

# Die Potentiale des deutschen Sozialmodells

## Vorschläge für eine konsistente und komplementäre Weiterentwicklung

**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?

Auf **fünf Säulen** ruht in Deutschland die soziale Sicherheit der Bürger, zwei davon haben einen kollektiv-staatlichen Charakter, drei sind rein privater Natur:

**1. Die Beveridge-Säule** (soll hier nach dem englischen Sozialpolitiker William Beveridge benannt werden): Sie hat aus dem Almosen- und Wohltätigkeitsgedanken **soziale Rechte** gemacht. Ihre Finanzierung erfolgt durch **Steuermittel**, Armutsbekämpfung und Existenzsicherung sind ihr **Ziel**. Mittels des **Finalprinzips** wird jedem Armen geholfen unabhängig davon, ob er selber Schuld ist oder vorgesorgt hat. Im Ansatz findet sich hier das skandinavische Modell wieder, wobei in Schweden fast die gesamte kollektive Sicherung aus Steuern finanziert wird, und zwar auf wesentlich höherem Niveau als in Deutschland. 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 wurden 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 Bismarck-Säule** (soll hier nach dem gleichnamigen Reichskanzler benannt werden): Sie besteht aus allen 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. 2001 betragen die Leistungen der allgemeinen Systeme (444 Mrd. €), Sondersysteme (5,3 Mrd. €), Leistungen des öffentlichen Dienstes (50 Mrd. €).

**3. Die private Vorsorgesäule:** Hierzu zählen alle privaten Versicherungen (Lebens-, Kranken- und Unfallversicherungen) und privaten Spareinlagen. 2003 betragen die Spareinlagen ohne Bauspareinlagen 600,3 Mrd. €. Die Brutto-Beiträge für Versicherungen schlugen in demselben Jahr mit insgesamt 153,5 Mrd. € zu Buche. Die Kapitaleinlagen im Versicherungsbereich beliefen sich in diesem Jahr auf insgesamt 892,8 Mrd. €.

**4. Die Zivilgesellschaftliche Säule:** Sie umfasst in der Regel ehrenamtlich erbrachte Leistungen von Kirchen, Stiftungen, Vereinen oder Verbänden. 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. Das bürgerschaftliche Engagement geht aber viel weiter, denn **nicht eingetragene Vereine, Klubs,**

**Gewerkschaften, Stiftungen**, gemeinnützige Gesellschaften mit beschränkter Haftung (**gGmbH**) oder **Genossenschaften** wurden nicht erfasst (Stand 2006).

**5. Die Familien-Säule:** Sie besteht in der Regel aus unbezahlten Leistungen, die in Familien erbracht werden. Diese Leistungen 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 2001 zwischen 228 und 990 Mrd. €. Diese Unterschiede ergeben sich dadurch, dass die unbezahlte Arbeit bzw. Zeit unterschiedlich hoch angesetzt und auch bewertet wird.

Wie sehen dagegen der **angelsächsische, alpine** und **skandinavische Weg** aus?

Die rechten Kräfte, die "**Neoliberalen**", blicken nach Westen und setzen auf einen Ausbau der privaten Säulen, wobei sie eine **Privatisierung der Lebensrisiken** in Kauf nehmen. Sie gehen von einem egoistischen bzw. **utilitaristischen Menschenbild** aus und träumen davon, dass die unsichtbare Hand des Marktes für Wohlstand sorgt. Wenn sich alle konsequent egoistisch verhalten und am eigenen Nutzen orientieren (**Utilitarismus**), würden sich auf natürliche Weise freiwillige Zusammenschlüsse zur sozialen Absicherung bilden, ohne dass der Staat eingreifen muss. Kein kollektives System, weder Beveridge- noch Bismarcksäule wären notwendig, so der Traum, der leicht zum Alptraum des Manchester-Liberalismus wird.

In Sachen Leistungsfähigkeit für die gesamte Gesellschaft sind aber kollektiv finanzierte Versicherungssysteme den rein privaten überlegen: Private Versicherungen sind dem Profit verpflichtet und müssen aufwändig prüfen, ob ein Antragsteller ein „schlechtes Risiko“ darstellt. Diese Mühe muss sich eine kollektive Versicherung nicht machen, da eine Risikoprüfung entfällt und die Träger eines „schlechten Risikos“ im großen Kreis der Versicherten nicht ins Gewicht fallen.

Auch die **Schweiz** wird als Vorbild empfohlen. Entscheidend ist, dass die Finanzierung auf die breitest mögliche Basis gestellt ist. Die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) hat 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 **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. Ein aus Steuern finanziertes Sozialsystem ist aber stark von der konjunkturellen Entwicklung abhängig: Im Boom lassen sich komfortable Leistungen leicht finanzieren, in der Rezession kann das System ebenso leicht versagen, weil keinerlei Vorsorge getroffen wird.

Vor diesem Hintergrund ist es eigentümlich, dass linke und rechte Kräfte in Deutschland Visionen im Überfluss liefern, während in der sozialpolitischen Praxis „**Traditionalisten**“ pragmatisch am deutschen Modell basteln, nach dem Motto: Je mehr desto besser. Bei näherer Betrachtung wird deutlich, dass die Linken für ihre Idee eines starken Staates zusätzlich eine private Säule brauchen, während die Rechten in ihrem privaten System an einer staatlichen Säule nicht vorbeikommen. In Skandinavien gibt es private und in den angelsächsischen Ländern kollektive Systeme.

**Wodurch zeichnet sich in dieser Diskussion das deutsche Sozialmodell aus?** Es kombiniert einzelne Vorteile des angelsächsischen und skandinavischen Modells, wodurch es beiden Systemen in ihrer reinen Form überlegen ist. So kann der deutsche Sozialstaat zwei kollektive Sicherheitsnetze aufbauen, die Existenz und Lebensstandard absichern: Hinzu kommen freiwillige, konjunkturunabhängige Ressourcen (vgl. oben private Säulen). Nach Stephan Lessenich ist für das deutsche Sozialsystem ein „**dynamischer Immobilismus**“ charakteristisch: **Kontinuität, Stabilität und Strukturkonstanz** sind ebenso seine

Eigenschaften wie **Flexibilität, Dynamik und Wandel**. Wir haben es mit einem „Gestaltwandel des Identischen“ und nicht mit Brüchen oder Revolutionen zu tun. Genau darauf kommt es an: Ein soziales Sicherheitssystem sollte über viele Generationen Kontinuität garantieren und sich gleichzeitig dem gesellschaftlichen und ökonomischen Wandel anpassen. Sonst bestimmt Angst das Handeln der Individuen, was gerade jetzt in Deutschland zu beobachten ist. Versucht man doch durch Sozialabbau dem Teufelskreislauf aus geringer Inlandsnachfrage und Arbeitsplatzabbau zu entkommen. 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.

Folgende Problemkomplexe führen zum **sozialpolitischen Blockadeknoten**:

- **Endogene Probleme**, die ihre Ursache im **institutionellen Aufbau** der Sozialbürokratie haben: Aufgaben und Zuständigkeiten innerhalb staatlicher Behörden sind unklar verteilt, fehlende Transparenz und Ineffizienz sind die Folge.
- **Exogene Probleme** durch **mangelnde Reaktionsfähigkeit auf den gesellschaftlichen und ökonomischen Wandel**: Der Faktor Arbeit ist hoch belastet, Steuer- und Beitragseinnahmen brechen weg. Die Ursachen liegen dafür u. a. in der Globalisierung, dem Strukturwandel und der Überalterung der Bevölkerung.
- Aus dieser Gemengelage endogener und exogener Probleme ergeben sich viele **Ungerechtigkeiten**. Inverse Solidarität ist eine davon: Nicht von oben nach unten, sondern auch in die Gegenrichtung werden in Deutschland zurzeit öffentliche Gelder umverteilt. So kommt es z. B. zu fehlgeleiteten Subventionen und einer Benachteiligung von Familien mit Kindern. Außerdem entsteht eine immer steigende Ineffektivität, d. h. gesetzte Ziele werden nicht erreicht.

**Quo vadis Sozialmodell Deutschland? 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. Von der Autoindustrie lernen, heißt siegen lernen. Ein Bewusstseinswandel ist nötig, soziale Sicherheit ist auch in Zeiten der Globalisierung kein Menetekel, sondern ein Vorteil für den Standort D.

Wie sieht nun die Zukunftsvision für eine **pfadabhängige Weiterentwicklung** der sozialen Sicherheit in Deutschland aus? Seit Anfang der 90er Jahre versucht man ohne Plan und Ziel, diesen sozialpolitischen Blockadeknoten aufzulösen. Doch diesen modernen gordischen Knoten können nicht mehr kleine Korrekturen und enttäuschende „Jahrhundertreformen“ entwirren, vielmehr muss er klar zerschnitten werden. Dafür gibt es Lösungsvorschläge in Hülle und Fülle, die aber jeweils nur auf einer **anthropologischen Konstanten** aufbauen: **Altruismus** oder **Egoismus**. Doch schon Goethe kannte den Menschen besser: „Zwei Seelen wohnen, ach! in meiner Brust.“ Denn wir alle leben aus der Polarität, in diesem Fall zwischen Altruismus und Egoismus. Diese Prinzipien finden sich auch im deutschen Sozialsystem wieder, in dem private und kollektive Säulen nebeneinander stehen: So sind die Beveridge-Säule und die zivilgesellschaftliche Säule ein Beispiel für Altruismus im Sozialsystem, wobei der Solidaritätsgedanke die individuellen Chancen des Einzelnen erhöht und damit die Leistungskraft einer Gesellschaft insgesamt steigert. Die Bismarck-Säule und die private

Vorsorge-Säule stehen für das Prinzip Egoismus, bei ihnen geht es in erster Linie um eigenverantwortliches Handeln und Vorsorgen.

Den **sozialpolitischen Blockadeknoten** kann man zerschneiden, wenn die Hauptursachen des Übels beseitigt werden, nämlich die **unübersichtliche Komplexität** und die Vermischung der Handlungsmaximen **Vorsorge** und **Fürsorge** in den beiden kollektiven Säulen. So sollte man sich von der Einzelfallgerechtigkeit bei der Beveridge-Säule verabschieden und **standardisierte Leistungen** einführen, also gleiches Geld für alle. Leistungen über diesem Niveau kann es durch private Absicherung geben, **Einzelfallgerechtigkeit** wäre dann eine Sache der privaten Säulen. So könnte es zu einer „neuartigen Synthese im Rahmen des vorhandenen institutionellen Repertoires“ kommen, wie es Stephan Lessenich mehrmals im Laufe der Jahrzehnte in Deutschland festgestellt hat.

Gehen wir wieder von den fünf Säulen aus, die es bereits gibt:

**1. Die 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 um eine Leistung handelt, auf die ein jeder Anspruch hat, der Beiträge bezahlt hat. Bei den ALG II-Geldern handelt es sich aber um Steuergelder. Um dieses Missverständnis auszuräumen wäre es sinnvoll, die Sache beim Namen zu nennen: Grundsicherung II statt ALG II. Der genaue Gesetzestext im Sozialgesetzbuch (SGB II) lautet: Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Hinzu sollte eine standardisierte **Grundrente** kommen, auf die jeder Bürger ohne Bedürftigkeitsprüfung einen Anspruch hat. Sie würde den Rentensockel bilden, der durch Ansprüche aus der Bismarck-Säule ergänzt wird. So könnten die enormen Ungerechtigkeiten der gegenwärtigen Rentenverteilung beseitigt werden. Finanziert werden diese Leistungen nach dem **Umlageverfahren**, und zwar ausschließlich aus Steuern mittels **negativer Einkommenssteuer**. Das bedeutet: Wer Einkommen erzielt, zahlt Steuern, wer kein Einkommen hat oder das **Existenzminimum** nicht erarbeiten kann, erhält Leistungen. In einer so weiter entwickelten Beveridge-Säule wäre es möglich, alle bisherigen Behörden und Ämter des Sozialsystems in der Institution des Finanzamtes zusammenzulegen – eine höhere Effizienz sowie Bürokratie- und nicht Sozialabbau wären die Folge.

**2. Die Bismarck-Säule:** Leistungen aus dieser Säule sollten ausschließlich der (Risiko-) **Vorsorge**, also der **Sicherung des Lebensstandards** dienen (Kranken-, Renten-, Arbeitslosen-, Pflege-, und Unfallversicherung). Der Staat hat lediglich eine Ordnungsfunktion, die **Finanzierung** erfolgt ausschließlich über **Versicherungsbeiträge** nach dem **Kausalprinzip** (von Fall zu Fall wird unterschiedlich vorgegangen) und dem **Umlageverfahren**. Um den Faktor Arbeit zu entlasten, sollten diese Versicherungsbeiträge nicht nach dem Lohn wie jetzt, sondern aus dem **gesamten Einkommen** berechnet werden. Staatlich Zuschüsse sollte es keine geben. 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** sollte weiterhin auf dem **Kapitaldeckungsverfahren** aufbauen. Damit diese Säule besser gedeiht, müssten die Einkommen steigen, dies geht allein über mehr Wirtschaftswachstum und höhere Löhne.

**4. Die 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 (vgl. Fördern und Fordern, [soziale-sicherheit.de/artikel/foerdern\\_und\\_fordern.pdf](http://soziale-sicherheit.de/artikel/foerdern_und_fordern.pdf)).

**5. Die 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** gewährleistet sein.

Analog braucht man bei der **Sozialen Sicherheit** für die Absicherung der **großen Lebensrisiken**, Armut und Krankheit, alle oben aufgeführten **Handlungsstrategien** und eine möglichst große Zahl von leistungsfähigen **Handlungsinstrumenten**, 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.

Die Erfahrung zeigt, dass ein radikaler Systemwechsel in Deutschland selbst nach Kriegen und staatlichen Zusammenbrüchen nicht möglich war – geschweige denn innerhalb einer Legislaturperiode. Gefragt sind weder rechte noch linke Revoluzzer, sondern solide Handwerker mit langfristigen Zielen und konkreten Plänen. Sinnvoll ist eine Evolution und Weiterentwicklung aller **Handlungsinstrumente**. Es gilt, die beiden existierenden **Kulturen der Solidarität** und **Eigenverantwortung** sowie die fünf **Handlungsstrategien** (Säulen) des Sozialsystems komplementär weiterzuentwickeln.

Weitere **Informationen** (z.B. Literaturliste und Quellen) sowie **Reformvorschläge** finden Sie im **Internet: soziale-sicherheit.de**