

Die Potentiale des deutschen Sozialmodells

von Johann Lauer

Thesen: Die **Mängel und Probleme** des deutschen Sozialmodells, die es unbestritten gibt, werden allzu oft skandalisiert. Die Leistungsfähigkeit kommt dabei zu kurz. Hier werden **die Potentiale des deutschen Sozialmodells** aufgezeigt und Wege aus der derzeitigen Krise beschrieben. **Konsistent als komplementäres** fünf Säulen-Modell weiterentwickelt hat das deutsche Sozialmodell das Potential wieder weltweit führend zu werden.

Fragen: Welche Potentiale stecken im deutschen Modell? Wie könnte eine pfadabhängige Reform aussehen. Mit welchen Zielen, Strategien und Instrumenten könnte dies geschehen?

Die Deutschen würden wie **Buridans Esel** im Entscheidungsdilemma verhungern, weil sie sich nicht entscheiden können zwischen dem Heuhaufen im Westen und dem Heuhaufen im Norden dem angelsächsischen und dem skandinavischen Sozialmodell, so sinngemäß Kolja Rudzio und Wolfgang Uchatius in DIE ZEIT vom 25. Mai 2005. Doch sie irren sich. Der „deutsche Esel“ verhungert, weil er mit dem Kopf über den Wolken die 5 Heuhaufen vor den eigenen Füßen nicht sieht. „Warum in die Ferne schweifen, wenn das Gute liegt so nah?“ wusste schon Goethe. Das hiesige Sozialmodell wurde offensichtlich bereits abgeschrieben. Welches sind nun die 5 Heuhaufen?

Drei **idealtypische Sozialmodelle** identifizierte Gøsta Esping-Andersen im Jahre 1990: das **angelsächsische**, das **skandinavische** und das **kontinentaleuropäische**. Doch obwohl von zig Fachleuten kritisiert und vom Autor weiterentwickelt, geistert diese scheinbar länderspezifische Zuordnung seither durch die sozialpolitische Welt und führt zu falschen Diagnosen und folglich auch zu falschen Therapien. Esping-Andersen hat nicht berücksichtigt und viele erkennen nicht, dass in Deutschland alle **drei Modelle** vorhanden sind.

Die 5 Säulen der Sozialen Sicherheit in Deutschland

Die Soziale Sicherheit in Deutschland besteht aus **5 Säulen**, zwei kollektive, gesetzliche bzw. staatliche und aus drei privaten **Säulen**:

1. Die **Beveridge-Säule**, soll hier nach dem englischen Sozialpolitiker William Beveridge benannt werden, ist die **Weiterführung des Almosen- und Wohltätigkeitsgedankens hin zu sozialen Rechten**. Sie wird aus **Steuermitteln** finanziert und besteht in Deutschland aus **Entschädigungsleistungen** (Soziale Entschädigung, Lastenausgleich, Wiedergutmachung) sowie aus **Förder- und Fürsorgesystemen** (seit 2003 Grundsicherung bzw. seit 2005 Arbeitslosengeld II, vorher Sozialhilfe, Jugendhilfe, Kinder-, Erziehungs- und Wohnungsgeld, Ausbildungs- und Vermögensbildungsförderung). Das **Ziel**, nämlich die **Armutsbekämpfung** und **Existenzsicherung**, wird durch **Umverteilung** des vorhandenen Kapitals von oben nach unten erreicht. Mittels des **Finalprinzips** wird jedem Armen geholfen unabhängig davon, ob er selber Schuld ist oder vorgesorgt hat. Ansatzweise finden sich hier die Idee und die wichtigste Säule des **skandinavischen Modells** wieder. Allerdings wird dort fast die **gesamte kollektive** Sicherung aus **Steuern** finanziert, und zwar auf wesentlich höherem Niveau als hierzulande, sowohl was die Leistungen betrifft als auch die Steuerlast. Im Jahr **2001** wurden in Deutschland 6,1 Mrd. € für Entschädigungsleistungen und 54,4 Mrd. € für die Förder- und Fürsorgesysteme aufgewendet. Im selben Zeitraum wurde

ebenfalls aus Steuermitteln die Arbeitslosenhilfe mit 17,5 Mrd. €, weiterhin wurde die Rentenversicherung mit 79 Mrd. € subventioniert, d.h. **79 Mrd. €** wurde für die Subventionierung bzw. Unterstützung von **Nicht-Bedürftigen** ausgegeben im Vergleich zu **78,1 Mrd. €** für **Bedürftige**, insgesamt **157,2 Mrd €** aus **Steuermitteln**.

2. Die **zweite**, die **Bismarck-Säule**, soll hier nach dem gleichnamigen Reichskanzler benannt werden, der drei davon in den 80er Jahren des 19. Jahrhunderts eingeführt hat, enthält alle **gesetzlichen Sozialversicherungen**, die aus **Beiträgen** finanziert werden: Renten-, Kranken-, Pflege-, Arbeitslosen- und Unfallversicherung. Die Höhe der erreichten Ansprüche richtet sich hierbei nach dem **Äquivalenzprinzip**: Wer mehr einbezahlt hat, bekommt auch mehr ausbezahlt. Im Jahre 2001 betragen die Leistungen der allgemeinen Systeme (Renten-, Kranken-, Pflege- und Unfallversicherung sowie Arbeitsförderung) 444 Mrd. €, hinzu kamen die Sondersysteme (Landwirte und Versorgungswerke) mit 5,3 Mrd. € sowie die Leistungen des öffentlichen Dienstes (Pensionen, Familienzuschläge und Beihilfen) mit 50 Mrd. €, insgesamt fast **500 Mrd. €**.
3. Die **dritte Säule** besteht aus den **privaten Versicherungen** (Lebens-, Kranken- und Unfallversicherungen). Hinzu kommen die privaten Spareinlagen, die für das Alter und "schlechte Zeiten" zurückgelegt werden. Allein 2003 betragen die Spareinlagen **600,3 Mrd. €**, die **Bauspareinlagen** nicht mitgerechnet. Die Brutto-Beiträge für **Versicherungen** schlugen in demselben Jahr mit insgesamt **153,5 Mrd. €** zu Buche, davon für Lebensversicherungen 67,2 Mrd. €, für Pensions- und Sterbekassen 3,3 Mrd. €, für Krankenversicherungen 24,7 Mrd. €, für Schaden- und Unfallversicherungen 58,1 Mrd. €. Die **Kapitaleinlagen** in demselben Jahr beliefen sich auf insgesamt **892,8 Mrd. €**, für Lebensversicherungen 609,3 Mrd. €, für Pensions- und Sterbekassen 77 Mrd. €, für Krankenversicherungen 97,8 Mrd. €, für Schaden- und Unfallversicherungen 108,6 Mrd. €.
4. Die **zivilgesellschaftliche Säule** enthält die in der Regel ehrenamtlich erbrachten Leistungen von Stiftungen, Vereinen, Verbänden etc. Die quantitative Erfassung der Leistungen von zigtausenden gemeinnützigen Stiftungen und Vereinen sowie die ehrenamtlichen Arbeit von Millionen Menschen, die sich hier engagieren, stößt auf große Probleme und kann nur indirekt erfasst werden. In Deutschland gibt es **594.277 eingetragene Vereine**. An erster Stelle stehen dabei die **Sportvereine** (226.120), gefolgt von Vereinen zur **Freizeitgestaltung** und **Heimatspflege** (109.026). An dritter Stelle kommen Vereine aus den Bereichen **Soziales, Wohlfahrt, Religion und Entwicklungshilfe** (76.757). Die viertgrößte Vereinsgruppe beschäftigt sich mit Fragen der **Kunst und Kultur** (68.680). **Berufs- und Wirtschaftsverbände** spielen auch eine große Rolle, von ihnen gibt es in Deutschland 56.479. Daneben existieren noch 49.225 **Interessenverbände** bzw. **Bürgerinitiativen** und 7.990 Vereine, die Umwelt und Naturschutz als Thema haben. Auch wenn diese Gruppen nicht in erster Linie einen sozialen Zweck verfolgen, so erfüllen sie doch immer eine wichtige soziale Funktion. Denn Vereinsleben bedeutet Integration in soziale Zusammenhänge. Das bürgerschaftliche Engagement geht aber viel weiter, denn **nicht eingetragene Vereine, Klubs, Gewerkschaften, Stiftungen**, gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung (**gGmbH**) oder **Genossenschaften** wurden nicht erfasst (vgl. Pressemitteilung des "Bundesverband deutscher vereine & verbände", bdvv 2005, <http://www.bdvv.de>, 15.5.2006).
5. Die **fünfte** ist die **Familien-Säule**, sie enthält die in der Regel unbezahlten Leistungen, die von Familien erbracht werden. Die Leistungen der Familie werden von den einen auf mehr als die **Hälfte des Bruttoinlandsprodukts** (BIP) geschätzt (Franz Xaver Kaufmann), von anderen (Carsten Stahmer, Ingo Mecke, Inge Herrchen) auf ca. **11,5 Prozent des BIP**. Das waren für das Jahr 2001 **zwischen 228 und 990 Mrd. €**. Diese

Unterschiede ergeben sich dadurch, dass die unbezahlte Arbeit bzw. Zeit unterschiedlich hoch angesetzt und auch bewertet wird.

In ihrer Stärke und Effizienz übertreffen die drei privaten Säulen die beiden kollektiv-staatlichen Säulen, die Bismarck- als auch die Beveridge-Säule bei weitem, obwohl es hier, im Gegensatz zu den kollektiven B-Säulen, keine Verpflichtung zur Bezahlung von Beiträgen oder Steuern gibt. Im Kern die Idee der Neoliberalen, ganz nach angelsächsischem Vorbild. Eigenverantwortung ist auch jetzt weitaus wichtiger wie viele annehmen. Trotzdem sollte man auf die staatlichen Säulen nicht verzichten.

Allerdings wird die **Leistungskraft** der **drei privaten Säulen** in Deutschland gerne unterschätzt, von Einigen gar ignoriert. Da diese Säule quantitativ schwer zu erfassen ist, gibt es kaum verwertbare empirische Studien, die für eine korrekte Einschätzung notwendig wären. Hinzu kommt, dass sich die wissenschaftliche Karriere mit der Erforschung der komplexen Realität ohnehin nur bedingt fördern lässt. Daher rennt man lieber hinter neuen Moden her, paraphrasiert und interpretiert in abgehobenem Wissenschaftsjargon (Denglish) die ziemlich weltfremden Visionen beispielsweise der Kommunitaristen von Amitai Etzioni bis Michael Walzer und wirft mit Schlagwörtern wie "aktiver Bürgergesellschaft" um sich. Je nach Präferenzen wird der Faden hier und dort von linken Civil-Society-Jüngern weitergesponnen und von den Rechten wird auf Widersprüche dieser Visionen hingewiesen. Rettung verspricht man sich nun von einer **Flucht in die Extreme**, entweder im nordischen, linken oder im westlichen, rechten Utopia. Als drittes Utopia gilt seit einiger Zeit für einige die Schweiz.

Das skandinavische Modell: Die **linken Kräfte**, die "Fortschrittlichen" gehen von einem **altruistischen Menschenbild** aus und empfehlen das skandinavische Modell: Alles wird aus Steuern finanziert, und zwar auf hohem Niveau. Linke Vordenker wollen gar ein **linkes Utopia**, das unabhängig von Bedürftigkeit ein **bedingungsloses Einkommen** für Jedermann bereithält. Und zu dessen Gemeinwohl Jedermann nach Belieben beitragen kann, denn solidarisches Verhalten sei das Bedürfnis eines jeden Menschen. Oder auch nicht. Da wird das soziale Sicherheitsnetz leicht zur **Hängematte**.

Ein aus Steuern finanziertes Sozialsystem ist jedoch weitestgehend abhängig von der konjunkturellen Entwicklung des Landes. Bei boomender Wirtschaft mag dies zwar komfortable Leistungen ermöglichen; in wirtschaftlichen Krisenzeiten, wenn **geringen Steuereinnahmen eine hohe Zahl von Leistungsempfängern** gegenübersteht, kann das System allerdings schnell versagen, weil **keinerlei Vorsorge** getroffen wird. Ohne Vorsorge in guten Zeiten ist die **Fürsorge** und damit die soziale Sicherheit in schlechten Zeiten gefährdet.

Das angelsächsische Modell: Die **rechten Kräfte**, die "Neoliberalen", blicken nach Westen und sehen die Lösung in einem Ausbau der privaten Säulen und nehmen eine **Privatisierung der Lebensrisiken** gerne in Kauf. Von einem **egoistischen bzw. utilitaristischen Menschenbild** ausgehend, träumen sie davon, dass die unsichtbare **Hand des Marktes** dafür sorgen werde, dass es jedermann prächtig gehe. Wenn sich alle konsequent egoistisch, dem eigenen Nutzen entsprechend (**Utilitarismus**) verhielten, würden sich auf ganz natürliche Weise freiwillige Zusammenschlüsse zum Zwecke der sozialen Absicherung bilden, ohne dass der Staat eingreifen müsse, „**Workfare**“ statt staatliche **Fürsorge**. Da die privaten Säulen stark genug seien, würden weder die Beveridge-Säule noch die Bismarck-Säule gebraucht, so jedenfalls der Traum. Der schnell zum Alptraum in Form des Manchester-Liberalismus wird. Denn viele übersehen dabei, dass selbst in den angelsächsischen Ländern ein **kollektives** Sicherheitssystem, eine Beveridge-Säule, existiert. In Großbritannien seit den vierziger Jahren (Beveridge) und in den USA seit dem New Deal der dreißiger Jahre (Roosevelt). In den USA jedoch, wo diese sehr gering ausgeprägt ist, kommt es denn auch zu Verwerfungen, die selbst die Neoliberalen nicht wollen: 40 Millionen Menschen ohne Krankenversicherung!

Dass Arbeit Wohlfahrt schafft, ist eindeutig, allerdings stellt sich ja hier die Frage: wie Soziale Sicherheit für alle organisiert werden soll? Daher kommt es darauf an, wie man einen Teil der Früchte der Arbeit anlegt, damit man sie in Notfällen hat.

Das alpine Modell: Auch die **Schweiz** wird als Vorbild empfohlen, die Eidgenossen haben die Altersvorsorge auf drei Säulen gestellt: Die staatliche Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) ist eine Bürgerversicherung, die alle pflichtversichert, die in der Schweiz wohnen und/oder arbeiten. Für Erwerbstätige beginnt die Versicherungspflicht mit dem 17. Lebensjahr, für Nichterwerbstätige mit dem 20. Lebensjahr, sie dauert bis zum Rentenbeginn. Arbeitnehmer teilen sich mit ihrem Arbeitgeber den Rentenversicherungsbeitrag (50:50), wie in Deutschland erfolgt die Finanzierung durch ein **Umlageverfahren**, ergänzt durch teilweise Einnahmen aus der Mehrwertsteuer. **Entscheidend** ist, dass die Finanzierung auf die breitest mögliche Basis gestellt ist. Die AHV hat mit einem relativ niedrigen Beitragssatz (10,1 Prozent), weil alle Einkommensarten belastet werden und sogar Vermögen mit einem fiktiven Beitragssatz in die Kalkulation einbezogen werden. Dabei gibt es **keine Beitragsbemessungsgrenze**. Es ist ein Versicherungssystem, in dem die Einkommen und Vermögen einbezogen werden, aber kaum der Staat.

Die Vorteile des deutschen Systems: In punkto **Leistungsfähigkeit** für die gesamte Gesellschaft kann ein privat finanziertes Versicherungssystem mit einem kollektiv finanzierten nicht Schritt halten. Profitabilität ist der Unternehmenszweck privater Versicherungsunternehmen, nicht Solidarität. Das bedingt, dass Versicherungsrisiken aufwändig geprüft, die schlechten aussortiert werden müssen. Ein enormer Verwaltungsapparat (ca. 15 %) ist notwendig, demgegenüber nur ein relativ kleiner Kreis von "Versicherungswürdigen" steht. Die Effizienz schrumpft und das Unternehmensrisiko für die Versicherungsgesellschaften steigt. Im Vergleich dazu stehen die kollektive Versicherung gut da, mit relativ geringem Verwaltungsaufwand (ca. 5 %), da die Risikoprüfung entfällt und einem großen Kreis von Versicherten, auf die das Geschäftsrisiko verteilt wird und bei dem der eine oder andere Träger eines "schlechten" Risikos nicht ins Gewicht fällt.

In jedem Falle ob nun von Rechts oder von Links kommend versuchen die Politiker mit nur einer kollektiven Säule auszukommen. Was nichts weiter ist als ein gewaltiger Rückschritt in die Zeiten vor dem Zweiten Weltkrieg. Einigkeit herrscht lediglich darin, dass die Bedeutung der privaten Säulen von keiner Gruppe in Frage gestellt wird.

Drei **Eigentümlichkeiten der Diskussion** sind auffallend:

1. Die öffentliche, aber auch die theoretische und wissenschaftliche Diskussion wird dominiert von linken „fortschrittlichen“ und rechten „neoliberalen“ Kräften. Sie liefern Visionen im Überfluss, sprechen von **Reformen**, wollen aber im Grunde eine **sozialpolitische Revolution**.
2. In der sozialpolitischen Praxis in Deutschland werden die Geschicke allerdings seit dem Zweiten Weltkrieg von den „**Traditionalisten**“ bestimmt. Solide Handwerker, denen es zwar an Visionen fehlt, die aber in einer großen Koalition aus CDU/CSU und SPD seit Jahrzehnten kontinuierlich am deutschen Modell basteln. Nach dem Motto: Je mehr, desto besser, Soziale Sicherheit Made in Germany. Öffentliches Gehör findet diese Gruppe in der aktuellen Diskussion allerdings kaum.
3. Wenngleich die Theoretiker jeweils nur eine Säule verfechten, bei näherer Betrachtung - ganz gleich, ob in Richtung Norden oder Westen - wird klar, dass jedes Modell für sich genommen doch aus zwei Säulen besteht. Die Fortschrittlichen brauchen für ihre Idee des starken Staates zusätzlich private Säulen. Die Neoliberalen können umgekehrt in ihrem privat gesicherten System ohne eine staatliche Säule nicht auskommen.

In seiner Gesamtheit finden sich im deutschen Sozialsystem tatsächlich alle derzeit diskutierten sozialpolitischen Ideen. Und aufgrund der Kombination aller drei Strategien finden sich auch die

Vorteile der einzelnen Ideen wieder, was dem deutschen Modell zur haushohen Überlegenheit gegenüber den Einzeltypen verhilft. Erst durch die Konstruktion auf 5 Säulen hat das deutsche Sicherheitsnetz das Potential, **zwei kollektive Sicherheitsnetze** übereinander zu bilden, die die Existenz und den Lebensstandard absichern:

- **Existenzsicherung** in Notsituationen durch schnelle Kapitalumverteilung aus Steuern (Beveridge-Säule);
- **Lebensstandardsicherung** durch Vorsorge für Notsituationen, seit 1957 nicht mehr mittels Kapitalbildung aus Versicherungsbeiträgen (Bismarck-Säule), sondern aufgrund vom Umlageverfahren;
- ergänzt durch freiwillige, u.a. auch **konjunkturunabhängige Ressourcen**, die auch und gerade in schwierigen Zeiten funktionieren (private Säulen).

In seiner historisch-soziologischen Rekonstruktion kommt Stephan Lessenich zu dem Ergebnis, dass der Wesenszug des deutschen Sozialsystems mit „**dynamischer Immobilismus**“ am besten beschrieben werden kann. **Kontinuität, Stabilität, Statik, Strukturkonstanz und Pfadabhängigkeit** auf der einen Seite gehören ebenso dazu wie **Flexibilität, Dynamik und Wandel** auf der anderen Seite. Gerade das Kompromisshafte macht die **Identität** aus. Eine typisch deutsche Koinzidenz von "ja, aber" bilden ein "Doppelgesicht", das zum einen für eine enorme Anpassungsfähigkeit und Wandlungsfähigkeit steht, auf der anderen eine hohe Kontinuität sichert. Wir haben es mit einem "Gestaltwandel des Identischen" und nicht mit einem Umbau durch "Brüche" oder Revolutionen zu tun. Dies muss besonders hervorgehoben werden, da in Deutschland seit der Bismarck-Zeit, dem Beginn der Untersuchung, bis heute zwei Weltkriege und mehrere politische Systemwechsel stattgefunden haben.

Es sind dies genau die beiden wichtigsten Eigenschaften, die ein soziales Sicherheitssystem haben muss. Es sollte über Jahrzehnte und Generationen eine **Kontinuität** garantieren und gleichzeitig sich an die neuen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gegebenheiten anpassen lassen (**Wandel**). Solche Stabilisatoren braucht jede Gesellschaft. Ohne diese Voraussetzung leidet die Flexibilität der Individuen und Angst bestimmt das Handeln. Hohe Sparquote und Konsumflaute führen zu geringer Inlandsnachfrage, dies führt zu Arbeitsplatzabbau. Ein Teufelskreis, dem manche mit dem Abbau von Sozialleistungen entkommen wollen. Das ist genauso, als ob ein Autoproduzent die Motorleistung steigert und gleichzeitig die Sicherheitssysteme (Airbag, EPS, Bremsen etc.) zurückführt. Ein leistungsfähigeres Auto ist dadurch nicht zu erwarten.

Von der Autoindustrie lernen, heißt siegen lernen. Das Auto ohnehin das Fortbewegungsmittel der Gegenwart wurde in den letzten Jahrzehnten in rasantem Tempo weiterentwickelt, seine gesamte Leistungsfähigkeit enorm gesteigert, nicht zuletzt dank gesteigerter Fahrsicherheit. Denn hier hat man verstanden, dass es nicht sinnvoll ist, einen modernen Mittelklassewagen mit einem leistungsstarken Motor auszurüsten ohne gleichzeitig das Sicherheitssystem weiterzuentwickeln. Mit 200 PS ohne Airbag, ABS und Bremskraftverstärker? Das würde nicht gut gehen! Sicherheit fördert die Leistung, sie bremst sie nicht. Ein neuer Wagentyp ist nur dann besser, wenn er nicht nur schneller, sondern auch sicherer ist. Die Motorleistung und die Sicherheitsleistung sind zwei Seiten ein und derselben Medaille. Das gilt nicht nur für Kraftfahrzeuge.

Sozialpolitischer Blockadeknoten

Statt klarer Visionen gab es bis zum Ende der siebziger Jahre einen Wettlauf zwischen Union und SPD nach dem Motto, „wer kann mehr Wahlgeschenke verteilen?“. Mit dem Ergebnis, dass das System bereits zu Beginn der achtziger Jahre an seine Grenzen gestoßen war.

Im Einzelnen sind es folgende Problemkomplexe, die zum **sozialpolitischen Blockadeknoten** führen:

- **Endogene**, durch den **institutionellen** Aufbau bedingte **Probleme: Bürokratisierung und Unübersichtlichkeit**. Die Ursache dafür ist die Vermischung der beiden Handlungsmaxime **Vorsorge** und **Fürsorge** in ein und derselben Säule. Es handelt sich dabei um die beiden gesetzlichen B-Säulen. Die Folge ist eine unklare Verteilung von Aufgaben und Zuständigkeiten innerhalb staatlicher Behörden und politischen Ebenen, fehlende Transparenz und Ineffizienz. Das Ergebnis: "**38 Behörden und Ämter der Sozialbürokratie** vergeben heute staatliche Geldleistungen. **155 Varianten** umfasst allein die Liste der direkt gewährten Zuschüsse, Steuernachlässe nicht eingerechnet" (Der Spiegel, 1998: 73). Ein Wust von Leistungen und "zuständigen Stellen", in dem sich kaum ein Sozialpolitiker, geschweige denn ein Bürger, noch auskennt.
- **Exogene Probleme** durch **mangelnde Reaktionsfähigkeit** auf Einflüsse, denen das System infolge des Wandels im wirtschaftlichen Umfeld und in der Gesellschaft ausgesetzt ist. Dies äußert sich in einer hohen **Belastung des Faktors Arbeit** und im **Wegbrechen von Steuer- und Beitragseinnahmen**. Die Ursachen dafür sind: Globalisierung und Europäisierung, technologische Entwicklungen, Strukturwandel von der Industriegesellschaft zur Dienstleistungsgesellschaft, konjunkturelle Schwankungen, Bevölkerungsalterung, Konzentration auf den Lohn, Vielfältigkeit individueller Lebensverläufe, Entwicklung der Einkommensverteilung.
- **Ungerechtigkeiten**, die sich aus dieser Gemengelage von endogenen und exogenen Problemen ergeben und sich in einer inversen Solidarität äußern, nicht von oben nach unten, sondern von unten nach oben werden in Deutschland momentan öffentliche Gelder verteilt. Im Einzelnen kommt es dadurch zu einseitiger **Belastung des Faktors Arbeit** und **ungerechter Lastenverteilung, Störung des demographischen Gleichgewichts, Leistungsmissbrauch** und **Trittbrettfahrertum** nicht nur, aber häufig durch arbeitsfähige Personen, fehlgeleitete Bevorzugung und Subventionierung.

Scheibchenweise wird seit den neunziger Jahren versucht, den sozialpolitischen Blockadeknoten aufzulösen. Ohne Plan und Ziel wurde mal hier eine Leistung drauf gelegt, mal da eine andere weggekürzt. Fast im Jahrestakt wird in der Renten- oder Krankenversicherung eine "Jahrhundertreform" präsentiert. In der Regel nur kleine Korrekturen, Flickschusterei eben. Leistungsfähiger wurde das System dadurch nicht, lediglich komplizierter. Das sieht man auch daran, dass jetzt bei Hartz IV fast 40.000 weitere Beamtenstellen geschaffen wurden. Dieser moderner gordischer Knoten kann jedoch nicht entwirrt, sondern muss zerschnitten werden.

Quo vadis Sozialmodell Deutschland?

Lösungsvorschläge für die Misere gibt es in Hülle und Fülle. Doch sie alle bauen jeweils auf nur einer anthropologischen Konstante auf entweder **Altruismus** oder **Egoismus**. Aber: "Zwei Seelen wohnen, ach! in meiner Brust" unser Dichterkönig kannte die Menschen besser. Er wusste, dass der Mensch aus der **Polarität** lebt, in diesem Fall zwischen Altruismus und Egoismus.

Auch ein modernes Sozialsystem braucht sowohl egoistische, utilitaristische als auch altruistische Züge, braucht neben starken privaten Säulen ebenso kollektive Säulen, die ausgehend vom Solidaritätsgedanken die individuellen Chancen des Einzelnen und damit die Leistungskraft einer Gesellschaft steigern.

Eine Weiterentwicklung der 5 Säulen insgesamt, mit zwei aufeinander abgestimmten kollektiven und drei privaten Säulen ist geboten. Dabei kommt man an einer Reduktion von Komplexität, weniger Behörden und Leistungen nicht umhin. Politik mit klaren normativen und strategischen Vorgaben, statt Stückwerktechnologie ist gefragt. Nur so kann das ganze Potential des deutschen Sozialsystems zutage gefördert und alle Kräfte freigesetzt werden. Trotz Krise verfügt das deutsche Modell über die größeren Möglichkeiten im Vergleich zum angelsächsischen und skandinavischen Modell.

Reduzierung der Komplexität, klare Aufgabenverteilung.

Der Ausweg aus dem sozialpolitischen Blockadeknoten muss über die Beseitigung der Hauptursachen des Übels führen: die **unübersichtliche Komplexität** und die **Vermischung der Maximen Vorsorge und Fürsorge bei den beiden kollektiven B-Säulen**. Die privaten Säulen müssen zwar auch gestärkt werden, sie sind für die oben genannten Probleme aber nicht verantwortlich.

Für die kollektiven Säulen kann dies erreicht werden durch eine **Abkehr von der Einzelfallgerechtigkeit zu standardisierten Leistungen**, das heißt, gleiches Geld für alle. Wer Leistungen darüber hinaus in Anspruch nehmen möchte, kann dies im Rahmen der privaten Absicherung tun. Also **Einzelfallgerechtigkeit** soll hauptsächlich durch die privaten Säulen geleistet werden.

Eine "neuartige Synthese im Rahmen des vorhandenen institutionellen Repertoires", die Stephan Lessenich mehrmals festgestellt hat, sollte wieder an der Tagesordnung stehen. Auf die Visionen von linken und rechten Revoluzzern kann man dabei getrost verzichten. Gefragt sind jedoch konkrete Handlungsstrategien, schließlich brauchen auch die "soliden Handwerker" Ziele und Pläne. Dies gilt auch für die Sozialpolitiker der CDU/CSU und SPD. Die ursprünglichen Handlungsmaximen (Leitlinien, Prinzipien etc.) sind nach wie vor gültig. Puristen würden hier vorschnell von einem naturalistischen Fehlschluss (unerlaubter Schluss von einem Sein auf ein Sollen) sprechen. Realisten aber von einer **Weiterentwicklung eines bewährten Systems**.

Wie sieht nun die Zukunftsvision für eine **pfadabhängige Weiterentwicklung** der sozialen Sicherheit in Deutschland aus? Die 5 Säulen des deutschen Sozialsystems würden nach einer solchen pfadabhängigen Weiterentwicklung folgendermaßen aussehen:

1. Beveridge-Säule: Alle **Steuergelder** für die Soziale Sicherheit sollten ausschließlich zum Zwecke der **Fürsorge**, also der **Existenzsicherung**, eingesetzt werden. Mittels des **Finalprinzips** sollten die Leistungen nach der **Bedürftigkeitsprüfung** in Form einer **Grundsicherung** (GS), und zwar in **standardisierter Höhe** ca. 600 € gewährt werden, **GS I** für Nicht-Erwerbsfähige, **GS II** für Erwerbsfähige. Das **Existenzminimum** beträgt derzeit 579 Euro pro Monat, vergleichbar dazu das ALG II (345 Euro im Westen bzw. 331 Euro im Osten Deutschlands plus Wohngeld). Der Begriff "Arbeitslosengeld II" suggeriert, dass es sich auch bei ALG II um eine Leistung aus der **Arbeitslosenversicherung** handelt, auf die ein jeder Anspruch hat, der in guten Zeiten vorgesorgt und Beiträge bezahlt hat. Doch weit gefehlt: ALG II kommt nicht aus Beiträgen der **Arbeitslosenversicherung**, sondern aus Steuergeldern und muss daher in einer für alle gerechten, d.h. gleichen Höhe ausbezahlt werden - . ALG II ist demnach eine Leistung der Solidargemeinschaft und stellt lediglich eine **Grundsicherung** dar. Um dieses Missverständnis auszuräumen wäre es sinnvoll, die Sache beim Namen zu nennen: **Grundsicherung II statt Arbeitslosengeld II**. Aus der Sicht des Arbeitssuchenden Bürgers hätte dies zweierlei Effekte: mehr **Transparenz** des Systems, Arbeitslosengeld ist eine auf Beiträge beruhende Versicherung, Grundsicherung eine steuerfinanzierte Leistung durch den Staat, und in der Folge zu mehr **Akzeptanz** der politischen Strategie.

Eine weitere Leistung der Beveridge-Säule sollte die standardisierte **Grundrente** sein, auf die jeder Bürger **ohne Bedürftigkeitsprüfung** einen Anspruch hat. Sie würde den Rentensockel darstellen, der durch Ansprüche aus der Bismarck-Säule ergänzt wird. Diese Maßnahme würde die enorme Ungerechtigkeit der derzeitigen Rentenverteilung beseitigen. Dazu ein Rechenbeispiel: Ein Rentenanspruch in Höhe von insgesamt 1800 Euro setzt sich derzeit zusammen aus 1200 Euro aus Beitragszahlungen und 600 Euro aus Steuergeldern. Im Vergleich dazu besteht ein Rentenanspruch in Höhe von 600 Euro (dies ist zur Zeit die Durchschnittsrente in der Rentenversicherung für Arbeiter) zu 400 Euro aus Beitragszahlungen und zu nur 200 Euro aus staatlichen Zuschüssen. Fast 260 Tausend Personen erhalten die

Grundsicherung ab 65 Jahren, auch wenn sie niemals Beiträge in die Rentenversicherung eingezahlt haben.

Derjenige, der aufgrund seiner hohen Ansprüche aus Beiträgen bereits gut abgesichert ist, erhält paradoxerweise trotzdem eine höhere staatliche Unterstützung als derjenige, der nur eine kleine Rente aus Beiträgen beziehen kann. Wer gar nichts einbezahlt, kommt auch gut weg. Begünstigt werden **Besserverdiener** und **Trittbrettfahrer**.

Finanziert werden sollten alle Leistungen der Beveridge-Säule nach dem **Umlageverfahren** und zwar ausschließlich aus Steuern mittels **negativer Einkommensteuer**, d.h. wer Einkommen erzielt, ist zu Steuerzahlungen verpflichtet. Wer kein Einkommen erzielt oder das Existenzminimum nicht erarbeiten kann, erhält Leistungen.

Finanziell machbar wären diese Maßnahmen, da keine neuen, höheren Staatsausgaben entstehen, sondern die jetzt bezahlten Gelder lediglich in gerechterer Art und Weise verteilt werden.

Letztendlich wäre es in einer weiterentwickelten Beveridge-Säule möglich, alle bisherigen Behörden und Ämter, die öffentliche Gelder verteilen, auf die einzige Institution des **Finanzamtes** zusammenzulegen. Der gewaltige Verwaltungsapparat mit all seinen Ineffizienzen, Überschneidungen und Unzulänglichkeiten würde abgebaut. **Bürokratie-, nicht Sozialabbau** wäre die Folge.

2. Bismarck-Säule: Diese Leistungen sollten ausschließlich der **(Risiko-)Vorsorge**, also der **Lebensstandardsicherung**, dienen und die Kranken-, Renten-, Arbeitslosen-, Pflege- und Unfallversicherung beinhalten. Die Aufgabe des Staates beschränkt sich lediglich auf die Ordnungsfunktion. Die **Finanzierung** erfolgt ausschließlich über **Versicherungsbeiträge** nach dem **Kausalprinzip** (jeder Fall wird individuell behandelt).

Eine Ausnahme bildet jedoch die Rente, die zu einem Teil aus Steuern finanziert werden sollte. Der Beitragsfinanzierte Anteil sollte nach dem **Riester-Modell** aufgebaut werden. Zweifelsohne würde diese Umstellung vom **Umlageverfahren** auf das **Kapitalbildungsverfahren** zwei bis drei Jahrzehnte in Anspruch nehmen.

Auch für die Krankenversicherung sollte eine **Grundversorgung** eingeführt werden, die aus 10 bis 15 Prozent des Einkommens finanziert werden würde. Und auch hier gilt: Sonderleistungen, wie beispielsweise gefährliche Sportarten, Auslandsaufenthalte, Schönheitschirurgie etc. müssen privat versichert werden.

Zur Entlastung des Faktors Arbeit sollten die **Versicherungsbeiträge** in der Bismarck-Säule jedoch nicht wie bisher nach dem Lohn, sondern nach dem **gesamten Einkommen** berechnet werden. Staatliche Zuschüsse sollten in diese Säule **nicht** einfließen.

Zur **Existenzsicherung** in Notsituationen kommt es zu einer schnellen **Umverteilung** aus Steuern (Beveridge-Säule). Der **Lebensstandard** wird gesichert, indem mit Versicherungsbeiträgen Vorsorge für prekäre Lebensumstände (Krankheit, Armut und Arbeitslosigkeit) getroffen wird (Bismarck-Säule). Auch die privaten Sicherheitsnetze stecken genau wie die kollektiven etwa durch Individualisierung und demographische Entwicklung in der Krise, jedoch können auch diese Säulen ausgebaut werden und die beiden kollektiven Säulen entlasten.

3. Die **private Vorsorge-Säule:** Damit diese Säule besser gedeiht, müssten die Einkommen steigen, dies geht allein über mehr Wirtschaftswachstum und höhere Löhne.

4. **Zivilgesellschaftliche Säule:** Die arbeitsfähigen Empfänger, die GS II bekommen, könnten als **Gegenleistung** wöchentlich 15 Stunden **gemeinnütziger Arbeit verpflichtet** werden. Wobei sich jeder die Arbeit in einem gemeinnützigen Verein selbst aussuchen kann. Wer dies nicht will, sollte bis zum Existenzminimum bzw. Steuerfreibetrag (ca. 600 €/ monatlich) steuerfrei verdienen können (**Niedriglohnbereich**). So würde das Humankapital dieser Bevölkerungsgruppe sinnvoll genutzt (dies wären bei 2 Millionen Betroffenen 120 Millionen

Stunden im Monat Arbeit im sozialen Bereich). – und ihre beruflichen Kompetenzen könnten erhalten und sogar weiterentwickelt werden. Denn aus dem "**Krieg gegen die Armut**" ist ein bürokratischer "**Krieg gegen die Armen**" geworden, den nur ein Heer von Bürokraten gut heißen kann. Schließlich führen Ein-Euro-Jobs, Kombilöhne etc. eher zu einem Verlust als zur Schaffung regulärer, sozialpflichtiger Beschäftigungen. Die Betroffenen könnten in sinnvollen Arbeiten ihre Arbeits- und Berufskompetenz erhalten und diese sogar weiterentwickeln, ohne dass es auf dem Arbeitsmarkt zu Wettbewerbsverzerrenden Effekten kommt.

5. **Familiensäule:** Eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf dürfte nicht nur für Alleinerziehende wichtig sein, sondern generell die kollektiven Sicherheitssysteme entlasten.

Fazit: Evolution (konsistente und komplementäre Weiterentwicklung) statt Revolution

Kann ein solches System heute funktionieren? Kann sich ein moderner, leistungsfähiger Staat 5 Säulen leisten? Ein Blick in einen florierenden Wirtschaftszweig ist da sehr aufschlussreich.

Mobilität wird von **Fuß-, Fahrrad-, Luft-, Schienen-, Straßen- und Wasserwegen** gesichert, wobei auf jedem Weg eine Vielzahl von Fahrzeugtypen zum Einsatz kommt. Ein breit gefächertes Angebotsspektrum alternativer Beförderungsmöglichkeiten einschließlich der notwendigen Informationen darüber bildet die **Infrastruktur der Mobilität**.

Zu einer **optimalen Gestaltung** von Verkehrssystemen gehört, dass sich jeder dieser Wege erstmals für sich **konsistent** ausgebaut und zweitens ständig **weiterentwickelt** wird. Drittens müssen diese Wege **komplementär** zu einander ausgestaltet werden und viertens eine **optimale Verzahnung** gewährleisten sein.

Analog braucht man bei der **Sozialen Sicherheit** für die Absicherung der **großen Lebensrisiken**, Armut und Krankheit, alle oben aufgeführten Strategien und ein möglichst große Zahl von leistungsfähigen Instrumenten, die **konsistent** und **komplementär weiterentwickelt**, sowie optimal **verzahnt** werden.

„Warum in die Ferne schweifen, wenn das Gute liegt so nah?“ – was Goethe schon wusste, gilt auch heute für die sozialpolitische Debatte: In der Diskussion um den Vorbildcharakter des angelsächsischen, alpinen oder skandinavischen Wegs geht völlig unter, welche Potenziale im deutschen Sozialmodell stecken.

Wir brauchen weder eine Wiederbelebung vergangener ideologischer Grabenkämpfe noch eine sozialpolitische Revolution. Denn die Erfahrung hat gezeigt, dass radikale Systemwechsel (Revolutionen) nicht einmal nach Wechsel des politischen Systems oder Kriegen in Deutschland möglich waren, geschweige denn innerhalb einer Legislaturperiode. Was vonnöten und auch mittelfristig realisierbar ist, ist die Evolution die sinnvolle und mehrdimensionale Weiterentwicklung der fünf Säulen insgesamt, mit zwei aufeinander abgestimmten kollektiven und drei privaten Säulen.

Was also gefragt ist, sind weder rechte noch linke Revoluzzer, keine linken oder rechte Utopien und Visionen, sondern solide Handwerker allerdings mit langfristigen Zielen und konkreten Plänen. Auch solide Handwerker benötigen zur Produktion solide Wertarbeit **klare Pläne, Orientierungsmuster und Zielvorstellungen**. Der Mangel an Visionen bei den Traditionalisten können weder Fortschrittliche noch Neoliberale ausgleichen.

Man kann **keine goldene Mitte** zwischen Solidarität bzw. Fürsorge auf der einen und Eigenverantwortlichkeit bzw. Vorsorge auf der anderen Seite finden. Jedes Handlungsinstrument kann nur einer Strategie genügen. Konsistent und komplementär als 5 Säulen-Modell weiterentwickelt hat das deutsche Sozialmodell das Potential wieder weltweit führend zu werden.

Zuletzt geändert Dezember 2010.