

Christoph Butterwegge\*

## **Alternativen der Wohlfahrtsstaatsentwicklung: Steuerfinanzierung sozialer Leistungen oder Bürgerversicherung?**

Zwar steht heute nicht der Sozialstaat selbst zur Disposition, wohl aber seine grundlegende Umgestaltung auf der Agenda. Obwohl niemand bezweifelt, dass sich der Sozialstaat in einer tiefen Krise befindet, wäre es falsch, von einer „Krise *des* Sozialstaates“ zu sprechen, weil damit im Grunde suggeriert wird, dass dieser Auslöser oder gar Verursacher der Probleme, d.h. für Fehlentwicklungen verantwortlich sei. In Wahrheit leidet der Sozial(versicherungs)staat selbst am meisten unter der Krise des bestehenden Wirtschafts- und Gesellschaftssystems, das weder ausreichendes Wachstum noch einen hohen Beschäftigungsstand zu gewährleisten vermag. In dieser Situation wird der deutsche Sozialstaat mit anderen Modellen verglichen, wobei der angelsächsische Weg beschrritten und der skandinavische als mögliche Alternative begriffen wird. Hier soll gefragt werden, ob damit Chancen zur Bewältigung der Krise verbunden sind, in welcher sich der deutsche Sozialstaat befindet.

### Der deutsche Sozialversicherungsstaat im internationalen Vergleich

Seit ein paar Jahren nimmt der internationale Vergleich in der sozialpolitischen Fachdiskussion immer mehr Raum ein. Als wissenschaftliche Methode ermöglicht die Komparatistik einen umfassenderen Blick auf den „eigenen“ Wohlfahrtsstaat. Häufig dient der Hinweis auf jenseits der Grenzen erprobte und vermeintlich bewährte Musterlösungen jedoch weniger einer Lösung für die sozialen Probleme im eigenen Land als der Legitimation geplanter Verschlechterungen (Kürzung von Transferleistungen, Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen, Einschränkung von Schutzrechten und Einführung bzw. Ausweitung von Kontrollmechanismen) durch deren Relativierung im internationalen Maßstab.

Dies heißt natürlich nicht, dass man nationale Scheuklappen aufsetzen soll. Denn die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung kann wichtige Erkenntnisse über Gemeinsamkeiten, aber auch nationale Besonderheiten und Beschränktheiten, sinnvolle Entwicklungsalternativen und die „Pfadabhängigkeit“ der Sozialstaatsgeschichte liefern. Manchmal klagen Kritiker/innen über diese „Pfadabhängigkeit“ der Weiterentwicklung des heimischen Sozialstaates und „Reformblockaden“, die ihrer Ansicht nach damit einhergehen, meinen allerdings seine Resistenz gegenüber den Versuchen neoliberaler Kräfte, ihn zu demontieren. Zum Glück für die Verteidiger von bestehenden Schutzregelungen kann man soziale Sicherungssysteme und deren Funktionsmechanismen aber nicht wechseln wie ein Mensch seine Kleider.

Statt seriöser Vergleiche und nüchterner Abwägung der Vor- und Nachteile anderer Sozialsysteme dominiert meist eine politisch motivierte und ideologisch gefärbte „Rosinenpickerei“, die weniger realistische Alternativlösungen zum bestehenden Wohlfahrtsstaat finden als ihn durch möglichst rudimentäre Formen und im Grunde rückschrittliche Konzepte ersetzen will. Von den benachbarten Niederlanden bis zum fernen Neuseeland, die als Pioniere eines neoliberal orientierten Umbaus des Wohlfahrtsstaates gelten können, werden Modelle propagiert, die bei genauerem Hinsehen erheblich mehr Nach- als Vorteile gegenüber dem deutschen bieten. Dies betrifft das gewährte Maß an sozialer Gerechtigkeit und die Folgen für eine Vertiefung der Spaltung in Arm und Reich. Umso notwendiger erscheinen eine gehörige Portion an Skepsis gegenüber solchen Neuerungen wie auch die Einbettung von Reformmaßnahmen in die Wohlfahrtskultur und institutionelle Struktur des eigenen Sozialstaates. Letzteres gilt besonders dann, wenn er – wie der Bismarck'sche – Weltruf als historischer Vorreiter genießt, deshalb noch immer Nachahmer in anderen Erdteilen (z.B. der Volksrepublik China) findet und genügend sinnvolle Ansatzpunkte für eine autonome Fortentwicklung seiner Instrumente bietet.

Man unterscheidet Wohlfahrtsstaaten des Bismarck- und des Beveridge-Typs voneinander. Erstere stützen sich auf beitragsfinanzierte Sozialversicherungen, die für gewöhnlich an die (abhängige) Erwerbsarbeit gekoppelt sind, Letztere auf eine steuerfinanzierte Mindestsicherung für alle Staats- oder Wohnbürger/innen. Fürst Otto von Bismarcks Name steht für ein System, das auf mehreren Sozialversicherungszweigen basiert und seine – erwerbstätigen und einen ihrem Arbeitseinkommen gemäßen Beitrag zahlenden – Mitglieder vor sozialem Absturz bewahrt (Lebensstandardsicherung bzw. Statusschutz). Bismarcks Sozialstaat, geboren aus dem Wunsch, die Arbeiterschaft ins deutsche Kaiserreich zu integrieren und sie dabei gleichzeitig der Sozialdemokratie zu entfremden, war kein Idealstaat. Vielmehr trug er paternalistische, berufsständische, autoritäre und repressive Züge, was vor allem Frauen, die – ohne eigenständige soziale Sicherung – auf (aus der Ehe mit einem erwerbstätigen Mann) abgeleitete Ansprüche verwiesen wurden, und sozial Benachteiligte zu spüren bekamen. Sir William Beveridge, der als Leiter einer Sachverständigenkommission dem britischen Parlament im November 1942 seinen Bericht zur Reform des Sozialversicherungssystems vorstellte, setzte dagegen viel stärker auf eine Grundversorgung für alle, die durch Eigenleistungen ergänzt werden sollte. Der nach Kriegsende mit nur wenigen Abstrichen verwirklichte Beveridge-Plan war allerdings ungeeignet, die durch das Schicksal des Zweiten Weltkrieges relativierten bzw. überdeckten Interessengegensätze der Klassengesellschaft zu vermindern, was zu seiner ständigen Revision und einer widersprüchlichen Konzeption von sozialen Bürgerrechten führte.

In jüngster Zeit lässt sich eine Tendenz zur Konvergenz zwischen Ländern des Bismarck- und des Beveridge-Typs feststellen. Die beiden Systeme gleichen sich unter dem Druck einer „Globalisierung“ genannten neoliberalen Modernisierung an. Einerseits wird in der Bundesrepublik über die Vorzüge

einer stärkeren Steuerfinanzierung, eine Abkehr von der Lohn- und Leistungsbezogenheit des Systems, Schwächen des Umlageverfahrens und eine allgemeine Grundrente diskutiert. Andererseits bemühen sich wenigstens Teile des US-Establishments trotz des Scheiterns einschlägiger Initiativen von Bill und Hillary Clinton darum, eine Krankenversicherung „für alle Amerikaner“ nach Bismarck'schem Muster zu schaffen.

M.E. macht es wenig Sinn, andere Sozialstaatsmodelle zu übernehmen oder nachzuahmen. Vielmehr geht es darum, die spezifischen Nachteile des deutschen Sozialstaatsmodells auszugleichen, ohne seine besonderen Vorzüge preiszugeben. Strukturdefekte des „rheinischen“ Wohlfahrtsstaates bilden seine duale Architektur (Spaltung in die Sozialversicherung und die Sozialhilfe), seine strikte Lohn- und Leistungsbezogenheit (Äquivalenzprinzip) sowie seine Barrieren gegen Egalisierungstendenzen (Beitragsbemessungsgrenzen; Versicherungspflichtgrenze in der Kranken- und Pflegeversicherung; Freistellung prekärer Beschäftigungsverhältnisse von der Sozialversicherungs- bzw. Steuerpflicht). Der entscheidende Pluspunkt des Bismarck'schen Sozialsystems gegenüber anderen Modellen liegt jedoch darin, dass seine Geld-, Sach- und Dienstleistungen keine Alimentation von Bedürftigen und Benachteiligten aus Steuermitteln darstellen, die je nach politischer Opportunität widerrufen werden kann, sondern durch Beitragszahlungen erworbene (und verfassungsrechtlich garantierte) Ansprüche.

Das in der Bundesrepublik bestehende System der sozialen Sicherung speist sich nur zu etwa einem Drittel aus Steuereinnahmen; zwei Drittel der Finanzmittel stammen aus Beiträgen der Versicherten und ihrer Arbeitgeber. Umso wichtiger wäre es, durch Übertragung des Prinzips der ökonomischen Leistungsfähigkeit auf dieses Gebiet für mehr Beitragsgerechtigkeit zu sorgen. Statt alle nicht dem Äquivalenzprinzip entsprechenden Leistungen gleich als „versicherungsfremd“ zu brandmarken, was der Logik gewinnorientierter *Privatversicherungen* entspricht, müsste man überlegen, wie ein Mehr an solidarischer Umverteilung *innerhalb* der einzelnen Sozialversicherungszweige zu realisieren und die Öffentlichkeit dafür zu gewinnen ist. Man sollte die kontinentaleuropäische Wohlfahrtskultur auf jeden Fall bewahren und sie nicht wegen des Neoliberalismus, einer angloamerikanischen Modeströmung, die Markt, Leistung und Konkurrenz glorifiziert, den (Sozial-)Staat aber diskreditiert, in Frage stellen.

#### Bürgerversicherung oder Steuerfinanzierung? – Alternativen zum Umbau des Sozialstaates

In der Diskussion über Alternativen zur Agenda 2010 und zu den sog. Hartz-Gesetzen besteht bisher kein Konsens darüber, wie der deutsche Sozial(versicherungs)staat umgestaltet werden muss, wenn er wieder mehr den Anforderungen an eine solidarische Gesellschaftsentwicklung entsprechen soll. Hier sollen die beiden Grundorientierungen (Finanzierung der Sozialleistungen über Steuern einerseits und

die Bürgerversicherung andererseits) gegenübergestellt und daraufhin geprüft werden, ob sie geeignet sind, die Strukturprobleme des Wohlfahrtsstaates auf der Einnahmeseite zu lösen.

Die auch von Bündnisgrünen erwogene Umstellung von der Beitrags- auf Steuerfinanzierung sozialer Leistungen halte ich für eine Fehlorientierung. Sie würde nur bewirken, was die neoliberalen Modernisierer anstreben: eine weitere Schwächung der Basis des sozialen Sicherungssystems. Wenn man die Leistungen des Wohlfahrtsstaates über Steuern finanziert und für die Bedürftigen reserviert, verliert er perspektivisch seinen Rückhalt bei den Mittelschichten. Damit wäre sein Schicksal endgültig besiegelt, denn die Armen könnten schwerlich verhindern, dass er abgeschafft und der „rheinische“ zum schweizerischen Kapitalismus wird.

Gegen eine Zurückdrängung der Beitrags- und einen Ausbau der Steuerfinanzierung des sozialen Sicherungssystems sprechen im Wesentlichen vier Gründe:

1. Für die Betroffenen ist die Inanspruchnahme von *Versicherungsleistungen* erheblich weniger diskriminierend als die Abhängigkeit von *staatlicher Hilfe*, deren Inanspruchnahme ihnen noch mehr Missbrauchsvorwürfe eintragen würde, weil ihr keine „Gegenleistung“ in Form eigener Beitragsleistungen entspricht.
2. Da steuerfinanzierte – im Unterschied zu beitragsfinanzierten – Sozialausgaben den staatlichen Haushaltsrestriktionen unterliegen, fallen sie eher den Sparzwängen der öffentlichen Hand zum Opfer; außerdem ist ihre Höhe von wechselnden Parlamentsmehrheiten und Wahlergebnissen abhängig. Wie sollen die ständig sinkenden Steuereinnahmen des Staates zur Finanzierungsbasis eines funktionsfähigen Systems der sozialen Sicherung werden? Schließlich haben alle Parteien die weitere Senkung von Steuern auf ihre Fahnen geschrieben.
3. Man muss sich nur die Struktur der Steuereinnahmen ansehen, um zu erkennen, dass Unternehmer und Kapitaleigentümer im „Lohnsteuerstaat“ Deutschland kaum noch zur Finanzierung des Gemeinwesens beitragen. Die steuerliche Schiefelage würde zu einer einseitigen Finanzierung der Sozialleistungen durch Arbeitnehmer/innen führen, wohingegen die (bisher erst ansatzweise durchbrochene) Beitragsparität der Sozialversicherung für eine angemessene(re) Beteiligung der Arbeitgeberseite an den Kosten sorgt.
4. Gegenwärtig wird die Steuerpolitik im Wesentlichen von zwei Trends bestimmt: Einerseits findet unter dem Vorwand der Globalisierung bzw. der Notwendigkeit, durch Senkung der Einkommen- und Gewinnsteuern (potenzielle) Kapitalanleger zu ködern und den „Standort D“ zu sichern, eine Verlagerung von den direkten zu den indirekten Steuern statt. Andererseits neigt die öffentliche Meinung, flankiert von einem Wandel des Gerechtigkeitsverständnisses im neoliberalen Sinne, viel stärker als früher zur Nivellierung der Steuersätze. Statt linear-progressiver Einkommensteuern präferiert man Stufensteuersätze, die sich nach dem neuseeländischen bzw. dem US-Vorbild der

Einheitssteuer (flat tax) annähern. Typisch dafür sind das von Friedrich Merz, dem damaligen stellvertretenden Vorsitzenden der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, entwickelte Modell mit drei Steuersätzen (12, 24 und 36 Prozent) sowie das Konzept des ehemaligen Verfassungsrichters Paul Kirchhof, das praktisch nur noch einen Steuersatz (25 Prozent) kennt. Unter diesen Voraussetzungen wäre es naiv anzunehmen, ein sozialer Ausgleich könne aus Steuermitteln erfolgen. Vielmehr sinkt das Steueraufkommen tendenziell, zumal sich die Parteien der Bundesrepublik – genauso wie die Nationalstaaten – in einem Steuersenkungswettlauf ohne historisches Vorbild befinden.

### Nur eine solidarische Bürgerversicherung ist eine Alternative zum Sozialabbau

Wenn das System der sozialen Sicherung trotz der Umbrüche im Arbeitsleben und des Wandels der Lebensformen funktionsfähig erhalten werden soll, sind zwar tief greifende Reformen nötig, die aber in eine ganz andere Richtung zielen müssten, als es die Regierungspolitik tut. Während die rot-grüne Bundesregierung auf Krisenerscheinungen des Wirtschafts- und Beschäftigungssystems mit teilweise gravierenden Leistungskürzungen und Verschärfungen der Anspruchsvoraussetzungen im Sinne eines Sozialabbaus reagiert, wodurch sie – nicht zuletzt bei direkt Betroffenen – immer mehr Schwierigkeiten heraufbeschwört, müsste man das System so umstrukturieren, dass es den durch die fortschreitende Globalisierung, Modernisierung und Individualisierung steigenden Anforderungen besser gerecht wird. Dabei geht es im Unterschied zum von der Herzog-Kommission wie dem Leipziger CDU-Parteitag im Dezember 2003 präferierten Kopfprämienmodell nicht um einen Systemwechsel, sondern um eine durchdachte Weiterentwicklung des bestehenden Sozialsystems, verbunden mit innovativen Lösungen für Problemlagen, die aus den veränderten Lebensbedingungen resultieren.

An die Stelle der bisherigen Arbeitnehmer- muss eine *allgemeine, einheitliche* und *solidarische* Bürgerversicherung treten. *Allgemein* zu sein heißt, dass die Bürgerversicherung sämtliche geeigneten Versicherungszweige übergreift: Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung müssten gemeinsam und nach denselben Organisationsprinzipien restrukturiert werden. Selbst aus rein taktischen Erwägungen ist es nicht sinnvoll, die öffentliche Debatte über eine Bürgerversicherung auf *einen* Versicherungszweig zu beschränken, wie es viele Befürworter/innen dieser Reformoption tun. Sicher stellt die Gesetzliche Unfallversicherung insofern einen Sonderfall dar, als sie sich nur aus Beiträgen der Arbeitgeber finanziert. Der einzige bisher noch nicht erwähnte Versicherungszweig, die Arbeitslosenversicherung, könnte in eine „Arbeitsversicherung“ umgewandelt werden, die auch sämtliche Selbstständigen und Freiberufler/innen aufnehmen soll. Damit schlosse sich der Kreis zu einer alle Gesellschaftsmitglieder umfassenden Volksversicherung.

*Einheitlich* zu sein heißt in diesem Zusammenhang, dass neben der Bürgerversicherung keine mit ihr konkurrierenden Versicherungssysteme existieren würden. Private Versicherungsunternehmen müss-

ten sich auf die Abwicklung bestehender Verträge (Bestandsschutz), mögliche Ergänzungsleistungen und Zusatzangebote beschränken. Damit bliebe ein weites Betätigungsfeld für die Assekuranz erhalten; ihre Existenz wäre nicht gefährdet.

*Solidarisch* zu sein heißt, dass die Bürgerversicherung zwischen den ökonomisch unterschiedlich Leistungsfähigen einen sozialen Ausgleich herstellt. Nicht nur auf Löhne und Gehälter, sondern auf sämtliche Einkunftsarten (Zinsen, Dividenden, Tantiemen, Miet- und Pachterlöse) wären Beiträge zu erheben. Freibeträge für Kleinsparer/innen machen Sinn, aber die Idee, Miet- und Pachterlöse von der Beitragserhebung auszunehmen, widerspricht dem Grundprinzip, alle Einkunftsarten zu berücksichtigen. Entgegen einem verbreiteten Missverständnis bedeutet dies aber nicht, dass Arbeitgeberbeiträge entfallen würden. Auch könnte man die übermäßige Belastung kleiner Vermögen durch Einführung entsprechender Freibeträge verhindern.

Nach oben darf es im Grunde weder eine Versicherungspflichtgrenze noch Beitragsbemessungsgrenzen geben, die es privilegierten Personengruppen erlauben, in exklusive Sicherungssysteme auszuweichen und sich ihrer Verantwortung für sozial Benachteiligte (ganz oder teilweise) zu entziehen. Hinsichtlich der Beitragsbemessungsgrenzen stünde zumindest eine deutliche Erhöhung an. Umgekehrt müssen alle finanziell aufgefangen werden, die den nach der Einkommenshöhe gestaffelten Beitrag nicht entrichten können. Vorbild dafür ist die Gesetzliche Unfallversicherung. Dort dient der Staat gewissermaßen als Ausfallbürge für Vorschulkinder, Schüler/innen und Studierende.

*Bürgerversicherung* heißt, dass alle Personen aufgenommen werden, und zwar unabhängig davon, ob sie erwerbstätig sind oder nicht. Da sämtliche Wohnbürger/innen in das System einbezogen wären, blieben weder Selbstständige, sog. Freiberufler/innen, Beamte, Abgeordnete und Minister noch Ausländer/innen mit Daueraufenthalt in der Bundesrepublik außen vor. Es geht primär darum, die Finanzierungsbasis des Sozialsystems zu verbreitern und den Kreis seiner Mitglieder zu erweitern. *Bürgerversicherung* zu sein bedeutet schließlich, dass es sich um eine *Versicherungslösung* handelt, also gewährleistet sein muss, dass ihre Mitglieder, soweit sie dazu finanziell in der Lage sind, Beiträge entrichten und entsprechend geschützte Ansprüche erwerben.

Eine solidarische Bürgerversicherung bedeutet keinen Systembruch. Vielmehr verschwände der Widerspruch, dass sich fast nur abhängig Beschäftigte im sozialen Sicherungssystem befinden und auch nur bis zu einem Monatseinkommen von höchstens 5250 EUR (2006). Über diese Bemessungsgrenze hinaus entrichten Versicherte (und ihre Arbeitgeber) zur Renten- und Arbeitslosenversicherung keine Beiträge. Die Gesetzliche Krankenversicherung können sie bei Überschreiten der Versicherungspflicht- bzw. -fluchtgrenze von 3.937,50 EUR (2006), Altmitglieder sogar bei einem Verdienst über

3.525 EUR verlassen. Mit dieser Begrenzung der Solidarität auf Normal- und Schlechterverdienende muss eine solidarische Bürgerversicherung brechen.

### Rückkehr zur „Maschinensteuer“ als Finanzierungsinstrument

Während der 1980er-Jahre wurde weniger als heute über Möglichkeiten zur Entlastung der Arbeitgeber, jedoch im Unterschied dazu über alternative Erhebungsmethoden im Hinblick auf deren Beiträge zur Sozialversicherung diskutiert. Damals schlugen sozialdemokratische bzw. der Partei nahe stehende Politiker/innen, Gewerkschafter/innen und Wissenschaftler/innen vor, künftig nicht mehr (nur) die Bruttolohn- und -gehaltssumme, sondern (auch) die Bruttowertschöpfung eines Unternehmens als Grundlage zu wählen, weil die bis heute gültige Regelung negative Auswirkungen hinsichtlich der Beschäftigung und Verteilungsrelationen habe. Herbert Ehrenberg und Anke Fuchs schrieben 1980: „Die gegenwärtige Bemessung der Arbeitgeberbeiträge nach den Lohnkosten bevorzugt kapitalintensive Unternehmen und benachteiligt personalintensive. Während die Arbeitnehmer proportional zu ihrer ökonomischen Leistungskraft an der Finanzierung der Sozialversicherung beteiligt werden (jedenfalls bis zur Beitragsbemessungsgrenze), ist dies beim Unternehmenssektor nicht der Fall, denn die Unterschiede in der ökonomischen Leistungskraft werden in den unterschiedlich hohen Lohnsummen nicht angemessen widerspiegelt.“ Auch Bert Rürup hielt es während der 80er-Jahre noch für richtig, die Sozialversicherung durch Erhebung der Wertschöpfungsabgabe auf eine breitere finanzielle Basis zu stellen und gleichzeitig den Einnahmenfluss zu verstetigen. Durch den oft „Maschinensteuer“ genannten Wertschöpfungsbeitrag sollte eine ausgewogenere Belastung der Unternehmen erreicht und ein positiver Beschäftigungseffekt erzielt werden.

Obwohl man davon keine Wunderdinge erwarten darf, hätte es der Wertschöpfungsbeitrag verdient, in der politischen und der Fachöffentlichkeit wieder mehr Aufmerksamkeit zu finden. Ziel einer Reform kann nicht die Senkung der (gesetzlichen) Lohnnebenkosten durch eine Steuerfinanzierung der sozialen Sicherung, sondern muss deren Abkopplung von den unter Druck geratenen Löhnen sein, wofür sich der Wertschöpfungsbeitrag geradezu anbietet.

*\* Prof. Dr. Christoph Butterwegge leitet die Abteilung für Politikwissenschaft an der Universität zu Köln. Letzte Buchveröffentlichungen: „Kinderarmut in Ost- und Westdeutschland“ sowie „Krise und Zukunft des Sozialstaates“, beide erschienen im VS – Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2005.*