

Lampert, Heinz

**Article — Digitized Version**

## Die Sozialstaatskritik auf dem Prüfstand

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Lampert, Heinz (1995) : Die Sozialstaatskritik auf dem Prüfstand, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 75, Iss. 9, pp. 504-512

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137281>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Heinz Lampert\*

## Die Sozialstaatskritik auf dem Prüfstand

*Im Zuge der Diskussion um die Qualität des „Wirtschaftsstandorts Deutschland“ ist der Sozialstaat erneut verstärkt in die Kritik geraten. In welchem Ausmaß ist eine Reform des Sozialstaates notwendig und möglich? Welche Mängel weist die Sozialstaatskritik selbst auf?*

Seit zwei Jahrzehnten wird in der Bundesrepublik der Sozialstaat kritisch unter die Lupe genommen. Zunächst wurde überwiegend die Frage diskutiert, ob in der Bundesrepublik die Grenzen des Sozialstaates erreicht oder überschritten worden sind<sup>1</sup>. Auslöser waren in erster Linie die Wirkungen der Wachstums- und Beschäftigungseinbrüche, die Mitte der 70er Jahre als Folge der ersten Ölpreisex- pllosion auftraten und einerseits eine Erhöhung der Sozialausgaben, insbesondere des Arbeitslosen- geldes, andererseits eine Verringerung der Beitrags- einnahmen der Sozialversicherung nach sich zogen.

Seinerzeit stellten Arbeitsmarktökonominnen und der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) die Frage, ob die vergleichsweise hohen Unterstützungssätze in der Arbeitslosenversicherung in einem größeren Umfang zu freiwilliger Arbeitslosigkeit anreizen<sup>2</sup> und ob die Arbeitsmarktstatistik die realen Verhältnisse richtig wiedergibt<sup>3</sup>. Offenbar fiel es manchem Ökonomen nach fast zwei Jahrzehnten ununterbrochener Voll- beschäftigung schwer, für möglich zu halten, daß es für eine anhaltende Unterbeschäftigung wirtschafts- systemimmanente Gründe gibt.

Die durch die Arbeitslosigkeit verursachten Bei- tragseinbrüche in der Sozialversicherung und die Verschlechterung des Rentenfallquotienten lösten dann eine bis gegen Ende der 80er Jahre anhaltende Diskussion über die finanzielle Entwicklung der Ren- tenversicherung und über die Kostenexplosion im Gesundheitswesen aus. Eine immer größer werdende Rolle für die Erklärung der steigenden Ausgaben

spielte die These, daß die mißbräuchliche Inan- spruchnahme von Sozialleistungen, insbesondere von Arbeitslosengeld, aber auch der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und der Sozialhilfe, die Entwicklung der Sozialausgaben nachhaltig bestimmten. Obwohl die Arbeitslosigkeit Anfang der 80er Jahre nach der zweiten Ölpreisex- pllosion die Zwei-Millionen-Grenze überschritten hatte und auf diesem hohen Niveau ver- harrete, spielte die Arbeitslosigkeit in der wirtschafts- politischen Diskussion erstaunlicherweise keines- wegs die erste Rolle. Dementsprechend wurde auch im politischen Raum nicht intensiv und konsequent nach einem beschäftigungspolitischen Konzept ge- sucht.

In der Diskussion um die Qualität des „Wirtschafts- standorts Deutschland“ wurden als Ursachen der Ar- beitslosigkeit vor allem Lohnstrukturrigiditäten, ein zu hohes Lohnniveau, zu hohe Lohnnebenkosten und eine Überregulierung des Arbeitsmarktes sowie zu hohe Kosten des Bestandsschutzes der Arbeitsverhält- nisse ausgemacht. Das in den 80er Jahren eingetre- tene Wachstum des Erwerbstätigenpotentials um

\* Gekürzte Fassung eines Referates, das anlässlich des 4. Interdis- ziplinären gesellschaftspolitischen Gesprächs an der Universität Augsburg 1995 gehalten wurde. Die Langfassung wird abgedruckt in: A. Rauscher (Hrsg.): Die soziale Dimension menschlichen Lebens, St. Ottilien 1995. Der Verfasser dankt dem Verlag für die Abdruck- genehmigung in dieser Zeitschrift. Wegen der räumlichen Be- schränkungen wurde in dieser Kurzfassung auf Belege für bestimmte Aussagen verzichtet, die jedoch im zitierten Tagungsband zu finden sind.

<sup>1</sup> Vgl. dazu W. Albers: Grenzen des Wohlfahrtsstaates, in: B. Külp, H.-D. Haas (Hrsg.): Soziale Probleme der Industriegesellschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 92/II, Berlin 1977, S. 935 ff.; Chr. Watrin: Ordnungspolitische Aspekte des Sozialstaats, in: B. Külp, H.-D. Haas (Hrsg.), a.a.O., S. 963 ff.; A. Rauscher (Hrsg.): Krise des Sozialstaats?, Köln 1977.

<sup>2</sup> Vgl. dazu Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR): Jahresgutachten 1977/78, Ziffer 126.

<sup>3</sup> Vgl. W. Albers, a.a.O., S. 942 f.; R. Vaubel: Sozialpolitik für mündige Bürger. Optionen für eine Reform, Baden-Baden 1990, S. 42; SVR: Jahresgutachten 1976/77, Ziffer 109; ders.: Jahres- gutachten 1977/78, Ziffer 106 ff.

*Prof. Dr. Heinz Lampert, 65, ist emeritierter Ordinarius für Wirtschafts- und Sozialpolitik am Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Augsburg.*

rund 3,3 Mill. Menschen<sup>4</sup> und die Frage, ob selbst ein hoch flexibles Wirtschaftssystem in der Lage sein kann, einen derartigen Zuwachs an Arbeitsplatznachfrage kurz- und mittelfristig zu befriedigen, wurden kaum erörtert.

### Wissenschaftliche Fundamentalkritik

Seit Mitte der 80er Jahre verfestigte sich im wissenschaftlichen und im politischen Raum die Auffassung, daß der vielfältig mißbrauchte Sozialstaat umgebaut werden müsse.

1985 hatten Armin Gutowski und Renate Merklein in einem engagierten Plädoyer eine Reform des Arbeitsrechts und bestimmter Sozialpolitikbereiche gefordert<sup>5</sup>. Sie vertraten die These, das Soziale sei von Anfang an die Schwäche der Marktwirtschaft gewesen, es fehle eine Theorie für die Bereiche „Arbeit und Soziales“, der Bereich „Soziales“ sei wissenschaftlichen Sozialpolitikern überlassen, die zum Teil „im Gewand des Wissenschaftlers von der Sozialpolitik alle möglichen sozialen Maßnahmen fordern“, ohne sich mit den Finanzierungsproblemen, den wirtschaftlichen Voraussetzungen und den Rückwirkungen sozialpolitischer Eingriffe auf die wirtschaftliche Effizienz auseinanderzusetzen. Die Bedeutung Alfred Müller-Armacks als geistiger Mitschöpfer der Sozialen Marktwirtschaft und als politischer Begleiter Ludwig Erhards wurde in Zweifel gezogen und behauptet, die soziale Komponente dieser Wirtschaftsordnung sei überbewertet, das Marktwirtschaftliche komme zu kurz.

Dies war der Auftakt zu einer wissenschaftlichen Fundamentalkritik einer Reihe neoliberaler Ökonomen an der bis dahin ganz überwiegend akzeptierten Interpretation der sozialen Komponente der Sozialen Marktwirtschaft<sup>6</sup>. Die Forderung nach radikalen Reformen des Sozialstaates wurde verstärkt erhoben<sup>7</sup> und fand steigende Zustimmung im politischen Raum.

### Einseitiger Ökonomismus

Ohne die Notwendigkeit einer Überprüfung der Reformnotwendigkeiten zu bestreiten, haben Albrecht Bossert und der Verfasser<sup>8</sup> die Vorwürfe von Gutowski/Merklein zu widerlegen versucht. Auch Oswald

von Nell-Breuning hat sich sehr kritisch geäußert und Gutowski/Merklein bestätigt, „eine Menge unbestreitbar berechtigter Kritik“ vorgebracht zu haben. Er hat ihnen aber auch „einen einseitigen Ökonomismus und eine ... befremdende Verständnislosigkeit, um nicht zu sagen Geringschätzung für alles ..., was sozial ist oder als sozial etikettiert wird“, vorgeworfen<sup>9</sup>.

Allmählich verlagerte sich die Auseinandersetzung um den Sozialstaat in die nichtwissenschaftlichen Medien und in den Bereich des Tagungswesens. Die Zahl der Zeitungs- und Zeitschriftenartikel und der Wochenend-Seminarreferate, denen man entnehmen kann, daß sich der Sozialstaat überlebt habe, daß er eine Fehlentwicklung darstelle, daß er vor dem Offenbarungseid stehe, ein Auslaufmodell<sup>10</sup> sei und wesentlich zur Verschlechterung des „Wirtschaftsstandorts Deutschland“ beigetragen habe, ist im Wachsen begriffen. Häufig wird nicht gefragt, an welchen Stellen der Sozialstaat reformbedürftig ist, sondern von seiner weitgehenden Funktionsunfähigkeit und Unvereinbarkeit mit einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung ausgegangen. Daß diese Sichtweise nicht nur unhistorisch ist, sondern auch den Inhalten der ordnungspolitischen Konzeption „Soziale Marktwirtschaft“ widerspricht, kann hier nicht erläutert werden.

### Mängel der Sozialstaatsdiskussion

Die Sozialstaatsdiskussion weist nach meiner Meinung folgende Mängel auf<sup>11</sup>:

- Die Krise des Sozialstaates wird in ihrer Bedeutung überzeichnet, Probleme von gleichem Gewicht werden vernachlässigt;
- bestimmte Dimensionen der Krise werden zu wenig oder nicht beachtet;
- die Diagnose der Krise ist unvollständig und in bezug auf die Ursachengewichtung fragwürdig;

<sup>7</sup> Vgl. z.B. Chr. Watrin: Zur Entwicklungsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft, in: B. Bocklet u.a. (Hrsg.): Der Gesellschaft verpflichtet. Kirche und Gesellschaft im Dialog, Köln 1994, S. 102 ff., der meint, daß nur noch drastische Schnitte in die staatlichen Sicherungssysteme und eine grundlegende Umgestaltung der Sozialpolitik Aussicht darauf eröffnen, daß die Grundkonstruktion der Wirtschaftsordnung weiter tragfähig bleibt.

<sup>8</sup> H. Lampert, A. Bossert: Die soziale Marktwirtschaft - eine theoretisch unzulänglich fundierte ordnungspolitische Konzeption?, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1987, S. 109 ff.

<sup>9</sup> Stimmen der Zeit, Bd. 204, 1986, S. 214.

<sup>10</sup> Von einer Kritik an der zum Teil manipulativen Wortwahl im Zusammenhang mit der Sozialstaatskritik sei hier abgesehen.

<sup>11</sup> Vgl. zu Mängeln und Schiefen der Sozialstaatsdiskussion auch G. Bäcker: Der Sozialstaat - ein Auslaufmodell?, in: WSI-Mitteilungen, Juni 1995, S. 345 ff.; P. Rosenberg: Enge Bedingungen für die Entwicklung des Sozialstaates, in: ebenda, S. 358 ff.

<sup>4</sup> Bundesministerium für Arbeit: Arbeits- und Sozialstatistik 1950 bis 1990.

<sup>5</sup> A. Gutowski, R. Merklein: Arbeit und Soziales im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 1985, S. 49 ff.

<sup>6</sup> Vorher hatten neoliberale Ökonomen wie Wolfgang Stützel die Systeminkonformität der Sozialpolitik kritisiert, die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung der sozialstaatlichen Qualität der Sozialen Marktwirtschaft aber nicht bestritten.

- die Diskussion ist in bezug auf die Entwicklung von Reformkonzepten defizitär;
- die positiven Wirkungen des Sozialstaates für Gesellschaft und Wirtschaft bleiben ausgeblendet;
- im Rahmen der Kritik werden die in den 80er Jahren durchgeführten, zum Teil einschneidenden, Reformen vernachlässigt.

Aus einer Fehleinschätzung der Sozialstaatskrise können sich beträchtliche Probleme ergeben. Zunächst einmal beeinträchtigen zu grobe, unvollständige und unzutreffende Zustandsbeschreibungen und Diagnosen die Entwicklung wirksamer Therapien. Die politischen Strategien und Konzepte zur Bewältigung der Bedrohung des Wirtschaftsstandorts Deutschland laufen Gefahr, nicht umfassend genug und nicht ausreichend effektiv zu sein. Politische Einseitigkeiten, wie z.B. ein Abbau sozialer Leistungen ohne gleichzeitigen Abbau der Subventionen und ohne gleichzeitige Bekämpfung des Subventionsbetrugs, der Steuerhinterziehung und der Wirtschaftskriminalität, könnten zu Beeinträchtigungen der sozialen Gerechtigkeit führen und die Voraussetzungen für die politische Akzeptanz von Reformen verschlechtern.

Die folgenden Überlegungen sollen auf diese Probleme aufmerksam machen. Um Mißverständnisse über meine Position zu vermeiden, gehe ich kurz auf

Reformnotwendigkeiten und Reformmöglichkeiten ein. Anschließend werde ich gravierende Mängel der Sozialstaatskritik darstellen. Eine Zusammenfassung beschließt die Arbeit.

#### Reformnotwendigkeit und Möglichkeiten

Es ist offensichtlich, daß eine umfassende und gründliche Reform des Sozialstaates unvermeidlich ist<sup>12</sup>, um

- die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft zu erhöhen,
- Überversorgungen und Ressourcenverschwendung einerseits, aber auch Defizite im sozialen Bereich andererseits abzubauen,
- den Sozialstaat dem steigenden Altersquotienten, der zunehmenden Erwerbstätigkeit der Frauen und dem veränderten regenerativen Verhalten anzupassen und
- eine Verletzung von Grundwerten unserer Gesellschaft, wie z.B. der individuellen Freiheit, der Selbstverantwortung, der Leistungsbereitschaft und der Solidarität, zu vermeiden.

In diese Reform müssen alle sozialpolitischen Bereiche, der Arbeitnehmerschutz, die Sozialversicherung, die Sozialhilfe, die Arbeitsmarkt-, die Betriebsverfassungs-, die Wohnungspolitik, die Familien- und die Vermögenspolitik einbezogen werden<sup>13</sup>. Dabei geht es vor allem darum:

<sup>12</sup> Vgl. dazu H. Lampert: Sozialpolitik, Berlin u.a.1980, S. 280 ff. und S. 489 ff.; ders.: Der Sozialstaat auf dem Prüfstand, in: A. Rauscher (Hrsg.): Probleme der sozialen Sicherungssysteme, Köln 1993, S. 37 ff.; ders.: Lehrbuch der Sozialpolitik, Berlin u.a. 1994, S. 415 ff.

<sup>13</sup> Vgl. dazu den Katalog von Reformaufgaben bei H. Lampert: Der Sozialstaat auf dem Prüfstand, a.a.O., S. 37 ff.; ders.: Lehrbuch der Sozialpolitik, a.a.O., S. 415 ff.

Dietmar Harhoff/Michael Müller (Hrsg.)

### Preismessung und technischer Fortschritt

Wenn Preisänderungen auf den Märkten von der Statistik nicht richtig erfaßt werden, kann dies zu folgenschweren Fehleinschätzungen führen. In der deutschen amtlichen Statistik werden zur Berechnung z.B. von Geldwertstabilität, realen Veränderungsdaten des Bruttoinlandproduktes oder der Investitionen Preisindizes verwendet, die reine Preisänderungen vor allem dann nicht genau abbilden können, wenn diese mit Qualitätsänderungen bei einem Produkt einhergehen. Besonders Güter, die einem raschen Wandel unterliegen, wie High-Tech-Produkte, Personal Computer oder Software, stellen für die Preisstatistik ein Problem dar. Eine Lösung können sogenannte hedonische Preisindizes bieten. In Deutschland ist sowohl das Problembewußtsein als auch die konkrete Arbeit an verbesserten Meßmethoden noch zu wenig entwickelt – im Gegensatz zu anderen Ländern, insbesondere den USA. Der Band gibt einen Überblick über gängige Verfahren der Berücksichtigung von Qualitätsänderungen in der deutschen Preisstatistik sowie über Methodik und Einsatz qualitätsbereinigter Indizes in den USA. Er enthält weiterhin zwei empirische Untersuchungen, welche die hedonische Methode auf die Preisentwicklung von Computern und PC-Datenbanksoftware am deutschen Markt anwenden.

1995, 108 S., brosch., 34,- DM, 252,- öS, 34,- sFr, ISBN 3-7890-3989-6  
(ZEW-Wirtschaftsanalysen, Bd. 2)



Nomos Verlagsgesellschaft • 76520 Baden-Baden



- eine möglichst wirtschaftssystemkonforme Sozialpolitik und umgekehrt eine möglichst sozialverträgliche Wirtschaftspolitik zu verwirklichen<sup>14</sup>;
- die Effizienz der Sozialpolitik zu erhöhen;
- arbeitsbegründende Lücken im Bereich der Sozialversicherung zu reduzieren;
- Anreize und Möglichkeiten zum Mißbrauch von Sozialleistungen zu verringern;
- die Finanzierbarkeit der sozialen Sicherung trotz der Überalterung der Bevölkerung zu sichern;
- die Einrichtungen der sozialen Sicherung von versicherungsfremden Lasten zu befreien<sup>15</sup>.

#### Vernachlässigung bedeutender Probleme

Unbestreitbar ist die Reform des Sozialstaates eine Aufgabe von höchster Priorität, um die wirtschaftliche Zukunft der Bundesrepublik und die Überlebensfähigkeit des Sozialstaates zu sichern. Daneben aber existieren Aufgaben, deren Lösung für die Sicherung unserer Zukunft mindestens eine gleich große Bedeutung zukommt. Sie sollten daher in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion einen ähnlich hohen Stellenwert erhalten. Gemeint sind:

- Die Entwicklung eines humanitären, verfassungskonformen, aber wirtschaftspolitisch und sicherheitspolitisch tragfähigen Konzepts der Einwanderungs- und der Asylpolitik.
- Die Bekämpfung des „Eurodirigismus“ (Hans Willgerodt). Er besteht in der von der Öffentlichkeit weiterhin unbemerkt ablaufenden schrittweisen Transformation der Wirtschaftsordnungen der Länder der Europäischen Union in eine Gruppe von gegenüber dem Rest der Welt protektionistisch orientierten Volkswirtschaften, die von einer parlamentarisch unzureichend kontrollierten Kommission zentralistisch-administrativ beeinflußt wird und neben einer verfehlten Landwirtschaftspolitik eine verfehlte Industriepolitik betreibt<sup>16</sup>. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch die in der Wissenschaft viel diskutierte, in der politischen

Diskussion jedoch in den Hintergrund gedrängte vorhersehbare Gefahr einer Schwächung der Währungsstabilität und einer währungspolitischen Paralyse Deutschlands durch eine Europäische Zentralnotenbank<sup>17</sup>.

- Die Gewährleistung der inneren Sicherheit der Bundesrepublik. An den Problemen der inneren Sicherheit wie auch am Problem der Steuerhinterziehung zeigt sich übrigens, daß es Bereiche des öffentlichen Dienstes gibt, die entgegen einer sich verbreitenden Ideologie nicht „schlanker“ gemacht werden dürfen, sondern ausgebaut werden müssen.

#### Vernachlässigung lösungsbedürftiger Probleme

Bezogen auf das Sicherungssystem wird bekanntlich ein verbreiteter Mißbrauch, ein unangemessen hohes Anspruchsdenken und eine nicht länger tragbare Ausgabenexpansion konstatiert. Selbst wenn man die Behebung dieser Mängel anmahnt, so sollten doch auch folgende weniger diskutierte lösungsbedürftige Probleme auf die gleiche Dringlichkeitsstufe gestellt werden:

- Die verfehlte Subventionspolitik und ein verbreiteter Subventionsmißbrauch. Die wirtschaftliche Rechtfertigung von Subventionen und ihre mißbräuchliche Inanspruchnahme müssen mit der gleichen Intensität überprüft werden wie Maßnahmen der sozialen Sicherheit. Der Subventionsmißbrauch dürfte Größenordnungen erreicht haben, die hinter denen des Sozialleistungsmißbrauchs keinesfalls zurückstehen. Ein weiteres Problem der Subventionspolitik liegt darin, daß seit 1985 eine kontinuierliche Verschlechterung der Subventionsstruktur eingetreten ist. Das Gewicht der *Erhaltungssubventionen* steigt, das der *Anpassungssubventionen* und der Mittel für die Forschungs- und Wissenschaftsförderung sinkt<sup>18</sup>. Diese Politik führt zur Konservierung veralteter Produktionsstrukturen und hemmt den notwendigen Strukturwandel.
- Die fiskalischen und parafiskalischen Haushalte werden nicht nur durch den Subventionsmißbrauch, die Subventionspolitik und den Sozialleistungsmißbrauch belastet, sondern auch durch die Hinterziehung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen. Wenngleich beide Mißbrauchsformen als Folgen von Steuer- und Abgabenlastquoten interpretiert werden müssen, die von den Belasteten als nicht mehr trag-

<sup>14</sup> Vgl. zu diesen Prinzipien einer Sozialstaatsreform und einer systemkonformen Sozialpolitik H. Lampert: Lehrbuch der Sozialpolitik, a.a.O., S. 437 ff.; vgl. auch G. Kleinhenz: Die Zukunft des Sozialstaats. Spielräume für sozialen Fortschritt unter veränderten Rahmenbedingungen, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 1992, S. 43 ff.

<sup>15</sup> Zu diesen versicherungsfremden Lasten gehören nach meiner Meinung nicht die familienbezogenen Sozialleistungen. Vgl. dazu H. Lampert: Familienlastenausgleich und Sozialversicherung, in: Vierteljahrschriften für Sozialrecht 1995, S. 75 ff.

<sup>16</sup> Vgl. zu dieser Problematik H. Gröner, A. Schüller (Hrsg.): Die europäische Integration als ordnungspolitische Aufgabe, Stuttgart u.a. 1993; sowie H. Willgerodt: Wirtschaftspolitische Grundbedingungen der Europäischen Gemeinschaft, in: Bitburger Gespräche, Jahrbuch 1991, München, S. 49 ff.

<sup>17</sup> Vgl. dazu vor allem F.-U. Willeke: Die europäische Währungsunion als ordnungspolitische und stabilitätspolitische Fehlkonstruktion, in: E. Kantzenbach, O.G. Mayer (Hrsg.): Europäische Gemeinschaft – Bestandsaufnahme und Perspektiven, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F. Bd. 225, Berlin 1993, S. 41 ff.

<sup>18</sup> Vgl. iwd vom 28.1.1988.

bar beurteilt werden, so ist es doch geboten, diese Hinterziehung systematisch und konsequent zu verfolgen. Nach Schätzungen der Deutschen Steuerwerkschaft gehen der Bundesrepublik durch Steuerhinterziehung jährlich etwa 100 Mrd. DM, wenn nicht sogar 150 Mrd. DM verloren<sup>19</sup>. Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes werden den Sozialkassen jährlich aufgrund schlechter Zahlungsmoral von Arbeitgebern mehr als 10 Mrd. DM an Beiträgen vorenthalten<sup>20</sup>. Erhebliche Schäden entstehen der Wirtschaft der Bundesrepublik und vor allem den öffentlichen Haushalten auch durch Korruption.

### Unzulängliche Diagnosen

Eine Aufgabe, die besondere Aufmerksamkeit und den Einsatz von Forschungskapazitäten verdient, ist die Erarbeitung einer möglichst vollständigen, theoretisch fundierten und empirisch möglichst weitgehend überprüften Diagnose der Sozialstaatskrise. Denn eine zutreffende Zustandsbeschreibung und Diagnose des Sozialstaats, seiner Defizite und seiner Fehlentwicklungen sind für die Entwicklung einer wirksamen Therapie von grundlegender Bedeutung.

Unzulänglichkeiten einschlägiger Diagnosen findet man bereits bei der Beurteilung der Notwendigkeit sozialpolitischer Eingriffe und bei der Beurteilung der Wirkungen solcher Eingriffe. Wenn z.B. festgestellt wird<sup>21</sup>, wachsender Wohlstand und „die staatlich verordnete soziale Gerechtigkeit“ hätten auch die „Fesseln der Familie, des Standes, der Gruppe, der Nachbarschaft und der Kirchengemeinde gelöst“, dann wird der sozialstaatlichen Entwicklung in die Schuhe geschoben, was eine Folge des Industrialismus in einem kapitalistischen System ist. Zwar verringern sozialpolitische Instrumente, wie etwa BAföG oder die Sozialhilfe, die wirtschaftliche Abhängigkeit junger Menschen von der Familie und erleichtern die Ablösung aus der Familie. Es trifft auch zu, daß die Alterssicherung und die bis 1995 von der Sozialhilfe übernommenen Pflegeleistungen die Unterbringung älterer Menschen in Alten- und Pflegeheimen erleichterten. Dennoch kann nicht übersehen werden, daß die Lebensbedingungen der Familien primär be-

droht wurden durch die Trennung von Lebensraum und Arbeitsraum im Industriesystem, durch die Auflösung von sozialen Schutzeinrichtungen im Zuge der industriellen Revolution, Folgen der Verstädterung sowie durch die Unmöglichkeit, in einem kapitalistischen System einen Familienlohn zu zahlen.

### Unzureichend gewürdigte Fakten

Nicht wenige Diagnosen der Sozialstaatskrise sind einseitig. Als die Sozialstaatsdiskussion begann, stand die Mißbrauchsproblematik im Vordergrund. Der Ursachenkatalog wurde dann erweitert einerseits durch Hinweise auf die Wirkungen einer verfehlten Lohnstrukturpolitik der Gewerkschaften, eines insbesondere durch die Entwicklung der Lohnnebenkosten überhöhten Lohnniveaus und eines überzogenen Bestandsschutzes der Arbeitsverhältnisse. Andererseits wurden die Folgen einer Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung für die Finanzierung der Systeme sozialer Sicherung diskutiert. Alle diese Faktoren sind wirksame Determinanten der Krise. Ich schätze jedoch das Gewicht dieser Faktoren niedriger ein als andere Autoren, vor allem soweit die genannten Ursachen gleichzeitig als maßgebliche Ursachen für die Arbeitslosigkeit und für die tatsächlichen oder behaupteten Beeinträchtigungen des „Wirtschaftsstandorts Deutschland“ angesehen werden<sup>22</sup>. Nicht ausreichend gewürdigt werden demgegenüber in der Diskussion um die Arbeitslosigkeit folgende Fakten:

□ Die Zunahme des Erwerbspersonenpotentials durch den Eintritt der geburtenstarken Jahrgänge der 60er Jahre in das Erwerbsleben, durch die steigende Erwerbsquote der Frauen und durch den Zustrom jährlich Hunderttausender Aussiedler<sup>23</sup>. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß selbst hoch flexible Volkswirtschaften nicht fähig sind, innerhalb kurzer Fristen beliebig große Erwerbspersonenzuwächse in die Erwerbstätigen zu integrieren. Nach Analysen von Adolf Wagner ist der Zuwachs der Arbeitslosigkeit von 1960 bis 1994 in Deutschland zu zwei Dritteln auf die Bevölkerungskomponente zurückzuführen<sup>24</sup>.

<sup>19</sup> R. Bürk, B. Wais: Grüne Zeiten, schwarze Zahlen! Ökologische Impulse für einen ökonomischen Aufschwung, Bonn 1994, S. 61. Rechnet man auf der Grundlage der Meldung (Süddeutsche Zeitung vom 18./19. 3. 1995), daß in Nordrhein-Westfalen jährlich 28 Mrd. DM an Steuern hinterzogen werden, diesen Betrag entsprechend dem Anteil von Nordrhein-Westfalen am Haushalt aller Bundesländer hoch, dann ergibt sich eine Gesamtsumme hinterzogener Steuern für die Bundesrepublik in Höhe von 152 Mrd. DM.

<sup>20</sup> Süddeutsche Zeitung vom 2. 6. 1995.

<sup>21</sup> Dieter Schröder: Die falsche Rechnung. Fehlentwicklungen im Sozialstaat, in: Süddeutsche Zeitung vom 4./5. 3. 1995.

<sup>22</sup> Vgl. zum Gewicht der Löhne und der Lohnstückkosten als Krisenursache auch D. Döring: Soziale Sicherung in der Defensive. Einige kritische Betrachtungen zur gegenwärtigen Sozialpolitik, in: D. Döring, R. Hauser (Hrsg.): Soziale Sicherheit ist in Gefahr, Frankfurt/Main 1995, S. 43: „Die aktuelle Diskussion ist in unvermeidbarer Weise auf die Kosten der Arbeit und der sozialen Sicherung der Arbeitnehmer verengt. Die Fülle der übrigen die Wettbewerbsfähigkeit beeinflussenden Faktoren gerät aus dem Blick oder wird aus Interessengründen nicht angesprochen.“

<sup>23</sup> Von 1980 bis 1989 nahm die Bundesrepublik 984 000 Aussiedler auf (Statistisches Bundesamt: Datenreport 1992, S. 41), von 1990 bis 1993 kamen weitere 1 068 000 Aussiedler in die Bundesrepublik (Statistisches Jahrbuch 1994, S. 92).

□ Die Beschleunigung des arbeitsparenden technischen Fortschritts und die dadurch bewirkte Freisetzung vor allem unqualifizierter Arbeitnehmer.

□ Die weltwirtschaftliche Situation, die sich seit den 70er Jahren und erneut seit 1989 erheblich verändert hat. Durch den Übergang zu flexiblen Wechselkursen 1973 und durch die fortschreitende Integration in der EU wurde die wirtschaftspolitische Kontrollierbarkeit der Nationalwirtschaften verringert. Die Intensität des internationalen Wettbewerbs ist gestiegen, weil zum einen in den letzten Jahrzehnten vor allem im asiatischen Raum starke industrielle Kapazitäten aufgebaut wurden und zum andern auch die neuen Industrieländer mittlerweile mit hochmodernen Technologien produzieren. Dieser Wettbewerbsdruck zieht eine zunehmend kapitalintensiver werdende Produktionstechnologie und Freisetzungen von Arbeitskräften nach sich.

□ Die Lage wird zusätzlich erschwert durch Belastungen der öffentlichen Haushalte, die besonders seit der Wiedervereinigung 1989 spürbar sind. Zu dieser politischen Überlast gehören: die wirtschaftlichen Aufwendungen für den Aufbau Ost mit jährlichen Transferleistungen von rund 150 Mrd. DM<sup>25</sup>, aus Nettzahlungen an die Europäische Union in Höhe von jährlich rund 30 Mrd. DM, aus den Kosten für den Unterhalt der Asylbewerber und der Asylanten in Höhe von etwa 40 Mrd. DM pro Jahr<sup>26</sup>, aus finanziellen Leistungen an die Rechtsnachfolger der Sowjetunion in Höhe von rund 40 Mrd. ECU<sup>27</sup> und aus Finanzhilfen an osteuropäische Länder<sup>28</sup> in den Jahren 1990 bis 1992, aus Militärhilfen an Nato-Staaten und aus Entwicklungshilfeleistungen.

Diese vier genannten Faktoren rechtfertigen meines Erachtens die Auffassung, daß die Sozialstaatskrise

<sup>24</sup> A. Wagner: Das Ende der Vollbeschäftigung?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 74. Jg. (1994), H. 9, S. 439 ff.

<sup>25</sup> Wenngleich diese Transferleistungen wie ein Konjunkturprogramm auf die alten Bundesländer zurückwirkten und langfristig die wirtschaftlichen Grundlagen in den neuen Bundesländern sichern helfen, sind sie doch gleichzeitig für diejenigen, deren Einkommen durch die Finanzierung der Transfers verringert werden, als eine Belastung anzusehen.

<sup>26</sup> R. Gruber: Bonn is not Weimar, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.): Occasional Papers IV, 1993, S. 6.

<sup>27</sup> Bis 18. 6. 1993 erhielten die Nachfolgestaaten der Sowjetunion Hilfen und Zusagen im Gesamtwert von 78,591 Mrd. ECU, von denen mit 39,779 Mrd. ECU 50,6% auf die Bundesrepublik entfielen; vgl.: J. M. Winterberg: Westliche Unterstützung der Transformationsprozesse in Osteuropa, Interne Studien der Konrad-Adenauer-Stiftung, St Augustin 1994, S. 13.

<sup>28</sup> Von Finanzhilfen und Hilfszusagen in Höhe von 52,8 Mrd. ECU für den Zeitraum vom 1. 1. 1990 bis zum 31. 12. 1992 an die mittel- und osteuropäischen Länder (ohne die Nachfolgestaaten der Sowjetunion) entfielen auf die Bundesrepublik 8,304 Mrd. ECU; vgl.: J. M. Winterberg, a.a.O.

nicht primär eine endogen durch den Sozialstaat verursachte Krise ist, sondern eine exogen durch eine massive Veränderung der wirtschaftlichen Verhältnisse in Europa und in der Welt ausgelöste Krise<sup>29</sup>. Die Länder der Europäischen Union stehen vor der Aufgabe, diese Krise gemeinsam zu bewältigen<sup>30</sup>. Dabei sollte der Lohn als wichtige, aber nicht entscheidende Variable betrachtet werden, weil der Lohn nur eine unter mehreren Determinanten des Wirtschaftsstandorts ist und weil überdies eine fortlaufende Lohnanpassung nach unten den sozialen Frieden erheblich stören würde.

Zwei wichtige Determinanten des Wirtschaftsstandorts, die in der aktuellen Diskussion nicht gebührend beachtet werden, sind die Qualität der Unternehmerschaft und die Art der Finanzierung politischer Aufgaben.

#### Versäumnisse im Unternehmensbereich

Auf die Relevanz und das Gewicht von Versäumnissen und Fehlentscheidungen wiesen die Unternehmensberatung McKinsey, Ferdinand Piëch, Insolvenzrechtsexperten und andere Insider hin<sup>31</sup>. In der Tat wäre es vermutlich lohnend, zu untersuchen, inwieweit die wirtschaftliche Effizienz beeinträchtigt wird durch

- den hohen Konzentrationsgrad in einer Vielzahl von Industriebranchen;
- die erheblichen interpersonellen Verflechtungen zwischen den Aufsichtsorganen großer Aktiengesellschaften;
- die Konzentration von Aufsichtsbefugnissen bei den Vertretern der Großbanken;
- Ineffizienzen der Aufsichtsorgane;
- die Möglichkeiten, durch die Bildung von Konglomeraten Verluste auszugleichen und dadurch nicht rentable Produktionen aufrechtzuerhalten; und

<sup>29</sup> Diese Auffassung findet sich auch in mehreren Publikationen des DIW; vgl. insbesondere Wochenbericht des DIW 1/1995. Eine ähnliche Auffassung vertritt auch Gerhard Bäcker: Der Sozialstaat – ein Auslaufmodell?, a.a.O., S. 355 ff.

<sup>30</sup> Vgl. dazu Wochenbericht des DIW 1/1995, S. 26: „Wenn Europa nicht eine eigenständige, abgestimmte wirtschaftspolitische Strategie entwickelt, die die Geld- und Kapitalmärkte mit einschließt, wird es weiter gegenüber solchen Regionen der Welt zurückfallen, in denen das offensichtlich selbstverständlich ist.“

<sup>31</sup> Vgl. dazu Süddeutsche Zeitung vom 1.9.1994, S. 26, in der darauf verwiesen wurde, daß nach McKinsey jene 25 % Kostennachteile, die deutsche Unternehmen gegenüber ihren ausländischen Mitbewerbern hatten, zu zwei Dritteln auf die rückständigen Organisationsstrukturen zurückzuführen waren. Vgl. ferner die Kritik von J. Champy, Reengineering Management, und die Auffassung von F. Piëch, daß 90% aller Konkurse durch Managementfehler verursacht worden seien (Süddeutsche Zeitung vom 31.10.1993).

□ eine zu geringe Anpassungswilligkeit und -fähigkeit von Unternehmensleitungen<sup>32</sup>.

Daß Fehlentscheidungen und Versäumnissen von Unternehmensleitungen weniger Gewicht als Mitursache für die Krise des Sozialstaates bzw. die Arbeitslosigkeit zugemessen wird, mag damit zusammenhängen, daß die den Unternehmern in der Wirtschaftstheorie zugeschriebenen Fähigkeiten und Eigenschaften (im Sinne des schumpeterschen Pionierunternehmers) undifferenziert auf die Wirklichkeit übertragen werden.

### **Finanzverfassungswidrige Staatsausgabenfinanzierung**

Die Art der Finanzierung politischer Aufgaben, nämlich ihre finanzverfassungswidrige Finanzierung und die Finanzierung spezifischer versicherungsfremder Lasten mit Hilfe der Einrichtungen sozialer Sicherung hat bisher wenig öffentliche Aufmerksamkeit gefunden. Neben der Belastung der Sozialversicherungshaushalte durch versicherungsfremde Lasten ist in der Sozialversicherung schon seit vielen Jahren eine zunehmende Bevormundung und Intervention durch Parlament und Regierung zu erkennen<sup>33</sup>.

Zu einer besonders spürbaren Last für die Rentenversicherung und für die Bundesanstalt für Arbeit wurden die versicherungsfremden Lasten seit 1990 dadurch, daß der Bund beachtliche Teile der Transfers für die neuen Bundesländer mit Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit und der Rentenversicherung, d.h. aus den Beiträgen der Sozialversicherten, finanziert<sup>34</sup>. Allein in den Jahren 1991 bis 1994 mußte die Bundesanstalt für Arbeit 85 Mrd. DM der Transferleistungen tragen, die Rentenversicherungen 29 Mrd. DM<sup>35</sup>. Die Summe der Ausgaben der Sozialversicherungen für die Finanzierung politischer, versicherungsfremder Lasten wird vom Institut der Deutschen Wirtschaft auf jährlich 100 Mrd. DM, d.h. auf etwa 10% des Sozialbudgets, geschätzt<sup>36</sup>. Es könnte allerdings sein, daß in dieser Schätzung auch Leistungen als versicherungsfremd definiert worden sind, die – wie z.B. familienorientierte Leistungen – durchaus originäre Leistungen einer Sozialversicherung sind<sup>37</sup>. Es dürfte aber rea-

listisch sein, davon auszugehen, daß die durch politische Aufgaben verursachte Beitragsbelastung etwa 6 Prozentpunkte ausmacht.

Mit dieser Art der Finanzierung von Staatsaufgaben sind nicht nur negative verteilungspolitische, sondern – wegen der Erhöhung der Lohnnebenkosten – auch negative beschäftigungspolitische Effekte verbunden. Norbert Sturm bezeichnet dieses Finanzierungsverfahren als „Sprengsatz für den Sozialstaat“<sup>38</sup>.

Die skizzierte Praxis ist nach Meinung des Bundesverfassungsgerichts verfassungswidrig. Es stellte bereits 1987 fest: „Der Gesetzgeber kann sich seiner Regelungskompetenz für die Sozialversicherung nicht bedienen, um dadurch Mittel für die Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben aufzubringen.“<sup>39</sup>

### **Therapie- und Reformdefizite der Sozialstaatsdiskussion**

Mit der Diskussion der Ursachen der Sozialstaatskrise sind implizit oder explizit Therapieansätze verbunden. Wer kritisiert, daß eine lohnstrukturnivellierende Lohnpolitik Arbeitslosigkeit verursacht, empfiehlt eine Spreizung der Lohnstruktur. Wer das Lohnniveau als Ursache der Arbeitslosigkeit ansieht, empfiehlt in der Regel eine zurückhaltendere Lohnpolitik. An solchen, an bestimmten Ursachen orientierten Therapieansätzen fehlt es nicht. Was uns jedoch meines Erachtens fehlt, ist ein Therapiekonzept<sup>40</sup>, das auf einer umfassenden, systematischen analytischen Durchforstung der wichtigsten sozialstaatlichen Regelungen vom Arbeitnehmerschutz bis hin zur Vermögens- und Bildungspolitik unter dem Aspekt der Reformbedürftigkeit beruht, von mehrheitsfähigen Zielen und Prinzipien der Reform ausgeht und folgenden Kriterien genügt:

- Ausgewogenheit in bezug auf die Verteilung der Entlastungen und Belastungen nach sozialen Gruppen;
- Konsistenz, d.h. durchgängige Orientierung der Reformen an einem Zielsystem und an operational definierten Reformprinzipien;

<sup>37</sup> Vgl. dazu vor allem P. Krause: Fremdlasten der Sozialversicherung, in: Vierteljahresheft für Sozialrecht 1980, S. 115 ff., der auf S. 145 darauf hinweist, daß die Familienhilfe „eine ureigene Aufgabe“ der Krankenversicherung ist. Vgl. zum Problem der familienorientierten Versicherungsleistungen auch H. Lampert: Familienlastenausgleich und Sozialversicherung, a.a.O.

<sup>38</sup> Süddeutsche Zeitung vom 14./15. 1. 1995.

<sup>39</sup> BVerfGE 75, 5, 148.

<sup>40</sup> Vgl. dazu H. Lampert: Voraussetzungen einer Sozialstaatsreform – Kritische Anmerkungen zur aktuellen Diskussion über den Umbau des Sozialstaates, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 1995, S. 513 ff.

<sup>32</sup> Ein Beispiel für Versäumnisse im Managementbereich ist die extrem lange Vernachlässigung der Chancen zur Produktivitätssteigerung durch Arbeitszeitflexibilisierung.

<sup>33</sup> Vgl. dazu und zu den versicherungsfremden Lasten H. Lampert: Familienlastenausgleich und Sozialversicherung, a.a.O.

<sup>34</sup> Vgl. dazu auch das Gutachten des Sozialbeirats vom 14. 7. 1994, S. 6.

<sup>35</sup> Deutsche Bundesbank: Monatsbericht, September 1993.

<sup>36</sup> iwd vom 23. 6. 1994, S. 8.



- Verfassungsgerichtsbarkeit;
- politische Durchsetzbarkeit<sup>41</sup>.

Defizitär sind die meisten in der aktuellen Diskussion empfohlenen Therapien auch in bezug auf die Beseitigung von Verstößen gegen die Mindestanforderungen sozialstaatlichen Handelns und in bezug auf die Schließung von Lücken im System sozialer Sicherung<sup>42</sup>. In der Öffentlichkeit bleibt weithin unbeachtet, daß der Staat selbst durch seine Steuerpolitik jahrelang Sozialhilfebedürftigkeit verursacht hat. Denn er hat – wie ihm das Bundesverfassungsgericht bescheinigte<sup>43</sup> – verfassungswidrig die Steuerfreibeträge für Erwachsene und für Kinder niedriger angesetzt als es den Existenzminimale aufwendungen entsprochen hätte, so daß der Staat das Einkommen von Personen, deren Einkommen unter dieser Einkommensgrenze oder leicht darüber lag, durch die Besteuerung unter das Existenzminimum gedrückt, diese Personen also sozialhilfebedürftig gemacht hat.

Ein Therapiedefizit könnte sich auch daraus ergeben, daß in der Wirtschaftstheorie und in der praktischen Wirtschaftspolitik weitgehend noch davon ausgegangen wird, daß durch wirtschaftspolitische Maßnahmen Vollbeschäftigung herstellbar ist. Demgegenüber ist zu befürchten, daß die europäischen Volkswirtschaften unabhängig vom erreichten Sozialstaatsniveau jeweils für sich allein nicht mehr fähig sind, Vollbeschäftigung zu erlangen<sup>44</sup>. Ein wesentlicher Grund liegt darin, daß die real existierenden marktwirtschaftlichen Systeme nicht so flexibel und so reaktionsfähig gegenüber den Änderungen interner und externer Determinanten wirtschaftlicher Entwicklung sind und auch durch die viel beschworenen „Deregulierungen“ nicht so flexibel und anpassungsfähig gemacht werden können, wie die neoklassisch orientierten, im politischen Raum überwiegend für realitätsnah gehaltenen Modellvorstellungen vieler Ökonomen es suggerieren. Ein weiterer wesentlicher

Grund ist in den veränderten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, vor allem im Zusammenbruch der sozialistischen Volkswirtschaften und in der Bevölkerungsexplosion in Verbindung mit Wanderungsbewegungen, die das Arbeitsangebot stark anwachsen lassen, zu sehen.

### Positive Effekte des Sozialstaates

Die Entwicklung von Therapiekonzepten und von Vorstellungen über den Umbau des Sozialstaates setzt voraus, daß die positiven Effekte des Sozialstaates in sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht nicht übersehen werden. Nur dann nämlich ist die Gesellschaft davor bewahrt, durch eine nach Umfang oder Art zu weitgehende Sozialstaatsreform mehr zu verlieren als zu gewinnen. In diesem Sinne hat auch Winfried Schmähl eine umfassende Nutzen-Kosten-Analyse gefordert, um die „Schieflage in der Umbau-Diskussion“ zu beseitigen und die Gefahr einseitiger Schlußfolgerungen zu vermeiden<sup>45</sup>. Auch Dieter Döring hat in jüngster Zeit dieses Defizit konstatiert<sup>46</sup>. Nicht zuletzt hat Gerhard Kleinhenz schon mehrfach auf die Notwendigkeit der Berücksichtigung der positiven Wirkungen sozialstaatlicher Einrichtungen auf die wirtschaftliche Stabilität und Entwicklung hingewiesen<sup>47</sup>. Daher sei in der gebotenen Kürze daran erinnert, daß der Sozialstaat die folgenden Aktiva aufzuweisen hat<sup>48</sup>:

- Die Überwindung absoluter Armut, die Bewahrung der Gesellschaftsmitglieder vor wirtschaftlich bedingter Angst und Not sowie die Sicherung der Lebensgrundlagen breiter Schichten;
- den Schutz des Arbeitsvermögens und die Hebung des Bildungsniveaus der Bevölkerung;
- die Verringerung rechtlicher, wirtschaftlicher und sozialer Ungleichheiten;
- die Sicherung des sozialen Friedens;
- die Herstellung sozialer Gerechtigkeit;
- die soziale Abfederung des unvermeidlichen Wandels wirtschaftlicher Strukturen;

<sup>41</sup> Vorschläge zur Entwicklung prinzipien- und zielorientierter Reformstrategien finden sich in: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände: Sozialstaat vor dem Umbau. Leistungsfähigkeit und Finanzierbarkeit sichern, Köln 1994; sowie bei R. Hauser: Reformperspektiven des Systems der Sozialen Sicherung bei veränderten Rahmenbedingungen, in: D. Döring, R. Hauser (Hrsg.): Soziale Sicherheit in Gefahr, Frankfurt/Main 1995, S. 64 ff.; und H. Lampert: Lehrbuch der Sozialpolitik, a.a.O., S. 434 ff.

<sup>42</sup> Vgl. dazu R. Hauser: Reformperspektiven des Systems der Sozialen Sicherung bei veränderten Rahmenbedingungen, a.a.O., S. 60 ff.; sowie H. Lampert: Lehrbuch der Sozialpolitik, a.a.O., S. 419 ff.

<sup>43</sup> BVerfGE 82, 60; 67, 290; 66, 214.

<sup>44</sup> So auch R. Hauser: Reformperspektiven des Systems der Sozialen Sicherung bei veränderten Rahmenbedingungen, a.a.O., S. 57.

<sup>45</sup> W. Schmähl: Sozialpolitik nicht nur ein Kostenfaktor, in: Handelsblatt vom 6./7. 1. 1995.

<sup>46</sup> D. Döring: Soziale Sicherung in der Defensive. Einige kritische Betrachtungen zur gegenwärtigen Sozialpolitik, a.a.O., S. 43.

<sup>47</sup> G. Kleinhenz: Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, in: H. Winterstein (Hrsg.): Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise I, Berlin 1985, S. 51 ff.; ders.: Die Zukunft des Sozialstaats. Spielräume für sozialen Fortschritt unter veränderten Rahmenbedingungen, a.a.O.

<sup>48</sup> Vgl. dazu die ausführliche Darstellung bei H. Lampert: Lehrbuch der Sozialpolitik, a.a.O., S. 126 ff. und S. 415 ff. Vgl. auch G. Vobruba: Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, Berlin 1990.

- die Förderung der Anpassungsflexibilität der Wirtschaftssubjekte;
- die Vermeidung von Sozialkosten;
- die Stabilisierung der Konsumgüternachfrage.

### Vollzogene Reformschritte

Nahezu völlig außer acht gelassen wird in der aktuellen Diskussion die Tatsache, daß in den 80er Jahren eine Reihe von Maßnahmen durchgeführt wurde, die als mehr oder minder kleine bzw. große Schritte einer umfassenderen Reform interpretiert und bei weiteren Reformschritten berücksichtigt werden müssen.

Mit den Haushaltsbegleitgesetzen der Jahre 1983 und 1984 wurden Einsparungen im Sozialhaushalt in der Größenordnung von jahresdurchschnittlich 25 Mrd. DM erzielt<sup>49</sup>. Dadurch gelang es, die Sozialleistungsquote in den 80er Jahren zu stabilisieren. 1993 wurden im Rahmen des „Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms“ das Arbeitslosengeld, das Kurzarbeitergeld, das Schlechtwettergeld, das Übergangsgeld, das Unterhaltsgeld und die Arbeitslosenhilfe gekürzt, die Einkommensgrenzen für das Kindergeld und für das Erziehungsgeld wurden abgesenkt<sup>50</sup>. 1988 war das Gesetz zur Strukturreform im Gesundheitswesen und 1989 das Rentenreformgesetz 1992 verabschiedet worden.

### Zusammenfassung

Es dürfte deutlich geworden sein, daß die im Prinzip zur Sicherung unserer wirtschaftlichen Zukunft und zur Sicherung des Sozialstaates notwendige Dis-

kussion der Reform des Sozialstaates erstens zu sehr auf das System arbeitsrechtlicher und sozialrechtlicher Normen konzentriert ist und dadurch die Gefahr heraufbeschwört, andere mit mindestens gleicher Dringlichkeit lösungsbedürftige Probleme zu verdrängen, und zweitens nicht auf einer unter wissenschaftlichen Gesichtspunkten befriedigenden Ursachenanalyse beruht, so daß die Gefahr besteht, daß falsche oder suboptimale Therapien gewählt werden.

Im Grunde ist die Sozialstaatskrise weniger eine durch sozialstaatliche Regelungen verursachte Krise, sondern zum einen nachhaltig bewirkt durch eine massive Veränderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, unter denen die Bundesrepublik in Europa und in der Welt agieren muß, zum andern durch eine politische Überlast, die sie auf Dauer nicht tragen kann. Der Löwenanteil dieser Überlast wird sich in dem Maße verringern, in dem der in Ostdeutschland einsetzende, sich selbst tragende Wirtschaftsaufschwung an Kraft gewinnt. Die Krise der Finanzierung des Sozialstaates wird dadurch etwas entschärft werden.

Nichtsdestoweniger ist eine Sozialreform unausweichlich. Jedoch erscheint es geboten, neben der Reform des Sozialstaates die politische Aufmerksamkeit darauf zu konzentrieren,

- mit höchster Priorität den Beschäftigungsgrad zu erhöhen;
- die Zahlungsverpflichtungen an andere Länder und supranationale Organisationen in Grenzen zu halten;
- Verstöße gegen Steuer- und Sozialleistungsgesetze und andere wirtschaftskriminelle Handlungen konsequent zu bekämpfen; und
- eine Reform der Finanzierung politischer Aufgaben in Angriff zu nehmen.

<sup>49</sup> Vgl. dazu C. Hofmann: Im gesamtwirtschaftlichen Kontext, in: Bundesarbeitsblatt 1992, Heft 7/8 S. 5 ff.

<sup>50</sup> Vgl. dazu das Mißbrauchsbekämpfungs- und Steuerbereinigungsgesetz vom 21. 12. 1993, das Standortsicherungsgesetz vom 13. 9. 1993 sowie Erstes und Zweites Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms vom 21. 12. 1993.

**HERAUSGEBER:** HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: Prof. Dr. Erhard Kantzenbach, Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Eckart Scharrer)

**Geschäftsführend:** Dr. Otto G. Mayer

#### REDAKTION:

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Christoph Kreienbaum (stellvertretender Chefredakteur), Wiebke Bruderhausen, Dipl.-Vw. Susanne Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

**Anschrift der Redaktion:** Neuer Jungfernstieg 21, 20347 Hamburg, Tel.: (040) 3562306/307

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Namentlich gezeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Herausgeber/Redaktion wiedergeben. Unverlangt eingesandte Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnentstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.

#### Verlag und Anzeigenannahme:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestraße 3-5, 76530 Baden-Baden, Tel. (07221) 2104-0, Telefax (07221) 21 0427

**Bezugsbedingungen:** Abonnementpreis jährlich DM 106,- (inkl. MwSt.), Studentenabonnement DM 53,- zuzüglich Porto und Versandkosten (zuzüglich MwSt. 7%); Einzelheft DM 9,-; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos-Verlagsgesellschaft, Stadtparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266

**Anzeigenpreislste:** Nr. 1 vom 1. 1. 1993

**Erscheinungsweise:** monatlich

**Druck:** AMS Wunsch Offset-Druck GmbH, 92318 Neumarkt/Opf.