

Aktueller Stand und Aufgaben der Reform der Sozialen Sicherung in Deutschland

Klaus Theo SCHRÖDER *

Sehr geehrter Herr Professor Deguchi, meine sehr verehrten Damen und Herren, nachdem ich soeben Grundzüge des Sozialstaatsmodells Deutschland beschrieben und seine historische Entwicklung nachgezeichnet habe, möchte ich im Folgenden — getreu dem Titel unserer Ausstellung — in die Zukunft denken und den Blick nach vorn richten.

Gestatten Sie mir, dass ich zunächst auf die Herausforderungen eingehe, denen unsere sozialstaatliche Ordnung in den kommenden Jahren und Jahrzehnten ausgesetzt ist, um im Anschluss daran die Reformpolitik der Bundesregierung beispielhaft an verschiedenen Sozialversicherungszweigen zu erläutern.

Ich möchte mich dabei vor allem auf die ordnenden Prinzipien und Grundsätze konzentrieren und nur ansatzweise ins Detail gehen, weil die Analyse einzelner Sozialversicherungen Inhalt der nachfolgenden Vorträge sein wird.

Der deutsche Sozialstaat hatte in der Vergangenheit heftige Stürme zu überstehen. Ich denke dabei nicht nur an die katastrophalen Konsequenzen der von Deutschland begonnenen Weltkriege oder bedeutende historische Zäsuren wie die Vereinigung der beiden deutschen Staaten.

Ich spreche auch von den gesellschaftspolitischen Veränderungen, die sich in den verschiedenen Jahrzehnten mal schnell, mal eher langsam und schleichend vollzogen haben. Auf all diese Prozesse haben die politisch Verantwortlichen mit Anpassungen und Modifikationen der Sozialsysteme reagiert - und zwar mit großem Erfolg, wie wir rückblickend konstatieren können.

Heute stehen die Sozialsysteme erneut vor großen Aufgaben, doch es gibt im Gegensatz zu früher einen entscheidenden Unterschied: Heute müssen wir die Reformnotwendigkeiten unter fundamental veränderten wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen meistern. Ich möchte insbesondere fünf Herausforderungen hervorheben:

Als Immanuel Kant, der große deutsche Philosoph des achtzehnten Jahrhunderts, fünfzig Jahre alt wurde, begrüßte der Festredner den Jubilar mit den Worten: „Ehrwürdiger Greis!“

Heute, gut 230 Jahre später, steht man mit fünfzig Jahren mitten im Leben. Die

* Staatssekretär im Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung in Deutschland.

This is the text of a lecture delivered at the Ritsumeikan University of Kyoto, on 24 August 2005.

Lebenserwartung Neugeborener in Deutschland ist bei Jungen von knapp 65 Jahren im Jahr 1950 auf heute etwa 76 Jahre angestiegen, bei Mädchen im gleichen Zeitraum von fast 69 Jahren auf etwa 81 Jahre.

Gleichzeitig beobachten wir eine sinkende Anzahl von Geburten: Während Anfang der sechziger Jahre Frauen in Deutschland noch zwei oder drei Kinder geboren haben, liegt der Durchschnitt heute nur noch bei 1,3 Kindern. Diese demographische Entwicklung, die hier in Japan ähnliche Dimensionen hat, wird die deutschen Sozialversicherungen langfristig vor erhebliche Probleme stellen.

Denn die Leistungen des Sozialstaats speisen sich ganz überwiegend aus dem, was die aktive Generation an Wertschöpfung leistet. Wenn die Menschen länger leben und gleichzeitig weniger Jüngere nachrücken, dann steigt die durchschnittliche Bezugsdauer von sozialen Leistungen perspektivisch an, während gleichzeitig die Anzahl der Beitragszahler sinkt. Eine solche Konstellation kann kein Sozialsystem der Welt ohne Modifikation aushalten.

Ein zweiter fundamentaler Umbruch, der sozialpolitische Reformen notwendig macht und gleichzeitig die dafür vorhandenen Spielräume vorgibt, betrifft die veränderten volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen.

Durch die Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen hat sich der Umschlag von Informationen, Waren und Kapitalströmen in einem Maße verändert und verdichtet, dass beinahe jeder Punkt der Erde mit einem anderen in Austausch treten kann. Der daraus resultierende globale Wettbewerb setzt die Unternehmen und indirekt auch die Sozialsysteme unter enormen Anpassungs- und Veränderungsdruck: Was bisher weitgehend unter nationaler Hoheit erwirtschaftet und anschließend verteilt werden konnte, entzieht sich zunehmend den Handlungsspielräumen ausschließlich national definierter Politik. Das trifft den Kern sozialpolitischen Handelns.

In Folge dieser ökonomischen Freizügigkeit haben sich — drittens — die Finanzierungsgrundlagen des Sozialstaats radikal gewandelt:

Die Sozialversicherungen werden ganz wesentlich über die Erwerbsarbeit der Bürgerinnen und Bürger finanziert. Über die Leistungsfähigkeit der Sozialsysteme entscheidet also letztlich die Wirtschafts- und Beschäftigungslage in Deutschland: Je höher die Beschäftigung und je mehr Beitragszahler es gibt, desto stabiler stellt sich die Situation der Sozialkassen dar.

Aufgrund der Globalisierung der Weltmärkte muss die deutsche Volkswirtschaft in bestimmten Bereichen zunehmend mit Produzenten konkurrieren, die vergleichbare Waren oder Dienstleistungen zu einem Bruchteil der Kosten anbieten können. Um sich behaupten zu können, müssen heimische Unternehmen Produktionsabläufe rationalisieren und Arbeitskosten verringern.

Ein Weg dazu ist die Flexibilisierung von Arbeitszeiten, die tendenziell mit dem Rückgang von Vollzeit-Erwerbsarbeitsplätzen einher geht. Diese Entwicklung schlägt

aufgrund geringerer Sozialbeiträge voll auf die Einnahmen der Sozialversicherungen durch.

Ein vierter Punkt : Der deutsche Sozialstaat steht auf dem Fundament, das ihm der ökonomische Erfolg der deutschen Volkswirtschaft bietet. Die hohen wirtschaftlichen Wachstumsraten der 50er, 60er und 70er Jahre des 20. Jahrhunderts boten das Potential, die Leistungen des Sozialstaats kontinuierlich auszuweiten. Dies hat —das will ich durchaus selbstkritisch anmerken —ein gewisse Anspruchsmentalität entstehen lassen, die uns heute zu schaffen macht.

Fakt ist : Diese hohen Zuwachsraten gehören endgültig der Vergangenheit an. Das Wirtschaftswachstum wird in Zukunft tendenziell erheblich geringer ausfallen —mit den entsprechenden Folgen für das Beschäftigungs- und Lohnniveau in Deutschland. Geringere Löhne und Gehälter bedeuten in unserem System eben auch geringere Einnahmen für die Sozialversicherungen.

Und schließlich fünftens : Nicht außer Acht lassen möchte ich den fortschreitenden gesellschaftlichen Trend zur Individualisierung.

Zum einen steigt der Anteil der Alleinlebenden deutlich an. Zum anderen haben Werte wie Solidarität, Gemeinsinn und Gerechtigkeit über die vergangenen Jahrzehnte an Verbindlichkeit eingebüßt. Dieser Prozess bedroht massiv die normativen Grundlagen unseres Sozialstaats.

Zweifellos ist individuelle Freiheit mit der Möglichkeit zur Verwirklichung eigener persönlicher Ziele eine der wesentlichen Errungenschaften unserer modernen Gesellschaft. Das Streben nach beruflichem Erfolg und ökonomischer Freiheit geht jedoch tendenziell einher mit einer Entsolidarisierung, die die solidarische Basis des Sozialstaats zu zerstören droht.

Ich denke, es wurde sehr deutlich, dass die Problemlage äußerst vielschichtig ist. Auf dieser komplexen Grundlage müssen wir die Frage nach der Zukunft des deutschen Sozialstaats beantworten.

Bei der Suche nach den Perspektiven agieren wir aber nicht im luftleeren Raum : Das Sozialstaatsgebot unserer Verfassung verpflichtet uns

- zum Schutz der sozial und wirtschaftlich Schwachen,
- zur Absicherung der großen Lebensrisiken und
- zum Abbau sozialer Ungerechtigkeiten.

Diese gesellschaftlichen Ziele einzulösen, das ist Sinn und Zweck unserer sozialstaatlichen Institutionen. Diese Ziele spiegeln sich in den beiden Strukturprinzipien der deutschen Sozialversicherungen wider, die ich kurz skizzieren möchte :

Kinder sind die Zukunft jeder Gesellschaft —und Kinder sind die Zukunft des deutschen Sozialstaats.

Die Sozialversicherungen ruhen auf dem Prinzip des Generationenvertrags : Die nachrückenden Generationen bedienen mit ihren aus der Erwerbsarbeit gewonnenen Sozialbeiträgen die Ansprüche der Älteren, die diese sich während ihrer aktiven Zeit im

Erwerbsleben erworben haben.

Besonders deutlich, sozusagen in Reinform, tritt diese Maxime in der Gesetzlichen Rentenversicherung hervor: Getreu dem Umlageprinzip bezahlen die Jüngeren die Renten der Älteren und gewährleisten ihnen ein verlässliches Auskommen.

Als Kontrapunkt zum Generationenvertrag sind Verfahren der Kapitaldeckung, bei denen jeder nur für sich selbst einen Kapitalstock aufbaut, auf den er dann im Bedarfsfall zurückgreift, dem Wesen der Sozialversicherungen fremd.

Als zweites leitendes Prinzip möchte ich Ihnen das Solidarprinzip erläutern. Es verkörpert den Anspruch eines solidarischen gesellschaftlichen Miteinanders, in dem die starken Mitglieder die schwachen stützen. Auf den Sozialstaat bezogen bedeutet dies, dass sich die Gemeinschaft der Versicherten als Solidargemeinschaft begreift, die in Notlagen füreinander einsteht.

Konkreten Ausfluss besitzt das Solidarprinzip in den nach individueller Leistungsfähigkeit der Versicherten gestaffelten Sozialbeiträge. Trotz der unterschiedlichen Beiträge erwirbt sich jeder Beitragszahler die gleichen Ansprüche, die er nur im Bedarfsfall einlöst — wenn man zum Beispiel krank wird und ärztliche Versorgung benötigt.

Ein Paradebeispiel für die Anwendung des Solidarprinzips ist die gesetzliche Krankenversicherung. Es sichert allen Mitglieder der Solidargemeinschaft den Zugang zu einer qualitativ hochwertigen medizinischen Versorgung und gewährleistet gleichzeitig die Finanzierbarkeit des deutschen Gesundheitswesens.

Beide Ordnungsprinzipien — der Generationenvertrag und das Solidarprinzip — haben sich in der Vergangenheit bewährt. Aufgrund der genannten Herausforderungen — demographische Entwicklung und Globalisierung — bedürfen sie aber nun der Modifikation.

Die Bundesregierung hat deshalb unter dem Titel *Agenda 2010* ein Reformpaket geschmürt, mit dem wir auf diese neue Konstellation reagieren. Es folgt der Grundüberzeugung, dass wir die Sozialstaatsprinzipien weiterentwickeln können, ohne sie radikal durch neue ersetzen zu müssen. Wir wollen die soziale Ausgleichsfunktion der Sozialversicherungen beibehalten, den Ordnungsrahmen aber um neue Elemente ergänzen.

Denn das Sozialstaatsgebot unserer Verfassung ist von fundamentaler Bedeutung, seine Ausgestaltung hingegen ist durchaus flexibel zu handhaben. Um das übergeordnete Ziel — nämlich die soziale Absicherung der großen Lebensrisiken — dauerhaft gewährleisten zu können, muss es innerhalb des Systems immer wieder Veränderungen geben: Was gestern noch solidarisch abzusichern war, kann heute unter veränderten Rahmenbedingungen ganz oder teilweise eigenverantwortlich aufgebracht werden.

Andererseits entstehen neue Risiken, die den einzelnen überfordern und der solidarischen Absicherung bedürfen. Beispiel dafür ist die Einführung der Pflegeversicherung im Jahr 1995.

Ohne Zweifel wird sich der Sozialstaat der Zukunft durch ein solidarisches

Grundmuster in Verbindung mit mehr Eigenverantwortung der Versicherten auszeichnen. Diese Kombination ist sozusagen der sozialpolitische Megatrend des 21. Jahrhunderts.

Dabei bedeutet Eigenverantwortlichkeit durchaus ein Stück gelebter Solidarität: Das Sozialsystem darf nicht mit Dingen belastet werden, die der einzelne leisten kann, denn dies würde dazu führen, dass an anderer Stelle für große, nicht selbst zu schulternde Risiken, die nötigen Mittel fehlen.

Dieses Verständnis von Eigenverantwortlichkeit haben wir bei unseren Sozialreformen zu Grunde gelegt und in unterschiedlichen Ausprägungen zur Anwendung gebracht. Ich möchte Ihnen dies nachfolgend an drei Beispielen anschaulich machen.

Erstes Beispiel: Die Reform der gesetzlichen Krankenversicherung.

Mit der Gesundheitsreform 2003 haben wir tief greifende strukturelle Veränderungen im Gesundheitswesen verankert, um die weit verbreitete Über-, Unter- und Fehlversorgung im System zu beenden. Damit die vorhandenen Mittel gezielter eingesetzt werden, haben wir die Leistungserbringer und die Kostenträger zu mehr Wettbewerb, mehr Effizienz und mehr Versorgungsqualität im Gesundheitswesen gezwungen.

Gleichzeitig wollten und mussten wir aber auch das Kostenbewusstsein auf Seiten der Versicherten stärken und von ihnen mehr Verantwortung für die Leistungsfähigkeit des Systems einfordern. Deshalb haben wir die Patientinnen und Patienten verpflichtet, sich moderat an den Gesundheitskosten zu beteiligen, wobei wir diese Zuzahlungen nach sozialer Leistungsfähigkeit gestaffelt haben.

Im Gegenzug haben wir den Versicherten die Möglichkeit gegeben, ihre Belastungen auf ein Minimum zu reduzieren: Wer sich gesundheitsbewusst verhält oder sich verpflichtet, immer zuerst zum Hausarzt statt zum Facharzt zu gehen, kann gänzlich von den Zuzahlungen befreit werden — dies hat jeder Versicherte selbst in der Hand.

Mit diesem Reformansatz wecken wir bei den Versicherten ein stärkeres Kostenbewusstsein, ohne das Solidarprinzip aufzugeben.

Im Gegenteil: Mit der nächsten Gesundheitsreform wollen wir die Solidarität sogar noch ausbauen. Mit der Bürgerversicherung wollen wir gesamtgesellschaftliche Solidarität und soziale Gerechtigkeit für den Krankenversicherungsschutz der Zukunft realisieren.

Gesamtgesellschaftliche Solidarität, weil sich künftig alle Bürger an der Finanzierung des sozialen Gesundheitssystems beteiligen sollen. Und soziale Gerechtigkeit, weil das Prinzip „Beiträge entsprechend der Leistungsfähigkeit“ auf eine solide und für alle akzeptable Basis gestellt wird. Auf die bereits etablierten Instrumente verstärkter Eigenverantwortung wollen und können wir dabei aber nicht verzichten.

Zweites Beispiel: Die Gesetzliche Rentenversicherung.

Bei der Alterssicherung haben wir das Bewährte — nämlich das Prinzip des umlagefinanzierten Generationenvertrages — mit dem Notwendigen — mehr eigenverantwortliche Altersvorsorge — verknüpft.

Die Veränderungen im Bevölkerungsaufbau machen es notwendig, dass wir die

umlagefinanzierte Gesetzliche Rentenversicherung um kapitalgedeckte Formen der Altersvorsorge ergänzen. Nur so wird das Rentenniveau langfristig weitgehend konstant bleiben.

Eigenverantwortung bedeutet in diesem Fall, dass die heute Jüngeren verstärkt private, kapitalgedeckte Altersvorsorge betreiben müssen, um die moderate Absenkung des Rentenniveaus, die wir beschlossen haben, kompensieren zu können.

Damit die Belastungen unter dem Aspekt der Generationengerechtigkeit möglichst ausgeglichen verteilt werden und das Vertrauen der Jüngeren in die Gesetzliche Rentenversicherung nicht zerstört wird, haben wir zweierlei gemacht :

Wir haben zum einen die Rentenformel so modifiziert, dass eine Stagnation bei den Löhnen und Gehältern —also bei der aktiven Generation— stärker als bisher bei den Rentenanpassungen berücksichtigt wird. Für die Rentnerinnen und Rentner steigen ihre Bezüge nur dann, wenn auch die Beschäftigten mehr Geld in der Tasche haben.

Darüber hinaus wird erstmals auch das Verhältnis von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern bei der Rentenanpassung berücksichtigt. Auf diese Weise tragen die Älteren zur Bewältigung der demographisch bedingten Lasten bei.

Damit sich auf der anderen Seite die Belastungen der Jüngeren im Rahmen halten, unterstützen wir sie aktiv beim Aufbau ihrer betrieblichen oder privaten Altersvorsorge. Wer heute einen bestimmten Prozentsatz seines Einkommens für das Alter zur Seite legt und damit kontinuierlich einen Kapitalstock aufbaut, wird vom Staat mit steuerlichen Vergünstigungen unterstützt. Insgesamt stehen dafür ab dem Jahr 2008 Jahr für Jahr umgerechnet zirka 15, 5 Milliarden US-Dollar an Steuermitteln bereit.

Und schließlich ein drittes Beispiel: Mehr Eigenverantwortung haben wir auch als Element in unsere Arbeitsmarktreformen einbezogen.

Unter dem Motto „Fördern und Fordern“ haben wir insbesondere für langzeitarbeitslose Menschen neue Zumutbarkeitskriterien zur Annahme von Arbeit festgelegt. Bei der Suche nach Arbeit hat jeder das Recht auf Hilfe und Unterstützung. Doch er ist auch verpflichtet, selbst alles zu tun, um den eigenen Lebensunterhalt wieder selbst zu verdienen.

Denn langzeitarbeitslose Menschen beziehen eine Leistung, die aus Steuern finanziert wird. Alle, die einer Arbeit nachgehen —auch Geringverdiener— tragen zu deren Finanzierung bei. Der Druck zu mehr eigenverantwortlichem Handeln ist deshalb Bestandteil eines neu verstandenen Begriffs von gesellschaftlicher Solidarität, der neben dem Recht auf Leistungsbezug die Eigenverantwortung stärker betont.

Eigenverantwortung in dem Sinne, in dem wir sie in Deutschland als ergänzendes Element zu den Sozialstaatsprinzipien eingeführt haben, darf nicht verengt werden auf mehr finanzielle Selbst- und Eigenbeteiligung.

Eigenverantwortung beinhaltet weit mehr als die Finanzierung oder Mitfinanzierung sozialstaatlicher Leistungen.

Eigenverantwortung ermöglicht Selbstbestimmung der Versicherten und erweitert die Spielräume für individuelle Entscheidungen.

Wir dürfen die Menschen dabei aber nicht allein lassen. Der Sozialstaat der Zukunft muss mehr als bisher die Rahmenbedingungen für eigenverantwortliches Handeln schaffen, indem er gesellschaftliche Teilhabe und vor allen Chancengleichheit ermöglicht :

- gleiche Chancen auf Bildung und Ausbildung,
- gleiche Chancen auf Arbeit,
- gleiche Chancen auf Gesundheit und
- gleiche Chancen auf Mitsprache und Integration.

Das Ziel, das der Sozialstaat der Zukunft leisten muss, lässt sich auf die Formel bringen :

„Mehr Eigenverantwortung durch gleiche Chancen auf gesellschaftliche Teilhabe und Mitwirkung.“

Mit unseren Sozialreformen haben wir den Weg zu diesem Ziel eingeschlagen — und zwar ohne dass wir das Wesen des Sozialstaats grundsätzlich verändert und seine leitenden Prinzipien der Solidarität und Generationengerechtigkeit aufgegeben hätten.

Ich halte das für ganz entscheidend. Angesichts der Globalisierung brauchen wir den Sozialstaat mehr denn je, weil er den Menschen in einer sich immer schneller verändernden Welt Orientierung, Sicherheit und Verlässlichkeit bietet.

Ich hoffe, ich konnte Ihnen die Grundzüge und prägenden Ideen der Sozialreformen in Deutschland nachvollziehbar darstellen. Das war sozusagen die Innenperspektive, auf die nun in den Ausführungen von Herrn Professor Yamamoto, Herrn Professor Fukawa und Herrn Professor Kinoshita der Blick von außen folgt.

Ich freue mich sehr darauf und bin gespannt, welche Ergebnisse Sie uns in ihrer vergleichenden Betrachtung des japanischen und des deutschen Sozialstaats präsentieren werden. Vielen Dank.