

# Anne Lenze

## Abschied von der Solidargemeinschaft

Das deutsche Sozialstaatsmodell, das bis zur Jahrtausendwende noch einigermaßen intakt erschien, löst sich auf. Die Sozialversicherung, die eine den Lebensstandard sichernde individuelle Vorsorge gegen die Risiken des Alters, der Krankheit, der Pflegebedürftigkeit und der Arbeitslosigkeit gewährleisten sollte, verliert ihre empirische Basis, nämlich das Nachwachsen einer annähernd gleich großen Zahl von dauerhaft und in Vollzeit beschäftigten Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern. Der Staat nimmt seinen Anspruch, Lebenslagen der Bevölkerung sozial gestalten zu können, immer weiter zurück. Er teilt sich die Zuständigkeit zunehmend mit privaten Marktakteuren, die ihrerseits keine Sozialpolitik verfolgen, sondern die Maximierung ihrer Gewinne. Die bedürftigkeitsabhängige Grundsicherung war ursprünglich als letztes Netz gedacht, muss aber nach jeder Rezession weiter gespannt werden und versorgt derzeit 7,6 Mio. Menschen.<sup>1</sup> Die Höhe der Absicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums orientiert sich nicht an einem objektiven Maßstab, sondern an den Verbrauchsausgaben des unteren Fünftels der Bevölkerung, so dass sichergestellt ist, dass bei Zunahme der Zahl der working poor zuverlässig auch die Transferleistungen an den erwerbslosen Bevölkerungsteil sinken werden. Das kollektive Schuldbewusstsein einer Gesellschaft, die so konstruiert ist, dass zunehmend mehr Menschen erwerbslos werden und auf niedrigstem Niveau alimentiert werden müssen, bricht sich immer wieder in Kampagnen Bahn, in denen die Opfer zu Tätern gemacht werden.

### *1. Die Sozialversicherung*

Die Sozialversicherung, die die Prinzipien der Versicherung und des solidarischen Ausgleichs verbinden sollte, geht zuvörderst an ihren eigenen, hier nur kurz anzureißenden Konstruktionsfehlern zugrunde. So hat sie von vornherein die solidarische Absicherung gegen die Wechselfälle des Lebens auf die Gruppe der abhängig beschäftigten Gering- und Durchschnittsverdiener beschränkt, während die einkommensstarken Marktteilnehmer aus der sozialen Umverteilung entlassen wurden. Durch Versicherungspflichtgrenzen nach unten und Beitragsbemessungsgrenzen nach oben hat sie die Erosion der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse maßgeblich selber mit verursacht. Schließlich trägt die Sozialversicherung Mitverantwortung für den Fall der Geburtenrate, weil die an ein Erwerbsverhältnis anknüpfende Sozialversicherung im Wesentlichen nur den monetären Beitrag zum Umlageverfahren als leistungsbegründend und -steigernd bewertet, nicht aber die Erziehung von Kindern. Dass sie hiermit die eigenen Grundlagen erodiert, verbindet sie mit ähnlich erwerbszentrierten Sozialversicherungssystemen wie Italien, Spanien, Griechenland und Japan. Weil die Sozialversicherung bei den unterhaltspflichtigen Eltern sogar das Existenzminimum der Kinder mit Beiträgen belegt, trägt sie dazu bei,

1 Davon beziehen 6,6 Mio. Menschen Leistungen des SGB II („Hartz IV“), 860.000 erhalten Mindestsicherungsleistungen der klassischen Sozialhilfe und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII, und 128.000 Personen beziehen Asylbewerberleistungen. 46.000 Menschen erhalten Zuwendungen von der Kriegsofopferfürsorge (FAZ vom 21.1.2010, S. 12).

dass zwischenzeitlich die Hälfte aller Kinder armutsnah aufwächst.<sup>2</sup> Diese beiden Konstruktionsfehler haben eine Abwärtsspirale in Gang gesetzt, die an Fahrt zunimmt, je ungünstiger sich das Verhältnis von Beitragszahlern und Leistungsempfängern gestaltet, denn dann werden höhere Sozialversicherungsbeiträge fällig, dies führt zu mehr Kinderarmut, der Druck auf den Arbeitsmarkt steigt, Niedriglöhne und Arbeitslosigkeit nehmen zu, das Beitragsvolumen sinkt, die Zahl der (aufstockenden) Leistungsempfänger steigt usw. Die Reformen, die seit 2000 zur Behebung der Misere in Gang gesetzt wurden, sind jedoch keine Lösungen, sondern der Auftakt zu noch größeren Problemen in der Zukunft:

1. Die **Rentenversicherung** – mit einem Beitragssatz von 19,9 % im Jahr 2010 der größte Posten der im Umlageverfahren finanzierten Sozialversicherung – hat bereits die wesentlichen strukturellen Umbaumaßnahmen hinter sich. Die unterschiedlichen, seit Anfang der 1990er Jahre durchgeführten Korrekturen haben das zu erwartende Leistungsniveau derart verringert, dass zukünftig selbst für langjährig Beschäftigte nur noch eine Grundsicherung bereitgestellt wird.<sup>3</sup> Der Durchschnittsverdiener wird 30 Jahre lang arbeiten müssen, um eine Rente auf Grundsicherungsniveau zu beziehen.<sup>4</sup> Was der Durchschnittsverdienerin im Alter blüht, lässt sich leicht ausmalen. Der Aufstand bei den versicherungspflichtigen Beschäftigten, die heute Höchstbeiträge entrichten und morgen Niedrigrenten erhalten, bleibt nur deshalb aus, weil die Einschnitte erst in einigen Jahren spürbar werden. Auch wurden die Beschäftigten mit der Aussicht getröstet, dass mit der staatlich geförderten privaten, kapitalfundierte Altersvorsorge die Lebensstandardsicherung sogar besser gelingen würde.<sup>5</sup> Es war die rot-grüne Bundesregierung, die mit der Rentenreform 2001 den grundlegenden Wandel zum Drei-Säulen-Paradigma – bestehend aus staatlichem Umlageverfahren, betrieblicher Zusatzvorsorge und privatem Sparen am Kapitalmarkt – herbeigeführt hat. Dies geschah überraschend, denn keine der großen Parteien war im Wahlkampf 1998 mit derartigen Umbauplänen angetreten, am allerwenigsten die SPD und die Grünen.<sup>6</sup> Gerade in Hinblick auf die anstehenden Veränderungen in den anderen Versicherungszweigen ist es wichtig zu verdeutlichen, was in den letzten Jahren mit der deutschen Alterssicherung passiert ist. Diana Wehlau zeigt in ihrer atemberaubenden Studie „Lobbyismus und Rentenreform. Der Einfluss der Finanzdienstleistungsbranche auf die Teil-Privatisierung der Alterssicherung“, wie seit Mitte der 1990er Jahre in Deutschland der Rentenkonsens aufgebrochen wurde und die sozialen Sicherungssysteme von den politischen Entscheidungsträgern nur noch als reine Kostenfaktoren betrachtet wurden, die es zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit zu minimieren galt. Zuvor war die Rentenpolitik jahrelang Sache eines exklusiven Kreises von rund 30 Rentenspezialisten aus dem Bundesministerium für Arbeit, den Geschäftsführern der Rentenversicherungsträger, den Rentenexperten der Parteien und des DGB sowie einzelnen Wissenschaftlern.<sup>7</sup> Ab Mitte der 1990er Jahre schalteten sich die Weltbank<sup>8</sup> und die Eu-

2 Anne Lenze, Schluss mit der Familienförderung, Kritische Justiz 2008, 378 ff.

3 Diether Döring, Rentenniveau in Deutschland nähert sich einer Basissicherung, Soziale Sicherheit 2006, 47 ff.

4 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2007/2008, 2007, S. 193 f.

5 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Gutachten vom Februar 1998 bis Juli 2000, Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, 2000, S. 1942, 1968 m.w.N., sowie BT-Drs. 16/906, S. 137 ff.

6 Frank Nullmeier, Über eine neuerliche Rentenreform, Kritische Justiz 1997, 261 ff.

7 Diana Wehlau, Lobbyismus und Rentenreform. Der Einfluss der Finanzdienstleistungsbranche auf die Teil-Privatisierung der Alterssicherung, 2009, S. 139 ff.

8 World Bank, Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth, 1994.

europäische Kommission<sup>9</sup> mit der Stoßrichtung ein, dass die Leistungen der staatlichen umlagefinanzierten Alterssicherungssysteme vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung langfristig nicht mehr finanzierbar seien. Die Weltbank wies zudem darauf hin, dass Rentenprivatisierungen wesentlich zur Finanzmarktentwicklung und damit auch zum allgemeinen Wirtschaftswachstum beitragen würden. Die Etablierung der „offenen Methode der Koordination“ im Bereich Alterssicherung im Jahr 2001 verstärkte den europäischen Einfluss auf einen Politikbereich, für den die Europäische Union keine formellen Kompetenzen besitzt. Da den Wirtschafts- und Finanzministern im Prozess der offenen Methode der Koordinierung ein größeres Gewicht als den Sozialministern zukommt, könnte hier eine Gewichtsverlagerung weg von den öffentlichen Systemen hin zu privaten kapitalgedeckten Systemen begünstigt worden sein, da diese das Versprechen enthielten, die nationalen Haushalte zu entlasten.<sup>10</sup> Durch die steuerliche Förderung der privaten Vorsorge kam in Deutschland erstmals der Bundesminister für Finanzen als neuer Akteur ins Boot, der sich einen Bedeutungszuwachs für den deutschen Finanzplatz erhoffte. Das Bundesarbeitsministerium schließlich war das Einfallstor für die Lobbyisten der Versicherungsunternehmen und der Finanzdienstleister, die sich aktiv in den Reformprozess einmischten, weil sie eine erhebliche Ausweitung ihres Geschäftsbetriebes witterten. Für die Lebensversicherer bestand in der Tat akuter Handlungsbedarf, da sie ihre Sicherungsversprechen nach 2010 wegen der absehbaren, demographisch bedingten Mindereinnahmen nicht mehr hätten einlösen können.<sup>11</sup> Großspenden der Finanzdienstleistungsbranche an alle Bundestagsparteien außer der PDS in Höhe von 4,5 Mio. Euro,<sup>12</sup> die Aktivitäten privatisierungsnaher Wissenschaftler wie Axel Börsch-Supan, Meinhard Miegel, Bernd Raffelhüsch und Hans-Werner Sinn und ihre Verflechtung mit der Finanzwirtschaft,<sup>13</sup> neoliberale und finanzstarke think tanks wie die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft und das Institut für Altersvorsorge und ihr Einfluss auf die Medien gingen ab Mitte der 1990er Jahre Hand in Hand. Mit der Teil-Privatisierung der Alterssicherung konnten mehrere Ziele erreicht werden: Die Lohnkosten wurden gesenkt, das Steigen des Bundeszuschusses zur Rentenversicherung konnte gestoppt, die Liquidität erhöht und der Finanzplatz Deutschland gestärkt werden.<sup>14</sup>

Die bekannte Kritik gegen die kapitalfundierte Altersvorsorge soll hier nicht vertieft werden: der fehlende soziale Ausgleich,<sup>15</sup> die Individualisierung des persönlichen Risikos,<sup>16</sup> die selektive Nutzung der staatlichen Förderung, wonach vorrangig diejenigen gefördert werden, die unter der Verminderung des Rentenniveaus am wenigsten zu leiden haben werden und damit zusammenhängend: die erhebliche Zunahme der faktischen Einkommensunterschiede im Alter<sup>17</sup> sowie

9 Europäische Kommission, Modernisierung und Verbesserung des Sozialschutzes in der Europäischen Union“ sowie „Grünbuch über die „Zusätzliche Altersversorgung im Binnenmarkt“, 1997.

10 Wehlau (Fn. 7), S. 97.

11 <http://www.zeit.de/2003/25/Protektor?page=all>.

12 Wehlau (Fn. 7), S. 239.

13 Wehlau (Fn. 7), S. 262.

14 Wehlau (Fn. 7), S. 276 f.

15 Bert Rürup, Solidarität im Rentensystem, in: Gerd Iben/Peter Kemper/Michael Maschke (Hrsg.), Ende der Solidarität?: Gemeinnutz und Zivilgesellschaft, 1999, S. 43, 48.

16 Thomas Ebert, Rentenreform 2001: Sozialverträgliche Modernisierung?, Sozialer Fortschritt 2001, 182, 186.

17 Richard Hauser/Irene Becker, Zur Entwicklung von Armut und Wohlstand in der Bundesrepublik Deutschland – Eine Bestandsaufnahme, in: Christoph Butterwege/Michael Klundt (Hrsg.), Kinderarmut und Generationengerechtigkeit, 2002, S. 25, 34 f.

die Schwächung der Binnennachfrage.<sup>18</sup> Zwar wird durch den teilweisen Rückzug des Staates aus der Alterssicherung der Einflussbereich der Sozialpolitik nicht kleiner, sondern größer, weil neue Bereiche, wie z.B. Finanzmarktregulation, Verbraucherschutz und Bildungspolitik hinzukommen, andererseits aber wird der staatliche Anspruch, Lebenslagen der Bevölkerung gezielt zu verändern und zu gestalten, relativiert.<sup>19</sup> Verfassungsrechtlich ist durch diesen Prozess ein eindeutiger Substanzverlust zu konstatieren, da die mangelnde Performance des Kapitalmarktes sich den grundrechtlichen Forderungen nach Eigentumsschutz, Gleichheit und Gerechtigkeit entzieht.<sup>20</sup> Allenfalls ist das eigene Versagen der Versicherungsnehmer angesprochen, die ihr Geld dem falschen Pensionsfonds oder dem falschen Versicherungsunternehmen anvertraut haben. Den Staat trifft allenfalls die Verpflichtung, die Versicherungswirtschaft zu kontrollieren sowie mit einer bedürftigkeitsabhängigen Grundsicherung die ärgsten Folgen einer missglückten individuellen Geldanlage oder der Destabilisierung privater Versicherungen durch demographische Ungleichgewichte abzumildern.<sup>21</sup>

Wichtiger als Verfassungsfragen sind **Verteilungsfragen**: Schumann und Grefe beschreiben den umfassenden ökonomischen Transformationsprozess, der weltweit die nationalen Ökonomien veränderte und in deren Folge es der Finanzindustrie gelang, in den meisten Wohlstandsländern die Altersvorsorge von der Umlage zwischen alt und jung auf Kapitaldeckung, also das Anlegen von individuellen Sparkonten umzustellen. Die Förderung der privaten Vorsorge lenkt einen noch größeren Teil des Volkseinkommens auf die Mühlen der Banken und Versicherungen. Die Folge ist eine andauernde Aufblähung des Finanzsektors, der die Mechanik der Volkswirtschaft in den Wohlstandsländern von Grund auf verändert hat. Nicht die Banken dienen den produzierenden Unternehmen, sondern die Realwirtschaft steht im Bann der Vorgaben aus der Finanzindustrie, die einen immer größeren Anteil der Gewinne auf sich zieht.<sup>22</sup> Die soziale Sicherheit fungierte bislang als Regulativ des freien Marktes und als Puffer gegen das Auf und Ab der wirtschaftlichen Entwicklung. Plötzlich jedoch sind die Sicherungssysteme Teil der ökonomischen Krisen. Eine Krise des amerikanischen Hypothekenmarktes gefährdet die Altersversorgung europäischer Arbeitnehmer, weil deren Pensionsfonds und Lebensversicherungen über die Beteiligung an amerikanischen Investmentfonds von der Entwicklung der Immobilienpreise in den USA abhängig sind.<sup>23</sup> Das Geld, das die deutschen Sparerinnen und Sparer als Bankguthaben, als Anteil an einem Rentenfonds oder in einem Lebensversicherungsvertrag angelegt haben, ist möglicherweise in Griechenland oder Spanien investiert, ohne dass sie dies bislang wussten.<sup>24</sup> Das Drei-Säulen-Konzept als Kern eines neuen europäischen Rentenmodells macht die Alterssicherung **nicht sicherer**: Ein Blick in wirtschaftsnahe Tageszeitungen zeigt, dass die kapitalgedeckte Alterssicherung an allen Fronten ins Trudeln geraten ist. Allgemein bekannt ist, dass sich Riestern nur selten lohnt. Die staatlichen Zuschüsse wandern

18 Die kapitalgedeckte Altersvorsorge hat nachweislich die Wirtschaftsentwicklung in Deutschland gedämpft. Ohne das vom Staat geförderte stärkere Sparen der privaten Haushalte wäre die Wirtschaft in den Jahren 2002 bis 2007 um 0,8 % kräftiger gewachsen (FAZ vom 17.11.2009, S. 12).

19 Frank Berner, Der hybride Sozialstaat – die Neuordnung von öffentlich und privat in der sozialen Sicherung, 2008, S. 307 ff.

20 BVerfGE 105, 17.

21 Lutz Leisering, Alternde Bevölkerung – veraltender Sozialstaat?, Aus Geschichte und Politik, Bd. 35 (1996), 13, 16.

22 Harald Schumann/Christiane Grefe, Der globale Countdown. Gerechtigkeit oder Selbstzerstörung – die Zukunft der Globalisierung, 2008, S. 84 f.

23 Schumann/Grefe (Fn. 22), S. 23.

24 Deutsche Banken, insbesondere die Hypothekenbanken, haben Griechenland 43,2 Mrd. Euro, Irland 193,3 Mrd. Euro, Spanien 240,3 Mrd. Euro geliehen (FAZ vom 6.2.2010, S. 11).

direkt in die Taschen der Finanzbranche,<sup>25</sup> und die hohen Vertragskosten verzehren einen Großteil der versprochenen Verzinsung. Die tatsächlich garantierte Rendite bei der klassischen Riester-Rente liegt gerade mal bei durchschnittlich 0,4 bis 1,24 Prozent im Jahr. Bei fondsgebundenen Verträgen ist die Zinsausbeute noch geringer.<sup>26</sup> Die Finanzkrise zehrt auch an der kapitalgedeckten Altersversorgung der rund 700.000 in den berufsständischen Versorgungswerken versicherten Ärzte, Steuerberater, Architekten, Anwälte und anderer Freiberufler, die vorwiegend kapitalgedeckt finanziert und mit einer höheren Aktienquote auch ein höheres Systemrisiko tragen als die Lebensversicherer.<sup>27</sup> Weiterhin musste der Pensionssicherungsverein, der die Aufgabe hat, die Betriebsrenten insolventer Betriebe zu schützen, seinen Beitragssatz für das Jahr 2009 um das Achtfache erhöhen.<sup>28</sup> Die Lebensversicherer schließlich senken laufend die Überschussbeteiligung,<sup>29</sup> und die Verzinsung des Jahres 2009 musste teilweise aus den Reserven finanziert werden.<sup>30</sup> So hat das von der Deutschen Bank betriebene Institut für Altersvorsorge in seiner jüngsten Veröffentlichung zugeben müssen, dass lediglich die umlagefinanzierte Rentenversicherung als einzige der drei „Altersvorsorge-Schichten“ kaum bzw. überhaupt nicht von der Finanz- und Wirtschaftskrise betroffen ist, während es in der zweiten Schicht zu einer „deutlichen Wertkorrektur“ und in der dritten Schicht sogar zu „nicht unwesentlichen Verlusten“ gekommen ist.<sup>31</sup>

Letztlich ist es auch mit der **Staatsferne** der am Kapitalmarkt angelegten Gelder nicht so weit her. Gem. § 1 Abs. 1 Nr. 3 Zertifizierungsgesetz besteht die Verpflichtung, dass bei Rentenbeginn zumindest der Nominalwert der eingezahlten Beiträge für die Auszahlungsphase zur Verfügung stehen muss (0 % Verzinsung). Deshalb wandert der größte Teil der Altersvorsorgegelder in öffentliche Anleihen (Bundesschatzbriefe, Kommunalobligationen u.ä.). Ob aber der Staat aus dem Bundeshaushalt direkt Zuschüsse an die umlagefinanzierte Rentenversicherung entrichtet oder über den Umweg der Zinszahlungen an die Kapitalsammelstellen der privaten Altersvorsorge, ist kein großer Unterschied. Dass neben den deutschen Gebietskörperschaften auch Griechenland oder Irland mit Krediten bedient werden, kann nicht unbedingt als Vorteil der Risikostreuung angesehen werden. Allerdings bringt die Verlagerung vom Umlageverfahren zum Kapitaldeckungsverfahren **Demokratieverluste** mit sich, denn beim Umlageverfahren werden die Entscheidungen über Leistungshöhe und Umfang im politisch-demokratischen Prozess getroffen, „bei kapitalgedeckten Systemen über ‚anonyme‘ Marktprozesse hinter dem Rücken der Akteure“.<sup>32</sup>

Der Gesetzgeber, der auf das Mehrsäulen-Paradigma setzt, muss schon im Vorfeld neben seinen sozialpolitischen Zielen die Interessen der nichtstaatlichen Akteure berücksichtigen: Arbeitgeber werden die betriebliche Altersvorsorge sowie Banken und Versicherungsunternehmen die privaten Vorsorgeprodukte nur dann anbieten, wenn sie sich davon direkt oder indirekt Umsatz und Gewinn versprechen.<sup>33</sup> Der Staat wird zur **Geisel der Kapitalmärkte**. Da er sich selber aus der Lebensstandardsicherung zurückgezogen hat, ist er auf Gedeih und Ver-

25 Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 29.11.2009, S. 45.

26 FAZ vom 2.7.2009, S. 52, sowie Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 8.11.2009, S. 51.

27 FAZ vom 9.1.2010, S. 20.

28 FAZ vom 7.11.2009, S. 11.

29 FAZ vom 10.12.2009, S. 23.

30 FAZ vom 22.1.2010, S. 21.

31 Tobias Benz/Bernd Raffelhüschen/Johannes Vatter, Finanzmarktkrise und Altersvorsorge. Wie groß sind die Verluste wirklich?, 2009, S. 1 f.

32 Gerhard Bäcker, Generationengerechtigkeit im Sozialstaat: Generationenvertrag und Alterssicherung, in: Cornelia Schweppe (Hrsg.), Generation und Sozialpädagogik, 2002, S. 125, 141.

33 Berner (Fn. 19), S. 303.

derb darauf angewiesen, dass die kapitalgedeckte Säule funktioniert: Die über 100 Mrd. Euro zur Rettung der Hypo Real Estate waren unter anderem deshalb zwingend erforderlich gewesen, weil auch Pensionskassen, berufsständische Versorgungswerke, gesetzliche und private Krankenkassen, Lebensversicherer u.a. dort ungesichert ihr Geld angelegt hatten.<sup>34</sup> Der Versuch der 1998 neu angetretenen Regierung Schröder, steuerfreie Rückstellungen der deutschen Unternehmen in Höhe von 691 Mrd. Euro über den Zeitraum bis zu ihrer Auflösung entsprechend abzutun, wurde von den Unternehmen mit der offenen Drohung verhindert, zehntausende von Arbeitsplätzen ins Ausland zu verlagern. Die Versicherungsbranche kündigte sogar an, den Kauf deutscher Staatsanleihen zu boykottieren, eine Drohung, die sich bei Umsetzung unmittelbar in höheren Kapitalmarktzinsen und damit in einem Konjunkturéinbruch niedergeschlagen hätte.<sup>35</sup> Dass die Kommunikation zwischen Regierung und Versicherern und Finanzdienstleistern stimmt, gewährleistet außerdem die intensive gegenseitige Durchdringung der Systeme. Walter Riester konnte mit seinen Vorträgen bei den Versicherern die höchsten Nebenverdienste aller Abgeordneten erzielen.<sup>36</sup> Der ehemalige „Superminister“ Wolfgang Clement, der mit Hartz I die Leiharbeit entfesselt hatte, steht heute bei Adecco, dem weltweit größten Leiharbeitsunternehmen auf der Gehaltsliste. Der Regierungsberater Bert Rürup ist seit Frühjahr 2009 bei der Finanzvertriebsgesellschaft AWD unter Vertrag.<sup>37</sup> Der bisherige Vizedirektor der Privaten Krankenversicherung wurde von Gesundheitsminister Rösler als Abteilungsleiter ins Ministerium geholt, um die Gesundheitsreform zu erarbeiten.<sup>38</sup> Und den privaten Krankenversicherungsunternehmen ist es gelungen, wissenschaftliche Protagonisten aus dem Gesundheitsbereich in ihre Gremien einzubinden.<sup>39</sup> Dies hatte das Bundesverfassungsgericht wohl nicht im Sinn, als es in seinem Urteil zum KPD-Verbot in beredten Worten das Ideal der „sozialen Demokratie in den Formen des Rechtsstaates“ beschwor, wonach die konkrete Ausgestaltung des Sozialstaates „in ständiger Auseinandersetzung aller an der Gestaltung des sozialen Lebens beteiligten Menschen und Gruppen ermittelt“ werde.<sup>40</sup> Langsam dämmert es der Sozialrechtswissenschaft, dass der Sozialstaat eben nicht mehr das Mittel ist, „dessen sich die Bürger bedienen, um ihre Solidarität zu organisieren“,<sup>41</sup> sondern dass seit der Einführung der privaten kapitalgedeckten Vorsorge im Jahr 2001 die Kapitalverwertung im Vordergrund steht.<sup>42</sup> Nicht zuletzt werden auch die Bürger selber korrumpiert, die durch die Rentenprivatisierung „zu kleinen Finanzspekulant“ geworden sind.<sup>43</sup>

2. Der Kampf um den **Umbau der gesetzlichen Krankenversicherung** ist in vollem Gang. Mit einem Beitragssatz von 14,9 % ist sie der zweitwichtigste Posten der Sozialversicherung. Im Gegensatz zur Rentenversicherung, in der das Äquivalenzprinzip herrscht und derjenige mehr herausbekommt, der mehr eingezahlt hat, ist die gesetzliche Krankenversicherung bisher noch durch den sozialen Ausgleich zwischen Gering- und Durchschnittsverdienern und zwischen gesunden und kranken Versicherungsteilnehmern geprägt. Damit könnte es bald

34 Harald Schumann, Die Geretteten. Die Kreditgeberliste der Hypo Real Estate, in: Der Tagesspiegel vom 13.9.2009, S. 22.

35 Handelsblatt vom 25.2.1999, S. 1 („Allianz droht mit Abwanderung“) und 3.3.1999, S. 23 („Die Steuerpläne der Regierung sind zu umgehen“).

36 Wehlau (Fn. 7), S. 228.

37 FAZ vom 20.11.2009, S. 16.

38 FAZ vom 12.1.2010, S. 9.

39 Vgl. die Liste der involvierten Wissenschaftler in: Soziale Sicherheit 11/2009, S. 388 f.

40 BVerfGE 5, 85, 198.

41 Uwe Volkmann, Solidarität – Programm und Prinzip der Verfassung, 1998, S. 325 ff.

42 Wehlau (Fn. 7), S. 324.

43 Klaus-Werner-Lobo, in: taz vom 18./19.4.2009, S. 4.

vorbei sein. Seit Jahren werden die steigenden Kosten der Gesundheitsversorgung scheinbarweise den Versicherten zugeschoben. Seit dem 1.7.2005 entrichten die Versicherten gem. § 249 SGB V einen zusätzlichen Beitragssatz in Höhe von 0,9 %, mit dem sie allein die Kosten des Zahnersatzes und des Krankengeldes tragen. An die Existenz von „kleinen Kopfpauschalen“ ist das Publikum schon lange gewöhnt: Mit dem Gesundheitsmodernisierungsgesetz 2003 wurden die Praxisgebühr und erhöhte Zuzahlungen zu Medikamenten und bei Krankenhausbehandlungen realisiert, und mit dem „Krankenhaus-Notopfer“ wurde versucht, den Versicherten für die Dauer von 3 Jahren zum Zwecke der Instandhaltung der Krankenhäuser einen Sonderbeitrag in Höhe von jährlich 20 Euro aufzubürden. Mit der Gesundheitsreform 2007 wurde außerdem der allein von den Versicherten zu zahlende „kassenindividuelle Zusatzbeitrag“ des § 242 SGB V eingeführt.<sup>44</sup> Da der Gesundheitsfonds strukturell unterfinanziert ist,<sup>45</sup> war es nur eine Frage der Zeit, dass die Krankenkassen diese bei ihren Versicherten eintreiben müssen. Dieser Weg wird im schwarzgelben Koalitionsvertrag 2009 nun weiter verfolgt: Für die gesetzliche Krankenversicherung wurden einkommensunabhängige Arbeitnehmerbeiträge vereinbart, die „sozial ausgeglichen werden sollen“. So heißt es ausdrücklich: „Weil wir eine weitgehende Entkopplung der Gesundheitskosten von den Lohnzusatzkosten wollen, bleibt der Arbeitgeberanteil fest“.<sup>46</sup> Damit sollen die zukünftigen Kostensteigerungen, die durch die demographische Entwicklung und den medizinischen Fortschritt zu erwarten sind, allein von den Beschäftigten und ggfs. über einen Steuerzuschuss getragen werden.

Nach der Alterssicherung wird nun auch für die Gesundheitsversorgung angestrebt, die Leistungen auf ein Grundsicherungsniveau mit diversen, individuell zu finanzierenden Zusatzstufen abzusenken. Dafür hat die Gesundheitsreform 2007 die Weichen gestellt: Sowohl die staatliche Festsetzung eines einheitlichen Beitragssatzes als auch der steuerfinanzierte Bundeszuschuss, der gem. § 221 SGB V bis 2014 auf 14 Mrd. Euro steigen sollte, aber aktuell schon bei 15,7 Mrd. liegt,<sup>47</sup> ermöglichen es dem Staat, den Finanzierungsrahmen der Gesetzlichen Krankenversicherung abzustechen und damit weitestgehend das Leistungsniveau zu bestimmen. Der Selbstverwaltung obliegt es nur noch, „durch differenzierte Wahltarife und Wahlverträge (mit unterschiedlichen Versorgungsmodellen) allmählich die notwendige Differenzierung herzustellen.“<sup>48</sup> Das Instrument der Wahltarife, übernommen aus der privaten Versicherungswirtschaft mit Selbstbehalten und Rückzahlungen bei Nichtinanspruchnahme von Leistungen gem. § 53 SGB V, bedeutet allerdings, dass das Umverteilungsvolumen für die Krankenkassen noch kleiner wird, weil nur die jungen, gesunden Versicherungsteilnehmer die preiswerteren Tarife wählen werden, während sich die alten, chronisch kranken Mitglieder sowie diejenigen Versicherten mit Kindern für den Volltarif entscheiden.<sup>49</sup> Zwischenzeitlich sind private Zusatzversicherungen

44 Harry Fuchs, Der Kassenindividuelle Zusatzbeitrag – ein Instrument mit systemverändernder Dimension, *Soziale Sicherheit* 2009, 342.

45 Werner Sesselmeier/Marlene Haupt/Gabriele Somaggio/Aysel Yollu-Tok, Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Soziale Sicherung, *Sozialer Fortschritt* 2009, 183, 186.

46 Wachstum, Bildung, Zusammenhalt, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, S. 78.

47 FAZ vom 6.3.2010, S. 1.

48 Robert Paquet, Der „vorsorgende Sozialstaat“ beginnt mit dem Abschied von der Sozialversicherung, *Sozialer Fortschritt* 2007, 263, 267.

49 Kritisch Josef Isensee (Wahltarif „Krankenhauskomfort“, *NZS* 2007, 449 [453]), den allerdings die Sorge umtreibt, dass hierdurch die gesetzlichen Krankenkassen in den Geschäftsbereich der Privaten Krankenversicherung einbrechen könnten.

auch bei den gesetzlich Versicherten weit verbreitet, weil eine Vollversicherung aus der GKV nicht mehr zu erzielen ist.<sup>50</sup>

Der eingeschlagene Weg birgt europarechtliche Risiken. Je stärker die gesetzliche Krankenversicherung in die Lage versetzt wird, Strukturen und Instrumente der Privatversicherungswirtschaft zu nutzen, desto größer wird die Gefahr der Qualifizierung der Sozialversicherungsträger als Unternehmen im Sinne des europäischen Wettbewerbsrechts. Bislang war dies nicht der Fall, weil der EuGH postulierte, dass die Gesetzliche Krankenversicherung eine Umverteilung zwischen reichen und armen sowie kranken und gesunden Versicherten realisiert und ihren Mitgliedern unabhängig von der Beitragshöhe im Wesentlichen gleiche Pflichtleistungen anbietet.<sup>51</sup> Die Einführung von Selbstbehalten und Beitragsrückzahlungen und die zunehmende Beteiligung der Versicherten durch Zahlung von Sonderbeiträgen sowie der soziale Ausgleich durch Steuerzuschüsse könnten dies aber ändern. Dann würde die Hebelwirkung des Europarechts den Wunsch der FDP und der Versicherungswirtschaft in Erfüllung gehen lassen: Statt einer Sozialversicherungspflicht bestünde dann lediglich eine Pflicht zum Abschluss eines Versicherungsvertrages bei einem der am Markt tätigen Unternehmen; der soziale Ausgleich müsste über Steuern organisiert werden. Dass ein steuerfinanzierter Solidarausgleich gerechter ist als ein intern im Umlageverfahren durchgeführter, kann nur behaupten, wer die gravierenden Veränderungen in der Struktur der Staatseinnahmen übersieht. Zwischenzeitlich haben die besonders unsozialen Verbrauchssteuern, die den Konsum und damit generell Geringverdiener und Familien stark belasten, die direkten Steuern, die durch den progressiven Steuertarif Einkommensstarke stärker zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben heranziehen könnten, längst überholt.<sup>52</sup> Bei gleichzeitiger Senkung des Spitzensteuersatzes sind die steigenden Staatszuschüsse zur Sozialversicherung in den letzten Jahren damit vollständig aus der Erhöhung der regressiv wirkenden Verbrauchssteuern gezahlt bzw. durch Verschuldung gedeckt worden. Statt bei steigenden Ausgaben die Steuern der Einkommensstärksten der Gesellschaft zu erhöhen, verschuldet sich der Staat bei diesen Gruppen und zahlt ihnen zusätzlich auch noch Zinsen. Gegen den steuerfinanzierten Ausgleich in der Sozialversicherung spricht auch, dass dazu große Teile der Bevölkerung ihre Bedürftigkeit darlegen müssten. In den Niederlanden, die ihre Gesundheitsausgaben je zur Hälfte aus einkommensabhängigen Beiträgen und durch eine Pauschale decken, erhalten derzeit 70 % aller Haushalte einen Beitragszuschuss vom Finanzamt – mit steigender Tendenz –, und in der Schweiz, die ihre Krankenversicherung mit hohen Selbstbeteiligungen und einer reinen Kopfpauschale betreibt, rangiert der Anteil der bezuschussten Haushalte je nach Kanton zwischen 24 % bis 78 %, im Durchschnitt sind es 38 %.<sup>53</sup> Aus der Schweiz ist auch bekannt, dass vor allem die Mittelschicht in besonderem Maße von der Kopfpauschale betroffen ist: Während das untere Drittel der Gesellschaft bezuschusst wird und das obere Drittel eine gute Gesundheitsvorsorge zu einem im Verhältnis zum Einkommen äußerst günstigen Tarif erwirbt, sind es die durchschnittlich Verdienenden mit

50 Judith Aust/Silke Bothfeld/Simone Leiber, Eigenverantwortung eine sozialpolitische Illusion?, WSI Mitteilungen 4/2006, 186, 191.

51 EuGH-Urteil vom 16.3.2004 (AOK) verb. Rs. C-264/01, C-306/01, C-354/01 und C-355/01.

52 Bundesministerium der Finanzen, Datensammlung zur Steuerpolitik 2007, Neuaufgabe 7. 2008, S. 47. Im Jahr 2007 waren vom Steueraufkommen insgesamt 49,4 % direkte Steuern und 50,6 % indirekte Steuern.

53 FAZ vom 23.12.2009, S. 10.

Kindern, die einen großen Teil ihres Einkommens für die Gesundheitsvorsorge aufwenden müssen.<sup>54</sup>

Die Zeit drängt, solidarische Lösungen zu finden. Ab 2020 werden die Gesundheitsausgaben anziehen, weil die geburtenstarken Jahrgänge in das Rentenalter gehen und gleichzeitig bis 2050 das Arbeitskräftepotential von knapp 50 Millionen auf 35,5 Millionen zurückgehen wird.<sup>55</sup> Wenn aber die Gesundheitsausgaben rasant steigen, können kurzfristig nur noch Budgetierungslösungen greifen. Besonderen Anlass zur Beunruhigung gibt weiterhin die Tatsache, dass der „Gesundheitsmarkt“, der in Deutschland heute schon etwa 11 % des Bruttoinlandsproduktes ausmacht, als neuer Wachstumsmarkt entdeckt worden ist, der die Bereiche Automobil/Petrochemie und Informationstechnik an Innovationspotential ablösen soll.<sup>56</sup> Auch hier drohen Kapitalverwertungsinteressen zu Lasten solidarischer Elemente in den Vordergrund zu treten.

3. Die **Arbeitslosenversicherung** schließlich sichert die unter 50-Jährigen nur noch ein Jahr gegen Arbeitslosigkeit ab.<sup>57</sup> Über die Beitragsfestsetzung und den Steuerzuschuss können die Leistungen zur Arbeitsvermittlung beliebig gesteuert werden. So hat die Bundesregierung im Angesicht der Finanz- und Wirtschaftskrise den Beitrag zur Arbeitslosenversicherung zum 1.1.2009 auf 2,8 % gesenkt, um die sog. Lohnnebenkosten zu reduzieren. Dies geht zu Lasten der Integrationsangebote für die Arbeitslosen.<sup>58</sup>

4. Die **Pflegeversicherung** – der jüngste und kleinste Sozialversicherungszweig – ist von Anfang an zukunftsweisend für die Entwicklung der sozialen Sicherheit gewesen: Sie hat gleich ganz auf das Versprechen einer Vollversicherung verzichtet und sich auf eine Teilkasko-Versicherung beschränkt. Ihre Leistungen sollen gem. § 4 Abs. 2 SGB XI die private Pflege lediglich „ergänzen“ und Versicherte bei den Aufwendungen für die stationäre Pflege „entlasten“. Geradezu prophetisch war, dass in der Pflegeversicherung von vornherein die Versicherten die Beiträge allein tragen, da die Arbeitgeber für ihre Pro-forma-Beitragsleistungen durch die Aufgabe eines Feiertages wirtschaftlich kompensiert werden. Auch gegenwärtig wird die Pflegeversicherung wieder als Experimentierfeld für ein neues Projekt des Umbaus des deutschen Sozialversicherungssystems erhalten: Nach den Vereinbarungen des Koalitionsvertrages soll neben dem bestehenden Umlageverfahren eine Ergänzung durch Kapitaldeckung erfolgen, die **verpflichtend**, individualisiert und generationengerecht sein soll. Offensichtlich wurden keine Lehren aus den jüngsten Erfahrungen mit der (freiwilligen) kapitalgedeckten Alterssicherung gezogen.

## II. Grundsicherung für Erwerbsfähige – vulgo Hartz IV

Auch das letzte Auffangnetz der sozialen Sicherheit in Deutschland hat große Veränderungen hinter sich, die von langer Hand vorbereitet waren. Die zum 1. Mai 2005 erfolgte Ost-Erweiterung der Europäischen Union war von der Europäischen Kommission mit einer Reihe von Studien vorbereitet worden, in denen die alten Mitgliedstaaten aufgefordert wurden, ihre Arbeitsmärkte zu fle-

54 Otto Piller, Das Schweizerische Gesundheitswesen, in: Eberhard Beck/Jürgen Borchert (Hrsg.), Kopfpauschale – ein Anschlag auf die Bürgerfreiheit, S. 7 ff.

55 Vgl. die Studie von Fritz Beske, Morbiditätsprognose 2050 – ausgewählte Krankheiten für Deutschland, Brandenburg und Schleswig-Holstein, 2009.

56 FAZ vom 10.2.2010, S. 30.

57 Gem. § 127 Abs. 1 SGB III kann das Alg I ab dem 50. Lebensjahr maximal 15 Monate, ab dem 55. Lebensjahr 18 Monate und ab dem 58. Lebensjahr 24 Monate bezogen werden.

58 Vgl. hierzu Helga Spindler in diesem Band.

xibilisieren und ihre Sozialpolitik kostengünstiger zu machen, um die kommenden Herausforderungen zu meistern.<sup>59</sup> Es bestand Einigkeit darüber, dass sich Löhne und Gehälter in den Hochlohnländern an den niedrigeren EU-Durchschnitt anpassen würden und dass vor allem Menschen am unteren Ende der Lohn- und Gehaltsskala eine Senkung ihrer Einkommen hinnehmen müssten.<sup>60</sup> Dementsprechend wurde in der deutschen Sozialstaatsdiskussion die These geäußert, dass die tradierten sozialpolitischen Leitmotive der Gleichheit und der Solidarität mit der Auflösung des souveränen Nationalstaats ausgedient hätten.<sup>61</sup> Das Ideal der Gleichheit sei in einer internationalen offenen Gesellschaft zweifelhaft geworden, weil es wegen der „Internationalität der Lebensbedingungen“ und der „Inhaltsleere des Ideals“ kaum zu orientieren vermöge. Auch sei der Bezugsrahmen der nationalen Gesellschaft entfallen, seitdem gesellschaftliche Lebensformen nationale Grenzen überschreiten.<sup>62</sup> Die Bemühungen fast aller europäischen Regierungen, die Steuerlast der örtlich ansässigen Unternehmen und der „Besserverdienenden“ zu senken, sei ein Zeichen dafür, dass offene Nationalstaaten sich bei der Herstellung von Solidarität schwerer täten als geschlossene und dass eine „Gesellschaft mit Bleibezwang“ tiefer in die Verteilung der Lebenschancen ihrer Mitglieder eingreifen könne als eine, die für ihre Sozialpolitik zunehmend auf freiwillige Loyalität angewiesen sei.<sup>63</sup> Damit löse sich auch das Solidaritätskonzept auf. Die überkommene Umverteilungssolidarität, der es um Abmilderung der ungleichen Erfolge am Markt gehe, werde zunehmend ersetzt durch die Wettbewerbssolidarität, deren Ziel das Überleben der Gemeinschaft im internationalen Markt durch Verstärkung bestehender komparativer Vorteile und Besserung ihrer Fähigkeit und der ihrer Mitglieder sei, sich im Wettbewerb zu behaupten. Dabei werde Gerechtigkeit in Fairness und diese wiederum in die Ermöglichung aussichtsreicher Beteiligung am Markt umgedeutet. Eine solche von der Ethik des Marktes durchtränkte und überformte Sozialpolitik strebe nicht mehr an, die Resultate des Marktprozesses umzuverteilen, sondern wolle die für das Bestehen im Markt erforderliche Ressourcenausstattung sichern.<sup>64</sup>

Es war die rot-grüne Koalition, die die Vorgaben des ökonomischen Mainstreams – je niedriger das Niveau der Sozialleistungen, desto geringer die Quote der Langzeitarbeitslosen – ins Werk setzte, und zwar so gründlich, dass sich das Bundesverfassungsgericht erstmals genötigt sah, in seinem Urteil vom 9.2.2010 zu der Höhe der Regelleistung des SGB II das Sozialstaatsprinzip hervorzuheben.<sup>65</sup> Es ist bemerkenswert, dass das Risiko der Arbeitslosigkeit in dem Moment individualisiert wurde, als der Staat die wichtigsten Instrumente zum Schutz des Arbeitsmarktes aus der Hand gab, nämlich die Geld-, Zins- und Währungspolitik. Fortan ist eine national abgestimmte Steuerung des Arbeitsmarktes mittels

59 Europäische Kommission, Europäischer Beschäftigungsbericht 2002, ([http://europa.eu.int/comm/dgs/employment\\_social/key\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/dgs/employment_social/key_de.htm)). Bernard Funck/Lodovico Pizzati (Hrsg.), Labor, Employment, and Social Policies in the EU Enlargement Process, The International Bank for Reconstruction and Development, Washington 2002; Centre for Economic Policy Research (CEPR), Wer fürchtet sich vor der großen Erweiterungsrunde?, London 2002.

60 Löhne senken, Vorruhestand abschaffen. Europäische Kommission formuliert Wege aus der Beschäftigungskrise, in: FAZ vom 24.1.2002, S. 13.

61 Jens Alber, Modernisierung als Peripetie des Sozialstaats?, Berliner Journal für Soziologie, Heft 1/2002, 5.

62 Eberhard Eichenhofer, Was legitimiert soziale Sicherheit morgen: Staat, Gleichheit oder Freiheit?, VSSR 2003, 57, 73.

63 Wolfgang Streeck, Wohlfahrtsstaat und Markt als moralische Einrichtungen: Ein Kommentar, in: Karl-Ulrich Mayer (Hrsg.), Die Beste aller Welten? Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat, 2001, S. 135, 158.

64 Streeck, ebd., S. 159.

65 Vgl. dazu den Beitrag von Uwe Berlit in diesem Band.

Geld- und Fiskalpolitik nicht mehr möglich, womit eine Abkehr von den makroökonomischen Verantwortlichkeiten eintritt, welche in § 1 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes 1967 dem Staat die Verpflichtung auferlegte, für einen hohen Beschäftigungsstand zu sorgen.<sup>66</sup> Obwohl sich seitdem die Zahl der Arbeitslosen nach jeder Rezession auf einem höheren Niveau einpendelte, machen immer wiederkehrende Kampagnen Stimmung gegen Arme. Gleichzeitig hielt mit Hartz IV die Angst Einzug in die Mitte der Gesellschaft: Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wissen, dass der Verlust des Arbeitsplatzes in einem mittleren Lebensalter den endgültigen Absturz bedeuten kann und nach einem Jahr des Bezuges von Arbeitslosengeld I sich die in Jahrzehnten aufgebaute materielle und berufliche Lebensstellung in kürzester Zeit verflüchtigen kann. Die Angst vor dem Hartz IV-Absturz hat sowohl Beschäftigte wie Arbeitsuchende „konzessionsbereiter“, sprich billiger, werden lassen. In den zwei Jahren nach Einführung der Hartz-Gesetzgebung brachen die Lohnkosten je produzierter Einheit in Deutschland um „unheimliche fast vier Prozent ein, nachdem sie bis 2005 gestiegen waren“.<sup>67</sup>

Die vom Bundesverfassungsgericht sogar für vorteilhaft beurteilte Ermittlung der Höhe der Regelleistung durch das Statistik-Modell<sup>68</sup> beinhaltet die Möglichkeit, die Unterschichten systematisch abzuhängen. Die Statistik-Methode orientiert sich an den Einnahmen und Ausgaben der untersten Einkommenssegmente der Bevölkerung, so wie sie im Abstand von fünf Jahren durch die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) erhoben wird. Sie hat den Anspruch, einen Leistungsempfänger so zu stellen „wie etwa ein Viertel der Gesamtbevölkerung in Deutschland, so dass er, orientiert an den herrschenden Lebensgewohnheiten und Erfahrungen, ein Leben führen kann, ohne als Sozialhilfeeempfänger aufzufallen“.<sup>69</sup> Grundsätzlich sollte jedoch bedacht werden, dass die Orientierung am Ausgabeverhalten der untersten 20 % der Bevölkerung eine nach unten führende Abwärtsspirale in Gang setzen kann. Bei Ausbreitung des Niedriglohnsektors und Zunahme der verdeckten Armut wird auch das Grundsicherungsniveau auf diese Weise immer weiter sinken, *ohne dass ein objektiver Maßstab für eine menschenwürdige Existenzsicherung zur Verfügung stehen würde*. So waren zwischen den beiden Einkommens- und Verbrauchsstichproben 1998 und 2003 die Ausgaben der untersten 20 vom Hundert der nach dem Nettoeinkommen geschichteten Ein-Personen-Haushalte so weit zurück gegangen, dass die Regelsätze hätten gekürzt werden müssen. Nur weil gleichzeitig auf besonders willkürliche Abschläge verzichtet wurde (wegen Maßkleidung, Segelflugzeugen etc.), musste die Regelleistung nicht gesenkt werden.<sup>70</sup> Wichtig ist festzustellen, dass die Statistik-Methode zu einem Niedergang des Grundsicherungsniveaus führt, solange es in Deutschland **keine flächendeckenden Mindestlöhne** gibt.<sup>71</sup>

66 Entsprechende Zielsetzungen enthielt bereits § 1 des AFG von 1969; s. heute § 1 Abs. 1 Satz 4 SGB III.

67 Financial Times Deutschland, 12.3.2010, S. 27.

68 BVerfG, Urteil vom 9.2.2010 – 1 BvL 1/09 –, juris Rz. 166.

69 BR-Drs. 206/04, S. 10.

70 BT-Drs. 16/2448, S. 3.

71 Ob die im BVerfG-Urteil vom 9.2.2010 (1 BvL 1/09, juris) Rz. Ziffer 166 (Satz 2) formulierte Prämisse sowie die in Ziffer 169 des Urteils geforderte Bereinigung der Referenzgruppe um diejenigen, deren Einkommen unterhalb der SGB II-Schwelle liegt, eine wirksame Bremse gegen die Abwärtsspirale beinhalten kann, werden künftige Auseinandersetzungen erweisen müssen.

Das sich nun in Auflösung befindende Sozialstaatsmodell ist alles andere als sozial. In der Sozialversicherung wird – im Gegensatz zum Steuerrecht – auch das Existenzminimum der Beitragszahler und der unterhaltsabhängigen Familienmitglieder mit Beiträgen belegt und die Teile des Einkommens, die die Beitragsbemessungsgrenze überschreiten, werden ebenso wenig in die solidarische Umverteilung einbezogen wie die einkommensstarke Bevölkerung, die sich stattdessen in besonders günstigen Vorsorgeeinheiten zusammenschließen darf. Sozialversicherungsbeiträge wirken regressiv, d.h. sie belasten niedrige Einkommen relativ härter. Selbst die OECD weist darauf hin, dass in Deutschland die Belastung mit Sozialbeiträgen mit steigendem Einkommen *sinkt*.<sup>72</sup> Eine regressive Wirkung geht außerdem von den Verbrauchssteuern aus, die diejenigen prozentual am stärksten belasten, die den größten Teil ihres Einkommens für den täglichen Verbrauch ausgeben müssen. Nur die progressive Einkommensteuer entspricht dem Sozialstaatsprinzip, weil sie idealtypisch hohe Einkommen mit einem steigenden prozentualen Steuersatz belastet. Die letzten Jahrzehnte sind aber durch ein Steigen der unsozialen Abgabenformen – Sozialabgaben und Verbrauchssteuern – und durch ein Sinken der Einkommensteuern gekennzeichnet. Zwischenzeitlich werden ca. 70 % der Staatseinnahmen regressiv erhoben – bewirken also eine Umverteilung von unten nach oben. Dies verschärft die Vermögensungleichheit in Deutschland: Rund zwei Drittel der Bevölkerung weisen 2007 kein oder nur ein sehr geringes individuelles Geld- und Sachvermögen auf, während die reichsten zehn Prozent der Bevölkerung über einen Anteil am Gesamtvermögen von mehr als 60 % verfügen. Die Vermögenskonzentration hat sich gegenüber 2002 weiter verstärkt. Besorgniserregend in Hinblick auf zukünftige Altersarmut ist die Entwicklung des individuellen Vermögens in den mittleren Altersgruppen in Ostdeutschland, für die im Zeitraum von 2002 bis 2007 ein Rückgang von mehr als zehn Prozent belegt werden kann.<sup>73</sup> Besserung ist nicht in Sicht. Im Gegenteil: Die gestiegene Staatsverschuldung wird die Regierung zum Handeln zwingen. Die Vermögensbesitzer und die sparenden Teile der Bevölkerung werden wegen der Inflationsangst auf Dauer keine über die Maastricht-Kriterien hinausgehende Staatsverschuldung akzeptieren.<sup>74</sup> Die Erhöhung des Spitzensteuersatzes und der Unternehmensbesteuerung stellen wohl derzeit die am wenigsten wahrscheinliche Option dar. Als realistische Alternativen bleiben (weitere) Einsparungen bei den sozialen Sicherungssystemen und/oder die Erhöhung der Verbrauchssteuern, vermutlich wird eine Kombination von beidem realisiert. Damit ist eine weitere Budgetetrierung in allen Bereichen der sozialen Sicherheit absehbar.

Die soziale Sicherheit ist ein öffentliches Gut wie sauberes Wasser und gute Luft. Den Kosten des Sozialstaats ist das entgegenzustellen, was er uns wert ist: der Ausgleich der sozialen Gegensätze und damit das Streben nach einigermaßen gleich verteilten Lebenschancen. Die Zukunft der Demokratie steht auf dem Spiel, wenn die Mehrheit der Bevölkerung die Verhältnisse als ungerecht empfindet. Deshalb sind Konzepte solidarischer Umverteilung offensiv einzuführen.

72 Dagegen hätten die Einnahmen aus Substanzsteuern (Grund-, Vermögens-, Schenkungs- und Erbschaftsteuer) bei 0,9 % des BIP gelegen, weniger als die Hälfte des OECD-Durchschnitts (OECD kritisiert Sozialabgabenlast in Deutschland, in: FAZ 25.11.2009, S. 11).

73 Joachim Frick/Markus Grabka, Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland, in: Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 4/2009, 54, 66 f.

74 Heiner Ganßmann/Ralf Himmelreicher, Die Krise und die sozialen Sicherungssysteme, WSI Mitteilungen 12/2009, 651, 658.

dern. Ein wichtiges Element ist die universale Bürgerversicherung, die alle Bewohner und alle Einkommensarten in die Soziale Sicherheit einbezieht. Die Realisierung dieser solidarischen Lösung steht jedoch vor hohen Hürden: Selbst wenn verfassungsrechtliche Hindernisse sogar in der Rentenversicherung grundsätzlich überwindbar sind,<sup>75</sup> so sind derzeit die politischen Akteure nicht zu erkennen. Seitens der SPD besteht die Schwierigkeit, für das geltende Drei-Säulen-Paradigma verantwortlich zu sein, und in Kreisen der LINKEN und der Grünen wird über das Konzept eines bedingungslosen Grundeinkommens gestritten. Bei den Gewerkschaften schließlich herrschen noch die semantisch bedingten Täuschungen von Sozialpartnerschaft, paritätischer Finanzierung und Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger.

## Kritische Theorie der Menschenrechte



### Menschenrechte als weltgesellschaftliche Herrschaftspraxis

Zur Konstitutionalisierung und  
Demokratisierung des Weltrechts

Von Dr. Nadja Meisterhans

2010, 154 S., brosch., 24,- €,

ISBN 978-3-8329-5124-5

(Studien zur Politischen Soziologie, Bd. 5)

Erscheint ca. Juni 2010

Die Frage der Menschenrechte ist heute  
ein fester Bestandteil der völkerrecht-

lichen Debatte. Dennoch ist die Geltung und Reichweite von Menschenrechten insbesondere in interkultureller Perspektive nach wie vor heftig umstritten. Das Buch widmet sich diesem Problem und argumentiert, dass die transnationale Menschenrechtsbewegung als Teil einer weltgesellschaftlichen Herrschaftspraxis verstanden werden kann, die gerade wegen der Gefahr einer hegemonialen Selbstermächtigung einer Konstitutionalisierung und Demokratisierung bedarf.



## Nomos

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder  
versandkostenfrei unter ► [www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)