

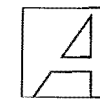
Wilhelm Staudacher, Eva Pföstl, Karoline Rörig

## Amici stranieri?

Dialogo della cultura politica in Germania e Italia

## Fremde Freunde?

Politische Kultur in Deutschland und Italien im Dialog



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

Fondazione Konrad Adenauer



*Rubbettino*

60 JAHRE NACH GRÜNDUNG DER Bundesrepublik steht das System sozialer Sicherung in Deutschland vor großen Herausforderungen. Die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise fordert zum einen eine Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik, zum anderen stellt die demografische Entwicklung in Deutschland gesetzliche Renten-, Pflege- und Krankenversicherung vor enorme Finanzierungsprobleme. In der aktuellen Diskussion geht vor allem eine Richtungsentscheidung zwischen einem Mehr an Freiheit (und damit einem vermeintlichen Abbau des Sozialstaats) und einem Mehr an Sicherheit (und damit einem vermeintlichen Ausbau der Systeme sozialer Sicherung). Doch sowohl ein Ausbau des Systems sozialer Sicherung zulasten der Freiheit von Bürgerinnen und Bürgern als auch ein Abbau von Transferleistungen zulasten der Risikoabsicherung des Einzelnen wären verfehlt. Der folgende Artikel widmet sich der Problematik in drei Schritten.

#### Grundlagen des deutschen Sozialstaats

Die Begriffe Sozialstaat und Wohlfahrtsstaat werden in der öffentlichen Diskussion oft parallel verwendet, doch mit unterschiedlichen Konnotationen. Während Sozialstaat zu meist als Topos für ein auf Sozialversicherungszweige begrenztes System sozialer Sicherung gebraucht wird, konnotiert der Begriff Wohlfahrtsstaat ein sehr viel umfangreicheres soziales Netz, geprägt von hoher staatlich organisierter Umverteilung, einer aktiven Arbeitsmarktpolitik etc. Der Topos Wohlfahrtsstaat wird in Deutschland in diesem Sinne ebenfalls zur Charakterisierung des sehr umfangreichen und dicht ausgebauten skandinavischen Systems sozialer Sicherung im Gegensatz zum wesentlich schlankeren Sozialstaat der Bundesrepublik Deutschland gebraucht (Ullrich 2005: 16-19).

In Deutschland gehört das Sozialstaatsprinzip zu den Grundprinzipien der Verfassungsordnung. Das Grundgesetz (Art. 20 Abs. 1) verpflichtet den Gesetzgeber und alle Orga-

A 60 ANNI DALLA FONDAZIONE DELLA Repubblica Federale il sistema della sicurezza sociale in Germania si trova ad affrontare grandi sfide. L'attuale crisi economica e finanziaria, da un lato, richiede un riorientamento della politica del mercato del lavoro e, dall'altro, l'andamento demografico in Germania pone l'assicurazione pensionistica, assistenziale e sanitaria davanti a enormi problemi di finanziamento. Nella discussione attuale l'argomento sostanziale riguarda la decisione tra un orientamento verso una maggiore libertà (e quindi un presunto smantellamento dello Stato sociale) e una maggiore sicurezza (e quindi un presunto ampliamento dei sistemi di sicurezza sociale). Tuttavia, sarebbe sbagliato sia ampliare il sistema della sicurezza sociale a scapito della libertà dei cittadini sia smantellare i trasferimenti a svantaggio dell'assicurazione degli individui dai rischi. La problematica verrà affrontata in questa sede in tre passi successivi.

#### Le basi dello Stato sociale tedesco

I concetti stato sociale e Stato assistenziale vengono usati nella discussione pubblica spesso in modo parallelo, ma con connotazioni diverse. Mentre lo stato sociale per lo più viene impiegato come *topos* per un sistema di sicurezza sociale limitato a determinati rami dell'assicurazione sociale, il concetto stato assistenziale connota una rete sociale molto più ampia, caratterizzata da un grado elevato di redistribuzione organizzata a livello statale, da una politica attiva del mercato del lavoro, ecc. Il *topos* dello stato assistenziale in Germania in questo senso viene impiegato anche per caratterizzare il sistema di sicurezza sociale scandinavo, molto ampio e organizzato in modo capillare, in confronto allo stato sociale della Repubblica Federale di Germania, molto più snello (Ullrich 2005: 16-19).

In Germania il principio dello stato sociale fa parte dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale. La

ne der Exekutive dazu, die Rechtsordnung sozial zu gestalten und gesellschaftlichen Ausgleich anzustreben. Freilich regelt das Grundgesetz nicht die detaillierte Ordnung des gesamten Systems sozialer Sicherung. Diese ist vielmehr Ergebnis eines über 150 Jahre andauernden Prozesses. Grundsätzlich beinhaltet das soziale Sicherungssystem die Summe aller staatlichen und öffentlich-rechtlichen Maßnahmen und Einrichtungen, die die Bürgerinnen und Bürger vor kollektiven Risiken schützen sollen.

### Die Prinzipien der sozialen Sicherung

Innerhalb der sozialen Sicherung werden in Deutschland Leistungen nach dem Versicherungs-, Versorgungs- oder Fürsorgeprinzip differenziert (Lampert / Althammer 2004: 226ff.):

- Wesentliche Leistungen nach dem Versicherungsprinzip gehen auf die Sozialgesetzgebung des Reichskanzlers Otto von Bismarcks im 19. Jahrhundert zurück. Dazu gehören die gesetzliche Krankenversicherung (seit 1883), die gesetzliche Unfallversicherung (seit 1884), die gesetzliche Rentenversicherung (seit 1891) und die gesetzliche Pflegeversicherung (seit 1995). Anspruchsberechtigt sind nicht alle Bürger, aber alle Versicherten. Die unterschiedlichen kollektiven Versicherungen werden zumeist durch Beiträge auf Arbeitseinkommen in etwa hälftig von Arbeitnehmern und Arbeitgebern finanziert.

- Leistungen nach dem Versorgungsprinzip werden bei Eintritt bestimmter Risikofälle als Geld- oder Sachleistungen aus allgemeinen Steuermitteln gewährt. Sie sind auf eine enge Zahl von Ausnahmefällen beschränkt (Bsp. Kriegsgopferversorgung).

- In die Leistungen des Fürsorgeprinzips gehen alle sozialstaatlichen Maßnahmen der Armutsprävention ein. Sie stammen aus öffentlichen Steuermitteln von Bund, Ländern und Kommunen. Die Transfers werden nach Unterschreitung des sozialen Existenzminimums gewährt, wenn Betroffene aus eigenen Mitteln ihren Lebensunterhalt nicht gut genug bestreiten können. Die Transferleistungen sollen Betroffenen einerseits ein menschenwürdiges Leben ermöglichen, ande-

Legge fondamentale (articolo 20 comma 1) obbliga il legislatore e tutti gli organi dell'Esecutivo a strutturare l'ordinamento giuridico in modo sociale e mirando alla perequazione sociale. Certo è, comunque, che la Costituzione non disciplina l'ordine dettagliato dell'intero sistema di sicurezza sociale. Ciò è piuttosto il risultato di un processo che dura da oltre 150 anni. Il sistema di sicurezza sociale comprende in linea di massima la somma di tutte le misure e istituzioni statali e di diritto pubblico preposte alla protezione dei cittadini dai rischi collettivi.

### I principi della sicurezza sociale

All'interno della sicurezza sociale, in Germania le prestazioni erogate sono differenziate in base al principio dell'assicurazione, dell'assistenza o della previdenza (Lampert/Althammer 2004: 226 e ss.):

- Le prestazioni essenziali in base al principio assicurativo risalgono alla legislazione sociale del cancelliere dell'Impero Otto von Bismarck del XIX secolo. Ne fanno parte l'assicurazione malattia legale (dal 1883), l'assicurazione antinfortuni legale (dal 1884), l'assicurazione pensione legale (dal 1891) e l'assicurazione previdenziale legale (dal 1995). Vi hanno diritto non tutti i cittadini, bensì tutti gli assicurati. Le diverse assicurazioni collettive sono finanziate per lo più da contributi pagati sul reddito di lavoro all'incirca per metà dal prestatore d'opera e dal datore di lavoro.

- Le prestazioni in base al principio assistenziale sono concesse al verificarsi di determinati casi di rischio come prestazioni monetarie o materiali a partire dal gettito fiscale generale. Esse si limitano a un ristretto numero di rischi eccezionali (ad esempio, l'assistenza alle vittime della guerra).

- Delle prestazioni erogate in base al principio previdenziale fanno parte tutte le misure dello stato sociale per la prevenzione della povertà. Esse sono finanziate con mezzi provenienti dal gettito fiscale pubblico dello Stato centrale, delle Regioni e dei Comuni. Le prestazioni sono concesse al momento in cui gli interessati si trovano in una situazione infe-

rerseits diese dazu befähigen, wieder am Arbeitsmarkt teil zu haben.

Das System sozialer Sicherung in Deutschland folgt mehreren ethischen Leitvorgaben. Die Leistungen nach dem Versicherungsprinzip sind solidarisch organisiert und mehrheitlich auf die Gruppe von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit kleinen und mittleren Einkommen beschränkt. Gesetzliche Renten- und Arbeitslosenversicherung folgen einer Maxime der Leistungsgerechtigkeit gemäß dem Äquivalenzprinzip, das die Höhe und Dauer von Beitragszahlungen berücksichtigt. Die Leistungen nach dem Fürsorgeprinzip sind dagegen subsidiär ausgestaltet. Hilfen werden nur nachrangig gewährt, d.h. Vermögen und Sparguthaben sowie Unterstützungsmöglichkeiten durch die eigene Familie müssen vorher ausgeschöpft sein. Die Höhe der Leistungen nach dem Fürsorgeprinzip orientiert sich darüber hinaus an ethischen Maßgaben der Bedarfsgerechtigkeit zur Armutsvermeidung. Sie soll den Betroffenen Eigenständigkeit ermöglichen und ihre Selbsthilfepotentiale stärken.

#### Gegenwärtige Herausforderungen

In Zukunft muss ein moderner Sozialstaat drei wesentlichen Herausforderungen genügen (Lampert / Bossert 2004: 423-428): Erstens der Auflösung klassischer Formen der Solidarität entgegenzutreten: Eine erstrangige Absicherung über die verschiedenen Sozialversicherungen setzt bis heute eine stabile abhängige Beschäftigung in Vollzeit voraus. Bedingt durch die derzeitige Veränderung dieser klassischen Erwerbsarbeit durch neue Formen von Beschäftigungen (z.B. atypische Arbeitsverhältnisse, Aushilfstätigkeiten, Teilzeit, Phasen der Arbeitslosigkeit) sind immer mehr Menschen ungenügend sozialstaatlich abgesichert und das System der Sozialversicherungen wird langfristig seiner Finanzierungsbasis beraubt.

Zweitens der Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung vorbeugen: Die gesetzliche Rentenversicherung in

riore al minimo esistenziale sociale, cioè quando con i propri mezzi non riescono a provvedere a se stessi. Tali prestazioni hanno lo scopo, da un lato, di consentire agli interessati di condurre una vita degna dell'uomo e, dall'altro, di metterli in grado di essere nuovamente attivi sul mercato del lavoro.

Il sistema della sicurezza sociale in Germania segue una serie di direttive di ordine etico. Le prestazioni basate sul principio assicurativo sono organizzate in senso solidale per lo più limitatamente a un gruppo di prestatori d'opera di reddito basso e medio. L'assicurazione pensionistica e di disoccupazione di legge segue una massima di giustizia produttiva in base al principio dell'equivalenza che tiene conto dell'entità e della durata della contribuzione. Le prestazioni basate sul principio previdenziale, invece, seguono il principio della sussidiarietà. L'assistenza è concessa solo in modo subordinato, cioè dopo l'esaurimento del patrimonio e dei risparmi nonché delle possibilità di sostegno della propria famiglia. Inoltre, l'entità delle prestazioni basate sul principio previdenziale si orientano su criteri etici della giustizia nel bisogno per evitare la povertà. Esse devono consentire l'autonomia degli interessati rafforzando il loro potenziale di auto-aiuto.

#### Le sfide attuali

In futuro uno Stato sociale moderno deve sostenere tre sfide essenziali (Lampert/Bossert 2004: 423-428): in primo luogo deve opporsi all'eliminazione delle forme classiche di solidarietà. Un'assicurazione prioritaria attraverso le varie forme di sicurezza sociale fino a oggi presuppone il sussistere di un'occupazione stabile di lavoro dipendente a tempo pieno. A causa delle trasformazioni in atto rispetto a questo lavoro classico di guadagno, nel senso dell'affacciarsi di nuove forme di occupazione (ad esempio, rapporti di lavoro atipici, attività di sostituzione, lavoro a tempo parziale, fasi di disoccupazione), un numero crescente di persone ha un'assicurazione insufficiente da parte dello stato sociale e il sistema delle assicurazioni sociali è privato della propria base di finanziamento nel lungo periodo.

Deutschland folgt dem Verteilungsmechanismus des Einperioden-Umlageverfahrens, nach dem heute eingezahlte Beiträge umgehend wieder an Rentenempfänger ausgezahlt werden. Versicherte erwerben sich im Gegenzug Anwartschaften auf spätere Altersrenten. Die Größe der Generation der Zahlenden im Vergleich zu den empfangenden Rentnern hat also ganz erheblichen Einfluss auf die Finanzierungsbasis der Versicherung. Die demografische Schrumpfung der Bevölkerung und ihre gleichzeitige Überalterung führt mittelfristig zur Erosion der Beitragszahlerbasis der gesetzlichen Rentenversicherung (Lampert 2/2007: 22-31).

Drittens dem zunehmenden globalen Wettbewerb gerecht werden: Die Globalisierung stellt den Finanzierungsmechanismus der traditionellen Sozialversicherungen infrage. Die Einnahmen werden im Wesentlichen über Beiträge auf Lohnarbeit generiert. Dies führt zu sehr hohen Lohnstückkosten in Deutschland und damit nicht selten zu Kostennachteilen deutscher Unternehmen im globalen Wettbewerb. Gering qualifizierte Erwerbsarbeit wird zunehmend ins Ausland verlagert. Arbeitslosigkeit und höherer Finanzbedarf der gesetzlichen Versicherungen in Deutschland verstärken sich somit wechselseitig und gefährden die Finanzierungsbasis der Sozialversicherungssysteme.

#### Reformansätze

In Deutschland wird derzeit intensiv nach einem Modell künftiger sozialer Sicherung gesucht, das die eingangs geschilderten Herausforderungen meistert und dabei die grundsätzliche ethische Ziele bewahrt. Es sollte an vorhandene gesellschaftliche Solidarität anknüpfen, subsidiär als Hilfe zur Selbsthilfe ausgestaltet sein, Normen der Bedarfs- und Leistungsgerechtigkeit verwirklichen und Teilhabechancen für alle ermöglichen. Gegenstand von Diskussionen sind besonders die Entkoppelung sozialer Sicherung von der Lohnarbeit, eine zukunftsfähige Gestaltung des demografischen Wandel und schließlich die sozialstaatliche Absicherung neuer Formen von Beschäftigung. Noch kann das deutsche Sy-

In secondo luogo, occorre prevenire l'invecchiamento e la contrazione della popolazione. L'assicurazione pensionistica legale in Germania segue il meccanismo distributivo del sistema ripartizione entro il periodo unico, in base al quale i contributi versati oggi vengono immediatamente ripagati al percettore della pensione. In cambio gli assicurati acquisiscono un credito sulle pensioni di vecchiaia future. Perciò l'entità della generazione dei contribuenti in rapporto ai pensionati percettori esercita un influsso notevolissimo sulla base del finanziamento dell'assicurazione. La contrazione della base demografica della popolazione e il suo contemporaneo invecchiamento eccessivo a medio termine porta all'erosione della base dei contribuenti dell'assicurazione pensionistica legale (Lampert 2/2007: 22-31).

In terzo luogo, occorre resistere all'aumento della concorrenza globale. La globalizzazione mette in crisi il meccanismo di finanziamento delle assicurazioni sociali tradizionali. Gli incassi sono generati sostanzialmente dai contributi sul lavoro retribuito. In Germania, ciò comporta un aumento enorme dei costi unitari del lavoro e quindi non di rado a svantaggio delle imprese tedesche sul lato dei costi nella concorrenza globale. Perciò il lavoro poco qualificato viene delocalizzato in misura crescente verso l'estero. In questo modo aumenta la disoccupazione e in misura ancora maggiore il fabbisogno finanziario delle assicurazioni legali in Germania con un rafforzamento reciproco che mette a repentaglio la base di finanziamento dei sistemi di sicurezza sociale.

#### Gli approcci riformatori

In Germania attualmente si sta cercando intensamente di giungere a un modello valido per la sicurezza sociale del futuro, atto a superare le sfide di cui si è detto mantenendo comunque gli obiettivi etici essenziali. Il modello dovrebbe essere agganciato alla solidarietà sociale in essere e presentare una strutturazione sussidiaria basata sul concetto di aiuto all'auto-aiuto, realizzando norme di giustizia dal lato del bisogno e delle prestazioni e consentire a tutti l'opportunità della

stem die Bevölkerung ausreichend absichern. Es müsste jedoch in den nächsten Jahren den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen angepasst werden, damit es seine ethische Zielsetzung, nämlich die Herstellung sozialer Gerechtigkeit, weiterhin erfüllen kann.

*Elke Mack*, Universität Erfurt  
*Martin Lampert*, Bildungswerk  
der Thüringer Wirtschaft e.V

#### Weiterführende Literatur

- Lampert Heinz, Althammer Jörg, *Lehrbuch der Sozialpolitik*, Berlin u. a. 2004, 7. Aufl., 226f, S. 234-245.
- Lampert Heinz, Bossert Albrecht, *Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der europäischen Union*, München 2004, 15. Aufl., S. 423-428.
- Lampert Martin, *Demographischer Wandel in Deutschland. Analyse - Folgen - Handlungsempfehlungen*, in: *Amos Gesellschaft gerecht gestalten*, 2/2007, S. 22-31.
- Mack Elke, *Subsidiäres und aktivierendes Grundeinkommen – ein Alternative zum bestehenden System in Deutschland*, in *Roman Herzog Institut e.V. (Hg.): Bedingungsloses Grundeinkommen. Eine Perspektive für die Soziale Marktwirtschaft? Kontroverse Fragen an ein umstrittenes (Gesellschafts) Konzept von morgen*, München 2008, S. 17-25.
- Ullrich Carsten G., *Soziologie des Wohlfahrtsstaates. Eine Einführung*, Frankfurt a. M. 2005, S. 16-19.

partecipazione. In particolare sono oggetto di discussione lo sganciamento della sicurezza sociale dal lavoro retribuito, una strutturazione della trasformazione demografica in atto in modo praticabile nel futuro e infine la sicurezza offerta dallo stato sociale per le nuove forme di occupazione. Il sistema tedesco è ancora in grado di assicurare la popolazione in misura sufficiente. Tuttavia nei prossimi anni dovrebbe essere adattato ai cambiamenti intervenuti nella società e nell'economia, in modo da essere in grado di continuare a perseguire le proprie finalità etiche, cioè la realizzazione della giustizia sociale.

*Elke Mack*, Universität Erfurt  
*Martin Lampert*, Bildungswerk  
der Thüringer Wirtschaft e.V

#### Approfondimenti

- Lampert Heinz, Althammer, Jörg, *Lehrbuch der Sozialpolitik*, Berlin u. a. 2004, 7. ed., pp. 234-245.
- Lampert Heinz, Bossert Albrecht, *Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der europäischen Union*, München 2004, 15. ed., pp. 423-428.
- Lampert Martin, *Demographischer Wandel in Deutschland. Analyse - Folgen - Handlungsempfehlungen*, in: *Amos Gesellschaft gerecht gestalten*, 2/2007, pp. 22-31.
- Mack Elke, *Subsidiäres und aktivierendes Grundeinkommen – eine Alternative zum bestehenden System in Deutschland*, in: *Roman Herzog Institut e.V. (a cura di): Bedingungsloses Grundeinkommen. Eine Perspektive für die Soziale Marktwirtschaft? Kontroverse Fragen an ein umstrittenes (Gesellschafts) Konzept von morgen*, München 2008, pp. 17-25.
- Ullrich Carsten G., *Soziologie des Wohlfahrtsstaates. Eine Einführung*, Frankfurt a. M. 2005, pp. 16-19.