

Reform der sozialen Sicherung

Halbierung der Sozialabgaben keine politische Utopie

Im Jahr 1992 wurde die *Gemeinschaftsinitiative Soziale Marktwirtschaft*, eine Kooperation der Bertelsmann Stiftung, der Heinz Nixdorf Stiftung und der Ludwig-Erhard-Stiftung, gegründet. Ihr Ziel ist es, wirtschafts- und ordnungspolitischen Reformbedarf in Deutschland aufzudecken, Reformkonzepte zu erarbeiten und entsprechenden Argumenten in der aktuellen politischen Diskussionen Gehör zu verschaffen.

Am 14. November 2003 präsentierte die *Gemeinschaftsinitiative Soziale Marktwirtschaft* die in ihrem Auftrag von einer Expertenkommission¹ erarbeiteten Reformvorschläge zur sozialen Sicherung erstmals einer ausgewählten Öffentlichkeit. Im Februar wird die ausführliche Studie als Autorenpublikation bei Springer erscheinen.

Mehr Mut zu durchgreifenden Reformen

Sozialversicherungen, Bund, Länder und Gemeinden können ihre sozialstaatlichen Aufgaben nicht mehr finanzieren. Diese Diagnose erfordert mehr als ein Herumkurieren an Symptomen. Sie erfordert eine generelle Auseinandersetzung mit den Leitlinien einer gerechten, solidarischen Sozialversicherung. Genau vor dieser Aufgabe schrecken Politik und Gesellschaft jedoch bisher immer noch zurück. Über der Frage, wo das „richtige“ Renteneintrittsalter und der „zumutbare“ Beitragssatz zur Pflegeversicherung liegen, versäumt man es, die viel grundsätzlicheren Fragen zu stellen:

- Welche Aufgaben hat der Sozialstaat?
- Welche Aufgaben hat eine solidarische Sozialversicherung?
- Welche Bedeutung haben Gerechtigkeit und Solidarität in diesem System?

Genau an diesen Fragen setzt das Projekt der drei Stiftungen an: Einheitliche ordnungspolitische Leitlinien zur Sozialen Sicherung liefern das Gerüst für ein umfassendes Reformkonzept. Erst vor dem Hintergrund solcher Leitlinien kann man Fragen aufwerfen, die - isoliert betrachtet - sofort als politisch einseitige Stimmungsmache verbucht würden:

- Ist es gerecht und solidarisch, dass Steuerzahler arbeitsfähigen Hilfsbedürftigen höheren Unterhalt zahlen als nicht arbeitsfähigen Hilfsbedürftigen? Mit anderen Worten: Warum liegt das Sozialhilfeniveau unter dem Niveau der Arbeitslosenhilfe?
- Ist es gerecht und effizient, Bürger zum Abschluss einer Arbeitslosenversicherung zu zwingen, die durch hohe Lohnnebenkosten und induzierte hohe Lohnabschlüsse Arbeitslosigkeit hervorruft?

¹ Der Expertenkommission gehörten folgende Mitglieder an:

- Prof. Dr. Friedrich Breyer (Universität Konstanz, Forschungsprofessor am DIW))
- Prof. Dr. Wolfgang Franz (Leiter des ZEW in Mannheim; Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage)
- Prof. Dr. Stefan Homburg (Universität Hannover)
- Prof. Dr. Reinhold Schnabel (Universität Essen, Forschungsprofessor am ZEW)
- Prof. Dr. Eberhard Wille (Universität Mannheim, Vorsitzender des Sachverständigenrates für eine konzertierte Aktion im Gesundheitswesen)

- Ist es gerecht und solidarisch, dass gut verdienende, gesunde Bürger sich aus der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung verabschieden dürfen?
- Ist es gerecht und effizient, dass die Soziale Sicherung allein aus Arbeitseinkommen finanziert wird?

Subsidiarität, Verteilungsgerechtigkeit, Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit sind die Leitlinien, auf denen das Reformkonzept der Stiftungen aufbaut.

Politisch nicht umsetzbar! Vom Staat nicht finanzierbar! Ungerecht! Für die Bürger finanziell nicht zumutbar! Das sind die häufigsten Gegenargumente, mit denen Reformen schon im Ansatz verhindert werden. Dabei nimmt man in Kauf, dass man schleichend einen Punkt erreicht, an dem ungewollt genau dies Realität sein wird.

Der politischen Beharrungstendenz wollen die Stiftungen offensiv entgegenwirken. Erreicht werden soll dies durch ein umfassendes Reformkonzept, das die herrschende Diskussion vom Kopf auf die Füße stellen soll.

- Eine Halbierung der Sozialversicherungsbeiträge,
- eine für den Staat aufkommensneutrale finanzpolitische Flankierung der Reform bei nahezu unveränderten Steuersätzen,
- Umverteilungswirkungen, die die Einkommen der Betroffenen in weiten Bereichen positiv beeinflussen

sind die nur scheinbar unvereinbaren Kernbotschaften der Reformvorschläge, die die von den Stiftungen beauftragten Experten erarbeitet haben.

Krankenversicherung (GKV)

Die Rürup-Kommission hat es nicht geschafft, sich bei der Finanzierung der GKV auf ein Modell festzulegen. Die Rürup-„Fraktion“ befürwortet das so genannte Kopfpauschalen-System mit einkommensunabhängigen Beiträgen, die Lauterbach-„Fraktion“ die so genannte Bürgerversicherung. Herzogs Vorstellungen decken sich im Grundsatz mit denen von Rürup.

Die von der *Gemeinschaftsinitiative Soziale Marktwirtschaft* eingesetzte Expertengruppe verbindet die positiven Ansätze beider Konzepte: Sie fordert einen einkommensunabhängigen, kassenspezifischen Grundbeitrag, der aber von allen Bürgern – also auch von denjenigen, die sich bisher privat versichern konnten - zu zahlen ist. Auf der Anbieterseite schlägt sie den unverfälschten Wettbewerb zwischen GKV und PKV sowohl um die Pflicht- als auch um die freiwillig Zusatzversicherten vor. Zudem soll der Wettbewerb unter den Leistungsanbietern intensiviert werden. Wettbewerb im Krankenversicherungsbereich ist die wichtigste Maßnahme sowohl zur Qualitätssteigerung als auch zur Kostensenkung.

Während Rürup und Herzog Kinder weiter beitragsfrei mitversichern wollen, wird im Vorschlag der Gemeinschaftsinitiative die konsequente Übertragung familienpolitischer Leistungen ins Steuer-/Transfersystem gefordert: Kinder zahlen einen kostendeckenden Beitrag. Dafür wird das Kindergeld in gleicher Höhe aufgestockt. Durch die Einbeziehung der Kinder in die Beitragspflicht liegt der Beitrag für Erwachsene im Modell der Gemeinschaftsinitiative mit ca. 190 Euro pro Person trotz Einbeziehung der Pflegeversicherung (siehe unten) unter

den von Rürup (210 Euro) und Herzog (260 Euro im Jahr 2013) geschätzten Werten.

Pflegeversicherung (SPV)

Sowohl Herzog als auch Rürup wollen das eigenständige SPV-System erhalten und zur Stärkung der Finanzierungsbasis die Rentner stärker zur Kasse bitten. Herzog will ergänzend Kapitaldeckung einführen. Dabei ist durchaus umstritten, ob durch diese Maßnahmen tatsächlich eine langfristige Stabilisierung von Beiträgen und Leistungen erreicht werden kann.

Die Expertengruppe der Gemeinschaftsinitiative hat in ihrem Vorschlag das Subsidiaritätsprinzip und den Wettbewerb auf der Anbieterseite in den Mittelpunkt gerückt: Vorgeschlagen wird, in Abweichung sowohl zu Rürup als auch zu Herzog, eine Integration der Pflege- in die Krankenversicherung. Auf diese Weise werden in der GKV die Anreize zur Förderung von Gesundheitsprävention gefördert, und der in der GKV vorgeschlagene Versicherungs- und Anbieterwettbewerb kann sich auch in der SPV entfalten.

Um das Leistungsniveau für die schwer Pflegebedürftigen trotz demographischer Entwicklung aufrecht erhalten zu können, wird die Abschaffung der ersten Pflegestufe vorgeschlagen. Die erste Pflegestufe soll – wie vor Einführung der Pflegeversicherung – durch private Ersparnisbildung abgedeckt werden.

Rentenversicherung (GRV)

Das umlagefinanzierte System wollen sowohl Rürup als auch Herzog im Grundsatz erhalten. Auch die Experten der Gemeinschaftsinitiative schlagen die Beibehaltung der Umlagefinanzierung vor. Allerdings gehen die Einschätzungen hinsichtlich des zukünftigen Stellenwertes dieser Versicherung im Rahmen der persönlichen Vorsorge auseinander: Während Rürup und Herzog mit steigenden Rentenbeiträgen rechnen, um so das Leistungsniveau zu stabilisieren, geht das hier vorgestellte Konzept vom Einfrieren des Beitragssatzes aus. Dies bedeutet de facto, dass die verteilungspolitischen Folgen des Pillenknicks auf die Generationen verlagert werden, die sie durch den Einbruch der Geburtenrate verursacht haben. Diesen Generationen kann und muss - so die Überlegung - eine Mehrbelastung für persönliche Vorsorge zugemutet werden, da sie weniger "Investitionen" in die Generation der Kinder tätigen.

Angenähert haben sich Rürup und Herzog auch beim höheren Renteneintrittsalter von 67 Jahren. Rürup will dies in der Zeit zwischen 2011 und 2035, Herzog zwischen 2011 und 2023 erreichen. Eine abschlagsfreie Rente soll es bei Herzog erst nach 45 Beitragsjahren oder dem 67. Lebensjahr geben. Wer die 45 Jahre vor dem 67. Lebensjahr erreicht, kann sich schon ab 63 mit voller Rente zur Ruhe setzen. Bei Rürup können Versicherte mit 45 oder mehr Beitragsjahren zwar früher in Rente gehen, sie müssen dann aber Abschläge in Kauf nehmen. Einen Demographie- oder Nachhaltigkeitsfaktor zur Dämpfung der Rentenerhöhung schlagen beide Gremien vor.

In diesem Zahlengewirr gehen die Experten der Gemeinschaftsinitiative einen grundsätzlich anderen Weg: Sie fordern die strenge Beitragsäquivalenz der Leistungen. Was jemand aus der Rentenkasse ausgezahlt bekommt, richtet sich allein danach, wie viel er eingezahlt hat und wie hoch die durchschnittliche Lebenserwartung seiner Alterskohorte ist, d.h. wie lange er voraussichtlich noch Leistungen beziehen wird. Über das Renteneintrittsalter kann der Versicherte

also frei entscheiden, ohne dass dies Auswirkungen auf den Budgetsaldo der Versicherung hat.

Ein weiterer wichtiger Unterschied zu Rürup und Herzog ist die Forderung nach Einbeziehung aller Bürger und aller Einkunftsarten in die GRV: Neben der fehlenden Beitragsäquivalenz ist die Tatsache, dass sich bestimmte Berufsgruppen und Einkunftsarten aus dem Generationenvertrag herausoptieren können, die zweite große Gerechtigkeitslücke des heutigen Systems. Da mit der Umlagefinanzierung aufgrund der ungünstigen demographischen Entwicklung zwangsläufig ein Renditeverlust der Rentenbeiträge im Umlageverfahren gegenüber kapitalgedeckten Systemen verbunden ist, sollte - so die Forderung - dieser Renditeverlust gerecht auf den Schultern der Gesamtbevölkerung verteilt werden.

Arbeitslosenversicherung (ALV)

Aktuell wird auf der Grundlage der Hartz-Vorschläge am Umbau der Bundesanstalt für Arbeit (BA) gearbeitet: Ziel ist es, die BA leistungsorientierter zu organisieren, das Aufgabenportefeuille stärker auf die Arbeitsvermittlung zu fokussieren, Leistungen teilweise zu privatisieren und Arbeitslosen- und Sozialhilfe unter dem Regime der BA zusammen zu fassen. Eine Senkung der Beiträge zur ALV ist nicht geplant.

Herzog möchte die Beiträge zur ALV schnellstmöglich auf 5 % absenken. Dies soll insbesondere durch eine Einschränkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik - die mehr als 40 % der Ausgaben der BA ausmacht – sowie durch die Einführung von Karenzzeiten erreicht werden.

Die Expertengruppe der Gemeinschaftsinitiative geht in ihren Überlegungen weit über die Herzog-Kommission hinaus: Eine Aufhebung der Versicherungspflicht in ihrer jetzigen Form zeitigt sowohl durch die Senkung der Lohnnebenkosten als auch durch die Auswirkungen auf kollektive Lohnverhandlungen erhebliche positive Arbeitsmarkteffekte. Schon durch dreijähriges Ansparen in Höhe des jetzigen Beitragssatzes zur ALV können Arbeitnehmer ein halbes Jahr Arbeitslosigkeit mit einer Lohnersatzquote von 60 % durch eigene Ersparnis überbrücken. Prinzipiell wäre es daher vorteilhaft, die Pflichtversicherung durch eine freiwillige Versicherung zu ersetzen. Für das Risiko der Berufsunfähigkeit beispielsweise wird dies schon heute mit Erfolg praktiziert. Zumindest sollten aber im Rahmen der Pflichtversicherung Leistungsniveau und Bezugsdauer deutlich reduziert, Karenztage eingeführt und die Beiträge nach Risikogruppen gestaffelt werden, um Fehlanreize zu minimieren.

Für arbeitsfähige Sozialhilfebeziehende soll der Sockelbetrag der Sozialhilfe halbiert werden. Gleichzeitig soll Hinzuverdienst bis zu einer Höhe von 300 Euro gar nicht, bis zu einer Höhe von 900 Euro nur hälftig auf die Sozialhilfe angerechnet werden. Dies soll den finanziellen Anreiz zur Arbeitsaufnahme erhöhen. Damit verbunden ist die Verpflichtung des Staates, für entsprechende Beschäftigungsmöglichkeiten zu sorgen, sofern arbeitsfähige Sozialhilfebeziehende nicht vermittelbar sind. Im Gegensatz zu den Plänen der Bundesregierung soll die Zuständigkeit für arbeitsfähige Sozialhilfebeziehende nach Meinung der Stiftungsexperten bei den Kommunen angesiedelt werden.

Verteilungswirkungen der Reform

Ein wesentlicher Grund für den deutschen Reformstau sind behauptete oder tatsächliche negative Verteilungswirkungen von Reformen. Im Folgenden soll daher kurz auf die Verteilungswirkungen der vorgeschlagenen Reform in Bezug auf besonders kritische Zielgruppen eingegangen werden.

a) Familien

6,4 % Prozent aller Kinder und Jugendlichen sind Sozialhilfeempfänger. Damit liegt diese Altersgruppe weit über dem Durchschnitt von 3,3 %. Vor diesem Hintergrund ist die Verteilungswirkung einer Reform für diese Gruppe von besonderer Bedeutung.

Im Vorschlag der Gemeinschaftsinitiative werden familienpolitische Leistungen vollständig aus dem Sozialversicherungs- in das Steuer-/ Transfersystem überführt. Zu diesem Zweck wird eine Erhöhung des Kindergeldes auf 295 Euro monatlich vorgeschlagen. Dieser Betrag liegt auch nach Abzug der nun fällig werdenden Krankenkassenbeiträge für Kinder noch erheblich über dem heutigen Niveau. Durch diese Maßnahme wird erreicht, dass nicht nur die Beitragszahler, sondern alle Bürger gemäß ihrer Leistungsfähigkeit zur Finanzierung des Familienleistungsausgleichs herangezogen werden.

b) Sozialhilfebeziehende

Für nicht erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger werden Leistungen pauschaliert, jedoch nicht gekürzt, so dass sich für sie gegenüber dem Status quo nichts verändert. Arbeitsfähige Sozialhilfebeziehende sind bei Annahme einer Beschäftigung mit 400 Euro pro Monat ähnlich gut gestellt wie heute. Für arbeitsfähige Sozialhilfebeziehende, die keine - im Falle fehlender Vermittelbarkeit kommunal zur Verfügung gestellte - Arbeitsstelle annehmen, reduziert sich das Anspruchsniveau auf 50 % des heutigen Sockelbetrages. Das Leistungsniveau für Familienmitglieder wird nicht verändert.

c) Arbeitslose

Für die Abschaffung bzw. schrittweise Reduktion der Versicherungsleistungen ist ein Übergangszeitraum von 10 Jahren vorgesehen. Personen, die zum Umstellungszeitpunkt bereits arbeitslos sind, haben daher keine Nachteile zu erwarten. Da die Leistungen steuerfinanziert werden, entfällt der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung in Höhe von 6,5 % des Einkommens sofort. So haben Arbeitnehmer, die erst nach der Umstellung arbeitslos werden, ausreichend Zeit, für den Fall der Arbeitslosigkeit privat anzusparen. Im Falle der Arbeitslosigkeit kann daher private Vorsorge die Reduktion staatlicher Leistungen ersetzen.

d) Geringverdiener

Geringverdiener verfügen nach Abzug von Kranken- und Rentenversicherungsbeitrag sowie Lohnsteuer über ein höheres Nettoeinkommen als vor der Reform. Gleichzeitig sinkt die Grenzbelastung des Arbeitseinkommens um ca. 20 Prozentpunkte.

e) Rentner

Rentner werden gegenüber dem Status quo unterhalb einer Monatsrente von 920 Euro schlechter gestellt. Dies soll im Rahmen der Grundsicherung für Rentner kompensiert werden. Oberhalb dieses Einkommens werden durch die Pauschalierung der Krankenversicherungsbeiträge auch die Rentner besser gestellt.

Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Reform

Je nach Entwicklung der Gesundheitsausgaben wird ohne einschneidende Reformen der lohnbezogene Beitragssatz zu den Sozialversicherungen im Jahr 2050 bei 52,5 - 65,7 % liegen. Im Reformszenario wird dieser Wert dem gegenüber dauerhaft bei 20,1 % liegen. Die Reformen würden daher insbesondere durch die Senkung der Grenzbelastung der Arbeitseinkommen einen Anstieg von Bruttoinlandsprodukt und Beschäftigung um ca. 5 % bewirken. Die Arbeitslosigkeit würde halbiert. Gleichzeitig könnte der Einkommenssteuersatz um ca. 4,5 Prozentpunkte gesenkt, alternativ das Staatsdefizit um mehr als 20 Milliarden Euro abgebaut werden.

Fazit

Da aus den Reformleitlinien sowohl Vorschläge zum Ausbau als auch zum Abbau des bestehenden Sozialen Sicherungsniveaus resultieren, entzieht sich das Konzept dem gern bemühten Einwand der Parteilichkeit. Eine Halbierung der Sozialabgaben, die ohne finanzielle Mehrbelastungen der Bürger oder des Staates erreicht werden kann, sollte Anreiz genug sein, sich mit dem Konzept eingehender auseinander zu setzen.

Dr. Kirsten Witte
Bertelsmann Stiftung