Die Zukunft des Sozialstaates Deutschland. Elemente einer Reformstrategie*

von

*Heinz Lampert***

März 1998

Zusammenfassung

Die Notwendigkeit einer Reform des Sozialstaates Deutschland ist nach Auffassung des Autors evident, weil eine zu hohe Staats- und Sozialabgabenquote zu Steuervermeidung, Verringerung der Leistungsbereitschaft, Schwarzarbeit, Steuerhinterziehung, Korruption und Betrug führen und die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft gefährden. Der Sozialstaat, den der Verfasser als eine der großen Errungenschaften der Neuzeit interpretiert, kann nach seiner Überzeugung aber so reformiert werden, daß soziale Zielsetzungen nicht in ihrer Kernsubstanz beeinträchtigt werden und insbesondere die soziale Sicherung nicht auf eine lediglich existenzminimumsichernde Grundsicherung abgesenkt werden muß.

Die vom Verfasser diskutierten erforderlichen Reformmaßnahmen umfassen u.a. die Entlastung der sozialen Sicherungssysteme von allgemeinpolitischen Lasten, die Vergrößerung der Autonomie der Sozialversicherungen, eine die Zuwanderung begrenzende Einwanderungspolitik, eine Zunahme der Sozialleistungen, die geringer ist als das Wachstum des Bruttosozialprodukts, ein Wachstum der Arbeitseinkommen unterhalb der Wachstumsrate der gesamtwirtschaftlichen Produktivität, die Wiederherstellung einer sozialpartnerschaftlichen Kultur und des Zusammenwirkens zwischen den Trägern der Wirtschaftspolitik und den Sozialparteien sowie eine gerechte Verteilung der Lasten der Reform des Sozialstaates unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der einzelnen sozialen Gruppen.

---

* Ungekürzte Fassung des anläßlich des 24. Augsburger Konjunkturgesprächs am 19. Februar 1998 gehaltenen Referats.

** Anschrift des Verfassers: Prof. Dr. Heinz Lampert, Christof-Döring-Str. 16, 91207 Lauf/Pegnitz.

Abstract

The author holds the view that the necessity of reforming the German welfare state is obvious, since high levels of public and social expenditure result in tax avoidance, drop in performance, illicit work, tax evasion, corruption, and fraud and endanger the competitiveness of the economy. The author interprets the welfare state as one of the major achievements of modern age. In his view, it is possible to reform the welfare system without affecting the core of social objectives and particularly without reducing social security to a basic level, just securing a minimum income.

The author discusses necessary reform steps including relieving the system of social security from tasks of general political nature, increasing the autonomy of the social insurance system, establishing an immigration policy limiting immigration, keeping the growth of social expenditure below the growth rate of the gross national product, keeping the growth of wages below the increase in productivity, re-establishing a culture of social partnership and of co-operation between economic policy institutions, employers and employees as well as a just distribution of the financial burden of reforming the welfare state, considering the ability to pay of different social groups.

I. Einleitung

Die Zahl wissenschaftlicher Beiträge zur Krise und zur Reform des Sozialstaates ist unübersehbar groß geworden. Der Grenznutzen der mit stets gleichen Argumenten geführten politischen Diskussionen zum Sozialstaat tendiert gegen null. Dennoch ist es am Vorabend der Einführung der Europäischen Währungsunion und angesichts der sich beschleunigenden Globalisierung, angesichts sozialer Unruhen, wie sie sich zur Zeit in Frankreich ereignen, mehr noch aber angesichts der Tatsache, daß wir noch keine überzeugenden Lösungen für die Sozialstaatskrise gefunden haben, nötig, über die Zukunft des Sozialstaates nachzudenken.

Wenn man beantworten will, ob der Sozialstaat Deutschland entgegen der Behauptung, er sei ein "Auslaufmodell"[1] und entgegen der Vermutung, er stehe vor dem "Offenbarungseid"[2], Zukunft hat, wie diese Zukunft aussehen kann und was getan werden muß, um ihn zu erhalten, steht man vor einem Bündel von Fragen. Die wichtigsten dieser Fragen lauten:

---

1 So zum Beispiel *Dagmar Deckstein* in der Süddeutschen Zeitung vom 02.01.1995. Derartige anschauliche Kennzeichnungen von Problemen laufen Gefahr, als Manipulationen mit Hilfe der Sprache zu wirken, weil sie unbegründete und unzutreffende Wertungen enthalten und dem Adressaten suggerieren wollen, es handle sich um Fakten. Dies gilt auch für den seit kurzem verwendeten Begriff der "Modernisierung des Sozialstaates" anstelle des wertneutralen Begriffs Sozialstaatsumbau.

2 Vgl. Ludwig-Erhard-Stiftung (Hg.), Der Sozialstaat vor dem Offenbarungseid? Bonn 1996.

1. Welche Gefahren sind mit dem Sozialstaat verbunden?
2. Lassen sich diese Gefahren vermeiden?
3. Wodurch ist der Sozialstaat gefährdet?
4. Lassen sich diese Gefährdungen vermeiden, sich der Sozialstaat also erhalten?
5. Ist die sozialstaatliche Kernsubstanz der Bundesrepublik überhaupt erhaltenswert?
6. Welche politischen Voraussetzungen müssen erfüllt werden, um dieses Ziel zu erreichen?
7. Welche Möglichkeiten gibt es, um den Sozialstaat zu reformieren?

Ich brauche nicht zu begründen, warum ich diese Fragenkomplexe in diesem Referat nur fragmentarisch behandeln kann und Beweise für nicht wenige Feststellungen und Behauptungen schuldig bleiben muß. Das scheint mir jedoch vertretbar, erstens, weil es in dieser Veranstaltung weniger auf Einzelheiten als vielmehr auf den Problemüberblick ankommt und zweitens, weil Sie einschlägige Belege und Beweise in der in Ihren Unterlagen angegebenen Literatur finden können.

Bevor ich mich den aufgeworfenen Fragen zuwende, soll definiert werden, was mit "Sozialstaat" gemeint ist. In der einschlägigen Diskussion wird als Sozialstaat ein Staat definiert[3], der

1. Hilfe gegen Not und Armut leistet und ein menschenwürdiges Existenzminimum sichert;
2. auf mehr nicht nur rechtliche, sondern tatsächliche Gleichheit durch den Abbau von Wohlstandsdifferenzen und Abhängigkeitsverhältnissen zielt;
3. soziale Sicherheit gegenüber den Risiken des Unfalls, der Krankheit, der sonstigen Erwerbsunfähigkeit, der Arbeitslosigkeit, des Alters und des Verlustes des Ernährers gewährleistet und
4. den Wohlstand mehrt und für eine als gerecht beurteilbare Verteilung dieses Wohlstandes sorgt.

II. Welche Gefahren sind mit dem Sozialstaat verbunden?[4]

Kaum jemand, der über wirtschafts- und sozialpolitische Grundkenntnisse verfügt, wird die Notwendigkeit eines Umbaus des Sozialstaates Deutschland bestreiten, weil folgende Fakten eine Beeinträchtigung des Wirtschaftssystems verursachen:

1. Eine Staatsquote, d.h. ein Anteil der Ausgaben des Bundes, der Länder und der Gemeinden am Bruttosozialprodukt in Höhe von (1996) 50,6 % und eine Sozialabgabenquote des Arbeitnehmereinkommens

---

[3] Vgl. dazu die ausführliche Interpretation des Sozialstaats bei Lampert/ Bossert 1992, S. 18 ff.

[4] Vgl. dazu die ausführlichere Darstellung bei Lampert 1996, S. 430 ff. und die dort angegebene Literatur.

einschließlich der Arbeitgeberanteile in Höhe von (1998) 42,0 %[5]; derart hohe Anteile führen nachweislich zu einer Gefährdung gesellschaftlicher Grundwerte wie Freiheit, soziale Gerechtigkeit, Solidarität, Selbstverantwortung und Subsidiarität[6] und verführen nicht nur zu gesetzlich zulässigem, jedoch Staat und Wirtschaft schädigendem Verhalten wie Steuervermeidung und Beeinträchtigung der Leistungsbereitschaft der Wirtschaftssubjekte, sondern auch zu einer Erosion gesetzlich und moralisch einwandfreien Verhaltens, d.h. zu Schwarzarbeit, Steuerhinterziehung, Korruption und Betrug, und zwar - wie wir gerade im letzten Jahrzehnt enttäuscht zur Kenntnis nehmen mußten - selbst bei führenden Gewerkschaftsfunktionären, die in der Neuen Heimat, bei Coop und in Aufsichtsräten tätig waren und - neuerdings - auch bei Vorstandsmitgliedern namhafter Unternehmungen.

2. Die mit den genannten Quoten verbundenen Belastungen gefährden die internationale Wettbewerbsfähigkeit der in Deutschland ansässigen Unternehmen.

   Die Gefährdungen des Wirtschaftssystems durch die Belastung mit hohen Sozialabgaben sind durch einen vierfach verstärkten internationalen Wettbewerbsdruck verstärkt worden, nämlich durch a) das Wachstum der südostasiatischen und südamerikanischen Volkswirtschaften, b) die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes und der Europäischen Währungsunion, c) die Auflösung des Ostblocks und d) die Globalisierung.

3. Aufgrund der demographischen Entwicklung, die ab etwa 2010 zu einer drastischen Verschlechterung des Verhältnisses zwischen der Zahl der Sozialleistungsempfänger, insbesondere der Rentner, einerseits und der Beitragszahler in den sozialen Sicherungseinrichtungen andererseits führen wird, drohen weitere Sozialkostenbelastungen, wenn sie nicht durch rechtzeitige Reformen verhindert werden[7].

III. Lassen sich die vom Sozialstaat ausgehenden Gefahren vermeiden?

Viele wissenschaftliche Sozialpolitiker, die gleichzeitig als Wirtschaftswissenschaftler ausgewiesen sind[8], vertreten die Auffassung, daß der Sozialstaat nach Umfang und Art *so* reformiert werden kann, daß einerseits der Standort Deutschland wettbewerbsfähig ist und andererseits seine soziale Kernsubstanz nicht beeinträchtigt wird, d.h. vor allem, daß die so-

---

[5] Lampert 1996, S. 430.

[6] Vgl. dazu Lampert 1997, S. 20 f.

[7] Der Altenquotient, definiert als Anteil der über 60jährigen an der Bevölkerung, der in Gesamtdeutschland 1995 36,9 % betrug, wird für 2010 auf 46,6 % und für 2020 auf 55,1 % geschätzt. Vgl. Deutscher Bundestag (Hg.) 1994, S. 69.

[8] Als Beispiele seien genannt *Gerhard Bäcker, Richard Hauser, Gerhard Kleinhenz, Hans-Günter Krüsselberg, Hans-Jürgen Krupp, Alois Oberhauser, Dieter Schäfer, Winfried Schmähl, Gerd Wagner, Helmut Winterstein*.

ziale Sicherung im Falle von Krankheit, Arbeitslosigkeit, Erwerbsunfähigkeit, Alter und Tod des Ernährers nicht auf eine lediglich existenzminimumsichernde Grundsicherung abgesenkt werden muß.

Welche Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels ergriffen werden können, wird an anderer Stelle aufgezeigt werden.

IV. Wodurch ist der Sozialstaat gefährdet?

Stärker umstritten als die Antwort auf die Frage nach den Gefährdungen des Wirtschaftssystems durch den Sozialstaat sind die Antworten auf die Frage nach den Ursachen der Krise des Sozialstaats[9]. Zwar ist die Notwendigkeit einer Sozialstaatsreform unbestritten. Es bestehen jedoch erhebliche Auffassungsunterschiede zwischen den Sozialwissenschaftlern, zwischen wissenschaftlichen Instituten, zwischen Wirtschafts- und Sozialverbänden und zwischen den Parteien in bezug auf die Ursachen der Sozialstaatskrise und dementsprechend in bezug auf den notwendigen Umfang und die Art der Sozialstaatsreform.

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 sozialsystem*exogenen* Ursachen keine geringere Bedeutung zu als der Beeinflussung der sozialsystem*endogenen* Ursachen.

Die Auffassungsunterschiede sind letztlich bedingt durch unterschiedliche wirtschafts- und sozialpolitische Grundeinstellungen und Werthaltungen, auf die ich noch zurückkommen werde. Lassen Sie mich zunächst auf ein Kernproblem der Sozialstaatsdiskussion eingehen.

Da Diagnosen die Grundlage für die Ableitung von Therapien sind, kommt der Gründlichkeit und Sorgfalt, mit der Diagnosen erstellt und überprüft

---

9 Vgl. zu einer ausführlichen Darstellung der Diskussion um die Krisenursachen Lampert 1997, S. 25 ff.

werden und dem Grad ihrer Realitätsnähe entscheidende Bedeutung zu. Denn unzutreffende Diagnosen führen zwangsläufig dazu, daß

1. die daraus abgeleiteten Therapien in bezug auf die Reformziele, die Ansatzpunkte für Reformen und die Reforminstrumente unvollständig sind,
2. die den Reformzielen beigemessenen Gewichte, die Ansatzpunkte für Reformen und die gewählten Instrumente nach ihrer Art und ihrer Dosierung nicht sachgerecht sind,
3. die Begründung der Reformnotwendigkeit wenig Überzeugungskraft und Glaubwürdigkeit hat und
4. wirtschafts- und sozialpolitische Fehlentwicklungen in Gang gesetzt werden.

In bezug auf die Gründlichkeit, die Sorgfalt und die Realitätsnähe läßt die Diskussion der Krisenursachen im politischen, aber auch im wissenschaftlichen Raum zu wünschen übrig. Sie weist nach meiner Beurteilung folgende Defizite auf:

1. Die Krise wird übertrieben dargestellt. Ein Beispiel dafür ist die Rentendiskussion. Die Behauptung, daß die gesetzliche Rentenversicherung langfristig nur als Grundsicherung überlebensfähig sei, wird zwar von Vertretern jener Finanzinstitutionen, die ihre Tätigkeitsfelder bei einer partiellen oder totalen Substitution der gesetzlichen Rentenversicherung durch private Vorsorge ausweiten könnten, aufgegriffen[10], sie ist aber falsch. Eine große Zahl wissenschaftlicher Sozialpolitiker sind der Auffassung, daß innerhalb des bestehenden Systems Reformen möglich sind, die das System langfristig überlebensfähig machen und die anderen Lösungen gegenüber, insbesondere einer Grundsicherung, wie sie von *Kurt Biedenkopf* und *Meinhard Miegel* empfohlen wird, überlegen sind[11].
2. Aus der Diskussion blieben lange Zeit Probleme ausgeklammert, die Mitursachen der Sozialstaatskrise sind, wie 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[12]. Die dem deutschen Fiskus

---

[10] Erstaunlicher-, jedoch aus der Sicht ihrer Interessen konsequenterweise empfehlen manche Banken als geeignete Vorsorgemaßnahme für das Alter den Kauf von Aktien.

[11] Vgl. dazu nur Schmähl 1997, S. 413 ff., Krupp 1997, S. 245 ff. und Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.) 1991.

[12] Z.B. werben Großbritannien, Irland, Frankreich, Belgien, Luxemburg und die Niederlande deutsche Unternehmen durch besonders günstige steuerliche Bedingungen. 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 Industrieunter-

dadurch entstehenden Steuerverluste werden auf jährlich 50 bis 60 Mrd. DM geschätzt[13]. 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[14]. 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 im übrigen vor Unterzeichnung der Maastricht-Verträge gelöst werden müssen.

3. Die Diskussion wird zum Teil unredlich geführt. Z. B. ist die von vielen Politikern erhobene Forderung, die Lohnnebenkosten durch einen Abbau von Sozialleistungen abzusenken, unredlich, weil diese Politiker selbst durch die Finanzierung eines Großteils der Folgekosten der deutschen Einheit mit Hilfe der Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge die Lohnnebenkosten erhöht und die Finanzierungsbasis der Alterssicherung beeinträchtigt haben. 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 für eine steigende Zahl von Rentnern seit 1976 von 33,9 % auf 29,2 % 1990 gesunken[15]. Erst nach der Wiedervereinigung stieg sie wieder an und erreichte 1995 34,1 %.
4. Problematisch ist auch die Gewichtung der Krisenursachen. Ohne Zweifel sind der Sozialleistungsmißbrauch, die inflexible Lohnstruktur, das Lohnniveau und die Lohnnebenkosten gewichtige Ursachen der Sozialstaats- und vor allem der Beschäftigungskrise. Es sollte jedoch nicht übersehen werden, daß die wirtschaftlichen Probleme der letzten 20 Jahre nachhaltig politisch mitverursacht worden sind. Ich erinnere

---

nehmen die Abwicklung ihrer internationalen Geschäftsbeziehungen in den Niederlanden konzentriert. Mit vergleichbaren Vergünstigungen kann in Belgien gerechnet werden.

13 Vgl. A. Oldag "Gemeinschaft der Steueroasen" in der Süddeutschen Zeitung vom 12.03.1997.

14 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 Subventionswettlauf" 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. Experten schätzen die Einnahmeausfälle für die Kasse von Bundesfinanzminister Waigel auf jährlich 50 bis 60 Mrd. DM." "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."

15 Vgl. dazu auch Kaufmann 1996, S. 162 f.

nur an die durch das Kartell erdölexportierender Länder (OPEC) hervorgerufenen Ölpreisexplosionen der Jahre 1973 und 1978/79 und ihre Folgen, an den Zusammenbruch der sozialistischen Volkswirtschaften, an die Herstellung der Deutschen Einheit, an den Zustrom von 2,3 Millionen Aussiedlern zwischen 1980 und 1995 und an den Zustrom von 1,6 Millionen Asylbewerbern zwischen 1990 und 1996.

Als primär wirtschaftliche Ursachen, die in der Diagnose vielfach nicht oder wenig beachtet werden, sind noch zu nennen: die unter anderem durch den Eintritt der geburtenstarken Jahrgänge der 60er Jahre in die Arbeitsmärkte und durch die steigende Erwerbstätigkeit der Frauen hervorgerufene starke Zunahme des Erwerbsspersonenpotentials und die Globalisierung.

Unter Globalisierung wird der nahezu weltweit ablaufende Prozeß hoher und zunehmender Vernetzung von früher nationalen Güter-, Dienstleistungs-, Finanz- und Arbeitsmärkten sowie der Prozeß zunehmender Verdichtung des internationalen Wirtschaftsverkehrs verstanden. Diese Globalisierung ist zum einen Ergebnis der Politik der führenden westlichen Volkswirtschaften[16], 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[17], 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[18] bestehen in einer Intensivierung des internationalen Wettbewerbs sowie in einer Verstärkung der internationalen Arbeitsteilung und der weltwirtschaftlichen

---

16 Erwähnt sei in diesem Zusammenhang die Abschaffung von Kapitalverkehrskontrollen durch die U.S.A., 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.

17 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 den sie nun nicht mehr fertig werden."

18 Vgl. zu diesen Wirkungen Martin / Schumann 1996, Thurow 1996, Reich 1997 sowie Gruppe von Lissabon.

Verflechtung, also in Wirkungen, die einerseits zu einem Kaufkraftzuwachs, zu einer Erhöhung der Importfähigkeit, 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 führen. Andererseits wird aufgrund der Mobilität des Kapitals die Konkurrenz zwischen den sozialen Sicherungssystemen[19] sowie die Konkurrenz zwischen den nationalen Arbeitsmärkten intensiviert[20]. Die Entwicklung auf den Arbeitsmärkten, vor allem die Vergrößerung der Knappheit hochqualifizierter Leistungsträger bei gleichzeitiger Verringerung der Knappheit gering qualifizierter Arbeitnehmer, vergrößert die Ungleichverteilung der Einkommen stark[21] 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[22].

Noch mehr Beachtung als die wirtschaftlichen Folgen der Globalisierung verdienen die *politischen* Gefahren dieses Prozesses. Die Globalisierung löst die Bindung der Unternehmen an einen nationalen Standort. 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 die Unterlassung von Investitionen oder/und die Verlagerung von Unternehmen oder Unternehmensteilen anzukündigen und den Verlust von Arbeitsplätzen und Steueraufkommen zu bewirken[23]. Die Globalisierung schwächt daher die wirtschafts-, finanz- und sozialpolitische Autonomie nationaler Regierungen und supranationaler Verantwortungsträger (wie des Ra-

---

19 Vgl. dazu Meyer 1997.

20 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 ungelernten Arbeitskräften aus der Dritten Welt, die nur sehr geringe Löhne verlangen. Durch die Migration drängen sehr viele clevere, energiegeladene, aber ungelernte Arbeitskräfte direkt auf den Arbeitsmarkt der Ersten Welt" (S. 270).

21 Thurow 1996, S. 37 ff. und Reich 1997, S. 221 ff.

22 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).

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

tes und der Kommission der EU) erheblich[24]. Sie beeinträchtigt darüberhinaus die Stabilität der Beziehungen zwischen den Sozialpartnern[25].

Die Bundesrepublik und andere Mitglieder der Europäischen Union 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 Europäischen Union 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[26], kompensiert werden. Wie deren künftige Politik konzipiert sein wird, ist jedoch weithin unbestimmt. Die wirtschaftliche und die politische Verfassung der Europäischen Union 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 Landwirtschafts-, Subventions-[27] und Industriepolitik eine von der Öffentlichkeit weithin unbemerkt ablaufende schrittweise Transformation der Wirtschaftsordnungen der Länder der Europäischen Union[28]. Ein Teil der von der Kommission

---

24 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 den Weltarbeitsbericht 1997/98 der Internationalen Arbeitssorganisation, Kaufmann 1996, S. 118 ff., Beck 1996. und Gutachten 1997/98 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Ziffer 306.

25 Vgl. dazu den Weltarbeitsbericht 1997/98 der Internationalen Arbeitsorganisation.

26 Z.B. sind aufgrund von Verstößen gegen deutsches Wirtschaftsrecht verhängte Bußgelder gegen Subunternehmer aus anderen EG-Staaten nur in Österrreich vollstreckbar (Süddeutsche Zeitung vom 14.01.1989).

27 Vgl. dazu auch das Positionspapier der Bayerischen Staatssregierung 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 Europäischen Union beanspruchte und wahrgenommene Auslegungs-, Beurteilungs- und Festlegungskompetenz kritisiert wird.

28 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, Volkswirt-

beschlossenen Maßnahmen ist nicht nur wirtschaftspolitisch, sondern auch ethisch verfehlt[29]. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch die absehbare Gefahr einer Schwächung der Währungsstabilität durch eine Europäische Zentralnotenbank[30] und - mehr noch - die Gefahr, daß die auf die Bundesrepublik aufgrund eines in einer Währungsunion unvermeidlichen länderübergreifenden Finanzausgleichs zukommenden Finanzhilfen "ein Ausmaß erreichen werden, das dem Transfervolumen von West- nach Ostdeutschland entspricht"[31].

Im Zusammenhang mit der Globalisierung muß ein weiteres Problem angesprochen werden. Es ergibt sich daraus, daß es im Gegensatz zur inländischen Kreditvergabe, die institutionalisierten Kontrollen unterliegt (Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen, Deutsche Bundesbank), um eine optimale Geld- und Kreditversorgung der Volkswirtschaft zu sichern und Zusammenbrüche von Finanzinstitutionen zu verhindern, die treuhänderisch das Vermögen ihrer Einleger verwalten, auf der internationalen Ebene derartige Einrichtungen nicht gibt. Daher besteht die Gefahr, daß der international unbegrenzte und unkontrollierte kurzfristige Geld- und Kapitalverkehr Finanzkrisen und in deren Gefolge Wirtschaftskrisen auslöst - wie die jüngsten Ereignisse in In-

---

schaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, Nr. 2/1986 und H. Berg, Reformerfordernisse, Reformmöglichkeiten und Reformhemmnisse einer erweiterten Europäischen Union, 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 Schmidt 1993, S. 214 ff.

29 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.

30 Vgl. dazu vor allem F.-U. Willeke, Die europäische Währungsunion als ordnungspolitische und stabilitätspolitische Fehlkonstruktion, in: E. Kantzenbach, O. G. Mayer (Hg.), Europäische Gemeinschaft - Bestandsaufnahme und Perspektiven, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 225, Berlin 1993, S. 41 ff. sowie M. Allais, Soll der Vertrag von Maastricht ratifiziert werden? In: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln vom 13.05.1992. In einem Leitartikel von W. Münster in der Süddeutschen Zeitung vom 25./26. März 1995 finden sich immerhin so markante Sätze wie die folgenden: "Den Franzosen geht es allein darum, die Bundesbank durch die EZB zu ersetzen, in der sie sich maßgeblichen Einfluß versprechen. Also stellt sich die Frage, ob sich die Bundesrepublik darauf einlassen soll. Sie allein würde Verzichte leisten....Jedenfalls läuft Kanzler Kohl Gefahr, von seinen Partnern jenseits des Rheins hereingelegt zu werden", weil die EU-Partner nicht bereit sein werden, die zugesagte politische Union zu realisieren, dennoch aber die Währungsunion reklamieren.

31 Vgl. dazu das SZ-Gespräch mit *Manfred Borchert*, Universität Münster (Süddeutsche Zeitung vom 01./02.03.1997).

donesien, Thailand, Malaysia, Südkorea und Hongkong zeigen. 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 nicht nur ordnungspolitisch fragwürdig, weil diese Institutionen die Kreditvergabe mit ordnungspolitischen Auflagen verbinden. Die Kreditvergabe des Internationalen Währungsfonds ist auch wirtschaftspolitisch problematisch, weil Auflagen an die Kreditnehmer, das Zinsniveau anzuheben, die Staatsausgaben zu drosseln und die Steuern anzuheben, Depressionen verstärken können[32]. Bereits im Herbst 1997 warnte die Bundesbank davor, mit Hilfe des Internationalen Währungsfonds die Verluste der Globalisierung zu vergesellschaften, nachdem die Gewinne privatisiert worden waren[33]. Selbst überzeugte Marktwirtschaftler wie *Paul Krugman* und der Vizepräsident der Weltbank und frühere Berater von Präsident Clinton, *Joseph Stiglitz*, treten für eine Regulierung kurzfristiger Kapitalströme ein[34]. Auch auf dem Weltwirtschaftsforum 1998 in Davos forderten Finanzexperten und Konzernchefs gleichermaßen als Konsequenz aus der Asienkrise eine bessere Kontrolle der internationalen Finanzmärkte[35].

5. Ein letztes, hier anzusprechendes Defizit der Diskussion der Sozialstaatskrise 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 Aktiengesellschaften, durch die Konzentration der Aufsichtsratsbefugnisse bei den Vertretern von Großbanken und durch Ineffizienzen der Aufsichtsorgane[36].

---

32 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 H. Schmidt 1994, S. 238 f.

33 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 09.02.1098).

34 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 (wird in den Erlangen-Nürnberger Universitätsreden erscheinen).

35 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 02.02.1998.

36 Vgl. zur Begründung dieser Auffassung Lampert 1997 b, S. 43.

Die Überlegungen zur Diagnose machen erkennbar, daß Ansatzpunkte für eine Politik der Sicherung der sozialstaatlichen Kernsubstanz der Bundesrepublik nicht nur Reformen des Sozialleistungssystems und des Arbeitsrechts sind, sondern auch

- eine weitere Entlastung des Systems sozialer Sicherung von allgemeinpolitischen Lasten und eine Erhöhung der Autonomie der Sozialversicherung,
- ein Abbau der finanziellen Überlast in der Europäischen Union und die Herstellung fairer und lauterer Wettbewerbsbedingungen innerhalb der Europäischen Union durch ein Verbot der Attrahierung von Unternehmungen oder Unternehmensteilen mit Hilfe von Subventionen und mit Hilfe der Errichtung von Steueroasen,
- eine die Zuwanderung begrenzende Einwanderungsspolitik[37],
- die Schaffung einer neuen weltwirtschaftlichen Rahmenordnung und
- eine Verbesserung des Aufsichtsratssystems.

V. Läßt sich die Sozialstaatskrise ohne Preisgabe des Sozialstaates lösen?

Die Beantwortung dieser Frage soll versucht werden, wenn ich mich mit der Frage auseinandergesetzt habe, ob die sozialstaatliche Kernsubstanz der Bundesrepublik erhaltenswert ist.

VI. Ist die sozialstaatliche Substanz der Bundesrepublik erhaltenswert?

Nach dem 2. Weltkrieg fand in West- und Mitteleuropa die Entwicklung des Sozialstaates weithin breite Akzeptanz. Die Soziale Marktwirtschaft und ihre sozialstaatliche Ausprägung wurde in der Bundesrepublik als Errungenschaft begriffen. Sie fand weltweite Anerkennung. Angesichts dieser Fakten und der Tatsache, daß die Grundsatzdeklarationen vieler internationaler Organisationen die Verwirklichung sozialstaatlicher Grundrechte einfordern, mag die Frage, ob der Sozialstaat erhaltenswert ist, Verwunderung auslösen.

Leider jedoch ist die Frage nur zu berechtigt. Denn seit Mitte der 80er Jahre vollzog sich ein Wechsel ökonomischer Paradigmen, der auch die sozialstaatliche Orientierung der Politik beeinflußt[38]. Hauptgrund für diesen Paradigmenwechsel war die Erfahrung, daß die entwickelten Volkswirtschaften den ersten großen weltweiten Wachstumseinbruch nach dem 2. 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 Wirtschaftspoli-

---

[37] Vgl. dazu auch Schmidt 1994, S.51 f.
[38] Vgl. dazu Blum 1984 und Blum 1994.

tik 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 entwickelte Konzept der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik durch. 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[39]. Die genannten Autoren stellten auch die These auf, das Attribut "sozial" sei ein Geburtsfehler der Sozialen Marktwirtschaft. Für die Bereiche "Arbeit und Soziales" fehle eine Theorie. Der Bereich "Soziales" sei wissenschaftlichen Sozialpolitikern überlassen, die alle möglichen Maßnahmen fordern, ohne sich mit den Finanzierungsproblemen, den wirtschaftlichen Voraussetzungen und den Rückwirkungen sozialpolitischer Eingriffe auf die wirtschaftliche Effizienz auseinanderzusetzen. Die Bedeutung *Alfred Müller-Armacks* als geistiger Mitschöpfer der Sozialen Marktwirtschaft und als politischer Begleiter *Ludwig Erhards* wurde bezweifelt und behauptet, die soziale Komponente dieser Wirtschaftsordnung sei überbewertet[40]. Dies war der Auftakt zu einer Fundamentalkritik einer Reihe neoliberaler Ökonomen an der bis dahin ganz überwiegend akzeptierten Interpretation der Sozialen Marktwirtschaft[41].

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.

Der ökonomische Paradigmenwechsel geht mit einer bemerkenswerten Vernachlässigung der sozialen Dimension gesellschaftlichen Wirtschaf-

---

39 Gutowski / Merklein 1985, S. 49 ff. Vgl. dazu die Replik von Lampert / Bossert 1987, S. 109 ff.

40 Vgl. dazu Lampert 1998.

41 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 Titel "Der Gesellschaft verpflichtet" (Hg. B. Bocklet u.a., Köln 1994, S. 102 ff.) 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.

tens[42] und einer Modifikation des von der Mehrheit der Ökonomen und der Politiker der derzeitigen Koalitionsparteien vertretenen Leitbildes des Staates einher. Das Leitbild des subsidiären Sozialstaates, in dem die individuelle Freiheit, soziale Gerechtigkeit und sozialer Friede als gleichrangig zu verfolgende Ziele gelten und das von zahlreichen Verfassungsrechtlern, Politikwissenschaftlern, Sozialethikern und Sozialpolitikern bevorzugt wird, wurde verdrängt durch das u.a. von *Friedrich von Hayek* präferierte Leitbild des Minimalstaates. Es 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. Dieses Leitbild schließt auch die Idee vom "schlanken" Staat ein. Es sei nur kurz angemerkt, daß die Ideologie des schlanken Staates verkennt, daß wichtiger als die Größe des Staatssektors die Qualität der staatlichen Aktivitäten ist und daß der Staat nicht der Gegenpart des Marktes, sondern ein Komplementärbereich ist, der die Funktionsfähigkeit der Märkte, ihre wirtschaftliche und soziale Infrastruktur und ihre rechtlichen Rahmenbedingungen sichert[43].

Der erwähnte Paradigmenwechsel hat sich auch im den wesentlichen Inhalten des Neoliberalismus niedergeschlagen, worauf jüngst *Gerhard Maier-Rigaud* aufmerksam gemacht hat[44].

Die skizzierten Entwicklungen erhielten durch den Zusammenbruch des sozialistischen Staatensystems, d.h. durch die Beendigung des Wettbewerbs der Wirtschafts- und Sozialsysteme, Auftrieb[45].

---

[42] Vgl. zur sozialen Dimension gesellschaftlichen Wirtschaftens Lampert 1992 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.

[43] Vgl. dazu den Vortrag von *J. E. Stiglitz* vom 03.02.1998 in Nürnberg anläßlich der Verleihung des Horst-Claus-Recktenwald-Preises (wird in den Erlangen-Nüürnberger Universitätsreden veröffentlicht werden). Vgl. auch Jahresbericht der Weltbank 1997: The State in a changing World, Washington 1997.

[44] 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.

[45] Möglicherweise ist auch eine Ursache dieser Entwicklung die Tatsache, daß durch die Globalisierung, wie Reich es (1997, S. 282) formuliert, die Abhängigkeit des meist begünstigten Fünftels der Gesellschaft von der Mehrheit der Bevölkerung geringer geworden ist.

Die Antwort auf die Frage, ob der Sozialstaat im Sinne des Leitbildes des subsidiären Sozialstaates erhaltenswert ist, wird erleichtert, wenn man sich klar macht, daß ökonomischen Leitbildern, Sozialphilosophien und Leitbildern der Politik bestimmte Menschenbilder zugrunde liegen. Das ist unter anderem erkennbar an der Forderung, eine Sozialpolitik für mündige, selbstverantwortliche Bürger zu konzipieren[46].

Wenngleich man es befürworten kann, dieses einleuchtende Ziel bei der Entscheidung für Prinzipien, Konstruktionsmerkmale, Finanzierungs- und Organisationsformen sozialer Sicherungseinrichtungen zu berücksichtigen, muß doch auch die Frage beantwortet werden, welche Voraussetzungen intellektuell, mental, und materiell, d.h. von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und dem erzielbaren Erwerbseinkommen her, gegeben sein müssen, damit jemand sich und seine Familie selbstverantwortlich absichern kann. Verständlicherweise können die mental, psychisch und wirtschaftlich Starken der Konzeption einer dominierend selbstverantwortlich zu gestaltenden privaten Sicherung gegen die Lebensrisiken auf der Grundlage einer existenzminimumsichernden Grundversorgung als soziales Auffangnetz mehr abgewinnen als Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit Bedrohte, wirtschaftlich weniger Leistungsfähige, chronisch Kranke, Familienväter und Familienmütter.

Einiges spricht auch sowohl dafür, daß die sozialpolitischen Reformvorschläge 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[47] als auch dafür, 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.[48]

Zusammenfassend beantworte ich die Frage nach der Erhaltungswürdigkeit des Sozialstaates wie folgt: Nach meiner Einschätzung ist der Sozialstaat eine der großen Errungenschaften der neuzeitlichen historischen Entwicklung. Durch den Sozialstaat wurden jahrhundertelang währende politische, rechtliche und wirtschaftliche Abhängigkeiten und Ungleich-

---

46 Vgl. dazu Vaubel 1990.

47 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).

48 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 v. Arnim 1998 und Süddeutsche Zeitung vom 04.11.1997. Bundesminister erhalten bereits nach zwei Dienstjahren eine Pension in Höhe von mtl. 3 500 DM, Abgeordnete nach acht Jahren eine Pension von mtl. 3 885 DM.

heiten zwischen sozialen Gruppen beendet. Die verfassungsmäßige, d.h. die proklamierte, papierene Gewährleistung menschlicher Grundrechte wurde durch den Arbeitnehmerschutz, durch die Tarifautonomie, durch die Einführung und Entwicklung der Sozialversicherung, durch die soziale Ausgestaltung der Betriebs- und Unternehmensverfassung, durch die Ausbildungsförderung und durch den Ausgleich von Lebenslageunterschieden im Wege der Steuer-, der Wohnungs-, der Familien- und der Vermögenspolitik zur erlebbaren Wirklichkeit für die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung. Allein deswegen sollte der Sozialstaat entsprechend strukturellen Wandlungen umgebaut, nicht abgebaut werden. Es kommt noch dazu, daß der Sozialstaat auch wirtschaftlichen Wert hat[49]. Zu erwähnen ist insbesondere, daß der Unfall-, der Betriebs- und der Arbeitszeitschutz sowie die Gesundheitspolitik erheblich zur Vermeidung von Schäden und damit von Sozialkosten beitragen, daß die Sozialpolitik das individuelle und das volkswirtschaftliche Arbeitsvermögen schützt und verbessert, daß sie die sozialen Folgen des mit dem Wachstum verbundenen Strukturwandels abmildert und auf diese Weise die Anpassungswilligkeit und die Anpassungsfähigkeit der Wirtschaftssubjekte sowie die Akzeptanz des Strukturwandels fördert, daß sie zur Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage beiträgt und den sozialen Frieden sichert[50].

VII. Die politischen Voraussetzungen für eine Sozialstaatsreform

Die offensichtlich wichtigste Voraussetzung für eine Sozialstaatsrefom ist die Reformfähigkeit der Träger politischer Verantwortung. 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 eines europäischen Binnenmarktes und der europäischen Währungsunion ohne vorhergehende oder gleichzeitige Schaf-

---

49 Vgl. dazu auch Kleinhenz 1997b.

50 Vgl. dazu Lampert 1996, S. 417 ff. und Kleinhenz 1985. Die Bedeutung dieses Ziels scheint auch in den U.S.A. zu wachsen. So verweist Reich 1997, S. 339 darauf, daß die wohlhabenden Bevölkerungskreise durch die Errichtung geschützter Ghettos, durch ausgeklügelte Alarmsysteme und durch Kohorten von Wachmännern auf Dauer sich, ihre Familien und ihr Eigentum nicht gegen Raub und Plünderungen einer großen, verzweifelten Bevölkerungsmehrheit werden schützen können.

fung eines hohen Maßes an Übereinstimmung in wirtschaftspolitisch zentralen Bereichen wie der Steuer- und der Subventionspolitik;
4. das Versäumnis, früher als geschehen auf die Sozialstaatsproblematik und die Massenarbeitslosigkeit zu reagieren, um sorgfältig vorbereitete, ausgereifte Reformkonzepte entwickeln zu können.

Weitere politische Voraussetzungen erfolgreicher Reformen werden erkennbar, wenn man sich klarmacht, daß es bei der Sozialstaatsreform nicht einfach um die Frage geht, ob *einzelne* soziale Einrichtungen und Regelungen veränderbar sind. Das Rentenstrukturgesetz von 1989 und das Gesundheitsstrukturgesetz von 1992 beweisen, daß solche Reformen möglich sind. Auch die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände stellte in ihrer Denkschrift "Sozialstaat vor dem Umbau" (1994) fest: "Die Erfahrung über viele Jahrzehnte zeigt, daß die sozialen Sicherungssysteme mit ihrem grundsätzlichen strukturellen Aufbau reformfähig sind", fügt aber hinzu: "Tragfähige und zukunftssichere Lösungen setzen die Bereitschaft sowohl zu durchgreifenden Reformen als auch zu politischem Kompromiß voraus. Das Rentenreformgesetz 1992 dient hier als Vorbild."

Es geht in der Gegenwart aber nicht mehr darum, einzelne Sicherungseinrichtungen, sondern *alle* sozialpolitischen Handlungsfelder, angefangen beim Arbeitnehmerschutz über die Renten- und Krankenversicherung und die Arbeitsmarktordnungspolitik bis hin zur Familien- und Vermögenspolitik, in bezug auf ihre Reformnotwendigkeit und ihre Reformmöglichkeiten zu überprüfen.

Unverzichtbar wird es sein, bei der Entscheidung über die Reformziele den schon eingetretenen und den sich abzeichnenden wirtschaftlichen und sozialen Wandel zu berücksichtigen. Beispiele sind

1. der allgemeine Anstieg der durchschnittlichen Arbeitseinkommen, der es naheliegend erscheinen läßt, aufgrund der wachsenden wirtschaftlichen Spielräume der Individuen für mehr Selbstverantwortung einen Teil des Bedarf an Sicherung gegen die sozialen Standardrisiken durch Selbstvorsorge decken zu lassen;
2. die gestiegene und weiter steigende Erwerbstätigkeit der Frauen, die die beitragsfreie Kranken- und Hinterbliebenenversicherung für Ehepartner, die erwerbslos bleiben und keine Kinder versorgt haben, zu einer nicht mehr zeitgemäßen Sozialleistung werden läßt;
3. die Tatsache, daß der permanent ablaufende wirtschaftliche Strukturwandel den Arbeitskräften ein großes Maß an Anpassungsbereitschaft und Anpassungsfähigkeit abverlangt. Zur Unterstützung dieser Anpassungsprozesse sind geeignete Maßnahmen beruflicher Umschulung und Fortbildung im Sinne lebenslangen Lernens in größerem Maße als bisher erforderlich.
4. die Entwicklung des europäischen Binnenmarktes, die es nicht mehr zuläßt, 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 verlorengehen.

Um diese gewaltige Aufgabenfülle zu bewältigen und ein ausgewogenes, konsistentes und politisch durchsetzbares Reformkonzept zu entwickeln, sind außerordentliche Reformkapazitäten im wissenschaftlichen und im politischen Raum nötig. So gesehen war es mehr als kühn, erst Anfang 1996 eine Steuerreformkommission und eine Rentenreformkommission einzusetzen und von ihnen zu erwarten, innerhalb eines Jahres Reformkonzepte vorzulegen.

Ein kaum thematisiertes Problem im Zusammenhang mit der Entwicklung von Reformvorschlägen stellt die Organisation und die Art der wissenschaftlichen Beratung der Reformpolitik dar. Die Beratungsfunktion liegt bei uns 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. Ich denke dabei auch an den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der seit Jahren für Reformen des Systems sozialer Sicherung eintritt, ohne dazu beauftragt zu sein und Lösungen vorschlägt, die mit ökonomischem Denken allein nicht sinnvoll entwickelt werden können, sondern interdisziplinär erarbeitet werden müssen[51]. Das läßt die Frage aufwerfen, warum in der Bundesrepublik nicht längst analog zum Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ein Sachverständigenrat zur Begutachtung der sozialen und sozialpolitischen Entwicklung etabliert wurde.

Die in unserer Lage erforderlichen Entscheidungen über den Reformbedarf, die Reformziele und die Reformkonzeption können meines Erachtens nur dann langfristig tragfähig sein und nur dann den sozialen Frieden sichern, wenn sie auf einem Konsens zwischen den Tarifvertragsparteien und den großen Volksparteien beruhen. Ein derartiger Konsens setzt Konsensbereitschaft voraus, d.h. die Schaffung eines politischen Klimas, das die Konsensbereitschaft fördert und Einsicht in die Reformnotwendigkeiten weckt. Nach meiner Meinung ist im politischen Raum zu wenig geschehen, um diese Bereitschaft zu fördern. Daß das "Bündnis für Arbeit" das Säuglingsalter nicht überlebt hat, ist bedauerlich. Der Stil, in dem sich führende Politiker und hochrangige Verbandsfunktionäre in die Diskussion einschalten und miteinander umgehen, ist ebenfalls kein Beitrag zur Konsensförderung. Aber mehr noch als durch den Umgangsstil wird die Bereitschaft der Bevölkerung zur Einsicht in die Notwendigkeit der Sozialstaatsreform und zur Akzeptanz von Reformen durch die offensichtliche Schieflage 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 politi-

[51] Vgl. dazu vor allem Hauser 1997, S. 159 ff.

sche Klasse aber eine Einschränkung ihrer von ihr selbst definierten Lebensbedingungen nicht für angemessen hält[52].

VIII. Durch welche Handlungsmöglichkeiten kann der Sozialstaat reformiert und erhalten werden?

Der Vollständigkeit halber ist zunächst darauf hinzuweisen, daß seit 1975 mit steigender Intensität Einschnitte in das soziale Netz vorgenommen wurden. Dazu gehören z.B.

- bereits 1975 Änderungen der Zumutbarkeitsregelungen für die Annahme von Arbeitsplätzen und mehrere Änderungen des Arbeitsförderungsgesetzes in den Folgejahren,
- Leistungskürzungen im Rahmen von Haushaltsbegleitgesetzen der Jahre 1983 und 1984,
- 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,
- die Abschaffung des Schlechtwettergeldes 1996,
- mehrfache Leistungskürzungen in der Familienpolitik und Reformen der Ausbildungsförderung,
- rentenpolitische Eingriffe, insbesondere das Rentenreformgesetz 1992 und die 1999 in Kraft tretende Rentenreform,
- zahlreiche Reformgesetze im Gesundheitswesen, zuletzt 1997 das erste und das zweite Gesetz zur Neuordnung von Selbstverwaltung und Eigenverantwortung in der gesetzlichen Krankenversicherung und
- die Reform des Sozialhilfegesetzes 1996,
- 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.

Wenn man die Handlungsmöglichkeiten in sozialsystemexogene und sozialsystemendogene einteilt[53], ergibt sich die folgende Übersicht über Reformansätze.

---

[52] Vgl. dazu nur Arnim 1998.

[53] Von einer weiteren Einteilung in kurz- und langfristige Handlungsmöglichkeiten sei hier abgesehen. zu den kurzfristigen Handlungsmöglichkeiten vgl. Krupp 1997, 254 ff.

A) 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 Europäischen Union[54];
3. die Schaffung eines wirtschafts- und wettbewerbspolitischen Verhaltenskodex innerhalb der Europäischen Union, um einen für Wirtschaft, Staat und Gesellschaft letztlich ruinösen Standortwettbewerb mit Steuern und Subventionen zu vermeiden;
4. eine die ungesteuerte Zuwanderung begrenzende Einwanderungspolitik;
5. die Schaffung einer neuen weltwirtschaftlichen Rahmenordnung für die internationalen Kapitalbewegungen. Weltbank und Internationaler Währungsfonds sind mit der Aufgabe, massive weltwirtschaftliche Störungen zu verhindern und Krisen zu bewältigen, überfordert. 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.

B) Sozialsystemendogene Ansätze

Beruhend auf der in diesem Referat vorgetragenen Einschätzung der Situation scheint dem Verfasser die folgende sozialsystemendogene Reformstrategie angemessen[55]:

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

---

[54] Vgl. dazu auch W. Münster, Spendierlust des Kanzlers zu teuer, in: Süddeutsche Zeitung vom 22.07.1996.

[55] Vgl. zu den aktuellen Reformaufgaben auch die Beiträge von J. Althammer, Richard Hauser, K.-D. Henke, G. Kleinhenz, E. Knappe, G. Krause-Junk, A. Oberhauser, A. Pfaff und Winfried Schmähl im Schwerpunktheft zur Reform des Sozialstaates (Heft 4/5 1997) der Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik.

zu halten[56], 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[57].

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[58].
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[59] 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 geboten erscheinen.

---

[56] 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.

[57] Vgl. zu Einzelheiten Lampert, Englberger, Schüle 1991, S. 167 ff.

[58] In Ländern mit beachtlichen Reformerfolgen wie z.B. in Schweden und den Niederlanden wurden die Aufgaben zwischen den Parteien und den Sozialpartnern einvernehmlich gelöst.

[59] Voraussetzung dafür ist eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit von Unternehmensleitungen im Sinne höherer Innovationsbereitschaft und Innovationsfähigkeit. Vgl. zu zu den wirtschaftpolitischen 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.

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 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 U.S.A., 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[60]. Problematisch erscheinen z.B. die Folgen der Steuerpolitik unter Präsident *Reagan* [61]und die Substitution staatlicher So-

---

[60] Der amerikanische Wirtschaftsjournalist *Jeremy Rifkin* empfiehlt der Bundesrepublik, nicht den Weg der U.S.A. 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 4./5.10.1997, Beilage "Bildung und Beruf". Vgl. auch die Warnungen von H. Werner vor einer kritiklosen Übernahme des US-Modells, dessen Beschäftigungserfolge durch soziale Ungleichheit und Armut erkauft werden. H. Werner, Die Arbeitsmarktentwicklung in den U.S.A. - Lehren für uns?, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1998.

[61] Während der Präsidentschaft von *Ronald Reagan* hat in den U.S.A. die Zahl der Obdachlosen und der Armen zugenommen, die Armen wurden ärmer und die Lebensbedingungen der Kinder verschlechterten sich dramatisch (vgl. dazu die Berichte in der Süddeutschen 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). 1992 waren 40 Mio Amerikaner ohne Krankenversicherungsschutz, etwa 20 bis 30 Mio haben einen unzureichenden Schutz. Vgl. zum Gesundheitswesen in den U.S.A. Chr. Altenstetter, Die Gesundheitspolitik in den Vereinigten Staaten von Amerika, in: Sozialer Fortschritt 1992, S. 155 ff. sowie U. Reinhardt, Reform der amerikanischen Krankenversicherung, in: Die Sozialversicherung 1991, S. 93 ff. Vgl. zur sozialen Lage in den U.S.A. auch Thurow 1996, S. 49 ff. und Reich 1997, S. 284 ff., zur sozialen Lage in Großbritannien und in den U.S.A. ferner W. Lecher, Deregulierung der Arbeitsbeziehungen. Gesellschaftliche und gewerkschaftliche Entwicklungen in Großbritannien, den U.S.A., 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.

zialpolitik durch eine "gesellschaftlich" organisierte Sozialpolitik im Sinne nachbarschaftlicher und freiwilliger Hilfen[62].

Die unter dem Stichwort Globalisierung ablaufende weltwirtschaftliche Entwicklung und ihre Wirkungen auf die Bevölkerung der beteiligten Volkswirtschaften sind in vielem vergleichbar mit den Prozessen, sie sich im vorigen Jahrhundert in West- und Mitteleuropa auf nationaler Ebene abgespielt haben[63]: Intensivierung wirtschaftlicher Aktivitäten, Entwicklung und Anwendung neuer Basistechnologien, wirtschaftliche Integration, Durchsetzung des zunächst sozial ungebändigten wirtschaftlichen Liberalismus, Einführung formaler Freiheitsrechte, die jedoch wegen der Zerstörung traditionaler Sicherungssysteme soziale Probleme hervorruft, deren Lösung dadurch erschwert wird, daß die Volkswirtschaften unter Vernachlässigung sozialer Mindestnormen - gleichsam um jeden sozialen Preis - im Wettbewerb stehen. Daher muß der Versuch gemacht werden, den weltwirtschaftlich wirksamen Liberalismus durch einen an sozialen Mindestzielen orientierten Ordoliberalismus abzulösen[64].

Es scheint, daß die Welt nach dem Zusammenbruch der bipolaren Weltwirtschaft nach einem neuen wirtschaftlichen und sozialen Gleichgewicht sucht. Dieser Prozeß stellt, wie dargestellt, auch eine schwer zu bewältigende Herausforderung für die sozialstaatliche Substanz der entwickelten Volkswirtschaften dar. 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 sozialsytem*exogenen* Ursachen der Krise einwirken und die - ohne auf den Abbau bestimmter Sozialleistungen zu verzichten - schwergewichtig einen strukturellen Umbau des Sozialstaates herbeiführen.

Eine präzise Verdeutlichung der Unterschiede zwischen Abbau und Umbau findet sich bei *Richard Hauser*: 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." Da-

---

[62] Dazu bemerkt *Robert Reich*, einer der führenden Volkswirte der U.S.A. und Arbeitminister 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 zugutekomme, sondern daß die Amerikaner ihren Reichtum freiwillig nur mit ihresgleichen teilen (1997, S. 310 ff.).

[63] Vgl. dazu auch Beck 1996 und Hans Werner Kilz in der Süddeutschen Zeitung vom 24.12.1997.

[64] Vgl. dazu auch H. Küng, Der globale Markt braucht ein globales Ethos, in: Süddeutsche Zeitung vom 02.02.1998.

gegen würde ein Umbau bedeuten: "Schließung von Sicherungslücken, aber auch Abbau von Überversorgungserscheinungen; Vereinfachung der Organisationsstrukturen, aber auch Reduzierung leistungshemmender Effekte; Bemühungen, die Inanspruchnahme sozialer Rechte 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."[65]

Literatur

Arnim, H. v., 1998, Fetter Bauch regiert nicht gern. Die politische Klasse, selbstbezogen und abgehoben, München

Beck, U., 1996, Die Subpolitik der Globalisierung. Die neue Macht der multinationalen Unternehmen, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 1996, S. 673 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.

Döring, D., Hauser, R., 1995, Soziale Sicherheit in Gefahr, Frankfurt am Main

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

Galbraith, J. K., 1992, Die Herrschaft der Bankrotteure. Der wirtschaftliche Niedergang Amerikas, Hamburg

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.

---

[65] Hauser 1997, S. 159.

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.

Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Themenheft Sozialstaat Deutschland, 1997

Kaufmann, F.-X., 1997, Herausforderungen des Sozialstaates, Frankfurt am Main

Kleinhenz, G., 1985, Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, in: H. Winterstein (Hg.), Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise I, Berlin

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 Bundesministerium für Arbeit), Passau

Krupp, H. J., 1997, Die Zukunft des Sozialstaates vor dem Hintergrund der zunehmenden Globalisierung, in: Sozialer Fortschritt, S. 245 ff.

Lampert, H., 1992, Die soziale Dimension gesellschaftlichen Wirtschaftens, in: A. Rauscher (Hg.), Die gesellschaftliche Verantwortung der Kirche, Donauwörth, S. 123 ff.

Lampert, H., 1995, 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, Lehrbuch der Sozialpolitik, 4. Auflage, Berlin u.a.

Lampert, H., 1997, Krise und Reform des Sozialstaates, Frankfurt am Main

Lampert, H., 1998, Wohlstand für alle. Grundzüge der Sozialen Marktwirtschaft, in: Haus der Geschichte (Hg.), NachDenken über Ludwig Erhard, Berlin

Lampert, H., 1998, Ordnungstheoretische und ordnungspolitische Defizite in der Diskusison 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., Englberger, J., Schüle, U., 1991, Ordnungs- und prozeßpolitische Probleme der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin

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

Ludwig-Erhard-Stiftung (Hg.), 1956, Der Sozialstaat vor dem Offenbarungseid, Bonn

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

Reich, R. B., 1997, Die neue Weltwirtschaft. Das Ende der nationalen Ökonomie, Frankfurt am Main

Schmidt, H., 1994, Handeln für Deutschland. Wege aus der Krise, Reinbek bei Hamburg

Seraphim, H.J., 1955, Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik, Göttingen

Thurow, L. C., 1996, Die Zukunft des Kapitalismus. Leben im 21. Jahrhundert, Düsseldorf, München

Vaubel, R., 1990, Sozialpolitik für mündige Bürger: Optionen für eine Reform, Baden-Baden