UD

Nummer 26
7. September 2000
www.cdu.de

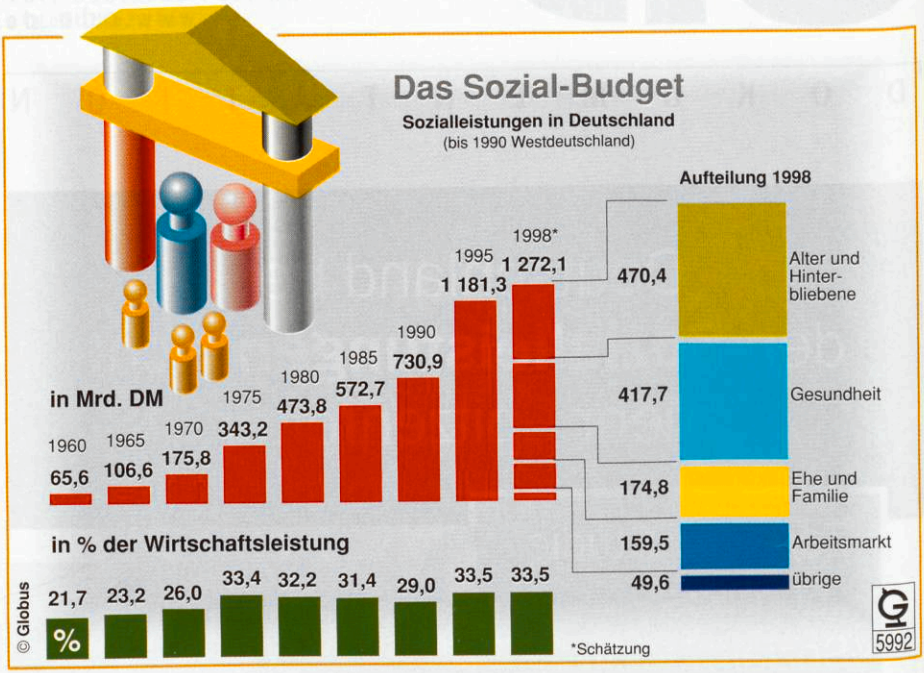
DOKUMENTATION

Deutschland bei den **Sozialleistungen** nicht mehr Spitzenreiter

Zur Wiso-Studie „Europas Sozialmodell. Die europäischen Sozialsysteme im Vergleich“

„Überraschend ist, wie wenig das bei uns so breit vertretene Lohnnebenkostenargument etwas zur Erklärung der wirtschaftlichen Entwicklung in Europa beiträgt.“ (Seite 6)

Anlässlich der Vorlage der neuen Studie des WISO-Instituts erklärten die Autoren, der ehemalige Chefökonom des Bundesarbeitsministeriums Hermann Berié und der CDU-Bundestagsabgeordnete Ulf Fink am 23. August in Berlin:


Das Sozial-Budget
Sozialleistungen in Deutschland
(bis 1990 Westdeutschland)
Aufteilung 1998
in Mrd. DM
1960 65,6
1965 106,6
1970 175,8
1975 343,2
1980 473,8
1985 572,7
1990 730,9
1995 1 181,3
1998* 1 272,1
470,4 Alter und Hinterbliebene
417,7 Gesundheit
174,8 Ehe und Familie
159,5 Arbeitsmarkt
49,6 übrige
in % der Wirtschaftsleistung
21,7 23,2 26,0 33,4 32,2 31,4 29,0 33,5 33,5
%
*Schätzung
© Globus
5992

Das von Warnfried Dettling, Ingrid Völker und Ulf Fink 1994 gegründete WISO-Instituts (WISO Institut für Arbeit & Soziales GmbH, Hennigsdorf/Berlin) beschäftigt sich mit der Zukunft der Sozialsysteme. Im Mittelpunkt der bisherigen Studien standen die Finanzierungsgrundlagen des deutschen Sozialsystems, besonders die Entwicklung der Lohnquote.

Die jetzt vorgelegte Studie vergleicht die europäischen Sozialsysteme und nimmt auch Vergleiche mit dem Sozialsystem der USA vor. Es handelt sich um eine sozio-ökonomische Analyse, die die Sozialausgaben im Vergleich zum jeweiligen Bruttoinlandsprodukt, die Anteile der Sozialausgaben am Sozialbudget und die Einnahmearten näher analysiert. Die Studie fußt auf Angaben von EUROSTAT, dem Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften, und auf Angaben der OECD. Grundlage der Studie sind lange Zahlenreihen von 1962 bis 1996.

Ziel der Studie ist, durch einen Blick auf die langfristigen Entwicklungen zu erkennen, wo Deutschland im Verhältnis zu den anderen Ländern steht und welche längerfristigen Entwicklungen in den Sozialsystemen über die Ländergrenzen hinweg sichtbar werden.

Tendenz zu einem „europäischen Sozialmodell" versus US-amerikanisches Sozialsystem: Aussöhnung zwischen Bismarck- und Beveridge-System

Das zentrale Ergebnis der Studie ist, dass die früher einmal gravierenden Unterschiede zwischen den Sozialsystemen Europas in den letzten Jahrzehnten sich einebnen und die Umrisse eines „europäischen Sozialmodells" sichtbar werden. Die wirklich gravierenden Unterschiede bestehen heute nicht mehr zwischen den europäischen Ländern, sondern zwischen dem europäischen Sozialmodell einerseits und dem Sozialsystem der Vereinigten Staaten von Amerika andererseits. Die Unterscheidung in Bismarck-System einerseits und Beveridge-System andererseits, die in der sozialwissenschaftlichen Diskussion eine ähnlich fundamentale Bedeutung hatte wie in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion die Unterscheidung von Planwirtschaft und Marktwirtschaft, verliert in den real existierenden europäischen Sozialsystemen offenbar ihre Bedeutung.

Die Bismarck-Systeme, die ihren Ursprung in Deutschland haben, sind dadurch gekennzeichnet, dass sie im wesentlichen beitragsfinanziert, die daraus resultierenden Ansprüche im Prinzip leistungsorientiert sind, während die Beveridge-Systeme, die ihren Ursprung in Großbritannien haben, im wesentlichen steuerfinanziert sind. Ihre Leistungen orientieren sich am Bedarf (siehe Anlage „Bismarck versus Beveridge": Seite 6/7).

Im Durchschnitt wenden die 15 Länder der Europäischen Gemeinschaft knapp 30 Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts für Sozialausgaben auf, während die Vereinigten Staaten von Amerika lediglich knapp 16 Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts für öffentliche Sozialleistungen ausgaben.

Zählt man die in den USA besonders hohen privaten Soziallausgaben von knapp 8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts hinzu, bleibt der Unterschied von 24 Prozent zu knapp 30 Prozent dennoch eklatant. Man kann sich den Unterschied am besten in absoluten Zahlen klarmachen: hätte es in Deutschland 1995 nicht das deutsche, sondern das amerikanische Sozialsystem gegeben, wären in Deutschland allein in diesem Jahr 190 Mrd. DM weniger an Renten, Gesundheitsleistungen u.ä. aufgewandt worden.

Sozialleistungsquote in Korrespondenz zum Entwicklungsstand der Länder

Die Unterscheidung in Bismarck-Länder oder Beveridge-Länder gibt keinen näheren Hinweis auf die Höhe der Sozialleistungsquote. Die Höhe der Sozialleistungsquote der jeweiligen Länder richtet sich weniger nach der Zugehörigkeit zu einem dieser beiden Sozialsysteme, sondern korreliert sehr viel enger mit dem Entwicklungsstand des Landes. Die ärmeren europäischen Länder haben eher eine niedrige Sozialausgabenquote (Irland 18,9 Prozent, Portugal 21,6 Prozent, Spanien 22,4 Prozent), während reichere Länder eine höhere Sozialausgabenquote haben (Großbritannien 27,7 Prozent, Deutschland 30,5 Prozent, Frankreich 30,8 Prozent, Schweden 34,8 Prozent).

Die Sozialausgabenquote ist im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung in den letzten Jahrzehnten in Europa erheblich gestiegen. Lag sie in den ehemals zwölf EU-Ländern 1970 im Durchschnitt noch bei rund 17 Prozent, beträgt sie jetzt in den 15 EU-Ländern im Durchschnitt knapp 30 Prozent.

Betrachtet man die Anteile, die für Krankheit/Invalidität einerseits und für Alter und Hinterbliebene andererseits aufgewandt werden, so finden sich auch hier nur begrenzt Anhaltspunkte, aus denen auf die Zugehörigkeit der jeweiligen Länder zum Bismarck-System einerseits oder zum Beveridge-System andererseits geschlossen werden könnte.

Europäisches Sozialmodell: Angleichung der Finanzierungsstruktur

Besonders starke Hinweise für die Angleichung der Beveridge-Länder einerseits und der Bismarck-Länder andererseits im Sinne einer gegenseitigen Annäherung findet man in der Entwicklung der Finanzierungsstruktur der Sozialsysteme Europas. Kennzeichnend für die Beveridge-Länder müsste eine ausschließliche oder doch zumindest überwiegende Finanzierung der Sozialausgaben aus öffentlichen Mitteln sein. Das Gegenteil müsste bei den Bismarck-Ländern gelten. Tatsache ist, die Finanzierungsanteile haben sich immer mehr verwischt.

Zwar liegt in den meisten nordischen Ländern, die ja dem Beveridge-System zuzuordnen sind, der Anteil der öffentlichen Mittel um oder über 60 Prozent. Doch ist nicht zu übersehen, dass dieser Anteil gerade bei den Ländern mit sehr hohen Sätzen deutlich rückläufig ist. Das besondere Beispiel bietet Dänemark, wo noch 1990 die Finanzierung zu 80 Prozent aus öffentlichen Mitteln erfolgte. Dieser Satz ist bis 1996 auf unter 70 Prozent gefallen. Entsprechend gestiegen ist der beitragsfinanzierte Anteil.

Umgekehrt zeigt der Anteil der öffentlichen Mittel in der Finanzierung der sozialen Sicherheit in der Mehrzahl der Bismarckländer (Frankreich, Italien, Deutschland, Luxemburg) in den 90er Jahren eine deutlich steigende Tendenz. So werden in Frankreich bereits 20 Prozent, in Italien knapp 30 Prozent, in Deutschland gut 30 Prozent und in Luxemburg schon über 45 Prozent der Sozialausgaben durch öffentliche Mittel finanziert. Diese Entwicklung ist im wesentlichen durch einen Zuwachs steuerfinanzierter Staatszuschüsse an die Sozialversicherungen bedingt.

Mehr soziale Sicherheit, weniger soziale Ausgrenzung in Europa als in den USA

Der Vergleich der europäischen Sozialsysteme zeigt: Es entwickelt sich ein europäisches Sozialmodell, das im Vergleich zu den

USA ein deutlich höheres Sozialleistungsniveau beinhaltet. Europa hat höhere Sozialkosten als die USA.

In der Mehrzahl weisen die europäischen Länder dafür aber ein höheres Maß an sozialer Sicherheit und ein sehr viel geringeres Maß an Unterschieden in der Einkommensverteilung auf. In den europäischen Sozialsystemen ist das Ausmaß an sozialer Ausgrenzung geringer. In Deutschland beträgt nach Untersuchungen der OECD der Anteil der Haushalte, die nach Umverteilung (z.B. durch Besteuerung, Transferleistungen usw.) unter der Armutsgrenze von 50 Prozent des Durchschnittseinkommens liegen 9,4 Prozent, in den USA aber über 17 Prozent! In Deutschland kommen auf 100.000 Erwachsene nur 80 Gefängnisinsassen, in den USA aber 500 – ein gesellschaftlich sehr kostspieliger Unterschied.

In den USA lag die Zahl der nicht krankenversicherten Personen bei 43,4 Millionen und damit bei 16, 1 Prozent der Bevölkerung – trotz „boomender" Wirtschaft der höchste Pegelstand, den die Statistik bislang verzeichnet hat. Dabei ist der Mangel – wie in anderen Bereichen des sozialen Sicherungssystems – ungleich verteilt. So ist der Anteil der nicht krankenversicherten Personen gerade unter Jugendlichen zwischen 18 und 24 Jahren (mit etwa 30 Prozent) und Armen (31,6 Prozent) erschreckend hoch.

Alterssicherung folgt dem Bismarck-System

Welche Entwicklungstendenzen innerhalb des europäischen Sozialmodells bestimmend sein werden, zeichnet sich ab. Im Bereich der Alterssicherung scheint sich das Bismarck-System durchzusetzen. Auch in den Beveridge-Ländern scheint man sich von den Vorzügen des Bismarck- Systems – Beitragsfinanzierung und leistungsorientierte Altersrenten – überzeugen zu lassen, wie der Systemwechsel bei der Alterssicherung besonders in Großbritannien und dann in Schweden gezeigt hat.

Die Vorrangstellung des Leistungs-, Beitrags-, Äquivalenzprinzips in der Alterssicherung hat auch etwas damit zu tun, das Interesse der breiten Mittelschicht am Sozialstaat zu erhalten: auch sie sollen etwas davon haben. Bedarfsprinzip führt dagegen leicht dazu, dass sich die Mittelschichten vom Sozialstaat und vom Solidaritätsgedanken abkoppeln. Folge: poor services for poor people.

WEITERE WICHTIGE ERGEBNISSE DER STUDIE

- **Deutschland verliert Spitzenplatz bei der Höhe der Sozialleistungen**

Deutschland hatte bis Ende der 70er Jahre den Spitzenplatz unter den EU- Ländern, bezogen auf die Höhe der Sozialausgabenquote (1970: D: 21,5 %, EU 12: 17,3 %; 1980: D: 28,8 %, EU 12: 24,3 %). Dies änderte sich in den 80er Jahren (1990: D: 25,4 %,, EU 15: 25,4 %). Erst durch die Wiedervereinigung kletterte die deutsche Sozialausgabenquote wieder nach oben (1996: D: 30,5 %, EU 15: 28,7 %).

- **Viele Mittel für Alter/Hinterbliebene, wenig für Familien und Kinder**

Die Sozialleistungen für Alter und Hinterbliebene weisen in der Regel die höchsten Quoten in den europäischen Ländern auf. Der Durchschnitt für die EU 15 lag 1996 bei 12,3 Prozent, mit anderen Worten: ein Achtel des gesamten Sozialprodukts wird in Europa für die Alters- und Hinterbliebenenversorgung aufgewandt. In Italien liegt dieser Satz sogar bei fast 16 Prozent. Die Sozialleistungsquote für die Funktion „Familie / Kinder" macht im Durchschnitt der 15 EU-Länder dagegen nur 2,2 Prozent aus. Auch für Ar-

beitslosigkeit wird im Durchschnitt dieser Länder mit 2,3 Prozent erstaunlich wenig ausgegeben.

Beitrag der Arbeitgeber und -nehmer zum Sozialbudget

Überraschend ist, wie wenig das bei uns so breit vertretene Lohnnebenkostenargument etwas zur Erklärung der wirtschaftlichen Entwicklung in Europa beiträgt. So trugen 1996 in Dänemark die Arbeitgeber nur 5,2 Prozent zu den Gesamteinnahmen des Sozialbudgets bei, in Spanien auf der anderen Seite aber 41,8 Prozent, ohne dass etwa die wirtschaftliche Entwicklung Dänemarks besser verlaufen wäre als die Spaniens.

Ähnlich verhält es sich mit der Aufteilung der Beiträge zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Tragen in Spanien die Arbeitgeber mit 41,8 Prozent zu den Gesamteinnahmen bei, so tun dies die Arbeitnehmer dort nur zu 9,3 Prozent. Ähnlich Frankreich: dort lauten die Zahlen 40,4 Prozent zu 22,4 Prozent; Italien: 40,6 Prozent zu 11,7 Prozent; Deutschland: 26,7 % zu 23,2 Prozent. Es scheint eben doch so zu sein, dass die Lohnnebenkosten bei der Lohnentwicklung selbst berücksichtigt werden, so dass ein zusätzlicher ökonomischer Effekt davon nicht ausgeht.

ANLAGE

Bismarck versus Beveridge

Die Unterscheidung in „Bismarck-System" einerseits und „Beveridge- System" andererseits hat in der sozialwissenschaftlichen Diskussion eine ähnlich fundamentale Bedeutung wie die Unterscheidung in „Marktwirtschaft" einerseits und „Planwirtschaft" andererseits in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion.

Es war Bismarck, der Ende des 19. Jahrhunderts ein Sozialsystem schuf, das im wesentlichen durch Beiträge der Arbeitnehmer und ihrer Arbeitgeber finanziert wird und dessen Leistungen sich danach richten, wie viele und wie hohe Beiträge gezahlt wurden. Über diese leistungsorientierte Art des Sozialsystems verfügen in Europa neben Deutschland vor allem Frankreich und Italien.

Lord Beveridge, der im November 1942 dem britischen Parlament seinen nach ihm benannten Plan zur umfassenden Reform des britischen Systems sozialer Sicherung überreichte, ist der herausragende Vertreter eines ganz anders konzipierten Sozialsystems. Sein Konzept des Sozialstaats lautete: Jeder hat ein Recht darauf, von der Gemeinschaft die Mittel zu erhalten, die ihm ein Mindestmaß an Bedürfnisbefriedigung ermöglichen. Die Finanzierung soll logischerweise aus Mitteln der Gemeinschaft, also aus Steuermitteln erfolgen. Über diese bedürfnisorientierte Art des Sozialsystems verfügen in Europa neben Großbritannien vor allem die skandinavischen Länder und Holland.

Dank Konrad Adenauer

Welche Bedeutung der Tatsache beigemessen wurde, für welches dieser beiden Sozialsysteme man sich entschied, wird sofort klar, wenn man nachliest, welche Anstrengungen Adenauer nach dem Kriegsende unternahm, nicht das Beveridge-System einführen zu müssen, sondern das Bismarck-System modifiziert fortführen zu dürfen. Das Arbeitsdirektorat des Alliierten Kontrollrats, in dem jeder der vier Besatzungsmächte mit einer eigenen Abteilung vertreten war, erarbeitete 1946/47 den Entwurf für ein „compulsary social insurance law for Germany" aus, der weitgehend von den traditionellen Prinzipien der

deutschen Sozialversicherung abwich.

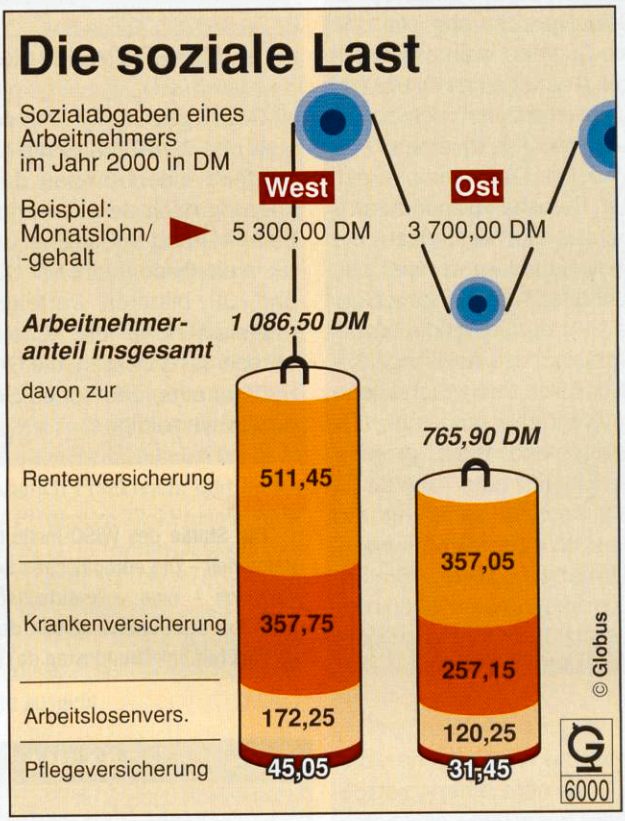
Der alliierte Entwurf orientierte sich im wesentlichen am Beveridge-Plan. Er mobilisierte auf deutscher Seite starke Gegenkräfte. In Großbritannien erschien die Reform der Sozialversicherung als eine große nationale Aufgabe, während sie in Deutschland die Gestalt eines Oktroi von Besatzungsmächten anzunehmen drohte – und das ausgerechnet in einem Problembereich, wo die Deutschen einem weit verbreiteten Selbstverständnis zufolge seit Bismarcks Sozialgesetzen die weltweit führende Nation waren. Hier wurden Empfindlichkeiten wach, die noch dadurch gesteigert wurden, dass die sozialpolitische Tradition nahezu die einzige Tradition war, mit der sich das geschlagene und durch den Nationalsozialismus diskreditierte Deutschland ohne größere Schwierigkeiten identifizieren konnte.

Nicht zufällig betonte daher Konrad Adenauer während einer Großkundgebung der CDU im August 1946: „Die Sozialversicherung muss uns erhalten bleiben. Wir sind stolz darauf. Und zu dem Vorschlag von Beveridge, den er kürzlich in Hamburg gemacht hat, kann ich nur sagen, dass wir Deutsche ja schon seit 30 Jahren ähnlich Dinge hatten."

Die SPD verlor die Wahlen

Das Ergebnis der ersten Bundestagswahl von 1949 führte die SPD, die überwiegend einen Umbau der Sozialversicherung nach dem Beveridge-Modell zu Einheits- und Volksversicherung zuneigte, in die Opposition. Mit CDU/CSU, FDP und DP bildeten Parteien die Regierungskoalition, die übereinstimmend entschlossen waren, die Grundlagen der traditionellen deutschen Sozialversicherung zu verteidigen.

Die Studie des WISO-Instituts „Europas Sozialmodell – Die europäischen Sozialsysteme im Vergleich – eine volkswirtschaftliche Analyse" kann über das Bundestagsbüro des Abgeordneten Ulf Fink (ulf.fink@bundestag.de) bestellt werden.



UNION IN DEUTSCHLAND — Informationsdienst der Christlich Demokratischen Union Deutschlands. Für den Inhalt verantwortlich: Axel König, Redaktion: Ernst-Jörg Neuper, Klingelhöferstraße 8, 10785 Berlin, Telefon (030) 22070-370, e-mail: ernst.neuper@cdu.de, Verlag: Union Betriebs GmbH, Egermannstraße 2, 53359 Rheinbach, Tel. (02226) 802-0, Telefax (02226) 802-111/333. Vertrieb: Tel. (02226) 802-123. Verlagsleitung: Bernd Profittlich. Bankverbindung: Sparkasse Bonn, Konto Nr. 7510183 (BLZ 380 500 00), Postbank Köln Nr. 1937 95-504 (BLZ 370 100 50). Abonnementspreis jährlich 60,– DM. Einzelpreis 1,60 DM. Herstellung: Vereinigte Verlagsanstalten GmbH, Düsseldorf.