

Volksversicherung für alle

Überlegungen zur langfristigen und geschlechtergerechten Finanzierung des Sozialstaates *von Margit Schratzenstaller*

Der deutsche Wohlfahrtsstaat ist aufgebläht und auf Dauer nicht finanzierbar. Er gefährdet die internationale Wettbewerbsfähigkeit der hiesigen Wirtschaft und enthält negative Leistungsanreize für ArbeitnehmerInnen. Diese Behauptungen haben sich immer mehr in Wissenschaft und Politik durchgesetzt und sind inzwischen quer durch fast alle Parteien und Bevölkerungsschichten mehrheitsfähig geworden. Aber stimmen sie überhaupt? Und welche Alternativen für die langfristige Finanzierung des sozialen Sicherungssystems in Deutschland gibt es?

Als Ursache für die Finanzierungsprobleme werden vor allem überhöhte Ausgaben ausgemacht, die auf unterschiedlichen Faktoren beruhen. In der Krankenversicherung werden sie auf eine »Kostenexplosion« einerseits und eine zu hohe Inanspruchnahme der Leistungen durch die Versicherten andererseits zurückgeführt. Für Krankenversicherung wie für Rentenversicherung wird außerdem argumentiert, dass ihre finanzielle Tragfähigkeit durch langfristige demografische Entwicklung – Stichwort: »Überalterung der Gesellschaft« – gefährdet sei. Denn diese führe dazu, dass immer weniger BeitragszahlerInnen immer mehr LeistungsempfängerInnen unterstützen müssten. Was schließlich die Arbeitslosenversicherung anbelangt, so ist das Hauptargument, dass die gezahlten Leistungen zu hoch und die Bedingungen, an die diese Leistungen geknüpft sind, zu niedrig sind, so dass sie zu häufig und und vielfach missbräuchlich in Anspruch genommen würden.

Aus dieser Ursachenanalyse wird die unabwiesbare Notwendigkeit abgeleitet, das Niveau der sozialen Leistungen in allen drei Zweigen der Sozialversicherung einzuschränken, um über eine Konsolidierung der Ausgabenseite ihre langfristige Finanzierungsbasis zu sichern. Die Einnahmenseite spielt in den offiziellen Reformüberlegungen kaum eine Rolle, obwohl zumindest die kurz- und mittelfristigen Finanzierungsprobleme genau hier liegen. Dass diese Schiefelage in der Diskussion und das damit verbundene Ausblenden bestimmter

politischer Handlungsoptionen auch geschlechterspezifische Schief lagen impliziert, sollen die folgenden grundsätzlichen Überlegungen verdeutlichen.

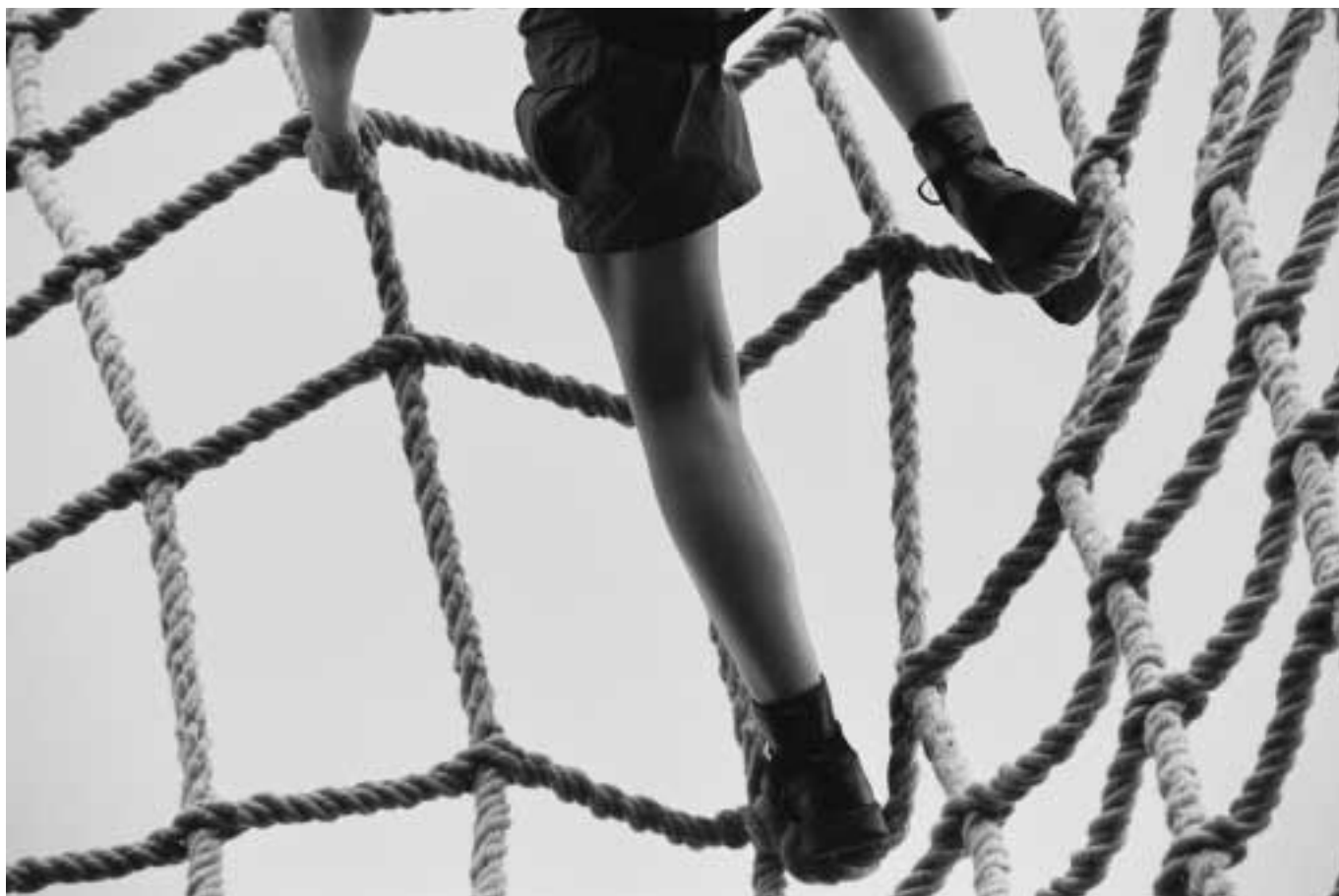
Problem: Massenarbeitslosigkeit

Zunächst einige Anmerkungen zu den tatsächlichen Ursachen der Finanzierungsprobleme des deutschen Sozialversicherungssystems. Tatsächlich sind diese in erster Linie auf der Einnahmenseite angesiedelt. Zudem handelt es sich überwiegend um kurzfristige Probleme. Am unmittelbarsten wirkt die andauernde und nun wieder steigende Arbeitslosigkeit. Sie verursacht Einnahmenausfälle, weil für Arbeitslose entweder keine oder nur geringe Beiträge zu den einzelnen Zweigen der sozialen Sicherung geleistet werden. Die Massenarbeitslosigkeit verursacht aber das einzig wirklich schwerwiegende Ausgabenproblem, mit dem das System der sozialen Sicherung zu kämpfen hat: Dies betrifft die Arbeitslosenversicherung aufgrund zunehmender Arbeitslosenleistungen, aber auch die Rentenversicherung insoweit, als sie in Form von Frühverrentungsmaßnahmen beschäftigungspolitisch missbraucht wird.

Auch das Sozialhilfesystem, das dann greift, wenn beitragsfinanzierte Leistungen nicht oder nur in unzureichendem Umfang gewährt werden (Beispiel Arbeitslosenhilfe oder niedrige Renten) und das nicht beitrags-, sondern steuerfinanziert ist, leidet unter den wachsenden Beschäftigungs-

problemen. Nehmen doch aufgrund steigender Höhe und Dauer der Arbeitslosigkeit immer mehr Menschen Sozialhilfe in Anspruch. Als weitere Ursache für die akuten Finanzierungsprobleme kommt hinzu, dass wegen des geringen Wachstums der Bruttolöhne sowie des steigenden Anteils geringfügiger sozialversicherungsfreier Beschäftigungsverhältnisse die gesamte Bemessungsgrundlage, die der Sozialversicherungspflicht unterliegt, ausgehöhlt wird.

Neben diesen quantitativen Finanzierungsdefiziten weist das deutsche System der sozialen Sicherung gerade aus Sicht von Frauen auch strukturelle Probleme auf. Hier ist insbesondere die indirekt regressive Wirkung der Beitragszahlungen zu nennen: Zwar steigen bis zur Beitragsbemessungsgrenze die Beiträge proportional zum versicherungspflichtigen Einkommen an, da ein einheitlicher Prozentsatz des Bruttoeinkommens als Renten-, Arbeitslosen- und Krankenversicherungsbeitrag erhoben wird. Einkommen, die über diese Beitragsbemessungsgrenze hinausgehen, bleiben dagegen beitragsfrei, so dass die durchschnittliche Belastung der betreffenden Sozialversicherungspflichtigen prozentual abnimmt. Angesichts der nach wie vor bestehenden Lohn- und Gehaltsunterschiede zwischen Männern und Frauen sind es die Männer, die von dieser Ausgestaltung der Beitragspflicht insgesamt mehr profitieren. Ein weiteres Problem aus Frauensicht sind die so genannten abgeleiteten Leistungen: d.h. die beitragsfreie Familienmitver-



sicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung sowie die Hinterbliebenenrente in der gesetzlichen Rentenversicherung. Sie gehören zu den institutionellen Rahmenbedingungen, die nach wie vor als große Hindernisse für eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen wirken.

Die viel beschworenen demografischen Entwicklungen dagegen führen nicht notwendigerweise zum Kollaps der sozialen Sicherungssysteme. Denn die sich nach unten hin verengende Bevölkerungspyramide wird mittelfristig den deutschen Arbeitsmarkt entlasten und vermutlich einen Teil der aktuellen Beschäftigungsprobleme lösen. Dies bedeutet auch eine Entschärfung der Finanzierungsprobleme der Arbeitslosenversicherung. Aktuelle empirische Studien zeigen außerdem, dass die Gesundheitskosten in Folge einer steigenden Altenquote nur mäßig steigen. Was schließlich die Finanzierungsbasis der Rentenversicherung betrifft, so vernachlässigt die ausschließliche Fokussierung auf das sinkende Bevölkerungswachstum und die daraus gezogene Folgerung

einer Verschlechterung der Relation zwischen BeitragszahlerInnen und Rentener EmpfängerInnen, dass der Kreis der BeitragszahlerInnen auch durch eine steigende Arbeitsmarktintegration von Frauen sowie durch Zuwanderung ausgeweitet werden kann.

Männer profitieren doppelt

Wie sind nun die aktuellen Reformvorschläge zur Sicherstellung der langfristigen Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme zu beurteilen? Hier sind besonders die Ergebnisse der Arbeit der Rürup-Kommission von Interesse, die zum Teil Eingang in die Agenda 2010 gefunden haben: Für die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) wurden nicht nur ausgaben-, sondern auch kurzfristig umzusetzende einnahmenseitige Maßnahmen vorgeschlagen, um die wachsenden Finanzierungslöcher zu stopfen. So sollen beträchtliche Einsparungen dadurch erzielt werden, dass die Versicherten das Krankengeld individuell versichern. Die Unternehmen werden

damit von den entsprechenden Beitragszahlungen vollkommen entlastet, während die Versicherten die volle Beitragslast zu tragen haben. Aufgrund der erläuterten indirekten Regressivität der Krankenversicherungsbeiträge geht dies insbesondere zulasten der Frauen. Dies gilt auch für die vorgeschlagene Erhöhung bzw. Neueinführung von Gebühren (Praxisgebühr, zahnärztliche Zuzahlungen): Solche einkommensunabhängigen Gebühren belasten untere und mittlere Einkommen überdurchschnittlich.

Zur langfristigen Reform der Finanzierungsgrundlagen der GKV präsentierte die Kommission zwei Vorschläge, die sich gerade in Hinblick auf geschlechtsspezifische Effekte fundamental unterscheiden. Der erste Vorschlag zielt auf die Einführung von Kopfprämien ab: Unabhängig von der Einkommenshöhe des/der Versicherten muss ein Beitrag in konstanter Höhe geleistet werden. Dass eine solche Kopfprämie wiederum Frauen überdurchschnittlich belastet, liegt auf der Hand. Auch der angekündigte

ergänzende »soziale Ausgleich«, der über Steuern hergestellt werden soll, ist problematisch: Denn das deutsche Steuersystem wirkt wegen der kontinuierlichen Senkung der Steuerlast für Kapitaleinkommen, hohe Arbeitseinkommen und Vermögen sowie der Verlagerung der Steuerlast auf Konsum und mittlere Arbeitseinkommen zunehmend weniger umverteilend. Von einer Kopfprämie, die durch einen steuerfinanzierten Ausgleich flankiert wird, profitieren daher besonders Männer aufgrund der zu ihren Gunsten ungleich verteilten Einkom-

würde: Denn die durchschnittliche Belastung mit Verbrauchssteuern ist bei unteren und mittleren Einkommen höher als bei hohen Einkommen.

Individualisiertes System

Aus Frauenperspektive ist daher der Umsetzung des zweiten Vorschlags der Rürup-Kommission – der Einführung einer Erwerbstätigenversicherung – eindeutig der Vorzug zu geben. In diesem System würden sowohl der Kreis der Versicherten ausgeweitet als auch die Verbreiterung der



men und Vermögen doppelt: Sie werden von Beitragszahlungen entlastet, da eine Kopfprämie bei einem überdurchschnittlich hohen Einkommen gegenüber einkommensabhängigen Beitragszahlungen eine Entlastung bedeutet. Gleichzeitig werden sie steuerlich entlastet. Frauen mit unteren und mittleren Einkommen dagegen hätten mit steigenden Belastungen zu rechnen, wenn der »soziale Ausgleich« beispielsweise über eine Mehrwertsteuererhöhung finanziert

gesamten Bemessungsgrundlage ermöglicht. Langfristig müsste diese Erwerbstätigenversicherung ausgebaut werden. Dann wären sämtliche BürgerInnen unabhängig von Erwerbsstatus und Familienstand versichert; niedrige Einkommen würden staatlich subventioniert. Ein solches individualisiertes System, in dem es keine Familienmitversicherung mehr gibt, würde auch bestehende Barrieren für die Erwerbsbeteiligung von Frauen beseitigen.

Eine Volksversicherung, die eine steuerfinanzierte Grundrente in ausreichender Höhe beinhaltet, ist auch die sinnvollste Alternative zum derzeitigen Rentenversicherungssystem. Denn gerade die Alterssicherung von Frauen ist in vielen Fällen unzureichend, da sie betreuungsbedingte Ausfallzeiten haben und überdurchschnittlich häufig in geringfügigen oder niedrig bezahlten Beschäftigungsverhältnissen arbeiten.

Die Rürup-Kommission hat sich allerdings gegen eine Grundrente ausgesprochen. Anstelle einer Volksversicherung favorisiert auch die Bundesregierung eine weitere Umschichtung weg von der beitragsfinanzierten Säule (Absenkung des Standard-Renten-Niveaus) hin zu einer privaten, kapitalgedeckten Altersvorsorge. BezieherInnen niedriger Einkommen – und damit überwiegend Frauen – würde so der Aufbau einer ausreichenden Alterssicherung noch mehr erschwert, da sie nicht über die erforderlichen Mittel für die private Vorsorge verfügen.

*Margit Schratzenstaller ist wissenschaftliche Referentin für Steuer- und Budgetpolitik am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung in Wien.
www.wifo.ac.at*

Zum Weiterlesen

Margit Schratzenstaller: Wer bezahlt die Rechnung? Zur Finanzierung des Sozialstaates aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: spw 131/2003

Volker Meinhard, Erika Schulz: Kostenexplosion im Gesundheitswesen? in: DIW-Wochenbericht 07/2003

Christian Christen, Tobias Michel, Werner Rätz: Sozialstaat: Wie die Sicherungssysteme funktionieren und wer von den »Reformen« profitiert, Hamburg 2003

Ellen Kirner, Volker Meinhardt: Konsequenzen der Einführung eines universellen Alterssicherungssystems, in DIW-Wochenbericht 45/2002