

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Horst Afheldt

Ausstieg aus dem Sozialstaat?

Gefährdungen der Gesellschaft durch weltweite Umbrüche

Gerhard Bäcker

Sind die Grenzen des Sozialstaates überschritten?

Zur Diskussion über die Reformperspektiven
der Sozialpolitik

Achim Seffen

Umbau des Sozialstaates unter Sparzwang

Eine Herausforderung für Politik und Gesellschaft

Wolfgang Klug

Mehr Markt in die Freie Wohlfahrt?

Zum Problem marktwirtschaftlicher Bedingungen
in der Freien Wohlfahrtspflege

B 25–26/95
16. Juni 1995

Horst Afheldt, Dr. rer. pol., geb. 1924; von 1960 bis 1970 Geschäftsführer der Vereinigung Deutscher Wissenschaftler, danach Studien über friedenspolitische, ökologische und ökonomische Grundprobleme am Max-Planck-Institut zur Erforschung der Lebensbedingungen der wissenschaftlich-technischen Welt, Starnberg; zur Zeit Gast am Starnberger Institut zur Erforschung globaler Strukturen und Krisen.

Veröffentlichungen u. a.: Verteidigung und Frieden. Politik mit militärischen Mitteln, München 1976; Defensive Verteidigung, Reinbek 1983; Der Konsens – Argumente für die Politik der Wiedervereinigung Europas, Baden-Baden 1989; Sozialstaat und Zuwanderung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7/93; Wohlstand für niemand? Die Marktwirtschaft entläßt ihre Kinder, München 1994.

Gerhard Bäcker, Dr. rer. pol., geb. 1947; Studium der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an der Universität zu Köln; seit 1977 wissenschaftlicher Referent für Sozialpolitik am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des DGB (ab 1995 Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung) Düsseldorf; Lehrbeauftragter an der Fachhochschule Niederrhein, Mönchengladbach.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Reinhard Bispinck/Klaus Hofemann/Gerhard Naegele) Sozialpolitik und soziale Lage, 2 Bände, Köln 1989; (zus. mit Gerhard Naegele) Alternde Gesellschaft und Erwerbstätigkeit, Köln 1993; (Hrsg. zus. mit Brigitte Stolz) Kind, Beruf, Soziale Sicherung, Köln 1994; Vorstellungen für eine familienorientierte Arbeitswelt der Zukunft, Stuttgart 1994.

Achim Seffen, Dipl.-Kfm., geb. 1936; seit 1971 am Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln; Leiter des Referats „Sozial- und Gesundheitspolitik, Soziale Sicherung“.

Veröffentlichungen u. a.: Die Absicherung der sozialen Risiken, in: Bernd von Maydell/Walter Kannengießer (Hrsg.), Handbuch Sozialpolitik, Pfullingen 1988; Die Sozialhilfe – Ausfallbürge des Sozialstaates, ebenda; (zus. mit Heinz Salowsky) Einkommenssicherung bei Krankheit im internationalen Vergleich, in: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der deutschen Wirtschaft, Nr. 206, Köln 1993.

Wolfgang Klug, Dipl.-Sozialpädagoge, M.A., geb. 1960; Studium der Sozialpädagogik und der Philosophie in München; seit 1986 Leiter eines Sozialzentrums; seit 1991 nebenberuflich Lehrauftrag für praxisorientierte Ausbildung an der Fachhochschule für Sozialpädagogik; derzeit Promotion im Bereich der Wohlfahrtsverbände-forschung.

Veröffentlichungen u. a.: „Du findest überall einen Bruder oder eine Schwester..“ – Arbeitshilfe für Flüchtlingsbetreuer, München 1994; Professionalität und kirchliche Wertorientierung – ein Gegensatz? (i. E.); Veröffentlichungen zu Problemen der Arbeitslosigkeit.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Ausstieg aus dem Sozialstaat?

Gefährdungen der Gesellschaft durch weltweite Umbrüche

„Maßstab und Richter über Gut und Böse der Wirtschaftspolitik sind nicht Dogmen oder Gruppenstandpunkte, sondern ist ausschließlich der Mensch, der Verbraucher, das Volk. Eine Wirtschaftspolitik ist nur dann und nur so lange für gut zu erachten, als sie den Menschen schlechthin zum Nutzen und Segen gereicht.“¹

Ludwig Erhard

Es war die soziale Marktwirtschaft, die die Bundesrepublik seit ihrer Gründung dem real existierenden Sozialismus entgegengesetzte – und dies mit Recht: ohne Marktwirtschaft kein Wohlstand. Die Pleite der Staatswirtschaften der ehemaligen Ostblockländer zeigte deren Unterlegenheit. Daß aber auch der erfolgreiche „Sozialstaat“ in die Krise geraten ist, ist mittlerweile so evident, daß man sich fast scheut, etwas so Triviales auszusprechen. Doch die „Zwei-Drittel-Gesellschaft“ ist auf dem Vormarsch².

Betrachtet man die Diskussion in Politik, Presse und Öffentlichkeit, so findet man eine Vielzahl von Verbesserungsansätzen, die einen oder mehrere „Fehler“ unseres sozioökonomischen Systems beseitigen wollen. Ausgangspunkt ist dabei immer: Wirtschaft und Politik globalisieren sich, der weltweit offene Markt kommt, das unbegrenzte Reich des Neoliberalismus steht vor uns. Folgen wir nur genau seinen Regeln und sind wir bereit, die Opfer des Übergangs zu akzeptieren, kommt mit diesem Neoliberalismus auch der allgemeine Wohlstand. Zweifel an dieser „autoritär herrschenden Ideologie von der Stange“³ sind nicht „politically correct“. Die Frage nach der Wünschbarkeit oder Nichtwünschbarkeit, der Vermeidbarkeit oder Unvermeidbarkeit der Herrschaft des Weltmarktes zu

stellen ist in unserem Lande – im Gegensatz zu Frankreich⁴ – tabu.

Doch es ist ein Aberglaube, anzunehmen, man könne Sozialstaat und Demokratie erhalten oder wiederherstellen, wenn man sich in diesem System weltweit offener Märkte für Waren (und Personen?) nur wirtschaftlich optimal verhalte⁵. Denn eine Reihe von tiefgreifenden Widersprüchen, die sich seit Jahren im System der sozialen Marktwirtschaft entwickelt haben, sowie grundlegend neue Entwicklungen beginnen, die Fundamente des Sozialstaates zu zerstören.

Der erste Widerspruch: Das Gesetz der modernen Industriegesellschaft – der Januskopf der steigenden Arbeitsproduktivität

Steigende Arbeitsproduktivität ist die Grundlage des gewachsenen Wohlstands der Industrienationen. Doch sie hat eine Kehrseite, die sich immer mehr in den Vordergrund schiebt. Folgende Faktoren wären hier u. a. zu nennen:

1. Wegen der weltweit mit der Industrialisierung rasch steigenden Arbeitsproduktivität wird trotz des Wachstums vieler Volkswirtschaften die Nach-

4 Vgl. „Parlamentspräsident Frankreichs kritisiert Marktwirtschaft“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 16. 6. 1993, S. 1: „In Frankreich mehren sich die Stimmen, die im Zusammenhang mit den Gatt-Verhandlungen und mit der Produktionsverlagerung französischer Unternehmen ins Ausland vor unkontrollierbaren Auswirkungen des Freihandels warnen und dabei die Marktwirtschaft selbst in Frage stellen ... Séguin (wandte sich) gegen die in Frankreich vorherrschende Vorstellung, daß ein ‚Sichzurückziehen‘ des Staates die Voraussetzung für Fortschritt und Wohlstand sei. Séguin widersprach der Auffassung, daß etwas Wachstum, Freihandel und europäische Integration genügten, um alle Schwierigkeiten zu beheben.“

5 Vgl. SZ vom 2. 5. 1995, S. 22: Der neue Generaldirektor der Welthandelsorganisation WTO, Rento Ruggiero, will gegen den Protektionismus kämpfen und die Entwicklungsländer besser in die Weltwirtschaft integrieren. „Wer den freien Verkehr von Menschen und Gütern behindert, steigert die Gefahr gewaltsamer Konflikte“, sagte Ruggiero.

1 Ludwig Erhard, Wohlstand für Alle, aktualisierte Neuausgabe, Düsseldorf 1990³, S. 133.

2 Entsprechend zog z. B. die Süddeutsche Zeitung (SZ) das Fazit einer von der Stadt München organisierten Diskussion. Vgl. SZ vom 28. 4. 1995, S. 36.

3 Bernard Cassen, in: Le Monde diplomatique, November 1994, S. 24f.: „... une idéologie mondialiste et libre-échangiste qui est devenue un prêt-à-penser totalitaire“.

frage nach Arbeitskräften in der Welt nicht entscheidend zunehmen.

2. Die mit der steigenden Arbeitsproduktivität zwangsläufig gestiegenen Kosten der Investitionen, die heute für jeden neuen Arbeitsplatz in der Industrie (und vielen Dienstleistungsbereichen) nötig sind, erschweren die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen. Der Arbeitsplatz einer „Trümmerrfrau“ 1945 kostete eine Schaufel oder einen Hammer, ein Baukran heute eine Million oder mehr.

3. Mit der weltweiten Öffnung des Kapitalmarktes treten die Chancen, durch Investitionen in die Produktion im eigenen Lande Gewinne zu erzielen, in Konkurrenz sowohl zu Investitionen im Ausland als auch zu „Finanzinvestitionen“, also dem Kauf von mehr oder weniger hoch verzinsten Anleihen. Wer mühelos zehn Prozent Zinsen für sein Geld bekommt, wird nicht viel Lust haben, es statt dessen in eine Produktion zu stecken, die kaum mehr einbringt, dafür aber auch in die Pleite führen könnte.

4. Werden dann auch noch die Zinseinkommen ohne große Probleme der Steuer entzogen, Investitionen im Inland aber mehr oder weniger von der Steuer erfaßt, lohnt die Investition in Arbeitsplätze im Inland immer weniger. Ergebnis: Die Zahl der Arbeitsplätze hat sich seit 1960 in den Industrienationen Europas kaum noch erhöht. So stieg die Zahl der Erwerbstätigen in der Bundesrepublik in den Jahren von 1960 bis 1990 nur von 26,063 Millionen auf 28,475 Millionen – eine Zunahme von etwa neun Prozent. Dazu mußte in der gleichen Zeit das Bruttoinlandsprodukt (preisbereinigt) um 150 Prozent steigen⁶. Wachstum allein kann deshalb offensichtlich das Problem der Arbeitslosigkeit nicht lösen.

5. Das Kapital für die Maschinen, die die Arbeiter ersetzen, muß verzinst werden. Die zunehmende Arbeitsproduktivität und die damit verbundene wachsende Kapitalintensität verlagern deshalb das entstehende Einkommen zwangsläufig immer mehr auf Einkommen aus Vermögen und Unternehmen.

6. Die Stellung des Staates gegenüber der Industrie wird geschwächt durch die internationale Konkurrenz. Die Forderungen der Großkonzerne nach „guten Standortbedingungen“ werden immer gewichtiger. Wer ihnen nicht nachkommt, verliert

6 Wobei noch zu berücksichtigen ist, daß durch Zuwanderung die Bevölkerung im gleichen Zeitraum von 55,433 Millionen auf 63,254 Millionen, das heißt um rund 7,8 Millionen, anstieg. Zuwanderung schafft neben vielen anderen positiven und negativen Wirkungen auch Arbeitsplätze.

das Unternehmen und damit Arbeitsplätze. Die aus der internationalen Konkurrenz resultierende Schwäche des Staates gegenüber den Forderungen großer Unternehmen zur „Verbesserung des Standortes“ durch Steuerverzicht, Infrastrukturmaßnahmen usw. verschärft die Staatsverschuldung und vergrößert im weiteren Verlauf über die Zinszahlungen an die Inhaber staatlicher Schuldverschreibungen die Ungleichgewichte in der Einkommensverteilung.

7. Gleichzeitig sinken die Steuern, die die internationalen Großkonzerne zahlen: „Das Jahr 1994 wird sich für den deutschen Finanzminister – was die Ertragssteuern der deutschen Unternehmen⁷ angeht – als wenig ergiebig erweisen. Großunternehmen machen ihre Gewinne auch längerfristig zunehmend im Ausland.“ So konnte beispielsweise BMW im Rezessionsjahr 1993 trotz schwarzer Zahlen und der Ausschüttung einer unveränderten Dividende vom deutschen Fiskus sogar eine Rückzahlung von 32 Mill. DM einstreichen⁸.

8. Die Zahlungen für die sozialen Sicherungssysteme werden in der Bundesrepublik aus historischen Gründen ganz überwiegend aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen aufgebracht. Sie werden ausschließlich auf Basis der Kosten der Arbeit – Lohn- oder Gehalt – berechnet. Ersetzt ein Unternehmen zur Steigerung der Arbeitsproduktivität einen Teil seiner Beschäftigten durch Maschinen, sinken zwangsläufig die in die Sozialversicherungskassen gezahlten Beiträge. Maschinen kaufen also nicht nur keine Autos, sie zahlen auch keine Sozialversicherungsbeiträge.

So kann es nicht überraschen: Nach anfänglich auch sozial erfolgreicher Wirtschaftspolitik kam das Wachstum der Nettoeinkommen der abhängig Beschäftigten schon Ende der siebziger Jahre zum Stillstand. Seit einigen Jahren sinken diese Einkommen – und sie werden weiter sinken⁹.

7 Das ist natürlich nicht auf deutsche Unternehmen beschränkt, sondern ein allgemeines Erscheinungsbild. Vgl. Christian de Brie, Une fiscalité au service des privilégiés, in: *Le Monde diplomatique*, Januar 1995, S. 14f.

8 Vgl. Wieland Schmitz, Der Fiskus zahlt beim Personalabbau fleißig mit, in: *Handelsblatt* vom 14. 2. 1995, S. 13.

9 Nichts zeigt das deutlicher als der Abschluß in der Metallindustrie vom 7. 3. 1995. Die Lohnerhöhung von 4 % (5 % beim Stundenlohn durch Arbeitszeitverkürzung) wird wohl zu Recht als das gerade noch Erträgliche für die Konkurrenzfähigkeit der Metallindustrie bezeichnet. Möglicherweise ist sie schon zu hoch. Man rechnet daher mit verschärften Rationalisierungen und Arbeitsplatzabbau. Vgl. *Handelsblatt* vom 9. 3. 1995, S. 3. Doch schon diese „bis zum Rande gehende Ausschöpfung des Rahmens“ führt zu einer Senkung des Nettoeinkommens: Von den 4 % Mehrverdienst sind mindestens 30 % an erhöhten Steuern und Sozialabgaben abzuführen. Das sind 1,2 %; es verbleiben: + 2,8 %. Von den

Die daraus zwangsweise resultierende ungleiche Verteilung der Vermögen belegt die letzte zur Verfügung stehende Stichprobe, der zufolge rund die Hälfte der Haushalte in Westdeutschland keine oder nur ein vergleichsweise geringe Ersparnisse besaß, während ein Prozent der Haushalte über 13 Prozent des Vermögens verfügte¹⁰.

Diese ungleiche Vermögensverteilung ist nun keine deutsche Spezialität. Die aufgeführten Faktoren finden sich auch bei den anderen Industrienationen. Besonders schockierend für die Anhänger der Sozialstaatsidee, die eine gleichmäßigere Verteilung der Einkommen beinhaltet¹¹, sind die Entwicklungen in den USA und Großbritannien – in Ländern, die den Lehren des Neoliberalismus am frühesten und am weitesten folgten: In den USA z. B. hat sich das Verhältnis der Einkommen eines Arbeiters zu dem seines Arbeitgebers seit 1970 von 1:7 auf heute 1:40 verändert. In Großbritannien ist das Verhältnis von 1:4 1977 bis heute auf 1:7 gestiegen. In beiden Ländern sind die Ungleichheiten größer als jemals seit der Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre¹².

Der Wirkungsgrad der Wirtschaft für den Wohlstand der entwickelten Industriegesellschaften sinkt

Das Verhältnis von Wirtschaftsleistung (gemessen am Sozialprodukt) zum Wohlstand der Nation (wie auch immer gemessen) kann man den Wirkungsgrad der Wirtschaft für den Wohlstand der Nation nennen. Der Wohlstand der Nation(en) ist nicht eindeutig und für alle Zeiten zu definieren. Nimmt man aus dem Zielkatalog der sozialen Marktwirtschaft als ersten Maßstab für „Wohlstand“ die Steigerung der Massenkauferkraft, so bilden die Nettoeinkommen der abhängig Beschäftigten das Kriterium für den Wohlstand der Nation.

gesamten Steuern sind 1995 7,5 % Ergänzungsabgabe zu entrichten; es bleibt + 0,9 %. Die Inflationsrate beträgt zwischen 2 und 2,8 %. Somit entsteht ein Verlust von 1–2 % des Nettoeinkommens 1995 und 1996.

10 Vgl. SZ vom 15. 7. 1993, S. 23. Die Anzahl der deutschen Milliardäre unter den 100 Reichsten der Welt hat sich entsprechend erhöht. Fast ein Viertel von ihnen kommt inzwischen aus der Bundesrepublik. Vgl. Forbes, (1993) 7, S. 67 ff.

11 Eine Auflistung der Elemente, die den Sozialstaat bilden, findet sich bei Hans F. Zacher, Sozialpolitik und Menschenrechte in der Bundesrepublik Deutschland, München–Wien 1968. Daß das Prinzip der Gleichheit in diesem Begriff eine Rolle spielt, wird kaum bestritten. Strittig ist, von welcher Ungleichheit an dieses Prinzip verletzt ist.

12 Vgl. Le Monde diplomatique vom April 1995, S. 1, 10., 19 sowie The Economist vom 5. 11. 1994.

Seit 1950 stieg das Sozialprodukt konstant linear an; es vergrößerte sich allein von 1978 bis 1989 um (real) 23 Prozent. Trotzdem lagen die Nettoeinkommen der abhängig Beschäftigten 1989 auf dem gleichen Niveau wie 1978. Und die Einkommen der Ärmsten – die Sozialleistungen – müssen heute zurückgenommen werden. Mehr Sozialprodukt und weniger Wohlstand – dies belegt, daß in der Bundesrepublik der Wirkungsgrad der Wirtschaft für den Sozialstaat zurückging und weiter zurückgeht.

Aus dem sinkenden Wirkungsgrad der Wirtschaft für den Wohlstand der Nation resultiert ein Wachstumszwang. Denn je kleiner der Wirkungsgrad der Wirtschaft für den Wohlstand der Nation(en) wird, desto stärker muß die Wirtschaft wachsen, um den Wirkungsgradverlust wieder auszugleichen. Nur wenn es in einer Zeitperiode gelingt, das Bruttosozialprodukt (BSP) zu verdoppeln, bleibt das Wohlstandsniveau auch dann erhalten, wenn in der gleichen Zeit der Wirkungsgrad auf die Hälfte zurückgegangen ist.

Öffnung des Weltmarktes, um das Wachstum zu beschleunigen?

Seit Anfang der siebziger Jahre öffnete sich der Weltmarkt zu einem explosionsartig wachsenden Welthandel. Doch suchen wir die wachstumsfördernde Wirkung dieser Öffnung des Weltmarktes, so finden wir:

1. Bei keiner Industriegesellschaft ist in dieser Zeit das angestrebte Wirtschaftswachstum stärker geworden als vorher bei sehr begrenztem Welthandel.
2. Die größten Wachstumsraten der Nachkriegszeit – die Japans und Koreas – stammen aus zwei Ländern, die im Berichtszeitraum ihren Binnenmarkt soweit wie möglich gegen den „freien Weltmarkt“ abschlossen (und große ökologische Schäden in Kauf nahmen)¹³.
3. Der Abstand der Industrienationen von den meisten Entwicklungsländern, der sich von 1950 bis 1970 verringert hatte, ist seit 1970 wieder gewachsen. Die hohe Zeit des Neoliberalismus, die achtziger Jahre, gilt als die verlorene Periode der Entwicklung.
4. Eindeutig stieg gleichzeitig mit der Verdreifachung des Welthandels im Zeitraum 1970–1980 die Arbeitslosigkeit in den Industrienationen von ca. acht auf 20 Millionen.

13 Vgl. Der Spiegel, (1995) 6, S. 106 ff.

Letzteres läßt sich auch durchaus erklären: Wer 1000 VW nach Frankreich exportiert und dafür 1000 Renault (gleiche Preise angenommen) importiert, hat weder Arbeitsplätze verloren noch gewonnen. Hier ist Welthandel für die Arbeitsplätze irrelevant. Wer 1000 Autos exportiert, hingegen 1500 Autos importiert, hat Arbeitsplätze verloren. Wer aber 1500 VW exportieren kann und nur 1000 importiert, hat tatsächlich durch Welthandel Arbeitsplätze gewonnen.

Eine Modellrechnung der OECD, die aussagte, daß die Bundesrepublik beim Handel mit Industriegütern zwischen 1978 und 1986 aufgrund höherer Exporte mehr Arbeitsplätze schuf als verlor, sagt damit nur die Selbstverständlichkeit: Exportüberschuß bei Industriegütern kann Arbeitsplätze schaffen. Von freihandelsgläubigen Journalisten werden solche Untersuchungen aufgegriffen und unter der Überschrift: „Freihandel schafft langfristig mehr Arbeitsplätze, als er vernichtet“, verkauft¹⁴. So wird an einer Ideologie gestrickt. Denn als kategorischer Imperativ, als Handelsanleitung für alle, kann die Devise: Exportiert mehr als ihr importiert! nicht dienen. Auf die Dauer können nicht alle gleichzeitig mehr exportieren als importieren, wird der Aufruf zu „mehr Export als Import“ ein Aufruf zum Wirtschaftskrieg.

Noch weniger haltbar ist die These von dem durch Freihandel zu schaffenden Arbeitsplatzüberschuß, wenn man den Austausch von Industriegütern hoher Technologie gegen arbeitsintensivere Produkte betrachtet: Fertigwaren der gewerblichen Wirtschaft stellen seit langem den größten Anteil der deutschen Exporte (1992 etwa 88 Prozent des Wertes). Bei anderen Industrieländern ist das nicht anders. Die Personalkosten im güterproduzierenden Gewerbe liegen heute bei 20–30 Prozent der Gesamtkosten, in einzelnen Sparten bei zehn Prozent. Exportieren die technisch führenden Industrienationen für 1000 DM Güter, haben sie daher für 100–300 DM Arbeit „verkauft“ und damit zwischen einer und fünf Arbeitsstunden Arbeitsvolumen durch Export geschaffen.

In der Mehrzahl der Fälle werden Industrienationen aus technisch weniger entwickelten Nationen vor allem arbeitsintensive Güter importieren, weil solche Güter wegen der niedrigeren Löhne dort deutlich billiger sind. In den Ländern mit niedrigen Lohnkosten werden so Arbeitsplätze geschaffen – ein positiver Effekt. Und natürlich entsteht so auch Kaufkraft und Nachfrage, wodurch teilweise

wieder Arbeitsplätze in den Industrienationen erhalten werden. Doch nur ein Teil dieser Nachfrage kommt in die Industrienationen zurück, und die entstandene Kaufkraft ist ohnehin niedriger als die, die im Industrieland für die gleiche Arbeit entstanden wäre. Eben wegen der niedrigeren Löhne ist der Artikel ja importiert worden. So enthält der Außenhandel der Industrienationen eine Grundtendenz zum Abbau von Arbeitsplätzen.

Der Widerspruch zwischen den Prinzipien „Wirtschaft für Wirtschaft“ und „Wirtschaft für den Sozialstaat“

Mehr Wachstum durch Deregulierung? „Marktwirtschaft pur“ ist die effektivste Marktwirtschaft

Es läßt sich leider nicht widerlegen, daß „Marktwirtschaft pur“ die einzige wahre Marktwirtschaft ist und damit die am schnellsten wachsende Wirtschaftsform darstellt. Die Einführung jedes zusätzlichen Kriteriums (wie soziale Gerechtigkeit oder Umweltschonung) in einen Optimierungsprozeß wirtschaftlichen Wachstums verhindert, daß sich ein Wachstumsmaximum einstellt. Wer einen Sportler zum Marathon-Champion trainiert, kann damit nicht gleichzeitig den Olympiasieger im 100-m-Lauf heranzüchten. Ein Staat mit einem von allen nicht-ökonomischen Kriterien befreiten Markt liegt deshalb im weltweiten Wettbewerbsprozeß grundsätzlich vorn. Dazu der Ökonom Hayek: „Soziale Marktwirtschaft ist keine Marktwirtschaft“ – und ökologische Marktwirtschaft erst recht nicht.

Dieser Widerspruch zeigt sich allenthalben: Sozialstaaten zeichnen sich dadurch aus, daß sie ihren Arbeitnehmern Löhne zahlen, die hoch genug sind, um am Wohlstand des Landes gerecht zu partizipieren. Der Kampf um solche Löhne war geradezu das Leitmotiv bei der Entwicklung von Sozialstaaten. Ludwig Erhard war stolz darauf, die Erhöhung der Löhne im Rahmen des Produktivitätsfortschrittes in das Zentrum seiner Wirtschaftspolitik gestellt zu haben¹⁵.

Wird der Produktivitätsfortschritt aber statt für Lohnerhöhungen für weitere Rationalisierungsinvestitionen gebraucht, beschleunigt sich die Produktivitätszunahme und voraussichtlich auch das Wachstum. Wer so handelt, handelt deshalb im Sy-

14 So z.B. Nikolaus Piper, in: Die Zeit vom 8. 4. 1994, S. 33.

15 Vgl. L. Erhard (Anm. 1), S. 8

stem „Wirtschaft für Wirtschaft“ richtig. Doch gleichzeitig sinkt der Anteil der Arbeitnehmer am Sozialprodukt, geht der Wirkungsgrad der Wirtschaft für den Wohlstand der Nation zurück.

Was für die Sicherung hoher Löhne durch sozialstaatliche Regelungen gilt, gilt für jeden politisch regelnden Eingriff – verfolge er soziale Ziele oder Umweltschutz (Beispiel Energiesteuer). Jede Regulierung mindert nun einmal leider die Konkurrenzfähigkeit mit Volkswirtschaften, die diese Regelungen nicht anwenden. Der Ökonomie-Nobelpreisträger Becker, der meint, daß das Recht auf Arbeit und der Umweltschutz in den meisten entwickelten Ländern exzessiv gehandhabt wurden, prophezeit deshalb nicht ohne Grund, der Freihandel werde einige dieser Übertreibungen beseitigen, weil er jeden zwingt, gegenüber den Einfuhren aus anderen Industrieländern konkurrenzfähig zu bleiben. Was z.B. „Le Monde diplomatique“ zu der treffenden Charakterisierung veranlaßte: „So wird die nächste Etappe deutlich: An dem Tage, an dem auch im Westen die Kinder freiwillig an einen Schraubstock gefesselt arbeiten, hat der Freihandel seinen größten Sieg davongetragen!“¹⁶

Die ökonomische Überlegenheit von Staaten, die ihre Wirtschaft nicht durch soziale Regelungen bremsen, ist nicht nur theoretisch begründbar. Sie läßt sich auch statistisch nachweisen, wie die exponentiellen Wachstumskurven der „Nichtsozialstaaten“ USA, Japan und Korea zeigen¹⁷. Zu Recht stellte deshalb die FAZ fest: „Der Versuch, den Sozialbereich in herkömmlicher sozialstaatlicher Eigenmächtigkeit zu gestalten, gerät in zunehmenden Widerspruch zur Globalisierung des relevanten Wirtschaftsraums. Die Unternehmen können mit ihren mobilen Faktoren immer leichter dahin gehen, wo günstigere Standortbedingungen herrschen oder zu erwarten sind. Offene Wirtschaftsräume, wachsende internationale Orientierung und Verflechtung der Unternehmen bedingen einen fortschreitenden Verlust nicht nur an wirtschafts- und währungspolitischer Souveränität, sondern auch an sozialstaatlicher Autonomie. Verteilungsgesellschaften, in denen gleichwohl der Anteil des Transfereinkommens steigt, werden im Wettbewerb mit produktionsorientierten Gesellschaften zurückfallen.“¹⁸

16 Le Monde diplomatique, Januar 1995, S. 13.

17 Abgebildet sind diese Kurven in meinem Buch: Wohlstand für niemand? Die Marktwirtschaft entläßt ihre Kinder, München 1994, auf den Seiten 179f. Die linearen Wachstumskurven der Bundesrepublik, Frankreichs und Englands finden sich auf den Seiten 21, 243 und 244.

18 Alfred Schüller, Meine Tasche, deine Tasche, in: FAZ vom 3. 12. 1994, S. 17.

Lohndruck durch Handel

Die Logik der Dinge ist gnadenlos. Der Direktor des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Herbert Giersch, beschreibt die langfristige Wirkung weltweiten Freihandels so: „Im Extrem kann einfache Arbeit in Deutschland nicht höher entlohnt werden als in Tschechien, auf Dauer auch nicht höher als auf dem indischen Subkontinent“¹⁹ – wobei man noch bedenken sollte, daß das zukünftige Lohnniveau des indischen Subkontinents nicht das ohnehin schon niedrige Niveau von heute sein wird. Denn das indische Niveau kommt unter den Druck von 268 Millionen(!) chinesischen Arbeitslosen, die der chinesische Handelsminister für das Jahr 2000 erwartet²⁰. Weltweit sind schon heute 820 Millionen Menschen arbeitslos²¹.

Die Tendenz zum weltweiten Gleichstand der Entlohnung nennt man in der Ökonomie das Theorem vom „internationalen Faktorpreisausgleich durch Handel“. Natürlich braucht diese Lohnnivellierung Zeit. Doch werden in einer Welt mit schnell wachsender Bevölkerung alle Handelsbeschränkungen wirklich vollständig abgebaut, dann wird der größte Teil menschlicher Arbeit nach ein oder zwei Generationen weltweit so billig wie Dreck. Und wer wie Dreck bezahlt wird, landet früher oder später auch dort.

Man mache sich keine Illusionen: Auch der Trend zum Dienstleistungssektor ist da kein Rettungsanker mehr, und diese Entwicklung bleibt auch nicht auf einfache Arbeiten beschränkt. Der wichtigste „Jobkiller“ im Dienstleistungssektor der hochentwickelten Gesellschaften heißt: „Fernarbeit“. Schon heute steht hochqualifizierte Arbeit in Ceylon z.B. für 300 DM je Monat zur Verfügung. Schon heute „schickt IBM-Deutschland abends über ihr Computernetz Software-Aufgaben zur Bearbeitung in die USA und erhält am nächsten Morgen (durch die Zeitverschiebung) die Lösungen. Andere EDV-Firmen vergeben Software-Aufträge nach Indien oder in osteuropäische Länder.“ Swissair läßt sein Buchungssystem in Indien bearbeiten, Siemens seine Informationssysteme auf den Philippinen warten und der „Conseil supérieur du notariat français“ läßt seine juristischen Texte an der Elfenbeinküste verfassen²².

19 Herbert Giersch, Arbeit der Zukunft, Zukunft der Arbeit, Stuttgart 1994, S. 158.

20 Vgl. Libération vom 9. 1. 1995, S. 43.

21 Der jüngst in Genf vorgelegte ILO (International Labour Organisation) -Bericht spricht von der schlimmsten Depression seit 1930. Vgl. SZ vom 23. 2. 1995, S. 23.

22 Philippe Quéau, in: Le Monde diplomatique, Februar 1995, S. 16f.

Diese Dienstleistungen sind nicht von miserabler Qualität wie etwa die Dienstleistungen der Seeleute unter Billigflaggen: Eine vom US-Verteidigungsministerium finanzierte Denkfabrik, deren Mitarbeiter 261 Programmiererteams beurteilten, benannte als beste zwei Gruppen, die mit dem Prädikat „vorbildlich“ bedacht wurden, darunter die Programmierer, die der US-Konzern Motorola im indischen Bangalore beschäftigt²³.

Lohndruck durch Wandel: Die Industrie geht, die Armen kommen

Der Lohndruck durch Handel wird überlagert von Lohndruck durch Wandel: Die Verlagerung von Produktion in Billiglohnländer ist unter dem Konkurrenzdruck objektiv unvermeidlich²⁴. Wenn aber erst einmal die Produktion verlagert ist, dann verlagert sich auch Nachfrage ins Verlagerungsland. Und bald hört man auch das dann zutreffende Argument: Wir verlagern die Produktion in das Verlagerungsland, um der Nachfrage näher zu sein.

Die Industrie geht, aber Arbeitskräfte kommen: Das Problem – an den Baustellen Berlins und andernorts seit langem bekannt – breitet sich heute schnell weiter aus. Ausländische Firmen, zunächst aus der EU, übernehmen Teilaufträge. Sie arbeiten mit Mitarbeitern, die sie nach Heimatlöhnen bezahlen. 200 Mitarbeiter eines Münchner Bauunternehmens verlieren angeblich wegen „Arbeitsmangel“ ihren Arbeitsplatz. Gleichzeitig beschäftigt die Baufirma Billiglohn-Bauarbeiter aus Portugal. Und auch die Münchner Sanitär- und Heizungsbranche steckt in einer Flaute, spricht von teilweise starken Umsatzeinbußen und heftigem Preisdruck durch ausländische Firmen²⁵.

Wenn dies einmal durch Verbindlicherklärung der Tarifverträge verhindert werden sollte – was hindert dann Portugiesen oder Spanier, das Recht zur „selbständigen Unternehmertätigkeit“ auszuüben, wie dies bereits von britischen Bauarbeitern in Deutschland gehandhabt wird? Ist das die Zukunft: Von der Wäscherei bis zur Autoreparatur, vom Taxifahrer (für einen Hauptunternehmer) bis zum Sicherheits-Subunternehmer (früher sagte

man Wachmann), vom Computerservice bis zu den Verkäufern in Ladenketten und Warenhäusern: alle „selbständig“ und ohne Sozialversicherung, ohne gesichertes Einkommen – und damit ohne Steuern oder Sozialversicherungsabgaben?

So sind es auch bei den hier am Ort zu erbringenden Dienstleistungen nur wenige, die nicht irgendwann dem Lohndruck der Hunderte von Millionen Arbeitslosen dieser Welt letztlich fast ebenso ausgesetzt sein werden wie die Waren herstellenden Arbeiter durch den Importdruck aus Billiglohnländern. Es gibt einen Krieg und eine Revolution nach der anderen in der durch Armut, Hunger und Überbevölkerung zerrütteten zweiten und dritten Welt – die Menschen auf der Flucht und viele von ihnen auch politische Flüchtlinge mit dem „Grundrecht auf politisches Asyl“.

Ausgehend von den heute geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen schätzt die Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, daß „durch Zuwanderung von 8 Millionen Menschen aus Osteuropa und aus Entwicklungsländern ... die Bevölkerung der Bundesrepublik bis zum Jahre 2010 um 5,4 auf 85,7 Millionen anwachsen“ wird²⁶.

Die Arbeitsmarktlage aber bleibt weiterhin angespannt²⁷. Wieweit schon die heutige Massenarbeitslosigkeit zuwanderungsbedingt ist, ist streitig und schwer zu entscheiden. „Ohne den Bevölkerungszuwachs stünde Deutschland im Westen heute vor zwei Millionen freier Stellen“, errechnete Adolf Wagner, Direktor des Instituts für angewandte Wirtschaftsforschung in Tübingen²⁸. Andere Berechnungen, die die Zahl der durch die Zuwanderung neu geschaffenen Arbeitsplätze höher einschätzen, kommen zu abweichenden Ergebnissen²⁹. Wie dem auch sei – daß für acht Millionen weitere Zuwanderer hinreichend schnell Arbeitsplätze geschaffen werden, widerspricht allen bisherigen Erfahrungen mit der Volkswirtschaft unseres Landes und ist daher extrem unwahrscheinlich. So dürfte ein nicht unerheblicher Teil der Zuwanderer Sozialhilfe benötigen. Schon heute ist jeder dritte Sozialhilfeempfänger ausländischer Her-

23 Vgl. Der Spiegel (Anm. 13).

24 Vgl. SZ vom 27. 2. 1995, S. 48: „Die Verlagerung von Produktionsstätten ins Ausland hat sich 1994 verstärkt fortgesetzt: Die Direktinvestitionen deutscher Unternehmen jenseits der Grenzen erhöhten sich um ein Viertel auf 26,3 Milliarden DM.“

25 „Entlassungswelle bei Münchner Bauunternehmen – Konkurrenz durch Billiglohnarbeiter“, in: SZ vom 6./7. 5. 1995, S. 53.

26 SZ vom 22/23. 4. 1995, S. 20.

27 Für Deutschland wird bis zum Jahr 2000 nur ein Rückgang der Arbeitslosenquote auf 8,2 Prozent, für Frankreich sogar eine Zunahme auf 14 Prozent prognostiziert. „In Genf vorgelegter ILO-Bericht spricht von schlimmster Depression seit 1930“, in: SZ vom 23. 2. 1995, S. 23.

28 Focus, 40/1994, S. 26.

29 Vgl. Arne Gieseck/Ullrich Heilemann/Hans Dietrich von Loeffelholz, Wirtschafts- und sozialpolitische Aspekte der Zuwanderung in die Bundesrepublik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7/93, S. 29ff.

kunft³⁰. Das Problem der Wohnraumbeschaffung – bei schon heute herrschender massenhafter Obdachlosigkeit – wie überhaupt das Problem der Integration ist dabei noch gar nicht angesprochen.

Es ist vorauszusehen, daß die mit der Zuwanderung verbundenen Lasten wieder auf die Ärmern und Ärmsten abgeschoben werden. Sie sind es, denen die Sozialleistungen wegen Unbezahlbarkeit des Sozialsystems gekürzt werden. Sie sind es, die mit den Zuwanderern in Konkurrenz um die billigen Wohnungen treten, deren Mieten wegen der steigenden Nachfrage weiter steigen werden. Noch mehr Personen werden diese Mieten nicht zahlen können und entweder Sozialhilfe benötigen oder auf der Straße enden und in der Armut versinken. Die Armen sind es auch, denen die Zuwanderer die einfachen Jobs streitig machen. Die Wohlhabenderen dagegen – darunter auch die Meinungsführer, die so vehement „offene Grenzen“, „Bleiberecht für alle“ sowie die „multikulturelle“ Gesellschaft propagieren –, nicht zuletzt aber bestimmte Bereiche der Wirtschaft profitieren von illegalen, billigen Hilfskräften; sie profitieren von der verstärkten Nachfrage nach ihren Eigentumswohnungen aus dem Bauherrenmodell und ihren Bauinvestitionen in Wohnblocks. Sie werden ohne Schmerzen die Humanität der derzeitigen Regelungen verteidigen bzw. wollen zurück zu den „offenen Grenzen“.

Wie wird eine Gesellschaft aussehen, die unter solche Zwänge kommt?

Das „Modell“: die USA seit den siebziger Jahren

Das amerikanische Sozialprodukt hat sich von 1970 bis 1990 (preisbereinigt) etwa verdoppelt. Die Bundesrepublik schaffte im gleichen Zeitraum eine Steigerung von „nur“ 60 Prozent, Frankreich rd. 70 Prozent und England 50 Prozent. Die USA erreichten dieses Ziel mit einer seit 1950 fast konstanten jährlichen Wachstumsrate von etwa 3 Prozent³¹. Die europäischen Sozialstaaten haben solch ein exponentielles Wachstum allen Vorhersagen der „maßgeblichen Wirtschaftsinstitute“ zum Trotz nie gekannt. Trotz des stärker gewachsenen amerikanischen Sozialprodukts gibt es in den USA eine zunehmende Massenarmut. Der Amerikaner Luttwak schreibt in seinem Buch „Weltwirtschaftskrieg“:

„Das Volk der Vereinigten Staaten – noch immer mit Abstand das reichste Land der Welt – hat noch nicht begriffen, welche Veränderungen seit mindestens zwanzig Jahren stattfinden und welche Zukunft dem Land bevorsteht, wenn sich die gegenwärtigen Trends fortsetzen. Die Unterschichten in den Städten leben bereits heute in Dritte-Welt-Verhältnissen, ohne sich freilich mit tropischen Sonnenuntergängen oder mit dem Zusammenhalt der Familie trösten zu können, der in traditionellen Kulturen auch in extremer Armut bestehen bleibt. Im häufig ungeordneten Leben der unterprivilegierten Amerikaner fehlt hingegen jede Hoffnung. Der Niedergang ihrer Kinder ist geprägt von einer miserablen Schulausbildung, Arbeitslosigkeit, Kriminalität, Drogen, Gewalt und Gefängnisstrafen. Dies gilt für 14 Millionen Amerikaner, denen es moralisch, wenn auch nicht materiell, besser ginge, wenn sie in Nepal oder Thailand geboren worden wären. Weitere 28 Millionen Amerikaner leben offiziellen Statistiken zufolge an oder bereits unter der Armutsgrenze. Legt man den weltweiten Durchschnittsstandard zugrunde, so sind sie zwar keineswegs arm, aber sie verarmen so rapide, daß sie auf das Dritte-Welt-Niveau der Brasilianer oder gar der Inder zu steuern. Und dieses Schicksal droht immer mehr Amerikanern, wenn sich der gegenwärtige Trend fortsetzt.“³²

Der erste Grund für diese Entwicklung ist der trotz des Wachstums des Sozialproduktes zu beobachtende Rückgang der Arbeitseinkommen der unteren und mittleren Schichten. Viele derjenigen, die ihren Arbeitsplatz verlieren und einen neuen Platz finden, müssen mit Einkommen vorliebnehmen, die unter der Hälfte ihres bisherigen Einkommens liegen. Von etwa 2000 Arbeitern, die ihren Job bei der Firma RJR Nabisco verloren, haben 72 Prozent zwar einen neuen gefunden, doch lagen ihre neuen Einkommen im Schnitt nur bei 47 Prozent ihrer alten Verdienste³³.

Wie groß die Einkommensverluste der amerikanischen Bevölkerung tatsächlich sind, ist einfachen Durchschnittswerten nicht mehr zu entnehmen. Denn charakteristisch für die Zeit seit den siebziger Jahren ist, daß die unteren Einkommen sinken, die oberen aber steigen. Der derzeitige Arbeitsminister der amerikanischen Regierung, Robert Reich, schildert diese Entwicklung so: In den fünfziger und sechziger Jahren lagen die mei-

30 Vgl. Focus, 47/1994, S. 126ff.

31 Entsprechende Kurven wiedergegeben in: H. Afheldt (Anm. 17). Alle Angaben beruhen auf „National Accounts, Analysis of Main Aggregates“, United Nations, New York (verschiedene Jahrgänge).

32 Edward N. Luttwak, Weltwirtschaftskrieg. Export als Waffe – aus Partnern werden Gegner, Reinbek 1994, S. 146.

33 Vgl. Bernard Cassen, Une Mutation de travail à L'Échelle mondiale, in: Le Monde diplomatique, November 1994, S. 24f.

sten Amerikaner im Mittelfeld der wellenförmigen Einkommensverteilungskurve. Nur eine kleine Minderheit war entweder extrem arm oder extrem reich. Aber seit der Mitte der siebziger und vor allem in den achtziger Jahren verlagerte sich der Scheitel der Welle in Richtung auf die Armut. Mehr Amerikaner verarmten, der Anteil der mittleren Einkommen sank – und die Reichen wurden sehr, sehr viel reicher. Unter den Schwarzen sind die Unterschiede noch viel größer: Zwischen 1978 und 1988 sank das Durchschnittseinkommen der unteren Einkommensgruppen um 20 Prozent, das der Schwarzen um 24 Prozent³⁴.

Auch die Mittelklasse ist in den USA längst vom Abwärtstrend erfaßt. Barbara Ehrenreich schildert das Ergebnis so: „Ein Teil der Probleme ist ‚strukturell‘, was bei den Wirtschaftswissenschaftlern bedeutet, daß niemand daran schuld ist... Was einen Mann dazu bringt, die beste Ausbildung für seine Kinder zu wollen und ein behagliches Heim, in dem sie aufwachsen, kann kaum als Gier bezeichnet werden... Zweifellos stimmt etwas ganz und gar nicht, wenn die einst bescheidenen Ansprüche der Mittelklasse nur mit einem weit über dem Durchschnitt liegenden Einkommen befriedigt werden können... Unter diesen Bedingungen wird die gesamte Vorstellungskraft nur noch auf die Frage verwendet, wie man das gestellte Ziel erreichen kann: voranzukommen, mitzuhalten, genug zu verdienen.“³⁵

Nimmt man als Durchschnittszahl nur einen Rückgang des Wertes der Arbeitseinkommen in den USA um zehn Prozent in den letzten zwanzig Jahren an – sicher eine sehr vorsichtige Schätzung –, dann ist der Wirkungsgrad der Wirtschaft der USA – angesichts der Verdoppelung des Sozialproduktes in dieser Zeit – auf unter 50 Prozent gesunken. Das ist ein klassischer Fall für einen Rückgang des Wirkungsgrades der Wirtschaft für den Wohlstand der Nation.

Nimmt man einmal an, in der Bundesrepublik sei der Lebensstandard den Netto-Realverdiensten der abhängig Beschäftigten entsprechend seit Anfang der siebziger Jahre etwa gleichgeblieben, so wäre bei einer Erhöhung des Sozialproduktes um jährlich durchschnittlich 1,6 Prozent der Wirkungsgrad von 100 Prozent auf etwa 60 Prozent gesunken. Auch in der Bundesrepublik resultierte aus dem größeren Sozialprodukt weniger Wohlstand. Aber gegenüber dem Wirkungsgradabsturz in den

neoliberalen USA hat sich der Wohlstand hierzulande doch noch recht gut behauptet.

Wenn trotz steigendem Sozialprodukt der Lebensstandard sinkt – wem nützt dann das Wirtschaftswachstum? Robert Reich beschreibt das anhand eines anschaulichen Bildes: „Alle Amerikaner saßen einst in einem Boot. Fast alle stiegen oder sanken zusammen, wenn das Nationaleinkommen stieg oder sank. Aber nationale Grenzen bestimmen unser ökonomisches Schicksal nicht mehr länger. Wir sitzen nun in drei verschiedenen Booten:

Boot 1: Das Boot der Routinebeschäftigten (Industriearbeiter, Prüflingenieure, Fußvolk der Informatiker) sinkt schnell. Man braucht sie nicht mehr. Produktionsverlagerungen in Billiglohnländer sind günstiger.

Boot 2: Das Boot der persönlichen Dienstleister sinkt ebenfalls, aber etwas langsamer und nicht ganz gleichmäßig. Sie verdienen meist nur ein Minimum. Sie sind andererseits aber von der weltweiten Konkurrenz ein Stück weit geschützt. Denn die Arbeit kann nur an der Person und am Ort geleistet werden... Aber da ist einmal die Entwicklung von arbeitssparenden Maschinen... Selbstbedienung bald überall... alles das kostet Jobs. Da ist aber auch die Konkurrenz der Routinearbeiter, die ihre Jobs verlieren und nichts anderes tun können, als in diesen niederen Dienstleistungen ihren Job zu finden. Und da sind schließlich die Immigranten, die in das Land drängen und aufgrund ihrer mangelnden Kenntnisse gar keine andere Chance haben, als diese Jobs.

Boot 3: In diesem Boot sitzen diejenigen, die dafür bezahlt werden, daß sie Probleme identifizieren, lösen und Strategien zur Lösung von Problemen entwickeln. Leute, die sich selbst Wissenschaftler, Design-Ingenieure, Software-Ingenieure, Biotechniker, Gentechnik-Ingenieure, Public-Relations-Manager, Investment-Banker, Rechtsanwälte, Grundstücksmakler, Steuerberater, Wirtschaftsanwälte, Wirtschaftsjournalisten, Software-Designer, strategische Planer usw. nennen. Sie sind funktionierende und wohlhabende Teile einer grenzenlosen Welt geworden. Boot 3 steigt und steigt immer schneller. Nicht jeder aus dieser Kaste wird viel reicher... Aber die an der Spitze werden Schwierigkeiten haben, mit dem Registrieren ihrer Einkommen überhaupt mitzukommen.“³⁶

Und dann gibt es noch die, die ganz ohne Boot im Meer der Armut schwimmen müssen: die Arbeitslosen, die ganz Ausgeschlossenen.

34 Vgl. Robert B. Reich, *The work of nations*, New York 1992, S. 198.

35 Barbara Ehrenreich, *Angst vor dem Absturz. Das Dilemma der Mittelklasse*, München 1992, S. 251.

36 R. B. Reich (Anm. 34), S. 209ff.

Notwendig wäre also mehr Solidarität, doch die Separationsmöglichkeiten der Reichen und die wachsende Zahl der Hilflosen führen statt zu mehr zu weniger Solidarität. Die „neue Gesellschaft“ lebt allein und für sich. Sie leben in besonderen Stadtvierteln, sie haben eigene Schulen, die allein den Zugang zu den Prestige und Einkommen versprechenden Berufen öffnen. Die zunehmende Verschlechterung der öffentlichen Schulen interessiert sie nicht. Spenden für „wohltätige Zwecke“ gehen in private Universitäten, Musikhallen, Golfplätze, private Parks, Sportzentren, Clubs – und bleiben so für die Oberschicht reserviert.

Ob gerecht oder ungerecht verteilter Reichtum – jedermann akzeptiert, daß die Reichen sich und ihr Eigentum gegen die Begehrlichkeit der Ärmern schützen. Dazu dient einmal der Staat, der die Eigentumsgarantie – die Grundlage der Marktwirtschaft – postuliert und mit Polizei und Gerichten sichert. Aber neben diesen öffentlichen, aus den allgemeinen Steuergeldern finanzierten Garanten ihres Wohlstandes stehen ihnen noch besondere, privat finanzierte Sicherheitsdienste zur Verfügung. Wie auch schon in der Bundesrepublik gibt es mittlerweile mehr private als staatliche Wachpersonen. Rasch nehmen die sogenannten „gated communities“ zu – Siedlungen, die von der restlichen Welt durch ein Tor, eine Mauer und nicht selten durch breite Wassergräben getrennt sind³⁷.

Das ist Amerika – nicht die Bundesrepublik. Aber woher nehmen wir die Arroganz, zu glauben, daß sich bei uns nicht die gleichen unerträglichen Verhältnisse einstellen, wenn wir die gleiche Wirtschaftspolitik betreiben? So drängt sich die Frage auf: Folgen wir vielleicht einem falschen Leuchtfener? Vielleicht gar einem von Seeräubern aufgestellten?

Wo ist ein Ausweg?

Wer einen Ausweg sucht, muß die Struktur des Dilemmas erkennen

Wohlstand der Nation(en) und Wachstum der Wirtschaft folgen verschiedenen Kriterien. So entsteht der Widerspruch zwischen „Wirtschaft für Wirtschaft“ und „Wirtschaft für die Gesellschaft“. Aus diesem Widerspruch folgt letztlich ein Widerspruch zwischen internationaler Wettbewerbsfähigkeit und Sozialstaat. Eine Wirtschaft, die

³⁷ Vgl. „Fence me in – Leben und Wohnen hinter Mauern und Zäunen“, in: SZ vom 23.9.1994, S. 13.

Regeln für den Markt setzt, die den Markt anleiten will, umweltverträgliche, zukunftsfähige Entwicklungen (sustainable development) voranzutreiben oder sozialstaatliche Ziele anzusteuern, ist der reinen Marktwirtschaft kurzfristig unterlegen, mittelfristig ist sie pleite. Daß sie langfristig vielleicht überlegen gewesen wäre, wird man deshalb im weltweiten Freihandelssystem nie beweisen können.

So bleibt im Wettlauf um immer mehr Wachstum nur der vorne, der der Wirtschaft die besten Konditionen bietet, der den Marktgesetzen den geringsten Widerstand leistet, Unternehmen am wenigsten besteuert und am stärksten unterstützt und der die Lohnkosten minimiert. Doch je gründlicher man diesem Ziel naheilt, je schlanker und schlanker man produziert, staatliche Regelungen zugunsten sozialer Bedürfnisse oder zum Schutze der Umwelt zurücknimmt, eine Industrie-Investition nach der anderen aus der Staatskasse bezahlt, desto mehr und schneller sinkt der Wirkungsgrad der Wirtschaft für den Wohlstand der Nation(en). Der drastische Wohlstandsverlust der Gesellschaft der USA seit Anfang der siebziger Jahre bei weit über dem Wachstum der Wirtschaft der Bundesrepublik liegenden Wachstumsraten zeigt, daß der Gehorsam gegenüber dem Markt mehr Wohlstand kostet, als das vom Markt zur Belohnung gewährte Wachstum wieder ausgleichen kann.

Wer einen Ausweg will, muß die Macht haben, ihn durchzusetzen

Wohlstand der Nationen nach Adam Smith, soziale Marktwirtschaft nach Ludwig Erhard, Erhalt der Umwelt oder Fortbestand marktwirtschaftlich orientierter Demokratien hat das Freihandelsprinzip nie versprochen. Weil aber der Markt soziale Ziele oder das Ziel der Erhaltung der Umwelt nicht von selbst verfolgt, müssen ihm solche marktfremden Kriterien von außen, also politisch, vorgegeben werden. Damit jedoch der Markt auch auf diese Ziele hinarbeiten kann, müssen sie für *alle* Marktteilnehmer gleichmäßig gelten. Nur dann kann der einzelne Unternehmer z.B. Umweltschutzkosten oder Behinderungen aus sozialen Gründen auf sich nehmen, ohne im globalen Konkurrenzkampf zu unterliegen.

Das bedeutet: Die politische Macht, die dem Markt die gesellschaftlich wünschenswerten Ziele setzt, muß ebensoweit reichen, wie der Markt selbst. Doch eine Weltregierung, die dem Weltmarkt solche einheitlichen Ziele diktieren könnte, ist angesichts der völlig unterschiedlichen Interessen der Staaten dieser Erde ein Hirngespinnst.

Kann also die Politik nicht der Größe des Weltmarktes angepaßt werden, dann muß der Markt auf die Reichweite möglicher Politik zurückgestutzt werden.

Schaffung einheitlicher regionaler Märkte

Die meisten Nationalstaaten sind heute für die Rolle, solche Märkte zu formen, zu klein. Die Bundesrepublik wäre schneller pleite, als sie ihre Zollmauern errichten könnte, schrieb ich in meinem Buch „Wohlstand für niemand?“³⁸. Es ist deshalb vorurteilslos zu prüfen, ob nicht große Wirtschaftsräume – wie Europa – selbständige Märkte bilden müßten: mit einer *gemeinsamen politischen Instanz*, die die sozialen und ökologischen Ziele vorgibt und der gesamten Wirtschaft in diesem Raum die *gleichen* sozialen und umweltschützenden Regeln setzt. Zu solch einer Märktepolitik für sozialstaatliche Großregionen mit ökologisch verträglicher Wirtschaftsweise gehören *zwangsläufig Schutzzölle* gegen soziales und ökologisches Dumping.

Schutzzölle für eine Region wie Europa sollen nun keineswegs ein Mittel sein, auf Kosten anderer gut zu leben. Im Gegenteil: Die Organisation anderer Großräume mit Staaten untereinander ähnlicher sozioökonomischer Struktur – z. B. in Nordamerika, Ostasien, Nordafrika, aber auch Schwarzafrika – würde es auch diesen Regionen erlauben, ohne Diskriminierungen ihre jeweiligen spezifischen Schutzbedürfnisse zu befriedigen. Dazu gehört für die Entwicklungsländer insbesondere der (heute u. a. von China geforderte) Schutz der sich erst langsam entwickelnden Industrien gegen überlegene Produkte aus hochindustrialisierten Volkswirtschaften.

Niemand weiß, ob das gelingen wird. Aber daß der Neoliberalismus die ärmsten Regionen der Welt

nur weiter ins Elend führt, dafür sprechen alle bisherigen Erfahrungen. Die lateinamerikanischen Bischöfe haben jüngst „vor den Folgen einer ungezügelten Marktwirtschaft gewarnt, die sich in Lateinamerika als ‚totaler Mißerfolg‘ erwiesen habe ... Wir lehnen ... die absolute Macht der Marktkräfte und des Geldes ab.“³⁹ Die Wirtschaft solle dem Menschen dienen – und nicht umgekehrt.

Es kann sein, daß dieses Programm der Organisation der Weltwirtschaft in einheitliche regionale Märkte nur teilweise gelingt, daß also einige Regionen der Welt auf diese Weise akzeptable soziale Bedingungen und Demokratie erhalten können, andere aber nicht. Die Sozialstaatsregionen wären dann tatsächlich die „Inseln der Seligen“. Die Alternative dazu wäre: *überall* auf der Welt extremer Reichtum als „Inseln der Seligen“ in einem Meer extremer Armut im selben Land. Eine *moralische* Unterscheidung scheint mir hier nicht möglich zu sein. Aber ein *politisch* Verantwortlicher muß sich fragen: Kann der Staat sich wirklich darauf beschränken, Reichtum und Besitz der Reichen mit Polizei und Justiz zu schützen, den Armen im eigenen Land aber den Schutz ihrer oft hart erarbeiteten Lebensverhältnisse vor dem Ansturm der ganz Armen verweigern? Wie soll denn Demokratie gelebt werden können, wenn in ein und demselben Land immer mehr extremer Reichtum und extreme Armut aufeinanderprallen – und so eine rasch zunehmende soziale Desintegration der Gesellschaft herbeiführen? Haben wir nicht noch vor wenigen Jahren angesichts der aggressiven Ideologie des Kommunismus sogar gedroht, notfalls die Demokratie mit atomaren Waffen zu „verteidigen“? Und heute sollen Demokratie und Sozialstaat vor der Ideologie des freien Welthandels bedingungslos kapitulieren?

38 Vgl. H. Afheldt (Anm. 17).

39 „Gegen die Macht des Geldes“. Erklärung für mehr soziales Engagement der Kirche, in: SZ vom 9. 5. 1995, S. 11.

Sind die Grenzen des Sozialstaates überschritten?

Zur Diskussion über die Reformperspektiven der Sozialpolitik

I. Einführung: Umbau oder Abbau des Sozialstaates?

Wer sich heutzutage in der Debatte über die Zukunft des Sozialstaates Gehör verschaffen will, redet von einem notwendigen „Umbau“ der Sozialpolitik. Auffällig ist dabei, daß diese nach allen Seiten offene, inhaltlich nicht näher bestimmte Forderung ihre Begründung in aller Regel *nicht* aus den wachsenden sozialen Problemen in unserer Gesellschaft und dem Bemühen um eine Ausarbeitung angemessener sozialpolitischer Strategien zur Problembewältigung oder -linderung bezieht, sondern aus sozialpolitikexternen Motiven. Nicht die Sorge um die Bewältigung von sozialer Ausgrenzung und Spaltung, von Armut, (Langzeit-) Arbeitslosigkeit, Wohnungsnot, Vereinbarkeit von Beruf und Familie oder Frühinvalidität beherrscht die Diskussion, sondern der finanz- und wirtschaftspolitische Argumentationszusammenhang: Der Sozialstaat soll umgebaut werden, weil er – so die gängige These – nicht mehr finanzierbar sei, Staat und Wirtschaft überfordere, zum eigentlichen Verursacher für die Wettbewerbsschwäche des Standorts Deutschland geworden sei und (mit)verantwortlich sei für die wachsende Arbeitslosigkeit. Die Grenzen des Sozialstaates seien nunmehr endgültig erreicht, ja sogar überschritten, notwendig sei eine radikale Abkehr von der „Anspruchsinflation“, dem „massenhaften Mißbrauch“, der „Verteilung von Wohltaten nach dem Gießkannenprinzip“, der „Vollkaskoabsicherung“ – oder wie auch immer die Schlagwörter lauten, die in den Medien tagtäglich Resonanz finden.

Schaut man sich die Vorschläge und Forderungen zum Umbau der Sozialpolitik im einzelnen an, wird schnell deutlich, daß die Chiffre „Umbau“ im wesentlichen auf Abbau zielt: Das soziale Netz soll mehr oder minder radikal ausgedünnt und auf eine Basisversorgung reduziert werden, um die öffentlichen Ausgaben und Abgaben herunterzudrücken und privater wie pri-

vatwirtschaftlicher Vorsorge und Absicherung bei sozialen Risiken und Leistungen Vorrang zu gewähren¹. Die Diskussionen über die Einführung einer „Grundrente“, die die lohn- und beitragsorientierte Rentenversicherung ersetzen soll, eines „Bürgergeldes“, das das Steuersystem und alle Sozialtransfers einschließlich der sozialen Ausgleichsleistungen in der Sozialversicherung zusammenfaßt, einer weitgehenden Reduzierung der gesetzlichen Krankenversicherung, die nur noch für die Grundversorgung zuständig ist und den sozialen Ausgleich ausklammert, sowie einer forcierten Deregulierung des Arbeits- und Tarifrechts zeigen, daß es hierbei nicht um einzelne Einschnitte und Leistungskürzungen geht, sondern bereits um eine Totalrevision des historisch gewachsenen und erstrittenen, nunmehr aber für „unmodern“ erklärten Sozialstaatsmodells.

Nun könnte man darauf verweisen, daß die Grundsatzkritik an der Sozialpolitik so alt ist wie die Sozialpolitik selber, die Ausgestaltung des Sozialstaates konstant begleitet und in wirtschaftlichen Krisenphasen einen jeweiligen Aufschwung erfahren hat und daß dennoch „die Karawane weitergezogen ist“. Wird also nichts so heiß gegessen, wie es gekocht wird? Kommt die Sozialpolitik in ein ruhigeres Fahrwasser, wenn die Konjunktur wieder anzieht? Wird es dann möglich sein, eine sachorientierte Reformpolitik zu betreiben, um die sozialen Sicherungssysteme auf die neuen Herausforderungen und Probleme einzustellen?

1 Die entsprechenden Forderungen sind unüberhörbar geworden. Sie unterscheiden sich natürlich in vielen Punkten und variieren vor allem in der Radikalität der Infragestellung des gegenwärtigen sozialen Leistungssystems. Während die Arbeitgeberverbände eher moderat argumentieren (vgl. Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Sozialstaat vor dem Umbau, Köln 1994; Deutscher Industrie- und Handelstag, Soziale Sicherung und Wirtschaftsstandort Deutschland, Bonn 1995), plädieren andere Autoren bzw. Verbände für eine Totalrevision (vgl. z. B. Peter Oberender/Frank-Ulrich Fricke, Vom Wohlfahrtsstaat zum Sozialstaat, im Auftrag des Unternehmerinstituts der ASU, Bonn 1994, oder Eckhard Knappe, Umbau des Sozialstaates, Trier 1995).

II. „Die Grenzen der Sozialpolitik sind überschritten“ Ein Überblick über die Argumente

Die Vehemenz, Breite und Dauerhaftigkeit der Grundsatzkritik am Sozialstaat, die zudem nicht nur auf die Bundesrepublik beschränkt ist, sondern gleichlautend in allen westeuropäischen Ländern geführt wird, weist darauf hin, daß die Debatte eine neue Qualität erreicht hat. Unter dem Eindruck des Endes der Systemkonkurrenz, der Öffnung Mittel- und Osteuropas sowie der Globalisierung der Waren-, Dienstleistungs- und der Geld- und Kapitalmärkte haben sich nicht nur die ökonomischen Rahmenbedingungen, sondern auch die politische Konstellation und das gesellschaftliche Klima verändert. Die Auffassung, daß es mit der Sozialpolitik „nicht mehr so weitergehe“, ist zur meinungsbestimmenden ideologischen Position geworden, der kaum noch widersprochen wird. Die für die Geschichte der Bundesrepublik charakteristische breite Akzeptanz des Sozialstaates – des Modells der „sozialen Marktwirtschaft“ – schwindet. So scheint heute schon Mut dazu zu gehören, das soziale Sicherungssystem in seinen Grundprinzipien und seiner Reformfähigkeit zu verteidigen und darauf zu verweisen, daß nicht all das, was sich als neu und modern ausgibt, wirklich als Fortschritt zu werten ist.

Wer dieser Grundstimmung entgegentritt und trotz schwieriger ökonomischer und fiskalpolitischer Verhältnisse das gegenwärtige soziale Sicherungssystem in seinen Grundstrukturen für bewahrenswert und zugleich reformfähig erklärt, darf nicht *nur* politisch-moralisch argumentieren und auf die unverzichtbaren gesellschaftlichen Grundentscheidungen und Voraussetzungen für eine soziale Demokratie verweisen², sondern muß sich ernsthaft mit den vorgenannten Argumenten auseinandersetzen. Denn wenn es stimmen sollte, daß lediglich durch eine Rückführung und einen grundlegenden Umbau der Sozialpolitik die Finanzkrise der öffentlichen Haushalte zu beseitigen

2 So überzeugend: Solidarität am Standort Deutschland. Eine Erklärung von Sozialwissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern, Frankfurt 1994. Diese Erklärung wurde vom Oswald von Nell-Breuning-Institut initiiert. Vgl. ebenfalls: Kirchenamt der Evangelischen Kirche/Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.), Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland. Diskussionsgrundlage für einen Konsultationsprozeß über ein gemeinsames Wort der Kirchen, wiedergegeben in: Frank von Auer/Franz Segbers (Hrsg.), Markt und Menschlichkeit, Reinbek 1995.

sei, die internationale Wettbewerbsfähigkeit und die Wachstumskräfte der Wirtschaft gestärkt werden und in der Folge auch die Arbeitslosigkeit abgebaut werden könnte, sähe es in der Tat schlecht aus mit der Zukunft des Sozialstaates.

Meine folgenden Ausführungen werden sich deshalb auf die Frage konzentrieren, ob die viel beschworenen Grenzen des Sozialstaates nunmehr endgültig überschritten sind. Diese Schwerpunktsetzung erlaubt es nicht, eine Detaildiskussion über notwendige Reformen in den einzelnen sozialpolitischen Leistungsbereichen zu führen. Angesichts des knappen Raums können hier nur grundsätzliche Positionen aufgezeigt werden.

Versucht man die Kritik am Sozialstaat zu systematisieren, so lassen sich folgende Argumente benennen: Das „ausgeuferte“ soziale System

- überlaste die öffentlichen Finanzen und habe zur Verschuldenskrise und dem Höchststand in der Abgabenbelastung beigetragen;
- kollabiere, wenn – wie bereits jetzt absehbar – in den nächsten Jahren infolge des demographischen Wandels eine wachsende Alterslast zu finanzieren sei;
- belaste die Leistungsträger durch immer höhere Steuern und Beiträge und lähme deren unverzichtbare Innovations- und Leistungsbereitschaft;
- führe durch sein „generöses“ Absicherungsniveau dazu, daß kein ausreichender Anreiz mehr bestehe, Arbeitskraft anzubieten und Arbeit aufzunehmen – ohne Arbeit lasse es sich besser als mit Arbeit leben; der Sozialstaat schaffe damit das Problem selbst, das er zu lösen vorgebe, indem er die Betroffenen in eine Art „Armutsfalle“ stecke;
- belaste durch die „unerträglich“ hohe Abgabenlast die Unternehmen, verteuere die Arbeitskraft (Lohnnebenkosten) und gefährde damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft;
- zwingt die Bürger in ein kollektives System, bevormunde und entmündige sie. Dieser „Kollektivismus“ entspreche angesichts des forcierten ökonomischen und sozialen Wandels (Wohlstands-, Einkommens- und Vermögenszuwachs in breiten sozialen Schichten; wachsende Fähigkeit und Bereitschaft von Bürgern zur Selbsthilfe und Eigenvorsorge; Trend zur Individualisierung und Pluralisierung von Lebensformen) aber schon längst nicht mehr der gesellschaftlichen Realität und den Bedürfnis-

sen einer selbstbewußten und eigenverantwortlich handelnden Bevölkerung.

III. Finanzkrise, Arbeitslosigkeit und deutsche Einheit

Was ist dran an der These, der expansive Sozialstaat sei verantwortlich für die Finanzkrise der öffentlichen und Sozialversicherungshaushalte sowie für die historische Höchstbelastung durch öffentliche Abgaben? Ein Blick auf die sozialpolitische Materie läßt schnell erkennen, daß von einem Trend zu einer exzessiven Leistungsausweitung der Sozialpolitik („Verteilung von Wohltaten nach dem Gießkannenprinzip“) in der Realität keine Rede sein kann. Bereits seit Anfang der achtziger Jahre bestimmen Restriktionsmaßnahmen in nahezu allen Funktions- und Leistungsfeldern die Situation der Sozialpolitik. Von einer allumfassenden Versorgung, die jedes Lebensrisiko absichert und jeden Schaden ausgleicht („Vollversorgung von der Wiege bis zur Bahre“), ist der Sozialstaat weiter denn je entfernt (was partielle Verbesserungen vor allem im Bereich der Pflege und bestimmter Leistungen in der Familienpolitik nicht ausschließt). So liegt denn auch die Sozialleistungsquote in den alten Bundesländern mit 30,3 Prozent (1993) deutlich unter dem Durchschnittswert der achtziger Jahre³. Daraus folgt, daß die aktuellen Finanzierungsprobleme des Staates insgesamt und des Sozialstaats im besonderen eine Folge externer Faktoren sind, nämlich der Finanzierung der deutschen Einheit sowie der Arbeitsmarktkrise:

– Der für die Überwindung der Transformationskrise Ostdeutschlands und zur Herstellung der sozialen Einheit Deutschlands unumgängliche Transferbedarf von West nach Ost hat eine Größenordnung von etwa 6 Prozent des westdeutschen Bruttoinlandsprodukts (BIP) erreicht und belastet die Haushalte aller Gebietskörperschaften mit der Folge wachsender Finanzierungsdefizite und steigender direkter wie indirekter Steuern. Verantwortlich für den Finanzierungsbedarf in den neuen Ländern ist in erster Linie die massive Arbeitsplatzlücke sowie das Mißverhältnis zwischen ökonomischer Leistungsfähigkeit und der politisch unvermeidbaren Notwendigkeit, mit der Vereinigung das Lebens- und Einkommensniveau der ostdeut-

schen Bevölkerung möglichst rasch dem Westniveau anzunähern. Unter diesen Konstellationen errechnet sich für Ostdeutschland eine historisch unvergleichlich hohe Sozialleistungsquote von etwa 70 Prozent (!). Da aber weder ein rascher Abbau der Massenarbeitslosigkeit zu erwarten ist, noch eine schnelle Anpassung des Produktions- und Produktivitätsniveaus des Ostens an das Westniveau möglich ist, werden sowohl die hohe Sozialleistungsquote Ost als auch der Transferbedarf (mit einem nur langsam sinkenden Verlauf) über einen mittleren Zeitraum hinaus anhalten.

Belastet werden durch die West-Ost-Transfers vor allem die Sozialversicherungsträger und beitragszahlenden Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Allein in den Jahren 1992 und 1993 beliefen sich die beitragsfinanzierten Überweisungen der Bundesanstalt für Arbeit und der Rentenversicherungsträger in die neuen Bundesländer auf rd. 52 Mrd. DM⁴. Das Problem ist dabei, daß eine Beitragsfinanzierung mit ihrer lediglich auf einen Teil der Erwerbstätigen begrenzten Belastungswirkung bei allgemeinen gesellschaftspolitischen Aufgaben verteilungspolitisch unververtretbar ist. Eine sachlich gerechtfertigte Steuerfinanzierung dieser Ausgaben unterstellt, hätte der zusammengefaßte Beitragssatz zur Sozialversicherung um etwa zwei Punkte reduziert werden können! Unter dem Einfluß dieser spezifischen Situation in Ostdeutschland erreicht die Sozialleistungsquote in Gesamtdeutschland einen Wert von rund 34 Prozent (1993). Aber selbst damit wird lediglich ein Niveau erreicht, das 1975 (zu Zeiten der Vollbeschäftigung und einer erheblich geringeren Zahl von Rentenempfängern sowie Sozialhilfebeziehern!) in der alten Bundesrepublik schon einmal erreicht und finanziert wurde.

– Die angespannte Arbeitsmarktlage ist gleichermaßen die maßgebende Erklärungsvariable zum Verständnis der „internen“ Finanzierungsprobleme der Sozialpolitik in Westdeutschland. Der Einfluß der Arbeitslosigkeit auf die Finanzlage des Sozialstaats ist deswegen so gravierend, weil ein niedriger Beschäftigungsstand Ausgaben- und Einnahmenseite gleichermaßen negativ berührt. Nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (BfA) betragen 1993 die gesamtfiskalischen direkten und indirekten Kosten der Arbeitslosigkeit mehr als 116 Mrd. DM. Die BfA trägt daran mit einem Anteil von knapp 45 Prozent die höchste Last, aber auch der Bund trägt rd. 24 Prozent und die Rentenversicherung immerhin über 13 Pro-

3 Vgl. Wolfgang Scholz, Sozialbudget 1993. Gebremste Dynamik, in: Bundesarbeitsblatt, 3/1994, S. 6.

4 Vgl. Peter Rosenberg, Sozialpolitik bei leeren Kassen, in: Sozialer Fortschritt, (1994) 2, S. 58.

zent. Länder, Gemeinden und Krankenversicherung werden mit Anteilen von 8,5 Prozent, 5,7 Prozent und 3,7 Prozent belastet⁵.

Ein erstes Resümee: Die Rede von der Finanzierungskrise des Sozialstaates verdeckt, daß der Kern des fiskalischen Problems im Zusammentreffen von Arbeitsmarktkrise und Transformationskrise Ostdeutschlands steckt. Es ist unredlich, den „Sozialstaat“ für die hohen Steuer- und Beitragsabzüge verantwortlich zu machen, über die *vorgelegten* Probleme aber nicht zu reden. In der politischen Diskussion müssen sich – gleichsam in einer Umkehrung von Ursache und Wirkung – Sozialstaat und Sozialausgaben rechtfertigen, nicht aber die leistungsverursachenden Probleme von Arbeitsplatzvernichtung, Arbeitslosigkeit, Frühverrentung und Frühinvalidität, die die Sozialausgaben erst erforderlich machen. Begründungsbedürftig erscheint die Finanzierung der Arbeitslosigkeit, die Sicherung des Lebensunterhalts der Arbeitslosen, nicht aber der Tatbestand der Arbeitslosigkeit.

Daraus folgt für die Zukunfts- und Finanzierungsfähigkeit des Sozialstaates: Zum Dreh- und Angelpunkt wird die Frage, ob die Politik insgesamt bereit und in der Lage ist, dem Abbau der Arbeitslosigkeit einen Vorrang in der wirtschafts-, arbeitsmarkt- und arbeitszeitpolitischen Prioritätenliste zu geben. Wenn dies nicht geschieht und die Möglichkeiten zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen – nämlich durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik, durch öffentlich geförderte Beschäftigung, durch vielfältige Formen tarifvertraglicher und individueller Arbeitszeitverkürzung in großen Schritten auch ohne Lohnausgleich, durch eine wachstums- und beschäftigungsfördernde Haushalts-, Struktur- und Industriepolitik⁶ – unausgeschöpft bleiben und Politik wie Gesellschaft sich auf ein Arrangement mit der Arbeitslosigkeit einlassen, wird der Sozialstaat strukturell überfordert. Der Druck auf den Abbau sozialer Standards wird sich dann weiter verstärken.

5 Vgl. Hans-Ulrich Bach/Egon Spitznagel, Gesamtfiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit im Jahr 1993 auf 116 Mrd. DM gestiegen, in: IAB-Kurzbericht, 6/1994.

6 Vgl. zu den Ansatzpunkten einer konsequenten Politik zur Erhöhung des Beschäftigungsniveaus die Beiträge in: Hartmut Seifert (Hrsg.), Reform der Arbeitsmarktpolitik, Köln 1995; ferner Klaus Bartsch/Arne Heise/Hartmuth Tofaute, Grundzüge eines Modernisierungs- und Beschäftigungsprogramms für die Bundesrepublik Deutschland, in: WSI-Mitteilungen, (1994) 6; Berliner Erklärung zur Halbierung der Arbeitslosigkeit bis zum Jahr 2000, vorgestellt von der Senatorin für Arbeit und Frauen Dr. Christine Bergmann, Berlin 1994.

IV. Zusammenbruch der Sozialversicherung durch den demographischen Umbruch?

Die Diskussion um die längerfristige Finanzierbarkeit des Sozialstaates – und hier insbesondere der Rentenversicherung – bezieht sich auf die befürchteten Konsequenzen der nach den Modellrechnungen zu erwartenden Verschiebungen in der Altersstruktur der Bevölkerung: Immer mehr älteren Menschen stehen immer weniger Menschen im mittleren Lebensalter gegenüber, was zu einer Explosion der Beitragssätze oder einer radikalen Senkung des Rentenniveaus führen müsse und insofern eine private Absicherung, die durch eine Grundrente nach unten hin fundiert wird, notwendig mache.

Derartige Horrorszenarien vernachlässigen allerdings, daß für die Finanzierbarkeit der Rentenversicherung demographische Quoten weder die einzigen noch die wichtigsten Bestimmungsgrößen sind. Aus dem Blickfeld gerät,

– daß die Verschiebungen in der Altersstruktur der Bevölkerung bei allen Altersversorgungssystemen gleichartige Probleme verursachen, auch und gerade bei der kapitalgedeckten Privatversicherung sowie der Vermögensbildung. Es ist ein Irrglaube, anzunehmen, eine über das Kapitaldeckungsverfahren finanzierte Altersvorsorge könne sich vom demographischen Prozeß abkoppeln und für die gesamte Bevölkerung reale Ansprüche von der Gegenwart in die Zukunft übertragen. Bei einer kapitalfundierte Altersvorsorge erfolgt die Belastung der mittleren Generation in der Phase des demographischen Umbruchs dann durch die Auflösung von Vermögensanlagen (Geld- wie Sachvermögen) zu Konsumzwecken mit entsprechenden negativen Rückwirkungen auf Zins, Realwert von Kapitalanlagen, Preisniveau und Wachstumsrate⁷;

– daß Renten, wie alle anderen privaten und öffentlichen Sozialleistungen auch, aus dem erwirtschafteten Volkseinkommen und nicht aus demographischen Quoten finanziert werden, die Bevölkerungsentwicklung also im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang gesehen werden muß und letztlich die ökonomischen Bedingungen, nämlich die Entwicklung von Wachstum, Produktivität,

7 Vgl. Bert Rürup, Bevölkerungsentwicklung und soziale Sicherungssysteme, in: Hans-Ulrich Klose (Hrsg.), Altern hat Zukunft, Opladen 1993, S. 258 ff.

Beschäftigungsniveau, Arbeitslosigkeit sowie Einkommensniveau und -verteilung für die Finanzierbarkeit des Sozialstaats ausschlaggebend sind;

– daß für die Finanzlage der Rentenversicherung nicht die Altersstruktur der gesamten Bevölkerung maßgeblich ist, sondern das Verhältnis von Rentenbeziehern zu beitragszahlenden Versicherten. Die Zahl der tatsächlich erwerbstätigen, beitragszahlenden Versicherten wird sich anders entwickeln als die rückläufige Zahl der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, wenn es in der Zeit des demographischen Umbruchs gelingt, die Arbeitslosen zu integrieren, die Frauenerwerbsquote auszudehnen und die Alterserwerbstätigkeit anzuheben. Die Bewältigung der demographischen Belastungen hängt also entscheidend davon ab, ob es der Politik gelingt, die Voraussetzungen für eine Anhebung der Erwerbsquoten und die Schaffung von Arbeitsplätzen herzustellen. Wird ein Abbau der Arbeitslosigkeit erreicht, dann zahlen die bislang Arbeitslosen nicht nur Beiträge, sondern es vermindern sich auch die Ausgaben vor allem der Arbeitslosenversicherung. Die dadurch möglichen Beitragssatzsenkungen müssen den Beitragssatzsteigerungen in der Rentenversicherung gegenübergestellt werden.

Unter Berücksichtigung dieser Zusammenhänge kommt die neue Modellberechnung des Prognos-Instituts zu den längerfristigen Finanzierungsperspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) zu dem Ergebnis, daß unter der Annahme moderater Wachstums- und Beschäftigungsperspektiven und bei gegebenem Rentenrecht bis zum Ende des Beobachtungszeitraums (2040) die Beitragssätze zur GRV zwischen 26 und 29 Prozent liegen dürften⁸. Gleichzeitig reduziert sich der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung auf 2,8 Prozent bzw. 2,6 Prozent. Da sich die Beitragssätze zur Krankenversicherung und Pflegeversicherung auf 15,8 Prozent und 2,3 Prozent bzw. 14,1 Prozent und 2,1 Prozent erhöhen, errechnet sich 2040 ein Gesamtsozialversicherungsbeitrag von 49,6 Prozent bzw. 44,9 Prozent. Entscheidend ist dabei, daß trotz dieses steigenden Gesamtsozialversicherungsbeitrags und der steigenden Steuerlast dennoch Nettorealeinkommenssteigerungen anfallen, und zwar zwischen zwei Drittel und 100 Prozent des gegenwärtigen Niveaus. Das heißt, daß die höheren Belastungen aus den Zuwächsen der Bruttoeinkommen, denen eine entsprechende Entwick-

lung der Produktivität zugrunde liegt, getragen werden können und die erwerbstätige Generation die Finanzierung der Altersgeneration auch ohne Konsumverzicht bewältigen kann.

V. Lohnt es sich noch zu arbeiten? Bekommen die Leistungsträger zuwenig und die Arbeitslosen zuviel?

Die fatale Verkehrung von Ursache und Wirkung bei der Bestimmung der Finanzierungsprobleme des Sozialstaates zeigt sich im besonderen Maße bei der Argumentation, Arbeitslosigkeit bzw. Wettbewerbs- und Wachstumsschwäche seien ihrerseits eine direkte Folge einer „überbordenden“ Sozialpolitik. Die Begründung erfolgt gleich doppelt: Für die Leistungsträger „lohne“ es sich nicht mehr zu arbeiten und zu leisten, weil die Bestrafung durch konfiskatorische Abzüge auf dem Fuße folge und die verfügbaren Einkommen nivelliert würden, während die Leistungsschwachen nicht bereit seien zu arbeiten, weil es sich aufgrund der hohen Sozialleistungen ohne Arbeit besser und bequemer als mit (niedrig entlohnter) Arbeit leben ließe. Daraus wird dann die Empfehlung abgeleitet, durch den Abbau sozialer Leistungen und Standards sowie Senkung von Steuern und Beiträgen den Arbeits- und Leistungsanreiz zu erhöhen.

Hierzu bleibt festzuhalten, daß sich in der vorliegenden wissenschaftlichen Literatur keine empirisch fundierten Nachweise finden lassen, die die Verantwortlichkeit der Sozialpolitik für die ökonomischen Probleme bestätigen könnten. Die Argumentation lebt vielmehr von Alltagserfahrungen, Glaubenssätzen und ideologischen Vorverständnissen. International vergleichende Analysen zeigen, daß es zwischen dem Sozialleistungsniveau einerseits sowie der Wachstumsrate, dem Beschäftigungs- und dem Arbeitslosigkeitsniveau andererseits keine eindeutigen Zusammenhänge gibt⁹. Der populäre Schluß, ein möglichst niedriges öffentliches Absicherungsniveau, niedrige Staats- und Sozialausgaben, ein hohes Maß an Privatisierung sozialer Aufgaben und größere soziale (materielle) Ungleichheit seien eine Voraussetzung für hohe Wachstums-, Produktivitäts- und Beschäftigungs-

8 Vgl. Prognos-Gutachten 1995 für den Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung für Gesamtdeutschland vor dem Hintergrund veränderter politischer und ökonomischer Rahmenbedingungen, in: DRV-Schriften, Band 4, Frankfurt 1995.

9 Vgl. u.a. Johannes Berger, Sündenbock Sozialstaat? Komplexe Zusammenhänge zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Wohlfahrtsstaat, in: Blick durch die Wirtschaft vom 21. 9. 1993; Manfred Schmidt, Sozialpolitik – historische Einführung und internationaler Vergleich, Opladen 1988.

raten sowie für eine bessere Position in der Standortkonkurrenz, läßt sich empirisch wie theoretisch nicht halten. Empirisch sprechen folgende Hinweise gegen die These der Unterminierung der Angebots- und Leistungskräfte durch den Sozialstaat:

– Die These von der „leistungshemmenden Einkommensnivellierung“ durch den Sozialstaat verkennt, daß die Umverteilungseffekte durch die Sozial- und Steuerpolitik weniger deutlich ausfallen, als dies regelmäßig angenommen wird. So dominiert bei den Sozialversicherungsleistungen eindeutig die intertemporale, risikobezogene und familienpolitische Umverteilung, während die interpersonellen Einkommensumschichtungen von „oben nach unten“ im Rahmen der sozialen Ausgleichsleistungen der Sozialversicherung nur schwach ausgeprägt sind. Lediglich die reinen bedarfs- bzw. bedürftigkeitsorientierten Steuer-Transfer-Leistungen wie Wohngeld, BAFöG, Sozialhilfe usw. entfalten eindeutige Umverteilungswirkungen von „oben nach unten“; doch ihr Anteil am gesamten Sozialbudget ist gering.

– Bei den Abzügen durch Beiträge und Steuern entsteht insgesamt eher ein regressiver als ein progressiver Verlauf, d. h., Bezieher höherer Arbeitseinkommen werden (vor allem infolge des proportionalen Tarifs und der Bemessungs- sowie Versicherungspflichtgrenzen bei der Beitragsfinanzierung) relativ schwächer belastet als die Bezieher mittlerer Arbeitseinkommen¹⁰. Von einer konfiskatorischen Belastung höherer Einkommen kann also in der Bundesrepublik keine Rede sein. Hinzu kommt, daß die tatsächliche Grenz- und Durchschnittssteuerbelastung deutlich unter den theoretisch vorgegebenen Sätzen liegt, weil sich gerade im Bereich der Besserverdienenden und Selbständigen eine Fülle von legalen (wie erst recht illegalen) Möglichkeiten zur Verminderung des steuerpflichtigen Einkommens anbieten und diese auch ausgenutzt werden¹¹. Die Berechnungen des Berliner Wirtschaftsforschungsinstituts (DIW) zur Entwicklung der Haushaltseinkommen zeigen denn auch, daß sich seit Beginn der achtziger Jahre eine kontinuierliche Besserstellung der Einkommensposition von Selbständigenhaushalten gegenüber Arbeitnehmerhaushalten und vor allem Haushalten von Arbeitslosen und von Sozialhilfeempfän-

gern ergibt¹². Natürlich läßt sich argumentieren, die Belastung der Besserverdienenden sei noch immer zu hoch, das Maß der Ungleichverteilung noch zu gering, um den erhofften Wachstumsschub auszulösen. Eine solche Argumentation immunisiert sich aber selbst, wenn die Wachstumsschwäche jeweils als „Beweis“ für eine nicht ausreichende Einkommensdifferenzierung herangezogen wird. Interessant ist demgegenüber die aktuelle politische und wissenschaftliche Diskussion in den USA. Dort wird die in den achtziger Jahren forcierte Einkommensungleichverteilung zunehmend als eine der wichtigsten Ursachen für Produktivitätsrückstände angesehen¹³.

Ebenso fehlen empirische Belege für die Behauptung, mit den Leistungen der Sozial- oder Arbeitslosenhilfe lebe es sich besser als mit dem Verdienst aus Arbeit. Im Gegenteil: Die Analysen zeigen, daß Arbeitslose nur niedrige Unterstützungsleistungen erhalten (zu einem wachsenden Teil völlig leer ausgehen – wobei die Dauer der Arbeitslosigkeit um so länger ist, je niedriger die öffentlichen Sozialleistungen ausfallen!) und bereit sein müssen und bereit sind, Zumutungen jeder Art hinzunehmen, um eine Arbeit zu erhalten¹⁴. Viele Sozialleistungen werden (aus Unkenntnis oder Scham) erst gar nicht in Anspruch genommen, obwohl ein Anspruch auf sie besteht – so vor allem bei der Sozialhilfe, beim Wohngeld und beim Kindergeldzuschlag.

Die Auswertung der Verdienststatistik zeigt, daß die Fälle, bei denen die verfügbaren Arbeitseinkommen noch unterhalb der Sozialhilfeschwelle liegen, in der Realität so gut wie nicht vorkommen. Vergleicht man die verfügbaren durchschnittlichen Monatsverdienste in den unteren Entgeltgruppen (einschließlich Wohngeld und Kindergeld) mit dem Sozialhilfeniveau (einschließlich Wohnungskosten und Einmalleistungen), dann zeigt sich, daß selbst die Verdienste der Frauen durchweg höher liegen. Eine Überschneidung mit der Sozialhilfe tritt nur dann auf, wenn mehrere ältere Kinder zum Haushalt zählen, zugleich die Mieten außerordentlich hoch

12 Vgl. Klaus-Dietrich Bedau, Relative Einkommenspositionen der westdeutschen Haushaltsgruppen in den achtziger und neunziger Jahren, in: DIW-Wochenbericht, 18/1995, S. 355 ff.

13 Vgl. Claus Schäfer, Die „Gerechtigkeitslücken“ können auch ökonomische Effizienzlücken werden. Zur Entwicklung der Einkommensverteilung 1993 und in den Vorjahren, in: WSI-Mitteilungen, (1994) 10, S. 598–623.

14 Mit einzelnen Nachweisen: Gerhard Bäcker, Soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit: Defizite und Reformkonzeptionen, in: H. Seifert (Hrsg.) (Anm. 6).

10 Vgl. Dieter Eißel, Reichtum unter der Steuerschraube? Staatlicher Umgang mit hohem Einkommen und Vermögen, in: Ernst-Ulrich Huster (Hrsg.), Reichtum in Deutschland – der diskrete Charme der sozialen Distanz, Frankfurt–New York 1993, S. 84 ff.

11 Vgl. Oliver Lang, Steuervermeidung und -hinterziehung bei der Einkommensteuer, in: ZWE-Newsletter, (1993) 1.

sind und nur ein Haushaltsmitglied Einkommen bezieht¹⁵

Soweit also in der Realität Überschneidungen zwischen Löhnen und Sozialhilfe vorkommen, liegen die Ursachen nicht in einem überhöhten Sozialhilfeniveau – verantwortlich sind vielmehr der unzureichende Kinderlastenausgleich und die verfehlte Wohnungspolitik. Da das Kindergeld nicht den notwendigen Lebensbedarf eines Kindes abdeckt, das vorgelagerte Sozialsystem also nicht armutsfest ist, muß bei unteren Einkommensgruppen die Sozialhilfe ersatzweise die Funktion des Kinderlastenausgleichs übernehmen.

Auf die soziale Wirklichkeit scheint es also bei der Argumentation weniger anzukommen. Durch die Nennung von (konstruierten oder auch tatsächlichen) Einzelbeispielen und Mißbrauchsfällen wird an Vorurteile bzw. an das Unwissen in der Bevölkerung angeknüpft, können Themen besetzt und Stimmungen erzeugt werden. Die Opfer der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung erscheinen als Verursacher der gegenwärtigen Probleme und Konflikte. Der Boden für die Akzeptanz von Sozialabbau ist bereitet. Wenn sich der Eindruck verhärtet, Sozialleistungsempfänger seien potentielle „Betrüger“ oder „Arbeitsscheue“, schwindet die Bereitschaft der wirtschaftlich Stärkeren, sich für die Verbesserung der Lebenschancen am Rande der Gesellschaft einzusetzen und dafür auch noch steigende Steuer- und Beitragsabzüge hinzunehmen.

Die Rede von jenen Arbeitslosen, die es sich in der „sozialen Hängematte“ bequem machen und damit die Arbeitslosenziffern aufblähen, vermittelt zudem das Bild, Arbeitslosigkeit sei eine Folge individuellen Fehlverhaltens, von Anspruchsdenken und mangelnder Bereitschaft, „sich die Hände schmutzig zu machen“. Seien nur die Löhne und Ansprüche niedrig genug, also die Arbeitnehmer billig und willig, dann finde sich auch Arbeit – denn „jeder, der arbeiten wolle, finde in der Bundesrepublik auch einen Arbeitsplatz“. Mit dieser These, die nicht nur an Stammtischen Verbreitung findet, sondern zum festen Glaubenssatz der tonangebenden Wirtschaftswissenschaft zählt, wird

Arbeitslosigkeit nicht mehr als ein gesamtwirtschaftliches und gesamtgesellschaftliches Problem, nämlich als Folge fehlender Arbeitsplätze begriffen. Hier gilt es entschieden entgegenzuhalten. Eine Politik zur Etablierung eines Niedriglohnsegments und einer Verschärfung des finanziellen und administrativen Drucks, Arbeit unter allen Bedingungen annehmen zu müssen, setzt einen Abbau des gesamten Lohnniveaus und Lohngefüges in Gang, ohne daß dadurch die Arbeitslosigkeit insgesamt verringert würde. Der Preis wäre ein Arbeitsmarkt nach amerikanischem Muster – prekäre Beschäftigungsverhältnisse sowie „Armut in der Arbeit“ würden zu einem weiteren sozial- und gesellschaftspolitischen Problem.

Wer einen Abbau der Arbeitslosigkeit durch Kürzungen von Sozialleistungen, eine Absenkung des Existenzminimums sowie durch eine allgemeine Lohndifferenzierung und -senkung erreichen will, verkennt, daß der Arbeitsmarkt eben kein Markt wie ein beliebiger Gütemarkt ist, sondern besonders reagiert, weil es hier um die Lebensbedingungen von Menschen geht und die Löhne Kosten- und Nachfragefaktor *zugleich* sind.

Ein weiteres ist zu bedenken: Wenn angesichts der ökonomischen und sozialen Probleme im vereinigten Deutschland die Spaltungen in der Gesellschaft und auf dem Arbeitsmarkt vorangetrieben sowie Ausgrenzung und Verarmung als (wirtschafts-)politisches Mittel eingesetzt werden, dann sind die politischen Folgen nicht mehr kalkulierbar. Autoritäres Ordnungsdenken, der Ruf nach „einfachen Lösungen“, Rechtsradikalismus und Ausländerfeindlichkeit drohen um sich zu greifen. Auf dem Spiel stehen die Grundlagen unserer Demokratie. Elementare Grundwerte wie Toleranz, Solidarität und Wahrung von Menschenrechten geraten in Gefahr, wenn Verarmung und Perspektivlosigkeit wachsen.

Notwendig und *möglich* ist dagegen die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit durch andere Maßnahmen, wobei hier ein besonderes Gewicht auf die Integration der bedrohlich wachsenden Zahl von Langzeitarbeitslosen zu legen ist. Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren, heißt die Aufgabe. Da es angesichts der Tiefe der Beschäftigungskrise nicht gelingen kann und wird, das Problem schnell zu bewältigen (und keiner wird hier Wunder versprechen oder ein Allheilmittel anbieten können), bleibt es eine unverzichtbare Aufgabe des Sozialstaates, die soziale und Existenzsicherung aller Arbeitslosen zu garantieren. Die Lücken im sozialen Netz sind hier schon groß genug, Armut; Sozialhilfeabhängigkeit und Arbeitslosigkeit liegen

¹⁵ Vgl. Gerhard Bäcker/Walter Hanesch, Sozialhilfeniveau und untere Arbeitnehmerinkommen. Expertise für das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1994; Wilhelm Breuer/Dietrich Engels, Der Abstand zwischen dem Leistungsniveau der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG und den verfügbaren Arbeitnehmerinkommen unterer Lohn- und Gehaltsgruppen im Juli 1992. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie und Senioren, in: Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie und Senioren, Band 29, Stuttgart 1994.

eng nebeneinander¹⁶. Dringend erforderlich ist deshalb die Einführung einer bedarfsorientierten sozialen Grundsicherung auf einem ausreichenden Leistungsniveau und unter nicht diskriminierenden Leistungsbedingungen, die als steuerfinanzierte Leistung des Bundes in die bestehenden Sicherungssysteme (Arbeitslosenversicherung, Rentenversicherung) integriert wird, die die kommunal finanzierte Sozialhilfe entlastet sowie die beitrags- und leistungsbezogenen Sozialversicherungsleistungen von unten her stützt und armutssicher macht¹⁷.

VI. Grenzen der Belastbarkeit?

Sicherlich kann es keinen Zweifel daran geben, daß die Steuer- und Abgabenquote in der Bundesrepublik mittlerweile ein außerordentlich hohes Niveau erreicht hat¹⁸. Für die Beurteilung der ökonomischen und verteilungspolitischen Folgen der Steuer- und Abgabenbelastung ist aber nicht die Quote entscheidend (so psychologisch wichtig dieser Wert ist), sondern die Frage, ob die Abgaben aus den Lohnzuwächsen oder nur aus dem Bestand heraus finanziert werden (können). Hier zeigt sich für die Arbeitnehmereinkommen, daß aufgrund der begrenzten Bruttolohnsteigerungen und der hohen Inflationsraten die verfügbaren Netto-Realinkommen im Gesamtverlauf der achtziger Jahre nur schwach gestiegen sind (und seit 1993 sinken)¹⁹.

Vor diesem Hintergrund stellt sich also nicht das Problem der Belastung der Besserverdienenden und Selbständigen, sondern das der begrenzten Belastbarkeit der Arbeitnehmereinkommen im unteren wie mittleren Einkommensbereich. Dies setzt einer weiteren Anhebung der *generellen* Niveaus von Beiträgen und Einkommensteuer

16 Vgl. dazu den Armutsbericht des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes: Armut in Deutschland, Reinbek 1994.

17 Vgl. ausführlich zur Darstellung dieses Konzepts, das gewissermaßen eine Gegenposition zum Bürgergeld bzw. zur Negativsteuer einnimmt: Gerhard Bäcker/Thomas Ebert, Defizite und Reformbedarf in ausgewählten Bereichen der sozialen Sicherung, Expertise für das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1994.

18 Der Gesamtsozialversicherungsbeitrag hat mittlerweile die Quote von 39 Prozent überschritten; unter Einschluß der Lohnsteuerbelastung verbleiben einem durchschnittlich verdienenden Arbeitnehmer nur noch knapp 60 Prozent seines Bruttoeinkommens.

19 Vgl. C. Schäfer (Anm. 13).

enge Grenzen. Es entsteht eine Entscheidungssituation, ob und in welchem Maße die Beschäftigten bereit (und in der Lage) sind, zugunsten der Finanzierung sozialpolitischer Leistungen auf verfügbares Einkommen und Konsummöglichkeiten zu verzichten. Bekannt ist, daß diese Entscheidung bei beitragsfinanzierten Sozialversicherungsleistungen leichter fällt als bei steuerfinanzierten Transfers, da das versicherungsförmige Entsprechungsverhältnis von Beiträgen und Leistungen den Abgabewiderstand mindert. Gefährdet wird die Akzeptanz der beitragsfinanzierten Sozialversicherung aber dann, wenn bewußt wird, daß – wie derzeit – mit Beiträgen allgemeinpolitische Aufgaben finanziert werden müssen.

Auch wenn also das generelle Belastungsniveau kaum weiter angehoben werden kann, so schließt dies verteilungspolitisch motivierte Umschichtungen in der Belastungsstruktur im Bereich der Beitrags- und Steuerfinanzierung nicht aus. Geboten sind Veränderungen in der Abgabenstruktur durch eine stärkere Belastung Besserverdienender durch eine andere Steuerpolitik (zu erwähnen sind hier nur die Stichworte: Vermögensteuer, Erbschaftsteuer, Zinsbesteuerung, Bekämpfung von Steuerhinterziehung, Einheitswerte). Bei der Finanzierung der Sozialversicherung ist es überfällig, allgemeine, nicht sozialversicherungstypische Aufgaben durch höhere Steuermittel (so vor allem hinsichtlich der BfA und der GRV in Form höherer und regelgebundener Bundeszuschüsse²⁰) abzudecken, um damit die Beitragssätze senken zu können. Zu diskutieren sind ebenfalls eine Anhebung der Beitrags- und Versicherungspflichtgrenzen sowie – als Alternative zur Steuerfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik – die Einführung einer Arbeitsmarktsteuer für *alle* Erwerbstätigen.

VII. Wettbewerbsschwäche durch überhöhte Lohnnebenkosten?

Es ist unbestritten, daß die steigenden Beitragssätze zur Sozialversicherung einen immer größeren Teil der Lohnnebenkosten ausmachen und daß zu-

20 Vgl. zur Finanzierung der Rentenversicherung: Winfried Schmühl, Finanzierung sozialer Sicherung in Deutschland unter veränderten gesellschaftlichen und ökonomischen Bedingungen, in: Deutsche Rentenversicherung, (1994) 6; zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik bzw. der Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG): Bernd Reisert, Beitrags- oder Steuerfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik, in: Gerhard Bosch (Hrsg.), Reform der Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt-New York 1994, S. 43 ff.

gleich der Anstieg der Lohnnebenkosten über dem der reinen Lohnsätze für geleistete Arbeit liegt. Aber das allein sagt über die Kostenbelastung der Unternehmen und ihre Wettbewerbsfähigkeit nichts aus. Denn für die Wettbewerbsfähigkeit sind nicht nur Teilkosten (wie die Lohnnebenkosten), sondern die Lohngesamtsummen relevant – und für deren Höhe ist es unerheblich, wie auch immer sie definiert und intern aufgeteilt werden²¹. Für die Kosten- und Ertragsentwicklung sind die Lohngesamtsummen zudem nicht in ihrer absoluten Höhe ausschlaggebend, sondern in ihrem Verhältnis zur Stundenproduktivität. Betrachtet man also die so berechneten Lohnstückkosten in ihrer Entwicklung, so stellt das DIW fest, daß diese (in Landeswährung berechnet) in der Bundesrepublik in den Jahren von 1981 bis 1993 mit jahresdurchschnittlich 2,2 Prozent deutlich geringer gestiegen sind als im Durchschnitt der Handelspartner (EU-Staaten 4,3 Prozent; OECD-Staaten 3,9 Prozent)²². Eine für die internationale Wettbewerbsfähigkeit viel wesentlichere Bedeutung kommt hingegen der Entwicklung der Wechselkurse zu.

Nun läßt sich feststellen, daß sich die Finanzierung der Sozialleistungen in den letzten Jahren immer stärker auf die Beitragsseite verlagert hat (1980: 61,8 Prozent des Sozialbudgets, 1993: 63,9 Prozent des Sozialbudgets), während der Anteil der (steuerfinanzierten) Zuweisungen aus öffentlichen Mitteln von 36,1 Prozent (1980) auf 33,9 Prozent (1993) zurückgefallen ist²³. Dies ist nicht zuletzt eine Folge der Politik des „Verschiebeparkplatzes“, mit der versucht worden ist, die Finanzen des Bundes zu Lasten der Sozialversicherungen zu sanieren. Belastet mit Sozialkosten wird dadurch vor allem der Faktor „Arbeit“. Eine Umschichtung hin zur Steuerfinanzierung wird deshalb sehr häufig vor allem aus beschäftigungspolitischen Gründen gefordert, um Arbeit und (arbeitsintensive) Produktion wettbewerbsfähiger zu machen.

Allerdings ist bei einer solchen Umschichtungsstrategie vor überzogenen Erwartungen hinsichtlich einer dauerhaften Kostenentlastung und nachhaltiger Beschäftigungseffekte zu warnen. Vermindert würden zwar die beitragsinduzierten Lohnnebenkosten, aber auch ein stärker steuerfi-

nanziertes System (durch die Erhöhung von Einkommen- und/oder Verbrauchsteuern) würde sich letztlich auf die Produktionskosten auswirken. Da die Gewerkschaften in einer wachsenden Wirtschaft einer dauerhaften Netto-Real-Einkommensminderung infolge höherer Einkommen- oder Verbrauchsteuern nicht zustimmen würden, wird sich eine verstärkte Steuerfinanzierung letztlich in der Höhe der direkten Löhnen niederschlagen. Das dänische Sozialsystem beispielsweise ist überwiegend steuerfinanziert, was aber nicht bedeutet, daß dadurch die internationale Wettbewerbsposition der dänischen Exportwirtschaft automatisch besser wäre als die der deutschen mit einem beitragsfinanzierten System. Dies ist im übrigen der Grund, warum die Arbeitgeber zwar auch für eine Umschichtung von der Beitrags- zur Steuerfinanzierung votieren – aber bei Konstanz der Steuerquote! Gesenkt werden sollen vor allem die Arbeitgeberbeiträge, finanziert durch Sozialleistungskürzungen an anderer Stelle.

Bei der Diskussion über den „Kostenfaktor“ Sozialstaat fällt im übrigen kaum noch auf, daß das Verhältnis zwischen Wirtschaft und Sozialpolitik keine Einbahnstraße ist, sondern sich als Wechselverhältnis darstellt: Einerseits ist das System der sozialen Sicherung zweifelsohne von der Leistungsfähigkeit des privaten Sektors abhängig, da die Finanzmittel aus der Wertschöpfung gespeist werden – also nur das verteilt werden kann, was produziert wurde. Erst eine leistungsfähige Wirtschaft schafft die Voraussetzungen für die Verteilung und Finanzierung eines hohen Sozialleistungsniveaus. Zugleich aber wirkt das soziale System selbst als produktiver Faktor positiv auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft zurück. Sozialpolitik hat also nicht nur einen sozialen, sondern auch wirtschaftlichen „Wert“ – wie es früher in dieser keinesfalls neuen Debatte hieß²⁴.

Diese positive Rückwirkung zu quantifizieren ist allerdings nur schwer möglich. So entsteht das Dilemma, daß zwar die „Kosten“ des Sozialstaates bekannt sind und laufend ausgewiesen werden, daß sich aber der „Nutzen“ nicht exakt beziffern läßt. Offensichtlich ist jedoch der produktive Beitrag der Sozialausgaben hinsichtlich ihrer investiven Wirkungen in das Humankapital. Sie sichern die Reproduktion, die Gesundheit und die Qualifikation der Arbeitskraft. Das gilt im besonderen Maße für die Arbeitsmarkt-, Qualifizierungs- und Bildungspolitik, aber auch ganz allgemein für die politisch-gesellschaftliche Stabilisierungs- und Inte-

21 Es ist beispielsweise eine reine Definitionsfrage, ob Jahressonderzahlungen wie Weihnachts- und Urlaubsgeld als normaler Bestandteil des Entgelts für geleistete Arbeit bewertet werden oder aufgrund ihrer Zahlungsweise als Zusatzkosten.

22 Vgl. DIW-Wochenbericht, 40/1993; Thomas Zuleger, Lohnstückkosten als Faktor für den Standort Deutschland, in: Arbeit und Sozialpolitik, (1993) 9–10.

23 Vgl. W. Scholz (Anm. 3), S. 15.

24 Vgl. Georg Vobruba (Hrsg.), Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, Berlin 1969.

grationsfunktion des sozialstaatlichen Systems. Eine breit angelegte Ausbildung der Erwerbsbevölkerung ist bei einer gespreizten Einkommensverteilung mit einem breiten Rand von „working poor“ nicht gewährleistet. Und ohne eine garantierte soziale Absicherung gegen die sozialen Risiken und Wechselfälle des Lebens wäre der Einsatz motivierter und qualifizierter Arbeitskräfte nicht möglich. Sozialpolitik federt den technischen Fortschritt und den Strukturwandel ab und vergrößert damit die Bereitschaft der Beschäftigten, diesen Wandel aktiv mit zu tragen²⁵.

Sozialpolitik ist zugleich eine unverzichtbare Voraussetzung für die gesellschaftliche Akzeptanz des marktwirtschaftlichen Wettbewerbssystems als Gesellschaftssystem insgesamt; sie sichert den „sozialen Frieden“, ist Garant für eine stabile demokratische Gesellschaft. Sozialer Frieden, demokratische Strukturen, Akzeptanz von Werten wie Toleranz, Achtung der Menschenwürde, Weltoffenheit sind wiederum wichtige außerökonomische Faktoren für die Standortentscheidungen von Unternehmen.

In fortgeschrittenen, „individualisierten“ Gesellschaften, die unter einem erheblichen Modernisierungsdruck stehen, ist soziale Unsicherheit kein Leistungsanreiz, sondern ein Auslöser für gesellschaftliche Desintegration. Je mehr sich die traditionellen Lebensweisen und sozialen Bindungen auflösen – bzw. gerade durch die Ökonomisierung der Gesellschaft aufgelöst werden – desto mehr entstehen neue, erweiterte Bedürfnisse nach sozialer Sicherheit. Soziale Sicherheit ist in diesem Sinne institutionelle Voraussetzung für den fortlaufenden Prozeß ökonomischer, sozialer und kultureller Modernisierung²⁶. Sozialausgaben stellen darüber hinaus einen bedeutenden Teil der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage dar, ohne deren Stabilisierung eine dauerhafte wirtschaftliche Entwicklung nicht möglich wäre („eingebauter Konjunkturstabilisator“). Und schließlich: Der Sozialstaat schafft und sichert auch direkt Arbeitsplätze, so insbesondere in den sozialen Berufen (stationäre und ambulante Pflege, ErzieherInnen usw.).

Diese Hinweise auf die Produktivkraft „Sozialstaat“ sollen nicht verdecken, daß viele Sozialleistungen und Angebote der sozialen Infrastruktur aus einzelwirtschaftlicher Sicht durchaus unpro-

duktiv sein können, beispielsweise Rehabilitations- und Qualifizierungsmaßnahmen für ältere Menschen, die nicht mehr im Produktionsprozeß eingesetzt werden können. Aber: Der Sozialstaat hat eigenständige politisch-moralische Ziele auch jenseits der Maßstäbe der engen ökonomischen Funktionalität. Der Umgang mit sozial Schwachen, mit Älteren, Behinderten, Familien und Kindern, das qualitative Niveau der gesundheitlichen Versorgung, die Schaffung von gleichberechtigten Lebenschancen für die gesamte Bevölkerung – all diese und weitere Elemente des „Lebensstandorts“ Deutschland haben einen eigenen Wert, der nicht durch den Hinweis auf ökonomische Effizienzverluste, verminderte Rentabilität oder entgangene Wachstumsraten außer Kraft gesetzt wird.

VIII. Kostenexplosion oder Wachstumsmarkt?

Die bisherige Argumentation ist ein Plädoyer für das Festhalten an grundlegenden sozialstaatlichen Prinzipien und gegen die Unterwerfung der Sozialpolitik unter vermeintliche ökonomische und finanzielle Sachzwänge. Nicht gemeint ist damit allerdings die blinde Verteidigung aller sozialpolitischen Regelungen nach der Devise eines trotzigigen „Weiter so“. Die Lücken und Defizite, Unstimmigkeiten und Widersprüchlichkeiten, bürokratischen Wirrungen und Inflexibilitäten im sozialen Netz sind nicht zu übersehen²⁷. Und zweifelsohne schlummern im Sozialleistungssystem erhebliche Rationalisierungs- und Effizienzreserven. Hier ist die Sozialpolitik zu ständigen Anpassungsleistungen gezwungen, um auf neue Anforderungen zu reagieren und das Steuerungspotential zu verbessern. Die Renten- und Gesundheitsreform sowie die Reform des Arbeitsförderungsgesetzes kennzeichnen derartige Ansätze einer Umbaustrategie, die nicht ein anderes Wort für Abbau ist, sondern auf die Weiterentwicklung abzielt.

Ständig neu zu entscheiden ist die Frage, welches Leistungsspektrum anzubieten ist, was also öffentlich und was privat erbracht und finanziert werden soll. Gleichermaßen ist zu prüfen, ob durch die Einführung wettbewerblicher Elemente bei der Leistungserstellung die Kosten gesenkt und die Effizienz erhöht werden können. Dies gilt insbesondere für die Sachleistungen in den Bereichen Gesund-

25 Vgl. Jochen Struwe, Wachstum durch Sozialpolitik, Köln 1989, S. 135 ff.

26 Vgl. Georg Vobruba, Sozialpolitik macht Modernisierungspolitik möglich, in: Die Mitbestimmung, (1990) 2, S. 85 ff.

27 Dazu im einzelnen: G. Bäcker/T. Ebert (Anm. 17).

heitswesen, soziale Dienste und soziale Infrastruktur.

Eine schlichte Privatisierungs- und Abbaustrategie ist jedoch kein Erfolgskonzept. „Markt und privat“ heißt nicht automatisch „billiger und besser“:

Ein gleiches Versorgungsniveau vorausgesetzt, müssen auch bei privaten Sicherungsformen Bestandteile aus dem verfügbaren Einkommen für sozialpolitische Zwecke abgezweigt werden. Dies gilt sowohl für Käufe nunmehr privater sozialer Dienste und Güter als auch für Prämien, die an die Privatversicherungen zu zahlen sind. Beim Übergang zum privaten Versicherungssystem bleiben die monetären Kosten zunächst unverändert – sie können sogar steigen, wenn man an die hohen Overhead-Kosten (Werbung, Marketing) im privaten Sektor denkt. An die Stelle solidarischer Sozialversicherungsbeiträge treten nun aber risikobezogene Prämien, die nicht das Belastungsniveau, aber die personelle Belastungsstruktur verschieben. Da bei den Privatversicherungen ein Solidarausgleich fehlt, werden diejenigen am stärksten betroffen, die aufgrund von Geschlecht, Familienstand, Alter und Berufssituation die höchsten Risiken tragen, während die „guten Risiken“ mit einer Entlastung rechnen können.

Auch Selbstbeteiligungs- bzw. Zuzahlungsregelungen, die als Beitrag zur Kostendämpfung im Gesundheitswesen verstanden werden, führen im wesentlichen nur zu einer Verschiebung der Belastungsstruktur, denn Zuzahlung bedeutet zunächst ja nur, daß die Gesundheitskosten – beispielsweise für Arzneimittel – anders finanziert werden: Während beim reinen Sachleistungsprinzip die Belastungen solidarisch von allen Versicherten getragen und die Unternehmen über Arbeitgeberbeiträge mit herangezogen werden, müssen bei der Selbstbeteiligung die Kranken zusätzlich zu ihren Beitragsleistungen einen Teil der Kosten übernehmen. Eine Steuerung der Inanspruchnahme und Kostendämpfung können dadurch kaum erreicht werden, da nicht die Patienten, sondern im wesentlichen die behandelnden und verschreibenden Ärzte über die Inanspruchnahme von Arzneimitteln entscheiden. So weisen denn Privatversicherungen, die in ihrem gesamten Leistungsspektrum mit Selbstbeteiligungs- und Wahltarifen operieren, keine geringere Ausgabedynamik auf als die gesetzlichen Kassen. Auch internationale Vergleiche bestätigen das Bild: So liegt in den USA mit ihrem dominierenden privaten Gesundheits- und Versicherungswesen der Anteil der Gesundheitsausgaben am Volkseinkommen mit 12,6 Prozent (1993) deutlich höher als in der Bundesrepublik (9,3 Prozent).

Letztlich ist es offensichtlich allein der Blickwinkel und nicht der ökonomische Zusammenhang, der im Privatisierungsdiskurs zählt. Steigende Gesundheitsausgaben gelten, wenn sie öffentlich, d.h. über Beiträge und/oder Steuern finanziert werden, als Ausdruck einer gefährlichen Kostenexpansion. Steigende Gesundheitsausgaben gelten demgegenüber, wenn sie privat, d.h. über Versicherungsprämien und/oder Marktpreise finanziert werden, als Ausdruck eines zukunftssträchtigen Wachstumsmarktes mit Beschäftigungs- und Gewinnchancen.

Gesamtwirtschaftliche Ausgabenminderungen entstehen dann, wenn die öffentlichen Leistungskürzungen nicht durch private Übertragungen oder Privatversicherungen ausgeglichen werden bzw. ausgeglichen werden können. Vermarktung und Verpreisung medizinisch-sozialer Leistungen und Güter bewirken dann Ausgaben- und Kostenreduzierungen, wenn das Ausschlußprinzip der kaufkräftigen Nachfrage greift, d.h. wenn die Preise insbesondere einkommensschwache Bevölkerungsschichten an der Inanspruchnahme hindern. Diese preisbestimmte Nachfragebegrenzung hat aber immer einen sozialen Selektionseffekt. Das Kernprinzip des Sozialstaates, finanzielle Beschränkungen bei der Inanspruchnahme notwendiger Leistungen und Dienste auszuschließen, wird zur Disposition gestellt. Alle Vorschläge zur Begrenzung des Leistungskatalogs der sozialen Krankenversicherung auf eine Basisversorgung laufen letztlich darauf hinaus. Nur wer über ein ausreichendes Einkommen verfügt, kann sich dann eine dem medizinischen Standard entsprechende Versorgung leisten.

IX. Die Zukunft des Sozialstaates erfordert die Gewinnung und Sicherung von Solidarität

Es läßt sich zusammenfassen: Die These, der Sozialstaat habe seine Grenzen überschritten und sei aufgrund seines Leistungsgebarens und seiner finanziellen Anforderungen die eigentliche Ursache der anhaltenden Unterbeschäftigung, findet keine Bestätigung. Sein Abbau ist keine Voraussetzung für die Freisetzung (unterdrückter) Wachstumsschübe in der Produktion und auf dem Arbeitsmarkt sowie für die Verbesserung der internationalen Wettbewerbsposition. Zweifelsohne haben sich in Zeiten knapper Kassen bei gleichzeitig hoher öffentlicher Verschuldung sowie hohen

Beitrags- und Steuerquoten, ferner angesichts von Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit, verschärfter Standortkonkurrenz und einer Globalisierung der Renditeansprüche die Rahmenbedingungen für eine aktive und reformorientierte Sozialpolitik verschlechtert. Die Anforderungen an den Sozialstaat wachsen, während der Verteilungs- und Gestaltungsspielraum schrumpft. Aber der bestehende Spielraum kann und muß genutzt werden. Entscheidend kommt es auf den politischen (Mehrheits-)Willen an, gerade in schwierigen Zeiten, wo das Sozialstaatspostulat des Grundgesetzes seine Bewährungsprobe zu bestehen hat, das Grundprinzip des sozialen Ausgleichs zur Geltung kommen zu lassen.

Die sozialen Sicherungssysteme in der Bundesrepublik haben sich im Grundsatz bewährt. Dies gilt auch und gerade für die Sozialversicherung, die mit ihren Elementen Lohn- und Beitragsorientierung, Lohnersatz und Leistungsdynamik, sozialer Ausgleich sowie paritätische Mittelaufbringung und Selbstverwaltung besser als andere Modelle geeignet ist, die großen Lebensrisiken wie Invalidität, Alter, Krankheit, Pflegebedürftigkeit, Arbeitslosigkeit, Unfall zuverlässig und solidarisch abzusichern²⁸. Diese Lebensrisiken stellen für die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung eine soziale Bedrohung dar, die nicht privat zu bewältigen ist. Für die Erwartung, daß der Wohlstandszuwachs und der Trend der Individualisierung den Boden für eine individuelle, privatisierte Risikovorsorge und für den Rückzug kollektiver Regelungen bereitet hätten, finden sich keine empirischen Hinweise: Analysiert man die vorliegenden einkommens- und vermögensstatistischen Daten, läßt sich die These nicht halten, der Großteil der Arbeitnehmerhaushalte könne sich wegen des hohen verfügbaren Haushaltseinkommens sowie der Verfügung über die gestiegenen Geld- und Grundvermögen besser privat absichern²⁹. Auch Arbeitnehmerhaushalte im mittleren Einkommensbereich sind nicht in der Lage, größere Unterbrechungen im Erwerbseinkommensfluß zu überbrücken. Die Garantie eines auch in Notlagen kontinuierlich gesicherten Einkommensstroms ist für die Sicherung ihres Lebensunterhalts unverzichtbar. Die Vermögensbestände können aufgrund der Ungleichheiten ihrer Verteilung hier keinen Ausgleich leisten.

28 Vgl. Barbara Riedmüller/Thomas Olk (Hrsg.), Grenzen des Sozialversicherungsstaates?, in: Leviathan, Sonderheft 14/1994.

29 Vgl. Hermann Schломann, Die Entwicklung der Vermögensverteilung in Deutschland, in: E.-U. Huster (Hrsg.) (Anm. 10), S. 54 ff.

Kollektivität und Individualität stehen damit nicht gegeneinander, sondern bedingen sich. Die Souveränität der Menschen über ihre Lebensentwürfe und Lebensformen, Mündigkeit und Eigenverantwortung bleiben an die Voraussetzung der kollektiven, gesellschaftlichen Sicherung der materiellen und sozialen Basis gebunden. Je mehr sich die traditionellen Lebensweisen sowie sozialen Bindungen auflösen und ökonomische Maßstäbe von Leistung und Gegenleistung, Verwertung und Rentabilität, Kaufkraft und Preis alle Lebensbereiche durchdringen, um so mehr entstehen neue, erweiterte Bedürfnisse nach sozialer Sicherheit. Soziale Sicherheit ist in diesem Sinne institutionelle Voraussetzung und nicht Gefährdung von individueller Entfaltung und Freiheit³⁰.

Der Sozialstaat ist kein reformunfähiges, statisches Gebilde. Soll er bewahrt werden, so ist seine Anpassung an die sich verändernden ökonomischen, sozialen und demographischen Verhältnisse eine ständige Aufgabe. Notwendig sind dabei aber keine Totalrevisionen oder ein Systemwechsel, sondern eine innovative Politik sozialpolitischer Reformen, die an den bewährten Strukturen ansetzt. Zu nennen sind hier nur die Punkte: Weiterführung der Gesundheitsreform, Neuordnung der eigenständigen sozialen Sicherung der Frau, Harmonisierung der Alterssicherungssysteme, aktive Arbeitsmarktpolitik, Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Kinderlastenausgleich, Einführung einer die Sozialhilfe ablösenden Mindestsicherung.

Nun ist offensichtlich, daß nicht alle Reformen kostenlos zu haben sind. Wenn trotz der begrenzten Finanzen nicht auf sozialpolitisch notwendige Leistungsverbesserungen verzichtet werden soll, so bedarf es einer offenen Diskussion über die Festlegung von Prioritäten und Nachrangigkeiten nicht nur bei den öffentlichen Ausgaben insgesamt, sondern auch innerhalb des Sozialbudgets³¹. Die Strategie, solche Reformen weiter zu vertagen, weil die Bereitschaft fehlt, innerhalb der bestehenden sozialpolitischen Leistungen neue Schwerpunkte zu setzen – also auch innerhalb der Sozietats umzuverteilen –, zeugt von einem schlechten sozialpolitischen Konservatismus. Mit anderen Worten: Spätestens dann, wenn alle Einnahmenverbesserungen und Rationalisierungsreserven ausgeschöpft sind, beginnt die Suche nach

30 Vgl. Wolfgang Zapf, Individualisierung und Sicherheit, in: Gabriele Rolf/Gerd Wagner (Hrsg.), Sozialvertrag und soziale Sicherung, Frankfurt–New York 1988, S. 235 ff.

31 Vgl. Richard Hauser, Reformperspektiven des Systems der sozialen Sicherung bei veränderten Rahmenbedingungen, in: Dieter Döring/Richard Hauser (Hrsg.), Soziale Sicherheit in Gefahr, Frankfurt 1995, S. 51 ff.

den Prioritäten der Sozialpolitik, um Mittel freizubekommen, mit denen (beispielsweise) eine bedarfsorientierte Grundsicherung, der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz, ein angemessener Kinderlastenausgleich, eine verbesserte Absicherung Alleinerziehender oder eine eigenständige soziale Sicherung der Frau finanziert werden können. Dies bedeutet, über Einschränkungen solcher Leistungen nachzudenken, die in ihrer Verteilungswirkung fragwürdig sind; Beispiele dafür wären das Niveau der Beamtenversorgung, die steuerliche Begünstigung durch das Ehegattensplitting, die gegenwärtige Regelung der Hinterbliebenenversorgung, die Wohneigentumsförderung.

Eine Diskussion über Prioritäten und Umschichtungen *innerhalb* des Sozialtats ist konfliktreich und ist auf die Solidarität der Stärkeren gegenüber den Schwächeren angewiesen, wenn sie nicht zu Lasten der Schwächeren ausfallen soll. Und es bedarf der Bereitschaft der Bevölkerung, die hohen Lasten, die ein ausgebautes Sozialsystem unweigerlich verursacht, mit den entsprechenden Einbußen im verfügbaren Einkommen auch zu tragen. Die Frage nach der Sicherheit der sozialen Sicherung wird damit zu der Frage nach ihrer politischen Akzeptanz. Es kommt entscheidend darauf an, daß nicht nur die Schwächeren, sondern auch die Stärkeren das System stützen.

Nun läßt sich solidarisches Verhalten nicht anordnen oder wie ein Rohstoff einfach abfordern. Solidarität ist keine anthropologische Konstante, sondern – ökonomisch formuliert – zu einem knappen Gut geworden und muß immer wieder neu erzeugt

werden³². In einer sich polarisierenden, kulturell und ethnisch inhomogener werdenden Gesellschaft wird dies schwierig. Wachsende Teile der Bevölkerung glauben, auf sozialstaatliche Leistungen nicht mehr oder nur im begrenzten Umfang angewiesen zu sein und ihre Lebensverhältnisse und soziale Sicherheit besser privat gestalten zu können. Die Bereitschaft schwindet, höhere Steuer- und Beitragsbelastungen unbeschleunigt zu akzeptieren.

Einfache Antworten auf dieses Problem gibt es nicht. Es geht um die Entscheidung, welches gesellschaftliche Leitbild Anerkennung und Mehrheiten findet. Im Grundsatz stellt sich die Alternative zwischen dem liberalen Konkurrenzmodell und seinem Prinzip der Durchökonomisierung aller Lebensbereiche und dem Modell einer Gesellschaft, die an der Idee von Chancengleichheit, sozialer Gerechtigkeit und sozialem Ausgleich festhält. Diese Alternativen im Hinblick auf die Zukunftsgestaltung in der politischen Argumentation zuzuspitzen und das *Leitbild einer solidarischen Gesellschaft* offensiv zu vertreten und inhaltlich für den Sozialstaat und seine Gestaltungs- und Entwicklungsmöglichkeiten sowie seine positiven Rückwirkungen auf die ökonomischen und politischen Grundlagen der Gesellschaft zu überzeugen, bleibt die wichtigste, aber auch schwierigste Aufgabe einer auf die Gesellschaftsgestaltung orientierten Sozialpolitik.

³² Vgl. Gerhard Bäcker, Solidarität als knappes Gut. Der Wandel der Gesellschaft und die Zukunft der Sozialpolitik, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, (1993) 6, S. 315 ff.

Umbau des Sozialstaates unter Sparzwang

Eine Herausforderung für Politik und Gesellschaft

„Wir müssen immer fragen: Was können wir aus dem Volkseinkommen heute und in Zukunft leisten, um die Leistungsgrenzen unserer sozialen Dienste richtig abstecken zu können.“

Gerhard Mackenroth, in: Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, Marburg 1952

Kosten der Sozialleistungen

Die Absicherung des Individuums gegen die Grundrisiken des Lebens ist – zumal nach Etablierung der Pflegeversicherung – in Deutschland praktisch lückenlos und auf hohem Niveau gewährleistet. Als Teil der sozialen Marktwirtschaft leistet das System der sozialen Sicherung einen wesentlichen Beitrag zum allgemeinen Wohlstand und zum sozialen Frieden in unserem Land, was im Zuge der deutschen Vereinigung erneut eindrucksvoll unter Beweis gestellt worden ist. Dieses positive Ergebnis sozialstaatlichen Wirkens hat allerdings auch eine Kehrseite: Seine Kosten sind außerordentlich hoch. Sie ohne Schaden für den Standort Deutschland zu erwirtschaften, fällt zunehmend schwerer. Gelingt dies nicht mehr, untergräbt der Sozialstaat sein eigenes finanzielles Fundament. Die Gefahr, daß es bereits in Kürze dahin kommt, ist akut.

In Deutschland wurden 1994 für Sozialleistungen insgesamt über 1 110 Milliarden DM – fast 50 Prozent mehr als für Anlageinvestitionen – ausgegeben. Von dieser gigantischen Summe entfielen rund 715 Milliarden DM – also nahezu zwei Drittel – auf die klassische, weit überwiegend durch Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer finanzierte Sozialversicherung. Deren Beitragssätze haben längst das Maß des Erträglichen erreicht, wenn nicht schon überschritten. Die neue Pflegeversicherung eingeschlossen, addieren sie sich

heute auf 39,2 Prozent des Einkommens. Vor zehn Jahren waren es noch 35 Prozent und vor 20 Jahren erst 30,5 Prozent.

Diese Beitragssatzentwicklung hat entscheidend dazu beigetragen, daß sich die Personalzusatzkosten der Betriebe von 39,6 Prozent 1975 auf jetzt 44,5 Prozent der gesamten Personalkosten erhöht haben. Die anhaltende Investitions- und Beschäftigungsschwäche der deutschen Wirtschaft ist ganz wesentlich auf diese Verteuerung des Produktionsfaktors Arbeit zurückzuführen. Nicht aufgrund des Lohnniveaus, sondern wegen der überhöhten Personalzusatzkosten weist Westdeutschland die weltweit höchsten Arbeitskosten auf.

Aber nicht nur die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland leidet unter der Last der Sozialkosten, die Arbeitnehmer selbst sind doppelt negativ betroffen: zum einen durch die auf hohem Niveau verharrende Arbeitslosigkeit und zum anderen durch das kontinuierlich zunehmende Auseinanderklaffen von Brutto- und Nettoarbeitsentgelt. Konnten die Arbeitnehmer 1975 immerhin noch über 73,5 Prozent ihrer Verdienste selbst verfügen, so waren es zehn Jahre später nur noch 68,5 Prozent. Inzwischen dürfte diese „Nettoquote“ bei 66 Prozent angelangt sein. Sinkt sie weiter, wird das Grundrecht des einzelnen, über die Gestaltung seines Lebens selbst zu bestimmen, noch mehr ausgehöhlt.

Wenn nichts geschieht, sind ein weiterer Anstieg der betrieblichen Personalzusatzkosten und ein fortgesetzter Rückgang der Nettoquote der Arbeitnehmerverdienste nicht zu vermeiden. Ursächlich dafür ist vor allem die demographische Entwicklung: Der Bevölkerungsanteil der Personen, die 60 Jahre und älter sind, klettert von heute gut 20 Prozent bereits bis zum Jahr 2010 auf über 25 Prozent und wird im Jahr 2030 zwischen 32 und 35 Prozent liegen. Bezogen auf die erwerbsfähige Bevölkerung im Alter von 20 bis 59 Jahren beträgt der Altenanteil im Jahr 2030 zwischen 66 und 73 Prozent (jetzt: 36 Prozent). Für die Sozialversicherung resultieren aus dieser Entwicklung massive Finanzierungsprobleme, denn der zunehmen-

Tabelle 1: Künftige Beitragssätze in der Sozialversicherung (Prognos-Modellrechnung auf der Basis unterschiedlicher ökonomischer und demographischer Entwicklungsannahmen)

Versicherungszweig	Status quo	Optimistische Variante			Pessimistische Variante		
	1995	2010	2030	2040	2010	2030	2040
	Beitragssätze in % des Bruttoentgelts ¹⁾						
Rentenversicherung ²⁾	18,6	22,4	26,3	26,3	23,0	28,5	28,7
Krankenversicherung ³⁾	13,1	13,9	14,9	16,0	14,4	15,3	16,1
Pflegeversicherung	1,0	1,7	2,2	2,3	1,8	2,4	2,6
Arbeitslosenversicherung	6,5	5,4	3,3	4,0	5,3	3,6	5,3
Sozialversicherung insgesamt	39,2	43,4	46,7	48,6	44,5	49,8	52,7

1) bis zur jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze

2) der Arbeiter und Angestellten

3) gesamtdeutsche Durchschnitte

Quelle: DRV-Schriften, 4/1995, S. 11 (Hrsg.: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Frankfurt).

den Zahl von Leistungsempfängern steht ein schrumpfendes Beitragszahlerpotential gegenüber.

Die Konsequenzen für die Beitragssätze hat die Schweizer Prognos AG in einem jüngst veröffentlichten Gutachten für den Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (DRV) in zwei Szenarien aufgezeigt¹⁾: Danach droht bis zum Jahr 2040 ein Anstieg der Sozialversicherungsbeitragssätze um annähernd ein Viertel in der optimistischen und um über ein Drittel in der pessimistischen Rechnungsvariante (siehe Tabelle 1). Wenn es noch eines Beweises bedurfte, daß der gegenwärtig allgemein diskutierte und überwiegend befürwortete „Umbau des Sozialstaates“ mit Einsparungen erheblichen Umfangs einhergehen muß, dann hat ihn das Prognos-Gutachten geliefert.

Bei Hinnahme der prognostizierten Beitragssatzentwicklung, die von ebenfalls steigenden steuerlichen Lasten und kommunalen Abgaben begleitet wird, fiel die Nettoquote der Arbeitnehmerverdienste bis zum Jahr 2040 auf im günstigeren Fall 58 Prozent, im ungünstigeren Fall sogar nur noch 54,5 Prozent. Mit anderen Worten: Den Arbeitnehmern bliebe von ihrem Einkommen unterm Strich nur noch wenig mehr als die Hälfte zur eigenen Verfügung übrig. Die Betriebe wiederum sähen sich einem massiven Anstieg der Personal-

zusatzkosten gegenüber. Beidem gilt es entgegenzuwirken: Die Entlastung der Betriebe von Personalausgaben und der Arbeitnehmer von Sozialabgaben muß ein vorrangiges Ziel beim Umbau des Sozialstaates sein. Nur so kann die Funktionsfähigkeit des sozialen Sicherungssystems auf Dauer gewährleistet und seine Finanzierung gesichert werden.

Reform des sozialen Sicherungssystems

Umbau bedeutet nicht Umsturz. Radikale Vorschläge wie die, alle Sozialtransfers durch ein allgemeines Bürgergeld zu ersetzen oder die leistungsbezogene Rentenversicherung durch ein Grundrentensystem abzulösen, sind weder akzeptabel noch realistisch. Ein Bürgergeld als garantiertes arbeitsloses Einkommen für jedermann paßt nicht zu den Prinzipien einer sozialen Marktwirtschaft, weil damit im Ergebnis Leistung bestraft und Nichtstun honoriert würde. Das gilt auch für eine einheitliche, vorleistungsunabhängige Grundrente. Beide Konzepte setzen sich zudem darüber hinweg, daß entstandene Rentenansprüche nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in hohem Maße unter den Eigentumsschutz des Grundgesetzes (Art. 14) fallen, also unabhängig von einem Systemwechsel erfüllt werden müssen. In einer jahrzehntelangen Übergangsphase müßten folglich zwei Systeme neben-

1 Vgl. Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.), Prognos-Gutachten 1995. Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung für Gesamtdeutschland vor dem Hintergrund veränderter politischer und ökonomischer Rahmenbedingungen, in: DRV-Schriften, Band 4, Frankfurt 1995.

Tabelle 2: Die Fremdleistungen der Sozialversicherung (Leistungen der Sozialversicherung, die aufgrund staatlicher Vorgaben über die reinen Versicherungsleistungen hinausgehen)

	insgesamt	davon:	
		steuerfinanziert	beitragsfinanziert
- in Milliarden DM -			
Bundesanstalt für Arbeit	51,9	24,4	27,5
Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten	82,8	49,6	33,2
Krankenversicherung	51,8	0,2	51,6
Sozialversicherung insgesamt	186,5	74,2	112,3

Stand: 1993; Bundesanstalt für Arbeit: ohne das durch Sonderumlage finanzierte Konkursausfallgeld; Krankenversicherung: einschließlich der gesamten Familienversicherung.

Quellen: BMA; BMG; VDR; eigene Berechnungen.

einander finanziert werden; das allmählich auslaufende alte und das sukzessiv wachsende neue. An die Stelle der notwendigen Reduktion der Sozialkosten träte deren schlagartige massive Erhöhung. Aus diesem und einer Reihe anderer Gründe sind alle Überlegungen, das herkömmliche soziale Sicherungssystem oder wesentliche Teile davon vollkommen zu zerschlagen, um etwas gänzlich anderes an deren Stelle zu setzen, zum Scheitern verurteilt. Dies politisch nicht zuletzt deshalb, weil sich die Auswirkungen einer solchen Operation in keinerlei Hinsicht, ob sozial-, finanz- oder verteilungspolitisch, auch nur einigermaßen zuverlässig abschätzen lassen und sie somit zu große Risiken in sich birgt.

Notwendig sind jedoch evolutorische Reformen, die vom Vorhandenen ausgehen, es verändern und an die Erfordernisse der modernen, überwiegend im Wohlstand lebenden Gesellschaft anpassen. Für die große Mehrheit der Bevölkerung bedarf es heute keines sozialen Vollkaskoschutzes mehr, deshalb sollte die soziale Sicherung stärker auf die wirksame Absicherung großer Risiken konzentriert werden. Kleinere soziale Risiken, d. h. Risiken mit finanziell geringeren Auswirkungen, können zunehmend der Eigenvorsorge überantwortet werden – Ausnahmeregelungen für sozial Schwache selbstverständlich vorbehalten. Dies entspricht dem Subsidiaritätsprinzip, das neben dem Solidaritätsprinzip die soziale Sicherung prägt und stärker als in der Vergangenheit in den Vordergrund gerückt werden kann. Die finanziellen Effekte vermehrter Eigenvorsorge sind in zweifacher Hinsicht positiv: Der Finanzbedarf der sozialen Sicherungseinrichtungen sinkt, die Steuer- und Beitragszahler

werden entlastet. Und anders als die umlagefinanzierten Sozialsysteme fördert private Vorsorge die Kapitalbildung und vergrößert so die Chancen für mehr Investitionen und mehr Beschäftigung.

Neben diesen ersten Reformgrundsatz sollte als zweiter die aufgabenadäquate Zuordnung der Finanzierungsverantwortung treten. Gesamtgesellschaftliche Aufgaben müssen aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden. Dafür – wie es derzeit in erheblichem Umfang geschieht (siehe Tabelle 2) – Beitragsmittel der Sozialversicherung zu verwenden, ist ein ordnungspolitischer Sündenfall ersten Ranges, den auch Haushaltsnöte des Bundes nicht rechtfertigen können. Würden für diese sogenannten Fremdleistungen der Sozialversicherung Steuermittel bereitgestellt – soweit nicht auf die eine oder andere ganz verzichtet werden kann bzw. eine Finanzierung durch die bislang Begünstigten in Betracht kommt –, könnte die Sozialversicherung auf insgesamt acht Beitragssatzprozentpunkte verzichten. Für die westdeutschen Betriebe würde die Entlastung um vier Beitragssatzprozentpunkte bedeuten, daß der Anteil der Personalzusatzkosten an den Arbeitskosten um etwa drei Prozentpunkte auf 41,5 Prozent zurückginge, was annähernd dem Stand von 1978 entspräche. Die westdeutschen Arbeitnehmer andererseits könnten sich über eine Erhöhung ihrer Nettoverdienste um rund fünf Prozent freuen.

Nun könnte eingewandt werden, daß mit einer Verschiebung von der Beitrags- zur Steuerfinanzierung im Endeffekt wenig gewonnen wäre, volkswirtschaftlich gesehen ein Nullsummenspiel veranstaltet würde. Dem ist entgegenzuhalten, daß zusätzlichen Bundesmitteln für die Sozialversiche-

zung der verteilungspolitische Vorteil immanent wäre, von *allen* Steuerzahlern (bzw. Verbrauchern) aufgebracht zu werden, statt allein von den Mitgliedern der Sozialversicherung und ihren Arbeitgebern. Und selbst wenn der Finanzierungswechsel zu kompensierenden Einkommens- oder Mehrwertsteuererhöhungen führen würde – was keineswegs der Fall sein muß –, bliebe es bei der Entlastung der Betriebe von Personalzusatzkosten. Auf mittlere Sicht sind folglich positive Nettoeffekte im Hinblick auf Investitionen und Beschäftigungsniveau zu erwarten. Die korrekte Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen in der Sozialversicherung sollte deshalb nicht nur der Ordnungspolitik zuliebe als *Conditio sine qua non* beim Umbau des Sozialstaates gelten.

Stabilisierung der Rentenversicherung

Mit dem Rentenreformgesetz 1992 sind bereits erste dauerhaft finanzwirksame Maßnahmen getroffen worden, um die Rentenversicherung für die aufgrund der bevorstehenden demographischen Veränderungen entstehenden Belastungen zu wappnen. Sie sind teilweise schon in Kraft getreten, wie z. B. der Übergang von der Brutto- zur Nettoanpassung der Renten und die Regelbindung des Bundeszuschusses an die Entwicklung nicht nur der Bruttoverdienste, sondern zugleich auch an die Entwicklung des Beitragssatzes. Eine Erhöhung des Beitragssatzes hat jetzt unmittelbar eine entsprechende Anhebung des Bundeszuschusses zur Folge, mit der Konsequenz, daß der Beitragssatzanstieg dadurch begrenzt wird. Und wenn durch eine Anhebung des Rentenversicherungsbeitrags die Entwicklung der Nettoverdienste abgebremst wird, verlangsamen sich aufgrund der Nettoanpassung auch die Rentensteigerungen, was wiederum den Finanzbedarf der Rentenversicherung und damit den Beitragssatzanstieg reduziert.

Noch nicht realisiert ist die stufenweise Anhebung der vorgezogenen Altersgrenzen von derzeit 60 Jahren für Frauen und Arbeitslose und von 63 Jahren für alle langjährig Versicherten auf einheitlich das 65. Lebensjahr. Diese Reformmaßnahme, die unter anderem der gestiegenen und weiter steigenden durchschnittlichen Lebenserwartung Rechnung trägt, setzt erst mit dem Jahr 2001 ein und ist 2012 abgeschlossen. Ein vorzeitiger Rentenbezug von bis zu drei Jahren ist dann nur noch unter Hinnahme von Rentenabschlägen im Umfang von

3,6 Prozent je Jahr möglich. Ohne diese und andere finanzwirksame Regulierungen der Rentenreform 1992 wäre ein Beitragssatz zwischen 36 und 42 Prozent im Jahre 2030 zu befürchten gewesen. Nach der neuen Prognos-Modellrechnung sind es „nur noch“ zwischen 26 und 29 Prozent (siehe Tabelle 1). Das ist zwar keine Verdoppelung des Beitragssatzes mehr, aber immer noch ein Anstieg um 50 Prozent. Aus heutiger Sicht erscheint auch diese Entwicklung nicht akzeptabel.

Über weitere, den Beitragssatzanstieg verlangsamende Änderungen des Rentenrechts nachzudenken ist deshalb mehr als angebracht. Und weil Altersvorsorge zur langfristigen Lebensplanung gehört, ist rechtzeitige Kenntnis bevorstehender Neuerungen für die Versicherten eine notwendige Voraussetzung, um gegebenenfalls mit ergänzender Eigenvorsorge reagieren zu können. Über die erforderlichen weiteren Reformmaßnahmen sollte deshalb zur Jahrtausendwende Klarheit bestehen.

Fortsetzung der Rentenreform

Von der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände sind hierzu im Herbst vergangenen Jahres in der Denkschrift „Sozialstaat vor dem Umbau“ konkrete Vorschläge gemacht worden². Die wichtigsten sind:

- Stärkung des Subsidiaritätsprinzips durch Ausbau der Eigenvorsorge;
- Neuordnung der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit im Hinblick auf ihre Lohnersatzfunktion;
- Überprüfung der Hinterbliebenenrenten unter stärkerer Berücksichtigung eigener Rentenansprüche und sonstiger Einkommen;
- Ausbau des Äquivalenzprinzips (die strenge Orientierung der Rentenansprüche an den Beitragsleistungen) bei der Rentenberechnung;
- notfalls auch eine Überprüfung des Renten Anpassungsverfahrens und des Rentenniveaus.

Besonders das zuletzt genannte Petitum hat teilweise zu Irritationen in der Öffentlichkeit geführt. Dabei wird in der Arbeitgeber-Denkschrift keineswegs vorbehaltlos eine Herabsetzung des Rentenniveaus befürwortet. Es heißt dort vielmehr: „Das Rentenniveau beträgt derzeit fast 72 v. H. des Nettoentgelts eines Durchschnittsverdieners. Aufgrund der Nettoanpassung der laufenden Renten

² Vgl. Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Sozialstaat vor dem Umbau – Leistungsfähigkeit und Finanzierbarkeit sichern, Köln 1994.

bleibt dieses Niveau in Zukunft nahezu konstant. In der Phase der besonders starken demographischen Belastung kann eine Absenkung des Rentenniveaus unter Beibehaltung der Rentenstruktur nicht ausgeschlossen werden. Das Rentenniveau läßt sich jedoch nicht beliebig absenken. Es muß spürbar über dem Sozialhilfeniveau liegen, da ansonsten Leistungsanreize verlorengehen und die Legitimation der Zwangsmitgliedschaft für Arbeitnehmer in diesem Sicherungssystem in Frage zu stellen wäre.“

Zu ergänzen ist, daß der schwierigste Zeitabschnitt für die Finanzierung der Rentenversicherung aus heutiger Sicht zwischen 2015 und 2030 liegen wird.

Ähnlich vorsichtig wird die Rentenanpassung angesprochen: „Um die Leistungsfähigkeit der Rentenversicherung zu erhalten, muß u. U. überprüft werden, ob die nach dem Prinzip der Nettolohnanpassung ausgestaltete Rentendynamik auf Dauer aufrechterhalten werden kann.“ Unvoreingenommen betrachtet, sind diese Hinweise auf langfristig sich möglicherweise ergebende Erfordernisse eine bare Selbstverständlichkeit. Wenn es um den Erhalt der Rentenversicherung geht, dürfen notwendige Rettungsmaßnahmen nicht dadurch behindert oder sogar verhindert werden, daß zuvor Tabus erichtet worden sind.

Im übrigen ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, daß die *Vermögenseinkünfte der Rentnerhaushalte* in Westdeutschland schon heute mit durchschnittlich rund 20 Prozent ihres Budgets ein beachtliches Niveau erreicht haben. Da sich das Erbschaftsvolumen bis zum Jahr 2030 verdoppeln wird, wächst der Anteil der Vermögenseinkommen auf ein Drittel an. Vor diesem Hintergrund verlieren eine Verlangsamung der Rentendynamik und eine moderate Absenkung des Rentenniveaus, falls sie denn überhaupt notwendig werden sollten, viel von ihrem Schrecken.

Bei den Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit (Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten) geht es unter anderem darum, ihre Lohnersatzfunktion stärker zur Geltung zu bringen. Es ist sozialpolitisch nicht zu rechtfertigen, daß Berufsunfähigkeitsrentner zu ihrer Rente – die nur um ein Drittel niedriger ist als eine Altersrente – unbegrenzt hinzuverdienen können, wenn sie nur dafür sorgen, daß dies nicht in einem Beschäftigungsverhältnis geschieht, welches als gleichwertig und zumutbar im Hinblick auf den erlernten Beruf gilt.

Der Ausbau des Äquivalenzprinzips ist zum Teil mit der Problematik der versicherungsfremden Leistungen verknüpft. Zu ihnen zählen auch die

Rentenbestandteile, die auf der Anrechnung von Schul-, Fachschul- und Hochschulzeiten beruhen, ohne daß dafür Beiträge entrichtet worden sind. Diese Zeiten sollten künftig bei der Rentenberechnung nur noch berücksichtigt werden, wenn dafür – auf freiwilliger Basis – sofort oder im Wege der Nachentrichtung während des Berufslebens Beiträge gezahlt werden. Die Ausbildungszeiten werden damit zu Beitragszeiten, und versicherungsfremde Leistungen entfallen, ohne den Steuerzahler zu belasten. Da eine bessere Berufsausbildung in der Regel mit höherem Verdienst und damit auch höherem Rentenanspruch verbunden ist, bedarf es keiner Kompensation der kürzeren Lebensarbeitszeit durch zusätzliche, nicht beitragsfundierte Rentenanteile.

Zum Ausbau des Äquivalenzprinzips gehört auch die Überprüfung der Rentenabschläge, die im Zuge der ab 2001 einsetzenden Altersgrenzenanhebung hinzunehmen sind, wenn aus eigenem Entschluß ein früherer Ruhestandsbeginn gewählt wird. Nach versicherungsmathematischen Maßstäben erfolgt mit einer Rentenkürzung im Umfang von 0,3 Prozent je vorgezogenen Monat keine vollständige Kompensation der verkürzten Beitragszeit und verlängerten Rentenbezugsdauer.

Was schließlich die Hinterbliebenenrenten angeht, so ist bei ihnen ein erheblicher Bedeutungsverlust zu konstatieren. Mit zunehmender Erwerbsbeteiligung der Frauen und dem damit einhergehenden Aufbau eigener Rentenanwartschaften bedarf es der Einkommenssicherung durch Witwenrenten immer weniger. Dem wurde 1984 bereits durch die Anrechnung eigener Renten und sonstiger Einkommen Rechnung getragen, allerdings in sehr großzügiger Form. Angerechnet wird erst ab einem Einkommensfreibetrag von gegenwärtig mehr als 1200 DM im Monat (Westdeutschland), und die diese Grenze übersteigenden Einkommensteile werden überdies nur zu 40 Prozent berücksichtigt. Eine Überprüfung dieser Regelungen erscheint angezeigt.

Diese und andere Reformmaßnahmen dienen allein dem Ziel, die Leistungsfähigkeit der Rentenversicherung und ihre Finanzierbarkeit durch Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber langfristig zu sichern. Sie soll auch künftig den Kern der Alterssicherung der Arbeitnehmer bilden. Es muß allerdings zugleich dafür gesorgt werden, daß durch verstärkte Förderung der betrieblichen Altersversorgung und der privaten Altersvorsorge die Abhängigkeit des Lebensunterhalts im Alter von den Leistungen der Rentenversicherung allmählich geringer wird.

Problemfall Krankenversicherung

In den letzten beiden Jahrzehnten ist wiederholt der Versuch unternommen worden, die expansive Kostenentwicklung in der Krankenversicherung in ruhigere Bahnen zu lenken. Alle diese Bemühungen des Gesetzgebers waren jeweils nur für kurze Zeit erfolgreich. Das gilt auch für das 1993 in Kraft getretene Gesundheitsstrukturgesetz: Schon 1994 haben die Ausgaben der Krankenkassen mit plus 8,7 Prozent im Westen (16,2 Prozent im Osten) wieder kräftig angezogen und in einzelnen Leistungsbereichen sogar den alten Expansionspfad erneut erreicht. Auch wenn einzelne Neuregelungen – wie die Kassenwahlfreiheit der Versicherten und die Umstellung auf ein neues Pflegesatzrecht in den Krankenhäusern – erst 1996 wirksam werden, so steht doch schon fest, daß weitere Reformen folgen müssen.

Zur Jahresmitte wird ein Gutachten des Sachverständigenrats für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen erwartet, das wissenschaftlich fundierte Konzepte für die Weiterentwicklung der Krankenversicherung aufzeigen soll. Parallel zur Arbeit der Sachverständigen hat der Bundesgesundheitsminister Reformgespräche mit den Verbänden und Organisationen des Gesundheitswesens aufgenommen. Auch die Krankenversicherung muß sich im Hinblick auf die Alterung der Gesellschaft rüsten, denn Rentner verursachen um 80 Prozent höhere Aufwendungen als die aktiven Krankenkassenmitglieder. Allerdings trifft die demographische Entwicklung das Krankenversicherungssystem nicht mit gleicher Wucht wie die Rentenversicherung, weil auch die Rentner Beiträge zahlen, wenngleich um etwa 50 Prozent niedrigere.

Hinzu kommt, daß es auch nach dem Gesundheitsstrukturgesetz in verschiedenen Leistungssektoren immer noch Unwirtschaftlichkeiten zu beklagen gibt, nicht zuletzt hervorgerufen durch ein verbreitetes Anspruchsdenken. Stichworte in diesem Zusammenhang sind der zu schwache Wettbewerb zwischen den Leistungserbringern, medizinisch nicht notwendige Leistungen sowie zu geringe Anreize für die Versicherten, sich gesundheits- und kostenbewußt zu verhalten.

Die Arbeitgeber plädieren auch bei der Krankenversicherung für Reformen im System und wenden sich gegen alternative Leistungs- und Finanzierungsmodelle wie beispielsweise den Übergang zu einem steuerfinanzierten staatlichen Gesundheitsdienst oder den zur Einheitsversicherung führen-

den totalen Ausgabenausgleich zwischen allen Krankenkassen. Daß durch solche Systemänderungen Gesundheitsleistungen kostengünstiger erbracht werden könnten, ist nach allen Erfahrungen mit ausländischen Beispielen nicht zu erwarten. Die Fortsetzung der Strukturreform ist die bessere Alternative.

Straffung des Leistungskatalogs

Um die Krankenversicherung zu vertretbaren und stabilen Beitragssätzen langfristig zu konsolidieren, sind aus Arbeitgebersicht vor allem folgende Reformmaßnahmen zu treffen:

- Ausgrenzung medizinisch nicht notwendiger Leistungen und Konzentration auf größere Risiken;
- Ausdehnung der Selbstbeteiligung auf alle Leistungsbereiche;
- Stärkung des Wettbewerbs zwischen den Leistungserbringern und zwischen den Krankenkassen;
- Begrenzung der Umverteilung in der beitragsfreien Familienversicherung.

Nach wie vor enthält der Leistungskatalog der Krankenkassen Leistungen, die als medizinisch nicht notwendig einzustufen sind. Andere tragen zunehmend Konsumcharakter und gehören somit in den Bereich der allgemeinen Lebenshaltung. Wieder andere sind je für sich von finanziell nur geringer Tragweite und brauchen deshalb nicht über die Versicherungsgemeinschaft finanziert zu werden. Eine neue Abgrenzung des Leistungsrahmens der Krankenversicherung mit dem Ziel der Straffung und Konzentration des Versicherungsschutzes auf die größeren, finanziell die Kräfte des einzelnen übersteigenden Risiken muß zu den Hauptaufgaben der bevorstehenden neuen Gesundheitsreform gehören.

In diesem Zusammenhang ist auch die Forderung zu sehen, die Selbstbeteiligung der Patienten in geeigneter Form auch auf die Leistungsbereiche auszudehnen, in denen sämtliche Kosten von den Kassen bisher in vollem Umfang getragen werden. Das sind im wesentlichen die ambulante ärztliche und zahnärztliche Behandlung. Hier liegt der Dreh- und Angelpunkt des gesamten Leistungsgeschehens in der Krankenversicherung und der davon ausgelösten Kosten, doch läßt sich gerade in diesem Bereich schwer allgemeingültig festlegen, was medizinisch erforderliche und was überflüssige Inanspruchnahme des Arztes ist. Eine Selbstbeteiligung der Versicherten, welche die Nachfrage nach

ärztlichen Leistungen in Richtung auf Kosten- und Verantwortungsbewußtsein steuert, wird deshalb von den Arbeitgebern seit langem für notwendig gehalten. Anerkannte Früherkennungs- und Präventionsmaßnahmen sind davon ebenso auszunehmen, wie es selbstverständlich gilt, die bereits bestehenden Befreiungsregelungen und einkommensbezogenen Überforderungsgrenzen anzuwenden.

Mit dem vom Gesundheitsstrukturgesetz eingeführten Risikostrukturausgleich zwischen den Krankenkassen und der 1996 einsetzenden Kassenwahlfreiheit der Versicherten ist der Wettbewerb in der Krankenversicherung deutlich verstärkt worden. Hinzu kommen sollten Gestaltungsmöglichkeiten der Kassen auf der Leistungsseite – z. B. durch das Angebot von verschiedenen zugeschnittenen Leistungspaketen innerhalb des generell fixierten Leistungsrahmens – mit entsprechenden Folgen für die Finanzierungsseite. Des weiteren sollten die Kassen in die Lage versetzt werden, mit den Leistungserbringern neue Versorgungsstrukturen und unterschiedliche Vergütungsformen zu vereinbaren. Mehr Wettbewerb zwischen den Kassen und zwischen den Leistungserbringern bedeutet mehr Freiheit für alle Beteiligten, insbesondere auch für die Versicherten.

Die beitragsfreie Versicherung der Familienangehörigen ist sozialpolitisch eigentlich dem Familienlastenausgleich zuzuordnen und zählt deshalb zu den versicherungsfremden Aufgaben der Krankenversicherung. Die Familienversicherung zur Gänze der Steuerfinanzierung zu überantworten, ist jedoch nicht angebracht. Ihre Alimentierung sollte die Erziehung von Kindern zum Maßstab haben, d. h., nicht erwerbstätige Ehepartner, die keine Kinder erziehen, sollten eigene Krankenversicherungsbeiträge zahlen. Zugleich würde damit die ordnungspolitisch schwer verständliche ungleiche Beitragsbelastung von Ehepaaren gleicher Leistungsfähigkeit beseitigt, die gegenwärtig dadurch zustande kommt, daß Doppelverdiener-Ehepaare in jedem Fall zwei Beiträge zu zahlen haben, Einverdiener-Ehepaare aber bei gleichem Gesamteinkommen lediglich einen. Das führt zur Begünstigung des Einverdiener-Ehepaares dann, wenn das Einkommen die Beitragsbemessungsgrenze überschreitet.

Begrenzung der Entgeltfortzahlung

Ein Problem, das die Betriebe – und nur sie – finanziell in hohem Maße belastet, ist der zu großzügig bemessenen sechswöchigen Entgeltfortzahlung bei Krankheit zu verdanken. Während alle

Lohnersatzleistungen in der sozialen Sicherung das ausgefallene Arbeitsentgelt nur zum Teil kompensieren, liegt das Niveau der Entgeltfortzahlung bei 100 Prozent des vorherigen Lohns oder Gehalts plus der darauf entfallenden Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung. Es liegt auf der Hand, daß die unterschiedslose finanzielle Ausstattung von Arbeit und Nichtarbeit in diesem Fall einen besonderen Anreiz darstellt, das Sicherungssystem auszunutzen und zu mißbrauchen. Der hohe deutsche Krankenstand von über fünf Prozent und die lange durchschnittliche Arbeitsunfähigkeitsdauer von jährlich 15 bis 16 Tagen (Westdeutschland) sind – nimmt man die wichtigsten Industrienationen als Vergleich – deutliche Indizien für diesen problematischen Sachverhalt eines Mißbrauchs sozialer Sicherung. Er wird durch eine oftmals zu großzügig bemessene Krankschreibungspraxis der Ärzte – nur selten unter einer Woche – zusätzlich begünstigt.

Abstriche bei der Entgeltfortzahlung sind aber nicht nur aus ordnungspolitischer Sicht und zur Mißbrauchsvorbeugung gerechtfertigt, sie sind auch sozial zumutbar. Bei Abwesenheit vom Arbeitsplatz entfallen in der Regel Aufwendungen, beispielsweise für die Hin- und Rückfahrt sowie das Essen außer Haus, die das verfügbare Einkommen schmälern. Eine Reduzierung der Entgeltfortzahlungshöhe auf etwa 80 Prozent des Bruttoentgelts würde somit keine Kürzung des verfügbaren Einkommens um 20 Prozent, sondern um einen geringeren Prozentsatz bedeuten. Eine Staffelung des Abschlags parallel zur Erkrankungsdauer könnte dazu beitragen, den zahlreichen Kurzzeit-Abwesenheiten von der Arbeit wirkungsvoll zu begegnen.

Die direkten Kosten der Entgeltfortzahlung belaufen sich inzwischen auf annähernd 65 Mrd. DM im Jahr. Hinzu kommen nicht exakt quantifizierbare Folgekosten, z. B. durch Mehrarbeitsvergütungen oder die Entlohnung von Aushilfen. Eine Reduktion der Entgeltfortzahlung, die den Krankenstand senkt, hätte demnach eine über die unmittelbaren Einsparungen hinausgehende Kostentlastung der Betriebe zur Folge.

Einschränkungen in allen Sozialbereichen

Auch in den anderen Sozialleistungsbereichen, seien sie beitrags- oder steuerfinanziert, muß mit-

telfristig im notwendigen Umfang der Rotstift angesetzt werden, soll der Sozialstaat in seinem Kern erhalten und bezahlbar bleiben. Bei der *Bundesanstalt für Arbeit* geht es, neben der Änderung der Finanzierung im Hinblick auf die versicherungsfremden Leistungen, um die Verbesserung der Planungs- und Organisationsstrukturen zur Steigerung der Effizienz und Reduzierung der Verwaltungskosten.

In der *Unfallversicherung*, die von den Arbeitgebern in Ablösung der Unternehmerhaftpflicht allein finanziert wird, ist zu fragen, ob die Wegeunfälle hier hineingehören – sie liegen außerhalb des betrieblichen Einflußbereichs und haben mit der unternehmerischen Haftung eigentlich nichts zu tun. Von der Sache her sind sie der Privatsphäre zuzuordnen und deshalb im Rahmen der Eigenvorsorge durch die Kfz-Haftpflicht- oder die private Unfallversicherung abzudecken.

Und was die neue *Pflegeversicherung* angeht, bei der die Arbeitgeber nach wie vor der Ansicht sind, daß mit dem Umlageverfahren die falsche Finanzierung gewählt worden ist, beharren die Arbeitgeber auf der von der Politik zugesagten vollen Kostenkompensation für die Betriebe. Im *Sozialhilferecht* schließlich sind Reformen, welche die Wahrung des Lohnabstandsgebots und eine Ver-

besserung der Anreize zur Arbeitsaufnahme zum Ziel haben, bereits in Vorbereitung.

Dem Zwang zu Einsparungen im Bereich sozialer Leistungen unterliegt Deutschland nicht allein. Wie ein Blick über die Grenzen zeigt, sind andere Staaten davon ebenso betroffen. Schweden und die Niederlande, deren soziales Sicherungsniveau mit dem deutschen vergleichbar ist, sind in dem Bemühen um Reformen teilweise bereits fortgeschritten. Auch hier steht die Maxime, daß die Wirtschaft von Kosten entlastet werden muß, um international konkurrenzfähig zu bleiben und in der Lage zu sein, die Arbeitslosigkeit abzubauen, auf der Prioritätenliste obenan.

Gelingt es, durch eine Trendwende bei den Arbeitskosten den Wirtschaftsstandort Deutschland zu stärken und international für Investoren wieder attraktiv zu machen, Beschäftigung zu sichern und neue Arbeitsplätze zu schaffen, die langfristig Bestand haben, dann hat der Umbau des Sozialstaates sein Ziel erreicht. Die Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung mit ausreichendem Wachstum und hohem Beschäftigungsstand garantiert sodann den Bestand und die Funktionsfähigkeit einer angemessenen sozialen Sicherung auch bei steigenden demographischen Belastungen.

Mehr Markt in die Freie Wohlfahrt?

Zum Problem marktwirtschaftlicher Bedingungen in der Freien Wohlfahrtspflege

I. Problemstellung

Unter der Überschrift „Kampf gegen Bürsten- und Besen-Image“ berichtete die Süddeutsche Zeitung am 28.9. 1994 in ihrem Wirtschaftsteil von den Anstrengungen der „Pfennigparade“, „Faktor im Wirtschaftsleben“ zu werden. Von steigender „Wirtschaftsleistung“ ist da die Rede, von „Direkt-Marketing“ und 23 Millionen Mark Umsatz. Was sich hier liest wie eine von der PR-Abteilung eines modernen Industrieunternehmens formulierte Selbstdarstellung ist die Meldung über eine Stiftung für Schwerbehinderte.

Das Beispiel der „Pfennigparade“ steht keineswegs allein, sondern markiert einen Trend: Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege (Arbeiterwohlfahrt, Caritas, Diakonie, Rotes Kreuz, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Zentralwohlfahrtsstelle der Juden) sind gewollt oder gezwungenermaßen dabei, zu Partnern oder Konkurrenten, jedenfalls aber zu Teilnehmern am freien Markt sozialer Dienstleistungen zu werden. So ist, um nur ein Beispiel zu nennen, der Markt für Seniorenwohnheime hart umkämpft.

Zunächst erstaunt es, von einem Wunsch der Wohlfahrtsverbände zu hören, am marktwirtschaftlichen Geschehen teilzunehmen, werden diese doch eher mit der Sammelbüchse als mit professionellen Marketingkampagnen in Verbindung gebracht. Schließlich behauptet die Freie Wohlfahrtspflege ja von sich selbst, sie sei eben nicht mit „normalen“ Marktanbietern und Geschäftsleuten zu vergleichen. So legt beispielsweise die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Wert auf die Feststellung: „Freie Wohlfahrtspflege unterscheidet sich einerseits von gewerblichen, auf Gewinnerzielung ausgerichteten Angeboten und andererseits von denen öffentlicher Träger.“¹

Ist es ein Widerspruch, Teilnehmer am freien Markt zu sein und sich doch von anderen (gewerblichen) Marktanbietern zu unterscheiden? Kann man am Marktgeschehen teilnehmen, ohne in der Organisation, in der „Unternehmensphilosophie“ und in der Darstellung nach außen den Gesetzen des Marktes zu folgen?

Es geht dabei wohlgerne nicht nur um Image-Fragen, wenn Wohlfahrtsverbände sich anschicken, ihre Leistungen so zu gestalten, daß sie gegen gewerbliche Konkurrenz bestehen können; und es sind möglicherweise nicht nur „edle“ Motive, die hinter dem Wunsch zu einer solchen Veränderung stehen. Sicher trägt ein Wandel äußerer Rahmenbedingungen, wie z. B. die steigenden Finanzierungsprobleme oder ein stärkeres Kostenbewußtsein öffentlicher Kassen, seinen Teil zu einer anderen Geisteshaltung bei.

Mittlerweile ist aber auch innerer Druck aus den Wohlfahrtsverbänden selbst spürbar, der offenbar eine Hinwendung der Freien Wohlfahrtspflege zu marktwirtschaftlichen Denk- und Verhaltensweisen unumgänglich macht: „Social-Management“ ist allerorten angesagt – und von diesem Zauberwort, das derzeit in den Verbänden und in wissenschaftlichen Veröffentlichungen über die Verbände kursiert, wird häufig die Lösung aller Probleme erwartet.

Sind also Pflege, Erziehungs- und Beratungsleistungen „Dienstleistungen“ wie jede andere (gewerblich erbrachte) Dienstleistung auch? Lassen sich die Leistungen der Freien Wohlfahrtspflege wie jedes andere Produkt „vermarkten“? Sind betriebswirtschaftliche Sichtweisen nicht geradezu der Gegenpol zu „sozialen“ Werthaltungen? Gibt eine soziale Organisation nicht das an ihr Typische auf, wenn sie versucht, ihre „Produkte“ marktgerecht zu machen? Diese Fragen sollen uns im Folgenden beschäftigen.

¹ Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, Freie Wohlfahrtspflege im Sozialstaat, Bonn 1992, S. 9.

II. Strukturprinzipien der Freien Wohlfahrtspflege

Ehe wir uns der Diskussion von Chancen und Grenzen von Wohlfahrtsverbänden unter marktwirtschaftlichen Bedingungen zuwenden, schicken wir einige Bemerkungen über das Verhältnis von Freier Wohlfahrtspflege, Staat und Marktwirtschaft voraus.

1. Sozialstaatsgebot, Subsidiaritätsprinzip und Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen

Grundlegend für die Stellung der Wohlfahrtsverbände in der Bundesrepublik ist das in Art. 20 GG verankerte Sozialstaatsgebot. Als Konsequenz daraus bestimmt § 17 Abs. 3 Sozialgesetzbuch, Erstes Buch (SGB I): „In der Zusammenarbeit mit gemeinnützigen und freien Einrichtungen und Organisationen wirken die Leistungsträger darauf hin, daß sich ihre Tätigkeit und die der genannten Einrichtungen und Organisationen zum Wohle der Leistungsempfänger wirksam ergänzen. Sie haben dabei deren Selbständigkeit in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben zu achten. Die Nachprüfung zweckentsprechender Verwendung bei der Inanspruchnahme öffentlicher Mittel bleibt unberührt.“

Die konkrete Anwendung des der „Zusammenarbeit“ zwischen Freier Wohlfahrtspflege und öffentlichen Leistungsträgern zugrundeliegenden Subsidiaritätsprinzips läßt sich am Beispiel der Gewährung von Sozialhilfe gut illustrieren²: Grundsätzlich sind für die Gewährung von Sozialleistungen die in §§ 18 bis 29 SGB I genannten Leistungsträger, Behörden, Körperschaften und Ämter zuständig. Für die Sozialhilfe regelt § 28 Abs. 4 SGB I: „Zuständig sind die Kreise und kreisfreien Städte, die überörtlichen Träger der Sozialhilfe und für besondere Aufgaben die Gesundheitsämter. Sie arbeiten mit den Trägern der Freien Wohlfahrtspflege zusammen.“

Wir finden in diesem Paragraphen die Unterscheidung zwischen den „Trägern der Sozialhilfe“ (Behörden, Körperschaften etc.), also öffentlich-rechtlichen Trägern (kurz: öffentliche Träger), und Trägern der Freien Wohlfahrtspflege, also „freien Trägern“ (d. h. nicht öffentlich-rechtlichen Trägern).

2 Vgl. Johannes Münder, Träger der Sozialhilfe, in: Wolfgang Müller (Hrsg.), Selbsthilfe: ein einführendes Lesebuch, Weinheim-Basel 1993.

Der öffentliche Träger muß gewährleisten, daß die Leistung erbracht wird, er kann aber freie Träger mit der Durchführung beauftragen und damit für die Sozialhilfeberechtigten die Leistungen von den Wohlfahrtsverbänden „erkaufen“. Dabei gilt der Grundsatz des Vorrangs freier Träger: Wenn der Wohlfahrtsverband die Hilfe leisten kann, soll der öffentliche Träger von eigenen Maßnahmen absehen (§§ 10 Abs. 4; 8 Abs. 2 Bundessozialhilfegesetz [BSHG]). Zusätzlich schreibt der Gesetzgeber dem öffentlichen Träger eine grundsätzliche Förderverpflichtung gegenüber dem freien Träger vor (§ 10 Abs. 3 BSHG).

Diese gesetzliche Grundlage sicherte den freien Wohlfahrtsverbänden bislang eine Vorrangstellung gegenüber kommunalen und sonstigen Anbietern sozialer Leistungen und gab damit den deutschen Wohlfahrtsverbänden eine einzigartig starke Stellung in Europa³.

2. Beteiligung der Wohlfahrtsverbände an der Planung sozialer Maßnahmen

Die Mitwirkungsmöglichkeiten der Wohlfahrtsverbände bei der Planung sozialer Maßnahmen sind gesetzlich geregelt. Auch hier zeigt sich in der Sozialgesetzgebung die besondere Stellung der Wohlfahrtsverbände: So sind etwa bei kommunalen Vorhaben der Kinder- und Jugendhilfe (z. B. Kindergartenbau, Einrichtung eines Jugendzentrums) die freien Träger „in allen Phasen ihrer Planung frühzeitig zu beteiligen“ (§ 80 Abs. 3 Kinder- und Jugendhilfe-Gesetz [KJHG]). Zu diesem Zweck soll der öffentliche Träger Arbeitsgemeinschaften gründen, in denen auch Wohlfahrtsverbände Mitglieder sind (§ 78 KJHG).

3. Die Besonderheit sogenannter „intermediärer Instanzen“

Prinzipiell können soziale Dienstleistungen („Humandienstleistungen“)⁴ auch von gewerblichen Anbietern („profit-sector“) oder von der staatlichen Versorgungsinstanz („non-profit-sector“) geleistet werden. Allerdings gibt es eine Reihe von Organisationen, die weder rein staatlichen Stellen noch eindeutig dem gewerblichen Sektor zugeordnet werden können. Zu diesen sogenannten „inter-

3 Vgl. Bernd Schulte, Das Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern in internationaler Perspektive, in: Johannes Münder/Dieter Kreft, Subsidiarität heute, München 1990.

4 Humandienstleistungen verstanden als „eine Arbeit, deren Nutzwirkung sich unmittelbar auf eine andere Person erstreckt“, Adolf Völker, Allokation von Dienstleistungen, Frankfurt-New York 1984, S. 43.

mediären Instanzen“ sind sowohl freie Wohlfahrtsverbände als auch Selbsthilfegruppen, aber auch andere Körperschaften (z. B. Kirchen) zu zählen⁵.

Woraus beziehen nun Wohlfahrtsverbände in diesem Anbietermarkt ihre spezifische Daseinsberechtigung?

Im traditionellen Selbstverständnis der Verbände erfüllen sie einen wichtigen Beitrag zwischen den Versorgungsinstanzen „Markt“ und „Staat“: Dort, wo diese Instanzen bei der Versorgung mit sozialen Dienstleistungen versagen, könnten nur sie eine menschenwürdige Lebensführung Bedürftiger fördern⁶. Mit „Versorgung“ sind dabei nicht nur Hilfen im Sinne der klassischen sozialstaatlichen Instrumentarien Recht und Geld, sondern besonders auch psychische und soziale Förderung gemeint.

Aus ihrer besonderen Stellung und Tradition erklärt sich auch die Organisationsstruktur der freien Wohlfahrtsverbände. In aller Regel sind sie als gemeinnützige Vereine nach dem Vereinsrecht organisiert und nicht nach den in der gewerblichen Wirtschaft üblichen Möglichkeiten des Handelsrechts (z. B. GmbH).

4. Abrechnungsmodalitäten sozialer Dienstleistungen

Sachleistungsprinzip

Die Erbringer der Leistungen (z. B. Sozialstationen) verpflichten sich, die vertraglich vereinbarten Pflegekosten nicht mit den Gepflegten selber, sondern nur mit der Solidarkasse (z. B. der Pflegekasse) abzurechnen. Auf diese Weise zahlt der Patient nicht selbst, der Leistungserbringer seinerseits darf, außer der Rechnung an die Pflegekasse, keine weitere Rechnung an den Pflegebedürftigen stellen. Somit ist der, der die Leistung bezahlt (die Kasse also) nicht der, der die Leistung konsumiert (der Pflegebedürftige) – ein u. a. psychisch und sozial wesentlicher Unterschied zum Normalgeschäft, wo Leistung gegen Entgelt erfolgt. Hier stehen sich der Wohlfahrtsverband und die Pflegekasse als Vertragspartner gegenüber, der Pflegebedürftige muß sich nicht darum kümmern (oder bemühen). Das Pflegeversicherungsgesetz läßt mittlerweile auch davon abweichende Regelungen zu.

5 Vgl. Hans Oliva/Hubert Oppl/Rudolf Schmid, Rolle und Stellenwert Freier Wohlfahrtspflege, München 1991, S. 19 ff.

6 Vgl. z. B. Hans Flierl, Privatisierung auch für soziale Dienste?, in: Bayerischer Wohlfahrtsdienst, 45 (1993) 11, S. 97.

Bindung an Pflegesätze

Zwischen den öffentlich-rechtlichen Sozialhilfeträgern und den Spitzenverbänden der freien Wohlfahrt werden auf der Grundlage des § 93 Abs. 2 BSHG für die Leistungserbringung verbindliche Kostensätze ausgehandelt⁷. Staat und Wohlfahrtsverband treten sich als gleichberechtigte Partner gegenüber; dadurch erhält das Ergebnis des Aushandelns – die „Pflegesatzvereinbarung“ – den Charakter eines Vertrages, nicht eines Gesetzes oder einer Verordnung. Gemeinsam regeln Anbieter und Kostenträger (nicht die Empfänger der Leistungen) Art, Umfang und Kosten sozialer Leistungen. Ebenso geregelt ist die Verfahrensweise mit den Pflegekassen.

Komplexes Finanzierungssystem

Immer wieder monieren die freien Verbände, die Pflegesätze seien nicht kostendeckend⁸. Aus diesem Grund müßten sie zusätzliche finanzielle Mittel zur Finanzierung ihrer sozialen Dienstleistungen beschaffen (z. B. Spenden, Mitgliedsbeiträge). Dies kann im Einzelfall bedeuten, bis zu 16 verschiedene Kostenträger⁹ heranziehen zu müssen, deren Verwendungsnachweise, Auflagen und Verwaltungsrichtlinien dann wieder zu berücksichtigen sind. Die Folge ist ein erheblicher Verwaltungsaufwand.

Abhängigkeit wohlfahrtsverbandlicher Planungen

Das Finanzierungssystem erzeugt – aus der Sicht der Wohlfahrtsverbände – auch erhebliche Planungsunsicherheit, insbesondere, wenn es sich um freiwillige Zuschüsse je nach der Haushaltslage der öffentlichen Hände handelt. Von Verbandsvertretern wird beklagt, daß die Wohlfahrtsverbände durch das geschilderte Finanzierungssystem in zunehmende Abhängigkeit von den Finanzierungsträgern geraten.

Durch dieses Finanzierungssystem ist der Leistungserbringer (der Verband also) nicht mehr Herr der eigenen Leistungsgestaltung, oder anders ausgedrückt: Der Sozialhilfeträger diktiert mit den Preisen auch die Art und Form der Leistungen, die

7 Neuerdings sitzen in Bayern auch die privaten Anbieter mit am Verhandlungstisch; vgl. Hans Flierl, Veränderungen gestalten – Neues zur Struktur der Arbeitsgemeinschaft der öffentlichen und privaten Wohlfahrtspflege, in: Bayerischer Wohlfahrtsdienst, 47 (1995) 1, S. 9.

8 So z. B. Georg Sinnacher, Ist die Pflege noch zu bezahlen?, in: Caritasverband der Erzdiözese München und Freising/Innere Mission, Sozialstation 2000. Zur Zukunft der Pflege, München 1992, S. 101.

9 So Hubert Oppl, Zur „Marktposition“ der Freien Wohlfahrtspflege, in: Soziale Arbeit, 41 (1992) 5, S. 156.

er finanziert¹⁰. Dieses Prinzip tritt deutlich beim neuen Pflegesatzrecht zutage. In einem Schreiben des Bundesministeriums für Familie und Senioren vom 19. Januar 1994 heißt es dazu: „In den Vereinbarungen über ‚Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungen sowie über die dafür zu entrichtenden Entgelte‘ sind daher auch Regelungen zu treffen, die den Trägern der Sozialhilfe eine Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungen ermöglichen.“¹¹

III. Sozialwissenschaftliche Standortbestimmung

Für die Sozialwissenschaften wirft die Stellung der Wohlfahrtsverbände zwischen Staat und Gesellschaft eine Reihe von Fragen auf:

Einerseits wurde durch das System der Freien Wohlfahrtspflege zweifellos ein hohes Maß an Stabilität bei der Bereitstellung sozialer Leistungen erreicht. Andererseits haftet den Verbänden in ihrer Funktion als Dienstleister das Odium des „Oligopolisten“ oder gar des „Monopolisten“ an¹². Indizien dafür seien die gegenseitigen Absprachen der Wohlfahrtsverbände zur Aufteilung des „Marktes“ sozialer Dienstleistungen. So haben sich die Wohlfahrtsverbände beispielsweise bundesweit die Ausländerberatung oder – in München – die (fast vollständig von der Stadt finanzierten) Alten- und Service-Zentren untereinander „aufgeteilt“. Man müsse, so einige Sozialwissenschaftler, solche Absprachen, die im Einvernehmen mit öffentlich-rechtlichen Trägern geschehen, als „Kartellbildung“ bezeichnen¹³.

Ein weiterer Hinweis für die These der Kartellbildung unter behördlicher Mitwirkung sei die Angleichung der Bürokratien der Verbände an die der öffentlichen Verwaltung. Diese Angleichung der Strukturen zwischen Wohlfahrtsverbänden und staatlichen Stellen führe zu einer behördenähnlichen Organisation bei den freien Wohlfahrts-

verbänden und damit auch zu entsprechenden Verhaltensweisen¹⁴. Die aufeinander bezogenen Haushaltspläne von öffentlichen Körperschaften und freien Trägern verhinderten marktwirtschaftlich orientierte langfristige Planungen¹⁵. Dadurch würden die Dienstleistungen nicht nur teurer als unter Marktbedingungen¹⁶, auch die Freiheit der Konsumenten (der „Klienten“) würde zugunsten einer paternalistischen Betreuung verhindert¹⁷.

Die fehlende Innovationskraft der Verbände, die zu innerer Erstarrung führe, sei außerdem der Preis des jahrzehntelangen Schutzes vor Konkurrenz- und Marktdruck durch das Subsidiaritätsprinzip¹⁸, das staatliche Aufgaben zwar an gesellschaftliche Träger delegiert, nicht aber zugleich zu einem offenen, marktwirtschaftlichen Wettbewerb führt.

Zweifelsfrei erbringen – dies läßt sich jenseits aller Verbände-Polemik einigermaßen empirisch gesichert erkennen – Wohlfahrtsverbände Leistungen (z. B. im Bereich der Alten- und Krankenhilfe), wie sie zumindest dem äußeren Anschein nach auch von gewerblichen Anbietern erbracht werden, wodurch sich Wohlfahrtsverbände faktisch in Konkurrenz zu gewerblichen Anbietern befinden. Konkurrenz aber gehört zu den „normalen“ Spielregeln marktwirtschaftlichen Geschehens. Dementsprechend lassen sich im Bereich der Freien Wohlfahrt mindestens zwei Zielkonflikte beschreiben:

1. Zielkonflikt: Erfüllt der Wohlfahrtsverband die Bedingungen des Marktes, oder spezialisiert er sich auf die Zielgruppen, bei denen der Markt offensichtlich „versagt“?

Wenn sich ein Wohlfahrtsverband zunehmend auf die Bedingungen eines offenen Marktes einstellen wollte, müßte er – wie jedes andere Unternehmen auch – sich die Marktsegmente herausuchen, die ihm ein rentables Ergebnis versprechen. Er müßte

10 Ein Beispiel nannte die Main-Post vom 11. 2. 1994. Unter der Überschrift „Im Pflegezimmer wird nur noch das Mehrbettzimmer bezahlt“ berichtete die Zeitung von Protesten des Caritasverbandes gegen einen derartigen Beschluß des Bezirkes Schwaben.

11 Abgedruckt im Bayerischen Wohlfahrtsdienst, 46 (1994) 2, S. 14.

12 Vgl. Dietrich Thränhardt, Im Dickicht der Verbände, in: Rudolph Bauer/Hartmut Dießenbacher (Hrsg.), Organisierte Nächstenliebe, Opladen 1988, S. 46.

13 Walter Didicher, Sozialpolitische Perspektiven und freie Träger, Konstanz 1987, S. 399.

14 Die These der gegenseitigen Durchdringung von Verbänden und Staat ist unter dem Namen „Neokorporatismus“ in die Literatur eingegangen. Vgl. Rolf Heinze, Verbände-politik und Neokorporatismus, Opladen 1981, S. 71.

15 Vgl. Peter Schwarz, Management in Nonprofit Organisationen, Bern u. a. 1992, S. 330.

16 Vgl. Hubert Oppl, Der Markt als letzte Chance, in: Social Management, 4 (1994) 5, S. 27.

17 Vgl. ders., Rolle und Stellenwert Freier Wohlfahrtspflege aus sozialwissenschaftlicher und aus der Sicht kommunaler und kommerzieller Anbieter, in: Herbert Effinger/Detlef Luthe (Hrsg.), Sozialmärkte und Management. Herausforderungen bei der Produktion Sozialer Leistungen im Intermediären Bereich, Bremen 1993, S. 125.

18 Vgl. Hans-Dietrich Engelhardt, Innovation durch Organisation, München 1991, S. 10.

dann Leistungen so „verkaufen“, daß sie möglichst zahlungskräftige Abnehmer am Markt finden.

Dies wäre dann eine andere Zielsetzung als die, denjenigen Menschen eine Leistung anzubieten, die eben nicht zu den potentiell zahlungskräftigen Kunden gehören. Bei Menschen, die sich nicht aus eigener Kraft Leistungen „kaufen“ können, weil ihnen das Geld, die Gesundheit oder das psychische Vermögen fehlt, versagen offenbar die Marktgesetze. Bei „Bedürftigen“ ist zwar der Leistungsbedarf sehr hoch; die Mittel, ihn zu befriedigen, aber sind gering.

Die Auswirkungen eines veränderten Selbstverständnisses¹⁹ werden spätestens dann offenkundig, wenn es um die „Image“-Pflege der Wohlfahrtsverbände geht: Wirbt ein Verband um Spenden mit dem Slogan, für die „Ärmsten der Armen“ zu sorgen, oder „verkauft“ er seine Leistungen wie jedes andere Dienstleistungsunternehmen?

2. Zielkonflikt: Orientiert sich der Wohlfahrtsverband an den Gesetzen des Marktes, oder läßt er sich in sozialstaatliche Verantwortung einbinden?

Als Marktteilnehmer müßte ein Verband bestrebt sein, in eigener Kalkulation sowohl seine Preise selbst zu gestalten, als auch sich seine Leistungen nach Einzelverträgen mit den „Kunden“ bezahlen zu lassen. Dadurch ließe sich eine optimale „Gewinn“-Kalkulation erreichen. Mit den Gewinnen könnten dann andere, defizitäre Bereiche finanziert werden, um trotz partieller Gewinne in der Gesamtrechnung weiterhin gemeinnützig zu bleiben. Eine solche freie Preiskalkulation in Teilbereichen sozialer Dienstleistungen wäre allerdings eine Abkehr von dem bisherigen Sachleistungssystem, das einerseits eine gewisse Sicherheit durch die Einbindung in öffentlich-rechtliche Vorgänge bietet (schließlich gewährleistet der Sozialhilfeträger sichere Erträge), andererseits keine freie Preisgestaltung und Privatverträge ermöglicht²⁰.

Dahinter steht ein grundsätzlicher Zielkonflikt: Will der Verband als Auftragnehmer des Sozialstaates finanzielle Sicherheit anstreben, indem er für sich in Anspruch nimmt, dem Staat damit Auf-

gaben abzunehmen, oder macht er sich von sozialstaatlicher Definitionsmacht frei und definiert selbst, für welchen Personenkreis seine Leistungen zu welchen Konditionen vergeben werden? Programmatische und finanzielle Freiheit in wirtschaftlich rentablen Bereichen führt also möglicherweise zu einem Konflikt mit dem Staat bei den Diensten, die nicht marktwirtschaftlich organisierbar sind und in dauerhafter Abhängigkeit von staatlichen Geldern stehen (z. B. in der Obdachlosenhilfe).

IV. Neue Anforderungen an die Freie Wohlfahrtspflege

Sowohl im betriebs- als auch im volkswirtschaftlichen Sinne ergeben sich heute – unabhängig von den geschilderten möglichen Zielkonflikten – neue Anforderungen an die Wohlfahrtsverbände:

1. Betriebswirtschaftliche Anforderungen

Nicht erst verschiedene Skandale und Fehlentwicklungen in der jüngsten Vergangenheit haben deutlich gemacht, daß in der Organisation, in den Entscheidungsverfahren, im Controlling, in der Personalentwicklung, aber auch im Bereich der Unternehmensphilosophie (Stichwort „corporate identity“) bei den Wohlfahrtsverbänden erhebliche Defizite aufzuarbeiten sind. Managementwissen auch im Bereich wohlfahrtsverbandlicher Dienstleistungen einzusetzen ist mittlerweile nicht mehr nur wünschenswert, sondern zum Überleben der Organisationen notwendig²¹. Die mannigfaltigen Publikationen, Fortbildungsmaßnahmen und Tagungen der vergangenen Jahre haben mittlerweile Wirkung gezeigt: In vielen Verbandsspitzen sind Managementthemen kein Tabu mehr²².

2. Volkswirtschaftliche Anforderungen

Während im betriebswirtschaftlichen Sinne offenbar Bewegung in die Verbände kommt, verhält man sich auf der volkswirtschaftlich relevanten Ebene noch eher konservativ. Trotz unverkennbarer Probleme insbesondere im Bereich herkömmlicher Finanzierungssysteme werden Lösungen beinahe ausschließlich innerhalb des beste-

19 Vgl. Herbert Effinger, Soziale Dienste zwischen Gemeinschaft, Markt und Staat, in: H. Effinger/D. Luthé (Anm. 17), S. 16.

20 In der Süddeutschen Zeitung vom 21. 3. 1995, S. 21, beklagte das Diakonische Werk im Zusammenhang mit der Pflegeversicherung: „Zehn Tage vor Leistungsbeginn wissen die Pflegedienste noch nicht, zu welchen Preisen sie arbeiten werden.“

21 Vgl. Wolfgang Seibel, Besondere Managementrisiken bei Wohlfahrtsverbänden, in: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, 43 (1992) 1, S. 190 ff.

22 Vgl. z. B. Albert Hauser, Caritas in der Diözese mit neuer Struktur, in: Caritas '95, Jahrbuch des Deutschen Caritasverbandes, Freiburg 1994, S. 47 ff.

henden Gefüges gesucht. So wird nach wie vor eine „kostendeckende Finanzierung“ durch verbesserte Pflegegesetzvereinbarungen gefordert.

Dies ist um so erstaunlicher, als durch private Dienstleistungsunternehmen zunehmend das überkommene Wohlfahrtsverbandssystem in Frage gestellt wird. Private Anbieter behaupten – häufig nur schwach widersprochen –, sie arbeiteten wirtschaftlicher als Wohlfahrtsorganisationen, weil sie auch ohne staatliche Zuschüsse, Steuerprivilegien (Gemeinnützigkeit) und Spenden auskämen. Jüngstes Beispiel dafür sind die Verhandlungen über die Pflegesätze. Während sich die privaten Pflegedienste mit dem Vorschlag der Kassen zufriedengeben, weigern sich die Wohlfahrtsverbände, diesen Vorschlag zu akzeptieren, da sie damit ihre Kosten nicht gedeckt sehen²³. Gesetz- und Zuschußgeber werden sich auf Dauer wohl einer solchen Argumentation nicht verschließen können. Das Pflegeversicherungsgesetz weist erstmals einen neuen Weg, indem es den Pflegebedürftigen bzw. deren Angehörigen freistellt, statt der Sachleistung eine Geldleistung zu erhalten (§ 37 Sozialgesetzbuch XI).

3. Veränderungen durch den Europäischen Binnenmarkt

Die dem Europäischen Binnenmarkt zugrunde liegenden vier Freiheiten (freier Verkehr von Waren, Kapital, Dienstleistungen und Personen) könnten erhebliche Auswirkungen auf die Freie Wohlfahrtspflege in der Bundesrepublik haben²⁴: Während nicht zuletzt durch die europäische Wettbewerbsdoktrin auch national eine stärkere Konkurrenz durch private Anbieter zu erwarten ist, ist auf europäischer Ebene die bevorzugte Stellung der Verbände in Frage gestellt. Der europäische Binnenmarkt könnte eine Niederlassungsfreiheit für europäische Anbieter sozialer Dienste bringen, wodurch sich die deutschen wohlfahrtsverbandlichen Dienste plötzlich ausländischer Konkurrenz gegenübersehen. Noch ist die Frage nicht entschieden, ob sich auf europäischer Ebene das deutsche Modell starker Wohlfahrtsverbände wird halten können, oder ob sich die Vertreter des „reinen Wettbewerbs“ durchsetzen, was zur Folge hätte, daß Zuschüsse an die Wohlfahrtsverbände als unerlaubte Subventionen gelten müßten²⁵. Sicher ist

jedenfalls, daß sich der Trend zu mehr Wettbewerb nicht aufhalten lassen wird.

Im Auftrag der Bank für Sozialwirtschaft hat die Prognos AG versucht, ein Zukunftsszenario für die Entwicklung der Wohlfahrtsverbände in einem vereinten Europa zu entwerfen. Ihre Prognose: „Auf kürzere oder längere Sicht ist davon auszugehen, daß die im Bundessozialhilfegesetz, im Sozialgesetzbuch... formulierte besondere Rolle der Freien Wohlfahrtspflege unwirksam wird.“²⁶

Dann könnte die bevorzugte Stellung der sechs Wohlfahrtsverbände beendet sein: Sie müßten staatliche Zuschüsse mit privaten Anbietern teilen, und eine wie auch immer geartete Unterstützungsverpflichtung des Staates gäbe es nicht mehr.

V. Marktwirtschaftliche Anfragen an die Wohlfahrtsverbände

Im Staatsgefüge der Bundesrepublik Deutschland ist die marktwirtschaftliche Organisation in der spezifischen Spielart der „Sozialen Marktwirtschaft“ der Normalfall. Sie sieht einen untrennbaren Zusammenhang zwischen wirtschaftlichem Wohlergehen und der Möglichkeit sozial orientierter Verteilung von Gütern²⁷. „Wohlstand für alle“ (Ludwig Erhard) gebe es nur *im* Marktprozeß und nicht außerhalb desselben.

Interventionsbedarf besteht für den Sozialstaat entweder dort, wo die Marktzugangschancen des einzelnen nicht gegeben sind, oder dann, wenn Menschen den Beistand der Gemeinschaft als Überlebensgarantie brauchen. Durch die Garantie eines Mindestmaßes an Schutz vor Existenzbedrohung sollen Leben und Freiheit gesichert, Ausgrenzung vermieden, Klassengegensätze überwunden und dadurch letztlich soziale Katastrophen verhindert werden. Für diese Ordnung hat sich unser Staatswesen entschieden, weil es darin größtmögliche Freiheit mit bestmöglicher Versorgung vereint sieht. Nicht wenige Marktwirtschaftler sind jedoch davon überzeugt, daß die größere Gefahr dem Sozialstaat dann droht, wenn er zum „Versorgungsstaat“ wird²⁸.

26 Prognos AG, Freie Wohlfahrtspflege im zukünftigen Europa, Basel-Köln 1991, S. 34.

27 Vgl. Walter Hamm, An den Grenzen des Wohlfahrtsstaats, in: Karl Hohmann/Dietrich Schönwitz/Hans-Jürgen Weber/Horst Wünsche (Hrsg.), Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft, Band 2, Stuttgart-New York 1988, S. 367.

28 Ludwig Erhard (Wohlstand für alle, Düsseldorf 1957, S. 259) meint, die „Flucht vor der Eigenverantwortung“

23 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 28. 3. 1995, S. 2.

24 Vgl. hierzu: Frank Loges, Entwicklungstendenzen Freier Wohlfahrtspflege im Hinblick auf die Vollendung des europäischen Binnenmarktes, Freiburg 1994, S. 27ff.

25 Vgl. Peter Eichhorn, Auf dem Markt bestehen oder untergehen, in: Caritas. Zeitschrift für Caritasarbeit und Caritaswissenschaft, 95 (1994) 3, S. 102.

Das aber kann nur heißen: Wenn es einen Sonderweg der Wohlfahrtspflege außerhalb oder gar gegen Prinzipien der Marktwirtschaft geben soll, muß dieser sich legitimieren, ja es muß einen zwingenden Grund geben, der ein Abweichen von der sonst als erfolgreich akzeptierten Wirtschaftsordnung rechtfertigt. Für eine Legitimation dieses Sonderweges sind zwei Argumente denkbar:

- a) die Besonderheit wohlfahrtsverbandlicher Dienstleistungen;
- b) das „Versorgungssegment“ der Wohlfahrtsverbände, das dort angesiedelt ist, wo Staat und Markt – vermeintlich oder tatsächlich – versagen.

1. Die Besonderheit wohlfahrtsverbandlicher Dienstleistungen

Besonders die konfessionellen Verbände setzten und setzen z.T. heute noch, gemäß ihrer Tradition, auf eine karitative Gesinnung („Liebestätigkeit“) ehrenamtlicher Kräfte. Erst im Laufe der Zeit wurde dieses Potential, dessen Motivation aus christlichen Werten gespeist war, durch professionelle Tätigkeit ergänzt oder gar ersetzt. Geblieben ist häufig die ursprüngliche „Unternehmensphilosophie“, die zu befolgen bisweilen mit starken Worten angemahnt wird²⁹. Solchermaßen definierte Arbeit dürfte sich jedoch nur schwer mit der Vorstellung einer marktgängigen Leistung in Einklang bringen lassen.

Auch manche Sozialwissenschaftler halten personenbezogene Dienstleistungen für nicht standardisierbar und damit für nicht vergleichbar mit anderen Dienstleistungen³⁰. Ohne einheitliche Leistungsstandards wäre die personenbezogene Dienstleistung aber schwerlich mit anderen Marktleistungen zu messen: nicht kosten- und personalbezogen kalkulierbar, nicht zeitlich einzugrenzen, schwer im Erfolg zu bewerten (und folglich fast nicht zu kontrollieren oder planmä-

führe unweigerlich zu einer Haltung, bei der „jeder die Hand in der Tasche des anderen hat“. Neuerdings warnt Peter Koslowski (Der soziale Staat der Postmoderne, in: Christoph Sachße/Tristram Engelhardt, Sicherheit und Freiheit, Frankfurt 1990, S. 50) vor der „Sozialstaatsillusion“.

29 So schlägt beispielsweise der Professor für Caritas-Wissenschaften Heinrich Pompey (Das Profil der Caritas und die Identität ihrer Mitarbeiter/-innen, in: Caritas '93, Jahrbuch des Deutschen Caritasverbandes, Freiburg 1992, S. 25) dem Caritasverband vor, angesichts der Entfremdung der Mitarbeiter von der Kirche nur noch Einrichtungen zu betreiben, in denen die eigenen theologischen Vorgaben uneingeschränkt gelten und nur noch praktizierende Christen arbeiten.

30 Vgl. H.-D. Engelhardt (Anm. 18), S. 138.

Big zu verändern) und damit insgesamt im betriebswirtschaftlichen Sinne kaum kalkulierbar.

Ist also eine personenbezogene Dienstleistung, wie sie ein Wohlfahrtsverband erbringt, mit einer Leistung, die nach marktwirtschaftlichen Gesetzen entsteht, grundsätzlich nicht vergleichbar?

Die Behauptung, Wohlfahrtsverbände seien schon deshalb nicht mit einem marktwirtschaftlich geführten Unternehmen zu vergleichen, weil die Mitarbeiter eine – wie auch immer geartete – „höhere“ Motivation hätten, erweist sich allzu häufig als Zweckoptimismus. Denn der Wohlfahrtssektor hat sich in den Jahrzehnten seit der Gründung der Wohlfahrtsverbände entscheidend verändert. Die Verrechtlichung und Professionalisierung der sozialen Arbeit führte durch Spezialisierung und Ausdifferenzierung zu einem spezifischen sozialen Dienstleistungssystem, in dem gut ausgebildete Experten tätig sind und nicht altruistisch eingestellte Helfer mit hohem humanistischen oder christlichen Ethos. Heute orientieren sich Fachkräfte mehr an ihrem in der Ausbildung erlernten Wissen als an traditionellen Trägerphilosophien³¹.

In ihrer *formalen* Struktur ist denn auch die wohlfahrtsverbandliche Dienstleistungsarbeit mit jedem anderen Erwerbszweig vergleichbar³²: Produktionsfaktoren wie Kapital, Arbeitskraft, Know-how fließen in das Unternehmen (Input), werden im Unternehmen durch Kombination der Produktionsfaktoren umgestaltet (Transformation) und führen zu einer Dienstleistung (Output). Für diesen Prozeß gilt genauso das „Ökonomische Prinzip“, mit minimalem Aufwand das optimale Ergebnis zu erreichen. Auch für den Sektor der Freien Wohlfahrtspflege gelten die Gesetze des Arbeitsmarktes, der Notwendigkeit der Kosteneinsparung (und damit der Rationalisierung). Auch die Leistungen der Wohlfahrtsverbände müssen angeboten werden und bedürfen daher einer – wie immer man es nennt – Marketingstrategie.

Sofern man also nicht von vornherein Marktwirtschaft mit Gewinnmaximierung gleichsetzt, sind betriebswirtschaftliche Kriterien durchaus anwendbar. Daß sich Wohlfahrtsverbände häufig dennoch gegen solche betriebswirtschaftlichen Effizienz-Überlegungen sperren, hängt möglicherweise auch damit zusammen, daß der sozia-

31 Vgl. Gerhard Frank/Claus Reis/Manfred Wolf, „Wenn man die Ideologie wegläßt, machen wir alle das gleiche...“, Frankfurt 1994.

32 So Christoph Badelt, Soziale Dienste und Wirtschaftlichkeit, in: H. Effingert/D. Luthé (Anm. 17), S. 143.

len Arbeit eigene Maßstäbe der Qualitätsanalyse fehlen.

Anders gefragt: Ginge einer Dienstleistung, die durch einen Wohlfahrtsverband erbracht wird, etwas verloren, wenn sie durch einen Vertrag zwischen Leistungserbringer und Leistungsempfänger abgesichert, nach frei ausgehandelten Preisen finanziert, durch direkte Finanzierung vom Klienten (Kunden) bezahlt, durch Konkurrenten zur „kunden“-freundlichen Gestaltung gezwungen würde? Eher ist das Gegenteil zu erwarten: Der „Klient“ würde zum „Kunden“, der souverän die Leistung so kauft, wie er sie haben will. Er würde zum selbständigen Nutzer einer Leistung, statt zum Betreuten, der auf Gestaltung, Preis und Anbieterauswahl keinen Einfluß hat³³ – ein Ziel, das sich die Sozialarbeit immer auf die Fahnen schreibt.

2. Die Theorie des Marktversagens

Schwieriger als der formale Vergleich zwischen wohlfahrtsverbandlicher und marktwirtschaftlicher Leistungserbringung erscheint das Problem des jeweiligen Zielpublikums zu sein. In der Tat muß die Frage gerade nach denen gestellt werden, die nicht – oder nicht mehr – die Kaufkraft oder die Fähigkeit haben, sich Leistungen „am Markt“ kaufen zu können. Der Gewährleistungsanspruch des Sozialstaates verlangt eben auch die Versorgung minderbemittelter oder behinderter Bürger mit sozialen Leistungen. Wohlfahrtsverbände als Organisationen, die nicht nach maximalem Gewinn streben, entstünden, so eine sozialwissenschaftliche Hypothese, gerade dadurch, daß die Versorgungsinstanz Markt versagt. Wenn es die Wohlfahrtsverbände nicht gäbe, mithin marktwirtschaftliche Gesetze lückenlos angewendet würden, käme es zu einer „suboptimalen Bereitstellung bestimmter Güter“³⁴ für die bedürftigen Personen, die aus Mangel an Kaufkraft durch für sie zu hohe Preise von der Leistung ausgeschlossen würden.

Für diese Bedürftigen ist also der Beitrag der Wohlfahrtsverbände nicht nur eine persönliche Überlebensgarantie, sondern im Sinne des marktwirtschaftlichen Gesamtgefüges systemstabilisierend, weil er dessen offensichtliche Schwächen ausbalanciert.

Daß jedoch unter dem Dach der Wohlfahrtsverbände nicht nur minderbemittelte Menschen betreut werden, zeigt ein Blick auf die Leistungsbi-

lanz: So betrieben die Wohlfahrtsverbände beispielsweise rund 1100 Krankenhäuser³⁵, 19400 Kindertagesstätten³⁶ und rund 13000 Einrichtungen der Altenhilfe³⁷. Es ist nicht zu vermuten, daß diese Dienste ausschließlich für sozial Schwache bereitgestellt werden³⁸.

Trotzdem bleibt das Dilemma natürlich bestehen: Die Versorgung der ganzen Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen ist integraler Bestandteil des Konzeptes der sozialen Marktwirtschaft – und eben auch derjenigen, die sich diese Leistungen nicht „kaufen“ können. Es läßt sich nicht leugnen, daß die Lösung dieses Problems nicht unmittelbar und ausschließlich von Marktmechanismen zu erwarten ist³⁹.

Ginge man generell daran, das bisherige Finanzierungssystem („Sachleistungsprinzip“) durch eine direkte Subventionierung der privaten Haushalte zur Stärkung von deren Kaufkraft zu ersetzen⁴⁰, so könnte dies zumindest für einen Teil der Betroffenen faktisch zu einer sozialstaatlichen Leistungsverweigerung führen – müßten sie dann doch ihren Leistungsanspruch selbständig geltend machen. Es ist am hohen Prozentsatz der „verdeckten Armut“ ersichtlich, daß ein subjektiver Rechtsanspruch häufig genug nicht zur Realisierung des Rechts führt. Hier wäre zu überlegen, ob nicht doch andere Versorgungsinstanzen die klassische monetäre und rechtliche Ausrichtung der sozialstaatlichen Versorgung ergänzen müßten, etwa genossenschaftliche, nachbarschaftliche und ko-

35 Nach den Zahlen von 1993, in: Heinz Niedrig, Daten und Tendenz der freien Wohlfahrtspflege, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 45 (1994) 8, S. 300.

36 Vgl. ebd., S. 303.

37 Vgl. ebd., S. 300.

38 Vgl. Rudolph Bauer (Anatomie der Wohlfahrtsverbände, in: Claus Mühlfeld/Hubert Oppl/Hartmut Weber-Falkensammer/Wolf-Rainer Wendt [Hrsg.], Sozialarbeit und Wohlfahrtsverbände – Hilfe mit beschränkter Haftung?, Frankfurt 1987, S. 14) kommt gar zu dem Schluß, daß die Arbeit auf „klassischen“ Feldern der Armenpflege inzwischen nur noch marginalen Stellenwert bei der Arbeit der freien Wohlfahrtsverbände einnehme.

39 So bezweifelt die Bundesregierung beispielsweise, daß eine humane, soziale und psychische Betreuung etwa von gebrechlichen, behinderten und psychisch kranken Menschen über den Markt gewährleistet werden kann. (Aus einem „Problempapier“ des Bundesministeriums für Familie und Senioren, zit. in: Frank Loges, Wohlfahrtsverbände als Unternehmer, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 45 [1994] 2, S. 61.)

40 Vgl. Antonin Wagner, Zur Rolle gemeinwirtschaftlicher Träger in der Gesundheitspolitik, in: H. Effinger/D. Luthe (Anm. 17), S. 89; Dietmar Freier, Mehr Markt und weniger Dirigismus in der Sozialen Arbeit, in: Marina Lewkowicz (Hrsg.), Neues Denken in der Sozialen Arbeit. Mehr Ökologie – mehr Markt – mehr Management, Freiburg 1991, S. 116.

33 Vgl. H. Oppl (Anm. 17), S. 125f.

34 Eberhard Goll, Die Freie Wohlfahrtspflege als eigener Wirtschaftssektor, Baden-Baden 1991, S. 49.

operative Selbsthilfenetze⁴¹. Eine solche Förderung kann beispielsweise der gezielte Aufbau von Selbsthilfe-Kontaktstellen, Helferbörsen und Nachbarschaftshilfen, aber auch die Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Ehrenamtlichen sein⁴². Schließlich könnten die Wohlfahrtsverbände Vorreiter einer Sozialreform sein, deren Zielrichtung die Schaffung dezentraler und überschaubarer Versorgungsstrukturen ist. In diesen „kleinen“ sozialen Netzen⁴³, in denen nicht anonyme und bürokratische Großorganisationen nachbarschaftliche Solidarität verdrängen, könnten Mängel sozialstaatlicher Versorgung ausgeglichen werden. Dies wäre eine ebenso wirksame wie sinnvolle Renaissance des alten Subsidiaritätsanliegens der Wohlfahrtsverbände. Norbert Blüm ist zuzustimmen, wenn er sagt: „Erst Subsidiarität schafft den Boden für mehr Verantwortung und mehr Füreinander. Sie ist Gegenwehr, die nicht Mitverantwortung, Mitgefühl und Zuwendung an Apparate delegiert und die Nächstenliebe den Profis überläßt.“⁴⁴

Mit der Etablierung dieses Instrumentariums ergäbe sich eine originäre und sinnvolle Aufgabenteilung zwischen staatlicher Intervention und wohlfahrtsverbandlicher Initiative, deren Finanzierung durch sozialstaatliche Mittel gerechtfertigt wäre.

VI. Ausblick

Wir kommen zurück auf die Ausgangsfrage: Wie verhalten sich Wohlfahrtsverbände unter marktwirtschaftlichen Bedingungen? Die an die Wohlfahrtsverbände selbst gerichteten Anforderungen lassen sich vergleichsweise leicht benennen. Es ist evident, daß die Öffnung für marktwirtschaftliche Denk- und Verhaltensweisen zu ihrer Überlebensbedingung wird. Damit aber stellt sich die Frage nach der Berechtigung der Freien Wohlfahrtspflege überhaupt: Würde nicht eine weitgehende Verlagerung sozialer Dienstleistungen in die Hand privater Träger zu einer Verbesserung für die Bedürftigen führen?

41 Vgl. André Gorz, Richtziele für eine Neugestaltung des Wohlfahrtsstaates, in: Michael Opielka/Illona Ostner, Umbau des Sozialstaates, Essen 1987, S. 144.

42 Vgl. Fritz Vilmar/Brigitte Runge, Auf dem Weg zur Selbsthilfegesellschaft?, Essen 1989, S. 146; s. auch Warnfried Dettling, Die neue Subsidiarität, in: J. Münder/D. Kreft (Anm. 3), S. 64.

43 Peter Groß, Der Wohlfahrtsstaat und die Bedeutung der Selbsthilfebewegung, in: Soziale Welt, 33 (1982)1, S. 43 nennt diese Strukturen „Sozialgemeinden“.

44 Zit. in Joachim Merchel, Alte und neue Subsidiarität, in: Neue Praxis, 14 (1984), S. 302.

Diese Frage wurde zuletzt in Zusammenhang mit der Pflegeversicherung diskutiert, als Streit entstand um die Höhe der Pflegesätze. Während die privaten Anbieter das Angebot der Pflegekassen akzeptierten, lehnten die Wohlfahrtsverbände mit Hinweis auf höhere Kosten fachlich qualifizierter Pflege ab. Die Reaktion der Pflegekassen ließ nicht lange auf sich warten: „Wenn die Wohlfahrtsverbände zu diesem Preis nicht arbeiten könnten, müßten sie eben aussteigen. Dies sei nicht tragisch. Es werde genügend Konkurrenz geben, die die Pflegeaufgaben übernehmen könne.“⁴⁵

Ob diese „Lösung“ im Einzelfall richtig ist, bleibt fraglich. Sicher ist: Eine Verdrängung der Wohlfahrtsverbände aus dem Sektor sozialer Dienstleistungen, die marktgerecht zu organisieren sind, hätte erhebliche Konsequenzen für das Gesamtsystem. Zum einen ginge das in langjähriger Erfahrung gewonnene Know-how verloren, und damit ein Stück Qualität. Zum andern würden sich private Anbieter dann allein an der Gewinnseite des Leistungsspektrums orientieren, während den Wohlfahrtsverbänden die Verlustbereiche verblieben. Ein Verlustausgleich zwischen defizitären und nicht-defizitären Bereichen wäre nicht mehr gegeben, die Abhängigkeit von öffentlicher Finanzierung würde den Wohlfahrtsverbänden die Möglichkeit nehmen, unabhängig von staatlichen Vorgaben fachlich flexibel auf Notlagen zu reagieren. Mit einer Aushöhlung der wirtschaftlichen Basis wäre auch der durch die Wohlfahrtsverbände bereitgestellte Leistungsverbund (z. B. mit dem Einsatz von Ehrenamtlichen) gefährdet. Schließlich könnte „langfristig eine neue Angebotsstruktur sozialer Dienstleistungen“ entstehen, „die nicht mehr das Zusammenwirken von staatlicher Planungsverantwortung und eigenständiger Aufgabenerfüllung durch freie Träger zur Grundlage hat“⁴⁶. Dies hätte erhebliche Auswirkungen auf die Verwirklichung einer flächendeckenden und bedarfsgerechten Versorgung insbesondere der minderbemittelten Bevölkerungsgruppe.

Vor einer allzu leichtfertigen Privatisierungsdebatte sei also nachdrücklich gewarnt.

Zum Abschluß vier Thesen als Anstoß für weitere Überlegungen:

1. Ein Großteil der Dienstleistungen der Wohlfahrtsverbände wird in Konkurrenz zu gewerblichen Anbietern geleistet. Für diese Dienstleistungen ist eine Sonderstellung der Wohlfahrtsverbände nur noch sehr schwer begründbar. Marktwirtschaftliche

45 Süddeutsche Zeitung vom 28. 3. 95, S. 2.

46 F. Loges (Anm. 39) S. 65.

Regeln sind in diesem Segment problemlos anwendbar. Allenfalls die überkommenen Finanzierungsmodi hemmen hier konsequentes marktwirtschaftliches Verhalten.

2. Für einen kleinen Teil wohlfahrtsverbandlicher Leistungen, die sich im Bereich des Segmentes befinden, in dem marktwirtschaftliche Instrumente wegen der Besonderheit der Zielgruppe versagen, stellt sich die Frage nach der Gestaltung und Finanzierung des Angebotes. In internen Zieldiskussionen wird jeder freie Wohlfahrtsverband klären müssen, ob er weiterhin bereit ist, als Auftragnehmer sozialstaatlicher Aufgaben programmatisch und finanziell vom Auftraggeber Staat abhängig zu sein, oder ob er zugunsten seiner Gestaltungsfreiheit durch konsequentes Ausschöpfen eigener Ressourcen auch seine ideellen Ziele selbst finanziert.

3. Für eindeutig sozialstaatliche Aufgaben, die ein Wohlfahrtsverband als Dienstleistung für staat-

liche Stellen ausführt, muß er von diesen entsprechend finanziert und vertraglich abgesichert werden sowie in der Gestaltung der Auftragserfüllung freie Hand erhalten. Andererseits muß der Weg der Vergabe dieser öffentlichen Aufträge nachvollziehbar und in jeder Hinsicht transparent sein.

4. Die Verbände vereinen derzeit meist verschiedenste Versorgungsinstanzen (marktwirtschaftlich operierende Unternehmen, sozialstaatliche Auftragnehmer und selbstorganisierte Gruppen) unter einem (Vereins-)Dach. Dadurch wird es allen Teilen schwer, ihre jeweils eigenen Stärken zu entfalten. Es ist zu überlegen, ob nicht eine stärkere organisatorische Trennung zwischen diesen Instanzen für alle Bereiche mehr Entfaltungsfreiheit brächte. Zu bedenken ist dabei wiederum das Grundproblem, daß gewinnorientierte Segmente erst das Fundament schaffen für gemeinwohlorientierte Dienstleistungen.

Horst Afheldt: Ausstieg aus dem Sozialstaat? Gefährdungen der Gesellschaft durch weltweite Umbrüche?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25-26/95, S. 3-12

Wohlstand der Nation(en) und Wachstum der Wirtschaft folgen verschiedenen Kriterien. So entsteht der Widerspruch zwischen „Wirtschaft für Wirtschaft“ und „Wirtschaft für die Gesellschaft“. Werden in einer Welt mit schnell wachsender Bevölkerung alle Handelsbeschränkungen vollständig abgebaut, wird der größte Teil menschlicher Arbeit letztlich weltweit – und zunehmend auch in den Industrieländern – so billig wie Dreck. Die seit langem zunehmende Verarmung in den USA mit ihren gesellschaftlich z. T. katastrophalen Auswirkungen sollte als Alarmsignal verstanden werden.

Weil der Markt soziale Ziele oder die Erhaltung der Umwelt nicht von selbst verfolgt, müssen ihm solche marktfremden Kriterien politisch vorgegeben werden. Damit jedoch Politik und Markt auf diese Ziele hinarbeiten können, müssen sie für alle Marktteilnehmer gleichmäßig gelten. Die politische Macht, die dem Markt die Ziele setzt, muß also ebensoweit reichen wie der Markt. Die meisten Nationalstaaten sind heute für diese Rolle zu klein. Es ist deshalb zu prüfen, ob nicht große Wirtschaftsräume, wie Europa, selbständige Märkte bilden müßten – mit einer gemeinsamen politischen Instanz, die die sozialen und ökologischen Ziele vorgibt und der gesamten Wirtschaft in diesem Raum die gleichen sozialen und umweltschützenden Regeln setzt.

Es kann sein, daß dieses Programm der Organisierung der Weltwirtschaft in große regionale Märkte nur teilweise gelingt, daß also einige Regionen der Welt akzeptable soziale Bedingungen und Demokratie erhalten können, andere aber nicht. Die Alternative dazu wäre: überall auf der Welt extremer Reichtum in einem Meer extremer Armut im selben Land. Eine moralische Entscheidung scheint hier nicht möglich zu sein. Doch politisch ist vor allem im Hinblick auf die Industrieländer zu fragen: Wie soll Demokratie gelebt werden können, wenn in ein und demselben Land extremer Reichtum und extreme Armut weiterhin wachsen und aufeinanderprallen?

Gerhard Bäcker: Sind die Grenzen des Sozialstaates überschritten? Zur Diskussion über die Reformperspektiven der Sozialpolitik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25-26/95, S. 13-25

Die aktuelle Diskussion über den Umbau des Sozialstaates wird durch die These bestimmt, das gegenwärtige Sozialleistungssystem sei nicht mehr finanzierbar, gefährde die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und müsse insofern einer grundlegenden Revision unterzogen werden. Der Beitrag überprüft diese These und kommt zu dem Ergebnis, daß sich unter dem Einfluß der deutschen Einigung, der andauernden Arbeitsmarktkrise, der Globalisierung des Wettbewerbs und des demographischen Umbruchs zwar die ökonomischen, finanziellen und politischen Rahmenbedingungen für sozialstaatliches Handeln verschlechtert haben, daß aber die Auffassung, der Sozialstaat selber sei der Auslöser dieser Schwierigkeiten, nicht zu halten ist.

Modelle einer radikalen Umstellung des bestehenden Sozialleistungssystems und einer Privatisierung sozialer Risiken gefährden nicht nur den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft und beinhalten damit unübersehbare politische Gefahren, sie sind auch untaugliche Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und zur Sicherung der wirtschaftlichen Leistungskraft einer entwickelten Gesellschaft.

Das Plädoyer für ein Festhalten am Sozialstaatsprinzip und seinen bewährten Strukturelementen kann gleichwohl nicht heißen, auf Reformen zu verzichten. Die Bewahrung des Sozialstaates setzt seine Anpassung an die neuen Herausforderungen vielmehr voraus. Angesichts strukturell knapper Kassen bedeutet dies, sich über Prioritäten und Nachrangigkeiten im Sozialbudget zu verständigen, um über Umschichtungen Finanzierungsspielraum für notwendige Reformen zu gewinnen.

Achim Seffen: Umbau des Sozialstaates unter Sparzwang. Eine Herausforderung für Politik und Gesellschaft

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25–26/95, S. 26–33

Deutschland besitzt ein ausgebautes, praktisch lückenloses soziales Sicherungssystem mit hohem Leistungsniveau. Seine Kosten sind außerordentlich hoch – zu hoch für die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Deutschland, wenn die bevorstehende strukturelle Alterung der Bevölkerung die Beitragssätze der Sozialversicherung in der Summe auf Werte um die 50 Prozent des Einkommens hochtreibt. Dies würde einen enormen Anstieg der Personalzusatzkosten der Betriebe und einen erheblichen Rückgang der Nettoquote der Arbeitseinkommen bedeuten. Weder für die Wirtschaft noch für die Arbeitnehmer ist dies hinnehmbar, die Finanzierung der Sozialleistungen wäre nicht mehr gewährleistet. Ein Umbau des Sozialstaates, verbunden mit Kostenentlastungen, ist deshalb erforderlich.

Die Arbeitgeber haben dazu im Herbst vergangenen Jahres einen Katalog von konkreten Vorschlägen vorgelegt. Alternativen zum Sozialstaat werden abgelehnt, seine Existenz und seine Leistungsfähigkeit sollen vielmehr dauerhaft gesichert werden. Das bedingt eine Anpassung des Leistungsumfanges an die gegenwärtigen und voraussehbaren zukünftigen ökonomischen und demographischen Bedingungen. Dies gilt vor allem für die Renten- und die Krankenversicherung; deshalb konzentriert sich die Darstellung der Reformmöglichkeiten auf diese beiden Bereiche.

Wolfgang Klug: Mehr Markt in die freie Wohlfahrt? Zum Problem marktwirtschaftlicher Bedingungen in der Freien Wohlfahrtspflege

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25–26/95, S. 34–43

Verstärkt werden die Wohlfahrtsverbände mit den Bedingungen der Marktwirtschaft konfrontiert: In den Bereichen, in denen sie sich bisher im Einvernehmen mit staatlichen Stellen ohne Konkurrenz bewegen konnten, finden sich mehr und mehr Anbieter, die sich nicht an früher übliche Absprachen zur Aufteilung des Marktes halten. Daß der Wettbewerb in das Feld der Wohlfahrtspflege einzieht, erstaunt, da den Wohlfahrtsverbänden über Jahrzehnte hinweg ein Weg neben marktwirtschaftlichen Denk- und Verhaltensweisen garantiert zu sein schien. Noch immer zeugen die gängigen Finanzierungsmodalitäten von der Auffassung, marktwirtschaftliche Prinzipien fänden in der Freien Wohlfahrtspflege keine Anwendung. Begründet wird die Sonderrolle mit der Eigenart personenbezogener Dienstleistungen und mit der besonderen Zielgruppe wohlfahrtsverbandlicher Leistungen („Die Ärmsten der Armen“), die auf dem Markt nicht ausreichend versorgt würde.

Während sich im innerverbandlichen Handeln Managementwissen mehr und mehr durchzusetzen scheint, möchten Wohlfahrtsverbände die traditionellen Beziehungs- und Finanzierungsstrukturen aufrechterhalten. Ein Wandel zu marktwirtschaftlicherem Denken, eine Differenzierung im Angebot, eine Klärung der Stellung im Sozialstaat wären statt dessen notwendige Schritte. Trotzdem, so zeigt der Befund, muß vor dem Irrtum gewarnt werden, eine generelle Privatisierung sozialer Dienstleistungen könne alle Probleme lösen.

Jahresbände

Aus Politik und Zeitgeschichte

mit Inhaltsverzeichnis,
Sach- und Personenregister

25,- DM

zuzügl. Versandkosten

Jahrgang **1994**



Noch begrenzt vorrätig (Preis w. o.)
Jahrgang: 1993



Bundeszentrale
für politische
Bildung

Bestell-
Adresse:

Das Parlament,

Fleischstraße 62-65,
Telefax (06 51) 46 04-153

Vertriebsabteilung
54290 Trier

**Aus Politik
und Zeitgeschichte**

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Gesamtverzeichnis
1953-1992

Bundeszentrale für politische Bildung

**Vierzig Jahre
Aus Politik
und Zeitgeschichte**

**Gesamtverzeichnis
1953-1992**

Chronologisches Register,
Autorenregister,
Schlagwortregister

286 Seiten, broschiert

Preis: 15,- DM
zuzügl. Versandkosten