

Hat der Sozialstaat eine Zukunft?

Bearbeitungszeit 26.04.2004 bis 06.06.2004

Moderator Volkmar Gimpel



[Kurzreferat](#)
[Zusammenfassung](#)

[Druckversion \(pdf\)](#)

Kurzreferat

Soziale Sicherheit, soziale Gerechtigkeit, Chancengleichheit und Ähnliches sind Begriffe, die die gegenwärtige Diskussion auf vielen Ebenen dominieren. Wenn wir die Frage nach der Zukunft des Sozialstaats stellen, müssen wir zunächst die Frage beantworten, was ein Sozialstaat ist, ob wir in einem Sozialstaat leben und was wir von ihm erwarten. Ich werde mich dabei auf Deutschland beschränken und die Situation in anderen Ländern nur dann betrachten, wenn das zum Vergleich zweckmäßig erscheint.

1. Zum Begriff des Sozialstaats

Der Sozialstaat ist eine den Zielen des sozialen Ausgleichs und der sozialen Sicherung verpflichtete Form des Rechtsstaats. Diese Ziele sind vor allem

- Hilfe gegen Not und Armut durch "Daseinsvorsorge"
- Soziale Gerechtigkeit durch Minderung großer Wohlstandsdifferenzen
- Sicherung gegenüber Risiken des Arbeitslebens wie Alter, Invalidität, Krankheit, Pflegebedürftigkeit, Arbeitslosigkeit
- Chancengleichheit
- Anhebung des allgemeinen Wohlstands
- Unterstützung von Selbsthilfe und Selbstregulierung durch Gestaltung des Arbeitsrechts.

Der Sozialstaat bedient sich dabei seiner gesetzgeberischen Möglichkeiten durch Erlass von Geboten und Verboten sowie von leistungserbringenden und verteilungspolitischen Instrumenten auf den Gebieten der Sozialpolitik, der Bildungs- und Wohnungspolitik, der Familienpolitik, der Ordnung des Arbeitslebens, der Steuer-, Einkommens- und Vermögenspolitik.

Der Sozialstaat ist nicht an eine bestimmte Regierungsform gebunden, es gibt ihn sowohl als parlamentarische Republik als auch in Monarchien. Er unterscheidet sich aber sowohl

vom liberalen Rechtsstaat und vom Obrigkeitsstaat als auch vom Versorgungsstaat. Eine besondere Form des Sozialstaats ist der Wohlfahrtsstaat wie z.B. das "Volkshem" (folkhem) in Schweden. Die Idee des Sozialstaats entstand im Europa der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts. Sie wurde in vielerlei Form theoretisch begründet und war mit der Genossenschafts- und Gewerkschaftsbewegung sowie der katholischen Soziallehre verbunden.

2. Die Bundesrepublik Deutschland als Sozialstaat

In der Bundesrepublik hat die Sozialstaatlichkeit Verfassungsrang. Zur Notwendigkeit staatlicher sozialer Daseinsvorsorge besteht parteiübergreifend Konsens. In Artikel 20 Absatz 1 des Grundgesetzes heißt es:

"Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat."

Artikel 28 Absatz 1 bestimmt:

"Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen."

Auf dieser Grundlage sind die Verfassungen der Bundesländer gestaltet. So lautet beispielsweise Artikel 1 der Verfassung des Freistaats Sachsen:

"Der Freistaat Sachsen ist ein Land der Bundesrepublik Deutschland. Er ist ein demokratischer, dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der Kultur verpflichteter sozialer Rechtsstaat."

Das deutsche Sozialstaatsmodell hat sich im Verlaufe von mehr als 100 Jahren entwickelt. Ausgangspunkt war in den 80er Jahren des 19. Jahrhunderts unter Bismarck die Einführung der Sozialversicherung. Damit sollte nicht nur der Armut unter der Arbeiterschaft begegnet werden, sondern auch deren stärkere Bindung an den Staat bei gleichzeitiger Einschränkung des Einflusses der Sozialdemokratie durch das Sozialistengesetz erreicht werden.

Obwohl diese politischen Ziele verfehlt wurden, wurde das Sozialversicherungssystem noch im Kaiserreich weiter ausgebaut. Der zunächst auf die Industriearbeiterschaft begrenzte Wirkungsbereich wurde auf Angestellte ausgedehnt. In der Weimarer Republik wurde vor allem die Mitbestimmung, das Tarifrecht, die Arbeitslosenversicherung, der Arbeitsschutz gesetzlich geregelt. Selbst im Dritten Reich blieb die Struktur der sozialer Sicherungssysteme erhalten.

Die Sozialstaatspolitik der Bundesrepublik knüpfte an die Traditionen besonders der Weimarer Republik an und baute sie zu einem hoch entwickelten, leistungsfähiger Sozialstaat aus. Das Netz der sozialen Sicherung wurde dichter (Anrechnung von Kindererziehungszeiten auf die Rente, Pflegeversicherung), die Renten wurden durch Anbindung an die Lohnentwicklung dynamisiert, das Bildungswesen als wichtige Voraussetzung für Chancengleichheit ausgebaut, das Kindergeld erhöht, die Leistungen des Gesundheitswesens qualitativ und quantitativ erweitert.

3. Die Grenzen des Sozialstaats

Die Aufwendungen für den Sozialstaat sind ständig gestiegen und steigen weiter. Das ist einerseits durch die Erweiterung des Umfangs der einzelnen Leistungsarten, andererseits durch das Ansteigen der Zahl der Leistungsempfänger bedingt.

In Deutschland werden die Leistungen der Sozialversicherung aus dem Beitragsaufkommen der Versicherten finanziert. Dabei gilt das Prinzip, dass die im Arbeitsprozess Stehenden die Kosten für diejenigen aufbringen müssen, die Anspruch auf Leistungen haben. Das ist, wenn auch in unterschiedlicher Form, für alle Arten der Versicherungen so. In der Krankenversicherung zahlen die Gesunden für die Kranken, in der Rentenversicherung die aktiven Arbeitnehmer für die Alters- oder Berufsunfähigkeitsrentner ("Generationenvertrag"), in der Arbeitslosenversicherung die Arbeitenden für die Arbeitslosen. Ein weiteres Prinzip legt fest, dass die Beiträge je zur Hälfte von den Arbeitnehmern und den Arbeitgebern bezahlt werden. Mit der

Beitragszahlung erwerben die Arbeitnehmer einen Anspruch auf Leistungen aus den Sozialversicherungssystemen.

Mit höheren Aufwendungen steigen die Beiträge. Sinkt gleichzeitig die Zahl der Beitragszahler, gerät das System in Gefahr, aus der Balance zu geraten. Kommt hinzu, dass aus den Sozialversicherungen noch versicherungsfremde Leistungen finanziert werden, verschärft das die Situation zusätzlich. Die Folge aus der Anbindung der sozialen Sicherungssysteme an die Löhne ist für die Arbeitnehmer die wachsende Differenz zwischen Brutto- und Nettoeinkommen. Für die Arbeitgeber bedeuten steigende Beiträge eine zusätzliche Belastung der Personalkosten.

Hier liegt der grundlegende Konstruktionsfehler des deutschen Systems der sozialen Sicherung. Es ist nicht mehr in der Lage, auf die demographische Entwicklung - steigende Lebenserwartung, geringere Geburtenrate - angemessen zu reagieren. Bleibt dann noch das Wachstum der Wirtschaft aus, droht es zu kollabieren.

Auch Leistungen, die nicht durch Beiträge, sondern aus Steuern finanziert werden - dazu gehören z.B. das Kindergeld, die Sozialhilfe, aber auch die Aufwendungen für das Bildungswesen und die Förderung von Wohneigentum -, müssen vor allem durch die im Arbeitsprozess Stehenden aufgebracht werden. Die Einkommenssteuer erbringt bekanntlich den Hauptanteil des staatlichen Steueraufkommens. Die Anzahl der Steuerzahler wird sich nicht erhöhen, sondern eher sinken, und Steuererhöhungen sind kein probates Mittel.

4. Brauchen wir den Sozialstaat?

Diese Frage ist absichtlich suggestiv formuliert und lässt eigentlich nur eine Antwort zu.

Der deutsche Sozialstaat ist eine große (und großartige) humanistische Errungenschaft und Voraussetzung für den sozialen Frieden. Auf ihn kann schon im Interesse der politischen Stabilität nicht verzichtet werden. Aber er ist in seiner gegenwärtigen Form und mit seinen derzeitigen Instrumenten nicht mehr finanzierbar. Die Alternative wäre die völlige Liberalisierung und die Regulierung durch den Markt. Das würde aber auch die Aufgabe des Prinzips der sozialen Marktwirtschaft bedeuten.

Die Frage kann also nicht sein, ob der Sozialstaat eine Zukunft hat, sondern wie diese aussehen könnte. Es hat dazu in den vergangenen Jahrzehnten dazu immer wieder Versuche mit gesetzgeberischen Mitteln gegeben, wie wir wissen, mit keinem dauerhaften Erfolg.

Wir wollen uns nicht anmaßen, Lösungen vorzuschlagen, für die uns die Voraussetzungen fehlen. Wir sollten uns vielmehr darüber austauschen, was zur Erhaltung des Sozialstaats aus unserer Sicht notwendig ist und was wir dazu beitragen können.

[Seitenanfang](#)

Zusammenfassung der Diskussion

Zu diesem Thema gab es im Forum 16 Beiträge von 10 Teilnehmern und es wurde in 5 Chats jeweils eine Stunde diskutiert. Schwerpunkte dabei waren

- Der Generationenvertrag
- Sind Kinder ein Armutsrisiko?
- Studiengebühren
- Wieviel ist uns unsere Gesundheit wert?

Zunächst sei festgestellt, dass von keinem der Diskussionsteilnehmer der Sozialstaat in Frage gestellt wurde. Wir waren uns aber darüber im Klaren, dass die jetzige Form nicht mehr finanzierbar ist. Wichtig ist auch die Feststellung, dass der Sozialstaat nicht an eine

bestimmte politische Staatsform gebunden, aber nur als Rechtsstaat möglich ist. Ein Unrechtsstaat kann kein Sozialstaat sein, auch wenn er soziale Sicherungssysteme realisiert.

In der Zwischenzeit wurde die Verfassung der Europäischen Union von den Regierungschefs der 25 Mitgliedsländer beschlossen. Sie enthält im Artikel III (103 - 115) unter Bezugnahme auf die Europäische Sozialcharta von 1961 und die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989 die Bestimmungen über die Sozialpolitik.

Ich möchte im Folgenden einige Schwerpunkte der Diskussion näher betrachten, ohne den Anspruch zu erheben, die gesamte Breite der behandelten Probleme zu erfassen.

Wie definieren wir sozial?

Diese Frage wurde in einem Forumbeitrag gestellt. Das kann man zunächst mit Bezug auf die wörtliche Bedeutung tun. Danach ist sozial synonym für gesellschaftlich, auf die menschliche Gemeinschaft bezogen, oder besser dem Gemeinwohl, der Allgemeinheit dienend. In dem erwähnten Beitrag wird aber darauf hingewiesen, dass in den entwickelten Ländern der Begriff "sozial" lange Zeit so ausgelegt wird, dass den Menschen die Lebensrisiken so weit wie möglich abzunehmen sind. Die daraus abgeleiteten Ansprüche an die Gemeinschaft ohne sich um die Quellen der eingeforderten Leistungen zu kümmern, führen zu Bequemlichkeit. Ich füge hinzu: sie dienen auch nicht dem Gemeinwohl. In Verbindung mit der sich verändernden demografischen Struktur der Bevölkerung führen sie auch zu übermäßiger Belastung der im Arbeitsprozess stehenden Bevölkerungsgruppen und der nachfolgenden Generationen. Die Abkehr von dieser durch Politiker aller politischen Richtungen geförderten Fehldeutung des Begriffs "sozial" ist schmerzhaft, aber unausweichlich.

Sozialstaat und soziale Marktwirtschaft

In einer Reihe von Diskussionsbeiträgen sowohl im Forum als auch im Chat wurde auf die Rolle der sozialen Marktwirtschaft als Wirtschaftsform des Sozialstaats hingewiesen. Wenn Marktwirtschaft eine solche Wirtschaftsordnung ist, in der Art und Umfang von Erzeugung, Verteilung und Verbrauch von Gütern und Leistungen durch den auf dem Markt mittels Angebot und Nachfrage gebildeten Preis bestimmt werden, versucht die soziale Marktwirtschaft durch staatliche Eingriffe nachteilige Auswirkungen zu verhindern. Das können ordnungs-, struktur- und konjunkturpolitische Maßnahmen, Korrekturen der Einkommens- und Vermögensverteilung sowie Maßnahmen der Arbeitsmarkt-, Familien-, Gesundheits- und Bildungspolitik sein.

Die sozialen Sicherungssysteme sind jedoch kein Markt mit Angebot und Nachfrage als Regulativ der Preisfindung, sondern Gegenstand der Daseinsvorsorge des Staates. Die Organisierung des Wettbewerbs der Leistungserbringer und die Eigenbeteiligung der Leistungsempfänger müssen in diesem Rahmen durch staatliche Eingriffe erfolgen. Sie können nicht dem Markt überlassen werden.

Generationenvertrag und Familienpolitik

Als 1957 der sog. Generationenvertrag eingeführt wurde, lag dem die wissenschaftliche Untersuchung eines Prof. Schreiber zu Grunde ("Solidarvertrag zwischen jeweils zwei Generationen"). Das Konzept sah ein Drei-Generationen-Modell vor - Kinder, Eltern, Großeltern - mit einer Rentenkasse und einer Kinderkasse, in die alle Erwerbstätigen einzahlen sollen. Damit sollten sowohl das Risiko des Altwerdens als auch das Risiko des Kinderkriegens kollektiv abgesichert werden. Realisiert wurde aber nur ein Torso dieses eigentlich schlüssigen Konzepts: Aus der Umlage der auch noch auf die unteren und mittleren Lohn- und Gehaltsgruppen reduzierten Erwerbstätigen wurden nur die Renten finanziert. Das Aufziehen von Kindern blieb Privatsache. Adenauer soll gesagt haben: "Kinder kriegen die Leute immer". Dazu kommt die völlig ungenügende Bereitstellung von Möglichkeiten der Kinderbetreuung, die jungen Frauen auch bei Mutterschaft die

Berufstätigkeit erleichtert.

Die fehlerhafte Entscheidung wurde bis heute von den Regierungen - unabhängig von ihrer parteipolitischen Richtung - nicht grundsätzlich korrigiert. (Abgesehen davon, dass das heute kaum noch eine wie auch immer geartete Mehrheit finden würde.) Man begnügte sich mit marginalen Reparaturen wie Anhebung des Kindergelds und Anrechnung von Kindererziehungszeiten bei der Rentenberechnung.

Durch diese vom Ansatz her verfehlte Familienpolitik ist Deutschland kein kinderfreundliches Land. Das kommt u.a. darin zum Ausdruck, dass heute eine deutsche Frau im gebärfähigen Alter im Durchschnitt 1,3 Kinder bekommt und damit am Ende des internationalen Vergleichs liegt. In Dänemark z.B. sind es 1,7 und in Frankreich 1,9. Besonders gering ist die Kinderfreudigkeit bei Akademikerinnen, 42 % zwischen 35 und 40 Jahren haben keine Kinder. In den nächsten Jahren soll dieser Anteil auf 50 % steigen. Die Frauen finden aber auch unter den Spitzenpolitikerinnen keine Vorbilder. Angela Merkel, Heide Simonis und viele andere sind kinderlos.

Die Folgen dieser Familienpolitik sind schrumpfende Bevölkerung, alternde Gesellschaft, kollabierende Sozialsysteme.

Sozialstaat und Globalisierung

Der Sozialstaat in seiner heutigen Form entstand und entwickelte sich am Ende des 19. und in den ersten zwei Dritteln des 20. Jahrhunderts. In dieser Zeit dominierten in der Industriegesellschaft die Nationalstaaten. Wirtschaft, Interessenvertretungen (z.B. Gewerkschaften) und die Sozialsysteme waren auf dieser Grundlage organisiert. Mit der Entwicklung der Globalisierung (wenn darunter die zunehmende internationale Integration von Güter-, Kapital- und Arbeitsmärkten, unmittelbar verursacht durch wachsende internationale Mobilität von Produkten und Produktionsfaktoren verstanden wird) im letzten Drittel des 20. und im 21. Jahrhundert gerieten die Möglichkeiten der Nationalstaaten zunehmend in den Hintergrund. In einem Forumbeitrag wird dazu festgestellt, dass sich im Zeitalter der Globalisierung die wirtschaftlichen Bedingungen ändern. Die Unternehmen können global wirken, der Staat und die Gewerkschaften aber nur national. D.h. die Unternehmen können ihr Kapital dem Einfluss der die Profitmaximierung begrenzenden nationalen Rahmenbedingungen entziehen.

Die Lösung dieses Konflikts wird in einem "Weltgesellschaftsvertrag" gesehen, verbunden mit einer stärkeren Koordinierung der gesellschaftlichen Kräfte als Partner der koordinierten wirtschaftlichen Kräfte. Zusammengefasst wird festgestellt:

"Die Globalisierung der Märkte erfordert eine Globalisierung der Moral."

Der Weg dorthin wird lang sein. Aber die Probleme müssen heute gelöst werden.

Eigenverantwortung und bürgerschaftliches Engagement

Einen breiten Raum in der Diskussion nahmen Eigenverantwortung und Eigenbeteiligung sowie ehrenamtliche Arbeit ein. In vielfältiger Weise wurde die Notwendigkeit betont, dass ehrenamtliche Tätigkeit in der sozialen Sicherung einen höheren Stellenwert bekommen müsse. Ein Teilnehmer forderte, dass ein System gebraucht wird, das Eigeninitiative fördert und Leistung belohnt. Dadurch solle das Nutzen der sozialen Systeme stärker mit dem Eigeninteresse verknüpft werden. In einem anderen Beitrag wurde festgestellt, dass wir eine Bürgergesellschaft brauchen, eine Gesellschaft, in der Menschen Initiativen ergreifen und Dienste ohne Bezahlung, aber gegen eine Vergütung übernehmen, die auch dem Ansparen eines Guthabens für die eigene Versorgung im Alter dienen kann.

Fazit

Im Ergebnis unserer Diskussion sind wir uns darüber einig, dass der Sozialstaat auch in Zukunft funktionsfähig bleiben muss. Das kann jedoch nur auf der Basis des solidarischen Miteinanders der gesamten Gesellschaft, der Gerechtigkeit zwischen den Generationen und im Rahmen der wirtschaftlichen Möglichkeiten erfolgen, auch wenn dazu Einschnitte für den Einzelnen erforderlich werden.