

Lampert, Heinz

**Working Paper**

## Kann der Sozialstaat gerettet werden?

Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe, No. 247

**Provided in Cooperation with:**

University of Augsburg, Institute for Economics

*Suggested Citation:* Lampert, Heinz (2003) : Kann der Sozialstaat gerettet werden?, Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe, No. 247, Universität Augsburg, Institut für Volkswirtschaftslehre, Augsburg, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bvb:384-opus4-712093>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/22769>

**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.*



Institut für Volkswirtschaftslehre

Universität Augsburg

## Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe

**Kann der Sozialstaat gerettet werden?**

**Heinz Lampert**

**Beitrag Nr. 247, August 2003**

# Kann der Sozialstaat gerettet werden?

von

Heinz Lampert<sup>1</sup>

August 2003

## *Zusammenfassung*

*In der vorliegenden Arbeit sucht der Verfasser unter Rückgriff auf seine bisher vorgelegten und – soweit möglich - aktualisierten Arbeiten zur Krise und zur Reform des Sozialstaates<sup>2</sup> eine Antwort auf die Frage, ob der in der Diskussion vielfach grundsätzlich in Frage gestellte Sozialstaat vor einem Abbau seiner wesentlichen Substanz bewahrt werden kann. Nach einer Definition des Sozialstaates wird die in verschiedener Hinsicht fragwürdige Diskussion um die Krisen des Sozialstaats einer Kritik unterzogen. Es wird gezeigt, in welcher Weise die Re-*

---

<sup>1</sup> Anschrift des Verfassers: Prof. Dr. Heinz Lampert, Christof-Döring-Str. 16, 91 207 Lauf / Pegnitz.

<sup>2</sup> Es handelt sich um folgende Arbeiten:

Sozialstaat Deutschland, München 1992 (mit A. Bossert); Kritik an der Sozialstaatskritik, in: A. Rauscher (Hg.), Die soziale Dimension menschlichen Lebens. Interdisziplinäre gesellschaftspolitischen Gespräche an der Universität Augsburg, Band 4, St. Ottilien 1995, S. 59 – 84; Voraussetzungen einer Sozialstaatsreform - kritische Anmerkungen zur aktuellen Diskussion über den Umbau des Sozialstaates, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 214, 1995, S. 513 – 531; Die Sozialstaatskritik auf dem Prüfstand, in: Wirtschaftsdienst 1995, S. 504 – 512; Die aktuelle Krise des Sozialstaates - Zur Grundlegung einer Diskussion, in: Verband der Bayerischen Bezirke (Hg.), Das Soziale als Maßstab der Kultur eines Landes, o.O., 1995, S. 145 – 161; Grenzen der Leistungsfähigkeit des Sozialstaats, in: zur debatte, Themen der katholischen Akademie in Bayern, März / April 1995, S. 1 – 2; Krise und Reform des Sozialstaates, Frankfurt am Main 1997; Ordnungstheoretische und ordnungspolitische Defizite in der Diskussion um die Reform des Sozialstaates, in: W. Schönig, I. Schmale (Hg.), Gestaltungsoptionen in modernen Gesellschaften, Festschrift für Jürgen Zerche, Regensburg 1998, S. 37 – 52; Die Zukunft des Sozialstaates Deutschland. Elemente einer Reformstrategie, Beitrag 176 der Schriftenreihe des Instituts für Volkswirtschaftslehre an der Universität Augsburg, 1998; Der Sozialstaat - seine Entwicklung und seine Zukunft, in: S. Lamnek, J. Luetge (Hg.), Der Sozialstaat zwischen "Markt" und "Hedonismus"? Opladen 1999, S. 51 – 74; Der Sozialstaat: Auslaufmodell oder Leitbild für die Zukunft? in: G. Kleinhenz, G. Kühlewind, Mehr Beschäftigung in Deutschland: Ordnungs- und wirtschaftspolitische Ansätze, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 224, Nürnberg 1999, S. 11 – 42; Reformschädliche Schief lagen der Sozialstaatskritik, in: Sozialer Fortschritt, Jgg. 49, Januar 2000, S. 7 – 15; Die europäische Sozialstaatskultur am Scheideweg. In: I. Becker, N. Ott, G. Rolf (Hg.), Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft, Festschrift für Richard Hauser zum 65. Geburtstag, Frankfurt / New York, 2001, S. 102 – 129; Zur Suche nach neuen sozialen Ordnungen im europäisch-nordamerikanischen Kulturkreis – Problemaufriss und Zukunftsvision, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 222, 2002, S. 346 – 365.

*naissance der neoklassischen Ökonomik und die Wiederbelebung eines sozial wenig gebundenen wirtschaftlichen Liberalismus die geistigen Grundlagen des Sozialstaats unterhöhlen und inwieweit die Globalisierung seine materielle Basis gefährdet. Nach einer Darstellung der Erfolge und der Misserfolge der Sozialstaatspolitik in Deutschland wendet sich der Verfasser der Frage nach der Zukunft des Sozialstaates zu. Da sich diese Zukunft ohne Reform nicht sichern lässt, leitet er die Erfolgsvoraussetzungen für eine Sozialstaatsreform und wesentliche Elemente für eine solche Reform ab. Er sieht gute Chancen für die Rettung des Sozialstaats, wenn es gelingt, unter Anknüpfung an die europäische Tradition sozialen Denkens und sozialpolitischen Handelns das Vordringen der US-amerikanischen Sozialphilosophie in den europäischen Raum zu verhindern, den Sozialstaat von Übertreibungen und offensichtlichen Ineffizienzen zu befreien und eine Wirtschaftspolitik zu betreiben, die die wirtschaftliche Basis für eine sozialstaatliche Politik sichert.*

#### *Abstract*

*Referring to publications of his own from previous years on the crisis and reform of the German "Sozialstaat" (welfare state) the author deals with the question, whether and how the welfare state can be preserved. He critically describes the discussion on the crisis of the welfare state since 1975. He shows that the renaissance of classical economics and of classical economic liberalism undermines the idea of the welfare state, while the impact of globalization hurts the material economic basis of the German welfare state. He explains which pre-conditions should be fulfilled and which kinds of reforms should be realized to preserve the essentials of a welfare state. The author pleads not to accept the North-American social philosophy, to liberate the social regulations from excesses and inefficiencies and to pursue an economic policy, which secures the economic basis for social policy.*

## 1. Zielsetzung und Aufbau der Arbeit

Schon seit den 70er Jahren werden in der Bundesrepublik Deutschland, in Europa und in anderen Teilen der Welt - wenngleich aus verschiedenen Gründen – Diskussionen um die Ausgestaltung bzw. die Umgestaltung der Wirtschafts- und Sozialordnung geführt.<sup>3</sup> Bei der in Deutschland geführten Diskussion um die Krise und Reform des Sozialstaates geht es nicht nur um Reformen im Sinne der Anpassung an gesellschaftliche Veränderungen wie etwa den Geburtenrückgang, die Alterung der Bevölkerung, das veränderte Erwerbsverhalten der Frauen und den Wandel der Familienformen, sondern darum, **dass der Wert des Gesellschaftsmodells “Sozialstaat“ grundsätzlich in Frage gestellt wird.** Im folgenden Beitrag soll die Frage beantwortet werden, ob die Idee des Sozialstaates als politische Leitvorstellung erhalten werden soll und ob der Sozialstaat erhalten werden kann.

Ich möchte, um Missverständnisse auszuschließen, von vorneherein betonen, dass ich von der Notwendigkeit überzeugt bin, den Sozialstaat Deutschland im Sinne eines Umbaus zu reformieren. Ich bin jedoch überzeugt, dass wir versuchen sollten, die Sozialstaatsidee und den sozialstaatlichen Charakter der Bundesrepublik zu erhalten.

Ich werde zunächst darstellen, von welcher Definition des Sozialstaates ich ausgehe (2). Dann werden die Entwicklung der Sozialstaatsdiskussion in der Bundesrepublik und ihre Defizite skizziert (3) und deutlich gemacht, wie die geistigen Grundlagen des Sozialstaats durch den “neuen“ Neoliberalismus (4) und seine materielle Basis durch die Globalisierung beeinträchtigt werden (5). Anschließend werden die Erfolge und die Misserfolge sozialstaatlicher Politik dargestellt (6), und die Gefährdungen des Sozialstaates aufgezeigt (6). Schließlich wird eine Antwort auf die Frage gesucht, unter welchen Voraussetzungen und durch welche Reformmaßnahmen der Sozialstaat gerettet werden kann (7).

## 2. Definition des Gesellschaftsmodells “Sozialstaat“

Entsprechend dem in den Art. 20 und 28 GG verankerten Sozialstaatsgebot, den für die Ausgestaltung der Gesellschafts-, Wirtschafts- und Sozialordnung verankerten Artikeln II,2 GG (Grundrecht auf persönliche Freiheit), II,1 (freie Entfal-

---

<sup>3</sup> Vgl. dazu Lampert, Zur Suche nach neuen sozialen Ordnungen im europäisch-nordamerikanischen Kulturkreis, 2002, S. 346 ff.

tung der Persönlichkeit), III (Gleichheit vor dem Gesetz) und XII (Freiheit der Berufswahl) und entsprechend der politischen Diskussion um die Entwicklung der Sozialordnung nach dem Zweiten Weltkrieg, die vor allem in den Rechts-, den Sozial- und den Wirtschaftswissenschaften geführt wurde, lässt sich als Sozialstaat nach *Klaus Stern*<sup>4</sup> und *Hans Zacher*<sup>5</sup> ein Staat definieren, für den folgende Merkmale gelten:

1. er leistet Hilfe gegen Not und Armut und sichert ein Existenzminimum, das für ein menschenwürdiges Dasein erforderlich ist;
2. er gewährleistet soziale Sicherheit gegenüber den Risiken des Unfalls, der Krankheit, der vorzeitigen Erwerbsunfähigkeit, der Arbeitslosigkeit, des Alters und des Verlustes des Ernährers;
3. er bemüht sich um die Herstellung rechtlicher Gleichheit, um die Abmilderung von Abhängigkeitsverhältnissen und um die Verringerung von Wohlstandsdifferenzen;
4. er schafft die Voraussetzungen für eine Wohlstandsmehrung und sorgt für eine mehrheitlich als gerecht empfundene Verteilung dieses Wohlstandes.

Besonders kontrovers werden in der Diskussion die Ziele der Verringerung von Wohlstandsdifferenzen und der als gerecht zu beurteilenden Wohlstandsverteilung beurteilt. Unterschiedlich sind auch die Vorstellungen über das wünschenswerte Ausmaß an sozialer Sicherheit und die Art seiner Sicherung, wie allein schon die Diskussion um die Reform der Renten- und der Krankenversicherung zeigt.

### **3. Grundzüge der Sozialstaatsdiskussion in Deutschland**

Auslöser der Sozialstaatsdiskussion im politischen Raum und die Diskussion im wissenschaftlichen Raum<sup>6</sup> verstärkender Impuls waren in erster Linie die Wirkungen der Wachstums- und Beschäftigungseinbrüche, die Mitte der 70er Jahre durch die erste Ölpreisexplosion ausgelöst wurden und einerseits eine Erhöhung

---

<sup>4</sup> Stern, Sozialstaat, 1987, Sp. 3269 ff.

<sup>5</sup> Zacher, Vierzig Jahre Sozialstaat – Schwerpunkte der rechtlichen Ordnung, 1989, S. 19 ff.

<sup>6</sup> Sie wurde u.a. durch die Tagung des Vereins für Socialpolitik im Jahre 1976 über "soziale Probleme in der modernen Industriegesellschaft" intensiviert (vgl. dazu B. Külp, H.-D. Haas (Hg.), Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 92/I und 92/II, Berlin 1977) und auf den Tagungen zu den Generalthemen "Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft" (1980; vgl. dazu O. Issing (Hg.), Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 116, Berlin 1981) und "Beschäftigungsprobleme hochentwickelter Volkswirtschaften" (1987; vgl. dazu H. Scherf (Hg.), Beschäftigungsprobleme hochentwickelter Volkswirtschaften, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 178, Berlin 1989) fortgesetzt.

der Sozialausgaben, andererseits eine Verringerung der Beitragseinnahmen der Sozialversicherung nach sich zogen.

Nachdem seit 1950 die Beschäftigung von Jahr zu Jahr gestiegen war und von 1960 bis 1975 Vollbeschäftigung geherrscht hatte, war die Überraschung groß, dass die Arbeitslosigkeit, die 1976 die Millionengrenze überstiegen hatte, auch 1977 und 1978 anhielt. Seinerzeit stellten der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), aber auch eine Reihe von Arbeitsökonominnen, die Frage, ob die vergleichsweise hohen Unterstützungssätze in der Arbeitslosenversicherung in größerem Umfang zu freiwilliger Arbeitslosigkeit anreizen<sup>7</sup> und ob die Arbeitsmarktstatistik die realen Verhältnisse richtig wiedergibt.<sup>8</sup> Die Frage, ob es für eine anhaltende Unterbeschäftigung wirtschaftssystemimmanente Gründe geben könnte, wurde nicht gestellt. Offenbar fiel es den meisten Ökonomen nach 25 Jahren zunächst steigender und dann ununterbrochener Vollbeschäftigung schwer, für möglich zu halten, dass es für eine anhaltende Unterbeschäftigung *wirtschaftssystemimmanente Gründe* geben könnte **und die Sozialstaatskrise unter den seinerzeit und noch in der Gegenwart gegebenen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen eine Krise marktwirtschaftlicher Systeme war und ist.** Denn seit Mitte der 70er Jahre erscheint unter den veränderten wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen in Europa und der außereuropäischen Welt für diese Systeme - unabhängig vom erreichten Sozialstaatsniveau - ein stetiges, angemessenes Wirtschaftswachstum kaum mehr erreichbar.<sup>9</sup> Verändert hat sich vor allem die wirtschaftspolitische Kontrollierbarkeit der Nationalwirtschaften durch den Übergang zu flexiblen Wechselkursen 1973, durch den Wegfall der Grenzen in der Europäischen Union sowie durch die Globalisierung. Das in den 80er Jahren um 3,3 Millionen Menschen angewachsene Arbeitsangebot und die Frage, ob nicht jedes Wirtschaftssystem mit der kurzfristigen Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze in dieser Größenordnung überfordert ist, wurde kaum aufgeworfen – von einschlägigen Arbeiten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung abgesehen.

---

<sup>7</sup> SVR, Gutachten 1977/78, Ziffer 126.

<sup>8</sup> SVR, Gutachten 1976/77, Ziffer 109 und 1977/78, Ziffer 106 ff. sowie Vaubel 1990, S. 42.

<sup>9</sup> Vgl. dazu auch die Analyse von A. Wagner, Demographisch bedingte Arbeitslosigkeit in Deutschland, in: Ifo-Schnelldienst vom September 1994, S. 19 ff. und die Arbeit von U. Sunntum, Die Industrieländer sind zu unbeweglich geworden, in: Wirtschaftsdienst 1994, S. 443 ff. Nach meiner Einschätzung wird auch die Bedeutung des arbeitssparenden technischen Fortschritts als Ursache der Arbeitslosigkeit unterschätzt.

Verändert haben sich die Bedingungen für die Beschäftigungspolitik auch aufgrund von Wanderungen bisher unbekanntem Ausmaßes und nicht zuletzt aufgrund der vor 1990 unvorstellbaren Billiglohnkonkurrenz im Zusammenhang mit dem Zusammenbruch der sozialistischen Systeme.<sup>10</sup> Unbeachtet bleibt auch, dass die wirtschaftlichen Probleme der letzten 25 Jahre politisch mitverursacht worden sind. Ich erinnere nur an die durch die OPEC verursachten Ölpreisexplosionen der Jahre 1973 und 1978/79, an den Zusammenbruch der sozialistischen Volkswirtschaften, an die Herstellung der Deutschen Einheit und an den Zustrom von 3,5 Millionen Aussiedlern zwischen 1980 und 2000 und an den Zustrom von 2,3 Millionen Asylbewerbern zwischen 1990 und 2000. Nach meiner Einsicht und Überzeugung sind die real existierenden marktwirtschaftlichen Systeme nicht *so* flexibel und reaktionsfähig gegenüber den Veränderungen externer und interner Determinanten wirtschaftlicher Entwicklung und können auch durch "Deregulierungen" nicht *so* flexibel und reaktionsfähig gemacht werden, wie die neoklassisch orientierten, im politischen Raum für realitätsnah gehaltenen Modellvorstellungen der main-stream-Ökonomik es suggerieren.

Wenn in den veränderten internationalen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen eine Hauptursache der Standortkrise und der Sozialstaatskrise zu sehen ist, werden wir den Sozialstaat nicht allein und nicht vorwiegend über seinen Umbau retten können, sondern auch im Wege der Veränderung dieser internationalen Rahmenbedingungen.

Im Anschluss an die durch die Arbeitslosigkeit verursachten Beitragseinbrüche wurden dann bis gegen Ende der 80er Jahre vor allem die finanzielle Entwicklung der Rentenversicherung im Zusammenhang mit der Verschlechterung des Rentenfällquotienten sowie die Kostenexplosion im Gesundheitswesen diskutiert. Eine immer größer werdende Rolle für die Erklärung der steigenden Ausgaben spielte die These, dass die missbräuchliche Inanspruchnahme von Sozialleistungen, insbesondere von Arbeitslosengeld, aber auch der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und der Sozialhilfe, die Entwicklung der Sozialausgaben nachhaltig bestimmten. Die Arbeitslosigkeit spielte in der wirtschaftspolitischen Diskussion erstaunlicherweise nicht mehr die erste Rolle, obwohl sie Anfang der 80er Jahre nach der zweiten Ölpreisexplosion die Zwei-Millionengrenze überschritten hatte und trotz

---

<sup>10</sup> Vgl. zu dieser Problematik Afheldt 1994 und Koch 1995, 6. Kapitel: Der Weltmarkt - ein internationaler Kriegszustand.



der Schaffung von drei Millionen neuer Arbeitsplätze zwischen 1985 und 1991 auf diesem hohen Niveau verharrte. Dementsprechend wurde auch im politischen Raum nicht intensiv und konsequent nach einem beschäftigungspolitischen Konzept gesucht.

In der Diskussion um die Qualität des „Wirtschaftsstandortes Deutschland“ wurden als Ursachen der Arbeitslosigkeit vor allem Lohnstrukturrigiditäten, ein zu hohes Lohnniveau, zu hohe Lohnnebenkosten und eine Überregulierung des Arbeitsmarktes, vor allem zu hohe Kosten des Bestandsschutzes der Arbeitsverhältnisse, angesehen.

Mitte der 80er Jahre verfestigte sich in der Wirtschaftswissenschaft und in der Politik die Auffassung, dass der überzogene und missbrauchte Sozialstaat umgebaut werden müsse. Die Forderung nach einer “Wende“ in der Wirtschafts- und Sozialpolitik, nach “mehr Markt“, nach einer “neuen“ Marktwirtschaft wurde immer häufiger und dringlicher erhoben.<sup>11</sup>

Allmählich verlagerte sich die Auseinandersetzung um den Sozialstaat mehr und mehr in die 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, wuchs ständig an. Der Stil der Auseinandersetzungen verlor an Sachlichkeit.

Der Sozialstaat sei ein “Auslaufmodell“.<sup>12</sup> Er stehe vor dem “Offenbarungseid“,<sup>13</sup> sei “unbezahlbar“, “überholt“ und nicht mehr zeitgemäß.<sup>14</sup> Für den “mündigen Bürger“ sei eine “soziale Hängematte“, eine “Rundum-Versorgung“ unangemessen und überflüssig. Der Sozialstaat beeinträchtige den “Wirtschaftsstandort Deutschland“. Im Zusammenhang mit der Diskussion der Leistungs- und Tragfähigkeit des Generationenvertrages wurde nicht nur in Medien von einer “Ausbeutung“ der jüngeren durch die älteren Generationen und von einem “Krieg der Ge-

---

<sup>11</sup> Ludwig-Erhard-Stiftung (Hg.) 1978, Stützel 1981, Soltwedel 1984, Weigelt (Hg.) 1986.

<sup>12</sup> Dagmar Deckstein in: Süddeutsche Zeitung vom 02.01.1995. Derartige anschauliche Kennzeichnungen von Zuständen und Prozessen laufen Gefahr, als sprachliche Manipulationen zu wirken, weil sie unbegründete und unangemessene Wertungen enthalten und dem Adressaten suggerieren wollen, es handle sich um Fakten. Dies gilt auch für den Begriff der “Modernisierung“ des Sozialstaates anstelle des wertneutralen Begriffs “Sozialstaatumbau“.

<sup>13</sup> Vgl. Ludwig-Erhard-Stiftung 1996.

<sup>14</sup> Vgl. den Umschlagtext zu Henzler / Späth 1998.

nerationen“ geschrieben und geredet, sondern auch mit fragwürdigen, weil unvollständigen Generationenbilanzen argumentiert.<sup>15</sup>

Wenn man die Diskussion um die Ursachen der Sozialstaatskrise systematisch analysiert, zeigt sich zum einen, dass die Notwendigkeit zu einer Sozialstaatsreform prinzipiell nicht bestritten wird, weil krisenhafte Zuspitzungen – wie bereits gezeigt – unübersehbar sind. Zum andern aber werden erhebliche Auffassungsunterschiede zwischen den Sozialwissenschaftlern, zwischen wissenschaftlichen Instituten, zwischen Wirtschafts- und Sozialverbänden und zwischen den politischen Parteien in Bezug auf die Ursachen der Sozialstaatskrise und dementsprechend in Bezug auf den notwendigen Umfang und die Art der Sozialstaatsreform sichtbar.

Die unterschiedlichen Auffassungen lassen sich in drei Gruppen einordnen:

1. In die Auffassung, die Sozialstaatskrise habe schwergewichtig *sozialsystemendogene* Ursachen. Zu dieser Gruppe gehören unter anderem Vertreter der Auffassung, der Sozialstaat sei durch sich selbst in die Krise geraten, d.h. der Umfang, die Höhe und die Kosten der Sozialleistungen und deren Folgewirkungen seien die Hauptursachen der Sozialstaatskrise und der Massenarbeitslosigkeit;
2. in die Auffassung, die Krise habe schwergewichtig *sozialsystemexogene* Ursachen. Zu dieser Gruppe gehören diejenigen, die meinen, die Sozialabgabenhöhe sei keine entscheidende Krisenursache, vielmehr sei die Massenarbeitslosigkeit die Hauptursache der Krise;
3. in erweiterte Diagnosen, die auf die Erfassung *sozialsystemendogener und sozialsystemexogener* Ursachen abstellen.

Nach meiner Ansicht und Überzeugung kommt - wie zu zeigen sein wird - für die Bewältigung der Sozialstaatskrise der Beeinflussung der *sozialsystemexogenen* Ursachen keine geringere Bedeutung zu als der Beeinflussung der *sozialsystemendogenen* Ursachen.

Die Auffassungsunterschiede sind letztlich bedingt durch unterschiedliche wirtschafts- und sozialpolitische Grundeinstellungen und Werthaltungen.

Nach dem Zweiten Weltkrieg fand in West- und Mitteleuropa die Entwicklung des Sozialstaates weithin breite Akzeptanz. Die Soziale Marktwirtschaft und ihre

---

<sup>15</sup> Vgl. dazu Lampert 1998d.

sozialstaatliche Ausprägung wurde in der Bundesrepublik als Errungenschaft begriffen. Sie fand weltweite Anerkennung, zumal die Grundsatzdeklarationen vieler internationaler Organisationen die Verwirklichung sozialstaatlicher Grundrechte einfordern.

Seit Mitte der 80er Jahre vollzog sich jedoch ein Wechsel ökonomischer Paradigmen, der auch die sozialstaatliche Orientierung der Politik beeinflusst.<sup>16</sup> Hauptgrund für diesen Paradigmenwechsel war die Erfahrung, dass die entwickelten Volkswirtschaften den ersten großen weltweiten Wachstumseinbruch nach dem Zweiten Weltkrieg, der durch die erste Ölpreisexplosion 1973 ausgelöst und durch die zweite Ölpreisexplosion 1978/79 verstärkt worden war, mit den bisher bewährten Instrumenten der nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik nicht zu bewältigen vermochten und dass das Ziel der Vollbeschäftigung anhaltend verfehlt wurde.

Allmählich setzte sich anstelle des keynesianischen Weltbildes das im Zuge einer Renaissance der neoklassischen Gleichgewichtstheorie<sup>17</sup> entwickelte Konzept der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik durch. Gleichzeitig erlebte – gestützt auf die Wirtschaftsphilosophie von *Friedrich von Hayek* und *Milton Friedmann* – der klassische Wirtschaftsliberalismus eine Renaissance. Dementsprechend wurde zunehmend an der sozialen Komponente der sozialen Marktwirtschaft Kritik geübt. Ich werde darauf nach einer Darstellung von Defiziten der Sozialstaatsdiskussion zurückkommen.

Da Diagnosen Grundlage für die Ableitung von Therapien sind, kommt der Gründlichkeit und Sorgfalt, mit der Diagnosen erstellt und überprüft werden sowie dem Grad ihrer Realitätsnähe entscheidende Bedeutung zu. Unzutreffende Diagnosen führen zwangsläufig dazu, dass die daraus abgeleiteten Therapien in Bezug auf die Reformziele, die Ansatzpunkte für Reformen und die Reforminstrumente unvollständig sind und wirtschafts- und sozialpolitische Fehlentwicklungen in Gang gesetzt werden. **Die Diskussion der Krisenursachen im politi-**

---

<sup>16</sup> Vgl. Blum 1984 und 1994.

<sup>17</sup> Diese Renaissance der neoklassischen Gleichgewichtstheorie, die mit einer zunehmenden mathematischen Formalisierung der Theorie verbunden war, veranlasste Edgar Salin (1963) und William Kapp (1967) dazu, vor einem "Verlust an Menschlichkeit" der ökonomischen Theorie und vor einer "Enthumanisierung der reinen Theorie" zu warnen. Vgl. auch die Kritik von George Soros (1998, S. 70 ff.) an der Nationalökonomie, der es als eine signifikante Verzerrung ansieht, "wenn ein hypothetisches Gleichgewicht als ein Modell dargestellt wird, das der Realität entspreche" (S. 71).

**schen, aber auch im wissenschaftlichen Raum lässt in Bezug auf die Gründlichkeit, die Sorgfalt und die Realitätsnähe zu wünschen übrig.** Sie weist nach meiner Beurteilung eine Reihe gravierender Defizite auf. Im Einzelnen lassen sich folgende Defizite der Diskussion der Sozialstaatskrise und ihrer Ursachen feststellen:<sup>18</sup>

1. Die Diskussion wird zum Teil polemisch geführt. Ich verweise nur auf die Bezeichnung des Sozialstaates als “Auslaufmodell“, das vor dem “Offenbarungseid“ steht.
2. Die Krise wird übertrieben dargestellt. Herausragendes Beispiel dafür ist die Rentendiskussion. Die Behauptung, dass die gesetzliche Rentenversicherung langfristig nur als kapitalstockgedeckte Grundsicherung überlebensfähig sei, wird zwar von Vertretern jener Finanzinstitutionen aufgegriffen,<sup>19</sup> die ihre Tätigkeitsfelder bei einer partiellen oder totalen Substitution der gesetzlichen Rentenversicherung durch private Vorsorge ausweiten könnten, wie etwa von dem von der Deutschen Bank gegründeten “Deutschen Institut für Altersvorsorge“, sie ist aber in der häufig anzutreffenden Verallgemeinerung und Vergrößerung falsch. Das Umlageverfahren hat seine Leistungsfähigkeit bewiesen. Es bedarf wegen der demographischen Verwerfungen lediglich einer Ergänzung, um die nachwachsenden Generationen nicht ungebührlich hoch zu belasten. Die mit einem Kapitaldeckungsverfahren verbundenen Gefahren werden vernachlässigt.<sup>20</sup> Die Empfehlung von Aktienanlagen als Instrument der Altersvorsorge erscheint angesichts der Börsenentwicklung der letzten Jahre und angesichts des Zusammenbruchs von Aktienfonds, die der Altersvorsorge dienen sollten, im Grunde unverantwortlich.<sup>21</sup> Demgegenüber sind nicht wenige wissenschaftliche Sozialpolitiker der Auffassung, dass innerhalb

---

<sup>18</sup> Vgl. zu den Diagnosedefiziten auch Bäcker 1995, Rosenberg 1995, Kaufmann 1997, S. 89 ff., S. 121, S. 125 und S. 162 f. sowie A. Pfaff / M. Pfaff 1998, S. 213 ff.

<sup>19</sup> Erstaunlicherweise, jedoch aus der Sicht ihrer Interessen konsequenterweise empfehlen manche Banken als geeignete Vorsorgemaßnahme für das Alter den Erwerb von Aktien.

<sup>20</sup> Vgl. zu diesen Gefahren G. Wagner u.a., Kapitaldeckung: kein Wundermittel für Altersvorsorge, in: DIW-Wochenbericht 46/1998.

<sup>21</sup> Auf dem deutschen Aktienmarkt sind in den vor dem Jahresbeginn 2002 liegenden 18 Monaten 600 Millionen € verlorengegangen. Die Schuldenlast des Pensionsfond der British Telecom beläuft sich auf 4,2 Milliarden Pfund, die der Alterskasse von Rolls Royce auf 395 Millionen Pfund und die der Pensionsfonds von BP auf 3 Milliarden Pfund. Auch die Lage vieler US-amerikanischer Pensionsfonds ist mehr als kritisch. Quelle: Süddeutsche Zeitung vom 23.12.2002.

des bestehenden Systems Reformen möglich sind, die das System langfristig überlebensfähig machen.<sup>22</sup>

3. Aus der Diskussion blieben lange Zeit Probleme ausgeklammert, die Mitursachen der Sozialstaatskrise sind, z.B. der unlautere Standortwettbewerb zwischen den Mitgliedern der EU, der mit Steuervergünstigungen, unentgeltlichen Leistungen für den Unternehmensaufbau (Verkehrsanbindung, Strom- und Wasserversorgung, Grundstückskosten) und Investitionszuschüssen geführt wird und der zur Erosion unseres nationalen Steuersystems beiträgt.<sup>23</sup> Die dem deutschen Fiskus dadurch entstehenden Steuerverluste wurden auf jährlich 50 bis 60 Mrd. DM geschätzt.<sup>24</sup> Gleichzeitig ist der deutsche Fiskus der größte Nettozahler der EU, aus deren Fonds auch jene Länder Zahlungen erhalten, die den Verlust von Arbeitsplätzen in Deutschland und die Erosion des deutschen Steuersystems bewirken.<sup>25</sup> Diese Art Standortwettbewerb zwingt der Bundesrepublik einen äußerst kostspieligen Subventions- und Steuerwettbewerb auf, der letztlich die Finanzierung unverzichtbarer Staatsaufgaben und von Sozialleistungen erschwert, den Anteil der Unternehmenssteuern am Steueraufkommen verringert und umgekehrt den der privaten Haushalte erhöht. Diese Probleme hätten eigentlich vor Unterzeichnung der Maastricht-Verträge gelöst werden müssen.

---

<sup>22</sup> Vgl. dazu Schmähl 1997, S. 413 ff., Krupp 1997, S. 245 ff. und Gutachten des Sozialbeirats im Rentenversicherungsbericht 1995, Bundestagsdrucksache 13/2017, S. 223 ff.

<sup>23</sup> Z.B. werben Großbritannien, Irland, Frankreich, Belgien, Luxemburg und die Niederlande deutsche Unternehmen durch besonders günstige steuerliche Bedingungen ab. Da in den Niederlanden multinationale Gesellschaften, die in mindestens vier Ländern oder zwei Kontinenten residieren, vier Fünftel ihres Gewinns unbefristet der Steuer entziehen können und das restliche Fünftel nur mit 35 % Körperschaftsteuer belastet wird, der Gesamtgewinn also mit nur 7 %, haben zahlreiche deutsche Industrieunternehmen die Abwicklung ihrer internationalen Geschäftsbeziehungen in den Niederlanden konzentriert. Mit vergleichbaren Vergünstigungen kann in Belgien gerechnet werden. Erst 2003 haben sich die EU-Staaten nach 15 Jahre dauernden Verhandlungen (!) geeinigt, ab 2005 die Zinsen einheitlich zu besteuern und Kontrollmitteilungen einzuführen bzw. eine ausländische Quellensteuer einzuführen. Süddeutsche Zeitung vom 04.06.2003.

<sup>24</sup> Vgl. A. Oldag "Gemeinschaft der Steueroasen" in der Süddeutschen Zeitung vom 12.03.1997.

<sup>25</sup> Vgl. dazu Martin / Schumann 1996, S. 271 ff. sowie die Berichte "Die Benelux-Staaten betreiben Steuerdumping auf dem Binnenmarkt" in der Süddeutschen Zeitung vom 13.09.1996, "auf nach Chalon-sur-Saône. Der EU-Standortwettbewerb wird zum Subventionswettbewerb" in der Süddeutschen Zeitung vom 02.12.1996 und A. Oldag, Lockruf der Steueroasen, in: Süddeutsche Zeitung vom 11./12.01.1997. Dort ist u.a. zu lesen: "Die EU ist eine Gemeinschaft der Steueroasen." "Irland ist ein Eldorado für Finanzdienstleister. Mit Unterstützung der Brüsseler EU-Kommission vereinbarte Dublin eine Sonderregelung, die bis zum Jahre 2010 gültig ist und Ministeuersätze von zehn Prozent des Gewinns zulässt."

4. Die Diskussion wird zum Teil lückenhaft und unredlich geführt. Z.B. bleibt häufig unerwähnt, dass durch die Finanzierung eines Großteils der Folgekosten der deutschen Einheit mit Hilfe der Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge die Lohnnebenkosten erhöht und die Finanzierungsbasis der gesetzlichen Alterssicherung beeinträchtigt worden ist. Die finanzverfassungswidrige Finanzierung politischer Aufgaben, zu denen die Finanzierung eines Großteils der Renten in den neuen Bundesländern, aber auch Leistungen wie die Finanzierung der Erziehungsjahre durch die Rentenversicherung, gehören, beläuft sich seit längerer Zeit auf jährlich 100 Milliarden DM, d.h. auf 10 % des Sozialbudgets.<sup>26</sup> Bei verfassungskonformer Finanzierung dieser versicherungsfremden Lasten könnte die Summe der Sozialversicherungsbeiträge um etwa 6 bis 8 Prozentpunkte abgesenkt werden.<sup>27</sup> Die Vernachlässigung dieser Ursache der Sozialstaatskrise verfälscht die Gewichtung der Ursachen und unterschlägt gleichsam politisches Versagen als Krisenursache.
5. Unredlich ist auch die Behauptung, die staatlichen Sozialleistungen seien in der jüngeren Vergangenheit besonders stark gestiegen. Tatsächlich nämlich ist die Sozialleistungsquote trotz der erheblich gestiegenen Sozialausgaben zur Finanzierung der Massenarbeitslosigkeit, der aktiven Arbeitsmarktpolitik, des Vorruhestands und zur Finanzierung einer steigenden Zahl von Renten nach 1975 mit 33,3 % leicht gesunken, bis 1988 auf einem Niveau von rund 31 % geblieben, bis 1990 auf 28,8 % gesunken und erst nach der Wiedervereinigung wieder gestiegen. Sie erreichte 1996 34,1 % und hält sich seitdem auf einem Niveau von 33 bis 34 %.
6. Nicht selten wird die Notwendigkeit der Sozialstaatsreform mit einer zu hohen Staatsquote von 50 % und etwas mehr begründet.<sup>28</sup> Auch dieses Argument ist fragwürdig. **Denn in die Staatsausgaben werden auch die Ausgaben der Sozialversicherungen einbezogen.** Dies ist zum einen verfehlt, weil die Ausgaben der Sozialversicherung streng genommen keine Ausgaben des Staates

---

<sup>26</sup> Vgl. dazu Informationsdienst der deutschen Wirtschaft, Nr. 25 vom 23.06.1994, S. 8.

<sup>27</sup> Ebenda. Vgl. auch das Gutachten des Sozialbeirats vom 26.07.1994, in dem beklagt wird, dass gegen die Forderung nach einer aufgabenadäquaten Finanzierung versicherungsfremder Leistungen immer wieder verstoßen wird.

<sup>28</sup> In der Bundesrepublik wird die Staatsquote alternativ definiert als die Relation zwischen den Ausgaben des Staates und dem Produktionspotential in jeweiligen Preisen ("Staatsquote I" in der Terminologie des Sachverständigenrates) bzw. als die Relation zwischen den Ausgaben des Staates und dem Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen ("Staatsquote II" in der Terminologie des Sachverständigenrates (Gutachten des Sachverständigenrates 1998/99, S. 369).

sind, sondern Ausgaben der Sozialversicherung. Die Sozialversicherung ist eine rechtlich selbständige öffentliche Körperschaft, für die das Prinzip der Selbstverwaltung sozialer Angelegenheiten gilt. Es ist zum andern verfehlt, weil der Löwenanteil der Ausgaben der Sozialversicherungen durch Beiträge der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber finanziert wird, also nicht durch die für die Finanzierung von Staatsausgaben üblicherweise erhobenen Steuern. Daher werden die Sozialversicherungen auch nicht als fiskalische, sondern als *para-fiskalische* Einrichtungen bezeichnet. Dass die Bundesregierungen und der Bundesgesetzgeber das Prinzip der sozialen Selbstverwaltung immer wieder missachtet, die Sozialversicherungseinrichtungen zur Finanzierung staatlicher, versicherungsfremder Aufgaben missbraucht und sie zum “Verschiebebahnhof“ gemacht haben,<sup>29</sup> rechtfertigt nicht, die Gesamtausgaben der Sozialversicherung als Staatsausgaben zu definieren. Im übrigen müssten im Falle der Substitution der kollektiven Risikoabdeckung im Wege der Sozialversicherung durch private Vorsorge über Privatversicherungen die Arbeitnehmer auch hohe Anteile ihres Einkommens zur Risikoabsicherung verwenden – womöglich höhere Anteile als im Fall kollektiver Versicherung.

Aus diesen Gründen ist es gerechtfertigt, aus den Staatsausgaben die beitragsfinanzierten Ausgaben der Sozialversicherung herauszurechnen, die Staatsquote also zu bereinigen. Eine derartige Bereinigung findet sich in Tabelle 1.

7. Problematisch ist auch die Gewichtung der Krisenursachen. Ohne Zweifel sind der Sozialleistungsmissbrauch, die inflexible Lohnstruktur, das Lohnniveau und die Lohnnebenkosten Ursachen der Sozialstaats-, insbesondere der Beschäftigungskrise. Es sollte jedoch nicht übersehen werden, dass – wie oben erwähnt – die sozialstaatlichen Probleme der letzten 25 Jahre nachhaltig durch politische Ereignisse und die Zuwanderung mitverursacht worden sind. Als primär wirtschaftliche Ursachen, die in der Diagnose vielfach nicht oder zu wenig beachtet werden, sind noch zu nennen: die unter anderem durch den Eintritt der geburtenstarken Jahrgänge der 60er Jahre in den Arbeitsmarkt und durch die steigende Erwerbstätigkeit der Frauen hervorgerufene Zunahme des Erwerbspersonenpotenzials und die Globalisierung, auf die noch einzugehen sein wird.

---

<sup>29</sup> Vgl. zu dieser Problematik Lampert 1984 und Ruland 1993.

**Tabelle 1: Die Entwicklung der Staatsquote und der bereinigten Staatsquote  
1991 bis 2001**

Jahr	Staatsausgaben in Mrd. DM	Beiträge zur Sozi- alversicherung in DM	Staatsquote	Bereinigte Staats- quote
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1991	1 395	476	48,9	32,7
1992	1 525	523	49,5	32,9
1993	1 600	555	50,6	33,4
1994	1 668	595	50,1	32,6
1995	1 985*	524	57,6	39,9
1996	1 772	657	50,3	32,0
1997	1 776	678	49,0	30,5
1998	1 829	684	48,3	30,2
1999	1 876	693	48,4	30,5
2000	1 917	699	43,3	25,7
2001	1 952	708	45,7	28,1

\* Einmaliger Erhöhungseffekt durch die Übernahme der Schulden der Treuhandanstalt und eines Anteils der Altschulden der ostdeutschen Wohnungswirtschaft durch die öffentliche Hand.

Quelle: Sp. 2 und 4 Sachverständigenrat, Gutachten 1998/99, S. 369; Sp. 3 Institut der deutschen Wirtschaft, Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung 2000., Tab. 83 und dass., Deutschland in Zahlen, Tab. 7.1, 7.3 und 12.4; Sp. 5 selbst errechnet.

Verfehlt scheint mir auch die Konzentration der Diskussion auf sozialstaatliche Regelungen als zentraler Ursache der Verschlechterung des "Wirtschaftsstandorts Deutschland". Denn der Subventionsmissbrauch durch Unternehmungen und die Steuerhinterziehung durch steuerpflichtige natürliche und juristische Personen dürften Größenordnungen erreicht haben, die es notwendig machen, diese Betrugsformen ebenso intensiv zu bekämpfen wie den Sozialleistungsmissbrauch.

8. Ein weiteres anzusprechendes Diagnoseproblem stellt die Unvollständigkeit der Diagnosen dar. Um nur zwei Beispiele anzuführen: Es wäre einer Überprüfung wert, inwieweit die Effizienz von Unternehmungen beeinträchtigt wird durch den hohen Konzentrationsgrad in vielen Branchen oder auch durch die erheblichen interpersonellen Verflechtungen zwischen den Aufsichtsratsorganen großer Gesellschaften, durch die Konzentration der Aufsichtsratsbefugnisse bei den Vertretern von Großbanken, durch Ineffizienzen der Aufsichtsorgane und generell durch Managementversagen.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Vgl. zur Begründung dieser Auffassung Lampert 1997b, S. 43.



9. Als ein letztes Problem sei angesprochen, dass zu einer vollständigen Diagnose auch die Beantwortung der Frage gehört, ob in den hochentwickelten Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften mittlerweile nicht *Grenzen des Wachstums* erreicht worden sind, die die erwünschten Beschäftigungsaufschwünge mehr behindern als die Lohnnebenkosten und vermeintliche Arbeitsmarktrigiditäten. In diesem Zusammenhang ist auch darauf zu verweisen, dass die sich seit den 70er Jahren abzeichnende Dominanz der neoklassischen ökonomischen Theorie, ihre Ablehnung der keynesianischen Theorie und ihre Fixierung auf die “angebotsorientierte Wirtschaftspolitik“ zu einer Vernachlässigung der Bedeutung der gesamtwirtschaftlichen und der staatlichen bzw. der staatlich stimulierten Nachfrage nach Gütern und Leistungen als Determinanten des Beschäftigungsgrades geführt hat. *Alois Oberhauser* konstatiert sogar eine “Knebelung der Beschäftigungspolitik“ durch die rigorose Durchsetzung der Maastricht-Kriterien.<sup>31</sup>

#### **4. Die Bedeutung des “neuen“ Neoliberalismus für die Forderung nach einer Sozialstaatsreform**

1985 erschien – gleichsam als Vorläufer einer wirtschafts- und sozialpolitischen Neuorientierung – ein Artikel von *Armin Gutowski* und *Renate Merklein*, der ein engagiertes Plädoyer für eine Reform des Arbeitsrechts und bestimmter Sozialpolitikbereiche enthielt.<sup>32</sup> Sie stellten die These auf, das Attribut “sozial“ sei ein Geburtsfehler der Sozialen Marktwirtschaft. Für die Bereiche “Arbeit“ und “Soziales“ fehle eine Theorie. Der Bereich des Sozialen sei wissenschaftlichen Sozialpolitikern überlassen, die alle möglichen Maßnahmen fordern, ohne sich mit den

---

<sup>31</sup> Vgl. dazu Oberhauser 1996a: “Es ist ... fatal, daß in der neueren beschäftigungspolitischen Diskussion und bei den ergriffenen und vorgeschlagenen beschäftigungspolitischen Maßnahmen die Nachfrageaspekte kaum noch eine Rolle spielen. Der Grund dafür ist letztlich in einem einseitigen, einzelwirtschaftlichen, angebotsorientierten Denken zu suchen. Die politisch Verantwortlichen und auch viele Wirtschaftswissenschaftler unterliegen einem Verschuldenstrauma. Es wird nicht gefragt, welche Voraussetzungen für eine wirksame Nachfragepolitik geschaffen werden müssen; Nachfragepolitik wird generell abgelehnt - mit der fraglichen Behauptung, sie habe in der Vergangenheit versagt, obwohl es wenigstens genau so viele Beispiele für eine erfolgreiche Politik dieser Art gibt. Statt dessen wird vom Sachverständigenrat und vielen anderen mitten in der Rezession eine Konsolidierungspolitik gefordert und von fast allen Gebietskörperschaften zu verwirklichen gesucht“ (S. 235). Vgl. auch Oberhauser 1996b und Kromphardt 1992. Auch das DIW fürchtet, dass die Erfüllung der fiskalischen Kriterien von Maastricht zu erheblichen Wachstumseinbußen und zu Arbeitslosigkeit führt (Süddeutsche Zeitung vom 08.01.1997, “DIW macht Regierung für Flaute verantwortlich“).

<sup>32</sup> Vgl. Gutowski und Merklein, Arbeit und Soziales im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung, 1985 und die Replik von Lampert und Bossert 1987, Die Soziale Marktwirtschaft – eine theoretisch unzulänglich fundierte ordnungspolitische Konzeption?

Finanzierungsproblemen, den wirtschaftlichen Voraussetzungen und den Rückwirkungen sozialpolitischer Eingriffe auf die wirtschaftliche Effizienz auseinander zu setzen. Die Bedeutung *Alfred Müller-Armacks* als geistiger Mitschöpfer der Sozialen Marktwirtschaft und als politischer Begleiter *Ludwig Erhards* wurde bezweifelt, seinen sozialpolitischen Äußerungen Wissenschaftlichkeit abgesprochen und behauptet, die soziale Komponente dieser Wirtschaftsordnung sei überbewertet.<sup>33</sup>

Dies war der Auftakt zu einer Fundamentalkritik einer Reihe neoliberaler Ökonomen an der bis dahin ganz überwiegend akzeptierten Interpretation der Sozialen Marktwirtschaft.<sup>34</sup>

Mittlerweile werden von einer Mehrheit der Ökonomen Mitschöpfer des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft wie *Alfred Müller-Armack*, *Wilhelm Röpke* und *Alexander Rüstow* nicht mehr als ordnungspolitisch kompetent anerkannt. Auch die Mehrzahl der in Beratungsinstitutionen tätigen Ökonomen, z.B. die "fünf Weisen", vertreten diese Linie.

Dieser ökonomische Paradigmenwechsel geht mit einer bemerkenswerten Vernachlässigung der sozialen Dimension gesellschaftlichen Wirtschaftens<sup>35</sup> und einer Modifikation des von der Mehrheit der Ökonomen und führender Politiker der CDU, CSU und FDP vertretenen Leitbildes des Staates einher. Das Leitbild des subsidiären Sozialstaates, das von zahlreichen Verfassungsrechtlern, Politikwis-

---

<sup>33</sup> Vgl. dazu Lampert 1998d.

<sup>34</sup> Einer der prominentesten ordoliberalen Ökonomen, Christian Watrin, behauptet in einer vom Institut der Deutschen Wirtschaft und Vertretern der christlichen Kirchen verantworteten Publikation, die unter dem etwas zu hoch gegriffenen Titel "Der Gesellschaft verpflichtet" erschien: "Die sozialstaatliche Komponente hat in Ländern wie Schweden, das lange Zeit als Muster-Wohlfahrtsstaat galt, aber auch in Deutschland und vielen anderen Ländern ein solches Übergewicht erlangt, daß nur noch drastische Schnitte in die staatlichen Sicherungssysteme und eine grundlegende Umgestaltung der Sozialpolitik Aussicht darauf eröffnen, daß die Grundkonstruktion der Wirtschaftsordnung, eben die Kombination von sozialer Sicherheit und marktwirtschaftlichem Wettbewerb, weiter tragfähig bleibt." Ich halte diese Äußerung für eine überzogene Fundamentalkritik an unserem System Sozialer Sicherung. Sie beruht auf der These, dass das, was als Sozialstaatskrise bezeichnet wird, eine durch den Sozialstaat verursachte Krise sei. Der Titel der Veröffentlichung erscheint mir zu hoch gegriffen, weil er suggeriert, den Arbeitgeber- und Unternehmensverbänden gehe es bei ihren Bemühungen um den Abbau des Sozialstaates primär um gesellschaftliche Interessen (Watrin 1994, S. 102 ff.).

<sup>35</sup> Vgl. zur sozialen Dimension gesellschaftlichen Wirtschaftens Lampert 1992a und zu einer kritischen Analyse der Neoklassik Etzioni 1996, der zeigt, dass die neoklassische Methode, die Wirtschaft als isoliertes, in sich geschlossenes System zu betrachten, unzulänglich ist, weil die Wirtschaft ein Subsystem der viel umfassenderen Gesellschaft, eines Staatswesens und einer Kultur ist. Vgl. auch die Morphologie der Wirtschaftssysteme bei Seraphim 1955, S. 134 f. sowie Ulrich 1997.

senschaftlern, Sozialethikern und Sozialpolitikern bevorzugt wird, wurde verdrängt durch das u.a. von *Friedrich von Hayek* präferierte Leitbild des Minimalstaates. Dieses Leitbild ist wiederum Folge seiner Auffassung,

- zwischen der persönlichen Freiheit und der sozialen Gerechtigkeit bestehe eine Konfliktbeziehung,<sup>36</sup>
- eine “spontane Ordnung“, wie der Marktmechanismus sie darstelle, könne gar nicht ungerecht sein,<sup>37</sup>
- Gerechtigkeit sei keine soziale Kategorie, sondern nur eine Kategorie individuellen Verhaltens und
- eine Verfassung der Freiheit könne nur auf dem Fundament eines Minimalstaates existieren, dem nur minimale Sicherungs- und Eingriffsfunktionen zuerkannt werden.<sup>38</sup>

Freiheit wird von *Hayek* wie im klassischen politischen und wirtschaftlichen Liberalismus verstanden als die Möglichkeit, im Rahmen der gesetzlichen Schranken nach eigener Entscheidung etwas zu tun oder zu unterlassen. Diese Freiheitsvorstellung gewinnt in unserer Gegenwart wieder Gewicht. Dieses Verständnis von Freiheit, das auch als *formale* Freiheit im Sinne eines rechtlich gegebenen Entscheidungsspielraums bezeichnet wird, übersieht, dass die für alle gleiche formale Freiheit unterschiedliche materielle Substanz hat, je nachdem, in welcher Lebenslage sich Individuen befinden. Für den Eigentümer eines größeren Vermögens und für den Bezieher eines hohen Einkommens ist formale Freiheit gleichbedeutend mit großer *materieller* Freiheit, d.h. mit der Fähigkeit, die rechtlich gegebenen Freiheitsspielräume auch tatsächlich zu nutzen. Demgegenüber haben vermögenslose Gesellschaftsmitglieder und Bezieher niedriger Einkommen bei gleich großen rechtlichen Entscheidungsspielräumen engere faktische Spielräume, also weniger materielle Freiheit. Daher sind – im Gegensatz zu dem neuerdings in der

---

<sup>36</sup> Vgl. dazu und zur Kritik an dieser These Hayeks Lampert 1992b sowie Hartmann 1998, S. 37 f. und Dahrendorf 1996, S. 16: “Dass die Lebenschancen großer Gruppen systematisch immer weiter auseinander klaffen, ist mit einer Bürgergesellschaft nun tatsächlich nicht vereinbar.“

<sup>37</sup> Vgl. zur Kritik dieser Auffassung Ulrich 1998, passim, insbes. S. 173 ff.

<sup>38</sup> Hayek vertrat im Rahmen seiner Fundamentalkritik am Wohlfahrtsstaat auch die Auffassung, die Eigendynamik interventionistischer Wirtschaftspolitik sei ein “Weg in die Knechtschaft“ sowie die These, die Befürworter des Wohlfahrtsstaates verfolgten die Absicht, eine politisch festgelegte Einkommensverteilung anzustreben. Beide Thesen wurden durch die Entwicklung der letzten 50 Jahre nicht bestätigt. Vgl. dazu Chaloupek 1998, insbesondere S. 96. Vgl. auch die gründliche und ausgewogene, gleichwohl kritische Studie von Prisching 1989 und die Kritik von Soros (1998, S. 22 und S. 134) an Hayek.

Ökonomie dominierenden “neuen“ Neoliberalismus – bestimmte Umverteilungen durch steuer- und sozialpolitische Maßnahmen unverzichtbar, wenn für alle ein bestimmtes Minimum an materialer Freiheit gesichert werden soll und wenn große Unterschiede in den Chancen zur freien Entfaltung der Persönlichkeit vermieden werden sollen.

Das Leitbild des neuen Neoliberalismus ist ausgeprägt orientiert an der individuellen Freiheit und erkennt Gesellschaft und Staat nur minimale Sicherungs- und Eingriffsfunktionen zu. Der Sozialstaat gilt als freiheitszerstörend, soziale Gerechtigkeit als *fata morgana*. Diesem Leitbild des Minimalstaates eng verwandt ist die Idee vom “schlanken“ Staat. Beide Leitbilder verkennen, dass wichtiger als die Größe des Staatssektors die Qualität der staatlichen Aktivitäten ist und dass der Staat nicht Gegenpart des Marktes, sondern ein Komplementärbereich ist, der die Funktionsfähigkeit der Märkte, ihre wirtschaftliche und soziale Infrastruktur und ihre rechtlichen Rahmenbedingungen sichert.

Die Akzeptanz und die politische Durchsetzung dieser Leitbilder könnten unsere politische und unsere Sozialkultur ernsthaft gefährden. Vor einer solchen Gefährdung warnt *Ralf Dahrendorf*: “Hält nun unter dem Globalisierungsdruck auch der Sozialdarwinismus wieder Einzug, so wird das Gemisch tödlich. In mancher Hinsicht scheint, zumindest in Europa, das ausgehende zwanzigste Jahrhundert frappierende Ähnlichkeiten mit dem späten neunzehnten zu haben. Damals wie heute hatte man eine von extremem Individualismus geprägte Zeit hinter sich - damals das Manchestertum, heute den Thatcherismus. Die Menschen standen einander in hartem Wettbewerb gegenüber, und die Stärksten gingen als Sieger hervor, oder besser: die Sieger wurden als die Stärksten bezeichnet, welchen Eigenschaften auch immer sie ihren Erfolg verdankten ... Die vielleicht schwerwiegendste Folge der mit Flexibilität, Effizienz, Produktivität, Wettbewerbsfähigkeit und Rentabilität einhergehenden Werte ist die Zerstörung der öffentlichen Dienste.“ Es kann “kein Zweifel daran bestehen, dass die ökonomischen Herausforderungen des globalen Marktes der Bürgergesellschaft nicht förderlich sind“.<sup>39</sup>

Der erwähnte Paradigmenwechsel hat auch wesentliche Inhalte des Neoliberalismus merklich verändert, worauf jüngst *Gerhard Maier-Rigaud* aufmerksam ge-

---

<sup>39</sup> Dahrendorf 1996, S. 16 f. Vgl. auch Soros 1998, S. 153 ff. und Nürnberger 1999, *passim*.

macht hat.<sup>40</sup> Mit der durch *Friedrich von Hayek* und *Milton Friedman* initiierten Renaissance des klassischen Liberalismus gingen nämlich zwei konzeptuelle Elemente des Neo- und Ordoliberalismus verloren bzw. sie wurden verwässert. Das erste Element ist die Überzeugung von der Notwendigkeit eines starken Staates, der ordnungspolitische Rahmenbedingungen setzt und ihre Einhaltung überwacht. Das zweite Element ist die von *Walter Eucken*, *Wilhelm Röpke*, *Alexander Rüstow* und *Alfred Müller-Armack* erhobene Forderung, die *sozialen* Voraussetzungen und Wirkungen gesellschaftlichen Wirtschaftens nicht zu vernachlässigen und die Sozialpolitik nicht als einen der Wirtschaftspolitik nach- und untergeordneten Bereich politischer Gestaltung anzusehen.

Im Zusammenhang mit diesem Paradigmenwechsel ist auch aufschlussreich, dass anstelle der Trias Freiheit, Gleichheit und Gerechtigkeit - angeregt durch *Rawls* - immer häufiger die Ziele Freiheit, Gleichheit und "Fairness" treten.<sup>41</sup> Die neuere politische Philosophie von *John Rawls* schließt eine Umverteilung aus. Soziale Ungleichheit wird als "unvermeidlich" in Kauf genommen. Deren Anreizwirkungen werden als Vorteil interpretiert. In Richtung der Ersetzung des Ziels der Gerechtigkeit durch das der Fairness gehen auch Bestrebungen, der sozialen Gerechtigkeit nicht mehr oder nur abgeschwächt die Verteilungsgerechtigkeit im Sinne einer Umverteilung von Einkommen und Vermögen zuzurechnen und vor allem auf die Startgerechtigkeit im Sinne der Startchancen abzustellen. Neuerdings ist von "Zugangsgerechtigkeit" und "Beteiligungsgerechtigkeit" die Rede.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Er meint, dass der aufgeklärte Liberalismus, wie er von Wilhelm Röpke und Alexander Rüstow vertreten worden ist, in den 70er Jahren demontiert wurde und dass der "neue", deformierte Neoliberalismus mit einem fragwürdigen Absolutheitsanspruch auftritt. "Der Absolutheitsanspruch, mit dem dieser deformierte 'Neoliberalismus' auftritt, entfremdet ihn von seinen Idealen. Seine Blindheit gegenüber seinen eigenen Gesetzen schwächt und diskreditiert den Liberalismus im ganzen. Die neoliberale Verheißung wird zum Verhängnis der Gesellschaft. Ein wirtschaftspolitisches Muster, das die Komplexität der Welt auf bloße marktliche Interaktionslogik reduziert, das jenseits von Angebot und Nachfrage keine Diagnose und keine Therapie kennt, erstarrt zum selbstgefälligen Dogma. Es wird zur Ursache für die wirtschaftliche Krise, die sozialen Spannungen und die ökologischen Versäumnisse." Maier-Rigaud 1998.

<sup>41</sup> Das bedeutet weit mehr als ein Synonym zu "Gerechtigkeit" zu benutzen. Fairness entspricht dem von der deutschen solidarisch-gemeinschaftlichen Gerechtigkeitsintuition kulturell unterschiedlichen amerikanischen Gerechtigkeitscode.

<sup>42</sup> Von diesem Trend ist selbst das unter dem Titel "Mehr Beteiligungsgerechtigkeit" 1998 erschienene Memorandum einer von der Kommission VI der Deutschen Bischofskonferenz eingesetzten Expertengruppe nicht ausgenommen, in dem es heißt: "Beteiligungsgerechtigkeit zielt darauf, Menschen zu eigenverantwortlichem Handeln und zur Übernahme von Verantwortung für andere zu befähigen" (Expertengruppe 1998, S. 6).

Die skizzierten Leitbildveränderungen erhielten durch den Zusammenbruch des sozialistischen Staatensystems, d.h. durch die Beendigung des Wettbewerbs der Wirtschafts- und Sozialsysteme, Auftrieb.<sup>43</sup> In Verbindung mit dem Wechsel wirtschaftstheoretischer Paradigma beeinflussten diese Veränderungen der herrschenden gesellschafts-, wirtschafts- und sozialordnungspolitischen Konzeptionen auch die Diagnosen der Sozialstaatskrise und die Therapiekonzepte nachhaltig.

## **5. Die Bedeutung der Globalisierung als Ursache der Sozialstaatskrise**

Die Globalisierung der Wirtschaft wird vielfach als bloße Intensivierung der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung verharmlost. Sie unterscheidet sich von früheren Stufen wirtschaftlicher Entwicklung nur durch eine höhere Intensität und eine höhere Geschwindigkeit des internationalen Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs.<sup>44</sup>

Zwar ist es richtig, unter Globalisierung den nahezu weltweit ablaufenden Prozess hoher und zunehmender Vernetzung von früher nationalen Güter-, Dienstleistungs-, Finanz- und Arbeitsmärkten sowie den Prozess zunehmender Verdichtung des internationalen Wirtschaftsverkehrs zu verstehen. Es ist aber unverkennbar, dass die Globalisierung mit einem Abbau nationaler staatlicher Grenzen verbunden ist, zu einem Wettbewerb der politischen Systeme, der Wirtschaftssysteme und der Sozialkulturen führt und die Autonomie nationaler Wirtschafts- und Sozialpolitiken erheblich reduziert.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Möglicherweise ist auch eine Ursache dieser Entwicklung die Tatsache, dass durch die Globalisierung, wie Robert Reich es (1997, S. 282) formuliert, die Abhängigkeit des meist begünstigten Fünftels der Gesellschaft von der Mehrheit der Bevölkerung geringer geworden ist. Vgl. dazu auch die Einschätzung der Mentalität in den USA von Alberto M. Piedra, *The Secular Mentality in the Post Soviet Era*, Vortrag vor dem Deutsch-Amerikanischen Kolloquium in Augsburg im Sommer 1998.

<sup>44</sup> Vgl. z.B. Otmar Issing (1998), der meinte (S. 16): "Globalisierung ist im Grunde nur ein neuer Begriff für die internationale Arbeitsteilung". Vgl. auch Chr. von Weizsäcker 1999, S. 47 ff. und Norbert Walter, *Globalisierung – Ende der Gerechtigkeit*, in: *Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle* (Hg), *Kirche und Gesellschaft*, Heft Nr. 282, S. 3.

<sup>45</sup> Damit ist auch die Frage verbunden, welche Elemente und Regelungen nationaler Sozialkulturen eine nationale oder übernationale Staatengemeinschaft erhalten wissen möchte. Vgl. zu diesem Problemkomplex Dahrendorf 1996. Es scheint mir keine Frage zu sein, dass die Globalisierung *ceteris paribus* eher zur Durchsetzung US-amerikanischer wirtschaftlicher und sozialer Ordnungsvorstellungen führen wird. Für diese These spricht auch die ausgeprägte Orientierung deutscher Ökonomen am US-amerikanischen Modell. Vgl. dazu die in die gleiche Richtung gehende Auffassung von Thurow 1996, S. 195.

Diese Globalisierung ist zum einen Ergebnis der Politik der führenden westlichen Volkswirtschaften,<sup>46</sup> die über die letzten Jahrzehnte hinweg zielstrebig und systematisch auf die Beseitigung politischer und administrativer Barrieren für den grenzüberschreitenden Verkehr von Gütern, Dienstleistungen, Kapital und Menschen gerichtet war<sup>47</sup> zum andern auf die Entwicklung der modernen Informations- und Kommunikationstechnologien. Beide Ursachenkomplexe haben die räumlichen und zeitlichen Barrieren für die internationale Mobilität von Informationen, Gütern, Leistungen, Kapital und Menschen erheblich abgesenkt, d.h. die Überwindung von Raum und Zeit beschleunigt und verbilligt.

Die *ökonomischen* Wirkungen der Globalisierung<sup>48</sup> bestehen in einer Intensivierung des internationalen Wettbewerbs sowie in einer Verstärkung der internationalen Arbeitsteilung und der weltwirtschaftlichen Verflechtung. Diese Wirkungen führen einerseits zu einem Kaufkraftzuwachs, zu einer Erhöhung der Importfähigkeit sowie zu einer Verringerung der Arbeitslosigkeit in den weniger entwickelten Ländern und zu einer qualitativ und preislich besseren Versorgung der Bevölkerung der in den Globalisierungsprozess einbezogenen Länder. Andererseits wird aufgrund der Mobilität des Kapitals die Konkurrenz zwischen den sozialen Sicherungssystemen<sup>49</sup> sowie die Konkurrenz zwischen den nationalen Arbeitsmärkten intensiviert.<sup>50</sup> Die Entwicklung auf den Arbeitsmärkten, vor allem die Vergröße-

---

<sup>46</sup> Erwähnt sei in diesem Zusammenhang die Abschaffung von Kapitalverkehrskontrollen durch die USA, die Bundesrepublik, Kanada und die Schweiz 1970, durch Großbritannien 1979, durch Japan 1980 sowie durch Frankreich und Italien 1990. Vgl. dazu die ausführliche Darstellung dieser Politik bei Martin / Schumann 1996, S. 71 ff.

<sup>47</sup> Vgl. dazu auch Martin / Schumann 1996, S. 18: "Die Wortwahl Pierers und anderer Bannerträger des neuen Globalismus soll Glauben machen, bei all dem handele es sich um einen gleichsam natürlichen Prozess, Ergebnis eines unaufhaltsamen technischen und wirtschaftlichen Fortschritts. Das ist Unsinn. Die globale wirtschaftliche Verflechtung ist keinesfalls ein Naturereignis, sondern wurde durch zielstrebige Politik bewusst herbeigeführt. Vertrag für Vertrag, Gesetz für Gesetz waren es immer Regierungen und Parlamente, deren Beschlüsse die Barrieren für den grenzüberschreitenden Verkehr von Kapital und Waren beseitigt haben. Von der Freigabe des Devisenhandels über den europäischen Binnenmarkt bis zur fortwährenden Ausdehnung des Welthandelsabkommens GATT haben Regierungspolitiker der westlichen Industrieländer jenen Zustand selbst heraufbeschworen, mit dem sie nun nicht mehr fertig werden."

<sup>48</sup> Vgl. dazu Martin / Schumann 1996, Thurow 1996, Reich 1997 und Gruppe von Lissabon.

<sup>49</sup> Vgl. dazu Meyer 1997.

<sup>50</sup> Vgl. dazu auch Thurow 1996, S. 72: "Das kapitalistische Angebot an qualifizierten Arbeitskräften ist durch diese Entwicklung weltweit dramatisch angestiegen, und dieses neue Angebot wird sich auf die Gehälter der Gebildeten in den alten kapitalistischen Ländern gravierend auswirken - ein Schock, der keineswegs hinter uns liegt, sondern uns ganz im Gegenteil noch bevorsteht". "Das Ende des Kommunismus beeinflusst die alte kapitalistische Welt und bietet ihr ein riesiges Angebot an billigen, gut ausgebildeten Arbeitskräften aus der Zweiten Welt und schafft indirekt durch die Zerstörung des Glaubens an die Import-Substitution und den Quasi-Sozialismus ein riesiges Reservoir an ungelerten Arbeitskräften aus der Dritten Welt, die nur

rung der Knappheit hochqualifizierter Leistungsträger bei gleichzeitiger Verringerung der Knappheit gering qualifizierter Arbeitnehmer vergrößert die Ungleichverteilung der Einkommen stark<sup>51</sup> und lässt den am Massachusetts Institute of Technology tätigen Ökonomen *Lester Thurow* befürchten, dass eine Form des Kapitalismus wieder auflebt, in der wie früher das Recht des Stärkeren gilt.<sup>52</sup> Auch *Ernst-Wolfgang Böckenförde*<sup>53</sup> befürchtet als Folge der Globalisierung eine zunehmende Ungleichheit.

Diesen Charakteristika der Globalisierung müssen jedoch zwei weitere, empirisch belegte Effekte hinzugefügt werden, nämlich die Schwächung der wirtschafts- und sozialpolitischen Autonomie der nationalen Volkswirtschaften und die Verbreitung der Ideologie einer "Marktwirtschaft pur". Die Schwächung der nationalstaatlichen Autonomie ergibt sich daraus, dass die Globalisierung die Bindung der Unternehmen an einen nationalen Standort löst. Daher gibt sie Unternehmensleitungen und Kapitaleignern die Möglichkeit, im Falle negativer Einschätzung der politischen, insbesondere der wirtschafts- und sozialpolitischen Rahmenbedingungen, den nationalen Trägern der Regierungsverantwortung mit der Unterlassung von Investitionen oder / und die Verlagerung von Unternehmen

---

sehr geringe Löhne verlangen. Durch die Migration drängen sehr viele clevere, energiegeladene, aber ungelernete Arbeitskräfte direkt auf den Arbeitsmarkt der Ersten Welt" (S. 270). Vor einer Überbewertung des durch die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung ausgelösten Wettbewerbsdrucks, insbesondere negativer Beschäftigungswirkungen, warnt jedoch Krugman 1999 mit dem Hinweis, der Welthandel sei kein Null-Summen-Spiel und die internationale Wettbewerbsfähigkeit werde nicht durch absolute, sondern durch komparative Vorteile determiniert.

<sup>51</sup> Thurow 1996, S. 37 ff. und Reich 1997, S. 221 ff.

<sup>52</sup> Thurow 1996, S. 33. Vgl. auch H.W. Kilz: "Die Apostel des Zeitgeistes, die blindgläubig dem Götzen Shareholder Value huldigen, wollen am Verhältnis von Kapital und Arbeit etwas Grundsätzliches verändern" (Süddeutsche Zeitung vom 24./25.12.1996). Auch Soros (1998, S. 120 f. und S. 166 ff.) teilt die Auffassung, dass in einem auf "Marktfundamentalismus" beruhenden Konkurrenzsystem soziale Belange und kollektive Werte immer mehr an Bedeutung verlieren und letztlich eine „Selbsterstörung des kapitalistischen Weltsystems“ eintreten wird.“ "Dieses Eindringen der Marktideologie in Bereiche, die jenseits von Wirtschaft und Ökonomie liegen, hat zweifellos zerstörerische und demoralisierende Folgen für die Gesellschaft. Doch ist der Marktfundamentalismus inzwischen so mächtig, dass alle politischen Kräfte, die sich ihm zu widersetzen wagen, kurzerhand als sentimental, unlogisch oder naiv gebrandmarkt werden" (S. 27).

<sup>53</sup> Böckenförde meint, Marx werde wieder aktueller, "weil durch die Freisetzung der Marktkräfte und durch die Globalisierung das Kapital eine außerordentliche Bewegungsfreiheit erlangt hat. Rechtliche Grenzen, die es gab, sind immer weiter zurückgenommen worden, weil man den weltweiten freien Austausch von Leistungen befördern wollte. In dem Maß, in dem man diese Kräfte von rechtlichen Grenzen befreit hat, machte man das Kapital und seine Interessen, gewollt oder ungewollt, zum Subjekt, zum bestimmenden Faktor. Entsprechend ordnet das Kapital die Arbeit und die Menschen seiner Funktionalität unter, die natürlich auf Ertrag und Profit angelegt ist. Alles andere wird eine Variable davon. Die Interessen des Kapitals können sich heute nahezu ungehemmt entfalten." Quelle: Interview mit E.-W. Böckenförde in der Süddeutschen Zeitung vom 29. Juli 1999, S. 11.



oder Unternehmensteilen zu drohen und den Verlust von Arbeitsplätzen und Steueraufkommen zu bewirken.<sup>54</sup> Die Globalisierung schwächt daher die wirtschafts-, finanz- und sozialpolitische Autonomie nationaler Regierungen und supranationaler Verantwortungsträger (wie des Rates und der Kommission der EU) erheblich.<sup>55</sup> Sie beeinträchtigt darüber hinaus die Stabilität der Beziehungen zwischen den Sozialpartnern.<sup>56</sup> Überdies werden durch die Globalisierung, vor allem durch internationale Fusionen, bestimmte marktwirtschaftliche Mechanismen und Verhaltensweisen weltweit durchgesetzt und internationale Machtpositionen begründet.

Die Bundesrepublik und andere Mitglieder der EU müssen mit einer doppelten, durch die Europäische Integration und durch die Globalisierung verursachten Reduzierung ihrer nationalen wirtschafts- und sozialpolitischen Autonomie fertig werden. Dieser Autonomieverlust könnte theoretisch in der EU zum Teil, z.B. durch die Herstellung der Bedingungen für einen fairen Wettbewerb, durch die Unterbindung eines Steuer- und Subventionswettbewerbs und die Schaffung eines einheitlich europaweit geltenden Wirtschaftsrechts,<sup>57</sup> kompensiert werden. Wie deren künftige Politik konzipiert sein wird, ist jedoch weithin unbestimmt. Die wirtschaftliche und die politische Verfassung der EU gibt meines Erachtens wenig Anlass zu Optimismus. Denn die Europäische Kommission, die parlamentarisch unzureichend kontrolliert ist, bewirkt durch ihre administrative Beeinflussung der Volkswirtschaften ihrer Mitglieder und durch eine ordnungspolitisch verfehlte

---

<sup>54</sup> "Weltweit spielen über 40 000 transnationale Unternehmen aller Größenordnungen ihre Beschäftigten ebenso wie die Staaten gegeneinander aus". Martin / Schumann 1996, S. 16.

<sup>55</sup> Vgl. dazu Thurow 1996, S. 186 bis 201. Mit Sorge beobachtet auch die "Gruppe von Lissabon" die zunehmende politische Ohnmacht der Nationalstaaten: "Es gibt eine tiefe Kluft zwischen dem mächtigen Prozess wirtschaftlicher Globalisierung auf der Ebene der Finanzen und Unternehmen einerseits und der abnehmenden Fähigkeit von nationalstaatlichen Institutionen, mit der explosiven Natur der meisten sozialen, wirtschaftlichen, ökologischen und politischen Problemen in vielen Ländern und Regionen der Welt fertig zu werden. Trotz der neuen Demokratisierungswelle stellt das Fehlen institutionalisierter Formen sozial verantwortlicher und demokratisch kontrollierter politischer Macht auf globaler Ebene die fundamentale Schwäche der heutigen Welt dar." Vgl. dazu Gruppe von Lissabon. Vgl. auch International Labour Office 1997, Kaufmann 1997, S. 118 ff., Beck 1996 und Gutachten 1997/98 des SVR, Ziffer 306. Norbert Berthold begrüßt es, dass die Globalisierung dem Sozialstaat "den Rest geben wird". Berthold 1999, S. 176.

<sup>56</sup> Vgl. dazu International Labour Office 1997.

<sup>57</sup> Z.B. sind aufgrund von Verstößen gegen deutsches Wirtschaftsrecht verhängte Bußgelder gegen Subunternehmer aus anderen EG-Staaten nur in Österreich vollstreckbar (Süddeutsche Zeitung vom 14.01.1989).

Landwirtschafts-, Subventions-<sup>58</sup> und Industriepolitik eine von der Öffentlichkeit weithin unbemerkt ablaufende schrittweise Transformation der Wirtschaftsordnungen der Länder der EU zu verwaltungswirtschaftlich geprägten Ordnungen.<sup>59</sup> Ein Teil der von der Kommission beschlossenen Maßnahmen ist nicht nur wirtschaftspolitisch, sondern auch ethisch verfehlt.<sup>60</sup>

Ein schwergewichtiges Problem ergibt sich im Zusammenhang mit der Globalisierung aus dem Fehlen institutioneller Vorkehrungen gegen Krisen auf den internationalen Finanz- und Kapitalmärkten – im Gegensatz zu den nationalen Geld- und Kreditmärkten, die zur Sicherung einer optimalen Geld- und Kreditversorgung der Volkswirtschaft und zur Vermeidung von Zusammenbrüchen von Finanzinstitutionen, die treuhänderisch das Vermögen ihrer Einleger verwalten, institutionalisierten Kontrollen unterliegen (Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen, Deutsche Bundesbank). Daher besteht die Gefahr, dass der international unbegrenzte und unkontrollierte kurzfristige Geld- und Kapitalverkehr Finanzkrisen und in deren Gefolge Wirtschaftskrisen auslöst - wie die Ereignisse in Indonesien, Thailand, Malaysia, Südkorea und Hongkong in den Jahren 1998/99 zeigen.<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup> Vgl. dazu auch das Positionspapier der Bayerischen Staatsregierung vom September 1996 zur Brüsseler Subventionspolitik, in dem die Verschwendung von Finanzmitteln, die mangelnde Abstimmung der Subventionen aus verschiedenen Fonds, die Intransparenz der Auswahl- und Entscheidungsverfahren und die von der Kommission der EU beanspruchte und wahrgenommene Auslegungs-, Beurteilungs- und Festlegungskompetenz kritisiert wird.

<sup>59</sup> Vgl. zu dieser Problematik H. Gröner, A. Schüller (Hg.), Die europäische Integration als ordnungspolitische Aufgabe, Stuttgart u.a. 1993, Chr. Watrin, Die marktwirtschaftliche Integration Europas, in: R.H. Hasse, J. Molsberger, Chr. Watrin (Hg.), Ordnung in Freiheit, Stuttgart u.a. 1994, S. 293 ff., H. Willgerodt, Wirtschaftspolitische Grundbedingungen der Europäischen Gemeinschaft, in: Bitburger Gespräche, Jahrbuch 1991, München, S. 49 ff., O. Issing, Irrwege europäischer Industriepolitik, Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, Nr. 2/1986 und H. Berg, Reformfordernisse, Reformmöglichkeiten und Reformhemmnisse einer erweiterten EU, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung Nr. 8/1996. Martin / Schumann stellen (1996, S. 186) sogar fest, dass die Beamten der EG-Kommission den größten Teil der europäischen Gesetzgebung in engster Kooperation mit industrieabhängigen Consulting-Unternehmen und Lobby-Organisationen gestalten. Beinahe ohne öffentliche Debatte sei die Privatisierung und Deregulierung aller staatlich gelenkten Sektoren fester Bestandteil des Binnenmarktplanes geworden. Vgl. auch Helmut Schmidt 1994, S. 214 ff.

<sup>60</sup> Als Beispiel sei die sogenannte "Herodes-Prämie" genannt. Damit werden Abschlachtprämien bezeichnet, die für jedes unter 20 Tage alte männliche Kalb von Milchviehrassen in Höhe von 230 DM gezahlt werden. Die Prämie liegt weit über dem Marktpreis für ein Nutzkalb, wird aber nicht in Deutschland, sondern in Frankreich gezahlt. Diese Regelung bewirkt die Zucht von Kälbern in Deutschland und ihren Transport nach Frankreich zum Zweck der Tötung in Tierkörperbeseitigungsanstalten. Vgl. zu weiteren Einzelheiten Süddeutsche Zeitung vom 16./17.11.1996.

<sup>61</sup> Vgl. dazu "Die Spekulation implodiert", in Süddeutsche Zeitung vom 02.10.1998. Grundsätzliche Kritik an der Verfassung der Weltfinanzmärkte übt einer der erfolgreichsten Börsenspekulanten unserer Zeit, George Soros (1998, S. 178 ff.). Ein wesentliches Manko sieht er im "Feh-

Die Gefahr, dass durch solche Vorgänge weltweite Krisen auftreten, besteht trotz der Möglichkeiten der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds, als Feuerwehr einzugreifen. Deren Eingreifen ist im übrigen zum einen ordnungspolitisch fragwürdig, weil diese Institutionen die Kreditvergabe mit ordnungspolitischen Auflagen verbinden. Der IWF verbindet seine Hilfen mit Auflagen, die in die Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik hilfsbedürftiger Länder eingreifen und sich an amerikanischen Interessen orientieren. Derartige IWF-Sanierungsprogramme hatten teilweise verheerende, aus der Privatisierung von Staatsbetrieben sowie aus der Kürzung von Sozialleistungen und Subventionen resultierende Konsequenzen und beschnitten den betroffenen Ländern die Chance, eine Wirtschafts- und Sozialpolitik zu entwickeln, die ihrer eigenen Wirtschafts- und Sozialphilosophie entsprach.<sup>62</sup>

Die Kreditvergabe des Internationalen Währungsfonds ist zum anderen auch wirtschaftspolitisch problematisch, weil Auflagen an die Kreditnehmer, das Zinsniveau anzuheben, die Staatsausgaben zu drosseln und die Steuern anzuheben, Depressionen verstärken können.<sup>63</sup> Bereits im Herbst 1997 warnte die Bundesbank davor, mit Hilfe des Internationalen Währungsfonds die Verluste der Globalisierung zu vergesellschaften, nachdem die Gewinne privatisiert waren.<sup>64</sup> Selbst überzeugte Marktwirtschaftler wie *Paul Krugman* und der Vizepräsident der Weltbank und frühere Berater von Präsident *Clinton*, *Joseph Stiglitz*, treten für eine Regulie-

---

len einer angemessenen länderübergreifenden Überwachungs- und Regulierungsbehörde“ (S. 26). Eine weitere wichtige Ursache für das Versagen internationaler Finanzmärkte sieht er darin, dass “die relative Immunität, die Kreditgeber im internationalen System genießen, eine Bedrohung für die Moral ist: Die Risiken sind nicht hoch genug, um von unsoliden Praktiken abzuschrecken“ (S. 162 f.).

<sup>62</sup> Ausführlich dazu Stiglitz 2002.

<sup>63</sup> Vgl. dazu Helmut Maier-Mannhart, Krisenmanager in der Krise, in: Süddeutsche Zeitung vom 15.01.1998 sowie derselbe, Drehbuch der asiatischen Krise, in: Süddeutsche Zeitung vom 17./18.01.1998 und N. Piper, Heikle Fragen an den IWF, in: Süddeutsche Zeitung vom 08.01.1998. Vgl. auch die Warnungen von Helmut Schmidt 1994, S. 238 f. und die Kritik von Soros (1998, S. 109 f. und S. 227 ff.) am IWF.

<sup>64</sup> Süddeutsche Zeitung vom 08.01.1998. Vgl. auch H. Maier-Mannhart, Wer für die Asien-Krise zahlt, in: Süddeutsche Zeitung vom 17./18.01.1998. Das Engagement Deutscher Banken wurde von der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich Mitte 1997 auf 117 Milliarden US-Dollars geschätzt. Vgl. H. Einecke, Wie Kraut und Rüben, in: Süddeutsche Zeitung vom 19.01.1998. Vgl. auch den Artikel von Hans Küng in der Süddeutschen Zeitung vom 02.02.1998 “Der globale Markt fordert ein globales Ethos“. Kritisch zu den Interventionen des Internationalen Währungsfonds äußerte sich auch Reimut Jochimsen, Präsident der Landeszentralbank Nordrhein-Westfalen (vgl. Süddeutsche Zeitung vom 09.02.1998).

zung kurzfristiger Kapitalströme ein.<sup>65</sup> Auch auf dem Weltwirtschaftsforum 1998 in Davos forderten Finanzexperten und Konzernchefs gleichermaßen als Konsequenz aus der Asienkrise eine bessere Kontrolle der internationalen Finanzmärkte (Süddeutsche Zeitung vom 02.02.1998).<sup>66</sup>

Die grundsätzlich fragwürdige Einwirkung von internationalen Organisationen oder mächtigen Volkswirtschaften auf die Wirtschafts- und Sozialordnungen bestimmter Volkswirtschaften erhält dadurch eine besondere Problematik, dass die der Globalisierung zu Grunde liegende Ideologie die Ideologie des klassischen Wirtschaftsliberalismus ist, die wiederbelebt und zur Ideologie des „neuen“ Neo- oder Ordoliberalismus geworden ist. Die Verbreitung einer Marktwirtschaft pur erlaubt es, den Primat der Wirtschaft gegenüber der Politik durchzusetzen. Diese Ideologie provoziert einen Wettbewerb auf Kosten der Leistungen der Systeme sozialer Sicherung.<sup>67</sup> Treibende Kraft für den Globalisierungsprozess ist nicht nur die Ideologie eines möglichst wenig durch soziale Schutznormen begrenzten wirtschaftlichen Liberalismus, sondern vor allem jene Dynamik, die Wirtschaftssystemen innewohnt, die primär an der Verwertung des Kapitals interessiert sind.<sup>68</sup> Problematisch ist auch, dass die „Gesetze der Globalisierung in der Sprache der Führungsmacht geschrieben sind“<sup>69</sup> und die Globalisierung nicht zuletzt den Inte-

---

<sup>65</sup> Vgl. das Interview mit Paul Krugman in der Süddeutschen Zeitung vom 28.11.1997 sowie den Vortrag von Joseph E. Stiglitz vom 03.02.1998 in Nürnberg anlässlich der Verleihung des Horst-Claus-Recktenwald-Preises in: Bd. 18 der Akademischen Reden und Kolloquien der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Nürnberg 1999.

<sup>66</sup> 1999 wurde auf Vorschlag von Hans Tietmeyer, der von den G-7-Staaten beauftragt worden war, eine bessere Zusammenarbeit zwischen internationalen Organisationen, Aufsichtsbehörden und Banken auszuloten, ein „Forum für Finanzmarktstabilität“ gebildet. Ihm gehören jeweils drei Fachleute aus den G-7-Staaten an und Vertreter des IWF, der Weltbank, der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, der Europäischen Zentralbank sowie der Banken-, Versicherungs- und Börsenaufsicht. Das Forum soll die G-7-Staaten auf Risiken oder gefährliche Entwicklungen aufmerksam machen (Süddeutsche Zeitung vom 18.04.1999).

<sup>67</sup> Blum 1999 und 2000. Die angesprochene Problematik hat besonders scharf *Ulrich Beck* herausgearbeitet, der 1996, S. 675 meint: „Die ... Globalisierung zielt nicht nur darauf, die gewerkschaftlichen, sondern auch die nationalstaatlichen Fesseln abzustreifen, wenn man so will: die globale Souveränität des Kapitals herzustellen“. „Auf mich wirkt es lächerlich, wie Politiker nach Markt, Markt und noch mehr Markt rufen und gar nicht bemerken, wie sie sich auf diese Weise den eigenen Lebensnerv abtöten, Geld- und Machthahn zudrehen: Hat man so eine bedenkenlose, fröhliche, blinde Aufführung eines öffentlichen Selbstmordes schon einmal erlebt?“ (S. 676).

<sup>68</sup> Thurow macht (1996, S. 232 ff., 379, 380 und 404 ff.) darauf aufmerksam, dass in einem Kapitalismus, der nicht in eine übergeordnete Ideologie eingebettet und ungezügelt ist, übergreifende Ziele fehlen, dass in ihm die individuelle Nutzen- und Gewinnmaximierung und die Gier dominieren, dass er nicht an ethischen und sozialen Werten wie soziale Verantwortung, Ehrlichkeit und Gleichheit orientiert ist und kurzsichtig, also nicht zukunftsorientiert ist.

<sup>69</sup> Stephan Kornelius, Die amerikanische Faust, Süddeutsche Zeitung vom 02.03.2000.

ressen der USA dient, wie jüngst *Chalmers Johnson* gezeigt hat.<sup>70</sup> Die Wirksamkeit der amerikanischen Wirtschafts- und Sozialphilosophie wird auch an der Beeinflussung der nationalen Politik jener Länder erkennbar, die aufgrund von Finanzkrisen die Hilfe des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank in Anspruch nehmen mussten.<sup>71</sup> Beide Institutionen unterliegen starkem amerikanischem Einfluss. Sie agieren häufig erst, wenn die USA und ihre Banken bzw. Pensionsfonds unmittelbar betroffen sind, mit dem Ziel, diese vor Verlusten zu schützen.<sup>72</sup>

Aus sozialstaatlicher Sicht sind mit der Globalisierung die im Folgenden angesprochenen Probleme verbunden. Zu nennen ist erstens die durch den Aufbau industrieller Kapazitäten in außereuropäischen Ländern erzwungene beschleunigte Änderung der Produktionsstrukturen in entwickelten Ländern, die mit der Freisetzung von Arbeitskräften verbunden ist. Ob diese Freisetzungen durch die Entstehung von Arbeitsplätzen in anderen, neuen Branchen kompensiert werden, ist unsicher.<sup>73</sup> Nach Meinung des Verfassers spricht einiges dafür, dass Arbeitslosigkeit entsteht. Zweitens ist zu erwähnen, dass durch die mit der Globalisierung verbundene Öffnung von Arbeitsmärkten sowohl für qualifizierte als auch für unqualifizierte Arbeitskräfte das Arbeitsangebot vergrößert und dadurch ein Druck auf die Arbeitseinkommen ausgeübt wird.<sup>74</sup> Dieser Druck wird durch die Preiskonkurrenz auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten noch verstärkt. Die Konkurrenzfähigkeit der entwickelten Volkswirtschaften wird zum Teil durch Rationalisierungsinvestitionen erkaufte, die zu technologischer Arbeitslosigkeit führen. Das Wachstum der Güter- und Dienstleistungsproduktion reicht nicht aus, um das vergrößerte Arbeitsangebot aufzunehmen, so dass Massenarbeitslosigkeit entsteht. Die Vergrößerung der Zahl der miteinander verbundenen Arbeitsmärkte, die Wanderungen von Arbeitskräften in die Gebiete mit besseren Arbeitsbedingungen und die Arbeitslosigkeit üben auch Druck auf die Arbeitseinkommen und

---

<sup>70</sup> Johnson 2000, S. 235 ff.

<sup>71</sup> “Zum anderen hatten die Vereinigten Staaten, befreit von der ihnen im Kalten Krieg auferlegten Notwendigkeit eines vorsichtigen Vorgehens ... einen gerne unter dem Schlagwort ‘Globalisierung’ abgehandelten Feldzug gestartet, mit dem sie den Rest der Welt zur Übernahme ihres Kapitalismusmodells zwingen wollten“ (Johnson 2000, S. 253).

<sup>72</sup> Vgl. auch Johnson 2000, S. 273 ff. und Stiglitz 2002. Im Herbst 1997 warnte die Bundesbank davor, mit Hilfe des IWF die Verluste der Globalisierung zu sozialisieren und die Gewinne zu privatisieren.

<sup>73</sup> Vgl. dazu Hauser 1995, S. 51 – 79, hier S. 56.

<sup>74</sup> Vgl. dazu nur Thurow 1996, S. 72 und S. 270. Vgl. ferner von Weizsäcker, 1999, S. 52.

die sonstigen Arbeitsbedingungen einschließlich der Sozialleistungen aus.<sup>75</sup> Teilweise stagnieren oder sinken die Realeinkommen. Die Ungleichverteilung der Einkommen wächst, weil das Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage nach Arbeit auf den Märkten unqualifizierter Arbeit größer ist als auf den Märkten für qualifizierte Arbeitnehmer und weil sich die durch die Globalisierung eingeschränkte Gestaltungsmacht der Politik gegenüber der Wirtschaft vor allem zugunsten der Eigentümer von Geld- und Sachvermögen auswirkt.

Beide Probleme, die Freisetzung von Arbeitskräften und der Druck auf die Arbeitseinkommen sowie der internationale Konkurrenzdruck auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten stellen gleichzeitig beachtliche sozialstaatsrelevante Globalisierungswirkungen dar. Die Arbeitslosigkeit schmälert durch den Wegfall von Beitragsleistungen die Finanzierungsbasis des Systems sozialer Sicherung - bei gleichzeitig verstärkter Inanspruchnahme von Leistungen der Arbeitslosenversicherung, der Krankenversicherung und – im Falle vorgezogenen Ruhestandes bei Arbeitslosigkeit – der Altersversicherung. Der Lohndruck setzt einer Erhöhung des Sozialleistungsvolumens Grenzen oder erzwingt eine Reduzierung der Sozialleistungen. Gefährdet sind auch – wie auch aktuelle Diskussionen über die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte zeigen – Arbeitnehmerschutzregelungen, vor allem der Kündigungsschutz.

Bemühungen um einen Abbau von grundgesetzlich verankerten Sozialstaatsverbürgungen wie Wahrung der Menschenwürde außer- und innerhalb der Betriebe, Schutz der Gesundheit der Arbeitnehmer, Schutz des Arbeitsverhältnisses, menschenwürdige Sozialleistungen für nicht mehr Erwerbstätige und sozial Schwache, wie sie durch Artikel 20 und 28 des Grundgesetzes geboten sind, sind auch deswegen zu befürchten, weil die Globalisierung sowohl in Entwicklungsländern als auch in den entwickelten Ländern dem in den USA vorherrschenden wirtschafts- und sozialphilosophischen Leitbild folgt.<sup>76</sup>

In diesem Leitbild rangieren Freiheit und formale, rechtliche, nicht jedoch materiale Gleichheit an der Spitze der Zielhierarchie. "Freiheit ist vielleicht der am weitesten verbreitete, im Tiefsten verwurzelte Wert der amerikanischen Gesellschaft". Das in Europa als drittes, gleichrangig betrachtete Ziel, nämlich die soziale

---

<sup>75</sup> Vgl. für die USA Thurow 1996, S. 13, 40 ff., 49 ff. und 56.

<sup>76</sup> Vgl. zu diesem Leitbild Lampert 2001a und 2002.

Gerechtigkeit (alternativ: fraternité oder Solidarität) taucht nicht explizit auf der obersten Zielebene auf und wird allenfalls als formale Gleichheit im Sinne rechtlicher, nicht aber faktischer Gleichheit verstanden. “Der amerikanischen Tradition zufolge bedeutet Gerechtigkeit in erster Linie Chancengleichheit für jeden einzelnen, den eigenen Glücksvorstellungen zu folgen. Garantiert wird diese Chancengleichheit durch Gesetze und gesetzlich festgelegte politische Verfahren, vor denen jeder gleich ist. Aber in diesem Begriff von Gerechtigkeit ist noch keine Vorstellung darüber enthalten, wie die Verteilung der Güter in einer Gesellschaft bei gleichen Chancen aller aussehen sollte“.<sup>77</sup>

Das geringe Gewicht sozialer Gerechtigkeit und der Solidarität lässt sich weitgehend erklären mit der von Puritanern in die USA eingeführten und entwickelten Geisteshaltung einerseits und den im Zusammenhang mit der Kolonisationsleistung notwendigen Voraussetzungen und Erfahrungen andererseits. Die puritanische Geisteshaltung, der Wunsch nach Behauptung der politischen und religiösen Selbständigkeit, die Notwendigkeit, sich selbstverantwortlich durch einen starken Willen, Anstrengung und Selbstbehauptung gegen widrige Umstände durchzusetzen, und die Erfahrung, dass sich durch Kampf, Pioniergeist und Leistung Wohlstand gewinnen lässt, führten dazu, dass “Persönlichkeit, Leistung und der Zweck des menschlichen Lebens in einer Form“ definiert wurden, “die den einzelnen zwar glorifiziert, ihn aber zugleich auf eine erschreckende Weise isoliert“ haben.<sup>78</sup> Die Maximierung des Share-holder-value gilt als oberstes Ziel individuellen Wirtschaftens.

Ein weiteres auffallendes Merkmal der amerikanischen Wirtschafts- und Sozialphilosophie ist ein ausgeprägtes Misstrauen gegenüber einem starken paternalistischen Staat.<sup>79</sup> Das Misstrauen gegen den Staat geht soweit, dass “soziale Instituti-

---

<sup>77</sup> Bellah u.a. 1987, S. 46: “Mit Freiheit ist gemeint, von anderen in Ruhe gelassen zu werden, nicht den Werten, Ideen, Lebensformen anderer unterworfen und weder in Beruf und Familie noch im politischen Leben willkürlicher Autorität ausgesetzt zu sein“. Vgl. zu den Zielen Freiheit und Gerechtigkeit in den USA auch Shell, 1989, S. 13 f.

<sup>78</sup> Bellah u.a. 1987, S. 28. Vgl. zum amerikanischen Persönlichkeitsbild auch Bellah u.a., S. 62 f. und S. 232 f. sowie Galbraith 1992, der Eigennutz als vorherrschende Denkweise der zufriedenen Mehrheit betrachtet (S. 29) und darauf hinweist, dass die Mehrheit ihre wirtschaftlichen Erträge nur als Ergebnis ihrer Intelligenz und Leistung, ihrer Moral und ihres persönlichen Einsatzes betrachtet und daher auch keinen Grund sieht, Erfolg und Glück der Begünstigten zu schmälern (S. 30).

<sup>79</sup> Shell 1989, S. 14 f., Galbraith 1992, S. 35, Bellah u.a.1987, S. 196, 201 und 212.

onen, die nicht Produkt der freien Wahl des einzelnen sind, ... als illegitim wahrgenommen“ werden.<sup>80</sup>

Die praktizierte Form der Solidarität mit wirtschaftlich und sozial Schwachen ist ebenfalls stark individualistisch geprägt. Viele betrachten Armut als Folge fehlender Sparsamkeit, fehlenden Fleißes und fehlender Fähigkeiten.<sup>81</sup> Die Akzeptanz von Hilfsmaßnahmen wird davon abhängig gemacht, dass die Betroffenen bereit und imstande sind, ihre Chancen wahrzunehmen.<sup>82</sup>

Als bedeutender Bestandteil des amerikanischen Sozialsystems werden private Wohlfahrtseinrichtungen und Nachbarschaftshilfe gerühmt. *George Bush* stellte in einer Rede vor dem Nationalkonvent der Republikanischen Partei fest, dass sich “die wahre Großzügigkeit Amerikas“ in einer “strahlenden Vielfalt“ privater Wohlfahrtseinrichtungen finde.<sup>83</sup> *Robert Reich* verweist jedoch darauf, “dass diese und andere Formen der Wohltätigkeit nur selten den Armen zugute kommen. Besonders verdächtig sind da die dreißig bis fünfzig Prozent der mildtätigen Gaben, die von Amerikanern in den höchsten Einkommensklassen stammen. Studien haben gezeigt, dass solche Schenkungen nicht hauptsächlich an Sozialeinrichtungen für die weniger Begünstigten Glieder der Gesellschaft gehen, d.h. für bessere Schulen, kommunale Gesundheitsfürsorge oder Erholungsstätten für bedürftige Familien eingesetzt werden. Vielmehr gehen die Spenden der Reichen Amerikas an Stätten, von denen sich vor allem reiche Leute unterhalten, inspirieren, heilen oder bilden lassen: Kunstmuseen, Opernhäuser, Theater, Symphonieorchester, Balletts, Privatkliniken und Eliteuniversitäten“.<sup>84</sup> Weniger als ein Drittel aller wohltätigen Organisationen in den USA konzentrieren sich auf Arme.<sup>85</sup> Vor diesem Hintergrund der nordamerikanischen Wirtschafts- und Sozialphilosophie sollen im Folgenden die Erfolge sozialstaatlicher Politik dargestellt werden.

---

<sup>80</sup> Bellah u.a. 1987, S. 201.

<sup>81</sup> Shell 1989, S. 18. Diese Auffassung vertraten 85 bis 90 % eines Samples.

<sup>82</sup> Shell 1989, S.19.

<sup>83</sup> Reich 1997, S. 312.

<sup>84</sup> Reich 1997, S. 312.

<sup>85</sup> Reich 1997, S. 313.



## **6. Erfolge und mögliche Misserfolge sozialstaatlicher Politik**

### *6.1. Erfolge*

Die in Deutschland auf einer rund 160jährigen Entwicklung der Sozialpolitik beruhende Entwicklung des Sozialstaates hat bewirkt:

- die Lösung der sozialen Frage als Arbeiterfrage;
- die sukzessive erfolgende Integration der Arbeiterschaft in die Gesellschaft und die weitgehende Verringerung von Schichten- und Klassenunterschieden, die Befreiung der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung von wirtschaftlicher Armut und von wirtschaftlich und/oder sozial bedingter Angst und Not;
- die materielle Absicherung des Rechtes auf Menschenwürde und freie Entfaltung der Persönlichkeit;
- die Öffnung der Gesellschaft durch material angenäherte Startchancen und leistungsorientierte Aufstiegschancen für alle und
- eine gleichmäßigere Verteilung der Spielräume materialer Freiheit der Bürger durch die Politik des Einkommensausgleiches.

Ursachen für diese Erfolge waren:

- der Aufbau des Arbeitnehmerschutzes;
  - die Verkürzung der wöchentlichen, der jährlichen und der Lebensarbeitszeit;
- die Schaffung der arbeitsmarktpolitischen Voraussetzungen für permanent steigende Realeinkommen;
- die wirtschaftliche Absicherung im Falle des Eintritts der Standardrisiken;
- die Sicherung eines Existenzminimums für alle Bürger;
- die Ausgestaltung der Betriebs- und Unternehmensverfassung;
- die Förderung der beruflichen und sozialen Mobilität, die Politik der Ausbildungsförderung;
- die (allerdings seit 1975 erfolglose) Vollbeschäftigungspolitik; und
- der Ausgleich von Lebenslageunterschieden im Wege der Steuer-, der Lohn-, der Wohnungs- der Familien- und der Vermögenspolitik.

Zusammenfassend kann man festhalten: Die staatliche Sozialpolitik hat einen beachtlichen Beitrag zur Annäherung unserer Gesellschaft an die Ideale der Aufklärung, nämlich an die Ziele der Freiheit, der Gerechtigkeit und der Gleichheit,

gebracht. Anders formuliert: in einem Sozialstaat werden die Rechtsnormen des freiheitlichen und sozialen Rechtsstaates aus der Welt der geschriebenen Verfassung, der zugesicherten formalen Rechte in die Lebenswirklichkeit, in tatsächlich nutzbare materiale Rechte und Möglichkeiten transformiert. **Diese historisch bedeutende Leistung der staatlichen Sozialpolitik zur Gestaltung einer *humanen Gesellschaft* mit einer bisher noch nie und nirgends verwirklichten hohen sozialstaatlichen Substanz wird von vielen Kritikern des Sozialstaates und Befürwortern eines Abbaues des Sozialstaates sowohl im wissenschaftlichen Bereich als auch im politischen Raum verkannt und vernachlässigt.** In vergleichbarer Weise werden von der Mehrzahl der Sozialstaatskritiker folgende positiven wirtschaftlichen Effekte der Sozialpolitik übersehen oder nicht gewürdigt:

- die Vermeidung von Sozialkosten durch eine auf Prävention und Prophylaxe ausgerichtete Sozialpolitik;
- die Erhaltung und Förderung des Arbeitskräftepotenzials als wichtiger Wachstumsgrundlage;
- die Stabilisierung des Wirtschaftskreislaufs;
- die Stabilisierung der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung sowie
- die Förderung und die Absicherung des wirtschaftlichen und sozialen Strukturwandels.

## *6.2. Mögliche Misserfolge*

Die im vorhergehenden Abschnitt aufgeführten Erfolge können beeinträchtigt werden, wenn quantitative Grenzen des Sozialstaates durch eine von vielen Bürgern als zu hoch empfundene Belastung der Unternehmen und der Privathaushalte durch Steuer- und Sozialabgaben überschritten werden oder wenn jene Grenzen sozialstaatlicher Aktivität missachtet werden, die sich aus bestimmten Grundrechten ergeben. Z.B. können durch eine extensive paternalistische oder staatssozialistische Sozialpolitik die persönliche Freiheit, die Selbstverantwortung und die Menschenwürde beeinträchtigt werden. Aus diesen Gründen und zur Wahrung des Charakters einer pluralistischen, verbändestaatlichen Mehrparteiendemokratie sind als Prinzipien sozialstaatlicher Politik auch das Prinzip der Subsidiarität und das der Pluralität zu beachten. Subsidiarität verlangt einerseits, dass kein Sozialgebilde Aufgaben an sich ziehen soll, die der Einzelne oder ein kleineres Sozialgebilde aus eigener Kraft und Verantwortung mindestens gleich gut lösen kann

wie die übergeordnete Einheit; andererseits verlangt es, dass die größeren Gebilde den kleineren die Hilfe und Förderung angedeihen lassen, die diese brauchen, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Pluralität verlangt, im Sinne eines weltanschaulichen und politischen Pluralismus als Träger sozialstaatlicher Einrichtungen (Kindergärten, Schulen, Krankenhäuser, Altenheime, Beratungs- und Betreuungseinrichtungen) neben staatlichen auch freie Träger (Kirchen, Verbände) zuzulassen. Schließlich können sozialstaatliche Erfolge auch beeinträchtigt werden, wenn Prinzipien ordnungskonformer Sozialpolitik missachtet werden, z.B. durch die Finanzierung allgemeinpolitischer Aufgaben mit Hilfe von Sozialversicherungsbeiträgen, wie das in Deutschland häufig und massiv der Fall war. Negative Folgen treten auch dann ein, wenn Art und Höhe der Sozialleistungen eine Erosion gesellschaftlich und moralisch einwandfreien Verhaltens bewirken, d.h. zu missbräuchlicher Inanspruchnahme von Sozialleistungen, Schwarzarbeit, Subventionsbetrug und Steuerhinterziehung anreizen.

Die Folgen der Überschreitung sozialstaatlicher Grenzen und der Verletzung von Grundsätzen ordnungskonformer Sozialpolitik sind hinlänglich bekannt: die Verletzung gesellschaftlicher Grundwerte wie der persönlichen Freiheit und der Bereitschaft zu solidarischem Verhalten durch Abgabenbelastung, die Verletzung des Prinzips der Selbstverantwortung bei Überdehnung des sozialen Schutzes, die Gefährdung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Wettbewerbsfähigkeit, eine Erosion gesetzlich und moralisch einwandfreien Verhaltens in Form von Schwarzarbeit, Leistungsmissbrauch, Korruption und Subventionsbetrug.

Jeder Kenner der Materie wird die Notwendigkeit von Reformen zur Vermeidung oder Eindämmung dieser Gefahren befürworten - abgesehen davon, dass die Entwicklung der Bevölkerung, des Erwerbsverhaltens vor allem der Frauen und der internationale Wettbewerb der Volkswirtschaften und ihrer Sozialsysteme Reformen erzwingen.

Strittig sind jedoch – auch innerhalb der Praktiker und Theoretiker der Sozialpolitik – Art und Umfang der für nötig gehaltenen Reformen. **Dabei ist die Zahl politischer Akteure und von Wissenschaftlern nicht gering, die nicht primär um der Anpassung des Sozialstaates an sich verändernde Realitäten willen für Reformen eintreten, sondern weil sie aufgrund der von ihnen präferierten Wirtschafts- und Sozialphilosophie das Leitbild des Sozialstaates und / oder das**

Leitbild einer sozialen Marktwirtschaft ablehnen. Vertreter dieser Gruppe im Inland sind im politischen Raum nicht nur bei den Führungspersonlichkeiten der Wirtschaftsverbände und nicht nur in der FDP, sondern auch in den christlichen Parteien und – wenn auch spärlich – in der SPD zu finden. Im wissenschaftlichen Raum sind die Befürworter radikaler Sozialstaatsreformen am ehesten unter den Anhängern des noch zu charakterisierenden “neuen“ Neoliberalismus zu finden. Von den Vertretern dieser Gruppe der Sozialstaatskritiker, die im Ausland und im Inland zu finden sind, droht dem Sozialstaat die Gefahr einer Auflösung seiner Substanz.

## **7. Die Zukunft des Sozialstaates**

Die Beantwortung der Frage, ob der Sozialstaat erhalten werden kann, verlangt eine Prognose der Möglichkeiten sozialstaatlicher Politik unter Berücksichtigung der seit Mitte der 70er Jahre stark veränderten Rahmenbedingungen der Sozialpolitik. Auch diese Prognose muss natürlich unter die generellen, für Prognosen geltenden Vorbehalte gestellt werden. Angesichts der Komplexität des Sozialstaates und seiner Determinanten sind selbstverständlich nur Trend- bzw. Tendenzaussagen möglich.

### *7.1. Die Erfolgsvoraussetzungen für eine Sozialstaatsreform*

Es ist offensichtlich, dass in eine Reform des Sozialstaates im Grunde alle Bereiche der Sozialpolitik von der Arbeitnehmerschutzpolitik über die Sozialversicherungspolitik, die Arbeitsmarkt- und Arbeitsförderungs politik, die Betriebs- und Unternehmensverfassungspolitik, die Wohnungs-, die Sozialhilfe-, die Vermögens- und die Bildungspolitik sowie die Familienpolitik einbezogen werden müssen. Die damit verbundene Aufgabenfülle kann nur in einer Vielzahl von Reformschritten gelöst werden, die entsprechend ihrer Dringlichkeit in einen Zeitplan eingeordnet werden sollten. Nichtsdestoweniger ist es vor der Ableitung eines solchen Netzplanes notwendig, ein holistisches Reformkonzept im Sinne eines an klaren ordnungspolitischen Vorstellungen und an Zielvorstellungen orientierten Konzeptes als Leitbild einer Sozialreform zu erarbeiten. Im Zusammenhang mit dieser Aufgabe stellt sich die Kernfrage, welche Voraussetzungen erfüllt werden müssen und welche Schritte notwendig sind, um ein Reformkonzept zu erarbeiten, das

1. auf einer zutreffenden Diagnose der Ursachen der Sozialstaatskrise beruht, um zu einer ursachenorientierten und damit wirksamen Therapie führen zu können;
2. angesichts des wirtschafts- und sozialpolitischen Handlungsbedarfs der Lage angemessen, d.h. ausgewogen ist und die Lasten der Anpassung an die veränderten weltwirtschaftlichen und europäischen Rahmenbedingungen nicht einseitig auf die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten verlagert;
3. konsistent ist, d.h. durchgängig an einem möglichst eindeutig definierten Zielsystem und an möglichst operational definierten Reformprinzipien orientiert ist;
4. in allen seinen Teilen verfassungsgerichtsfest und
5. politisch durchsetzbar ist, d.h. die Zustimmung der beiden großen Volksparteien findet.

Wer sich mit dem Sozialstaat und den sozialpolitischen Handlungsfeldern, insbesondere dem System sozialer Sicherung, etwas näher befasst hat, weiß, dass es sich bei jedem der oben angeführten Bereiche vom Arbeitnehmerschutz bis zur Familienpolitik um jeweils außerordentlich komplexe Normensysteme mit jeweils Hunderten von Normen handelt. Er weiß auch, unter welchen Schwierigkeiten und Voraussetzungen die Gesundheitsreform des Jahres 1988 und die Rentenreform des Jahres 1989 zustande kamen. Beiden Reformen gingen jahrelange intensive Diskussionen im wissenschaftlichen und im politischen Raum voraus. Bei der Rentenreform konnte zurückgegriffen werden auf ein Gutachten der Sachverständigenkommission zur sozialen Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen aus dem Jahre 1979,<sup>86</sup> auf ein Gutachten aus meiner Feder zur Nettolohnorientierung der Altersrenten aus dem Jahre 1982,<sup>87</sup> auf ein Gutachten der Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme von 1983<sup>88</sup> und auf ein Gutachten einer Kommission des Verbandes der Rentenversicherungsträger aus dem Jahre 1987.

Die Zahl der im Zusammenhang mit diesen Reformen erschienenen Veröffentlichungen und die Kontroversen zwischen verschiedenen politischen Gruppierungen und zwischen den durch die Reformvorhaben betroffenen Gruppen haben deutlich gemacht, wie viel analytischer Aufwand, wie viel Diskussionsaufwand und wie viel wissenschaftliche und politische Problemlösungskapazität erforder-

---

<sup>86</sup> Sachverständigenkommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen 1979.

<sup>87</sup> Lampert 1982.

<sup>88</sup> Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme 1983.

lich war, um einige wenige Systemteile partiell zu ändern. Beide Reformen wären im übrigen nicht zustande gekommen, wenn nicht auf der Basis eines Konsenses zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften ein Konsens zwischen den zwei großen Volksparteien erreicht worden wäre. Ähnliche Voraussetzungen müssen für andere Reformvorhaben gegeben sein.

Diese Erfahrungen verdeutlichen, dass außerordentliche Problemlösungskapazitäten im wissenschaftlichen und im politischen Raum bereitgestellt und koordiniert werden müssen, wenn ein ausgewogenes, konsistentes und politisch durchsetzbares Reformkonzept zustande kommen soll. Die Bereitstellung von Ressourcen zur Sicherung einer ausreichend großen Problemlösungskapazität lohnt sich auch deswegen, weil nach aller Erfahrung unausgereifte und unvollständige Reformen nach kurzer Zeit neuen Reformbedarf nach sich ziehen und erneut zu einer Beanspruchung der begrenzten wissenschaftlichen und politischen Problemlösungskapazitäten führen.

Eine im skizzierten Sinn intendierte Sozialstaatsreform setzt als Reformschritte voraus:

1. Die Feststellung des Reformbedarfs;
2. die Definition des zu erstrebenden Zustandes;
3. die Ableitung von Reformkonzepten und
4. die politische Entscheidung über Reformkonzepte.

#### *7.1.1. Zur Problematik der Feststellung des Reformbedarfs*

Bei der Feststellung des Reformbedarfs geht es um die Frage, in welchen arbeits- und sozialrechtlichen Regelungsbereichen Reformen erforderlich erscheinen. Eine umfassende Reform setzt voraus, dass alle Bereiche, die der Ausgestaltung des Sozialstaates dienen, vom Arbeitnehmerschutz über die Arbeitslosen-, die Unfall-, die Kranken-, die Rentenversicherung und die Sozialhilfe, die Arbeitsmarktordnungs- und die Arbeitsmarktprozesspolitik, die Wohnungs-, die Familien-, die Jugend- und die Altenhilfepolitik bis hin zur Vermögens- und Bildungspolitik auf Reformnotwendigkeit und Reformmöglichkeiten hin überprüft werden. Jeder dieser Bereiche enthält Hunderte von Rechtsnormen. Eine Sozialreform kann daher nur Schritt für Schritt erfolgen. Sie ist im Grunde eine Daueraufgabe. Eine realistische Strategie kann daher nur ein "evolutorischer Umbau des Sozialstaates

durch eine ‘inkrementale Reformstrategie’ der kleinen Schritte, die aber von langfristig verfolgten Prinzipien angeleitet ist“, sein.<sup>89</sup>

Die Notwendigkeit von Veränderungen im Sinne einer Reform lässt sich nur feststellen, wenn man als Maßstab für die Überprüfung von Normen und Regelungen über die in einzelnen sozialstaatlichen Segmenten verfolgten bzw. zu verfolgenden Zielsetzungen verfügt. Dabei ist es nicht damit getan, sich auf Ziele bzw. Prinzipien wie Selbstverantwortung, Solidarität und Subsidiarität zu berufen. Es ist vielmehr erforderlich, diese Ziele zu konkretisieren und die Interdependenzen zwischen diesen Prinzipien zu beachten.<sup>90</sup>

Sowohl bei den Entscheidungen über die Ziele als auch in Bezug auf die Operationalisierung der Reformprinzipien müssen erhebliche Divergenzen zwischen den politischen und den verbandlichen Gruppierungen überbrückt werden. Solche Divergenzen zeigen sich bereits in der Leitbildorientierung und zwar sowohl in Bezug auf das Leitbild des Staates als auch in Bezug auf das Leitbild des Menschen..

Für die Lösung der wirtschafts- und sozialpolitischen Aufgaben, vor denen die Bundesrepublik steht, sind zwei sozialphilosophische Positionen im Sinne von möglichen Leitbildern des Staates von Bedeutung:

1. das Leitbild des Minimalstaates;
2. das Leitbild des subsidiären Sozialstaates.

Das u. a. von *Friedrich von Hayek* und *Robert Nozick*, aber auch von nicht wenigen neoklassisch orientierten Ökonomen vertretene *Leitbild des Minimalstaates* wurde bereits S. 16 f. dargestellt. In unserem Zusammenhang ist wesentlich, dass soziale Sicherheit nur soweit erstrebt werden soll, dass der Einzelne der Gesell-

---

<sup>89</sup> Hauser 1995, S. 66.

<sup>90</sup> Zwischen Solidarität, Subsidiarität und Selbstverantwortung bestehen enge Interdependenzen. Solidarität wird von den Mitgliedern einer Solidargemeinschaft nur durchgehalten werden, wenn diese Solidarität von bestimmten Gruppenmitgliedern, insbesondere durch fehlende Bereitschaft zur Selbstverantwortung, nicht überbeansprucht wird. Selbstverantwortung ist wiederum nur in dem Maße möglich, in dem der Einzelne de facto mental und materiell fähig ist, bestimmte Lebenslagen zu bewältigen. Solidarität setzt also Selbstverantwortung voraus, Selbstverantwortung wiederum bedarf der Ergänzung durch Solidarität. Da Solidarität aber mit zunehmender Gruppengröße abnimmt, hängt die Solidarität auch von der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips ab. Bei der Anwendung dieses Prinzips muss wiederum beachtet werden, dass die Eigenverantwortung der untergeordneten sozialen Gebilde nicht zu groß bemessen wird.

schaft nicht irgendwann zur Last fällt.<sup>91</sup> In der laufenden Sozialstaatsdiskussion wird von Anhängern des minimalstaatlichen Leitbildes nicht selten beschönigend und Probleme verdeckend vom “schlanken“ Staat gesprochen.

Das konkurrierende Leitbild, das *Leitbild des subsidiären Sozialstaates*, ist das von zahlreichen Verfassungsrechtlern, Politikwissenschaftlern, Sozialethikern und Sozialpolitikern bevorzugte Leitbild.<sup>92</sup> Neben der Sicherung individueller Freiheit gelten in diesem Leitbild soziale Sicherheit, soziale Gerechtigkeit und sozialer Friede als gleichrangig zu verfolgende Ziele. Schutz der Bürger gegen die bekannten Einkommensrisiken, Schutz der Menschenwürde und Teilhabe aller am Wohlstand sollen unter Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und des Subsidiaritätsprinzips erstrebt werden.

Nach Überzeugung des Verfassers sollten sich die Reformbemühungen am Leitbild des im wohlverstandenen Sinne subsidiären Sozialstaates orientieren.<sup>93, 94</sup>

Eine wichtige Orientierungsgröße für Sozialstaatsreformen ist auch das Leitbild des Menschen, das bestimmten Reformkonzepten zu Grunde gelegt wird. Generell wird von vielen Kritikern des Sozialstaates und Anhängern der Globalisierung auf der Basis eines sozial möglichst wenig gebändigten Liberalismus der flexible,

---

<sup>91</sup> Mit leichten Nuancierungen wird diese Leitbildvariante vertreten u.a. von Norbert Berthold (1988), Eckhard Knappe (1995), Peter Oberender (1995) und Roland Vaubel (1990). Man geht wohl nicht fehl mit der Einschätzung, dass in der gegenwärtigen wirtschaftswissenschaftlichen Lehre der Glaube an die nahezu uneingeschränkte Leistungsfähigkeit des Marktes als Instrument der Knappheitsüberwindung und der Lösung gesellschaftlicher Probleme sowie der Zweifel an der Notwendigkeit und Berechtigung des Staates, seiner Aktivitäten und seiner Institutionen dominieren.

<sup>92</sup> Ernst Forsthoff und Horst Krüger präferieren das Leitbild des souveränitätsorientierten Sozialstaates, d.h. der Sozialstaatlichkeit soll kein Verfassungsrang zukommen, damit die staatliche Souveränität nicht durch den Streit der organisierten Interessen untergraben werden kann. Nach dem Leitbild des emanzipatorischen Sozialstaates wird das Sozialstaatsprinzip als zentrales Verfassungsprinzip interpretiert. Der Staat habe die Aufgabe, die Gesellschaft zu verändern, die Wirtschaft zu demokratisieren und die Selbstentfaltung des Individuums zu gewährleisten. Diesen beiden Leitbildern kommt keine aktuelle Bedeutung zu. Vgl. zu den sozialstaatlichen Leitbildern die ausführliche Darstellung bei Spieker 1986.

<sup>93</sup> Die Rede ist von “wohlverstanden“, weil das Subsidiaritätsprinzip dazu missbraucht werden kann, die Menschen auf Selbsthilfe, Selbstverantwortung und Selbstvorsorge auch dann zu verweisen, wenn sie wirtschaftlich oder von ihren geistig-psychischen Voraussetzungen her dazu nicht in der Lage sind.

<sup>94</sup> Nach Lester Thurow (1996, S. 405) verkennt die dem Kapitalismus eigene Staatsauffassung, “dass der freie Markt ohne eine physische, soziale, geistige und bildungsbezogene Infrastruktur nicht überlebensfähig ist. Mehr noch: Der Staat braucht ein gesellschaftliches Bindemittel, das die Bürger zusammenschweißt, damit sie sich nicht ständig befehden, wenn sie ihre Rechte wahren wollen ... Was erreicht werden muss, ist die richtige Mischung aus individuellem und gemeinschaftlichem Handeln, das es der Gesellschaft gestattet, weiter zu bestehen und aufzublühen.“



mobile, durch Eigeninitiative und Beschäftigungsfähigkeit (Employability) charakterisierte, unternehmerisch denkende und handelnde, selbstverantwortliche, jederzeit und überall zur Verfügung stehende Mensch gefordert, der bereit ist, lebenslang zu lernen und im Laufe des Erwerbslebens mehrere Berufe auszuüben.<sup>95</sup> Die für die Betroffenen mit diesen Forderungen verbundenen psychischen Belastungen wie gesundheitliche Beeinträchtigungen durch gegen den Biorhythmus gerichtete Arbeitszeiten, Verlust sozialer Beziehungsnetze der Arbeitnehmer und ihrer Familienmitglieder und die Notwendigkeit, sich in einer neuen Umwelt einzuleben, bleiben außerhalb der Betrachtung. Wohl am weitesten in diese Richtung gehen die Forderungen der Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen. Für sie ist "das Leitbild der Zukunft der Mensch als Unternehmer seiner Arbeitskraft und Daseinsvorsorge" (Kommission 1997, S. 7), das "unternehmerische Individuum" (Kommission 1997, S. 36). Da "die Orientierung am Leitbild des unternehmerischen Individuums eine beträchtliche Umstellung bedeutet", weil die Menschen "der Eigeninitiative und Selbständigkeit" entwöhnt sind, „müssen sie Schritt für Schritt an ungewohnte Verantwortungen herangeführt werden“ (Kommission 1997, S. 36). Daher müssen "andere schulische und berufliche Qualifikationen" in "Schule, Hochschule und Betrieb" im Sinne "unternehmerischer Kultur" vermittelt werden als bislang (Kommission 1997, S. 8). Allerdings scheint die Kommission der Attraktivität ihres Leitbildes vom Menschen zu misstrauen, denn sie weist darauf hin, dass "sich Individuen, Gruppen und Gesellschaften in aller Regel nur unter Druck, namentlich materiellem Druck" dazu "bequemen", tradierte Sicht- und Verhaltensweisen sowie Leitbilder aufzugeben (Kommission 1997, S. 38).

Diese Intention, einen Menschentypus zu erziehen, der an die "unternehmerische Kultur" der "unternehmerischen Wissensgesellschaft" angepasst ist, ist – wenn gleich das kaum in die Öffentlichkeit gedrungen ist - scharf kritisiert worden.<sup>96</sup> Sie erinnert fatal an die Bemühungen untergegangener, am Marxismus-Leninismus orientierter sozialistischer Staaten, den "sozialistischen Menschen" zu erzie-

---

<sup>95</sup> Vgl. zu diesem Menschenbild Sennett 1998, Strasser 2001 und Kommission für Zukunftsfragen 1996.

<sup>96</sup> Vgl. z.B. C. Offe / S. Fuchs / G. Wagner / H.-J. Krupp, Zurück in die Zukunft. Stellungnahmen zum dritten Bericht der Miegel-Kommission, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 3 1998, S. 295 ff., E. Kistler / Th. Schönwälder, Eliten und Heloten, herrschen und dienen, in: Soziale Sicherheit 1998, S. 121 ff. sowie Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen Berlin, Die Sackgassen der Zukunftskommission, o.J., Berlin.

hen<sup>97</sup>. *Johano Strasser* meint zu dieser Instrumentalisierung des Menschen: “Das eigentlich Neue am Neoliberalismus besteht darin, dass er den Prozess der Zurichtung des Menschen zum Funktionselement des Marktes als ‘Selbst-Optimierung’ in die Individuen hineinverlegt und sich damit das moderne Pathos von Freiheit und Selbständigkeit zunutze macht“<sup>98</sup>. “Der eigentliche Triumph des neoliberalen Selbstdressurprogramms bestünde darin, diese radikale Entfremdung tatsächlich als Gipfel menschlicher Autonomie erscheinen zu lassen und sie so akzeptabel zu machen. Darum wird die rastlose Anpassung des eigenen Selbst an die wechselnden Bedingungen seiner Verwertbarkeit von den Propheten des Neoliberalismus als Entfaltung der eigenen Persönlichkeit gefeiert, der Zwang zu exzessiver Mobilität als Befreiung aus provinzieller Enge und Abhängigkeit, die uferlose Flexibilisierung der Arbeitszeiten und die Job-Hopperei als Überwindung nervtötender Routine“<sup>99</sup>.

Die Propagierung eines globalisierungskonformen Menschenbildes offenbart auch eine besorgniserregende Perversion des bisher üblichen Zuordnungsverhältnisses zwischen Mensch und Gesellschaft. Denn während in der Wirtschaftsordnungstheorie und in der Theorie der Wirtschaftsordnungspolitik bis in die jüngste Vergangenheit die Frage im Mittelpunkt stand, welche Wirtschaftsordnung dem Wesen des Menschen und der Humanität gemäß ist,<sup>100</sup> wird heute gefragt, wie der Mensch optimal an eine als vorgegeben betrachtete, tabuisierte Wirtschafts- und Sozialordnung angepasst werden kann – kurioserweise nach dem Untergang der dieser Perversion anhängenden sozialistischen Staaten.

Unverzichtbar wird es sein, bei der Entscheidung für die Reformziele den wirtschaftlichen und sozialen Wandel zu berücksichtigen, der teils schon eingetreten ist, teils sich erkennbar abzeichnet. Als wichtigste Elemente dieses Wandels seien genannt:

1. die Erhöhung der Alters- bzw. der Rentnerquote, die weiterhin zu steigenden Ausgaben für Renten und Krankenversicherungsausgaben für die Rentner füh-

---

<sup>97</sup> Vgl. dazu Lampert 1973.

<sup>98</sup> Strasser 2001, S. 34.

<sup>99</sup> Strasser 2001, S. 38.

<sup>100</sup> Vgl. dazu nur die einschlägigen Arbeiten von *Walter Eucken*, *Wilhelm Röpke*, *Alfred Müller-Armack*, *Alexander Rüstow*, insbesondere A. Rüstow, *Wirtschaft als Dienerin der Menschlichkeit*, in: Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, *Was wichtiger ist als Wirtschaft*, Ludwigsborg 1960.

- ren wird und die Finanzierung der Sozialhaushalte zu einer immer schwieriger zu lösenden Aufgabe macht;
2. die gestiegene und weiter steigende Erwerbstätigkeit der Frauen; sie lässt die beitragsfreie Kranken- und Hinterbliebenenversicherung für Ehepartner, die erwerbslos bleiben und keine Kinder versorgt haben, zu einer nicht mehr zeitgemäßen Sozialleistung werden;
  3. der allgemeine Anstieg der durchschnittlichen Arbeitseinkommen; er lässt es naheliegend erscheinen, aufgrund der wachsenden wirtschaftlichen Spielräume der Individuen für mehr Selbstverantwortung den über eine ausreichend erscheinende Grundsicherung hinausgehenden Sicherungsbedarf in der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung durch Selbstvorsorge ergänzend decken zu lassen;<sup>101</sup>
  4. ist zu berücksichtigen, dass der sich laufend vollziehende wirtschaftliche Strukturwandel den Arbeitskräften ein großes Maß an Anpassungsbereitschaft und Anpassungsfähigkeit abverlangt. Zur Unterstützung dieser Anpassungsprozesse sind entsprechende Maßnahmen beruflicher Umschulung und Fortbildung in größerem Maße als bisher erforderlich;
  5. ist zu erwähnen die Entwicklung des europäischen Binnenmarktes; sie lässt es nicht mehr zu, Sozialleistungen, die zu Erhöhungen der Lohnnebenkosten führen, in Deutschland stärker wachsen zu lassen als in anderen EG-Staaten, weil sonst deren Arbeitskostenvorsprünge größer werden und Arbeitsplätze verloren gehen. Auch aus dieser Sicht ist also eine Stabilisierung der Sozialleistungsquote geboten.

Der Erfolg sozialpolitischer Reformen wird schließlich auch davon abhängen, dass Konsens über die wesentlichen Reformprinzipien erzielt wird. Ich kann hier nicht näher auf die unterschiedlichen Interpretationen von Subsidiarität, Solidarität und Selbstverantwortung und die Probleme ihrer Anwendung auf konkrete Situationen eingehen,<sup>102</sup> sondern nur auf das für die Sozialpolitik meistgenannte Prinzip, das der Wirtschaftsordnungskonformität der Sozialpolitik.

---

<sup>101</sup> Vgl. dazu auch Winterstein 1969 und 1980, S. 67 ff., ferner Bossert 1992, S. 52 und S. 56, sowie Lampert / Bossert 1992, S. 125.

<sup>102</sup> Z.B. stellt sich die Frage, welche mentalen und materiellen Voraussetzungen erfüllt sein müssen, um Einzelne oder soziale Gruppen wie Familien auf die Selbstverantwortung zu verweisen oder die Frage, wie Familien materiell gestellt sein müssen, um entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip ihren Verpflichtungen gegenüber den Familienmitgliedern, insbesondere den Kindern, nachkommen zu können.

Damit ist eine Sozialpolitik gemeint, die nicht nur an den gesellschaftlichen Grundwerten und den wirtschaftspolitischen Grundzielen ausgerichtet ist, sondern eine Politik, die darüber hinaus die Funktionsfähigkeit und die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft nicht beeinträchtigt. Sozialordnung und Sozialpolitik werden in diesem Sinne fast ausnahmslos als Teilordnung der Wirtschaftsordnung aufgefasst. Diese Einordnung ist nach meinem Urteil methodisch fragwürdig und bewirkt eine Unterbewertung sozialer und sozialpolitischer Ziele gegenüber wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Zielen. Es ist zwar ordnungspolitisch und prozesspolitisch gesehen rational, ein sozialpolitisches Ziel mit ordnungskonformen bzw. marktkonformen Mitteln zu verwirklichen, wenn es auf diesem Wege verwirklicht werden kann. Es gibt aber Probleme, die sich nicht mit marktkonformen Instrumenten lösen lassen, weil, wie *Nell-Breuning* es einmal formuliert hat, „der Markt herzlos ist wie eine Maschine“.<sup>103</sup> Der Einsatz nicht marktkonformer Instrumente ist z.B. unvermeidlich im Bereich der betrieblichen Ordnung oder auf den Arbeitsmärkten.<sup>104</sup> Abgesehen davon ist es geboten, Sozialordnung und Wirtschaftsordnung als Teilordnungen der Gesellschaftsordnung zu verstehen, wobei – rein logisch gesehen – Sozialordnung und Wirtschaftsordnung unterhalb der Gesellschaftsordnung auf derselben Ebene angesiedelt werden müssen.<sup>105</sup> Denn beide Teilordnungen sind in bestimmter qualitativer Ausprägung zur Aufrechterhaltung einer menschenwürdigen Gesellschaftsordnung existenziell notwendig.

In Bezug auf alle diese Teilaspekte der Feststellung des Reformbedarfs lässt der gegenwärtige Stand des Meinungsbildungsprozesses noch keinen für eine politische Neugestaltung ausreichenden Konsens erkennen.

### *7.1.2. Probleme der Definition des Soll-Zustandes*

Wenn Konsens über den Reformbedarf erzielt worden ist, ist es erforderlich, zu definieren, wie der zu erstrebende sozialstaatliche Zustand der Gesellschaft aussehen soll. Das bedeutet, dass beispielsweise für die einzelnen Bereiche sozialer Sicherung die erstrebten Versorgungsstandards festgelegt werden müssen und dass entschieden werden muss, mit Hilfe welcher Instrumente und auf welchen

---

<sup>103</sup> Nell-Breuning 1955, S. 33.

<sup>104</sup> Vgl. dazu die ausführliche Darstellung bei Lampert / Bossert 1987, S. 121.

<sup>105</sup> Vgl. dazu die ausführlichere Darstellung bei Lampert / Bossert 1992, S. 121 ff.

Wegen diese Standards erreicht werden sollen. Zu entscheiden wird insbesondere sein, welche Sicherungen im Wege obligatorischer Pflichtversicherung und welche im Wege freiwilliger Versicherung erreicht werden sollen, inwieweit im Falle obligatorischer sozialer Sicherung das Versicherungs-, das Versorgungs- und das Fürsorgeprinzip angewandt werden soll, aus welchen Trägern das Sicherungssystem bestehen, wer in das Sicherungssystem einbezogen und auf welche Weise das System finanziert werden soll.

Auch auf dieser Stufe des politischen Willensbildungsprozesses sind laufend wertende grundlegende Entscheidungen erforderlich. Die Bedeutung dieser Entscheidungen für die Lebensqualität der betroffenen Menschen macht eine besonders gründliche Prüfung des Einflusses von Änderungen auf die Lebenslage dieser Menschen und eine gründliche Prüfung der Verfassungsmäßigkeit vorgesehener Lösungen notwendig.

Für die im Zusammenhang mit der Feststellung des Reformbedarfs wie auch für die im Zusammenhang mit der Ableitung des Soll-Zustandes stehenden Fragen ist eine wissenschaftliche Vorarbeit unverzichtbar. Sie muss nicht nur Zielinterpretationen, die Analyse von Zielinterdependenzen zwischen den sozialpolitischen Teilbereichen und die Analyse der Lebenslagen der von sozialstaatlichen Maßnahmen Begünstigten und der durch sie Belasteten umfassen, sondern auch die Ableitung von realistischen Möglichkeiten der Umgestaltung der Regelungskomplexe.<sup>106</sup> Die wissenschaftlichen Vorarbeiten zu Reformen müssten sich ferner erstrecken auf die Prognose der Veränderung der Lebenslagen der durch Reformmaßnahmen Betroffenen sowie auf die Überprüfung der Verfassungskonformität der geplanten Reformmaßnahmen. Wie wichtig diese Aufgabe ist, haben zwei Urteile des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahre 1990 erwiesen. Diese bescheinigten dem Gesetzgeber, die Familien über Jahre hinweg verfassungswidrig besteuert zu haben, weil die Existenzminima der Familienmitglieder nicht in voller Höhe von der Einkommensteuer freigestellt wurden. Allein für das Jahr 1989 hat die Sachverständigenkommission für den fünften Familienbericht errechnet, dass den vollständigen Ein- und Zwei-Kinder-Familien 11 Milliarden DM zu viel

---

<sup>106</sup> Z.B. stellt der Vorschlag, das Umlageverfahren in der gesetzlichen Rentenversicherung völlig durch ein Kapitaldeckungsverfahren zu ersetzen, keine realisierbare Möglichkeit dar. Wenn man die laufenden Rentenzahlungen aus den Erträgen eines Kapitalstocks finanzieren wollte, wäre ein Kapitalstock in Höhe von 5 Billionen € erforderlich, der bis zu seinem vollendeten Aufbau zusätzlich zu den bereits bestehenden Rentenansprüchen finanziert werden müsste.

Steuern entzogen wurden.<sup>107</sup> In weiteren Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichts vom November 1998 wurde erneut festgestellt, dass die Steuerfreibeträge für Kinder verfassungswidrig zu niedrig angesetzt sind.<sup>108</sup>

Mögliche Kollisionen bestimmter politischer Problemlösungen mit dem Verfassungsrecht sollten stärker als bisher durch eine gründliche Vorprüfung der Verfassungskonformität der Lösung auch deswegen zu vermeiden gesucht werden, weil erstens durch nachträgliche Korrekturen die Problemlösungskapazitäten unnötig belastet werden, weil zweitens weitere zusätzliche Entscheidungs- und Verwaltungskosten entstehen und weil drittens die Gefahr besteht, dass die Integrität eines Gesetzgebers, der fortwährend mit dem Verfassungsrecht in Konflikt gerät, beeinträchtigt wird.

### *7.1.3. Probleme der politischen Entscheidung über Reformkonzepte*

Die wohl schwierigste Stufe des Reformprozesses dürfte die der politischen Entscheidung über Reformkonzepte sein.

Die Qualität der politischen Entscheidungen hängt offensichtlich in erster Linie von der Reformfähigkeit der Träger politischer Verantwortung ab. Sie lässt viele Wünsche offen. Das Politikversagen in der Bundesrepublik geht soweit, dass einige Ursachen der Sozialstaatskrise durch politische Entscheidungen bzw. Unterlassungen gesetzt wurden. Als meines Erachtens gravierende Fehlentscheidungen sind zu nennen:

1. die weitgehende Finanzierung der deutschen Einheit durch die die Lohnnebenkosten erhöhenden, zweckentfremdeten Sozialversicherungsbeiträge;
2. die seit 1972 betriebene Rentenversicherungspolitik, die unter anderem fortlaufend den von wissenschaftlicher Seite angemahnten Reformbedarf negierte und überdies die Rentenversicherung durch beschäftigungspolitisch orientierte Vorruhestandsregelungen überlastete;
3. die Schaffung der europäischen Währungsunion ohne vorhergehende oder gleichzeitige Schaffung eines hohen Maßes an Übereinstimmung in wirtschaftspolitisch zentralen Bereichen wie der Steuer- und der Subventionspolitik;

---

<sup>107</sup> Vgl. dazu Bundesministerium für Familie und Senioren (Hg.) 1994, S. 289.

<sup>108</sup> Vgl. dazu die Beschlüsse 2 BvR 1057/91, 1226/91 und 980/91 vom 10.11.1998 zur steuerlichen Absetzbarkeit des Betreuungs- und Erziehungsaufwands für Kinder.

4. das Versäumnis, früher als geschehen auf die Sozialstaatsproblematik und die Massenarbeitslosigkeit zu reagieren, um sorgfältig vorbereitete, ausgereifte Reformkonzepte entwickeln zu können.

In parlamentarischen, verbändestaatlich organisierten Demokratien hängt die Reformfähigkeit der Träger politischer Verantwortung in nicht geringem Umfang von der Zustimmung der Bürger, vertreten durch zahlreiche, unterschiedlich einflussreiche Verbände, ab. Eine langfristig tragfähige und den sozialen Frieden sichernde Reformkonzeption setzt daher unter anderem voraus, dass sie auf einem Konsens zwischen den Tarifvertragsparteien und zwischen den Volksparteien beruht. Die Bedeutung eines solchen Konsenses wurde bei der Vorbereitung der Rentenreform des Jahres 1989 deutlich. Er stellte praktisch die Basis für die große Koalition dar, die in dieser Frage zwischen den beiden großen Volksparteien im Gesetzgebungsverfahren zustande kam. Ohne eine derartige Koalition sind Kürzungen sozialer Leistungen ohne Beeinträchtigungen des sozialen Friedens ebenso wenig denkbar wie Änderungen der Versicherungspflichtgrenzen, der Beitragsbemessungsgrenzen oder auch des Finanzierungsmodus in der Sozialversicherung. Daher ist es bedauerlich, dass das 1996 intendierte "Bündnis für Arbeit" das Säuglingsalter nicht überlebt hat und dass das von der rot-grünen Koalition initiierte Bündnis für Arbeit große Geburtsschwierigkeiten überwinden muss.

Nach Meinung des Verfassers ist im politischen Raum bisher auch zu wenig geschehen, um die Konsensbereitschaft der Bevölkerung zu fördern und die Einsicht in die Reformnotwendigkeiten zu wecken. Die Bereitschaft zur Akzeptanz von Reformschritten wird überdies durch die offensichtliche Schiefelage beeinträchtigt, die dadurch entsteht, dass zwar seit Anfang der 80er Jahre zahlreiche Reformen im Sinne des Abbaues sozialer Leistungen für die breite Bevölkerungsmehrheit durchgeführt wurden, die politische Klasse aber eine Einschränkung ihrer von ihr selbst mehr als großzügig definierten Lebensbedingungen nicht für angemessen hält.<sup>109</sup>

Das Gelingen einer Sozialstaatsreform hängt nicht nur davon ab, dass die dargestellten Reformschritte, nämlich die Bedarfsfeststellung, die Festlegung der Reformziele und die Ableitung von Reformkonzepten, gelingen. Vielmehr müssen,

---

<sup>109</sup> Vgl. dazu nur von Arnim 1998.

um die politische Durchsetzbarkeit zu sichern, weitere Nebenbedingungen erfüllt werden. Besonders wichtig erscheint mir ein politisches Klima, das

1. die Konsensbereitschaft der verschiedenen sozialen Gruppen und der verschiedenen politischen Parteien nicht beeinträchtigt und
2. Einsicht in die Reformnotwendigkeit und in die vorgeschlagenen Reformkonzepte weckt.

Zum ersten Punkt ist anzumerken, dass politische Entscheidungen ein anderes politisches Klima als das herrschende voraussetzen. Die aus taktischen und strategischen Gründen auf der Basis einer bargaining-Mentalität mindestens in wöchentlichen Abständen von Unternehmerfunktionären in einer Art konzertierter Aktion zwischen Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände, Bundesverband der Deutschen Industrie und Industrie- und Handelstag vorgebrachten und immer wieder ausgeweiteten Forderungen nach einem Abbau des Sozialstaates sind keine Signale von Gesprächsbereitschaft, sondern wecken eher die Befürchtung, dass in Deutschland eine Entwicklung nachgeholt werden soll, die die USA unter Präsident *Reagan* und Großbritannien unter Ministerpräsidentin *Thatcher* mit fragwürdigem Erfolg hinter sich gebracht haben.<sup>110</sup>

Ein Reformkonzept, das breite Zustimmung finden soll, muss wenigstens zwei Merkmale aufweisen: Ausgewogenheit und Differenziertheit.<sup>111</sup>

Ausgewogen muss eine Reform nach außen und nach innen sein. Ausgewogenheit nach außen heißt, dass die Standortdiskussion nicht auf die sozialstaatlichen Leis-

---

<sup>110</sup> Während der Präsidentschaft von Reagan hat in den USA die Zahl der Obdachlosen und der Armen zugenommen, die Armen wurden ärmer, die Lebensbedingungen der Kinder verschlechterten sich dramatisch (vgl. die Süddeutsche Zeitung vom 28.03.1989, vom 04.02.1991 und vom 03.11.1992). Die Vereinigten Staaten haben die höchste Analphabetenquote unter den Industrieländern und die wahrscheinlich schlechteste Sozial- und Gesundheitsversorgung aller wichtigen Industriestaaten sowie eine Millionenarmut, für die es in Mittel- und Westeuropa keine Beispiele gibt (Volker Wörl in der Süddeutschen Zeitung vom 03.11.1992). Viele Millionen Amerikaner sind nicht krankenversichert oder unterversichert. Vgl. zur sozialen Lage in den USA auch Thurow 1996, S. 49 ff. und Reich 1997, S. 284 ff., zur sozialen Lage in Großbritannien und in den USA ferner W. Lecher, Deregulierung der Arbeitsbeziehungen. Gesellschaftliche und gewerkschaftliche Entwicklungen in Großbritannien, den USA, Japan und Frankreich, in: Soziale Welt 1987, S. 149 ff. In Großbritannien hat sich die Kluft zwischen Reich und Arm so sehr vertieft, dass die UNO das Reichtumsgefälle in Großbritannien mit dem in afrikanischen Ländern vergleicht. Die OECD warnte jüngst Briten und Amerikaner vor den "korrosiven gesellschaftlichen Auswirkungen" zunehmender Ungleichheit. Quelle: D. Claasen, Angelsachsen und Rheinländer. Das Wirtschaftsmodell Großbritanniens ist nur auf dem Papier konkurrenzfähiger als das deutsche, in: Süddeutsche Zeitung vom 24./25.08.1996.

<sup>111</sup> Diese Forderung wird insbesondere auch in den Stellungnahmen der christlichen Kirchen zur Sozialstaatsdiskussion erhoben. Vgl. dazu Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland und Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, 1994 und dieselben 1996.



tungen und den Sozialleistungsmissbrauch als Ursachen verschlechterter Standortqualität eingeschränkt werden darf. Nicht minder wichtig für eine Verbesserung der Standortqualität und für eine wirtschaftliche und ethische Erneuerung unserer Gesellschaft, von der in der Wissenschaft und in der wirtschaftlichen sowie in der politischen Elite viel geredet wird, ist die Bekämpfung des Subventionsmissbrauchs, der Schwarzarbeit, der Steuerhinterziehung und der Steuervermeidung. Zur Ausgewogenheit der Diskussion gehört auch die Einbeziehung der sozialen Sicherung der Beamten sowie Fragen der angemessenen Honorierung und der angemessenen sozialen Sicherung der aus öffentlichen Geldern finanzierten Eliten. Zur Ausgewogenheit der Sozialstaatsreform nach außen gehört schließlich eine Reform von Gesellschaft und Wirtschaft, die über eine Sozialstaatsreform hinausgeht und andere, für die Zukunft der Bundesrepublik bedeutende Problembereiche zu beeinflussen versucht, wie vor allem die ordnungspolitische Qualität der Europäischen Gemeinschaft, die innere Sicherheit und die Qualität der politischen und wirtschaftlichen Führungselite.

Ausgewogenheit ist auch erforderlich für die Reform nach innen. Damit ist gemeint, dass nicht Leistungskürzungen an sich das Ziel sein dürfen, sondern Kürzungen dort, wo Leistungen zu einer Überversorgung führen oder zum Missbrauch anreizen.<sup>112</sup> Mit innerer Ausgewogenheit ist ferner gemeint, dass Reformmöglichkeiten gesucht werden, die zu einer Verbesserung der Effizienz des Sicherungssystems führen, z.B. im Bereich des Gesundheitswesens, das ähnlich wie der Bereich der Berufsbildungsförderung von Experten als rationalisierungsbedürftig eingeschätzt wird.<sup>113</sup> Schließlich bedeutet Ausgewogenheit nach innen auch, dass

---

<sup>112</sup> In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass eine Reform von Sozialleistungen in der politischen Elite erforderlich ist. Die Übergangsgelder, die Abgeordnete, Staatssekretäre und Minister erhalten, wenn sie vor dem Mindestalter für den Pensionsbezug aus dem Amt scheiden, belaufen sich bei Abgeordneten des Bundes auf 232 000 DM, bei Abgeordneten der Länder auf durchschnittlich 140 000 DM, bei Bundesministern auf 450 000 DM und bei Landesministern auf 272 000 DM. Der Versorgungswert der Altersbezüge erreicht bei Bundestagsabgeordneten das 10- bis 11-fache des Rentenwertes eines durchschnittlich Sozialversicherten, bei Bundesministern sogar das 16- bis 35-fache. Die Ruhegehälter an Abgeordnete, Staatssekretäre und Minister werden überdies ab dem 55. Lebensjahr gezahlt. Quelle: von Arnim 1998.

<sup>113</sup> Nach Meinung des Sachverständigenrates für die konzertierte Aktion im Gesundheitswesen ist es eine vorrangige Aufgabe der Gesundheitspolitik, die Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen durch Beseitigung von Über- und Fehlversorgung zu erhöhen. Vgl. dazu Sachverständigenrat, Band III "Über-, Unter- und Fehlversorgung" des Gutachtens 2000/2001 "Bedarfsgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit". Schon 1981 konstatierte Chr. von Ferber im Gesundheitswesen "freizusetzende Ressourcen in einem gewaltigen Umfang". Vgl. dazu Chr. von Ferber, in: Wissenschaftliches Institut der Ortskrankenkassen, Leistungssteigerungen im Gesundheitswesen

die Reformlasten nicht einseitig verteilt werden, z.B. in der gesetzlichen Krankenversicherung nicht einseitig auf die Versicherten durch massive Anhebungen der Selbstbeteiligung, ohne dass auch die Ärzteschaft zu wirtschaftlichem Verhalten veranlasst und die wettbewerbsspolitisch gesehen nur begrenzt funktionsfähigen Oligopolmärkte der pharmazeutischen und der Medizingeräte-Industrie in die Reformüberlegungen einbezogen werden.

Mit Differenziertheit ist gemeint, dass Leistungskürzungen nicht schematisch, gleichsam nach der Rasenmähermethode vorgenommen, sondern umso niedriger angesetzt werden, je schwächer eine bestimmte soziale Gruppe ist. In diesem Zusammenhang ist besonders davor zu warnen, dem Vorschlag liberaler Kreise zu folgen und die beitragsfreien Leistungen für Familien aus dem Sicherungssystem auszugliedern, wie z.B. die Mitversicherung für Mütter und Kinder in der gesetzlichen Krankenversicherung.<sup>114</sup> Eine solche Politik könnte für die wirtschaftliche und soziale Lage der Familien verhängnisvolle Konsequenzen haben und den Versicherungsschutz der Familien erheblich beeinträchtigen.

Die Gefahr, dass die bisher unter die Lupe genommene, konzeptionell und in Bezug auf die Glaubwürdigkeit der Reformnotwendigkeit unzulänglich vorbereitete Sozialstaatsreform Einseitigkeiten aufweist und Stückwerk wird, vergrößert sich, wenn nicht eine ausgewogene, umfangreiche und gründliche wissenschaftliche Beratung und Begleitung der Reformvorhaben sichergestellt wird. Für die Bundesrepublik ist das bisher nicht der Fall. Die rot-grüne Regierungskoalition hat ad-hoc Kommissionen berufen, denen sie nur kurze Zeiträume einräumte und die – wie vor allem die sog. “Rürup-Kommission“ – so zusammengesetzt waren, dass sie keine Chance hatten, Kompromisse zu erzielen. Auch die Vorgänger-Regierung unter Kanzler Kohl hatte zu kurze Beratungszeiten angesetzt.<sup>115</sup> Bedauerlicherweise wird die Problematik der Organisation und der Art optimaler wissenschaftlicher Beratung der Politik kaum noch thematisiert.<sup>116</sup>

---

bei Nullwachstum, Wido-Materialien, Bd. 14, Bonn 1981, S. 103 ff. Gleicher Meinung waren H. Schaefer, ebenda, S. 51 und E. Jahn, ebenda, S. 78 ff.

<sup>114</sup> Vgl. zu diesen Gefahren die ausführliche Darstellung von Lampert 1995a.

<sup>115</sup> Es sei nur daran erinnert, dass die 1996 eingesetzte Kommission “Zur Fortentwicklung der Rentenversicherung“ und die ebenfalls 1996 gebildete Steuerreformkommission beauftragt wurden, innerhalb von neun Monaten Reformkonzepte vorzulegen.

<sup>116</sup> Im Gegensatz dazu wurden die einschlägigen Probleme in den 60er Jahren intensiv diskutiert. Vgl. dazu nur die Referate und Diskussionen auf der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik in Bad Homburg 1963, in: E. v. Beckerath, H. Giersch, H. Lampert (Hg.), Probleme der nor-

Die Beratungsfunktion liegt in der Bundesrepublik in erster Linie bei Gremien, von denen man – bei aller Anerkennung der Kompetenz ihrer Mitglieder als Wirtschaftswissenschaftler – bezweifeln kann, ob sie sich ausreichend intensiv mit sozialpolitischen Fragestellungen, Institutionen und Regelungen befassen konnten. Zu denken ist dabei insbesondere an das Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.V. (Kronberger Kreis), dessen Sponsorenkreis zu kennen aufschlussreich sein könnte. Zu denken ist aber auch an den SVR, der in vielen seiner Jahresgutachten für ganz bestimmte Reformen des Systems sozialer Sicherung eintritt, die durch großes Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der Märkte und in die private Versicherungswirtschaft gekennzeichnet sind. Der Rat pflegt sich jedoch immer wieder auch mit sehr speziellen sozialpolitischen Fragen zu befassen, die mit dem wirtschaftswissenschaftlichen Instrumentarium allein nicht angemessen analysiert werden können, und pflegt – entgegen den Bestimmungen des “Gesetzes über den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ – konkrete Empfehlungen zu geben, die im Grunde nur interdisziplinärer Zusammenarbeit entspringen können.<sup>117</sup> Das angesprochene Problem wäre erheblich entschärft, wenn dem Rat nicht in der Öffentlichkeit eine Kompetenz zugeschrieben werden würde, die er nicht hat, und wenn es analog zum Sachverständigenrat als institutionalisierter wirtschaftlicher und wirtschaftspolitischer Beratungsinstitution eine entsprechende sozialpolitische Beratungsinstitution gäbe. Denn dadurch wäre die Gefahr einer einseitigen Beeinflussung der Öffentlichkeit erheblich eingeschränkt.<sup>118</sup>

Ein öffentlich nicht erörtertes Problem politischer Beratung und politischer Entscheidung liegt darin, dass die Berater ganz überwiegend Professoren und die Entscheider Politiker sind, die – aus sozialpolitischer Sicht – einen Sonderstatus einnehmen, d.h. von der Realisierung ihrer Ratschläge und von den Folgen ihrer Ent-

---

mativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 29, Berlin 1963.

<sup>117</sup> Dies gilt in besonderem Maße für die Reform des Systems sozialer Sicherung, vor allem der gesetzlichen Renten- und der gesetzlichen Krankenversicherung, zu der sich der Rat in seinen Gutachten 1983/84, 1985/86, 1986/87, 1987/88, 1988/89 und 1991/92 äußerte. Im Gutachten 1984/85 fand die Familienpolitik, im Gutachten 1990/91 die Pflegeversicherung die Aufmerksamkeit des SVR. Vgl. zur Kritik am SVR vor allem Hauser 1997, S. 159 ff.

<sup>118</sup> Vgl. zur Kritik am SVR auch Th. Zuleger, Die sozialpolitischen Vorstellungen des Sachverständigenrates seit 1982, in: Arbeit und Sozialpolitik 1988, S. 47 ff. und H.-J. Krupp, Unabhängige Beratung und politische Verantwortung. Überlegungen zur Konzeption des deutschen SVR, in: B. Gahlen u.a. (Hrsg.), Wirtschaftswachstum, Strukturwandel und dynamischer Wettbewerb. E. Helmstädter zum 65. Geburtstag, Berlin u.a. 1989, S. 421 ff.

scheidungen nicht betroffen werden. Die Lebenserfahrung spricht dafür, dass die sozialpolitischen Reformvorschläge mancher beratender Professoren eine andere Substanz aufweisen würden, wenn Professoren nicht zu den Besserverdienenden gehören würden, nicht Lebenszeitbeamte wären, keine beitragslosen Pensionen und keine Beihilfeleistungen im Falle der Krankheit bezögen.<sup>119</sup> In gleicher Weise darf erwartet werden, dass die Novellierung sozialpolitischer Gesetze eine andere Qualität hätte, wenn die Mitglieder der Gesetzgebungsorgane nicht durch opulente Sonderregelungen gesichert, sondern von dem betroffen wären, was sie beschließen.<sup>120</sup>

Der Bedarf der Politik an sozialpolitikwissenschaftlicher Beratung ist mit der wachsenden Bedeutung des Sozialstaates, mit dem wachsenden Anteil des Sozialbudgets am Sozialprodukt sowie mit der uns geläufigen wachsenden Zahl sozialer und sozialpolitischer Probleme gewachsen. In einem erstaunlichen Gegensatz dazu steht die schwer erklärbare Tatsache, dass an den wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Fakultäten der Bundesrepublik die Zahl der an sich wenigen ausgeprägt sozialpolitisch ausgerichteten Lehrstühle durch Umwidmungen in den letzten Jahren verringert worden ist.

Diese Lage der Sozialpolitiklehre und der Sozialpolitikforschung in der Bundesrepublik hängt vermutlich auch damit zusammen, dass die überwiegende Mehrzahl der Wirtschaftswissenschaftler glaubt, die Sozialpolitik sei eine Unterabteilung der Wirtschaftspolitik.

Eine weitere Auszehrung des Faches Sozialpolitik wird nicht nur zu Defiziten an Beratungspotential für die Politik führen, sondern auch zu Defiziten im Angebot an entsprechend qualifiziertem Nachwuchs für die Universitäten, für die Ministerien und die sonstige Sozialverwaltung, für die Wirtschafts- und für die Wohlfahrtsverbände und nicht zuletzt für Presse, Funk und Fernsehen. Die Konsequen-

---

<sup>119</sup> Vgl. dazu auch die These von John Kenneth Galbraith, dass die Wirtschaftswissenschaft über Jahrhunderte hinweg Lehrmeinungen produziert und vertreten hat, "die geradezu optimal in das Konzept der sozial und wirtschaftlich Privilegierten passen" (1992, S. 113 und 7. Kapitel).

<sup>120</sup> Dabei steht nicht die Höhe der Bezüge im Mittelpunkt der Kritik, sondern Zusatzverdienste und vor allem Pensionsbezüge, die die normaler Erwerbstätiger sowohl in Bezug auf die Höhe als auch insbesondere in Bezug auf die geringen Anspruchsvoraussetzungen in den Schatten stellen. Vgl. nur von Arnim 1998 und Süddeutsche Zeitung vom 22.04.1999. Bundesminister erhalten bereits nach vier Jahren Amtszeit staatsfinanzierte Rentenanwartschaften in Höhe von 29 % ihrer Aktivenbezüge. Vgl. die Übersicht in "Goldener Handschlag für Polit-Pensionäre" in: Süddeutsche Zeitung vom 10./11.10.1998 und Herbert von Arnim, "Die Selbstbedienung der Minister soll ein Ende haben" in: Süddeutsche Zeitung vom 22.04.1999. Vgl. auch die Angaben in Fußnote 112.

zen dieser Defizite werden nicht nur die Qualität der Politik beeinflussen, sondern die Lebensqualität jener sozialen Schichten beeinträchtigen, um derentwillen Sozialpolitik betrieben wird und für die nicht nur die Politiker Verantwortung tragen, sondern auch die Wissenschaftler.

## *7.2. Ableitung wesentlicher Reformelemente*

Vor der Ableitung wesentlicher Reformelemente soll zunächst in Erinnerung gerufen werden, dass seit 1975 mit steigender Intensität Einschnitte in das soziale Netz vorgenommen wurden. Besondere Aufmerksamkeit ist auch dem aufgrund des wirtschaftlichen und sozialen, insbesondere demographischen Wandels zu erwartenden Bedarf an sozialstaatlichen Leistungen und den Problemen der Mittelaufbringung zuzuwenden.

### *7.2.1. Reformmaßnahmen der Jahre 1975 bis 2001*

Aus den zahlreichen Reformmaßnahmen, die seit 1975 ergriffen wurden, verdienen in erster Linie Erwähnung

1. bereits 1975 Änderungen der Zumutbarkeitsregelungen für die Annahme von Arbeitsplätzen und mehrere Änderungen des Arbeitsförderungsgesetzes in den Folgejahren,
2. Leistungskürzungen im Rahmen von Haushaltsbegleitgesetzen der Jahre 1983 und 1984,
3. das Gesetz zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung 1981, das Vorruhestandsgesetz 1984, die Beschäftigungsförderungsgesetze der Jahre 1985, 1990 und 1994 sowie das arbeitsrechtliche Beschäftigungsgesetz von 1996,
4. die Abschaffung des Schlechtwettergeldes 1996,
5. mehrfache Leistungskürzungen in der Familienpolitik und Reformen der Ausbildungsförderung,
6. rentenpolitische Eingriffe, insbesondere das Rentenreformgesetz 1992, die 1999 in Kraft getretene Rentenreform und die Einführung der sog. „Riester-Rente“ im Jahr 2001,
7. zahlreiche Reformgesetze im Gesundheitswesen, zuletzt 1997 das erste und das zweite Gesetz zur Neuordnung von Selbstverwaltung und Eigenverantwortung in der gesetzlichen Krankenversicherung,
8. die Reform des Sozialhilfegesetzes 1996,

9. die Reform des Arbeitsförderungsgesetzes 1997, die nicht nur eine Verschärfung der Zumutbarkeitsbedingungen mit sich brachte, sondern auch erhebliche Kürzungen der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für die über 45 Jahre alten Arbeitslosen und weitere Versuche der Verbesserung der Arbeitsförderungs politik durch das sog. Job-Aktiv-Gesetz von 2001.

#### *7.2.2. Der voraussichtliche Bedarf an sozialstaatlichen Leistungen und die voraussichtlichen Finanzierungsmöglichkeiten*

Die Zukunftschancen des Sozialstaates und die Reformaufgaben werden nachhaltig durch die häufig als Rahmenbedingungen bezeichneten Determinanten des Sozialstaates beeinflusst. Sie lassen sich in zwei Gruppen einteilen: in jene Faktoren, die den Bedarf an sozialpolitischen Leistungen beeinflussen, und in jene Faktoren, die die Aufbringung der Mittel für die sozialpolitischen Leistungen beeinflussen. Die sich bereits abzeichnenden Veränderungen dieser Faktoren und ihre Wirkungen auf den Sozialstaat sollen im Folgenden näher betrachtet werden.

##### *7.2.2.1. Die Determinanten des Bedarfs an sozialstaatlichen Leistungen*

Der für unsere Fragestellung relevante, d.h. der politisch in Form sozialpolitischer Zielgrößen anerkannte Bedarf an sozialstaatlichen Leistungen wird nicht nur durch gegebene Fakten, d.h. durch die tatsächliche wirtschaftliche und soziale Lage der Individuen und durch die wirtschaftliche und soziale Struktur der Gesellschaft bestimmt, sondern durch die in der Gesellschaft vorherrschenden Vorstellungen über die Akzeptanzfähigkeit oder die Änderungsbedürftigkeit solcher Zustände, also durch die mehrheitlich akzeptierten Zielvorstellungen. Diese sind ihrerseits veränderbar. Z.B. ist es nicht zwingend, dass die Erwerbseinkommen im Falle des Eintritts von bestimmten Risiken durch 100%ige Lohnersatzleistungen in voller Höhe ersetzt werden.

Derartige Variationen von Zielen sollten nach meiner Meinung aber dort aufhören, wo Leistungsreduktionen unangemessen hoch erscheinen und/oder wenn einseitig bestimmte Gruppen belastet werden. Mit Leistungsreduktionen verbundene Reformmaßnahmen sollten also den bereits erläuterten Prinzipien der Ausgewogenheit und der Differenziertheit Rechnung tragen. Nach meiner Einschätzung bestehen in dieser Hinsicht in der Bundesrepublik durchaus Handlungsspielräume.

Im Bereich der für die Sozialpolitik nachhaltig wirksamen Determinanten des Leistungsbedarfs sind vor allem von Gewicht: der Beschäftigungsgrad bzw. das Ausmaß an Arbeitslosigkeit, die durch die natürliche Bevölkerungsbewegung und durch Wanderungsprozesse bestimmte Entwicklung der Bevölkerung, die Erwerbsquoten und die Altersstruktur.

Für die nächsten zehn bis fünfzehn Jahre ist nach meiner Einschätzung nicht mit der Erreichung von Arbeitslosenquoten unter 6 - 8 % zu rechnen, weil die Freisetzung von Arbeitskräften als Folge eines beschleunigten arbeitssparenden technischen Fortschritts nicht ausreichend durch mehr Beschäftigung in den Investitionsgüterindustrien kompensiert wird<sup>121</sup> und weil durch die Schaffung des europäischen Binnenmarktes und die Globalisierung der Wettbewerb zwischen den nationalen Arbeitsmärkten merklich stärker geworden ist. Auch die bevorstehende Osterweiterung der EU wird den Druck auf die deutschen Arbeitsmärkte verstärken. Daher ist nicht mit einer starken Entlastung des Sozialleistungssystems durch eine rückläufige Arbeitslosigkeit zu rechnen, zumal auch die Erhöhung der Erwerbsquote der Frauen anhalten dürfte.<sup>122</sup> Nichtsdestoweniger dürfen wir in den Bemühungen um die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nicht nachlassen, weil sie eine wesentliche Quelle für die Expansion der Sozialleistungen war und ist.

Die Bevölkerungsentwicklung wird durch eine starke Erhöhung des Altenanteils sowie des Anteils der Hochbetagten an der Bevölkerung gekennzeichnet sein.<sup>123</sup>

---

<sup>121</sup> Die Mehrheit der Ökonomen vertritt die vom Verfasser nicht geteilte Auffassung, dass die durch den technischen Fortschritt verursachte Arbeitslosigkeit unbedeutend ist. Demgegenüber ist es bemerkenswert, dass Erich Helmstädter, ehemals Mitglied des SVR, folgende Auffassung vertritt: "Die Behauptung von Rütters (1998), die Ökonomen hätten die Frage der technologischen Arbeitslosigkeit tabuisiert, ist nicht von der Hand zu weisen. Die jahrzehntelang sich hinziehende Diskussion über diesen Gegenstand hat immer wieder die Pessimisten auf der Verliererseite gesehen. Langfristig ist bisher noch jede technologische Arbeitslosigkeit überwunden worden. Ähnlich steht es um alle Stagnations- und Sättigungsthesen. Die Zunft der Ökonomen hat sich in diesen Fragen auf die bequeme Position zurückgezogen, dass langfristig alles gut zu werden pflegt. So neigt man allgemein dazu, temporäre Schwierigkeiten klein zu schreiben" (Helmstädter 1998, S. 134). "In Wirklichkeit wird man eher Rütters Recht geben müssen, dass 'der technische Fortschritt mehr Arbeitsplätze (vernichtet) als alles Wachstum und alle Deregulierung wieder aufbauen können'" (Helmstädter 1998, S. 131).

<sup>122</sup> Selbst die Erwerbsquote der 15 bis 64jährigen Frauen mit Kindern ist von 39,7 % 1972 über 51,5 % 1991 auf 53,1 % 1995 (jeweils früheres Bundesgebiet) gestiegen. In Gesamtdeutschland betrug diese Quote 1995 56,8 %. Quelle: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.), Die Familie im Spiegel der Statistik, Bonn 1997, S. 99.

<sup>123</sup> Der Altenquotient, definiert als Verhältnis zwischen der Zahl der ab 60jährigen und der 21 bis 59jährigen, der 1995 noch bei 36,9 % lag, dürfte über 49,8 % im Jahre 2015 auf 73,5 % im Jahre 2030 steigen. Der Anteil der 80jährigen und älteren an der Gesamtbevölkerung, der 1995 3,99 % betrug, wird voraussichtlich bis 2010 auf 4,72 % und bis 2030 auf 6,22 % steigen. Quelle: Deutscher Bundestag (Hg.), Zwischenbericht der Enquête-Kommission Demographi-

Dadurch wird der Bedarf an Renten- und Gesundheits- sowie an Pflegeleistungen steigen und nur geringfügig durch Einsparungen bei den Ausgaben für Kinder und Jugendliche kompensiert werden; aufgrund der jüngsten familienpolitischen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts tritt möglicherweise überhaupt keine Kompensation ein. Erwähnenswert ist im Zusammenhang mit der Bevölkerungsentwicklung ferner die sogenannte "Pluralisierung der Lebensformen", zu der auch die Zunahme der Zahl der Alleinerziehenden zählt.<sup>124</sup> Durch diesen vermutlich anhaltenden Trend sowie durch die Zunahme der Einpersonenhaushalte<sup>125</sup> wird der Bedarf an Sozialhilfe und an gesellschaftlich erbrachten Betreuungsleistungen für Kinder, Kranke, Pflegebedürftige und alte Menschen zunehmen.

Zunehmen wird auch der Bedarf an entwicklungsbedingten Sozialleistungen, d.h. an Leistungen, die aufgrund des wirtschaftlichen Strukturwandels entstehen, z.B. aufgrund der friktionellen Arbeitslosigkeit und des Bedarfs an Leistungen zur Förderung der räumlichen und der beruflichen Mobilität, d.h. insbesondere der Umschulung und der Fortbildung. Zum aktuellen Strukturwandel gehören auch das Vordringen der Scheinselbständigkeit und der versicherungsfreien Beschäftigung,<sup>126</sup> durch das die Zahl der im Risikofall in ihrer Existenz Gefährdeten ohne sozialversicherungsrechtliche, durch sie selbst mitfinanzierte Ansprüche, d.h. der Sozialhilfebedürftigen, vergrößert wird.

Der Bedarf an Sozialleistungen wird ergänzt durch gegenwärtig ungelöste Probleme sozialer Absicherung.<sup>127</sup> Priorität verdient in diesem Zusammenhang der Ausbau der eigenständigen sozialen Sicherung der Frauen.<sup>128</sup>

---

scher Wandel. Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik, Bonn 1994, S. 94 und S. 73.

<sup>124</sup> 1992 belief sich die Zahl der Alleinerziehenden in Gesamtdeutschland auf 1,5 Millionen, bis 1997 stieg sie auf 1,8 Millionen, 2000 betrug sie 2,9 Millionen. Quelle: Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik 1994, S. 71, 1998, S. 65 und 2001, S. 64.

<sup>125</sup> In der früheren Bundesrepublik belief sich 1972 der Anteil der Einpersonenhaushalte an allen Haushalten auf 26,2 % (= 6,014 Millionen). Im vereinigten Deutschland machte dieser Anteil im Jahr 2000 36 % aus (= 13,750 Millionen). Quelle: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.), Die Familien im Spiegel der amtlichen Statistik, Bonn 1997, S. 39 und Stat. Jahrbuch 2001, S. 63).

<sup>126</sup> Die Zahl der geringfügig Beschäftigten belief sich im Juni 2000 auf 4,95 Millionen. Quelle: IAB-Kurzbericht vom 29.11.2001.

<sup>127</sup> Vgl. dazu Hauser 1995, S. 60 ff.

<sup>128</sup> So auch Kleinhenz 1992, S. 61.



Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sowohl der Bedarf an monetären Sozialleistungen, mehr noch jedoch der an Sachleistungen im Gesundheits-, Pflege-, Qualifikations- und Umschulungsbereich wachsen wird.

#### *7.2.2.2. Die Determinanten der Aufbringung des Mittelbedarfs*

Die Möglichkeiten der Aufbringung von Mitteln zur Deckung sozialpolitischer Bedarfe hängen in erster Linie ab von der Entwicklung des Bruttosozialprodukts pro Kopf sowie von der Arbeitsproduktivität und von der internationalen Wettbewerbsfähigkeit.

Die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik ist derzeit und wohl auch für die absehbare Zukunft dadurch gekennzeichnet, dass Wachstumsraten des Sozialprodukts wie in den ersten drei Nachkriegsjahrzehnten nicht mehr erreichbar sein werden, dass jedoch die Arbeitsproduktivität aufgrund eines auf breiter Basis wachsenden technischen Fortschritts weiterhin mit hohen Raten steigen wird. Gleichzeitig wird - bedingt durch die europäische Integration und die Globalisierung - der Wettbewerb verschärft und dadurch die Wirtschaftsstruktur vielfältiger als bisher und schneller verändert. Dadurch steigt die Notwendigkeit, Anpassungsanreize für Unternehmen, mehr noch aber für die Arbeitnehmer zu setzen.

Die angesprochenen Entwicklungen legen es dringend nahe, das Ziel der Verringerung der Sozialleistungsquote, der Steuerabgabenquote und der Sozialabgabenquote anzustreben.<sup>129</sup>

Spielräume für die Finanzierung des in bestimmten sozialpolitischen Handlungsfeldern bestehenden Mittelbedarfs lassen sich daher nur gewinnen durch

- Umschichtungen von Mitteln innerhalb des Staatshaushalts,<sup>130</sup> wobei vor allem bei den Subventionen angesetzt werden sollte,
- Umschichtungen innerhalb des Sozialleistungssystems,
- einen Abbau der Arbeitslosigkeit und
- (voraussichtlich nur noch bescheidenes) wirtschaftliches Wachstum.

---

<sup>129</sup> Die weitgehende Akzeptanz dieser Zielsetzung wird nicht nur durch den harten Druck des intensiven zwischenstaatlichen Wettbewerbs gefördert, sondern auch durch den hohen Grad der Erreichung sozialstaatlicher Ziele in der Bundesrepublik.

<sup>130</sup> Vgl. dazu Bund der Steuerzahler 1998.

### 7.2.3. Grundzüge einer Reformstrategie und Ansatzpunkte für Reformen

Wenn man die Ansatzpunkte für Reformen in sozialsystemexogene und sozialsystemendogene Handlungsmöglichkeiten unterteilt, ergibt sich die folgende Übersicht:<sup>131</sup>

#### 7.2.3.1. Sozialsystemexogene Ansätze:

1. Die Entlastung der sozialen Sicherungssysteme von allgemeinpolitischen Lasten und die Vergrößerung der Autonomie der Sozialversicherungen;
2. der Abbau der finanziellen Überlast der Bundesrepublik in der EU;<sup>132</sup>
3. die Schaffung eines wirtschafts- und wettbewerbspolitischen Verhaltenskodex innerhalb der EU, um einen für Wirtschaft, Staat und Gesellschaft letztlich ruinösen Standortwettbewerb mit Steuern und Subventionen zu vermeiden;<sup>133</sup>
4. eine die Zuwanderung steuernde Einwanderungspolitik;
5. die Schaffung einer neuen weltwirtschaftlichen Rahmenordnung für die internationalen Kapitalbewegungen.<sup>134</sup> Weltbank und Internationaler Währungsfonds sind mit der Aufgabe, massive weltwirtschaftliche Störungen zu verhindern und Krisen zu bewältigen, überfordert.
6. Es muss überdies versucht werden, einen internationalen Wettbewerb auf Kosten menschenwürdiger Lebensbedingungen, der auf Kinderarbeit, auf gesundheitsschädigenden Arbeitszeiten und Arbeitsbedingungen sowie hochgradiger sozialer Unsicherheit beruht, einzudämmen.<sup>135</sup> Wenn weltweit vermieden wer-

---

<sup>131</sup> Weitgehend in Übereinstimmung mit Hauser 1995, S. 66.

<sup>132</sup> Vgl. dazu auch W. Münster, Spenderlust des Kanzlers zu teuer, in: Süddeutsche Zeitung vom 22.07.1996.

<sup>133</sup> Die seit Herbst 1998 amtierende Bundesregierung hat daher zu Recht die Austrocknung der innereuropäischen Steueroasen und die Eliminierung des unlauteren Wettbewerbs um finanzkräftige Unternehmen zu Programmpunkten gemacht. Vgl. dazu Süddeutsche Zeitung vom 29.01.1999.

<sup>134</sup> Die Einsicht in die Notwendigkeit von Spielregeln vor allem für die kurzfristigen Kapitalbewegungen ist im Wachsen begriffen. Auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos 1999 haben sich in diesem Sinn der Bundespräsident, der Bundesbankpräsident, vorher schon *Paul Krugmann* und *Joseph Stiglitz* ausgesprochen. Vgl. dazu Süddeutsche Zeitung vom 28.11.1997, 29.01.1999 und 02.02.1999 und Bd. 18 der Akademischen Reden und Kolloquien der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Nürnberg 1999. Vgl. dazu auch das im Auftrag der G7 von Bundesbankpräsident Hans Tietmeyer vorgelegte, einhellig begrüßte Konzept zur Stabilisierung der Finanzmärkte (Quelle: Süddeutsche Zeitung vom 22.02.1999).

<sup>135</sup> Vgl. dazu auch Kofi Annan, Der Weltmarkt muss humaner werden, in: Süddeutsche Zeitung vom 04.02.1999, ferner Nowotny 1998, S. 223: "Hier liegt die große gesellschaftspolitische Aufgabe der europäischen Integration: in einer Welt der Globalisierung ein europäisches Gesellschafts- und Sozialmodell, ein Modell einer sozialen Marktwirtschaft im weiteren Sinn zu sichern und zu ermöglichen". Vgl. zu dieser Problematik auch Thurow 1996, S. 192 ff. sowie Reich 1997, S. 349 ff.

den soll, dass die Volkswirtschaften unter Vernachlässigung sozialer Mindestnormen - gleichsam um jeden sozialen Preis - gegeneinander Wettbewerb betreiben, muss der Versuch gemacht werden, den derzeit weltwirtschaftlich wirksamen, sozial und ordnungspolitisch ungezügelt Liberalismus durch einen an sozialen Mindestzielen orientierten Ordoliberalismus abzulösen und die globalisierte Welt durch einen globalen Ethikrahmen akzeptierbar zu machen.<sup>136</sup>

### 7.2.3.2. *Sozialsystemendogene Ansätze*

Beruhend auf der in dieser Analyse vorgetragenen Einschätzung der Situation scheinen dem Verfasser die folgenden Elemente einer sozialsystemendogenen Reformstrategie angemessen.<sup>137</sup>

1. Trotz der Notwendigkeit eines Abbaues bestimmter Sozialleistungen sollte die Erhaltung der sozialstaatlichen Kernsubstanz der Bundesrepublik ein wesentliches Reformziel sein.
2. Wesentliche Ansatzpunkte für Reformmaßnahmen sind die Sozialleistungs- und die Abgabenquote. Um die Sozialleistungs- und die Abgabenquote verringern zu können, ist es einerseits erforderlich, das Volumen der Sozialleistungen geringer wachsen zu lassen als das Bruttosozialprodukt sowie die Erhaltungssubventionen abzubauen und andererseits die gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate der Arbeitseinkommen unter der Wachstumsrate der gesamtwirtschaftlichen Produktivität zu halten,<sup>138</sup> solange keine erkennbaren Fortschritte in der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit festzustellen sind. Eine Veränderung des tarifvertraglichen Verteilungsprozesses durch den Übergang zu einem zweistufigen Verteilungsverfahren, d.h. zu einer Kombination von Konsumlohn und ertragsabhängigem Lohn, sollte erwogen werden.<sup>139</sup>

---

<sup>136</sup> Vgl. dazu insbes. Küng, 1997, Ulrich 1998 und Etzioni 1995.

<sup>137</sup> Vgl. zu den aktuellen Reformaufgaben auch die Beiträge von *Althammer, Hauser, Henke, Kleinhenz, Knappe, Krause-Junk, Oberhauser, A. Pfaff* und *Schmähl* im Schwerpunkt Heft zur Reform des Sozialstaates (Heft 4/5 1997) der Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik.

<sup>138</sup> Eine zurückhaltende Lohnpolitik führt jedoch nur zu mehr Beschäftigung, wenn gleichzeitig mehr investiert wird. Vgl. zu einer reformorientierten Beschäftigungspolitik auch W. Klauder, P. Schnur, G. Zika, Wege zu mehr Beschäftigung, IAB-Werkstattbericht Nr. 5 vom 10.09.1996 und Klauder 1999.

<sup>139</sup> Vgl. zu Einzelheiten Lampert, Englberger, Schüle 1991, S. 167 ff.

3. Für die Bekämpfung der Krise des Sozialleistungssystems ist es unerlässlich, eine Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik zu treiben, die zu einer Verringerung der Arbeitslosigkeit führt. Dazu sollte auch versucht werden, durch eine Wiederherstellung der in der Bundesrepublik lange Zeit funktionsfähigen sozialpartnerschaftlichen Kultur einen breiten Konsens zwischen den Trägern der Wirtschaftspolitik und den Sozialparteien herzustellen. Auch andere Reformaufgaben wie die Steuerreform lassen sich nicht in Konfrontation, sondern nur im Konsens lösen.<sup>140</sup>
4. Die westeuropäischen Volkswirtschaften können angesichts der eklatant hohen Unterschiede im Niveau der Löhne, des Arbeitsrechts und der Sozialleistungen im Vergleich zu den osteuropäischen, asiatischen und südamerikanischen Volkswirtschaften einen schwergewichtig mit den Löhnen und den sozialen Standards geführten Wettbewerb nicht durchhalten. Der Wettbewerb sollte vielmehr primär im Feld organisatorischer, wirtschaftlicher, technischer und sozialer Innovationen<sup>141</sup> und durch Verbesserung des technisch und wirtschaftlich relevanten Bildungsniveaus aller Bevölkerungsschichten ausgetragen werden. Denn eine Wettbewerbsstrategie, die auf die Produktion von Gütern und Dienstleistungen mit einem hohen Wertschöpfungs- und Humankapitalanteil auf der Basis überlegener Technik abstellt, ist einem schwerpunktmäßig mit den Kosten geführten Wettbewerb überlegen.
5. Über der Notwendigkeit der Reform arbeits- und sozialrechtlicher Normen im Sinne von Entlastungen der öffentlichen und der Sozialhaushalte sollte nicht vergessen werden, dass eine Schließung von Lücken im System Sozialer Sicherung und ein Ausbau der Familienpolitik<sup>142</sup> geboten erscheinen.
6. Eine Reform unseres Wirtschaftssystems unter Wahrung des sozialen Friedens und ohne Verletzung der sozialen Gerechtigkeit ist nur erreichbar, wenn das Prinzip der Ausgewogenheit des Umbaues, d.h. einer gerechten Verteilung der Umbaulasten entsprechend der Leistungsfähigkeit eines jeden Bürgers, und das

---

<sup>140</sup> In Ländern mit beachtlichen Reformerfolgen wie z.B. in Schweden und den Niederlanden wurden die Aufgaben zwischen den Parteien und den Sozialpartnern einvernehmlich gelöst.

<sup>141</sup> Voraussetzung dafür ist eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit von Unternehmensleitungen im Sinne höherer Innovationsbereitschaft und Innovationsfähigkeit. Vgl. zu den wirtschaftspolitischen Anforderungen zur Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit auch J. Kromphardt, Direktinvestitionen - Zerstörer oder Erhalter von Arbeitsplätzen und internationaler Wettbewerbsfähigkeit in Zeiten der Globalisierung, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Globalisierung - Ende nationaler Wirtschaftspolitik? Bonn 1997, S. 13 ff.

<sup>142</sup> Vgl. zu Einzelheiten Lampert 1996.

Prinzip der Differenziertheit der Reformmaßnahmen beachtet werden, d.h. wenn die Kürzung von Leistungen um so niedriger angesetzt wird, je schwächer eine bestimmte Gruppe wirtschaftlich und sozial gesehen ist.

7. Zur Entwicklung geeigneter Reformkonzepte sollten die in anderen Ländern, z.B. in den USA, Großbritannien, Schweden und den Niederlanden beschrittenen Wege daraufhin überprüft werden, inwieweit sie geeignet erscheinen, in der Bundesrepublik übernommen zu werden. Dabei sollte jedoch bedacht werden, dass bestimmte Lösungen aus anderen wirtschafts- und sozialkulturellen Umfeldern nicht unmodifiziert auf das Wirtschafts- und Sozialsystem Deutschlands übertragen werden sollten.<sup>143</sup> Besonders prüfungsbedürftig erscheinen vor allem die in den USA angewandten Lösungskonzepte für soziale Probleme, weil dort in der herrschenden Wirtschafts- und Soziallehre marktwirtschaftliche Problemlösungen deutlich präferiert werden und den sozialen Folgen wirtschaftspolitischer Maßnahmen relativ wenig Gewicht beigemessen wird.<sup>144</sup> Problematisch erscheinen z.B. die Folgen der Steuerpolitik unter Präsident *Reagan*<sup>145</sup> und die Substitution staatlicher Sozialpolitik durch eine „gesellschaftlich“ organisierte Sozialpolitik im Sinne nachbarschaftlicher und freiwilliger Hilfen.<sup>146</sup>
8. Aus einer kritischen systematischen Durchleuchtung aller sozialstaatlichen Handlungsbereiche vom Arbeitnehmerschutz und der Sozialversicherung über die Arbeitsmarkt-, die Wohnungs- und die Sozialhilfepolitik hin zur Familien-,

---

<sup>143</sup> Der amerikanische Wirtschaftsjournalist Jeremy Rifkin empfiehlt der Bundesrepublik, nicht den Weg der USA zu gehen und ermutigt zu einer Renaissance des Sicherungssystems. Er meint - ironisierend - „Was wir natürlich nicht sagen, ist, dass wir auch ein soziales Netz haben. Das ist viel sicherer als Ihres, es heißt Gefängnis“. Interview in der Süddeutschen Zeitung vom 04./05.10.1997, Beilage „Bildung und Beruf“. Vgl. auch die Warnungen von Werner vor einer kritiklosen Übernahme des U.S.-Modells, dessen Beschäftigungserfolge durch soziale Ungleichheit und Armut erkaufte werden. H. Werner, Die Arbeitsmarktentwicklung in den USA Lehren für uns?, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1998.

<sup>144</sup> Vgl. zu dieser Problematik auch *Claus Koch* in der Süddeutschen Zeitung vom 14.05.1999: „Der bedenklichste Charakterzug, den sich die Europäer im Zuge ihrer Amerikanisierung aneignen, ist noch nicht die Infantilisierung durch die Populärkultur, ist auch nicht der ewig pubertäre Techno-Gigantismus. Es ist die durchdringende Harmlosigkeit, die auf dem festen Glauben ans fortschrittliche Selbstinteresse eines jeden beruht. Davon werden nun auch die europäischen Gesellschaften aufgeweicht – und politisch verblödet.“

<sup>145</sup> Auch Gauer / Scriba (1998) äußern sich skeptisch gegenüber einem Vorbildcharakter der USA und Großbritanniens.

<sup>146</sup> Dazu bemerkt *Robert Reich*, einer der führenden Volkswirte der USA und Arbeitsminister in der Clinton-Administration, dass es im wirklichen Leben die traditionelle Gemeinschaft der Amerikaner nicht mehr gebe, dass die viel gerühmte Mild- und Wohltätigkeit der Amerikaner selten den Armen zugute komme, sondern dass die Amerikaner ihren Reichtum freiwillig nur mit ihresgleichen teilen (1997, S. 310 ff.).

Bildungs- und Vermögenspolitik lassen sich eine Vielzahl konkreter Reformmaßnahmen ableiten, die hier nicht annähernd vollständig angesprochen werden können. Genannt seien als Beispiele nur die Beseitigung der Trägervielfalt des Systems sozialer Sicherung und der damit verbundenen Kompetenzüberschneidungen zwischen diesen Trägern, die Stabilisierung und Reform des Rentenversicherungssystems in Verbindung mit einer Harmonisierung aller Alterssicherungen, die Aktivierung der Leistungsreserven im Gesundheitssystem durch eine stärker wettbewerbliche Organisation des Systems und die Eindämmung des Leistungsmissbrauchs durch Einkommensersatzleistungen, die unter der vollen Höhe der Erwerbseinkommen liegen.<sup>147</sup>

Zur Sicherung des Sozialstaates und im Rahmen einer Sozialstaatsreform sollten auch eine Reihe der von *Richard Hauser*<sup>148</sup> herausgearbeiteten Prinzipien beachtet werden:<sup>149</sup>

1. in Bezug auf konkurrierende Ziele sollten Vorrang haben
  - a) Leistungen zur Förderung der Beschäftigung und der präventiven Sozialpolitik vor kompensatorischen Sozialleistungen,
  - b) die Absicherung großer, das soziokulturelle Existenzminimum gefährdender Risiken, z.B. der Langzeitarbeitslosigkeit, vor der Absicherung weniger gravierender Risiken, z.B. einer begrenzten Selbstbeteiligung an den Krankheitskosten,
  - c) die universelle Absicherung auf niedrigerem Niveau vor gruppenspezifischer Absicherung auf hohem Niveau,
  - d) die Sicherung relativ hoher Einkommensanteile vor einer Lebensstandardsicherung; staatlich finanzierte Absicherung sollte oberhalb des soziokulturellen Existenzminimum auf etwa 80 % des vorherigen Nettoeinkommens begrenzt sein und nach oben auf eine Bemessungsgrenze von etwa 150 % des Durchschnittseinkommens begrenzt werden;
  - e) kindbezogene Ausgleichsleistungen vor ehebezogenen Leistungen;
2. alle monetären Sozialleistungen sollten dynamisiert werden;

---

<sup>147</sup> Vgl. zu weiteren Einzelheiten Lampert 1997 b, S. 76 ff.

<sup>148</sup> Hauser 1995, S. 67 ff.

<sup>149</sup> Auf die Wiedergabe der von mir vorgeschlagenen Prinzipien einer ordnungskonformen Sozialpolitik (Lampert 2001b, S. 458 f.) kann hier nur verwiesen werden.

3. sämtliche Sozialleistungen, die ohne Einkommensüberprüfung gewährt werden, sollten der Lohn- und Einkommensteuer unterliegen, die Beiträge zu den Sozialversicherungen sollten von der steuerlichen Bemessungsgrundlage voll abzugsfähig sein.

Nach meiner Einschätzung vermag eine im diesem Sinn konzipierte Reform die Zukunft des Sozialstaates zu sichern.<sup>150</sup> Dies vor allem dann, wenn es zum einen gelingt, die Erhaltung der sozialstaatlichen Kernsubstanz zu einem europäischen Anliegen zu machen, weil alle europäischen Sozialstaaten in gleicher Weise bedroht sind und wenn es zum andern gelingt, die Macht der Verbände zu zügeln. Die Forderungen nach Reformen, wie Wirtschaftsverbände sie erheben, und die Widerstände der von Reformvorschlägen betroffenen Gruppen andererseits waren und sind so vehement, dass sich die Frage stellt, ob die Herrschaft der Verbände, in der *Theodor Eschenburg* schon 1955 ein Problem unserer politischen Kultur sah,<sup>151</sup> mittlerweile nicht zu groß geworden ist, zumal sie durch die Globalisierung spürbar größer wurde.

Eine Chance, die anstehenden ordnungspolitischen Reformen in den Mitgliedsstaaten der EU im Sinne einer den Menschen dienenden Ordnung zu machen, sind nach meiner Einschätzung am größten, wenn fünf Voraussetzungen erfüllt werden:

1. eine Rückbesinnung auf die europäische Sozialstaatstradition;
2. die Erarbeitung der Konstruktionselemente und der Grundziele einer Sozialordnung im Rahmen der EU;
3. die Ablösung des weltwirtschaftlich wirksamen Liberalismus durch einen an sozialen Mindestzielen orientierten Ordoliberalismus;<sup>152</sup>
4. die Formulierung von sozialen Mindeststandards, die nicht zur Disposition gestellt werden dürfen;
5. eine Wirtschaftspolitik der EU-Staaten, die eine ausreichend hohe Produktivität bewirkt, um die sozialen Standards wirtschaftlich absichern zu können.

---

<sup>150</sup> Vgl. zum Vorschlag konkreter Reformmaßnahmen auch Hauser 1995, S. 69 ff., Kleinhenz 1992 und Lampert 1997b, S. 76 ff. Positive Einschätzungen der Zukunft des Sozialstaates finden sich auch u.a. bei Chaloupek 1998, Dahrendorf 1996, Nowotny 1998, Sinn 1998, Ulrich Beck (in: *Süddeutsche Zeitung* vom 22.12.1998) und Barr 1992 sowie 2001.

<sup>151</sup> Vgl. dazu Eschenburg 1955.

<sup>152</sup> Vgl. dazu auch Küng, *Der globale Markt braucht ein globales Ethos*, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 02.02.1998 sowie Kleinhenz 1997c. Auch Soros (1998, S. 18 f. und S. 120) hält die politische Organisation auf internationaler Ebene ebenso für völlig unzureichend. Sie entspreche keinesfalls dem Stand der wirtschaftlichen Integration.

## 6. eine Zählung der Macht der Verbände und ihrer Lobbyisten.

Die europäische Sozialstaatstradition beruht im Grunde auf den Forderungen der französischen Revolution nach Freiheit, Gleichheit und – unter dem Begriff der “fraternité“ – sozialer Gerechtigkeit.<sup>153</sup> Sie entwickelte sich in einem in vielen Einzelschritten ablaufenden langen historischen Prozess, der in den wirtschaftlich entwickelteren Staaten ähnlich verlief, und ließ in den nord-, west- und mitteleuropäischen Staaten in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhundert Sozialstaaten entstehen.<sup>154</sup> Eine Rückbesinnung auf die Ergebnisse dieses Prozesses lässt es politisch verfehlt erscheinen, diese sozialstaatlichen Errungenschaften preiszugeben. Denn eine solche Rückbesinnung macht deutlich, dass durch die Entwicklung zum Sozialstaat die Qualität der kapitalistischen Wirtschaft entscheidend verändert wurde, weil die Rechtsnormen des freiheitlichen und sozialen Rechtsstaates aus der Welt geschriebener Verfassungen nicht - wie in den USA – formale Rechte blieben, sondern in tatsächlich nutzbare materiale Rechte transformiert wurden. Die materiale Freiheit der Bürger, ihre Chancen zur freien Entfaltung der Persönlichkeit und ihr Schutz vor den Folgen elementarer Risiken wurde bemerkenswert erhöht, ihre Menschenwürde weitgehend geschützt.

Das Ziel, die sozialstaatliche Kernsubstanz der europäischen Staaten mit aller verfügbaren politischen Energie zu verteidigen, lässt sich vermutlich am ehesten erreichen, wenn es gelingt, sich auf Konstruktionselemente und Grundziele einer europäischen Sozialordnung zu verständigen und sie schrittweise umzusetzen.

Träger dieser Bemühungen sollte die EU sein, zum einen, weil ein innereuropäischer Wettbewerb mit der Wirkung einer starken Absenkung des Niveaus arbeits- und sozialrechtlicher Normen vermieden werden sollte, zum andern, weil die Mitgliedsstaaten der EU nur als eine politisch, wirtschaftspolitisch und sozialpolitisch nach einem einheitlichen Zielsystem handelnde Gemeinschaft eine

---

<sup>153</sup> Gleicher Auffassung ist Joschka Fischer, Für einen neuen Gesellschaftsvertrag. Eine politische Antwort auf die globale Revolution, Köln 1998, S. 270: “Die alles überragenden Traditionen, auf denen Europa gründet, sind aber bis auf den heutigen Tag die Werte der Aufklärung und der Großen Französischen Revolution: Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit. Auch ein zusammenwachsendes Europa wird keine besseren Werte finden“ (Hervorhebung im Original). Vgl. dazu auch die ausführliche Darstellung bei Lampert 1989, S. 105 ff.

<sup>154</sup> Vgl. zu den Leistungen des europäischen Sozialstaates auch Fischer, Joschka, Solidarität und Globalismus, in: Spiegel 4/1996, S. 97 - 101, nach dessen Meinung die “großartige historische Leistung des westeuropäischen Sozialstaates“ darin besteht, soziale Krisen aufzufangen, die Gesellschaft zusammenzuhalten und die Spannungen im sozialen Konsens zu integrieren. Er meint, den Sozialstaat in Frage zu stellen, heiße, die Axt an die Wurzeln der Demokratie zu legen (S.101).



Chance haben, dem von den USA ausgehenden und von ihrer Ideologie getragenen Globalisierungsdruck Stand zu halten und eine *ihrer* Geschichte und *ihrer* Sozialphilosophie entsprechende Wirtschafts- und Sozialkultur aufrechtzuerhalten.

Es ist jedoch nicht nur erstrebenswert, sondern scheint auch möglich zu sein, dem Sozialstaat eine Zukunft zu sichern, wenn wir auf der Grundlage einer erweiterten Diagnose breit angelegte Reformkonzepte entwickeln, die auch auf die *sozialsystemexogenen* Ursachen der Krise einwirken und die - ohne auf den Abbau bestimmter Sozialleistungen zu verzichten - schwergewichtig einen *strukturellen Umbau* des Sozialstaates herbeiführen.<sup>155</sup>

---

<sup>155</sup> Eine präzise Verdeutlichung der Unterschiede zwischen Abbau und Umbau findet sich bei Hauser (1997, S. 159). Abbau bedeutet "Zurückdrängung der sozialstaatlichen Regelungen, Rückverlagerung von sozialen Risiken auf den Einzelnen oder die Familie, Rückzug des Staates aus der Erstellung und kostenlosen oder verbilligten Abgabe von Grundbedarfsgütern und sozialen Leistungen und letztlich Reduzierung des Sozialleistungsquote ohne Rücksicht auf soziale Bedarfe. Ein solcher Abbau würde eine Verminderung des Gewichts gesellschafts- und sozialpolitischer Ziele implizieren und die in der Verfassung der Bundesrepublik garantierte Sozialstaatskomponente in Richtung auf ein Mindestmaß zurückdrängen." Dagegen würde ein Umbau bedeuten: "Schließung von Sicherungslücken, aber auch Abbau von Überversorgungserscheinungen; Vereinfachung der Organisationsstrukturen, aber auch Reduzierung leistungshemmender Effekte; Bemühungen, die Inanspruchnahme sozialer Recht zu gewährleisten, aber auch verbesserte Missbrauchskontrolle; Reformen zur Anpassung des Systems der sozialen Sicherung an die sich verändernden ökonomischen, gesellschaftlichen und demographischen Rahmenbedingungen, aber auch Suche nach einer neuen Balance zwischen den Generationen. Ein solcher Umbau sollte zu einem neu austarierten Kompromiss zwischen gesellschaftspolitischen, sozialpolitischen und ökonomischen Zielen führen."

## Literaturverzeichnis

- Afeldt, H., 1995, Wohlstand für niemand? Die Marktwirtschaft entläßt ihre Kinder, o.O.
- Albers, W., 1977, Grenzen des Wohlfahrtsstaates, in: B. Külp / H.-D. Haas (Hg.), Soziale Probleme des Wohlfahrtsstaates, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 92, Berlin, S. 935 ff.
- Arnim, H. v., 1998, Fetter Bauch regiert nicht gern. Die politische Klasse, selbstbezogen und abgehoben, München
- Arnim, H. v., 2001, Das System. Die Machenschaften der Macht, München
- Bäcker, G., 1995, Der Sozialstaat - Ein Auslaufmodell? in: WSI-Mitteilungen 1995, S. 345 ff.
- Barr, N., 1992, Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation, in: Journal of Economic Literature, S. 741 ff.
- Barr, N., 2001, The Welfare State as Piggy Bank, Oxford
- Beck, U., 1996, Die Subpolitik der Globalisierung. Die neue Macht der multinationalen Unternehmen, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 1996, S. 673 ff.
- Bellah, R.N., Madsen, R., Sullivan, W.M., Swidler, A., Tipton, St.M., 1987, Gewohnheiten des Herzens. Individualismus und Gemeinsinn in der amerikanischen Gesellschaft, Köln
- Berthold, N., 1988, Marktversagen, staatliche Intervention und Organisationsformen sozialer Sicherung, in: G. Rolf, P.B. Spahn, G. Wagner (Hg.), Sozialvertrag und Sicherung. Zur ökonomischen Theorie staatlicher Sicherungs- und Umverteilungssysteme, Frankfurt / Main, New York, S. 339 ff.
- Berthold, N., 1999, Der europäische Sozialstaat im Zeitalter der Globalisierung, in: S. Lamnek, J. Luedtke (Hg.) Der Sozialstaat zwischen "Markt" und "Hedonismus", Opladen, S. 159 ff.
- Blum, R., 1984, Mehr Markt: Problemlösung oder Flucht aus der politischen Verantwortung, in: R. Blum und M. Steiner (Hg.), Aktuelle Probleme der Marktwirtschaft in gesamt- und einzelwirtschaftlicher Sicht, Festgabe zum 65. Geburtstag von Louis Perridon, Berlin, S. 13 ff.
- Blum, R., 1994, Das Verhältnis von Wirtschaft und Politik in der Marktwirtschaft, in: H. Sautter (Hg.), Wirtschaftspolitik in offenen Volkswirtschaften, Festschrift für Helmut Hesse zum 60. Geburtstag, Göttingen, S. 365 ff.
- Blum, R., 1999, Globalisierung – Unsichtbare Hand oder globale Koalitionen, in: Ifo-Studien 4/1999, S. 525 – 539
- Blum, R., 2000, Vision eines Meeres von Geld, in: Forschung und Lehre 5/2000, S. 254 ff.
- Bossert, A., 1992, Freiheit, Selbstverantwortung und die Grenzen sozialstaatlichen Handelns, in: Lampert, H. (Hg.), Freiheit als zentraler Grundwert demokratischer Gesellschaften, St. Ottilien, S. 49 ff.
- Bund der Steuerzahler (Hg.), 1998, Durch Einsparungen die Lasten mildern. Notwendigkeit und Möglichkeiten zur Begrenzung der Staatsausgaben, Wiesbaden
- Bundesministerium für Familie und Senioren (Hg.), 1994, Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland. Fünfter Familienbericht, Bonn, Bundestagsdrucksache 12/7560
- Chaloupek, G., 1998, Die Dauerhaftigkeit der „Zwischenform“: Hayeks Verdikt gegen den Wohlfahrtsstaat nach 50 Jahren, in: F. Balzarek, F. Butschek, G. Tichy (Hg.), Von der Theorie zur Wirtschaftspolitik - ein österreichischer Weg. Festschrift zum 65. Geburtstag von Erich Streißler, Stuttgart, S. 85 ff.
- Dahrendorf, R., 1996, Die Quadratur des Kreises. Freiheit, Solidarität und Wohlstand, in: Transit. Europäische Revue
- Deutscher Bundestag (Hg.), 1994, Zwischenbericht der Enquête-Kommission Demographischer Wandel. Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an die einzelnen und die Politik, Bonn
- Eschenburg, Th., 1955, Herrschaft der Verbände? Stuttgart
- Etzioni, A., 1995, Die Entdeckung des Gemeinwesens. Ansprüche, Verantwortlichkeiten und das Programm des Kommunitarismus, Stuttgart
- Etzioni, A., 1996, Die faire Gesellschaft. Jenseits von Sozialismus und Kapitalismus, Frankfurt am Main

- Expertengruppe, 1998, Mehr Beteiligungsgerechtigkeit. Beschäftigung erweitern, Arbeitslose integrieren, Zukunft sichern: Neun Gebote für die Wirtschafts- und Sozialpolitik, Memorandum einer durch die Kommission VI der Deutschen Bischofskonferenz berufenen Expertengruppe
- Fischer, Joschka, 1998, Für einen neuen Gesellschaftsvertrag. Eine politische Antwort auf die globale Revolution, Köln
- Galbraith, J. K., 1992, Die Herrschaft der Bankrotteure. Der wirtschaftliche Niedergang Amerikas, Hamburg
- Gauer, Chr., Scriba, J., 1998, Die Standortlüge. Abrechnung mit einem Mythos, Frankfurt am Main
- Grieswelle, D., 1996, Sozialpolitik der Zukunft. Grundsätze sozialpolitischer Gestaltung, München und Landsberg am Lech
- Gruppe von Lissabon, Grenzen des Wettbewerbs. Die Globalisierung der Wirtschaft und die Zukunft der Menschheit, o.O., o. J.
- Gutowski, A., Merklein, R., 1985, Arbeit und Soziales im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung, Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, S. 49 ff.
- Hartmann, H. A., 1998, Wirtschaft und Werte - eine menscheitsgeschichtliche Mésalliance, Augsburgener Universitätsreden 37
- Hauser, R., 1995, Reformperspektiven des Systems der Sozialen Sicherung bei veränderten Rahmenbedingungen, in: D. Döring, R. Hauser (Hg.), Soziale Sicherheit in Gefahr, S. 51 ff.
- Hauser, R., 1997, Beratung ohne Auftrag zum Abbau des Sozialstaats - zu den sozialpolitischen Reformvorstellungen des Sachverständigenrates, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, S. 159 ff.
- Hayek, F. von, 1991, Die Verfassung der Freiheit, 3. Auflage, Tübingen (erste englische Auflage 1960 erschienen)
- Helmstädter, E., 1998, Technologische Arbeitslosigkeit heute, in: H. Hesse, P. Welzel, Wirtschaftspolitik zwischen gesellschaftlichen Ansprüchen und ökonomischen Grenzen. Festschrift für Reinhard Blum zum 65. Geburtstag, Göttingen, S. 125 ff.
- Henzler, H., Späth, L., 1998, Die zweite Wende. Wie Deutschland es schaffen wird, Weinheim und Berlin
- Issing, O., 1998, Der Sozialstaat auf dem Prüfstand, in: Konrad Morath (Hg.), Verlässliche soziale Sicherung, Frankfurter Institut - Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Frankfurt am Main
- Johnson, Ch., 2000, Ein Imperium verfällt. Wann endet das amerikanische Jahrhundert? München
- Kapp, W., 1967, Zum Problem der „Enthumanisierung“ der reinen Theorie und der gesellschaftlichen Realität, in: Kyklos 1967, S. 307 ff.
- Kaufmann, F.-X., 1997, Herausforderungen des Sozialstaates, Frankfurt am Main
- Kirchenamt der Evangelischen Kirche Deutschlands und Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, 1994, Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland. Diskussionsgrundlage für den Konsultationsprozeß über ein gemeinsames Wort der Kirchen, Hannover und Bonn
- Kirchenamt der Evangelischen Kirche Deutschlands und Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, 1996, Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit, Hannover und Bonn
- Klauder, W., 1999, Arbeit, Arbeit, Arbeit. Mit offensiven Strategien zu mehr Beschäftigung, Zürich
- Kleinhenz, G., 1989, Das Elend der Nationalökonomie mit der Sozialpolitik, in: G. Vobruba (Hg.), Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, Berlin, S. 89 ff.
- Kleinhenz, G., 1992, Die Zukunft des Sozialstaats. Spielräume für den sozialen Fortschritt unter veränderten Rahmenbedingungen, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, S. 43 ff.
- Kleinhenz, G., 1997a, Sozialstaatlichkeit in der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft. Eine ordnungspolitische Fundierung der Sozialstaatsreform, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 216, S. 392 ff.
- Kleinhenz, G., 1997b, Der Beitrag der Sozialpolitik zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Systems der Sozialen Marktwirtschaft (Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit), Passau

- Kleinhenz, G., 1997c, Kinderarbeit als Problem einer Weltsozialpolitik. Zur Begründung einer globalen Perspektive für Wissenschaft und Praxis der Sozialpolitik, in: H. Lampert (Hg.), Schutz des menschlichen Lebens. Ethische, rechtliche und sozialpolitische Aspekte, St. Ottilien, S. 171 ff.
- Knappe, E., 1995, Umbau des Sozialstaats, Trier
- Koch, C., 1995, Die Gier des Marktes. Die Ohnmacht des Staates im Kampf der Weltwirtschaft, München
- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, 1996. Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen, Bonn
- Kromphardt, J., 1992, Plädoyer gegen die Reduzierung der Beschäftigungspolitik auf Arbeitsmarktpolitik, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1992, S. 221 ff.,
- Krugmann, P., 1999, Der Mythos vom globalen Wirtschaftskrieg, Frankfurt / Main
- Krupp, H. J., 1997, Die Zukunft des Sozialstaates vor dem Hintergrund der zunehmenden Globalisierung, in: Sozialer Fortschritt, S. 245 ff.
- Krupp, H.-J., Weeber, J., 1997, Die Zukunft des Sozialstaates vor dem Hintergrund der zunehmenden Globalisierung, in: Sozialer Fortschritt 1997, S. 245 ff.
- Küng, H., 1997, Weltethos für Weltpolitik und Weltwirtschaft, München, Zürich
- Lampert, H., 1973, Leitbild und Zielsystem der Sozialpolitik im "entwickelten System des Sozialismus", in: H. Sanmann (Hg.), Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Band 73, Berlin 1973, S. 101 ff.
- Lampert, H., 1982, Nettolohnorientierung der Altersrenten, Köln
- Lampert, H., 1984, Soziale Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Prinzip staatlicher Sozialpolitik, in: H. Winterstein (Hg.), Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Problem des Sozialstaates II, Schriften des Vereins für Socialpolitik Bd. 133 N.F., Berlin, S. 37 ff.
- Lampert, H., 1989, Französische Revolution und sozialer Rechtsstaat. Über Ursachen und Wirkungen staatlicher Sozialpolitik, in: H. Krauß (Hg.), Folgen der Französischen Revolution, Frankfurt / Main, S. 105 ff.
- Lampert, H., 1992a, Die soziale Dimension gesellschaftlichen Wirtschaftens, in: A. Rauscher (Hg.), Die gesellschaftliche Verantwortung der Kirche, Donauwörth, S. 123 ff.
- Lampert, H., 1992b, Freiheit als Ziel der Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: H. Lampert (Hg.), Freiheit als Grundwert demokratischer Gesellschaften, St. Ottilien, S. 19 ff.
- Lampert, H., 1995a, Familienlastenausgleich und Sozialversicherung, in: Zeitschrift für Sozialrecht, Heft 2/1995, S. 75 ff.
- Lampert, H., 1995b, Voraussetzungen einer Sozialstaatsreform - kritische Anmerkungen zur aktuellen Diskussion über den Umbau des Sozialstaates, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, S. 413 ff.
- Lampert, H., 1996, Priorität für die Familie, Plädoyer für eine rationale Familienpolitik, Berlin
- Lampert, H., 1997a, Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, 13. Auflage, München und Wien
- Lampert, H., 1997b, Krise und Reform des Sozialstaates, Frankfurt / Main
- Lampert, H., 1998a, Die Zukunft des Sozialstaates Deutschland. Elemente einer Reformstrategie, Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe des Instituts für Volkswirtschaftslehre, Augsburg
- Lampert, H., 1998b, Wohlstand für alle. Grundzüge der Sozialen Marktwirtschaft, in: Haus der Geschichte (Hg.), NachDenken über Ludwig Erhard, Berlin
- Lampert, H., 1998c, Ordnungstheoretische und ordnungspolitische Defizite in der Diskussion um die Reform des Sozialstaates, in: W. Schönig, I. Schmale (Hg.), Gestaltungsoptionen in modernen Gesellschaften, Festschrift für Jürgen Zerche, Regensburg, S. 37 ff.
- Lampert, H., 1998d, Der Generationenvertrag in der Bewährung, in: Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle (Hg.), Kirche und Gesellschaft, Heft 253, Köln
- Lampert, H., 1999, Reformschädliche Schief lagen der Sozialstaatskritik, in: Sozialer Fortschritt
- Lampert, H., 2001a, Die europäische Sozialstaatskultur am Scheideweg, in: I. Becker, N. Ott, G. Rolf (Hg.), Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft. Festschrift für Richard Hauser zum 65. Geburtstag, Frankfurt / New York 2001, S. 102 – 129
- Lampert, H., 2001b, Lehrbuch der Sozialpolitik, 6. Auflage, Berlin u.a.

- Lampert, H. 2002, Zur Suche nach neuen Ordnungen im europäisch-nordamerikanischen Kulturkreis, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 222, S. 346 – 365.
- Lampert, H., Bossert, A., 1987: Die Soziale Marktwirtschaft - eine theoretisch unzulänglich fundierte ordnungspolitische Konzeption? in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, S. 109 ff.
- Lampert, H., Bossert, A., 1992: Sozialstaat Deutschland - Entwicklung, Gestalt, Probleme, München
- Lampert, H., Englberger, J., Schüle, U., 1991: Ordnungs- und prozeßpolitische Probleme der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin
- Ludwig-Erhard-Stiftung (Hg.), 1996: Der Sozialstaat vor dem Offenbarungseid, Bonn
- Ludwig-Erhard-Stiftung (Hg.), 1978, Fundamentalkorrektur statt Systemtherapie. Von der Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft, Bonn
- Maier, Hans, 1997, Wie universal sind die Menschenrechte, Freiburg im Breisgau
- Maier-Rigaud, G., 1998, Folgen des "Neoliberalismus" für Beschäftigung und Umwelt, in: Walter Eucken Institut (Hg.), Zukunftsfähigkeit durch Wettbewerb - Gesellschaftlicher Wandel, Politik und Umweltschutz, Baden-Baden
- Martin, H.-P., Schumann, H., 1996, Die Globalisierungsfalle. Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand, 3. Auflage, Reinbek bei Hamburg
- Meyer, O. G., 1997, Globalisierung und wohlfahrtsstaatliche Aufgaben, HWWA-Diskussionspapier Nr. 46, Hamburg
- Nell-Breuning, O. v., 1955, Kommerzialiserte Gesellschaft, in: Stimmen der Zeit, Bd. 158, S. 32 ff.
- Nowotny, E., 1998, Globalisierung und Liberalismus - Zurück ins 19. Jahrhundert, in: F. Balzarek, F. Butschek, G. Tichy (Hg.), Von der Theorie zur Wirtschaftspolitik - ein österreichischer Weg. Festschrift zum 65. Geburtstag von Erich Streißler, Stuttgart, S. 207 ff.
- Nürnberger, Chr., 1999, Die Machtwirtschaft. Ist die Demokratie noch zu retten? München
- Oberender, P., Fricke, F.-U., 1995, Vom Wohlfahrtsstaat zum Sozialstaat, Bonn
- Oberhauser, A., 1996a, Geknebelte Beschäftigungspolitik – eine Folge der Maastricht-Kriterien, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, S. 228 ff.
- Oberhauser, A., 1996b, Mehr Arbeitslosigkeit durch Parallelpolitik: eine Folge einzelwirtschaftlichen Denkens, in: Wirtschaftsdienst, S. 566 ff.
- Pfaff, A., Pfaff, M., 1998, Der Sozialstaat als Standortfaktor. Einige Anmerkungen zur laufenden Diskussion, in: H. Hesse und P. Welzel (Hg.), Wirtschaftspolitik zwischen gesellschaftlichen Ansprüchen und ökonomischen Grenzen. Festschrift für Reinhard Blum zum 65. Geburtstag, Göttingen, S. 213 ff.
- Pfaff, M., 1989, Zur ökonomischen Bedeutung der sozialen Sicherung, in: G. Vobruba (Hg.), Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, Berlin, S. 125 ff.
- Prisching, M., 1989, Friedrich von Hayeks Sozialstaatskritik, in: Internationales Jahrbuch für Rechtsphilosophie und Gesetzgebung, S. 71 ff.
- Reich, R. B., 1997, Die neue Weltwirtschaft. Das Ende der nationalen Ökonomie, Frankfurt am Main
- Rosenberg, P., 1995, Enge Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Sozialstaats, in: WSI-Mitteilungen 1995, S. 345 ff.
- Ruland, E., 1993, Verschiebebahnhof, in: Soziale Sicherung 1993, S. 178 ff.
- Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme, 1983, Vergleich der Alterssicherungssysteme und Empfehlungen der Kommission. Veröffentlicht durch den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Stuttgart
- Sachverständigenkommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen, 1979, Vorschläge zur sozialen Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen, o.O.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, verschiedene Gutachten
- Salin, E. 1963, Politische Ökonomie - heute, in: E. Salin (Hg.), Lynkeus, Gestalten und Probleme aus Wirtschaft und Politik, Tübingen
- Schmähl, W., 1997, Alterssicherung - quo vadis? in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 216, S. 413 ff.
- Schmidt, H., 1994, Handeln für Deutschland. Wege aus der Krise, Reinbek bei Hamburg

- Schönig, W., L'Hoest, R., 1996, Sozialstaat wohin? Umbau, Abbau oder Ausbau der sozialen Sicherung, Darmstadt
- Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.), 1994, Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland. Diskussionsgrundlage für den Konsultationsprozeß über ein gemeinsames Wort der Kirchen, Hannover und Bonn
- Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.), 1996, Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit, Hannover und Bonn
- Sennett, R., 1998, Der flexible Mensch. Die Kultur des neuen Kapitalismus, Berlin
- Seraphim, H.J., 1955, Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik, Göttingen
- Shell, K.L., 1989, Amerikanische Einstellungen zur Armut und sozialen Ungleichheit, in: D. Döring, R. Hauser (Hg.), Politische Kultur und Sozialpolitik. Ein Vergleich der Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Armutsproblems, Frankfurt / New York, S. 9 ff.
- Sinn, H.-W., 1998, Der Sozialstaat in der Zwickmühle, in: Handelsblatt vom 24.11.1998, S. 53
- Soltwedel, R., 1984, Mehr Markt am Arbeitsmarkt, München-Wien
- Soros, G. 1998, Die Krise des globalen Kapitalismus. Offene Gesellschaft in Gefahr, Berlin
- Spieker, M., 1986, Legitimationsprobleme des Sozialstaats, Bern und Stuttgart
- Stern, K., 1987, Sozialstaat, in: R. Herzog (Hg.), Evangelisches Staatslexikon, 3. Auflage, Stuttgart, Sp. 3269 ff.
- Stiglitz, J., 2002, Die Schatten der Globalisierung, Berlin
- Strasser, J., 2001, Leben oder überleben. Wider die Zurichtung des Menschen zu einem Element des Marktes, Zürich
- Stützel, W., 1981, Marktpreis und Menschenwürde. Thesen zur Wirtschafts- und Bildungspolitik, Bonn
- Thurow, L. C., 1996, Die Zukunft des Kapitalismus. Leben im 21. Jahrhundert, Düsseldorf, München
- Transfer-Enquête-Kommission, 1981, Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart
- Ulrich, P., 1997, Arbeitspolitik jenseits des neoliberalen Ökonomismus - das Kernstück einer lebensdienlichen Sozialpolitik, in: Jahrbuch für christliche Sozialwissenschaften, 38. Band
- Ulrich, P., 1998, Integrierte Wirtschaftsethik. Grundlagen einer lebensdienlichen Ökonomie, 2. Auflage, Bern u.a.
- Vaubel, R., 1990, Sozialpolitik für mündige Bürger: Optionen für eine Reform, Baden-Baden
- Watrin, Chr., 1977, Ordnungspolitische Aspekte des Sozialstaats, in: B. Külp, H.-D. Haas (Hg.), 1977, Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F. Bd. 92/II, Berlin
- Watrin, Chr., 1994, Zur Entwicklungsfähigkeit der sozialen Marktwirtschaft, in: P. Bocklet u.a. (Hg.), Der Gesellschaft verpflichtet. Kirche und Wirtschaft im Dialog, Köln, S. 102 ff.
- Weigelt, K. (Hg.), 1986, Die soziale Marktwirtschaft erneuern, Mainz
- Weizsäcker, Chr. von, 1999, Logik der Globalisierung, Göttingen
- Willeke, F.-U., 1999, Über die öffentliche Verwahrlosung in der Wirtschaftspolitik, Schriftenreihe der Alfred-Weber-Gesellschaft Nr. 9, Heidelberg
- Winterstein, H., 1969, Sozialpolitik mit anderen Vorzeichen. Zur Frage einer stärkeren Betonung von persönlicher Freiheit und Selbstverantwortung in der westdeutschen Sozialpolitik unter besonderer Berücksichtigung der Sozialversicherung, Berlin
- Winterstein, H., 1980, Steigende Sozialabgaben - eine zwangsläufige Entwicklung?, Berlin
- Zacher, H.F., 1989, Vierzig Jahre Sozialstaat - Schwerpunkte der rechtlichen Ordnung, in: N. Blüm / H.F. Zacher (Hg.), 40 Jahre Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, S. 23 ff.