitslosigkeit und Vorruhestand einhergehen. Sinkendes Wirtschaftswachstum trägt so zur Steigerung der Sozialausgaben bei. Viele fragen deshalb besorgt: Wohin soll das führen? Gibt es einen Ausweg aus dieser Krise des Sozialstaats, der immer mehr für seine eigenen Aufgaben von einer Wirtschaft fordern muss, die ihrerseits immer weniger Ertragszuwächse hervorbringt?

In der öffentlichen Meinung besteht zwar großes Einvernehmen, dass die soziale Sicherung in Deutschland einer tiefgreifenden Reform bedarf.⁹ Aber es ist ganz und gar unklar, wie sich diese Reform konkret ausnehmen soll, namentlich wer die Opfer einer Reform der sozialen Sicherheit sein sollen: die Rentner, Kranken, Arbeitslosen, allgemein die sozial Schwachen, die Jungen oder Alten? Und die Einschnitte müssen von einem Parlament beschlossen werden, das aus demokratischen Wahlen hervorgeht und sich den Wählern – nicht wenige ihrerseits Rentner, Kranke, Arbeitslose, sozial Schwache oder solche, die sich als sozial schwach fühlen, auch stellen muss. Die politische Erfahrung lehrt, dass die Menschen für das abstrakte Ziel einer Reform sozialer Sicherung durchaus zu gewinnen sind, indes bereits vergleichsweise bescheidene und maßvoll erscheinende Einschnitte in überkommene soziale Rechte nachdrücklich bekämpfen und ablehnen.

Dies macht die Reform der sozialen Sicherheit schwer, ja mehr: Sie droht, an dem Widerspruch zwischen den objektiv gebotenen Veränderungen einerseits und der Bereitschaft, Lasten zu tragen, andererseits zu scheitern und darüber die Glaubwürdigkeit der Demokratie zu beeinträchtigen. Im folgenden soll deshalb versucht werden, mögliche und in der Diskussion befindliche Ansätze zu einer Reform sozialer Sicherheit auszumachen (II), sodann auf ihre Tauglichkeit zu prüfen (III), auf dieser Grundlage den zeitgenössischen Lösungsansatz der Sozialpolitik zu beschreiben (IV) und schließlich aufzuzeigen, in welcher Form dieser Wandel sich gegenwärtig und in der Zukunft in der Sozialpolitik darbieten wird (V).

⁸ Vgl. auch den Beitrag von *U. Walwei*, S. 87.

⁹ *H. Lampert*, *Krise und Reform des Sozialstaats*, 1997; *G. Metzler*, *Der deutsche Sozialstaat*, 2003; *M. Miegel/St. Wahl*, *Solidarische Grundsicherung – Private Vorsorge*, 1999; *H.-J. Reinhard* (Hrsg.), *Demographischer Wandel und Alterssicherung*, 2001; *H. Sarfati/G. Bonoli* (Hrsg.), *Labour Market and Social Protection Reforms in international perspectives*, 2002; *R. Hauser*, in: von Maydell/Ruland (Fn. 5), Tz. 5–21 ff.; *M. Stolleis*, *Die unvollendete Gerechtigkeit. Das Prinzip Sozialstaat und seine Zukunft*, 2005; *F. Welti*, *Wandel der Arbeit und Reform von Sozialstaat und Sozialrecht, Sozialer Fortschritt* (SF) 2001, S. 69; World Bank, *Averting the Old Age Crisis*, 1994.

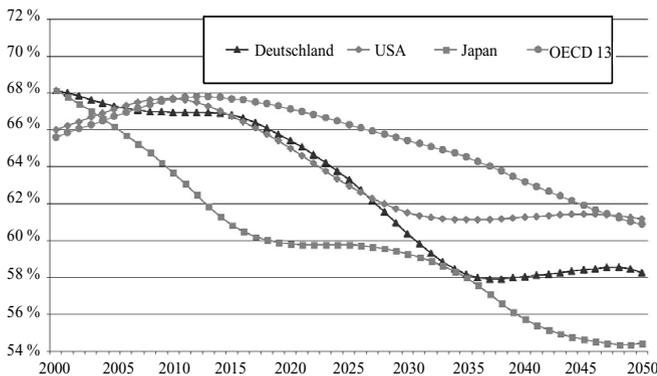
II. Modelle möglicher Sozialreform

1. Die Herausforderung an die Sozialpolitik

Seit Mitte der 1970er Jahre wird in Deutschland und weltweit von der Krise des Sozialstaats gesprochen. Die Herausforderungen, vor denen der Sozialstaat in den kommenden Jahrzehnten stehen wird, sind seit dieser Zeit jedenfalls in der Tendenz wohlbekannt: der demographische Wandel, der medizinische Fortschritt und der Wandel der Arbeit. Die Lebenserwartung der Menschen in Deutschland steigt und gleichzeitig sinkt die Geburtenrate.¹⁰ Dies führt nicht nur zur Erhöhung des Durchschnittsalters, sondern verändert außerdem die Zusammensetzung der inländischen Bevölkerung. Ab 2020 wird daher den zahlenmäßig stark ansteigenden alten Jahrgängen eine in der Tendenz sinkende Zahl nachwachsender jüngerer Generationen gegenüberstehen (Abb. 3).¹¹

Abb. 3: Die Zahl der potentiell Erwerbstätigen nimmt weltweit ab

(Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter an der Gesamtbevölkerung)



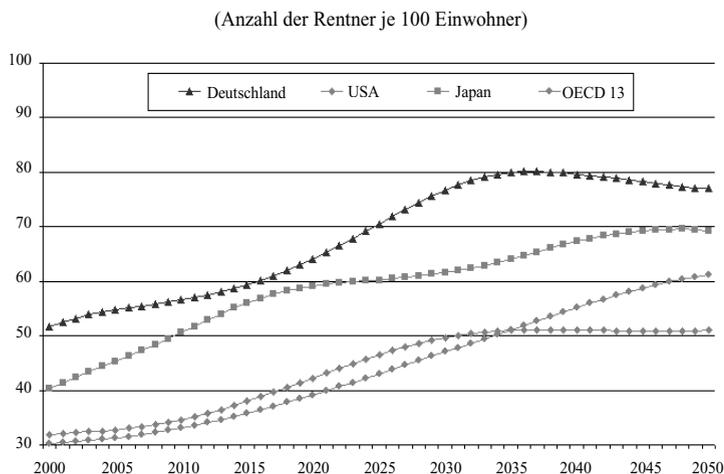
Quelle: DIA 2005

Die Auswirkungen dieses Wandels auf die Rentenversicherung liegen auf der Hand: Weniger Beitragszahler müssen für mehr Rentner aufkommen (Abb. 4).

¹⁰ J. Borchert, Renten vor dem Absturz?, 1993; W. Schmähl/V. Ulrich, Soziale Sicherungssysteme und demographische Herausforderungen, 2001; Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung (Hrsg.), Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, 2003.

¹¹ G. Hirte, Pension Politics in an Aging Society, 2001.

Abb. 4: Mehr Rentner – weniger Erwerbstätige



Quelle: DIA 2005

Hieraus entspringt die Problematik der Generationengerechtigkeit.¹² Der wachsende technische und medizinische Fortschritt erhöht die Möglichkeiten zur Erkennung und Behandlung von Krankheiten, verbessert die Lage behinderter Menschen und erhöht die Chance auf Lebensverlängerung und Verbesserung der Pflege. Dieser Fortschritt erfordert mehr wirtschaftliche Mittel, die vornehmlich durch die Sozialversicherung aufgebracht werden müssen. Des Weiteren kann die Alterung der Bevölkerung auch höhere Kosten für Krankenbehandlung und Pflege fordern. Schließlich hat sich der Arbeitsmarkt seit 1949 tiefgreifend verändert. Die Beschäftigtenzahlen in Landwirtschaft und seit Mitte der 1970er Jahre in der Industrie sind drastisch gesunken. Gleichzeitig sind die Beschäftigten in den verschiedenen Sektoren von Dienstleistungen erheblich angestiegen. Aus dem das sozialpolitische Denken oft noch prägenden Leitbild der Industriegesellschaft ist inzwischen die wissensbasierte Dienstleistungsgesellschaft geworden.¹³ Viele haben auf diesem Wege ihre Arbeit verloren und viele – viel zu viele –

¹² U. Köbl, Generationengerechtigkeit, in: G. Köbler/M. Heinze/W. Hromadka (Hrsg.), Europas universale rechtsordnungspolitische Aufgabe im Recht des dritten Jahrtausends – Festschrift für Söllner, 2000, S. 523; VDR; R. Marx/B. Nacke, Gerechtigkeit ist möglich. Zwischenrufe zur Lage des Sozialstaats, 2004; St. Felder/V. Utrich, S. 117 ff., G. Kruip, S. 225 ff., H. Rische, S. 165 ff.

¹³ Deutscher Sozialrechtsverband, Wandel der Arbeit und Soziale Sicherung, 1998; R. Blanpain/H. Sarkowski, Habe ich morgen noch einen Job?, 1994; O. Giarini/P. Liedtke, Wie wir arbeiten werden, Der neue Bericht an den Club of Rome, 1998.

vermochten in der neuen Arbeitswelt nicht mehr Fuß zu fassen, mitunter wegen fehlender Bildung, bisweilen aufgrund unbegründeter Vorurteile gegenüber behinderten oder älteren Menschen, nicht selten, weil die Nachfrage nach Dienstleistungen ein gewisses Wohlstandsniveau voraussetzt und dieses – namentlich in strukturschwachen Regionen – nicht vorhanden ist, und womöglich auch wegen des hohen Niveaus an Lohn- oder Lohnnebenkosten.

2. „Sozialabbau“ zur Dämpfung der Steigerung von Sozialausgaben

Auf diese Herausforderungen hat die Politik in Deutschland wie andernorts reagiert. Seit Mitte der 1970er Jahre hatte jede Bundesregierung Maßnahmen zur Kostendämpfung und Konsolidierung der Sozialversicherung ergriffen. Dadurch konnte der Kostenanstieg zwar verlangsamt, aber nicht überwunden werden. So reihten sich in den vergangenen Jahrzehnten Reformen an Reformen. Sie vermochten auch durchweg die Sozialausgaben zu begrenzen, im Ergebnis indes lediglich deren Anstieg zu dämpfen.¹⁴ Diese Schritte, die jeweils Eingriffe in bestehende soziale Rechte für die Betroffenen waren, wurden und werden von vielen als festgesetzter „Sozialabbau“ kritisiert.¹⁵

Dies trug zu der durchaus paradoxen Einschätzung in der Öffentlichkeit bei, wonach in den vergangenen 30 Jahren nicht etwa – was sich unschwer belegen lässt (vgl. *Abb. 1*) – eine Expansion der Sozialausgaben, sondern vielmehr ein fortgesetzte Einschränkung von Sozialleistungen stattgefunden habe. Diese Reformen bewegen sich in den vorgegebenen Strukturen der Sozialversicherung. Sie führten bisweilen zu erheblichen Einschnitten sozialer Rechte – etwa in der gesetzlichen Rentenversicherung. Sie boten sich der Öffentlichkeit jedoch in jener für die Sozialversicherung typischen hohen Technizität dar, so dass sie sich der öffentlichen Verständlichkeit und Kommunizierbarkeit weithin entzogen. Ein besonders sinnfälliges Beispiel für die Kompliziertheit der Reformen sind die Neuregelungen der Rentenversicherung in den Jahren 2000 und 2002¹⁶ sowie die 2004 erfolgte Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors¹⁷ in der gesetzlichen Rentenversicherung, der in Fortsetzung des demographischen Faktors das Rentenniveau langfristig dem sich verändernden Verhältnis von Beitragszahlern und Leistungsempfängern anpassen soll (*Abb. 5*).

¹⁴ Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 7 (1982–1989): Finanzielle Koordinierung und institutionelle Reform, 2005.

¹⁵ Prantl (Fn. 6), 2005.

¹⁶ R. Höfer, Die Renaissance der betrieblichen Altersversorgung, ZVersWiss 2002, S. 525; K. Michaelis, Die Auswirkungen der Reform der Alterssicherung auf die gesetzliche Rentenversicherung, ZVersWiss 2002, S. 513; T. Öchsner, Die Riester-Rente, 2002.

¹⁷ F. Ruland, SGB 2004, S. 327.

Abb. 5: Rentenanpassungsformel (§ 68 Abs. 5 SGB VI)

5) Der nach den Absätzen 1 bis 4 anstelle des bisherigen aktuellen Rentenwerts zu bestimmende neue aktuelle Rentenwert wird nach folgender Formel ermittelt:

$$AR_t = AR_{t-1} \times \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} \times \frac{100-AVA_{2010}-RVB_{t-1}}{100-AVA_{2010}-RVB_{t-2}} \times \left(\left(1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}} \right) \times \dot{a} + 1 \right)$$

Dabei sind:

- AR_t = zu bestimmender aktueller Rentenwert ab dem 1. Juli,
- AR_{t-1} = bisheriger aktueller Rentenwert,
- BE_{t-1} = Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer im vergangenen Kalenderjahr
- BE_{t-2} = Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer im vorvergangenen Kalenderjahr unter Berücksichtigung der Veränderung der beitragspflichtigen Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer ohne Beamte einschließlich der Bezieher von Arbeitslosengeld,
- AVA₂₀₁₀ = Altersvorsorgeanteil für das Jahr 2010 in Höhe von 4 vom Hundert,
- RVB_{t-1} = durchschnittlicher Beitragssatz in der allgemeinen Rentenversicherung im vergangenen Kalenderjahr,
- RVB_{t-2} = durchschnittlicher Beitragssatz in der allgemeinen Rentenversicherung im vorvergangenen Kalenderjahr,
- RQ_{t-1} = Rentnerquotient im vergangenen Kalenderjahr,
- RQ_{t-2} = Rentnerquotient im vorvergangenen Kalenderjahr.

Diese Reformen vermochten das für die Wirkung der Sozialversicherung unverzichtbare Vertrauen in die langfristige Verlässlichkeit nicht zu begründen. Dies lag an der Technizität, ihrer Kurzatmigkeit und ihrer Bindung an das Überkommene.

3. Alternativen zum Bestehenden

Zunehmend entstand so – nicht zuletzt aus Verdruss über die Abfolge einer Vielzahl undurchschaubarer und vorgeblich das „Grundübel“ substantiell nichts ändernder „Reförmchen“ – das Verlangen nach einer „Reform“ der sozialen Sicherungssysteme an Haupt und Gliedern, nach einem Umbau des Sozialstaats im eigentlichen Sinne. In diesem Verlangen kommt das Bedürfnis nach Überwindung des Hergebrachten und nach Schaffung von ganz und gar Neuem zum Ausdruck. Diese Vorstellungen nahmen und nehmen sich bisweilen äußerst radikal aus. Diese Haltung suggeriert eine Aufbruchstimmung; aber sie kann auch lähmend wirken. Die Suche nach der prinzipiellen Alternative beflügelt Phantasie und Reformbereitschaft. Doch hinzukommen muss die Einsicht, dass jede Alternative Stärken und Schwächen hat, damit eine echte Reform gelingen kann. Reformerfahrene könnten womöglich hinzufügen: Nur die Reform hat Bestand, die das Bisherige mit dem Neuen zu verbinden weiß. Darin liegt die Kunst! Die

Grundansätze einer Alternative zum Bestehenden sind in aller Munde; sie bedürfen deshalb einer eingehenden und näheren Betrachtung.

a) Der „neoliberale“ Weg – Privatisierung

Für manche ist das der Sozialversicherung seit jeher zur Prämisse gereichende Modell der solidarischen Daseinsvorsorge unter staatlicher Garantie ein überkommenes Relikt aus einer letztlich sozialistischen Epoche, der letzte Ausdruck einer insgesamt verfehlten gesellschaftspolitischen Entwicklung.¹⁸ Nach ihrer Auffassung sollen die großen Lebensrisiken Alter, Invalidität, Krankheit, Unfall und Arbeitslosigkeit in Zukunft von jedem einzelnen privat getragen werden.¹⁹ Der Staat solle sich auf die Rolle der Fürsorge bei Armut beschränken. Sie solle durch eine negative Einkommensteuer oder ein Bürgergeld gewährleistet werden. Dies ist der neoliberale Weg, der die im ausgehenden 19. Jahrhundert geschaffene Sozialversicherung für einen Irrweg der Geschichte hält und daher für eine Überwindung dieses Sicherungssystems plädiert. Im Zeichen von Eigenverantwortung soll die in der Sozialversicherung organisierte Solidarität durch die freiheitliche Selbstvorsorge abgelöst werden, die dann durch die private Versicherungswirtschaft zu gewährleisten wäre.

b) Die Steuerfinanzierung sozialer Sicherheit

Ein weiterer Ansatz erachtet die Sozialversicherung als die inzwischen unzeitgemäß gewordene Organisationsform sozialer Sicherheit, weil sie sich auf die Arbeitnehmerschaft beschränke und deren Einkommen sowie die Ausgaben der Arbeitgeber für die Beschäftigung von Arbeitnehmern mit Beiträgen belaste. Ein solches Finanzierungssystem sozialer Sicherheit wirke damit letztlich der Entstehung von Beschäftigung entgegen.²⁰ Dieser Weg wird als unzureichend oder jedenfalls heute überholt angesehen, weil bei steigenden Leistungsausgaben für Alter, Invalidität, Krankheit, Unfall und Arbeitslosigkeit die Sozialversicherung der sie letztlich tragenden wirtschaftlichen Basis beraubt würde und einer hinreichenden Zahl abhängig beschäftigter Arbeitnehmer mit einträglichen Einkünften den Boden entzöge. Dieser Mangel könne – so die Kritiker – nur durch einen Übergang von der Beitrags- zur Steuerfinanzierung sozialer Leistungen realisiert werden, weil nur so die gesamte Bevölkerung die notwendig große

¹⁸ P.J. Fervera/M. Tanner, A New Deal for Social Security, 1998 (Basistext für die in den USA aktuell angestoßene Reform des Social Security Systems einer (Teil-)Privatisierung der Alterssicherung auf der Basis eines freiwilligen opt-out).

¹⁹ C.F. Gethmann, Gesundheit nach Maß?, 2004.

²⁰ W. Engler, Bürger ohne Arbeit, 2005; Miegel/Wahl (Fn. 9); Metzler (Fn. 9); M. Opielka, Sozialpolitik 2004, S. 247 ff.; dazu E. Eichenhofer, Reform des Sozialstaats – von der Arbeitnehmersicherung zur Einwohnerversicherung?, RdA 2003, S. 264.

Gemeinschaft für eine langfristig tragfähige solidarische Gesellschaft bilden könne.

c) Der aktivierende Wohlfahrtsstaat

Schließlich lässt sich ein weiterer, namentlich in und von der Europäischen Union entwickelter Weg der Reform sozialer Sicherheit ausmachen. Er sieht den Umbau des traditionellen Wohlfahrtsstaates vom konsumtiven zum aktivierenden Wohlfahrtsstaat²¹ vor. Danach ist jegliches Sozialleistungssystem, gleich welcher Organisationsform, der prinzipiellen Gefahr ausgesetzt, Anreize zur ungerechtfertigten Inanspruchnahme seiner Leistungen zu geben (moral hazard). Dadurch würden Sozialleistungen auch von Personen in Anspruch genommen, die ihrer nicht oder nicht in dem gewährten Umfang bedürfen. Der Sozialstaat müsse um seiner Selbsterhaltung willen bestrebt sein, die Zahl der seine Leistungen langfristig beanspruchenden Personen zu begrenzen. Hilfe müssen deshalb künftig zeitlich befristet und in erster Linie als Selbsthilfe ausgestaltet werden. Arbeitslose seien deshalb primär durch Arbeitsvermittlung, behinderte Menschen primär durch Rehabilitation und Kranke primär durch Prävention zu unterstützen.

III. Würdigung der als Alternative angebotenen Ansätze

1. Der neoliberale Weg – Privatisierung aller Lebensrisiken bei staatlicher Fürsorge

Der neoliberale Weg gibt einem verbreiteten Lebensgefühl Ausdruck. Wenn die Menschen generell dazu angehalten sind, ihren Lebensunterhalt durch Erwerbsarbeit und so durch Teilhabe am Arbeitsmarkt oder den Märkten für Güter und Dienste zu verdienen, warum sollen sie dann nicht auch – notfalls durch staatlichen Zwang – dazu angehalten werden, für die bekannten Lebensrisiken des Alters und Unfalls, der Krankheit und Arbeitslosigkeit eigenverantwortlich privat vorzusorgen? Die Versicherungswirtschaft kann solche Angebote machen. Sie steht im Wettbewerb. Ist der Wettbewerb nicht besser als ein staatliches Monopol wie die Sozialversicherung imstande und geeignet, dem Einzelnen Sicherheit zu geben? Sozialversicherung schafft Abhängigkeit von nachwachsenden Generationen; Eigenvorsorge scheint dagegen die Unabhängigkeit jedes Einzelnen zu verbürgen. Ist die Sozialversicherung angesichts dessen nicht eine groß angelegte Einrichtung, die auf staatlichem Zwang in einer auf absehbare

²¹ A. Giddens, Die Frage der sozialen Ungleichheit, 2001; ders., Beyond Left and Right, 1994; R. Sig/Chr. Behrendt, Soziale Sicherheit im globalen Dorf, 2003.

Auszehrung durch Überbeanspruchung seitens einer wachsenden Zahl von Berechtigten beruht oder droht sie jedenfalls in absehbarer Zukunft dies zu werden? Warum sollte der Einzelne in einer freien Gesellschaft auch künftig noch dazu gezwungen werden, in eine solche dem sicheren Untergang geweihte Einrichtung einzuzahlen?

Immerhin hat Deutschland im 20. Jahrhundert – nämlich 1923 und 1948 – zwei Geldentwertungen erlitten. In der DDR kam für Sparer und Privatversicherte 1990 eine Umstellung des Ersparten von 1:2 hinzu. Private Vermögensrechte sind in Inflationen jedenfalls tiefgreifend entwertet worden oder bisweilen ganz untergegangen, wogegen die Sozialversicherung die in ihr begründeten Rechte nicht nur erhalten hat, sondern auch aufzuwerten vermochte. Gewiss, dieser Untergang von privaten Vermögensrechten war niemals ökonomisch, also systembedingt, sondern stets auf politisches Unvermögen, nämlich das gewissenlose Anzetteln von Kriegen mit den Nachbarn und der damit verbundenen Aufzehrung sämtlicher Vermögenswerte und auf eine die Ökonomie verleugnende Misswirtschaft zurückzuführen. Aber immerhin: die Geschichte des 20. Jahrhunderts in Deutschland hat die Bevölkerung jedenfalls nicht überzeugt, dass die private Vorsorge sicher sei.

Außerdem ist das private Versicherungsanrecht keineswegs unabhängig von den jeweils herrschenden wirtschaftlichen Gegebenheiten zu haben.²² Es hängt zwar nicht wie ein sozialversicherungsrechtliches Anrecht von den Beitragszahlern, wohl aber vom Kapitalmarkt ab und dieser unterliegt Schwankungen – weit mehr als die Lohnsumme, von der die Sozialversicherung bestimmt wird. Es gehört nicht allzu viel Phantasie dazu, sich die Kapitalmarktentwicklung in Gesellschaften vorzustellen, welche von alternden Belegschaften und Konsumenten geprägt sind. Wird von ihnen ein Wachstumsschub ausgehen? Und schließlich ist zu bedenken, dass Unternehmen, deren Anteile von Anlegern gehalten werden, die daraus ihren Lebensunterhalt bei Alter, Krankheit und Pflegebedürftigkeit finanzieren müssen, ganz ähnlich wie die Hedge-Fonds auf eine möglichst zeitnahe und uneingeschränkte Kapitalisierung angewiesen sind und dieses mit allen erlaubten Mitteln zu erreichen suchen, weil sie es ihren Anlegern schulden. Ein derartiges Ausschüttungsverhalten, das den kurzfristigen Ertrag vor der langfristigen Sicherung bevorzugt, ist aber der Unternehmensentwicklung nicht gerade förderlich. Die in jüngster Zeit zu beobachtende Zerlegung leistungsfähiger Unternehmen durch Hedge-Fonds illustriert diesen Zusammenhang.

In Polen und Ungarn sind seit einigen Jahren die Menschen von Gesetzes wegen zu privater Vorsorge angehalten. Nicht alle kommen dem nach. Und auch der Gewinn bleibt unterhalb der Inflationsrate. Über die hohen –

²² Vgl. dazu auch *Rische*, S. 165 ff.

namentlich auf Werbung verwandten – Kosten der Fonds wird bereits geklagt.

Die Staaten Lateinamerikas – angeführt durch Chile – sind dessen ungeachtet im Begriff, diesen Weg zu gehen. Die US-Regierung schickt sich an, sich in diese Richtung ebenfalls zu bewegen. Ihr System ist jedoch bisher noch nicht auf die Probe seiner Tauglichkeit gestellt worden. Erfahrungen mit privater Vorsorge in Deutschland haben jedenfalls gezeigt, dass die Renditen im Durchschnitt weit niedriger ausfallen als es den Hoffnungen der Anleger oft entsprach.

Außerdem soll die Fürsorge bei diesem Reformansatz ja nicht aufgegeben werden. Um jedoch zu verhindern, dass infolge mangelnder Eigenvorsorge viele Menschen fürsorgebedürftig bei Krankheit, Alter und Arbeitslosigkeit werden, muss der Staat jedermann zur Vorsorge bei privaten Versicherungsgesellschaften anhalten. Wenn er dies aber unternimmt, müsste er auch eine Bestandsgarantie und womöglich eine Ausfallgarantie für private Versicherungsgesellschaften übernehmen. Dies widerspräche freilich den ordnungspolitischen Prinzipien einer liberalen Gesellschaft. Die Überlegung zeigt im Übrigen, dass man auch in einer auf Eigenvorsorge beruhenden Welt privater Vorsorge ohne einen starken, in das Wirtschaftsleben weiterreichenden Staat nicht auskommt.

2. Von der Beitrags- zur Steuerfinanzierung?

Der deutsche Sozialstaat beruht auf der Sozialversicherung. Sie wurde unter und von Reichskanzler Otto von Bismarck eingeführt. Sie verkörpert damit eines der – übrigens höchst raren – Elemente von Kontinuität in der jüngeren deutschen Geschichte. Deutschland war das erste Land, welches die Sozialversicherung eingeführt hat. Ihm folgten alsbald das damalige Österreich-Ungarn, später Belgien, Frankreich, Italien, Spanien und Portugal. Die überwiegend katholischen Länder Europas bilden den von Wohlfahrtsstaatsforschern als „konservativ-korporatistisch“ genannten Typus von Wohlfahrtsstaatlichkeit.²³ Dem steht im Norden Europas, also in den überwiegend protestantischen Ländern, ein anderer Typus von Wohlfahrtsstaat als alternatives Modell gegenüber. Er baut auf die Steuerfinanzierung sozialer Leistungen, namentlich im Gesundheitswesen und bei der Alterssicherung. Am weitesten, d.h. das Modell am klarsten durchsetzend, ist er in Dänemark entwickelt, in dessen Sozialleistungssystem lediglich die Unfallversicherung aus Beiträgen finanziert wird. Dagegen sind die indirekten Steuern mit 25 % auch bei Lebensmitteln deutlich höher als in Deutschland und außerdem übertreffen die direkten Steuern beträchtlich den deutschen Steuersatz.

²³ G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, 1990.