

Welche Art von Sozialreform brauchen wir eigentlich?

Thomas Ebert

Nach der wirtschaftswissenschaftlichen Orthodoxie soll die Sozialpolitik Wirtschaftsdynamik und Arbeitsmarkt durch Senkung der Lohnnebenkosten und stärkeren Druck auf Arbeitslose beleben. Dass diese Strategie auf theoretisch und empirisch zweifelhaften Prämissen beruht, soll hier nicht das Thema sein, auch nicht der demographische Wandel, der ebenfalls als Rechtfertigungsgrund für Einschnitte in sozialstaatliche Leistungen zu dienen pflegt. Aber auch wenn die Kritik am vorherrschenden Sozialreformansatz berechtigt ist, ändert das nichts daran, dass der deutsche Sozialstaat unverändert nicht überlebensfähig ist. Allerdings ist er dies nicht primär wegen des Arbeitsmarktes oder der demographischen Entwicklung, sondern wegen gesellschaftlicher Veränderungen, welche die Solidaritäts- und Akzeptanzbasis des bestehenden Sozialsystems und die traditionelle Sozialpartnerschaft heute weitgehend unterhöhlt haben. Folglich muss eine sinnvolle Gegenstrategie zur neoliberalen Reformagenda auf diese gesellschaftlichen Veränderungen konstruktiv antworten.

1

Die Akzeptanzkrise des Sozialstaates – vom Proletarier zum Arbeitskraftunternehmer

Die Akzeptanzkrise des bestehenden Sozialstaates hat zwar noch nicht die ganze Bevölkerung erreicht, wohl aber ihren kulturell dominanten, artikulationsfähigen und daher letztlich richtungsbestimmenden Teil. In den Medien und in der politischen Klasse hat das Sozialreformprojekt des Neoliberalismus schon längst die thematische Hegemonie gewonnen. In der Mehrheit der Bevölkerung wird dies offenbar zögernd, aber schließlich doch so weit nachvollzogen, dass bereits wichtige Teilschritte durchgesetzt werden konnten. Zwar zeigt die empirische Sozialforschung eine deutliche Kluft zwischen veröffentlichter und tatsächlicher Meinung, zwischen den politischen Eliten und den potenziell Betroffenen der Sozialreform. Aber die Bevölkerungsmehrheit verliert unter dem Druck der Finanzkrise und unter Dauerbeeinflussung durch die Multiplikatoren das Vertrauen in den Sozialstaat. Bereits seit Mitte der 80er Jahre wurde immer wieder ein leichter, aber kontinuierlicher, wenngleich zunächst noch nicht dramatischer Rückgang der sozialstaatlichen Orientierung der Bevölkerung festgestellt (Roller 2002, S. 16–17; Statistisches Bundesamt 2002, S. 611–614). Die jüngsten Ergebnisse (Börsch-Supan et al. 2004, Perspektive Deutschland 2004) belegen eine

deutliche Beschleunigung dieser Entwicklung. Nach Erhebungsbefunden vom Juli 2004 gehen zwar für 43 % der Befragten die aktuellen Einschnitte in das Sozialsystem zu weit, aber fast ebenso viele, nämlich 41 %, fordern noch weiter gehende Reformen (Infratest-Dimap 2004). Auch dies ist ein Indiz für die geringer werdende Akzeptanz des Sozialstaates.

Die tieferen Gründe für den Mentalitätswandel, der die neoliberale Transformation vorbereitet hat, können hier nur kurz angedeutet werden. Sie zeigen sich im Mitgliederverlust der Gewerkschaften, Parteien und Kirchen, im schwindenden Vertrauen in die Sozialsysteme im Allgemeinen und die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) im Besonderen (zu Letzterem: Börsch-Supan et al. 2004). Diese Phänomene haben mit der zunehmenden gesellschaftlichen Differenzierung und Individualisierung, mit dem gestiegenen Bildungsniveau und dem Rückgang des Arbeiteranteils an den Erwerbstätigen, vor allem aber mit der inzwischen weit fortgeschrittenen Erosion der fordistisch-tayloristischen Arbeitswelt zu tun. Seit den 80er Jahren diagnostiziert die Industrie-soziologie die Ausbreitung neuer Produktions- und Managementkonzepte und, damit korrespondierend, einen neuen Arbeitnehmertypus: Es ist der „Arbeitskraftunternehmer“ (Pongratz/Voß 2003), der wesentlich mehr Autonomie und Eigenverantwortung besitzt, dies aber häufig mit einer prekären wirtschaftlichen Existenz, erheblich gestiegenen Leistungsanforderungen sowie dem Zwang zur Selbstkontrolle und zur verinnerlichten

Fremdbestimmung bezahlen muss (Cohen 2001).

Auf die Dauer kann aber die neue Produktionskultur nicht ohne Konsequenzen für den Sozialstaat bleiben. Denn der herkömmliche Sozialstaat mit seinem Etatismus und seinen kollektiven Umverteilungssystemen ist Ausdruck der klassischen fordistischen Arbeitsgesellschaft. Er ist die Antwort auf die Probleme, die Lebenserfahrung, das Selbstwertgefühl und die Realitätswahrnehmung der traditionellen Arbeiterklasse, dass nämlich individuelle Anstrengungen nicht ausreichen, dem Klassenschicksal zu entinnen, sondern nur der kollektive Aufstieg der Klasse insgesamt die Perspektive auf ein besseres Leben eröffnet.

Die modernen „Arbeitskraftunternehmer“ empfinden sich aber sehr viel weniger als Teil einer sozialen Schicht oder Klasse. Da sie ihre berufliche Stellung der Qualifikation durch das sozialstaatliche Bildungssystem verdanken, hängt es in ihrer Sicht in erster Linie von eigener Anstrengung ab, ob und wo man in der Gesellschaft seinen Platz findet. Die Lebenserfahrung der post-tayloristischen Beschäftigten ist nicht mehr die kollektive Gleichbetroffenheit durch Fremdbestimmung, sondern individueller Erfolg oder Misserfolg. Sie vertrauen im-

Thomas Ebert, Dr. phil., Dipl. Volkswirt, freier Publizist, Bonn. Arbeitsschwerpunkte: Alterssicherung, Grundsatzfragen der Sozialen Sicherung, Sozialstaat und Globalisierung. e-mail: Ebert.Bonn@t-online.de

mer weniger auf kollektive Interessenvertretung, sondern versuchen vor allem, ihren persönlichen Marktwert zu steigern und zur Geltung bringen. In gewisser Weise haben wir es mit einer dialektischen Selbstaufhebung des Sozialstaates zu tun: Er hat die materielle Basis der Individualisierung selbst geschaffen, die ihm jetzt allmählich die Legitimationsgrundlage entzieht.

Der Weg vom Proletariat zu einer Welt aus „Arbeitskraftunternehmern“ ist gewiss noch weit. Aber wir sind doch schon so weit vom Ausgangspunkt entfernt, dass es ohne Anpassung an die neuen Problemlagen und an die neue Mentalität auf Dauer keine Akzeptanz für den Sozialstaat geben kann, vor allem nicht in den Mittelschichten, in den meinungsbildenden Berufen und bei den gut qualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, gegen deren Widerstand keine Sozialpolitik zu machen ist.

2

Ende des Sozialpaternalismus

Nicht weniger wichtig als der Mentalitätswandel ist, dass das Interesse der Arbeitgeberseite am Sozialstaat deutlich geringer geworden, wenn nicht gar schon weitgehend verloren gegangen ist. Unübersehbares Anzeichen sind die permanenten „Lohnnebenkosten“- , Deregulierungs-, Steuersenkungs- und Arbeitszeitkampagnen der Wirtschaftsverbände, die ihre politischen Früchte zu tragen beginnen. Ganz offensichtlich neigt sich die sozialpartnerschaftliche und konsensorientierte Phase der kapitalistischen Entwicklung ihrem Ende zu.

Als Erklärung kommt eine Vielzahl von miteinander verflochtenen und sich wechselseitig bedingenden Faktoren infrage, unter ihnen besonders die Phänomene, die man (stark vereinfachend und nicht immer ganz korrekt) unter dem Begriff „Globalisierung“ zusammenfasst. Weltweit haben sich die Kapitalrenditen erhöht, Finanzanlagen sind im Vergleich zu Realinvestitionen zu einer attraktiven Alternative geworden, mangels effizienter internationaler Kooperation ist ein Steuersenkungs- und Deregulierungswettbewerb zwischen den Staaten entbrannt. Wie auch immer man diese Entwicklung im Ganzen zu beschrei-

ben und zu erklären versucht (Narr-Schubert 1994, Hirsch 1998, Schulmeister 1998, Hoffmann 1999), entscheidend ist, dass das Kapital wegen seiner internationalen Beweglichkeit und Fluchtmöglichkeit gegenüber der standortgebundenen Arbeit und dem intervenierenden Staat eine zusätzliche strategische Option und damit einen fundamentalen Machtzuwachs erhalten hat. Damit gehört auch der typisch deutsche Sozialkonsens mehr oder weniger der Vergangenheit an. Deshalb kann es auch keine gedeihliche sozialstaatliche Entwicklung mehr geben, so lange die Arbeitgeber noch in die Finanzierung der Sozialversicherung involviert bleiben.

3

Gibt es eine sozialstaatliche Alternative?

Die kollektiven Solidarsysteme sind natürlich nicht überflüssig geworden, und sie finden in der Bevölkerung auch noch immer Zustimmung. Aber Mentalitätswandel, Krise der kollektiv organisierbaren Solidarität und Ende des Sozialpaternalismus haben ihre Legitimationsgrundlagen untergraben. Das äußert sich nicht zuletzt in wachsendem Abgabewiderstand, haltend bei der Mehrheit der Bevölkerung und geradezu wütend auf der Kapitalseite, und bei den meinungsproduzierenden Berufen.

Unglücklicherweise kann aber das heutige relative Sicherungsniveau – relativ zur Einkommensentwicklung – bei wachsender demographischer Alterslast und fortgesetztem medizinischem Fortschritt nur dann aufrecht erhalten werden, wenn die Pflichtbeitragssätze auf den Arbeitslohn spürbar erhöht werden. Ökonomisch ist das zwar nicht problemlos, aber in den erforderlichen Dimensionen längerfristig machbar (Hein et al. 2004). Politisch wird es jedoch unumgänglich sein, künftige demographie- und gesundheitskostenbedingte Beitragssatzsteigerungen wenigstens in engen Grenzen zu halten; völlige Stabilität ist ohnehin weder möglich noch sinnvoll.

Wenn es jetzt noch eine Alternative zum neoliberalen Sozialreformprojekt geben soll, dann muss sie eine weitere Perspektive haben als nur den traditionellen sozialpolitischen Etatismus. Auch eine sozialere Alternative darf die Akzeptanzkrise

des Sozialstaates und das nahende Ende des Sozialpaternalismus nicht mehr länger ignorieren. Sie kann nicht an der Notwendigkeit vorbei gehen, dass bei wachsender Alterslast und steigenden Gesundheitskosten ein größerer Teil der Sicherung gegen die großen Standardrisiken der privaten Vorsorge überlassen werden muss. Aber sie hat die Aufgabe, die notwendigen Einschnitte in die sozialen Sicherungssysteme so vorzunehmen, dass sie nicht zu mehr Ungerechtigkeit, sondern nach Möglichkeit zu mehr Gerechtigkeit in der Gesellschaft führen. Nur darin kann die Alternative zum neoliberalen Sozialreformprojekt noch bestehen.

4

Zwischen sozialer Sicherheit und sozialer Gerechtigkeit

Bei der Sozialreform geht es also um das Verhältnis von sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit – soziale Sicherung verstanden als staatlich geregelter, kollektiv organisierter und im Wesentlichen durch obligatorische Beiträge oder Steuern finanzierter Schutz vor den großen Standardrisiken. Was heißt in diesem Zusammenhang aber soziale Gerechtigkeit?

Die sozialphilosophischen und politischen Kontroversen, z.B. über Chancen- oder Ergebnisgleichheit oder über „ökonomisch gerechtfertigte Ungerechtigkeit“, können hier nicht ausgebreitet werden. Das ist aber auch nicht nötig, denn für das Thema Sozialreform genügt vorerst eine pragmatische Annäherung, die den sozialstaatlichen und gewerkschaftlichen Gerechtigkeitsvorstellungen entsprechen dürfte: Sozial gerecht geht es zu, wenn die relative Ungleichheit der Lebensverhältnisse und der Entfaltungschancen gering und gleichzeitig deren absolutes Niveau in der Gesellschaft insgesamt und für den schlechter gestellten Teil der Gesellschaft im Besonderen hoch ist. Oder etwas anders gewendet: Sozial gerecht ist eine Politik, wenn sie soziale Ungleichheit so weit verringert, wie es möglich ist, ohne das verteilbare Produkt nennenswert zu verringern.

Soziale Gerechtigkeit hat demnach immer etwas mit der interpersonellen Verteilung oder Umverteilung (sei es des Einkommens, des Vermögens oder generell der Lebenschancen) zu tun. Soziale Sicherheit

hingegen ist in erster Linie Risikoversorge und intertemporäre Umverteilung, d.h. Vorkehrung gegen ein Risiko, das jeden treffen kann, und Umverteilung innerhalb des individuellen Lebenseinkommens zwischen den Altersphasen. Soziale Sicherung kann zwar, aber sie muss nicht die interpersonelle Verteilung berühren; so ist ja auch z.B. im deutschen Sozialversicherungssystem (von der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) abgesehen) die Komponente der interpersonellen Umverteilung wegen des vorherrschenden Äquivalenzprinzips traditionell relativ schwach ausgeprägt.

Ob und in welchem Umfang das System der sozialen Sicherung der sozialen Ungleichheit entgegenwirkt und somit zur sozialen Gerechtigkeit beiträgt, liegt also weniger an seinem quantitativen Volumen (das man z.B. durch die Sozialleistungsquote am Bruttoinlandsprodukt ausdrücken kann), sondern an seiner Struktur und seinen spezifischen Umverteilungseffekten. In einer Gesellschaft können relativ große Einkommensdisparitäten mit vergleichsweise hoher sozialer Absicherung einhergehen. Es ist aber auch möglich, dass die Einkommen zwar wesentlich gleichmäßiger verteilt sind, dafür aber der Schutz vor den Standardrisiken in größerem Umfang der individuellen Vorsorge überlassen wird. Dass die gewerkschaftliche und sozialdemokratische Tradition in Deutschland dazu neigte, soziale Gerechtigkeit unausgesprochen mit einem Maximum an kollektiver Absicherung gleichzusetzen, ist nur aus historischen Sedimenten zu erklären, eben aus den existenziellen Unsicherheitserfahrungen des Proletariats im Früh- und Hochindustrialismus. Ein Mehr oder Weniger an sozialer Sicherung ist aber nicht automatisch gerecht oder ungerecht. Vor allem aber gibt es keineswegs nur die vom Staat organisierte soziale Sicherheit; Sicherheit kann auch privat produziert und nachgefragt werden.

Unter welchen Bedingungen kann also eine Sozialreform mehr soziale Gerechtigkeit auch dann ermöglichen, wenn die kollektiven sozialen Sicherungssysteme längerfristig – nicht absolut, aber relativ zur Einkommensentwicklung – zurückgefahren werden müssen? Die Antwort kann heißen:

(1) Risikoversorge und bloß intertemporale Einkommensumverteilung sollten nach Möglichkeit der Privatvorsorge über-

lassen werden, wenn – und nur wenn – dadurch weder die soziale Gerechtigkeit verletzt, noch das Sicherungsziel verfehlt wird.

(2) Diese Maxime empfiehlt sich nicht etwa, weil „marktwirtschaftliche“ Lösungen automatisch effizienter wären als Umlagesysteme. Vielmehr geht es darum, den Sozialstaat vom Legitimationsdruck zu entlasten: Das ist notwendig, wenn in der postindustriellen Gesellschaft die Bereitschaft zu kollektiv organisierter Solidarität geringer wird und trotzdem der Anspruch auf soziale Gerechtigkeit nicht preisgegeben werden soll. So weit daher der Schutz vor den großen Lebensrisiken ohne Steuern und Pflichtbeiträge möglich ist, sollten diese Möglichkeiten auch genutzt werden, damit der Sozialstaat dort weiterhin funktionsfähig bleibt, wo interpersonelle Umverteilung und obligatorische Abgaben nach wie vor unersetzlich oder sogar in größerem Umfang als heute erforderlich sind.

(3) Umgekehrt müssen dann die staatlich geregelten kollektiven und obligatorischen Sicherungssysteme besser als es heute der Fall ist, auf die Erfüllung derjenigen Aufgaben ausgerichtet werden, die durch private Vorsorge nicht gelöst werden können. Dies sind vor allem der Schutz vor nicht versicherbaren Risiken (wie z.B. Arbeitslosigkeit), die echte interpersonelle Umverteilung, ein wirklich zuverlässiger und umfassender Armutsschutz sowie die Bereitstellung von Diensten und Infrastrukturen, die nicht marktmäßig organisiert werden können.

(4) Die partielle Umgewichtung von der kollektiven auf die private Vorsorge hat zwei Grenzen, die keinesfalls überschritten werden dürfen: Erstens dürfen private Vorsorge und Eigenverantwortung nur dort zugemutet werden, wo auch individuelle Selbsthilfepotenziale vorhanden sind, und zweitens darf der Vertrauensschutz, der durch Beitragszahlung in das Solidarsystem erworben wurde, nicht verletzt werden.

5

Konkrete Reformperspektiven

Die partielle Gewichtsverlagerung von kollektiver auf private Vorsorge ist auch wesentlicher Bestandteil der Sozialagenda der

regierenden Koalition. Ungeachtet der unsinnigen Begründung durch die Lohnnebenkostentheorie ist das im Prinzip nicht falsch; es ist sogar notwendig, um die Legitimationsgrundlagen des Sozialstaates zu schonen. Zu kritisieren ist aber, dass dabei wachsende soziale Ungleichheit und soziale Deklassierungsprozesse ausgelöst werden. Vor allem fehlen in der „Agenda 2010“ qualitative Strukturveränderungen so gut wie ganz. Die Maßnahmen beschränken sich weitgehend auf rein quantitative Einsparungen innerhalb der unverändert bestehenden Leistungssystematik. Vernachlässigt wurden hingegen besonders wichtige Projekte, die bei einer Sozialstaatsmodernisierung auf der Tagesordnung hätten stehen müssen, z.B. die Stärkung der Mindestsicherung, der fällige Schritt von der Arbeitnehmer- zur Erwerbstätigenversicherung, die Verbreiterung der Finanzierungsbasis, die Beseitigung antiquierter berufsständischer Privilegien oder die soziale Flankierung des partiellen Systemwechsels in der Alterssicherung vom Umlagesystem zur Privatvorsorge.

Im Folgenden werden – beispielhaft für die Alterssicherung und das Finanzierungssystem der Krankenversicherung (KV) – Möglichkeiten einer Reform angedeutet. Ihr politisch-strategischer Ansatz beruht auf der Einschätzung, dass sich der sozialpolitische Status quo angesichts der gesellschaftlichen Veränderungen und des Endes der Sozialpartnerschaft nicht mehr halten lässt. Die Alternative „Status quo oder umfassende Reform“ existiert nicht mehr, sondern nur noch die Alternative „Reform oder Totalabrisse“. Es bleibt nur, in veränderter Form zu retten, was unverändert nicht mehr zu retten ist.

Diese Reformmöglichkeiten beruhen auf drei Komponenten:

(1) Erweiterung der Solidaritätsbasis in der Sozialversicherung durch sinngemäße Übertragung von Grundprinzipien des schweizerischen oder niederländischen Musters. Dies ist die unmittelbare Konsequenz aus der Notwendigkeit, innerhalb des (insgesamt geringer werdenden) Anwendungsbereichs der kollektiven sozialen Sicherung die interpersonelle Umverteilung wesentlich zu verstärken.

(2) Abschaffung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung bei entsprechender lohnsteuerneutraler Erhöhung der Brutto-

löhne. Damit soll keinesfalls der ökonomisch einfältigen Lohnnebenkostentheorie der Beschäftigung Recht gegeben werden. Entscheidend ist vielmehr das politische Motiv, die Sozialversicherung mit einem Befreiungsschlag aus der Schusslinie der Arbeitgeber heraus zu nehmen.

Wenn die Arbeitnehmer (auf Basis zuvor erhöhter Bruttolöhne) die Sozialversicherungsbeiträge allein tragen, so ist das kein entscheidender verteilungspolitischer Nachteil. Denn die tatsächliche ökonomische Belastung durch die Sozialbeiträge hängt *längerfristig* und im Durchschnitt nicht von der formalen juristischen Zahlungsverpflichtung ab, sondern von der Arbeitsproduktivität, der makroökonomischen Konstellation sowie den Macht- und Knappheitsverhältnissen auf dem Arbeitsmarkt. Das zeigt übrigens besonders deutlich das Beispiel Dänemarks; dort gibt es nur minimale Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber, aber trotzdem liegt der Arbeitnehmeranteil am Bruttoinlandsprodukt in der gleichen Größenordnung wie in Deutschland.

Allerdings müssen die Arbeitnehmer bei Umfinanzierung der Arbeitgeberbeiträge das Risiko künftiger Beitragssatzsteigerungen *kurzfristig* allein tragen. Das ist ein Nachteil, der aber gegen den strategischen Vorteil abzuwägen ist, die Lohnnebenkostenfrage ein für allemal politisch neutralisieren zu können. Außerdem ist der Trend, die rechtliche Zahllast von den Arbeitgebern auf die Arbeitnehmer abzuschieben, ohnehin bereits in vollem Gange. Schon deshalb liegt es im strategischen Arbeitnehmerinteresse, diesen Schritt anzubieten, so lange dafür überhaupt noch ein Preis, nämlich der Ausgleich durch Erhöhung der Bruttolöhne, zu erzielen ist.

(3) Sozial vertretbare Korrekturen des Leistungsniveaus der Sozialversicherung mit der entsprechenden Notwendigkeit von mehr Privatvorsorge. Das ist zwingend, weil die Beitragserhöhungen, die wegen des demographischen Wandels eigentlich notwendig wären, um das heutige Leistungsniveau zu halten, wegen der veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen jedenfalls nicht mehr in der an sich erforderlichen Höhe durchsetzbar sein werden.

Wie sich aus dem Folgenden ergeben wird, hängen diese drei Komponenten – Verbreiterung der Solidaritätsbasis, Umschichtung der Beitragslast und Korrekturen im Leistungsrecht – inhaltlich eng

zusammen, sodass keine von ihnen ohne die anderen realisiert werden kann.

5.1 BEISPIEL ALTERSSICHERUNG

In der Alterssicherung könnte man sich ein dreistufiges System vorstellen; es folgt dem Prinzip einer aus einkommensbezogenen Beiträgen finanzierten einheitlichen Mindestrente, das in der Schweiz annähernd, in den Niederlanden konsequent verwirklicht ist¹:

(1) Eine obligatorische umlagefinanzierte Basisversicherung würde für die gesamte Wohnbevölkerung unabhängig vom beruflichen Status (Arbeiter, Angestellte und – bei entsprechender Grundgesetzänderung – Beamte, Selbständige und Nichterwerbstätige) eine Mindestsicherung gewährleisten. Die Beitragszahlung wäre einkommensabhängig, ohne Beitragsbemessungsgrenze und ohne Geringfügigkeitsgrenze; erfasst würden (mit Ausnahme von Alters-einkünften) sämtliche Einkommen unabhängig von der Quelle. Wer überhaupt kein Einkommen erzielt, wäre beitragsfrei versichert. Die Basisrenten hingegen wären einkommensunabhängig, sollten aber nach der Haushaltsgröße differenziert sein. Sie sollen im Prinzip das Existenzminimum sichern, aber sie brauchen dessen Höhe nicht ganz zu erreichen, denn bei weiter wachsender Erwerbsbeteiligung der Frauen wird es wohl niemand mehr geben (von Schwerstbehinderten abgesehen, für die eine besondere Regelung zu treffen wäre), der niemals erwerbstätig ist und überhaupt keine zusätzlichen Rentenansprüche erwirbt.

Diese Basisversicherung würde die Einkommen kräftig umverteilen und die Versorgungslücken schließen, die heute bestehen bzw. durch die Rentenreformen der letzten Jahre erst aufgerissen worden sind. Eine solide Mindestsicherung ist übrigens auch das notwendige Pendant zu dem Verlust an sozialem Ausgleich, der durch die Umgewichtung von der umlagefinanzierten GRV auf private Vorsorge entstehen wird (ein Problem übrigens, das die Bundesregierung sowohl bei der Riester-Reform als auch beim „Nachhaltigkeitsgesetz“ vollständig ignoriert hat). Eine solche beitragsfinanzierte Basisrente wäre wohl zu unterscheiden von einer steuerfinanzierten Grundrente. Der Beitragsfinanzierung ist aus zwei Gründen der Vorrang zu geben: zum einen wegen der größte-

ren Unabhängigkeit vom Staatshaushalt, zum anderen weil beitragsfinanzierte Systeme immer noch eher akzeptiert werden als steuerfinanzierte.

(2) Auf der Basisversicherung würde eine obligatorische umlagefinanzierte Zusatzversicherung für die abhängig Beschäftigten (Arbeiter, Angestellte und Beamte), eventuell auch für selbstständig Erwerbstätige aufbauen. Während im Basissystem durch die Kombination aus einkommensabhängigem Beitrag und einheitlicher Basisrente die Umverteilung im Vordergrund steht, würde im Zusatzsystem das Äquivalenzprinzip nach dem Muster unserer heutigen GRV regieren, jedoch wesentlich konsequenter, da die Regelungen des sozialen Ausgleichs durch die Basisversicherung überflüssig werden.

(3) Darauf würde dann schließlich die staatlich geförderte private Zusatzvorsorge aufbauen. Allerdings ist das heutige Fördersystem reformbedürftig. Es belastet die öffentlichen Haushalte und fördert vorrangig Einkommensstarke, die auch ohne Förderung vorsorgen. Deshalb sollte die Förderung der Privatvorsorge strikt auf die unteren Einkommensgruppen beschränkt werden. Um die Breitenwirkung zu verbessern, müssten alle Erwerbstätigen verpflichtet werden, wenigstens ein Minimum anzusparen.

(4) Längerfristig erfordert der demographische Wandel, dass die Gewichte von der obligatorischen Zusatzversicherung auf die Privatvorsorge verschoben werden – nicht etwa wegen der falschen Hoffnung, kapitalgedeckte Systeme seien demographierestistent, sondern um den Sozialstaat legitimatorisch zu entlasten. Sozialpolitisch vertretbar ist diese Gewichtsverschiebung aber nur, wenn es ein wirklich solides Basissystem gibt.

¹ Solche Überlegungen für die deutschen Verhältnisse haben vor einiger Zeit die Katholische Arbeitnehmerbewegung (KAB) und der Familienbund der Katholiken angestellt (Familienbund ... 2002). Der Autor legt Wert auf die Feststellung, dass er das Modell der KAB und des Familienbundes zwar grundsätzlich positiv bewertet, nicht aber deren Vorschläge zur erweiterten rentenrechtlichen Anerkennung von Kindererziehung.

Entscheidend für die Funktionsfähigkeit eines dreistufigen Systems wäre, dass die Finanzierungsgrundlage für das Basissystem wirklich so breit wie möglich ausgestaltet wird. Im theoretischen Idealfall wäre sie identisch mit dem gesamten Volkseinkommen, sodass ein Sockel-Beitragssatz von ca. 6 % ausreichen würde. Da sich dies nicht erreichen lassen wird, muss die Sockelrente durch einen Bundeszuschuss – am besten finanziert durch Ressourcenbesteuerung – subventioniert werden; da alle Bürgerinnen und Bürger einbezogen sind und sich das System auf eine Mindestsicherung beschränkt, ist das auch vertretbar. Der von den Versicherten allein zu tragende Beitrag zum Zusatzsystem könnte, überschlägig gerechnet, bei etwa 11 % liegen, sodass die Gesamtbelastung der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen niedriger wäre als heute, wenn man die Umlegung der Arbeitgeberbeiträge auf die Bruttolöhne mit einkalkuliert.

Selbstverständlich gibt es bei einem solchen Systemwechsel Übergangsprobleme, denen in diesem Rahmen nicht detailliert nachgegangen werden kann. Im Prinzip sind sie aber lösbar, wenn man bedenkt, dass das neue System zwar eine niedrige prozentuale Belastung der Arbeitseinkommen ermöglicht, insgesamt aber wegen der wesentlichen Verbreiterung der Bemessungsgrundlage höhere Beitragseinnahmen erzielt, aus denen die notwendigen Bestandsschutzregelungen finanziert werden könnten.

Zusätzlich zur Umorganisation der Alterssicherung werden wegen der demographischen Veränderungen auch Einsparungen notwendig sein:

(1) Am nächsten liegt es, die Regelaltersgrenze längerfristig über das 65. Lebensjahr hinaus zu erhöhen. Das ist lediglich die logische Konsequenz aus der längeren Lebenserwartung. Die Anhebung der Altersgrenzen darf allerdings erst längerfristig einsetzen, wenn der demographisch bedingte Arbeitskräftemangel annähernd zum Ausgleich der Arbeitsmarktbilanz geführt hat.

(2) Zweitens muss das Problem der Rentendynamik adäquat gelöst werden. Seit nunmehr sieben Jahren wird mit ständig sich überbietenden Manipulationen (Demographiefaktor, modifizierte Bruttoanpassung, Riester-Treppe, Inflationsanpassung, Änderung des Pflegeversicherungsbeitrages für Rentner, Abbau der Liqui-

ditätsreserven, Nachhaltigkeitsfaktor) vergeblich versucht, das Unvereinbare zu vereinbaren, nämlich eine dynamische Lebensstandardsicherung mit dem Postulat des absolut stabilen Beitragssatzes. Das Eingeständnis ist endlich fällig, dass es faktisch keine einkommensdynamische Rente mehr gibt und auch nicht mehr geben wird, weil die Gesellschaft – besser gesagt ihr durchsetzungsfähiger Teil – wachsende Beitragssätze in dem dazu erforderlichen Maß nicht mehr hinzunehmen bereit ist.

Das System aus Basisversicherung und obligatorischer Zusatzversicherung erlaubt hier eine systematische Lösung: Für die Basisrente sollte man zur Nettolohndynamik zurückkehren, für die Zusatzrente hingegen wäre ein fixierter Beitragssatz und entsprechend einnahmeorientierte Rentenanpassung vertretbar. Daraus ergibt sich dann, dass innerhalb des dreistufigen Systems – wie schon erwähnt – längerfristig die Gewichte von der zweiten auf die dritte Säule verschoben werden.

(3) In der dritten Säule sind dann im Laufe der Zeit wegen der wachsenden Alterslast natürlich auch wachsende Sparleistungen zu erbringen; darin unterscheiden sich kapitalgedeckte und umlagefinanzierte Systeme allenfalls graduell. Allerdings – und das ist entscheidend – mindert sich die Legitimationslast des Sozialstaates, wenn die unvermeidbaren Zusatzlasten in die eigene Verantwortung der Individuen fallen und nicht kollektiv erzwungen werden. Gewiss gibt es dann das Risiko unzureichender Privatvorsorge, das aber tragbar ist, wenn es ein armutsfestes obligatorisches Basissystem gibt.

5.2 BEISPIEL KRANKENVERSICHERUNG

In der GKV ist die Bürgerversicherung (Lauterbach 2004) als Alternativprojekt zur neoliberalen Sozialreform im Grundsatz überzeugend. Sie hat aber die offene Flanke, dass die Sozialbeiträge der Arbeitgeber nur in bescheidenem Umfang gesenkt werden (Rürup 2003). Genau das ist aber notwendig, nicht etwa aus ökonomischen und arbeitsmarktpolitischen Gründen, sondern weil es im strategischen Überlebensinteresse des Sozialstaates liegt, die Arbeitgeberseite aus der Finanzierung der Sozialversicherung auszuschließen. Ein von den Arbeitnehmern allein zu tragender Beitrag zur Bürgerversicherung müsste dann aber 12 bis 13 % betragen und würde wahr-

scheinlich (auch bei vorher erhöhter Lohnbasis und nettolohnneutraler Umstellung) Abgabewiderstände hervorrufen, spätestens wenn die Beitragssätze demographie- und qualitätsbedingt steigen müssen.

(1) Die erste Möglichkeit der Abhilfe wäre, die Beitragsbemessungsgrundlage der Bürgerversicherung, soweit es irgend geht, zu erweitern, sodass nahezu das ganze Volkseinkommen erfasst wird. Dazu müsste man auf eine Beitragsbemessungsgrenze ganz verzichten oder sie jedenfalls sehr hoch ansetzen und zusätzlich die Einkommen von juristischen Personen (besonders die einbehaltenen Gewinne von Kapitalgesellschaften) belasten. Vor allem Letzteres dürfte wahrscheinlich unmöglich sein.

Allerdings gibt es einen Ausweg: Das Bürgerversicherungsmodell müsste durch einen deutlichen Bundeszuschuss ergänzt werden, damit der individuelle Beitragssatz nicht zu hoch wird und die Umverteilungskomponente ausreichend gestärkt wird. Da in der Bürgerversicherung die gesamte Bevölkerung pflichtversichert ist, gibt es auch keine rechtlichen oder systematischen Bedenken gegen eine Steuersubventionierung dieses Systems. Noch nicht übersprungen sind damit aber die anderen Hürden der Bürgerversicherung: der Beitragseinzug bei Vermögenseinkünften, die möglicherweise verfassungsrechtlich zwingenden Garantien für die Private Krankenversicherung (PKV) und der politische Widerstand gerade bei den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, wenn ihre Nebeneinkünfte zum (außerdem prozentual noch deutlich erhöhten) Krankenkassenbeitrag herangezogen werden sollen.

(2) Es gibt aber auch noch eine andere Lösungsmöglichkeit, nämlich eine Kombination aus Bürgerversicherung, Pauschalprämie und stärker progressiver Einkommensbesteuerung. Auch hier müsste – im Unterschied zu den derzeit diskutierten Kopfprämienmodellen – die gesamte Bevölkerung pflichtversichert sein. Die PKV wäre als Vollversicherung dann nicht mehr möglich; der verzerrte Wettbewerb und die Selektionsprozesse zugunsten Privilegierter würden endlich aufhören. Dafür ist ein echter Wettbewerb möglich, wenn es nämlich den PKV-Unternehmen gestattet wird, mit risikounabhängigen Beiträgen, mit Kontraktionszwang und mit GKV-adäquaten Leistungen an der GKV-Versorgung teilzunehmen.

Im Unterschied zur üblichen Bürgerversicherung wären aber die Beiträge in diesem Modell nicht einkommensbezogen, sondern als Kopfpauschalen ausgestaltet. Die verteilungspolitischen Defekte der Kopfpauschalen, die bei den Modellen der Herzog-Kommission und der CDU zu Recht kritisiert werden (Pfaff et al. 2004), können weitgehend geheilt werden, wenn zugleich (und unter weitgehendem Verzicht auf die Zuschusskonstruktion) die Progression des Einkommensteuertarifs entsprechend verstärkt wird. Im Prinzip – im Detail wäre es zugegebenermaßen komplizierter – müssten sowohl der Grundfreibetrag (entsprechend der Höhe der Kopfprämie), als auch die marginalen Steuersätze (entsprechend dem wegfallenden prozentualen KV-Beitrag) erhöht werden, sodass für den Mittelbereich der steuerpflichtigen GKV-Mitglieder unterhalb der heutigen Beitragsbemessungsgrenze die Nettobelastung (annähernd) unverändert bleibt. Bei Steuerpflichtigen mit sonstigen Einkünften und jenseits der Beitragsbemessungsgrenze werden Netto-Steuer-mehreinnahmen erzielt, aus denen dann der Subventionsaufwand für diejenigen Versicherten finanziert werden kann, die kein oder ein sehr niedriges steuerpflichtiges Einkommen beziehen; zusätzlich wären auch noch Steuerentlastungen für die unteren Einkommensgruppen möglich.

Die Vorteile der Kombination aus Bürgerversicherung, Pauschalprämie und stärker progressiver Einkommensbesteuerung liegen auf der Hand: Der Arbeitgeberbeitrag zur GKV kann abgeschafft werden; die Belastung der Arbeitnehmerinkommen bleibt trotzdem maßvoll. Die Umverteilungswirkung des heutigen KV-Systems bleibt im Ergebnis voll erhalten. Alle Einkommensbezieher, nicht nur die Arbeitnehmer bis zur Beitragsbemessungsgrenze, tragen zur Finanzierung des Sozialausgleichs bei; die gesamte Bevölkerung kommt in den Genuss des sozialen Ausgleichs. Der Verwaltungsaufwand für den Zuschuss wird gegenüber dem bisher diskutierten Kopfprämienmodell gering gehalten; auch gegenüber der Bürgerversicherung mit einkommensbezogenen Beiträgen ist der Verwaltungsaufwand geringer, weil die Krankenkassen die Vermögenseinkünfte nicht erfassen müssen.

Schließlich wird auch der unselige Dualismus von GKV und PKV mitsamt den damit verbundenen Privilegien abgeschafft; der Fortbestand der bestehenden PKV wird gleichwohl gesichert, weil sie die Möglichkeit erhält, am GKV-System mitzuwirken.

Gleichgültig, welches Modell realisiert wird, auch in der GKV besteht die Notwendigkeit, längerfristig das Leistungs-niveau zu begrenzen, wenn die Akzeptanzbasis nicht mehr ausreichen sollte, die notwendigen Beitragssatzsteigerungen im kollektiven System in vollem Umfang zu tragen. Wie gesagt: Soziale Gerechtigkeit besteht nicht in einem Maximum an kollektiver Absicherung. Bei wachsenden Einkommen kann vielmehr – von Einkommensschwachen und chronisch Kranken abgesehen – ein gewisser Anteil der Gesundheitsversorgung individuell getragen werden.

Eine allmählich ansteigende Selbstbeteiligung an den Krankheitskosten ist akzeptabel, vorausgesetzt sie wirkt weder prohibitiv, noch im falschen Sinne umverteilend. Letzteres wäre z.B. der Fall, wenn ein einkommensproportionaler Beitrag durch eine Selbstbeteiligung niedrig gehalten wird, die an bestimmten Therapiearten oder Krankheitsbildern anknüpft. Deshalb sollte der zu leistende Eigenbeitrag in erster Linie vom Einkommen abhängen und müsste für niedrige Einkommen, z.B. für Sozialhilfeberechtigte, ganz entfallen. Für eine vorrangig am Einkommen orientierte Selbstbeteiligung spricht auch, dass alle Versuche, das „medizinisch Notwendige“ vom weniger Notwendigen zu trennen, bisher fehlschlagen sind, zu Ausweichreaktionen und Fehlsteuerungen geführt und das Entstehen einer Klassenmedizin begünstigt haben.

6

Nochmals: Sicherheit und Gerechtigkeit im Spannungsverhältnis

Der Streit um Bürgerversicherung und Kopfprämienmodell ist stärker von politischen Emotionen bestimmt, als man es angesichts des konkret zu regelnden Tatbestandes eigentlich vermuten sollte. Das

ist aber leicht zu erklären, denn es handelt sich um eine sensible Symbolik, in der sich ein grundsätzliches Sozialstaatsverständnis ausdrückt. Das heutige Solidarsystem der GKV beruht auf der normativen Prämisse, dass Krankheit ein Lebenstatbestand ist, für den die Allgemeinheit solidarisch einzustehen hat – man sieht auch hier wieder das historische Sediment, die Lebenserfahrung der Proletarierfamilie, für die eine ernsthafte Krankheit sofort eine wirtschaftliche und soziale Katastrophe bedeutete. Ganz anders das Kopfprämienmodell. Für seine Befürworter ist der KV-Schutz eine Dienstleistung, die man in eigener Verantwortung am Markt kauft wie eine teure Autoreparatur, eine Wohnungsrenovierung oder eine Rechtsschutzversicherung. Dass dabei die Preise alle – ob arm, ob reich – gleich hoch sind, ist aus dieser Sicht nicht anstößig. Anstößig kann höchstens die Ungleichheit der Einkommensverteilung insgesamt sein; diese gerechter zu gestalten – was auch immer man für „gerecht“ hält – ist aber vorrangig Sache der Besteuerung, nicht der KV. Dieser Standpunkt entkoppelt also soziale Sicherheit und Verteilungsgerechtigkeit – jene beiden Ziele also, die aus traditioneller gewerkschaftlicher und sozialdemokratischer Sicht als nahezu identisch erscheinen, obwohl sie es nicht sind. Das ist in gewisser Weise eine „modernere“ Sichtweise als die traditionelle Vorstellung von der Solidargemeinschaft; jedenfalls entspricht sie besser der postindustriellen Mentalität der „Arbeitskraftunternehmer“. Dass man auf diese Mentalität durchaus eingehen kann, ohne mehr soziale Ungleichheit zu schaffen, zeigt die Überlegung zur Kombination aus Bürgerversicherung, Kopfprämie und stärkerer Einkommensteuerprogression.

So führt die scheinbar eher technische Frage, wie der KV-Schutz organisiert werden sollte, zurück zum übergeordneten Thema des Verhältnisses von sozialer Sicherheit und Gerechtigkeit. Wer den Sozialstaat im Prinzip gegen das neoliberale Reformprojekt verteidigen will, hat in einer Gesellschaft, die nicht mehr von der Mentalität der Industriearbeiterschaft geprägt ist, nur noch dann eine Chance, wenn er eine konstruktive Verbindung zwischen höherem individuellem Spielraum und mehr Gleichheit findet.

- Börsch-Supan, A./Heiss, F./Winter, J.** (2004): Akzeptanzprobleme bei Rentenreformen. Wie die Bevölkerung überzeugt werden kann, Hrsg.: Deutsches Institut für Altersvorsorge, Köln
- Cohen, D.** (2001): Unsere Modernen Zeiten. Wie der Mensch die Zukunft überholt, Frankfurt/New York
- Familienbund der Katholiken** (2002): Vorschlag für ein familiengerechtes und solidarisches System der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, (www.familienbund.com)
- Hein, E./Mühlhaupt, B./Truger, A.** (2004): WSI-Standortbericht 2004: Demographische Entwicklung – Ein Standortproblem?, in: WSI-Mitteilungen 6, S. 292–305
- Hirsch, J.** (1998): Vom Sicherheitsstaat zum nationalen Wettbewerbsstaat, Berlin
- Hoffmann, J.** (1999): Ambivalenzen des Globalisierungsprozesses. Chancen und Risiken der Globalisierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 23, S. 3–10
- Infratest-Dimap** (2004): Deutschland-Trend Juli 2004, in: Frankfurter Rundschau 3.Juli (www.deutschlandtrend.de)
- Lauterbach, K.** (2004): Das Prinzip der Bürgerversicherung. Alle Bürger und alle Einkommensarten tragen bei, dann sinken die Beitragssätze, in: Engelen-Kefer, U. (Hrsg.), Reformoption Bürgerversicherung. Wie das Gesundheitssystem solidarisch finanziert werden kann, Hamburg, S.48–64
- Müller, A.** (2003): Das Elend der Reformdebatte. Über die unreflektierte Modernisierungs- und Reformdiskussion in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 51, S. 3–10
- Narr, W./Schubert, A.** (1994): Weltökonomie. Die Misere der Politik, Frankfurt a.M.
- Perspektive Deutschland** (Hrsg.) (2004): Projektbericht 2003/04, (www.perspektive-deutschland.de)
- Pfaff, M./Pfaff, A. B./Langer, B.** (2004): Kritik am Modell der Kopfprämien, in: Engelen-Kefer, U. (Hrsg.), Reformoption Bürgerversicherung. Wie das Gesundheitssystem solidarisch finanziert werden kann, Berlin, S.64–77
- Pongratz, H.J./Voß, G. G.** (2003): Arbeitskraftunternehmer. Erwerbsorientierungen in entgrenzten Arbeitsformen. Forschungen aus der Hans-Böckler-Stiftung 47, Berlin
- Roller, E.** (2002): Erosion des sozialstaatlichen Konsenses und die Entstehung einer neuen Konfliktlinie in Deutschland?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 29–30, S. 13–19
- Rürup, B.** (2004): Die Bürgerversicherung entlastet die Arbeitskosten kaum, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.08.04
- Schulmeister, S.** (1998): Der polit-ökonomische Entwicklungszyklus der Nachkriegszeit. Vom Bündnis Realkapital-Arbeit in der Prosperität zum Bündnis Realkapital-Finanzkapital in der Krise, in: Internationale Politik und Gesellschaft 1, S. 5–21
- Statistisches Bundesamt** (2002): Datenreport 2002, Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bonn