5. isw-forum

"Grenzen des Sozialstaats" oder Grenzen des Systems?

Prof. Wolf-Dieter Narr
Weltökonomie - Die Krise der Politik

Prof. Gerhard Bäcker
Der Sozialstaat - ein Auslaufmodell?

Matthias Möhring-Hesse
Solidarität am Standort Deutschland

Dr. Charles Pauli
Der Neid der Besitzlosen?

isw REPORT NR. 28

sozial-ökologische Wirtschaftsforschung München e.V.

Schutzgebühr DM 5,-

Am 23. und 24. Februar 1996 fand zum Thema "Grenzen des Sozialstaats" das 5. isw-forum statt.

In den Räumen der Ludwig-Maximilians-Universität München diskutierten rund 200 Besucherinnen und Besucher Fragen, die mit der aktuellen Auseinandersetzung um den Sozialstaat zusammenhängen, fundierten Kritik an der offiziellen Sozialpolitik und fragten nach Alternativen zum Sozialabbau.

Auch heuer konnten wir wieder namhafte Referenten aus unterschiedlichen Spektren gewinnen. In diesem report veröffentlichen wir die Referate des forums.

Inhalt

Prof. Wolf-Dieter Narr:
Weltökonomie: Die Misere der Politik
Globalisierung der Ökonomie und Sozialsysteme 1

Dr. Gerhard Bäcker:
Der Sozialstaat: Überforderung der öffentlichen
Finanzen und Negativfaktor im Standortwettbewerb? 7

Matthias Möhring-Hesse:
Sozialpolitische Reformen im "neuen Gesellschaftsvertrag"
Den Umbau des Sozialstaats zur demokratischen Frage machen 16

Dr. Charles Pauli:
Der Neid der Besitzenden?
Anmerkungen zur marktradikalen Sozialstaatskritik 24

Die Autoren 30

Impressum

isw-report Nr. 28, Juli 1996

Herausgeber: isw sozial-ökologische Wirtschaftsforschung München e.V.
80639 München, Johann-von-Werth-Str. 3, Tel. 089-130041 Fax: 168 94 15

Konto: Sparda Bank München, Konto-Nr. 9 8 34 2 0 (BLZ 700 905 00)

Redaktion dieser Ausgabe: Dr. Charles Pauli (verantwortlich)

layout: Monika Ziehaus

Redaktionsschluß: 20. Juli 1996

Eigendruck im Selbstverlag Schutzgebühr DM 5,-

Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit vorheriger Genehmigung des isw e.V.

Professor Wolf-Dieter Narr

Weltökonomie: Die Misere der Politik
Globalisierung der Ökonomie und Sozialsysteme

Globalität als Horizont der Orientierung und Globalisierung als dynamischer Vorgang in Richtung einer Welthandels-, Weltproduktions- und einer Weltwettbewerbsgesellschaft sind zu geradezu banalen Kennzeichen heutiger Wirklichkeit geworden. Täglich werden wir ihrer inne; täglich handeln wir vorbewußt oder bewußt inmitten der von globalen Bestands- und Entwicklungsgrößen bestimmten "Welt". Auch wenn wir nur Blumen einkaufen oder an unserem PC arbeiten.

Spricht man über das Globalisierungs-Phänomen, muß man über dessen Ausmaße und Grenzen reden, über die von ihm bewirkten Vereinheitlichungen und die verbleibenden bzw. erneuerten Differenzen inmitten global durchwirkter, zum Teil auch global aufgehobener sozialer Räume. Versucht man auszukundschaften, was es mit der Globalisierung auf sich hat, wird man unvermeidlicherweise so etwas feststellen wie eine weltweite Gleichschaltung und Nivellierung von Motiven, Verhaltensweisen, Konsumgütern vor allem und institutionellen Vorkehrungen. Zugleich wird man aber die lokal und regional spezifischen Anverwandlungen, Vermittlungen, Gestaltungen und Effekte der Globalisierung nicht aus dem Auge verlieren dürfen, will man nötige Einsichten und mögliches Handeln nicht hinter Plakatworten, Plakatängsten und Plakathoffnungen verlieren.

Ich will zunächst einige mir zentral erscheinende Merkmale der Globalisierung hervorheben (I). Danach will ich mich einigen bedeutsamen Folgen für den Raum bzw. den Raumverlust von Politik zukehren (II.). Schließlich will ich einige analytisch begründete konzeptionelle Folgerungen andeuten (III.).

I. Globalität und Globalisierung

Zur Gigantomanie gegenwärtiger Entwicklung, ihren Ausmaßen, ihren Grenzen, ihren Gefahren: ein holzschnittartiger Problemaufriß

a) Eine globale Dimension gesellschaftlichen Geschehens ist schon seit Jahrhunderten, wenn nicht seit Jahrtausenden auszumachen. Denkerisch-mythisch, herrschafts- und handlungspraktisch. Man denke nur an die diversen archaischen Imperien, die frühen, in die "Vor"-Zeit zurückreichenden Wanderungsbewegungen, den Kontinente überspannenden Sklavenhandel u. ä. mehr.

b) Immanuel Wallerstein u.a. haben zurecht, den Begriff des "Weltsystems" gefunden, um die politisch-ökonomisch-sozialen Vorgänge seit der Morgenröte der Moderne zu fassen. Man denke nur ereignishaft symptomatisch an die fast gleichzeitige Vertreibung der Muslime aus Spanien und die ihrerseits spanisch mitinszenierte "Entdeckung" der "neuen Welt". Ohne die europäischen Expansionen und deren Rückwirkungen gerade auf Europa hätte es die zunächst europäisch-angelsächsisch anhebende und geprägte Moderne, hätte es die allmähliche Verstaatlichung der "alten" Welt und die ebenso allmähliche Entstehung der Vorbedingung kapitalistischer Ökonomie und deren dann seit dem 18. Jahrhundert ausgreifende Dynamik nicht gegeben. Die protestantische Ethik wirkte gerade Max Weber gemäß allenfalls als Ferment. Der "Prozeß der Zivilisation" (Elias) läßt sich nur verstehen, wenn man denselben auch im Kontext des sich mählich verdichtenden Weltsystems begreift. Karl Marx hat im 19. Jahrhundert dann, mitten auf dem ersten Gipfelpunkt expansiver kapitalistischer Entwicklung zurecht festgestellt, daß die alle Grenzen natürlicher und gesellschaftlicher Art überspringende Dynamik im Begriff des Kapitals stecke.

Dennoch gilt: Das, was man als Weltsystem im 16. Jahrhundert ausmachen kann, ja noch das, was man als Weltsystem im langen 19. Jahrhundert (europäisch berechnet von 1789 bis 1918) in den Blick nehmen muß, um die etatistisch kapitalistische Dynamik und ihre imperialistischen Aus- und Eingriffe zu verstehen, unterscheidet sich unbeschadet aller nicht zu mißachtenden, z.T. starken Kontinuitäten qualitativ von der Gegenwart der Globalität heute und der alldurchdringenden globalisierenden Dynamik.

c) Globalität heute bedeutet zu allererst, daß die bewohnte Erde insgesamt zum Feld *einer* ökonomischen Vergesellschaftungs*form* geworden ist. Damit ist indes zugleich eine fundamentale, nicht mehr mit neuen Expansionen überspringbare Grenze erreicht. Hierin besteht das erste unaufhebbare und dauernd treibende Paradoxon. "Die" Welt ist nun, wenn schon nicht mit Brettern vernagelt, so doch mit einem ungesellschaftlichen und auf absehbare Zeit nur als militärisch-technologisch hilfsweise gebrauchbaren Raum umgeben. Keine unbestellten Anlageräume, keine unerschlossenen Märkte locken. Also gibt es keine "new frontiers", die ferne noch erreicht und eingenommen werden könnten. Nur eines ist noch möglich: die Innenwendung kapitalistisch herrschaftlicher Expansion, die darum fast mit dem Neologismus In-Pansion (= Innendehnung, Ausdehnung nach innen) korrekter bezeichnet werden müßte. Darum ist allen herkömmlichen Imperialismen, die praktisch und theoretisch die letzte

Jahrhundertwende bevölkerten, der Garaus gemacht (man denke an Hobson, Rosa Luxemburg, Lenin u.a.). Heute ist nur noch ein umgekehrter Imperialismus möglich, das, was Hans-Ulrich Wehler anders begründet in Richtung Zweites deutsches Kaiserreich als "Sozialimperialismus" bezeichnet hat.

d) Nach einer Phase, die vor allem durch eine Extensivierung kapitalistischer Produktion gekennzeichnet gewesen ist - sie hält dort noch an, wo gegenwärtig in China oder Indien noch in unerschlossene Räume vorgedrungen wird -, hebt nun die Phase der Intensivierung an. In letzterer gilt es, in alle noch vorhandenen Nischen einzudringen und dieselben profitabel auszunutzen. Vor allem kommt es darauf an, sozusagen neue Sub-Räume, unter dem seitherigen kapitalistischen "Pflasterstrand" zu eröffnen. Beispielsweise, indem mit Hilfe der synthetischen Biologie neue Pflanzen, neue Tiere und mag sein neue Menschen wohlfeil re-konstruiert, ja in einer unendlichen Innovationsgeschichte konstruiert werden. Alle Wege wissenschaftlich-technologischer Forschung und Entwicklung, die immer zugleich Wege ökonomischer Intensivierung sind, weisen in diese Richtung.

e) Keine Ferne und keine Qualität machen es prinzipiell noch schwierig. Alles, was gesellschaftlich der Fall ist bzw. sein kann, wird zur Anlagesphäre umfunktioniert. Die kapitalistische (und im Begleitzug etatistische) Durchdringung aller gesellschaftlichen Sphären, selbstredend ineins mit den sozialisierten Motiven, den nur anscheinshaft "inneren" Trieben, allein im Laufe der letzten zwei Generationen nach dem Ende des II. Weltkriegs, ist geradezu phantastisch. Damit verbunden sind praktisch gewordene Innovationen, die im wörtlichen Sinne unerhört und ungesehen Neues möglich gemacht haben.

Diese expansive Durchdringung, diese innergesellschaftliche, neben der globalen kapitalistischen Katholizität wird durch das riesig feinrädrige Schwungrad der Konkurrenz in einem fort betrieben. Diese schwungvolle und produktiv zerstörerische Konkurrenz bewirkt eine Gleich- im Sinne einer Globalschaltung der häuslichen ebenso wie der nationalstaatlichen Ökonomien (und auch der Eigenökonomie der Politik und ihrer bürokratischen Organisation). Auch die Mittel- und Kleinindustrien werden global angehängt bzw. werden notwendigerweise, wollen sie mithalten, ihrerseits zu global players.

Diese Globalschaltung, deren Wachstumswirkungen ihr Fascinosum bilden, hat indes schattengleich die permanente Produktion sozialer, und mit ihr gekoppelt regionaler Ungleichheit zur Begleiterin. Die technologisch-innovatorischen Macht- und Herrschaftseliten, "multikulturell" mobil, im Flugzeug und auf dem Bildschirm gegenwärtig, erzeugen geradezu ihre outcasts. Jede Produktivitäts- und Wachstumssteigerung steigert in einem Gewinne und Verluste. Die anderen werden mehr und mehr nicht die "ethnisch" Fremden, die vordem Unbekannten, die anderen werden diejenigen, die nicht mitkommen (können). Letztere werden auf die Dauer als noch bedrohlicher empfunden und deshalb nach allen Regeln ausgrenzender und repressiver Kunst ungefährlich zu machen versucht werden.

Die kapitalistisch etatistische Entwicklung bedeutete immer schon, daß große, ja riesige Zahlen von Menschen (zwangs-)mobilisiert wurden. Die kapitalistische Expansion geschah immer zugleich in Form einer ökonomischen Mobilmachung (der militärische Ausdruck wurde mit Bedacht gewählt). Deshalb standen arbeitslose Reservearmeen immer mit ihrer Arbeitskraft bei Fuß. Man erinnere die geschichtlich trefflichen Bemerkungen von Marx zur "doppelten Freiheit" des (gerade vom Land geflohenen) Arbeiters. Heute, im Zeichen der täglich dichter werdenden Globalisierung, geschieht diese Mobilmachung weltweit; sie ereignet sich vor allem ungleich chancenärmer. Wohin sollte in einer Welt in Bewegung noch geflohen werden? Die verschärfte Konkurrenz, die globale Anlage- und Handelsräume öffnet, schließt dieselben gegenüber Arbeitsmigranten und/oder Flüchtlingen vor allem dort, wo sich protektionistische Mauern für die besser gestellten Länder und in ihnen für die besser gestellten, die reich verdienenden Kreise lohnen.

Globalisierung, die durch eine eigene Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen gekennzeichnet ist - und dies bis hinunter zu den inter-, wenn nicht transnationalen Produktionsstrukturen - ist also ein höchst widersprüchlicher Vorgang, der neue Grenzen in der Grenzenlosigkeit, neue Formen der In- und der Exklusion schafft. Obwohl die globalen Fluchtbewegungen zunehmen, sinken die Chancen der Flüchtigen. Außerhalb der Globalität ist kein menschlich besiedelter Raum. Und in derselben wachsen mitsam der grenzüberschreitenden Konkurrenz, ja gerade infolge derselben alle Arten sozialer Schließungen.

II. Die "essentialistische" Marginalisierung des Nationalstaats, vor allem demokratischer Politik

Wenn von "Politik" die Rede ist, in welch qualitativ verschiedenen Formen sie sich abspiele, wie unterschiedlich sie inhaltlich gefaßt sei, dann werden einige notwendige (nicht zureichende) Bedingungen angenommen. Daß kein eindeutiger Natur- und/oder Sachzwang gegeben ist. Daß, anders gesprochen, und seien es noch so minimale Spielräume des Handelns und damit auch des so oder anders Entscheidens, des so oder anders Gestaltens, gegeben sind. Von Politik zu reden besagt nicht, daß man handlungstheoretisch all das, was sozial der Fall ist (und sein wird) als etwas ansieht, das durch (intentionales) Handeln von Personen in und aus Institutionen heraus (die ihrerseits handelnd zustandegekommen sind und sklerotisch wurden) zustande kommen müsse. Strukturell-materielle Gegebenheiten spielen immer eine erhebliche, wenn nicht ausschlaggebende Rolle. Solange man von Politik redet, muß jedoch die *Chance* gegeben sein oder eröffnet werden können, daß sich Menschen im soziostrukturellen Kontext und zusammen mit anderen so oder anders verhalten mit der Aussicht, durch ihr unterschiedliches Verhalten nicht durch irgendeine "Sache", eine "Struktur", einen Zwang ein vorgegebenes Ergebnis zu erzielen, das für sie selbst und andere Menschen relevant ist. Minimale Offenheit, und sei es die geringfügigste

Handlungschance und eine aufeinander bezogene Pluralität von Menschen, bilden die Voraussetzungen alles Politischen. Sobald von demokratischer Politik gesprochen wird, kommt hinzu, daß sich die Mitglieder einer demokratischen Gesellschaftsform an der Politik beteiligen können müssen und daß sie hierzu, angefangen mit ihrer Fähigkeit zu verstehen, über die entsprechenden Mittel verfügen müssen.

a) Jede laudatio temporis acti, jede ungeprüfte Annahme, der Nationalstaat vordem (wann und wo genau mit welchen Mitteln, in welchen Hinsichten und welchen Effekten?) habe, ausgewiesen durch die jeweils verantwortlichen Politiker, kräftig und wirksam gehandelt, ist abzulehnen. Viele der gegenwärtigen Argumentationen basieren auf unbegründeten Annahmen.

Als ob die nationalstaatliche Souveränität ein klar und eindeutiger Sachverhalt gewesen sei (sagen wir bis Ende der 70er Jahre), ausgewiesen in den Möglichkeiten der Politik, von den Arbeitsplätzen über die Bürgerrechte bis zur Wohlfahrt aller maßgeblich zu bestimmen, welche Lebensqualität in einem Lande jeweils gegeben war.

Als ob die liberaldemokratisch verfaßten Staaten vor allem westlicher Himmelsrichtung alles in allem prächtig im Sinne ihrer Verfassungen funktioniert hätten.

Als ob die schließlich erreichte sozialstaatliche Qualität vornehmlich eine Willensentscheidung von Politikerinnen und Politikern gewesen sei, also in ihrer Macht gestanden habe und außerdem für nahezu alle Bürgerinnen und Bürger zugetroffen habe.

Als ob "der" Staat die Stabilität der Währung ebenso im Griff gehabt hätte, wie er in der Lage gewesen sei, wirtschaftliche Strukturentscheidungen zu treffen. Usw. usf.

b) Ebenso muß man darauf achten, die gegebene Globalität und ihre Definitonsmacht nicht interessiert (oder panisch) zu überzeichnen. Als throne dieselbe schon einem weltlichen Gott vergleichbar und verurteile alle ihr nicht ergebene Politik zur Ohnmacht. Der Ausreden, die über selbstverschuldete politische Mängel hinwegtäuschen sollen, sind viele. Die letzte und wie ein argumentativer Totschläger gebrauchte Ausrede ist der Hinweis auf den allmächtigen Weltmarkt und seine Erfordernisse. Siehe Standortdebatte und die Rechtfertigungen der gegenwärtigen regulierenden Deregulierung sozialer Sicherheiten u. ä.

Unterstellt wird im Umkreis solcher Sachzwangsargumentationen, daß das, was Globalität bedeutet, überall in gleicher Weise der Fall sei. Als seien beispielsweise auch nur die globalen Investitions- und Innovationserfordernisse der transnationalen Konzerne eindeutig und klar ableitbar und sei entsprechend eindeutig und klar zu bestimmen (ableitbar übrigens wovon, aufgrund welcher Kriterien und durch wen?), welcher staatlich-regionalen Voraussetzungen es bedürfe, um Betriebe transnationaler Konzerne zu halten bzw. neu anzuziehen. Unterstellt wird ebenso, daß die staatlich-kulturellen Vermittlungen globaler Erfordernisse, die ihrerseits allemal interpretiert werden müssen, nichts oder wenig bedeuteten. Unterstellt wird schließlich, daß mikro- und makropolitisch keine Spielräume mehr existierten. Als leben wir endlich in einer totalitären Zeit, in der das Totum Weltmarkt und seine global players restlos alles Gesellschaftliche bestimmten. Dann gäbe es jedoch keine Konkurrenz mehr, dann wäre eine Art kapitalistisch transkapitalistischer Entropie entstanden.

c) Dennoch steht außer Frage: Die staatlichen Handlungsspielräume, wahrgenommen oder nicht, haben sich angesichts der globalisierenden Ökonomie verengt und verschoben.

Seitdem sich die modernen Staaten nach blutigen Kriegen allemal prekär etabliert hatten, seitdem die kapitalistische Wirtschaftsform zur dominierenden in verstaatlichten Gesellschaften geworden war, spätestens dann wurden beide Vergesellschaftungsformen zur jeweiligen Voraussetzung der anderen. Staat und Kapital - ein unzertrennliches Tandem. Im europäisch-angelsächischen 19. und frühen 20. Jahrhundert bedeutete dieses Aufeinanderangewiesensein, daß Staat und Kapital - man sehe mir die grobe Vereinfachung nach, die dazu dient, die Argumente zuzuspitzen - trotz ihrer unterschiedlich institutionalisierten Funktionslogik beiderseits auf die jeweilige Gesellschaft ausgerichtet waren. Nationalstaat und Nationalökonomie. Und diese territorial gleichsinnige Orientierung hat sich im Zeichen der Globalisierung systematisch verändert. "Der" Staat ist unverändert territorial ausgerichtet; liberaldemokratisch verfaßt lebt er auch legitimatorisch von seiner jeweils gegenüber anderen abgegrenzten Bevölkerung. "Das" Kapital indes ist auf den Weltmarkt hin orientiert. Es darf, will es erfolgreich sein, prinzipiell keine "Heimat" kennen. Nicht die Arbeiter-Bürgerschaft, die Unternehmen sind inter-, vielmer potentiell transnational. Das aber heißt u.a.: die staatlichen bzw. die unternehmerischen Bezugsgrößen sind andere geworden. Hier das Territorium samt staatlich umgrenzter Bevölkerung, dort der Weltmarkt. Und als Konsequenz daraus: während die politischen Instanzen und ihre Repräsentantinnen und Repräsentanten unbeschadet ihrer internationalen Aktivitäten notwendig borniert bleiben, können, ja müssen die Unternehmen notfalls jederzeit "exit" betreiben, sprich ein Territorium zugunsten eines anderen verlassen, gerade weil angesichts global intensivierter Konkurrenz der jeweilige soziale Raum und seine produktiv profitabel nutzbaren Bedingungen mehr bedeuten als je zuvor.

Staatliche Politik, zum Beispiel in Form der gegenwärtigen regulierenden Deregulierungen, verliert kapitalwärts und gleicherweise in Richtung der eigenen Bevölkerung nicht an Bedeutung. Die an dieser Stelle nicht zu begründende Vermutung hat sogar einiges für sich, daß die Bedeutung staatlicher Regulierung, Repression und Legitimation noch zunehme. Die potentiell eigensinnige politische Definitionsmacht nimmt jedoch ab.

d) Was für die nationalstaatlichen politischen Möglichkeiten allgemein gilt, trifft ungleich härter die liberaldemokratisch qualifizierte Politik. Letzterer Misere wird nun vollends offenkundig. Sie hat Bürgerin und Bürger als informiert und handlungsfähig immer schon "naiv" vorausgesetzt. Ohne ausreichende lokale Demokratie und demokratische Zwischengewalten ist die Herrschaft der Repräsentanten auf Zeit weithin verkümmert. Die bürokratische Exekutive definiert nicht zuletzt den Gesetz-

gebungs- und anwendungsprozeß ihrerseits in hohem Maße von den allemal führenden Interessengruppen abhängig. Worin immer die Vorzüge bestanden haben mögen, nur "den" Staat und seine Politik zu verfassen, "die" Ökonomie jedoch verfassungslos dem angeblich sich selbst verfassenden "Markt" zu überlassen - diese klassisch neoklassische Trennungslogik rächt sich spätestens heute, politisch demokratisch gesprochen, bitter. Die Weltökonomie und ihre hochgradig vermachteten untereinander mächtig um Macht konkurrierenden global players setzen keine "marktwirtschaftliche" Dynamik frei, die der liberalen Demokratie dazu verhälfe, in mehr als symbolischer Prätention wirksam zu sein bzw. zu werden. Das Gegenteil ist der Fall. Dem demokratischen Rest geht vollends der Raum aus; die nötigen Assoziationen, sprich die gesellschaftlichen Voraussetzungen aller Demokratie, verflüchtigen sich "individualisierend" und die eigene Ressource insbesondere aller demokratischen Politik kann weniger denn je genutzt werden: ihre allgemeine Legitimation durch potentiell alle Bürgerinnen und Bürger.

e) Die nationalstaatliche Politik bewirkt nicht nichts. Außerdem bewirken die kulturell unterschiedlich eingelassenen nationalstaatlichen Politiken nach wie vor Verschiedenes (man vergleiche in der 7-Gruppe der - angeblich - führenden Staaten nur die Politik der USA, Japans und der BRD miteinander). Präparative, subventive und repressive staatliche Leistungen sind mitsamt der Legitimation aktueller Ungleichheitszustände und ihrem weiteren Ungleicherwerden inmitten der globalen Ökonomie notwendige staatliche Funktionen. Im Zeichen der verschärften Konkurrenz mehr denn je. Entsprechend wird die Konkurrenz der Staaten darum, wer den "schönsten" Standort zu bieten habe, verschärft. Sozialräumlich konzentrierte Ressourcen geben den Ausschlag, wenn es darauf ankommt, den letzten Tropfen Profit in Konkurrenz zu anderen Unternehmen auszuquetschen. Darum zählt der Arbeits- und der lokale Faktor heute mehr als zuvor, obwohl beide Faktoren in ihrer Bedeutung insgesamt enorm abgenommen haben. Und insofern, vor allem insofern, sind die Staaten gefordert. Hinzu kommt, daß jede Vermittlung eine beträchtliche Eigenbedeutung besitzt. Sprich das, was und wie ökonomisch, arbeitsmarktpolitisch, sozial- und bildungspolitisch in einer Gesellschaft der Fall ist, wird in hohem Maße durch die politischen Regulierungen und die politisch-administrativen Implementationen derselben bestimmt.

In diesem Sinne hat die Fülle staatlicher Politik nicht ab-, sondern zugenommen. Allerdings beschränkt sich das im einzelnen nicht unerhebliche, für Bürgerinnen und Bürger möglicherweise existentiell entscheidende, Politikum staatlichen "Handelns" weithin darauf, angefangen mit der Steuerpolitik soziale Diskriminierungen rechtlich zu legitimieren und bildungspolitisch festzuschreiben. Regulierung lautet das Sichwort, nicht "Steuerung" oder gar eigensinnige Gestaltung mit eigenen "Maßverhältnissen" (Negt/Kluge).

f) Das drängende Problem, wie Politik im Sinne verantwortlicher und also kontrollierbarer Entscheidungen jenseits des Nationalstaats inter-, ja transnational installiert werden könne bzw. müsse, erwähne ich an dieser Stelle nur als eine klaffende Lücke. Ich merke nur an, daß alles, was in Richtung eines "Weltstaats" weist, eine bestenfalls fahrlässig zu nennende Fehlorientierung darstellt.

Summa summarum: Zwei riesige ineinander verschachtelte Probleme blockieren heute mehr als andere den Weg ins Freie. Bei beiden handelt es sich um Verfassungs- oder Organisationsprobleme im weitesten Sinne. Ich formuliere diese Probleme in Frageform.

Zum ersten: Wie läßt sich Politik so installieren, daß sich die Handlungsräume erweitern statt verengen und daß dieselben verantwortlich-kontrollierbar wahrgenommen werden können? Wie müssen hierfür nationalstaatliche und internationale politische Institutionen um-, bzw. neu gebaut werden?

Zum zweiten: Ist eine "Verfassung" der Weltökonomie denkbar und dann als Handlungsorientierung zu benutzen, die dem zukunftslosen "Sachzwang Weltmarkt" und seiner kaum gebremsten, kaum beeinflußbaren und in jedem Fall unverantwortlichen Dynamik entgehen ließe? "Zukunftslos" habe ich diesen unausrechenbaren "Sachzwang" deshalb genannt, weil niemand, selbst die mächtigsten global players nicht, über irgendeine mittel-, gar längerfristige Perspektive einigermaßen verläßlicher Art verfügt. Alle fummeln interessiert mit ihren Stangen im Nebel und verhalten sich ansonsten Lemmingen gleich.

III. Analytisch-konzeptionelle Folgerungen

Was ansteht; nein, realistischer, was anstünde

a) Es ist viel über das "Ende der Geschichte" geschrieben worden. Mehr noch risiko-, zukunfts- und alternativengewandt dagegen. Und dennoch hat der falsche Hegelianer Fukujama in einer Hinsicht recht. Nahezu alle, die sich dazu überhaupt verhalten können oder müssen, alle etablierten Politikerinnen und Politiker, jedoch auch bis auf wenige alle Intellektuellen und die zuständigen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler unter ihnen, stellen die Prämisse heutiger Wirklichkeit, den globalen Kapitalismus, nicht (mehr) in Frage. Insofern gibt es heute nur eine (ökonomische) Vergesellschaftungsform: einen Kapitalismus in all seinen regionalen Varianten. Betrachtet man die Situation in der BRD stellt sich die Situation noch borniert dogmatischer dar. Niemand von den etablierten Politikerinnen und Politikern (einschließlich der geradezu hoffnungslos verspäteten Gewerkschafter) und (fast) niemand von den fachspezifisch zuständigen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern denkt oder handelt über das seit ca. einem Jahrzehnt zu dem Orientierungsmuster des Weltkapitalismus gewordenen, japanisch "stämmigen" Konzept der lean production mitsamt seinen Konsequenzen hinaus: des lean welfare state; der lean education und der strong inequality. Politik und Wissenschaft haben sich selbst aufgegeben. Nur noch die Positionen zählen, nicht mehr, ob und was man wie, wenn man sie einnimmt, machen kann.

In "streitbarer Einfalt" halte ich dagegen (bestärkt durch andere, die früher und heute in ähnlicher Richtung argumentierten, erinnert sei etwa an Karl Polanyi, dessen Great Transformation zur Pflichtlektüre gehören müßte, oder - unbeschadet ihres anderen Ansatzes - an die Gruppe rund um das Monthly Review in New York).

Professor Wolf-Dieter Narr beim 5. lsw-forum in München

Wichtiger als alles andere, wichtiger als je ist es, eine andere neue, eine wahrhaft *politische* Ökonomie (aus der Kritik der alten und der neuen) in disziplinierter, analytisch begründeter Phantasie zu entwerfen und daran zu gehen, deren Institutionalisierung zu erfinden. Das ist *die* Innovation, eine soziale, nicht eine technische, auf die es heute ankommt. Statt zu solchen Überlegungen und von ihren vorausgesetzten skrupulösen Untersuchungen zu befreien, hat das Ende des "realen Sozialismus" eher lähmend gewirkt oder so, daß die bornierten Sieger bestenfalls allmählich selbst ein wenig bange werden ob des vergessenen sozialen Untergrunds globalen Kapitalismus (vgl. als ein Symptom Ethan B. Kapstein: Workers and the World Economy, in: Foreign Affairs May/June 1996, S. 16 ff.).

Eine solche Politische Ökonomie, deren Kontur ich hier nicht einmal andeuten kann, besagt, daß es nun höchste Zeit ist, den vergessenen Teil des Gesellschaftsvertrages nachzuholen und den ersten Teil qualitativ verschieden zu verfassen. Bezeichnenderweise galt der sog. Gesellschaftsvertrag seit der Frühmoderne fiktiv und real "nur" der staatlich fixierten Politik. Letztere wurde schließlich nach langen Kämpfen verfaßt. Um die Machtausübung zu kontrollieren. Stichwort: Gewaltenteilung/checks and balances. Um den Bürgerinnen und Bürgern Grundrechte zu sichern. Verfassungslos blieb der gesamte private, vor allem der ökonomische Sektor. Letzterer sollte infolge der trefflich im Markt verborgenen Hand gerade da zur allgemeinen Wohlfahrt beitragen.

Die negativen Konsequenzen dieses einseitigen Miß- und des einseitigen Vertrauens sind von Karl Marx bis hin zur feministischen Kritik von Carole Pateman (vgl. deren Sexual Contract von 1988) klarsichtig herausgearbeitet worden. Negative Konsequenzen zu allererst für das, was Politik und Bürgerrechte hieß. Im Zeichen des globalen Kapitalismus, seiner verantwortungslosen "Niemandsherrschaft" und seiner natürlichen und sozialen Erosionsprozesse in Richtung einer globalen, wenngleich hochgradig dissoziierten Klassengesellschaft ist keine Zeit mehr zu verlieren, den anderen Teil notwendiger Gesellschaftsverfassung auf der Höhe des heutigen Problemstands nachzuholen. Sprich, es bedarf der verantwortlichen lokalen, regionalen und globalen Organisierung des Wirtschaftens ebenso wie der neuen Organisierung der Politik. Der "alte" Staat und die "alte" liberale Demokratie sind in ihren Verfassungsformen ihrerseits gründlich überholt und also unzureichend. Die angeblich unpolitische und machtfreie Ökonomie taugt nicht einmal mehr für Ammenmärchen. Die Schwierigkeiten, komplexe Probleme riesiger quantitativer Dimensionen "direkt" zu steuern, gelten nicht allein für den ökonomischen; sie gelten anders akzentuiert gleicherweise für den formell politischen Bereich. Darum besteht längst überall eine verschieden lastige "mixed economy" und keine annäherungshaft reine Marktwirtschaft, die es ohnehin nur im Modellplatonismus gegeben hat bzw. gibt. Darum ist die Annahme, Nationalstaaten, gar einzelne Spitzenmänner (und -frauen) steuerten machtvoll ihre riesigen politischen Unternehmen á la USA oder BRD, nur dazu geeignet, Bürgerinnen und Bürger zu täuschen. Als ob lieb Bürgertum ruhig schlafen könnte, weil die Macht am Rhein oder Potomac scharfäugig wacht. Nein. Nicht nur weil "die" Ökonomie "der" Politik global enteilt ist, aber spätestens jetzt ist um den Preis von niemand mehr verantwortbarer Entwicklung eine Reform von Ökonomie und Politik überfällig.

b) Die sozialökologische Erneuerung liberaler Demokratie, soll letztere mehr als ein Nomen sein, zusammen mit dem ohnmächtigen Omen ihrer Bürgerinnen und Bürger, jedoch auch ihrer repräsentativen Politikerinnen und Politiker, habe ich an so vielen anderen Stellen angemahnt, daß ich mich angesichts der Knappheit der Zeit hier darauf beschränken will, an deren Notwendigkeit zu erinnern. Wer den Zielen liberaler Demokratie verbunden ist und bei ihren heutigen Institutionen und Prozeduren stehen bleibt - von den zuvor erwähnten ökonomischen Voraussetzungen zu schweigen -, der oder die kann diese Ziele nur symbolisch meinen.

c) Vor über 200 Jahren hat Immanuel Kant im "Ewigen Frieden" die Notwendigkeit eines internationalen foedus pacificum skizziert. Noch heute überrascht seine Klarsicht und seine vorweggenommene Einsicht in die Erfordernisse eines einheitlich gewordenen Globus, unbeschadet unvermeidlicher Zeittümlichkeiten. Folgt man Kant, und man muß ihm m.E. hier folgen, dann kommt zum Erfordernis eines zweihälftigen Gesellschaftsvertrags die Notwendigkeit hinzu, einen föderal, also mit einer Vielzahl von Einheiten und Ebenen ausgestatteten, kosmopolitischen Vertrag zu konzipieren und schrittweise zu realisieren. Nur dann bestünde eine Chance, eine Welt vermehrter Gewalt in Richtung einer Weltordnung friedlicher Konfliktge-

sellschaften zu überwinden; nur dann eröffnete sich die Chance zweiter oder dritter Aufklärung: daß sich die Gesellschaften von ihren gottersetzenden Instrumenten und deren Eigenlogik soweit emanzipieren, daß sie dieselben zu handhaben vermöchten. Unwahrscheinlich gewiß, sieht man jedoch den zukünftig wartenden Jammer voraus. mit allen Kräften anstrebenswert.

Ein PS an die Intellektuellen oder solche, die es sein möchten. Daß etablierte Politik und ihre Vertreterinnen und Vertreter ihre Aufgabe versäumen, ist aus den Umständen verständlich. Daß in der Regel auf ihrem Gebiet ungleich kompetentere Managerinnen und Manager ihre eigenen Gedanken im Streß der Konkurrenz und ihrer einbahnstraßigen Orientierung für den meist zeitkargen Feierabend aufbewahren, ist erklärlich. Mehr Mühe schon hat man, will man nachvollziehen können, warum Gewerkschafterinnen und Gewerkschafter nicht spätestens heute begreifen, daß die Gewerkschaften organisatorisch, konzeptionell und praktisch am Ende ihres Lateins angelangt sind und eine neue Sprache lernen müßten, um den von ihnen nicht mehr repräsentierten Interessen gerechter zu werden. ... Schlechterdings unverzeihlich aber ist es - soziologisch kann man freilich auch dafür Gründe finden wie für alles Versagen -, daß die vielen privilegierten Kopfarbeiterinnen und Kopfarbeiter sich ihren intellektuellen Aufgaben entziehen, radikal nüchterne Analyse mit möglichkeitsgesinnten Konzeptionen zu verbinden. Damit sie zur kritischen Einsicht dessen, was ist, belegstark und kriterienklar beitragen. Damit sie das, was intellektuell möglich ist, leisten, imaginativ neue Wege. vorstellbar zu machen. Viele, auch kritische Geister wurden in der Vergangenheit diesen Aufgaben nicht annäherungsweise gerecht, weil sie sich vorab, ihren Kopf transferierend, mit einer Partei identifizierten und also Analyse und Phantasie kanalisierten, wenn nicht unterdrückten. Viele versäumen diese Aufgaben heute, weil sie viel zu viele Prämissen unfraglich voraussetzen, weil sie die nüchterne Analyse durch strategisch hofferische Perspektiven abmildern und umgekehrt, die konzeptionelle Phantasie mit der mehr oder minder unmittelbaren Machbarkeit so beschweren, daß allemal nicht einmal Reförmchen herauskommen. Die Erfolgslosung, so verständlich sie ist, tötet den Gedanken. Wer positionell privilegiert mit seinen/ihren intellektuellen Pfunden wuchern kann, der oder die sollte heute wenigstens dreierlei beachten: daß Adornos u.a. Einsicht nicht mehr hintergangen werden darf. Es wird, es sei denn gläubig selbst- und fremdtäuscherisch geschaffen, nicht mehr möglich sein, einen Träger notwendiger Reform evolutionär (revolutionär) auszumachen (1). Daß gerade um der Praktikabilität des eigenen Gedankens willen, Distanz zum herrschenden Geschehen immer erneut geschaffen werden muß und es außerdem um beider willen, um der Analyse und der verändernden Konzeption willen, unabdingbar ist, beide soweit auseinanderzuhalten wie irgend möglich (2). Daß es immer erneuter Versuche bedarf, Kreativität wechselseitig zu befördern und zu bündeln, damit analytisch und konstruktiv der herrschenden Komplexität einigermaßen, und seis zunächst auch nur intellektuell, Rechnung getragen werden kann. Die universitären Sozialwissenschaften, die Gewinner der Studentenbewegung vor 25 Jahren haben auch und gerade deswegen versagt, weil ihre Vertreterinnen und Vertreter die eigene kognitiv-habituelle Assoziation im Sinne kooperativ geleisteter Analyse und vorangetriebener Theorie nicht geschafft, ja nicht einmal angestrebt haben.

Mit diesem Postskriptum, pauschal und knapp wie es ist, geht es mir nicht um abgehobene Kolleginnen- und Kollegenschelte. Welch eitles Unterfangen. Ich will nur mich und andere, die wie ich von der Notwendigkeit und der enormen Schwierigkeit gründlicher ökonomisch-politischer Reformen überzeugt sind; und die einige Vorleistungen dazu erbringen könnten, an einige minima moralia erinnern.

Unter dem Titel "Weltökomonie - Die Krise der Politik" ist das jüngste Buch von Wolf-Dieter Narr erschienen. edition Suhrkamp, Ffm.

Professor Gerhard Bäcker

Der Sozialstaat: Überforderung der öffentlichen Finanzen und Negativfaktor im Standortwettbewerb?

Probleme und Scheinprobleme der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland

1. Vorbemerkung

Hat der Sozialstaat noch eine Zukunft? Wie die aktuellen Sozialabbaumaßnahmen zeigen, wird diese Frage mehr und mehr verneint. In Wissenschaft und Politik dominiert vielmehr die Auffassung, daß der Sozialstaat seine finanziellen und ökonomischen Grenzen überschritten habe. Er überfordere Staat und Wirtschaft, sei ein wesentlicher Faktor für die Schwäche des Standorts Deutschland im globalen Wettbewerb und untergrabe damit seine eigenen Voraussetzungen. Gefordert wird mittlerweile eine grundsätzliche Revision des deutschen Sozialstaatsmodells. Dahinter steht die Auffassung, daß das "Modell Deutschland" in den zurückliegenden Dekaden zwar außerordentlich erfolgreich war, unter den veränderten politischen und (welt)wirtschaftlichen Bedingungen, wie sie sich seit Beginn der 90er Jahre vollzogen haben, aber nicht länger fortgeschrieben werden könne.

Der These vom "Ende" dieses Modells schließen sich Gegenentwürfe zum bestehenden Sozialleistungssystem an, die sich nicht mit den aktuell durchgesetzten Leistungseinschränkungen "begnügen", sondern auf einen grundsätzlichen Richtungswechsel hin zu einer residualen Basisversorgung zielen. Diese ist durch den Vorrang von Eigenvorsorge und privatwirtschaftlichen Versicherungsformen charakterisiert und soll dazu beitragen, die öffentlichen Ausgaben und Abgaben radikal zu reduzieren und die Betriebe von Sozialkosten zu entlasten. Diskutiert und gefordert werden:

- Grundversorgungsmodelle - insbesondere im Bereich Alterssicherung -, die die lohn- und beitragsorientierte Rentenversicherung durch eine allgemeine, einkommensunabhängie und steuerfinanzierte Grundrente ablösen sollen. Der ergänzende Sicherungsbedarf soll durch private, kapitalfundierte Vorsorge abgedeckt werden.

- Radikale Versicherungsmodelle, mit denen die heutige Sozialversicherung zwar nicht ganz aufgelöst, aber doch durch ihre konsequente Anpassung an die Prinzipen der privaten Versicherung strukturell verändert wird. Die Stichworte in diesem Konzept lauten u.a.: Ausgliederung der sog. "versicherungsfremden" Leistungen des sozialen Ausgleichs, Absenkung von Beitragsbemessungs- und Versicherungspflichtgrenzen, Ersetzung der paritätischen Beitragsfinanzierung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer durch reine Arbeitnehmerfinanzierung und (dies für Kranken- und Pflegeversicherung) Reduzierung des Leistungskatalogs auf eine Basisversorgung ergänzt durch Wahltarife und Wahlleistungen, Kostenerstattungsprinzip, Ausbau von Selbstbeteiligungselementen, einkommensunabhängige Beiträge.

- Bürgergeldmodelle, die das Steuersystem mit allen Sozialtransfers - einschließlich der Sozialhilfe und den (soweit noch vorhanden) sozialen Ausgleichsleistungen in der Sozialversicherung - zusammenfassen und pauschalieren (Negative Einkommensteuer). Diese Basissicherung wird nicht - wie die Grundversorgung oder Grundrente - an bestimmte Tatbestände (Alter, Invalidität, Krankheit, Erziehung, Krankheit, Arbeitslosigkeit) geknüpft, sondern ist nur abhängig von der Höhe des individuellen Einkommens und läuft mit steigendem (Arbeits)Einkommen gleitend aus.

2. Finanzierungsprobleme des Sozialstaates: Ursachen und Folgen

2.1 Deutsche Einheit und Arbeitslosigkeit

Was ist dran an der These, der expansive Sozialstaat sei verantwortlich für die Finanzkrise der öffentlichen und Sozialversicherungshaushalte, d.h. für die anhaltend hohe Neuverschuldung sowie für die historische Höchstbelastung durch öffentliche Abgaben, insbesondere durch Beiträge, sowie für die ebenfalls auf Höchstwerte angestiegene Staatsquote und Sozialleistungsquote? Ein sachkundiger Blick läßt schnell erkennen, daß von einem Trend einer exzessiven Leistungsausweitung der Sozialpolitik ("Verteilung von Wohltaten nach dem Gießkannenprinzip") in der Realität keine Rede sein kann. Bereits seit Anfang der 80er Jahre bestimmen Restriktionsmaßnahmen in nahezu allen Funktions- und Leistungsfeldern die Situation. Von einer allumfassenden Versorgung, die jedes Lebensrisiko absichert und jeden Schaden ausgleicht, ist der Sozialstaat weiter denn je entfernt (was partielle Verbesserungen vor allem im Bereich der Pflege und bestimmter Leistungen in der Familienpolitik nicht ausschließt).

So liegt denn auch die Sozialleistungsquote in Westdeutschland mit 30,3 vH (1995) deutlich *unter* dem Durchschnittswert der 80er Jahre. Dies ist um so bemerkenswerter als die sozialen Dienstleistungen einer strukturellen Kostendynamik unterliegen und seit Beginn der 80er Jahre sowohl die Zahl der Rentner als auch der Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger kräftig gestiegen ist. Daraus folgt, daß die aktuellen Finanzierungsprobleme des Staates insgesamt im wesentlichen eine Folge anderer, externer Faktoren sind: nämlich der Bewältigung der einigungsbedingten Lasten und damit zusammenhängend der Auswirkungen der Arbeitsmarktkrise.

Der für die Überwindung der Transformationskrise Ostdeutschlands und zur Herstellung der sozialen Einheit Deutschlands unumgängliche Transferbedarf von West nach Ost bindet eine Größenordnung von 5 vH des westdeutschen BIP. Das heißt, daß ohne die Belastung aus der Vereinigung die Staatsquote nicht bei 50 vH sondern bei 45 vH liegen würde. Verantwortlich für den Finanzierungsbedarf in den neuen Ländern ist in erster Linie die massive Arbeitsplatzlücke sowie das Mißverhältnis zwischen ökonomischer Leistungsfähigkeit und der politisch unvermeidbaren Notwendigkeit, mit der Vereinigung das Lebens- und Einkommensniveau der ostdeutschen Bevölkerung möglichst rasch dem Westniveau anzunähern. Unter diesen Konstellationen errechnet sich für Ostdeutschland eine historisch unvergleichlich hohe Sozialleistungsquote von (1995) etwa 60 vH (!). Da für die nächsten Jahre aber weder ein Abbau der Massenarbeitslosigkeit noch eine schnelle Anpassung des Produktions- und Produktivitätsniveaus des Ostens an das West-Niveau zu erwarten ist, werden sowohl die hohe Sozialleistungsquote Ost und damit auch der Transferbedarf (mit einem allerdings langsam sinkenden Verlauf) über einen mittleren Zeitraum hinaus anhalten.

Belastet durch die einigungsbedingten Zahlungen werden die Haushalte aller Gebietskörperschaften (in unterschiedlicher Stärke) mit der Folge hoher Finanzierungsdefizite und steigender direkter wie indirekter Steuern. Der West-Ost-Transfer betrifft darüberhinaus aber auch die Sozialversicherung und damit die beitragszahlenden Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Von 1991 bis 1994 beliefen sich die beitragsfinanzierten Überweisungen der Bundesanstalt für Arbeit und der Rentenversicherungsträger in die neuen Bundesländer auf rd. 170 Mrd. DM[1)]. Verteilungspolitisch problematisch ist dabei, daß es sich bei der Bewältigung der sozialen Folgen der Transformationskrise um eine allgemeine gesellschaftspolitische Aufgabe handelt, die von allen Bürgern entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit zu finanzieren wäre. Die Beitragsfinanzierung erfaßt hingegen nur einen Teil der Erwerbstätigen, nämlich die versicherungspflichtigen Arbeiter und Angestellten (und diese auch nur bis zur Beitragsbemessungsgrenze), belastet lediglich die Arbeitseinkommen und weist einen durchgängig linearen Tarif auf. Dadurch entsteht eine Belastungswirkung, die den Grundsätzen des sozialen Ausgleichs widerspricht. Eine sachlich gerechtfertigte Finanzierung dieser Ausgaben aus dem allgemeinen Steueraufkommen unterstellt, könnte der zusammengefaßte Beitragssatz zur Sozialversicherung um etwa 2 Punkte reduziert werden.

Die angespannte Arbeitsmarktlage ist gleichermaßen die maßgebende Erklärungsvariable zum Verständnis der "internen" Finanzierungsprobleme der Sozialpolitik in Westdeutschland. Der Einfluß der Arbeitslosigkeit auf die Finanzlage des Sozialstaats ist deswegen so gravierend, weil ein niedriger Beschäftigungsstand Ausgaben- und Einnahmenseite gleichermaßen negativ berührt. Ausgaben entstehen nicht nur durch den Anstieg der passiven Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit (vor allem Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Kurzarbeitergeld, Altersübergangsgeld) sondern auch durch die notwendig werdenden Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sowie durch die Mehrbelastungen der Sozialhilfe (wachsender Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt wegen Arbeitslosigkeit) und der Rentenversicherungsträger (Trend zur arbeitsmarktbedingten Frühverrentung). Nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit betrugen 1993 die gesamtfiskalischen, direkten und indirekten Kosten der Arbeitslosigkeit mehr als 116 Mrd. DM. Die BA trägt daran mit einem Anteil von knapp 45 vH die höchste Last, aber auch der Bund trägt rd. 24 vH und die Rentenversicherung immerhin über 13 vH. Länder, Gemeinden und Krankenversicherung werden mit Anteilen von 8,5 vH; 5,7 vH und 3,7 vH belastet [2)]. Neben den Geldleistungen werden im übrigen auch die Dienst- und Sachleistungen des Sozialstaates in ihrem Aufgaben- und Ausgabenvolumen von der Arbeitsmarktlage betroffen. Bei wachsenden sozialen Problemen und Notlagen steigen Bedarf und Inanspruchnahme von sozialen Hilfen. Zwar mangelt es hierüber an verläßlichen Daten, doch beispielsweise bei der Jugendhilfe und -pflege, der Obdachlosenarbeit, der Straffälligenbetreuung sind die Verbindungslinien zum Beschäftigungssystem offenkundig.

Die durch Arbeitslosigkeit bedingte Scherenentwicklung von Einnahmen und Ausgaben macht sich bei *jedem* Finanzierungsverfahren bemerkbar. Es ist gesamtwirtschaftlich im Prinzip unerheblich - um ein unter dem Stichwort "Erosion der erwerbsarbeitszentrierten Finanzierung" zu fassendes populäres Mißverständnis aufzugreifen -, ob Sozialleistungen an Arbeitslose über das beitragsfinanzierte Sozialversicherungssystem oder über die steuerfinanzierten öffentlichen Haushalte abgewickelt werden. Sinkende Beschäftigten- und steigende Arbeitslosenzahlen führen jedes System in die Klemme, da sich immer die Relation von Beitrags- bzw. Steuerzahlern zu Leistungsempfängern verschiebt. Auch steuerfinanzierte Mindestsicherungsleistungen, häufig als Alternative zur beitragsfinanzierten Arbeitslosenversicherung vorgeschlagen, entgehen diesem Dilemma von steigenden Ausgaben und sinkenden Einnahmen nicht, wie dies ja auch bei der kommunalen, steuerfinanzierten Sozialhilfe deutlich zu erkennen ist.

Insgesamt finden sich also keine Anhaltspunkte für die These der Verantwortlichkeit der Sozialpolitik für die derzeitige Finanzierungsklemme. Es wird sichtbar, daß es kurzschlüssig ist, die vorgelagerten Probleme, die erst zu den Finanzierungsbedarfen führen, aus der Betrachtung auszuklammern. Dadurch kommt es zu einer eigentümlichen Verdrehung von Ursache und Wirkung und einer entsprechend gewendeten politisch-ideologischen Legitimationsbedürftigkeit des Sozialstaates: In der aktuellen sozialpolitischen Diskussion müssen die Sozialausgaben gerechtfertigt werden, die entstehen, wenn Tatbestände wie "Arbeitslosigkeit", "Frühinvalidität", "vorzeitiger Rentenbezug" eintreten, für die das soziale Netz konstruiert ist. Weitgehend unhinterfragt bleiben hingegen die dahinterstehenden Probleme wie Arbeitsplatzvernichtung, Frühausgliederung und Gesundheitsbeeinträchtigung, die auf den Sozialstaat abgewälzt werden. Ein "Umbau" des Sozialstaates, der auf diese vorgelagerten Probleme und den gesteigerten Bedarf an sozialen Leistungen nicht eingeht, kuriert deshalb allenfalls an den Symptomen.

Zum Dreh- und Angelpunkt wird die Frage, ob Politik und Tarifparteien bereit und in der Lage sind, dem Abbau der Arbeitslosigkeit einen Vorrang in der wirtschafts-, arbeitsmarkt- und arbeitszeitpolitischen Prioritätenliste zu geben. Wenn dies nicht geschieht und die Möglichkeiten zur

Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen, nämlich durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik, durch öffentlich geförderte Beschäftigung, durch vielfältige Formen tarifvertraglicher und individueller Arbeitszeitverkürzung in großen Schritten auch ohne (vollen) Lohnausgleich sowie durch eine wachstums- und beschäftigungsfördernde Struktur- und Industriepolitik unausgeschöpft bleiben und Politik wie Gesellschaft sich auf ein Arrangement mit der Arbeitslosigkeit einlassen, wird der Sozialstaat strukturell überfordert [3]. Der politische wie finanzielle Druck auf den Abbau sozialer Standards wird sich dann weiter verstärken.

Festzuhalten bleibt, daß sich unter dem Einfluß der spezifischen Situation in Ostdeutschland die Sozialleistungsquote in Gesamtdeutschland auf 33,4 vH (1994) berechnet. Aber selbst damit wird lediglich ein Niveau erreicht, das 1975 in der alten Bundesrepublik (zu Zeiten einer wesentlich geringeren Arbeitslosigkeit) schon einmal realisiert und finanziert wurde. Wie aber ist es dann zu den steigenden Abzugsquoten (direkte Steuern und Beiträge) vom Arbeitnehmereinkommen gekommen, obgleich die Sozialleistungsquote und die gesamtwirtschaftliche Steuerquote in den zurückliegenden Jahren relativ *stabil* geblieben sind? Dafür sind im wesentlichen drei Faktoren zu benennen:

- Innerhalb der Steuerlastverteilung hat sich die Lohnsteuerquote kontiunierlich erhöht, die Steuerquote des Einkommens aus Unternehmertätigkeit und Vermögen hingegen verringert [4].

- Die Finanzierung der Sozialleistungen hat sich in den letzten Jahren immer stärker auf die Beitragsseite verlagert (1980: 61,8 vH des Sozialbudgets, 1993: 63,9 vH des Sozialbudgets), während der Anteil der (steuerfinanzierten) Zuweisungen aus öffentlichen Mitteln von 36,1 vH (1980) auf 33,9 vH (1993) zurückgefallen ist [5].

- Der seit Beginn der 80er Jahre zu beobachtende Rückgang der Lohnquote (bereinigte Bruttolohnquote) von 67,0 (1981) auf 61,2 (1994) ist Ausdruck des Tatbestands, daß die Bruttolohn- und Gehaltssumme, die in etwa der Bemessungsgrundlage für die Sozialversicherungsbeiträge entspricht, deutlich langsamer gewachsen ist als das Bruttoinlandsprodukt und das Volkseinkommen. Ein geringerer Anteil des Volkseinkommens unterliegt also der Beitragspflicht, was c.p. steigende Beitragssätze zur Folge hat. Eine andere Verteilung der Primäreinkommen könnte insofern die Beitragsfinanzierung der Sozialausgaben entlasten.

2.2 Soziale Sicherung und Einkommensbelastungen

Diese Diagnose über die Ursachen der Finanzkrise ändert gleichwohl nichts an dem objektiven und aktuellen Problem knapper Kassen, steigender Abzüge und verengter Verteilungsspielräume. Auch wenn der Sozialstaat nicht verantwortlich ist für die Finanzierungskrise der öffentlichen Haushalte, so ist er natürlich ein Teil des Problems einer Konsolidierungsstrategie. Zwar läßt sich über das Tempo der Konsoldierungspolitik streiten, vor allem wenn daraus kontraproduktive gesamtwirtschaftliche und Beschäftingswirkungen resultieren [6], aber an der Notwendigkeit, die Haushaltsdefizite zu reduzieren, führt kein Weg vorbei. Dabei geht es nicht allein darum, die Konvergenzkriterien der EWU zu erfüllen, sondern unverzichtbar ist auch, die Belastung der öffentlichen Haushalte durch Zinszahlungen zu begrenzen und Luft zu gewinnen für eine Politik des deficit-spending, die im Fall einer erneut einbrechenden Konjunktur notwendig werden kann.

Insofern stehen die öffentlichen Ausgaben insgesamt und damit auch die Sozialausgaben auf dem Prüfstand. Ziel einer reformorientierten Anpassungs- und Optimierungsstrategie ist es ja gerade, nicht nur Lücken und Unterversorgungen im sozialen Netz zu bannen, sondern auch Effizienz- und Rationalisierungsreserven (Überversorgung, Doppelleistungen, Fehlsteuerungen) aufzudecken. Zu entscheiden ist vor allem die Frage nach den Prioritäten und Nachrangigkeiten im Sozialleistungssytem, nach der Bestimmung des Leistungsspektrums und Sicherungsniveaus bei den einzelnen Tatbeständen, was also öffentlich und was privat finanziert werden soll.

Eine schlichte Privatisierungs- und Abbaustrategie ist jedoch kein Erfolgskonzept. "Markt und privat" - heißt weder, daß damit die gesamtwirtschaftlichen Belastungen sinken, noch daß die Leistungserstellung automatisch "billiger und besser" erfolgt. Ein gleiches Versorgungsniveau vorausgesetzt, müssen auch bei privaten Sicherungsformen Bestandteile aus dem verfügbaren Einkommen für soziale Ausgaben bzw. soziale Vorsorge abgezweigt werden. Dies gilt sowohl für Käufe privater sozialer Dienste und Güter als auch für Prämien, die an Privatversicherungen zu zahlen sind. Beim Übergang zu einem privaten Versicherungssystem bleiben die monetären Gesamtkosten zunächst unverändert - sie können sogar steigen, wenn man an die hohen Overhead-Kosten (Werbung, Marketing, Verwaltung) im privaten Sektor denkt [7]. An die Stelle solidarischer Sozialversicherungsbeiträge treten nun aber risikobezogene Prämien, die nicht das gesamtwirtschaftliche Belastungsniveau, aber die personelle Belastungsstruktur verschieben. Da bei den Privatversicherungen ein Solidarausgleich fehlt, werden diejenigen am stärksten betroffen, die aufgrund von Geschlecht, Familienstand, Alter und Berufssituation die höchsten Risiken tragen, während die "guten Risiken" mit einer Entlastung rechnen können.

Auch Selbstbeteiligungs- bzw. besser Zuzahlungsregelungen, die als Beitrag zur Kostendämpfung im Gesundheitswesen ausgewiesen werden, führen im wesentlichen nur zu einer Verschiebung der Belastungsstruktur, denn Zuzahlung bedeutet zunächst ja nur, daß die Gesundheitskosten, beispielsweise für Arzneimittel, anders finanziert werden: Während beim reinen Sachleistungsprinzip die Belastungen solidarisch von allen Versicherten getragen und die Unternehmen über Arbeitgeberbeiträge mit herangezogen werden, müssen bei der Selbstbeteiligung die Kranken zusätzlich zu ihren Beitragsleistungen einen Teil der Kosten übernehmen. Eine Steuerung der Inanspruchnahme und Kostendämpfung können durch eine sozial-verträgliche Zuzahlung nicht erreicht werden, da nicht die Patienten (hier nur bei der Primärnachfrage), sondern im wesentlichen die behandelnden und verschreibenden Ärzte über die Inanspruchnahme von gesundheitlichen Diensten und Leistungen (Sekundärnachfrage) entscheiden und zudem die Nachfrage aufgrund des besonderen Tatbestandes "Krankheit" sehr preisunelastisch ist. Ein Beispiel: Es ist offensichtlich, daß die Selbstbeteiligung beim Krankenhausaufenthalt keinerlei Steuerungseffekte (etwa in Form geringerer Einweisun-

gen oder kürzerer Verweildauer) hat. Und schließlich: Auch die Privatversicherungen, die in ihrem gesamten Leistungsspektrum mit Kostenerstattung, Selbstbeteiligungs- und Wahltarifen operieren, weisen keine geringere Ausgabendynamik als die gesetzlichen Kassen auf.

Gesamtwirtschaftliche Ausgabenminderungen durch Privatisierungen und Selbstbeteiligungen entstehen allerdings dann, wenn die Selbstbehalte so hoch sind, daß sie von der Inanspruchnahme abschrecken, also das Ausschlußprinzip der kaufkräftigen Nachfrage greift. Diese preisbestimmte Nachfragebegrenzung hat aber immer einen sozialen Selektionseffekt. Das Kernprinzip des Sozialstaates, finanzielle Beschränkungen bei der Inanspruchnahme notwendiger Leistungen und Dienste auszuschließen und ein vom individuellen Einkommen abgekoppeltes "Bürgerrecht" auf Gesundheit zu garantieren, wird zur Disposition gestellt. Alle Vorschläge zur Begrenzung des Leistungskatalogs der sozialen Krankenversicherung auf eine Basisversorgung laufen letztlich darauf hinaus. Nur wer über ein ausreichendes Einkommen verfügt und/oder nicht zu den gesundheitlichen "Risikogruppen" zählt (chronisch Kranke, Behinderte, Ältere), kann sich dann eine dem medizinischen Standard entsprechende Versorgung leisten.

Internationale Vergleiche lassen erkennen, daß (weitgehend privat finanzierte) Sozial- und Gesundheitssysteme nicht automatisch das gesamtwirtschaftliche Ausgaben- und Belastungsniveau senken: In den USA zeigt sich ein gegenteiliger Effekt: Dort, bei einem überwiegend privaten Gesundheits- und Versicherungswesen, liegt der Anteil der Gesundheitsausgaben am Volkseinkommen mit 12,6 vH (1993) deutlich höher als in der Bundesrepublik (9,3 vH), obgleich ein großer Teil der amerikanischen Bevölkerung im Krankheitsfall nicht oder nur unzureichend abgesichert ist.

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

Daß die Sozialleistungs- und Staatsquote in den USA deutlich unterhalb des deutschen Niveaus liegt, ist eine "statistische" Folge dieser Bewertung, da private Käufe und/oder Prämien nicht in die Berechnung der Staats- und Sozialausgaben eingehen. Damit ist aber nicht gesagt, daß die volkswirtschaftliche Belastung durch soziale Ausgaben in den USA niedriger ist als in der Bundesrepublik, denn Sozialleistungs- wie Staatsquote kennzeichnen keinen "Staatsverbrauch", sondern sind allein Indikator für die vom Staat beeinflußten Finanzströme. So verschwinden die Einnahmen und Ausgaben der Sozialversicherung nicht in einem anonymen Staatssektor und begrenzen die private Nachfrage oder die privaten Investitionen, sondern fließen als durchlaufende Posten von den Privathaushalten in die Privathaushalte zurück und sind Teil des verfügbaren Einkommens. Insofern ist die aktuelle Debatte über eine "überhöhte" Staats- und Sozialleistungsquote und deren Rückführung auf das niedrigere, Mitte der 80er Jahre erreichte Niveau mehr ideologisch befrachtet als rational begründbar [8]. Es kommt vielmehr auf eine nüchterne Analyse an, ob privatwirtschaftliche oder staatliche Vorsorge gegen soziale Risiken ökonomisch effizienter und gesellschaftspolitisch akzeptabler ist.

Um nicht mißverstanden zu werden: Natürlich bleibt das Abgabenniveau, das in der Bundesrepublik mittlerweile ein sehr hohes Niveau erreicht hat, ein Problem. Nicht zuletzt führt dies dazu, daß die Attraktivität "abgabenfreier" Arbeit z.B. sozialversicherungsfreier Beschäftigung (wie "geringfügige Arbeit", Werkvertragsarbeit, Scheinselbständigkeit) oder insbesondere Schwarzarbeit steigt. Für die Beurteilung der ökonomischen und verteilungspolitischen Folgen der Steuer- und Beitragsbelastung ist aber nicht primär die Abzugs*quote* entscheidend (so psychologisch wichtig dieser Wert ist), sondern die Frage, ob die Abgaben aus den Zuwächsen oder aus dem Bestand heraus finanziert werden (können). Hier zeigt sich für die durchschnittlichen Arbeitnehmereinkommen, daß aufgrund der begrenzten Bruttolohnsteigerungen [9] und der hohen Inflationsraten die verfügbaren Netto-Realeinkommen im Gesamtverlauf der 80er Jahre nur schwach gestiegen sind (und seit 1993 sinken) [10]. Typisch für die letzten Jahre ist nicht mehr die Frage, wie die Einkommenszuwächse verteilt werden sollen, sondern die Entscheidungssituation, ob und in welchem Maße die Beschäftigten bereit (und in der Lage sind) zu Gunsten der Finanzierung sozialpolitischer Leistungen auf verfügbares Einkommen und Konsummöglichkeiten zu verzichten [11]. Bekannt ist, daß diese Entscheidung bei beitragsfinanzierten Sozialversicherungleistungen leichter fällt als bei steuerfinanzierten Transfers, da das versicherungsförmige Entsprechungsverhältnis von Beiträgen und Leistungen den Abgabenwiderstand mindert. Gefährdet wird die Akzeptanz der beitragfinanzierten Sozialversicherung aber dann, wenn bewußt wird, daß, wie derzeit, mit Beiträgen allgemeinpolitische Aufgaben finanziert werden müssen.

3. Wachstumskrise und Wettbewerbsschwäche durch überhöhte Arbeits- und Sozialkosten?

3.1 Sozialstaat und ökonomische Leistungsfähigkeit

Entscheidend für die Weiterentwicklung des Sozialstaats wird die Beantwortung der Frage sein, ob ein ausgebautes und kostenintensives Sozialsystem nach deutschem oder - genereller formuliert - nach europäischem Muster angesichts der Veränderungen in der Weltwirtschaft überhaupt noch ökonomisch tragfähig ist oder aber zu einem unüberwindlichen Hinderniss für die wirtschaftliche Expansion auf den nationalen vor allem auf den internationalen Märkten wird.

Bemüht man die Empirie, so lassen sich keine fundierten Nachweise finden, die die Verantwortlichkeit der Sozialpolitik für die ökonomischen Probleme bestätigen könnten. International vergleichende Analysen zeigen, daß es zwischen den Variablen Sozialleistungsniveau, Staatsquote, Neuverschuldung einerseits, Wachstumsrate, Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitsniveau keine eindeutigen Zusammenhänge gibt [12]. Der populäre Schluß, ein

möglichst niedriges öffentliches Absicherungsniveau, niedrige Staats- und Sozialquoten, ein hohes Maß an Privatisierung sozialer Aufgaben, niedrige sozialstaatliche Regulationsdichte und größere Ungleichheiten in der Einkommensverteilung seien eine Voraussetzung für hohe Wachstums-, Produktivitäts- und Beschäftigungsraten und vor allem für eine bessere Position auf den Weltmärkten, läßt sich empirisch nicht bestätigen. So finden sich Länder mit hohem Lohn- und Sozialstaatsniveau sowohl im unteren als auch im oberen Bereich der Arbeitslosigkeitsskala.

Auch die These, schon aus rein binnenwirtschaftlicher Sicht sei ein niedriges Arbeitskosten- und damit Lohn- und Sozialniveau die entscheidende Voraussetzung für mehr Wachstum und Beschäftigung, läßt sich empirisch wie theoretisch nicht begründen. Bezug genommen wird hier auf die Prämissen der naiven neoklassischen Lohnkostentheorie der Beschäftigung, d.h. auf die Vorstellung, der Grad der Beschäftigung hänge ausschließlich von der Lohnhöhe ab, und bei hinreichend niedrigem Lohn stelle sich immer Vollbeschäftigung ein bzw. werde unfreiwillige Arbeitslosigkeit überwunden. Diese Vorstellung verabsolutiert jedoch das abstrakte kurzperiodige mikroökonomische Marktgleichgewichtmodell und vernachlässigt alle typischen Besonderheiten des Arbeitsmarktes. Sie macht insbesondere folgende theoretische Fehler:

- Mikro- und makroökonomische Perspektive werden nicht unterschieden und damit die Nachfragefunktion des Lohnes und die Rückkopplung des Arbeitsmarktes mit den Gütermärkten außer Acht gelassen.

- Kurz- und langfristige Perspektive werden nicht unterschieden. Deshalb wird die längerfristige Rückkopplung der Lohnhöhe mit dem arbeitssparenden technischen Fortschritt übersehen und die Funktion der Lohnentwicklung als Antrieb der Produktivitätsentwicklung und somit der wirtschaftlichen Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit eines Landes vernachlässigt.

- Die Besonderheiten des Arbeitsmarktes gegenüber anderen Gütermärkten werden nicht beachtet, vor allem die atypische Rückkopplung von Preis und Angebot (inverse Angebotsfunktion: es ist möglich, daß bei sinkenden Löhnen das Angebot steigt und nicht sinkt) [13].

Was die Entwicklung der Lohn- und Arbeitskosten betrifft, so läßt sich feststellen, daß diese in einer dynamischen Wirtschaft in absoluten Werten natürlich gestiegen sind, daß aber das Lohnniveau in Relation zum Volkseinkommen (Lohnquote) in den letzten Jahren beständig abgefallen ist (mit einem leichten, aber nur vorübergehenden, weil typisch konjunkturbedingten Anstieg in den Jahren 1992 und 1993). Dies betrifft die (die steigende Arbeinehmerquote berücksichtigende) bereinigte Bruttolohnquote und erst recht die bereinigte Nettolohnquote, die die Entwicklung der Belastungen durch die direkten Steuern und Beiträge erfaßt.

Zu berücksichtigen ist, daß in die Berechnung der Bruttolohnquote die Einkommen aus unselbständiger Arbeit eingehen, in denen entsprechend der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung die tatsächlichen und unterstellten (Lohnfortzahlung im Krankheitsfall!) Sozialbeiträge der Arbeitgeber, also all das, was unter dem Stichwort "Lohnnebenkosten" gefaßt wird, bereits *enthalten* sind.

Dieser Hinweis kann gar nicht deutlich genug ausfallen, weil sich in der wirtschafts- und sozialpolitischen Diskussion die These von der wachsenden Belastung der Betriebe durch überhöhte Lohnnebenkosten zu einem wahren Selbstläufer entwickelt hat, der kaum noch jemand zu widersprechen wagt. Verwiesen wird darauf, daß die Lohnnebenkosten mittlerweile 80 vH der Löhne (direkte Entgelte für geleitete Arbeitsstunden) ausmachen, worunter sich allein die Sozialversicherungsbeiträge (einschließlich Unfallversicherung) auf 26,5 vH des Direktentgelts summieren. Ohne diese Berechungen hier im einzelnen überprüfen zu wollen, kann als unstrittig gelten, daß die steigenden Beitragssätze zur Sozialversicherung einen immer größeren Teil der Lohnnebenkosten ausmachen und daß zugleich der Anstieg der Lohnnebenkosten über dem der reinen Lohnsätze für geleistete Arbeit liegt. Aber das allein sagt über die Kostenbelastung der Unternehmen und ihre preisliche Wettbewerbsfähigkeit nichts aus. Sind doch für die preisliche Wettbewerbsfähigkeit nicht nur Teilkosten (wie die Lohnnebenkosten), sondern nur die Lohn- bzw. Arbeits*gesamt*kosten relevant. Für deren Höhe ist es unerheblich, wie auch immer sie definiert und intern aufgeteilt werden [14].

In diesen Arbeitskosten sind auch die Arbeitszeitverkürzungen der letzten Jahre berücksichtigt (ob es sich um die Wochenarbeitszeit, Urlaub, Freistellungen oder Teilzeitarbeit handelt), denn maßgeblich für die Arbeitskosten ist nicht die Dauer der Arbeitszeit je Beschäftigten, sondern die Höhe des Stundenlohns (in den eventuell ein Lohnausgleich bei tariflichen Arbeitszeitverkürzungen eingeht). Kürzere Arbeitszeiten lassen sich also nicht als zusätzlicher Kostenfaktor in Anrechnung bringen, wie dies mit der These vom "Kostenweltmeister Deutschland" mit den kürzesten Arbeitszeiten ("Freizeitpark Deutschland"), den höchsten Löhnen, den höchsten Lohnnebenkosten und der besten Lohnfortzahlung im Krankheitsfall popularisiert wird.

3.2 Sozialstaat als Produktivkraft

Bei der Diskussion über den "Kostenfaktor" Sozialstaat fällt kaum noch auf, daß das Verhältnis zwischen Wirtschaft und Sozialpolitik keine Einbahnstraße ist, sondern sich als Wechselverhältnis darstellt: Einerseits ist das System der sozialen Sicherung zweifelsohne von der Leistungsfähigkeit des privaten Sektors abhängig, da die Finanzmittel aus der Wertschöpfung gespeist werden, also nur das verteilt werden kann, was produziert wurde. Erst eine leistungsfähige Wirtschaft schafft die Voraussetzungen für die Verteilung und Finanzierung eines hohen Sozialleistungsniveaus. Zugleich aber wirkt das soziale System selbst als produktiver Faktor positiv auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft zurück. Sozialpolitik hat also nicht nur einen sozialen, sondern auch wirtschaftlichen "Wert" - wie es früher in dieser keinesfalls neuen Debatte hieß [15].

Die positive Rückwirkung zu quantifizieren, ist allerdings nur schwer möglich. So entsteht das Dilemma, daß zwar die "Kosten" des Sozialstaates bekannt sind, laufend ausgewiesen werden und sich eindeutig zurechnen lassen, daß sich aber der "Nutzen" nicht exakt beziffern und noch weniger zurechnen läßt. Offensichtlich ist der produktive Beitrag der Sozialausgaben hinsichtlich ihrer investiven Wirkungen in das Humankapital. Sie sichern die Reproduktion, die Gesundheit und die Qualifikation der Arbeits-

kraft. Das gilt im besonderen Maße für die Arbeitsmarkt-, Qualifizierungs- und Bildungspolitik, aber auch ganz allgemein für die politisch-gesellschaftliche Stabilisierungs- und Integrationsfunktion des sozialstaatlichen Systems. Eine breit angelegte Ausbildung der Erwerbsbevölkerung und eine hohe Arbeitsproduktivität sind bei einer gespreizten Einkommensverteilung mit einem breiten Rand von "working poor" nicht gewährleistet [16]. Und ohne eine garantierte soziale Absicherung gegen die sozialen Risiken und Wechselfälle des Lebens wäre der Einsatz motivierter und qualifizierter Arbeitskräfte nicht möglich. Sozialpolitik federt den technologischen und Strukturwandel ab und vergrößert damit die Bereitschaft der Beschäftigten, diesen Wandel aktiv mitzutragen, statt sich aus Angst vor den sozialen Folgen diesem entgegenzustemmen.

Sozialpolitik ist zugleich eine unverzichtbare Voraussetzung für die gesellschaftliche Akzeptanz des marktwirtschaftlichen Wettbewerbssystems als Gesellschaftssystem insgesamt; sie sichert den "sozialen Frieden", ist Garant für eine stabile demokratische Gesellschaft.

Professor Gerhard Bäcker beim 5. isw-forum in München

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

Diese Hinweise auf die Produktivkraft "Sozialstaat" sollen nicht verdecken, daß viele Sozialleistungen und Angebote der sozialen Infrastruktur aus einzelwirtschaftlicher Sicht durchaus unproduktiv sein können, beispielsweise Rehabilitations- und Qualifizierungsmaßnahmen für ältere Menschen, die nicht mehr im Produktionsprozeß eingesetzt werden können. Aber: Der Sozialstaat hat eigenständige politisch-moralische Ziele auch jenseits der Maßstäbe der engen ökonomischen Funktionalität. Der Umgang mit sozial Schwachen, mit Älteren, Behinderten, Familien und Kindern, das qualitative Niveau der gesundheitlichen Versorgung, die Schaffung von gleichberechtigten Lebenschancen für die gesamte Bevölkerung - all diese und weitere Elemente des "Lebensstandorts" Deutschland haben einen eigenen Wert, der nicht durch den Hinweis auf ökonomische Effizienzverluste, entgangene Wachstumsraten oder Beeinträchtigungen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit außer Kraft gesetzt wird. Die gesellschaftspolitische und demokratische Dimension des Sozialstaates geht verloren, wenn sich Sozialpolitik lediglich noch durch ihren Beitrag zur Standortsicherung legitimieren läßt.

3.3 Sozialstaat als negativer Standortfaktor?

Domiert wird die Debatte über die Grenzen des Sozialstaates durch die Rede von der strukturellen Kostenkrise der deutschen Wirtschaft im Vergleich zu den ausländischen Wettbewerbern auf den Export- wie Importmärkten, die keine ausreichende Kapitalrendite mehr sichere und den Produktionsstandort Deutschland in der Weltmarktkonkurrenz zurückfallen lasse; dies infolge des Zusammenspiels von überhöhten und unzureichend differenzierten Löhnen, verkürzten Arbeitszeiten, arbeits- und umweltrechtlichen Regulierungen aller Art, hohen Steuern und - last but not least - steigenden Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung. Diese Diskussion über die Gefährdung der Stellung Deutschlands in der Weltwirtschaft (die im übrigen nicht nur in der Bundesrepublik geführt wird, aber hier besonders intensiv) hat das Ziel "Standortsicherung" mittlerweile zum Leitbild der Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft erhoben. Da, so die verbreitete Auffassung, Sozialstaat und Sozialpolitik dieses Leitbild verletzen, besteht ein unausweichlicher Sachzwang zu einer Fundamentalkorrektur.

Nun ist unbestritten, daß sich - mit dem Schlagwort "Globalisierung" umschrieben - die Weltmarktkonkurrenz deutlich verschärft hat und mit den MOE-Ländern und den asiatischen Schwellenländern neue Anbieter auf dem Markt sind, die bei insgesamt niedrigen Arbeitskosten inzwischen auch Hochtechnologieprodukte anbieten. Unübersehbar ist auch, daß es längst nicht mehr nur um die traditionelle Konkurrenz "nationaler" Endprodukte geht, sondern daß unter dem Einfluß der Revolutionierung der Informations-, Kommunikations- und Transportsysteme und des Entstehens transnationale Konzerne ganze Produktions- und Dienstleistungstätten (von der Forschung und Entwicklung über die Vorproduktion und Endmontage bis hin zum Marketing) und Volkswirtschaften (mit ihren spezfischen Regulationssystemen) über den Globus hinweg in gegenseitige Konkurrenzbeziehungen eintreten. Als neue Qualität der Globalisierung läßt sich schließlich die Internationalisierung der Geld- und Kapitalmärkte beschreiben.

Gleichwohl sind keine Anzeichen dahingehend zu erkennen, daß die Bundesrepublik mit ihrem Lohnniveau und sozialstaatlichen System in diesem Konkurrenzkampf unterliegt, Wachstums- und Wohlstandsverluste auftreten bzw. die Bevölkerung "über ihren Verhältnissen lebt" und lediglich durch eine radikale Revision des Sozialstaats der drohende Niedergang abgewendet werden kann. Zunächst ist darauf zu verweisen, daß zwar die preisliche Komponente im Wettbewerb an Bedeutung gewonnen hat, und zwar in dem Maße wie sich bei einer wachsenden Zahl von Produkten ein technologisch-qualititativer Gleichstand ergibt (wie z.B. in der Automobilindustrie) und transnationale Konzerne auf Produktionsstätten rund um den Globus zurückgreifen können, in denen Vorprodukte oder Komponenten für ein und dasselbe Endprodukt gefertigt werden. Dennoch bleiben andere Faktoren wie Qualität, Design, Produktinnovation, Lieferzuverlässigkeit, Service, Infrastrukturausstattung usw. von maßgeblicher Bedeutung.

Klammert man einmal diesen Bereich von Wettbewerbsfaktoren aus und bezieht sich lediglich auf die Arbeitskosten als Wettbewerbsmaßstab, so liegt es auf der Hand, daß diese nicht in ihrer absoluten Höhe zu bewerten sind (es ist trivial, daß die Arbeitskosten und damit das Niveau des Lebensstandards in Deutschland höher liegen als beispielsweise in den Ländern Asiens). Aussagefähiger Indikator ist lediglich die Höhe der Arbeitskosten in ihrem Verhältnis zur Stundenproduktivität. In der Produktivität spiegeln sich Qualifikation und Leistungsfähigkeit der Beschäftigten, Kapitalausstattung und technologischer Standard aber auch die Arbeitsorganisation und die Gestaltung von Arbeits- und Betriebszeiten wider. So ermittelt ergeben sich trotz hoher Arbeitskosten (einschließlich der Sozialkosten!) in den entwickelten Industrieländern vergleichsweise niedrige *Lohnstückkosten*, weil auch die Arbeitsproduktivität hoch ist. Hohe Löhne und hohe Produktivität bedingen also einander.

Betrachtet man die *Entwicklung* der Lohnstückkosten in der Bundesrepublik (West) im Verhältnis zu den maßgeblichen Wettbewerbsländern, so läßt sich feststellen, daß diese (in Landeswährung berechnet) in der Bundesrepublik in den Jahren von 1980 bis 1993 mit jahresdurchschnittlich 2,2 vH deutlich geringer gestiegen sind als im Durchschnitt der Handelspartner (EU-Staaten 4,3 vH; OECD-Staaten 3,9 vH) [17]. Von einer generellen Kostenkrise in Westdeutschland (wohl aber in den neuen Bundesländern!) kann also keinesfalls gesprochen werden; die Steigerung von Lohnkosten wie von Lohnnebenkosten einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung sind durch Produktivitätssteigerungen "verdient" worden. Seit 1993 zeigt sich in Deutschland aufgrund der rasanten Produktivitätszuwächse in der Industrie und der moderaten Tarifabschlüsse (und infolge stärker ausgelasteter Kapazitäten) sogar ein Rückgang der Lohnstückkosten [18], verbunden allerdings mit einem radikalen Abbau von Arbeitsplätzen im verarbeitenden Gewerbe.

Von der Kostenseite gibt es also bislang keinen Anlaß, an der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Produktion zu zweifeln. Die anhaltenden Überschüsse in der Handelsbilanz sowie der mit rd. 12 vH außerordentlich hohe Anteil Deutschlands am Welthandel [19] bestärken diese Aussage.

Diese makroökonomische Betrachtung auf der Ebene von Durchschnittswerten [20] bedeutet natürlich nicht, daß es in einzelnen Branchen und Betrieben, vor allem im Bereich arbeitsintensiver Produktion und unterdurchschnittlicher Produktivitätsentwicklung, nicht zu massiven Problemen durch den internationalen Wettbewerb kommt mit der Folge eines Niedergangs ganzer Produktionszweige und des Verlustes von Arbeitsplätzen. Eine solche Umstrukturierung ist nun keineswegs neu, wie wir etwa aus dem Bereich der Textilindustrie wissen; er umgreift aber auch Industrien mit mittlerer Technologie, wie die Stichworte Optik, Elektronik, Uhren usw. erkennen lassen.

Strukturverschiebungen dieser Art sind aber nicht nur und automatisch als Verlust zu verstehen, sind also kein Nullsummenspiel, denn wenn der Weltmarkt wächst und die aufrückenden Staaten Nachfrage entfalten und sich diese Nachfrage in wachsenden deutschen Exporten anderer, höherwertiger Gütern niederschlägt, dann ergibt sich durchaus ein Gewinn auch für die Bundesrepublik.

Im übrigen kann es kein Ziel der Wirtschafts- und Entwicklungspolitik sein, den überaus hohen Anteil, den Deutschland (ein bevölkerungsmäßig vergleichsweise kleines Land!), auf dem Weltmarkt realisiert, dauerhaft fortzuschreiben. Dies würde nämlich bedeuten, den Abstand zu den weniger entwickelten Staaten ebenfalls fort- und festzuschreiben. Ein stärkeres Wachstum in diesen Staaten ist aber gerade das Ziel, auch wenn damit Anteilsverluste von Deutschland verbunden sind. Wer dies als "Bedrohung" empfindet, vergißt, daß bei einem wachsenden Weltmarkt relative Verluste durchaus mit einem absoluten Zuwachs an Produktion und pro-Kopf-Einkommen verbunden sein können!

Nun konkurrieren die Betriebe mit ihren Produkten auf den Weltmärkten nicht zu Lohnstückkosten in nationaler Währung, sondern es sind ganz maßgeblich die *Wechselkursrelationen*, die die Preise bestimmen. Der Wechselkursmechanismus gleicht die Kostenvorteile- und -nachteile von Ländern zumindest zum Teil aus (soweit die Währungsrelationen nicht spekulativ bestimmt sind). Die Stärke der DM auf den Devisenmärkten, die in den letzten Jahren gegenüber nahezu allen Wettbewerbsländern z. T. massiv zugelegt hat (mit Ausnahme von Japan, das selbst eine Höherbewertung des Yen erfährt [21]), ist einerseits eine Reaktion auf die gute Kostensituation und Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Produktion [22], wirkt andererseits aber auch als Wettbewerbserschwernis, die den Stückkosten- und Preisvorsprung teilweise wieder zunichte macht [23]. Diese Überwerbewertung der DM führt zu dem Dilemma, daß aus betrieblicher Sicht versucht wird, dieser Wettbewerbsverschlechterung durch Kürzung von Arbeits- und Sozialkosten zu begegnen, was zweifelsohne einzelwirtschaftliche Vorteile bringt, aber wiederum den gesamtwirtschaftlichen Druck auf die Wechselkurse erhöht.

Diese vergleichweise optimistische Beschreibung der Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland wird auch nicht durch die Bewegungen auf den internationalen Geld- und Kapitalmärkten beeinträchtigt: Hier zeigt sich das Phänomen, daß zwar es zu einer enormen Globalisierung und Aufblähung des kurzfristig anlagesuchenden Finanzkapitals gekommen ist. Die Dimensionen dieses globalen Geldmarktes reichen mittlerweile weit über das Volumen des Welthandels hinaus mit der Folge einer Ge-

fährdung der monetäre Stabilität und negativer Rückwirkungen auf die reale Ökonomie. Bei den Realkapitalien hingegen läßt sich eine Erhöhung der Mobilität in Form einer substantiellen Ausdehnung von Direktinvestititonen nicht feststellen [24]. Von einem "Kapitalexodus" kann keine Rede sein. So liegt der Anteil der deutschen Direktinvestitionen im Ausland an den gesamten Anlageinvestitionen in Deutschland seit Jahren unverändert etwa bei 8 vH, wobei sich diese weit überwiegend auf die EU- und im weiteren Maße auf die OECD-Staaten konzentrieren und nicht, wie vordergründig zu erwarten, vor allem auf Regionen mit niedrigen Arbeitskosten (MOE-Staaten und/oder asiatische Schwellenländer).

Bekannt ist, daß in Deutschland (wie auch in Japan) die Exporte von Anlagekapital die Importe von Anlagekapital übertreffen. Gleichwohl läßt sich dieser negative Saldo der Direktinvestitionen nicht als Zeichen für eine Standortschwäche interpretieren, sondern ist eher Ausdruck der Wettbewerbsstärke eines Landes. Die verstärkten Auslandsinvestitionen bedeuten auch nicht, daß mit dem Kapitalexport automatisch im Inland Wachstums- und Beschäftigungseinbußen eintreten, also gewissermaßen Arbeitsplätze exportiert werden [25]. Empirisch festzuhalten ist vielmehr, daß es keine direkte Abhängigkeit zwischen der Höhe und Dynamik der inländischen Investitionsquote und dem Export von Anlagekapital gibt. Es finden sich auch keine Anhaltspunkte dafür, daß der Kapitalabfluß primär arbeits- und sozialkostenbedingt ist. Die Entscheidungen über Auslandsinvestitionen sind und bleiben vielmehr durch die Ziele Markterschließung und Marktsicherung sowie das Umgehen von Wechselkursrisiken und protektionistischen Handelshemmnissen bestimmt. Damit haben Kapitalexporte positive Rückwirkungen auf den Güterexport.

Gleichwohl: Unter den Bedingungen der schlechten Arbeitsmarktlage werden Unternehmensentscheidungen über Direktinvestitionen im Ausland als Druckmittel auf Belegschaften und Gewerkschaften eingesetzt. Es kommt zu "Bleibeverhandlungen", deren Preis Lohneinbußen (z.B. Abbau übertariflicher Zuschläge) oder Verschlechterungen der Arbeits- und Arbeitszeitbedingungen (z.B. Einführung von Sonntagsarbeit) sind.

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

Es läßt sich zusammenfassen: Die These, der Sozialstaat habe seine Grenzen überschritten und sei aufgrund seines Leistungsgebahrens und seiner finanziellen Anforderungen die eigentliche Ursache der anhaltenden Unterbeschäftigung findet keine Bestätigung. Sein Abbau ist keine Voraussetzung für die Freisetzung (unterdrückter) Wachstumsschübe in der Produktion und auf dem Arbeitsmarkt und für die Verbesserung der internationalen Wettbewerbsposition. Zweifelsohne haben sich in Zeiten knapper Kassen bei gleichzeitig hoher öffentlicher Verschuldung und hohen Beitrags- und Steuerquoten sowie angesichts von Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit, verschärfter Standortkonkurrenz und einer Globalisierung der Renditeansprüche die Rahmenbedingungen für eine aktive und reformorientierte Sozialpolitik verschlechtert. Die Anforderungen an den Sozialstaat wachsen, während der Verteilungs- und Gestaltungsspielraum schrumpft. Aber der bestehende Spielraum kann und muß genutzt werden. Entscheidend kommt es auf den politischen (Mehrheits)Willen an, gerade in schwierigen Zeiten, wo das Sozialstaatspostulat des Grundgesetzes seine Bewährungsprobe zu bestehen hat, das Grundprinzip des sozialen Ausgleichs zur Geltung kommen zu lassen.

Die sozialen Sicherungssysteme in der Bundesrepublik haben sich im Grundsatz bewährt. Dies gilt auch und gerade für die Sozialversicherung, die mit ihren Elementen Lohn- und Beitragsorientierung, Lohnersatz und Leistungsdynamik, sozialer Ausgleich sowie paritätische Mittelaufbringung und Selbstverwaltung besser als andere Modelle geeignet ist, die großen Lebensrisiken wie Invalidität, Alter, Krankheit, Pflegebedürftigkeit, Arbeitslosigkeit, Unfall zuverlässig und solidarisch abzusichern. Diese Lebensrisiken stellen für die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung eine soziale Bedrohung dar, die nicht privat zu bewältigen ist. Für die Erwartung, daß der Wohlstandszuwachs und der Trend der Individualisierung den Boden für eine individuelle, privatisierte Risikovorsorge und für den Rückzug kollektiver Regelungen bereitet hätten, finden sich keine empirischen Hinweise: Analysiert man die vorliegenden einkommens- und vermögensstatistischen Daten, läßt sich die These nicht halten, der Großteil der Arbeitnehmerhaushalte könne sich wegen des hohen verfügbaren Haushaltseinkommens sowie der Verfügung über die gestiegenen Geld- und Grundvermögen besser privat absichern [26]. Auch Arbeitnehmerhaushalte im mittleren Einkommensbereich sind nicht in der Lage, größere Unterbrechungen im Ewerbseinkommensfluß zu überbrücken. Die Garantie eines auch in Notlagen kontinuierlich gesicherten Einkommensstroms ist für die Sicherung ihres Lebensunterhalts unverzichtbar. Die Vermögensbestände können aufgrund der Ungleichheiten ihrer Verteilung hier keinen Ausgleich leisten.

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

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

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

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

Nun läßt sich solidarisches Verhalten nicht anordnen oder wie ein Rohstoff einfach abfordern. Solidarität ist keine anthropologische Konstante, sondern - ökonomisch formuliert - zu einem knappen Gut geworden und muß immer wieder neu erzeugt werden [27]. In einer sich polarisierenden, kulturell und ethnisch inhomogener werdenden Gesellschaft wird dies schwierig. Wachsende Teile der Bevölkerung glauben, auf sozialstaatliche Leistungen nicht mehr oder nur in begrenztem Umfang angewiesen zu sein und ihre Lebensverhältnisse und soziale Sicherheit besser privat gestalten zu können. Die Bereitschaft schwindet, höhere Steuer- und Beitragsbelastungen unbesehen zu akzeptieren.

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

1) Vgl. Rosenberg, P., Enge Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Sozialstaats, in: WSI-Mitteilungen 6/1995, S. 358 ff.

2) Bach, H.-U., Spitznagel, E., Gesamtfiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit im Jahr 1993 auf 116 Mrd. DM gestiegen, in: IAB-Kurzbericht 6/1994.

3) Selbstverständlich müssen auch die Rückwirkungen einer Beschäftigungsoffensive auf die Finanzlage der öffentlichen und Sozialversicherungshaushalte berücksichtigt werden. Bei vielen Maßnahmen dürfte sich der Finanzierungsaufwand kurzfristig noch erhöhen. Aber auf mittlere Sicht und in gesamtfiskalischer Perspektive hat eine Politik der Finanzierung von Arbeit statt der Finanzierung von Arbeitslosigkeit hohe Selbstfinanzierungseffekte.

4) Vgl. ausführlich: Tofaute, H., Steuerverteilung in der Schieflage, in: WSI-Mitteilungen 3/1995, S. 197 ff.- Vesper, D., Steuern, Staatsausgaben und Umverteilung, in: Prokla2/1995, S. 166 ff.

5) Vgl. Scholz, W., Sozialbudget 1993: Gebremste Dynamik, in: Bundesarbeitsblatt 3/1994, S.15.

6) Zu berücksichtigen bleibt, daß die Bundesrepublik im internationalen Vergleich mit ihrer Verschuldungssituation (Gesamtverschuldung und Neuverschuldung im Verhältnis zum BIP) günstig dasteht.

7) Nach Fellner liegen die Verwaltungskosten der GKV mit 4,8 vH deutlich unter der Summe der Verwaltungskosten (3,8 vH) und Abschlußkosten (10 vH) der PKV mit insgesamt 13,8 vH (vgl. Fellner, Ch., Die Zukunft der Gesetzlichen Krankenversicherung in Deutschland - Ein Paradigmenwechsel in der sozialen Absicherung des Krankheitsrisikos?, in: SozialerFortschritt 10/1995, S. 252.

8) Zwei Beispiele sollen die Unstimmigkeiten in der Diskussion über die Staatsquote illustrieren. Zum einen: Die Finanzströme, die über die private Pflegeversicherung umgewälzt werden, finden in der Berechnung der Staats- wie Sozialleistungsquote keine Berücksichtigung, obgleich die private Absicherung für die nicht in der gesetzlichen Pflegeversicherung Versicherten keineswegs freiwillig, sondern verpflichtend ist. Zum anderen: Die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs durch das Jahressteuergesetz 1996 führt zu einer Senkung der Staatsquote, da sich die Leistungen nicht als Ausgaben, sondern als Steuererleichterung verstehen.

9) Nicht zu vergessen ist, daß durch die Arbeitszeitverkürzungen der letzten Jahre ein Teil der Verteilungsspielräume für mehr freie Zeit und zusätzliche Beschäftigung statt für Einkommenserhöhungen eingesetzt worden ist.

10) Vgl. Schäfer, C., Die "Gerechtigkeitslücken" können auch ökonomische Effizienzlücken werden - Zur Entwicklung der Einkommensverteilung 1993 und den Vorjahren, in: WSI-Mitteilungen 10/1994, S.604.

11) Letztlich sind auch die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung Lohnbestandteile, sie werden zwar von den Arbeitgebern bezahlt, fallen in ihrer Inzidenz (über die steigende Preise und/oder verminderte direkte Löhne) bei den Arbeitnehmern bzw. Verbrauchern an.

12) Vgl. u.a. Berger, J., Sündenbock Sozialstaat? Komplexe Zusammenhänge zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Wohlfahrtsstaat, in: Blick durch die Wirtschaft vom 21.9.1993.- Schmidt, M., Sozialpolitik - historische Einführung und internationaler Vergleich, Opladen 1988.

13) Diese Zusammenhänge sind u.a. dafürtypisch, daß in den USA der viel beachtete Zugewinn an Arbeitsplätzen gleichwohl nicht zum Rückgang der Arbeitslosigkeit geführt hat, weil gleichzeitig die Erwerbsbeteiligung unter dem Eindruck sinkender Reallöhne gestiegen ist.

14) Es ist z.B. eine reine Definitionsfrage, ob Jahressonderzahlungen wie Weihnachts- und Urlaubsgeld als normaler Bestandteil des Entgelts für geleistete Arbeit bewertet werden oder aufgrund ihrer Zahlungsweise als Zusatzkosten. Die Berechnung von Direktkosten gehen von der Fiktion aus, der Lohn entspreche den fünf Arbeitstagen einer Normalwoche und nicht einer realistischeren Durchschnittswoche. Wird das Urlaubgeld, etwa wie beim VW-Tarifvertrag, auf das laufende Einkommen umgelegt, reduzieren sich nach dieser Logik die Lohnnebenkosten.

15) Vgl. Vobruba, G. (Hrsg.), Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, Berlin 1969.

16) Interessant ist die aktuelle politische und wissenschaftliche Diskussion in den USA, dort wird die in den 80er Jahren forcierte Einkommensungleichverteilung zunehmend als eine der wichtigsten Ursachen für die Produktivitätsrückstände in der amerikanischen Wirtschaft angesehen.

17) Vgl. DIW-Wochenbericht 23/1994, S. 551.- Zuleger, Th., Lohnstückkosten als Faktor für den Standort Deutschland, in: Arbeit und Sozialpolitik 9-10/1993. Erfaßt werden hier lediglich die nominalen Lohnstückkosten, unberücksichtigt bleibt, daß die Unternehmen ihre Preise erhöhen.

18) Vgl. Lindlar, L., Hat Westdeutschland ein Standortproblem?, in: DIW-Wochenbericht 38/1995, S. 655.

19) Wobei sich der weitaus größte Anteil des deutschen Handels (etwa 70 vH) auf den Europäischen Wirtschaftsraum bezieht. Dies läßt sich veralgemeinern: Bislang dominieren die intraregionalen Handelsbeziehungen, die interregionalen Beziehungen zwischen den Ländern der Triade sind schwach ausgeprägt.

20) Zu unterscheiden wäre bei der Produktivitäts- und Lohnstückkostenentwicklung sowohl zwischen dem Dienstleistungsbereich und Industrie als auch zwischen den einzelnen Sektoren des verarbeitenden Gewerbes.

21) Nachdem Japan noch vor wenigen Jahren als Paradebeispiel für eine kostengünstige und qualitative hochwertige Produktion galt, kämpft es nun mit dem wechselkursbedingten Problem der Wettbewerbsfähigkeit.

22) Die Aufwertung hängt allerdings auch davon ab, daß die Bundesrepublik wegen der Ankerfunktion der DM zum Kapitalimporteur geworden ist und damit DM - nach Jahren ihrer Unterbewertung - nunmehr eher überbewertet ist.

23) Allerdings mit dem Vorteil, daß sich die Terms of Trade verbessern, sich wegen sinkender Importpreise Kaufkraftsteigerung ergeben und sich damit die Reallöhne erhöhen können.

24) Vgl. Heise, A., Der Standort Deutschland im globalen Wettbewerb, in: WSI-Mitteilungen 11/1995.

25) Vgl. zum folgenden Lindlar, L., Hat Westdeutschland ein Standortproblem?, a.a.O., S. 655.

26) Vgl. Hermann Schlomann, Die Entwicklung der Vermögensverteilung in Deutschland, in: Ernst-Ulrich Huster (Hrsg.), Reichtum in Deutschland, a.a.O.,S. 217 ff.

27) Vgl. Gerhard Bäcker, Solidarität als knappes Gut - Der Wandel der Gesellschaft und die Zukunft der Sozialpolitik, in: Blätter für deutsche und internationale Politik6/1993, S. 315 ff.

Matthias Möhring-Hesse

Sozialpolitische Reformen im »neuen Gesellschaftsvertrag«: Den Umbau des Sozialstaates zur demokratischen Frage machen!

Der Sozialstaat wird in die »Krise« geredet, seitdem die ersten staatlich organisierten Sicherungssysteme eingerichtet wurden. Die Rede von der »Krise des Sozialstaats« ist also nicht wesentlich jünger als der Sozialstaat selbst - und ein wichtiges Instrument in sozialpolitischen Auseinandersetzungen. Das Krisengerede hat seine Zyklen, kam und ging also, und hat in Deutschland zu einer wenig systematischen, dafür jedoch überraschend beständigen Entwicklung der sozialstaatlichen Sicherungs- und Fürsorgesysteme beigetragen. Die aktuelle Phase im sozialpolitischen Krisengerede scheint jedoch kein Ende nehmen zu wollen: Mit den immer gleichen Argumenten hat die »Krise des Sozialstaats« Schmidts sozialliberale Regierung beschäftigt, dann den Wechsel zur konservativen Regierung Kohls eingeleitet und begleitet seither beharrlich deren Amtsgeschäfte. Ohne daß bislang politisch einschneidende Veränderungen vorgenommen wurden, bestätigen sich die politischen Akteure immer wieder: Mit dem Sozialstaat gehe es nicht mehr so weiter wie bisher; endlich müsse »umgebaut«, »abgespeckt« oder aber »draufgesattelt« werden.

Auch wenn mit der »Krise des Sozialstaats« ganz unterschiedliche Problemlagen angesprochen und folglich auch unterschiedliche Lösungen vorgeschlagen werden, wird die aktuelle Phase im Krisengerede von marktradikalen Reformansätzen dominiert. Gemessen an den eigenen Vorschlägen, ist die marktradikale Sozialpolitik bislang zwar wenig erfolgreich, scheitert sie doch selbst in der Regierungskoalition, in der man sich gerne marktradikaler Fensterreden bedient. Gleichwohl werden mit deren ewig gleichen Patentrezepten die Debatten um die Reform des Sozialstaates blockiert. Gegen »Flexibilisierung«, »Stärkung der Eigenverantwortung«, »Privatisierung« und ähnliche Zauberformeln verteidigen viele sozialpolitischen Akteure die Errungenschaften des Sozialstaats und versteifen sich dabei auf eine Kritik der marktradikalen Sozialstaatskritik. Durch die marktradikalen Angriffe zur defensiven Verteidigung des Sozialstaats provoziert, unterbleiben die längst anstehenden Reformen.

Die bestehenden Verfahren und Instrumente des bundesdeutschen Sozialstaats sind nicht zukunftstauglich, bewältigen bereits in der Gegenwart nicht die Herausforderungen, die sich ihnen stellen. Um in der Bundesrepublik den Sozialstaat zu sichern, müssen deshalb diese Verfahren und Instrumente neu ausgehandelt werden. Das jedenfalls ist die Vermutung der Erklärung »Solidarität am Standort Deutschland«, die über 150 SozialwissenschaftlerInnen im Mai 1984 auf Initiative des Nell-Breuning-Instituts veröffentlicht haben. Vor dem Hintergrund dieser Erklärung möchte ich einige Hinweise zum notwendigen »Umbau« der sozialen Sicherungs- und Fürsorgesysteme vortragen.

1. Die Erklärung »Solidarität am Standort Deutschland«

Zumindest im Vergleich zu ähnlichen Memoranden und Verlautbarungen konnte die Erklärung »Solidarität am Standort Deutschland« wohl nachhaltig Aufmerksamkeit erzielen. Auch zwei Jahre nach ihrer Veröffentlichung stößt sie noch auf Interesse - übrigens vor allem bei sozialpolitischen Initiativen und den Wohlfahrtsverbänden. Offensichtlich konnte die Erklärung deren Erfahrungen und Interessen besser auf den Begriff bringen, als die zur gleichen Zeit kursierenden »Standortpapiere« wie auch die in Kritik am »Sozialabbau« gefertigten Schriften. Weil strukturell verursacht, hat sich seit Ende der 70er Jahre die Arbeitslosigkeit von der konjunkturellen Bewegung gelöst und als Massenarbeitslosigkeit verfestigt. Der Traum bundesdeutscher Wirtschaftspolitik wird seitdem ständig enttäuscht: Wirtschaftswachstum sichert keineswegs Vollbeschäftigung. Stattdessen hat sich der Sockel an Arbeitslosigkeit nach jedem Konjunktureinbruch ständig vergrößert. Von einem Ende der »Arbeitsgesellschaft« kann - so behauptet die Erklärung - angesichts der verfestigten Massenarbeitslosigkeit jedoch nicht gesprochen werden. Dadurch, daß inzwischen fast jedeR zehnte ArbeitnehmerIn ohne bezahlte Arbeit ihr bzw. sein Auskommen finden muß, wird die Erwerbsarbeitszentrierung der bundesdeutschen Gesellschaft eher noch verschärft. Sichere und ausreichend bezahlte Arbeitsplätze wurden zu einem knappen, deshalb wertvollen und umkämpften Gut.

Dies gilt nicht zuletzt deshalb, weil in der Bundesrepublik die sozialen Sicherungssysteme weiterhin auf Erwerbsarbeit hin ausgerichtet bleiben. In der Folge werden die Ausgrenzungen und Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt durch die bestehenden sozialstaatlichen Instrumente in randständige Lebenslagen überführt. Seit Ende der siebziger Jahre hat die Armut in der Bundesrepublik drastisch zugenommen und sich in den letzten Jahren auf hohem Niveau stabilisiert.

Als Folge dieser wirtschafts- und sozialpolitischen Situation diagnostiziert die Erklärung die zunehmende Spaltung der bundesdeutschen Gesellschaft: »Während die Mehrheit der bundesdeutschen Bevölkerung in Wohlstand leben kann, müssen diejenigen, die nicht über einen sicheren Arbeitsplatz verfügen, ihr Überleben unter Bedingungen ständiger Unterversorgung sichern. In dem Maße,

wie sich ihre Armut verstetigt, werden die Betroffenen aus der Normalität der bundesdeutschen Gesellschaft ausgegrenzt.« Ihnen sind nämlich diejenigen Erfahrungs- und Handlungszusammenhänge verstellt, die für die Bevölkerungsmehrheit selbstverständlich sind. Auf diesem Wege - so diagnostiziert die Erklärung weiter - »entwickelt sich die Bundesrepublik zunehmend zu einer gespaltenen Gesellschaft. Die Mehrheitsgesellschaft sichert ihren Wohlstand durch Ausgrenzung von Armutsbereichen, wobei sich die Differenzen zwischen Wohlstand und Armut zunehmend verfestigen, und so unterschiedliche soziale Räume mit relativ stabilen Grenzen entstehen.«

Matthias Möhring-Hesse beim 5. isw-forum in München

Die gesellschaftliche Spaltung identifiziert die Erklärung als eine Blockade für die weitere zivile Entwicklung der Bundesrepublik als eine demokratischen Gesellschaft. Mit ihrer zunehmenden Spaltung entstehen nämlich nicht nur soziale Konflikte, die demokratisch kaum bewältigt werden können. Vor allen Dingen wird durch die Ausgrenzung relevanter Bevölkerungsteile eine anspruchsvolle Voraussetzung demokratischer Gesellschaften verletzt, daß nämlich alle Gesellschaftsmitglieder die Möglichkeit haben, sich in den für sie jeweils wichtigen gesellschaftlichen Kommunikations- und Entscheidungsprozessen selbst zu vertreten. Die gesellschaftliche Spaltung verhindert daher das bundesdeutsche Projekt einer sozialen Demokratie, die nicht nur die formalen Voraussetzungen demokratischer Prozeduren garantiert, sondern darüber hinaus auch die materiellen Voraussetzungen gesellschaftlicher Partizipation sicherstellt.

Funktionierende Sicherungs- und Fürsorgesysteme machen das materielle Fundament demokratischer Gesellschaften aus. Durch eine Neueinstellung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik wie auch durch den »Umbau« der sozialstaatlichen Instrumente muß - so fordert die Erklärung abschließend - die Funktionsfähigkeit der bundesdeutschen Sicherungssysteme aber erst wiederhergestellt werden. In groben Strichen skizziert die Erklärung die wichtigsten Reformprojekte: Von der Umverteilung vorhandener Arbeit durch Arbeitszeitverkürzung bis zur Einführung einer soliden Grundsicherung wird das Standardrepertoire gegenwärtiger Reformdebatten ausgeführt.

Mit ihren Forderungen richtet sich die Erklärung dabei weniger an die parlamentarischen Akteure, die diese Reformen politisch umsetzen müssen. Weit mehr wendet sie sich an die gesellschaftliche Öffentlichkeit; dort müssen nämlich Bereitschaften für die mit diesen Reformen unvermeidlich verbundene »Umverteilung« sowie die für politische Innovationen notwendigen Mehrheiten organisiert werden. Entsprechend endet die Erklärung: »Um den bundesdeutschen Sozialstaat als unerläßlichen Bestandteil einer sozialen Demokratie zu festigen, braucht es einen neuen Gesellschaftsvertrag zwischen allen Bundesbürgern und -bürgerinnen. Dieser Vertrag umfaßt die wechselseitige Verpflichtung, die gesellschaftliche Spaltung gemeinsam und nach persönlichen Leistungsvermögen anzugehen und zu überwinden. Dies liegt im gemeinsamen Interesse aller und bestätigt den zivilen Charakter der Bundesrepublik. Ein solcher Gesellschaftsvertrag läßt sich staatlich nicht erzwingen, sondern kann nur aus öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozessen als freiwillige Übereinkunft aller entstehen.«

2. Gesellschaftliche Spaltung?

Bislang verweigern die staatlichen Organe eine seriöse und kontinuierliche Armutsberichterstattung. Zudem sind die vorhandenen Datenbestände gerade für Armutslagen wenig sensibel, so daß auf deren Grundlage auch nur wenig verläßliche Angaben über Armut in der bundesdeutschen Wohlstandsgesellschaft möglich sind. Gleichwohl weiß man aus vorliegenden Untersuchungen, daß Unterversorgung zwar verschiedene Ursachen hat, daß jedoch Arbeitslosigkeit und Unterversorgung in den meisten der davon betroffenen Haushalte zugleich auftreten. Daher scheint der Fokus der Erklärung plausibel, sich der in den letzten zwei Jahrzehnten dramatisch gestiegenen Armutsrate über die strukturellen Probleme der Erwerbsarbeit zu nähern.

Tatsächlich äußert sich in der verfestigten Massenarbeitslosigkeit eine strukturelle Krise des bundesdeutschen Wachstumsmodells, gesellschaftliche Integration über »geregelte Arbeit« und »geregeltes Einkommen« zu organisieren und Vollbeschäftigung durch wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik zu sichern. Bei steigender Arbeitsproduktivität und zunehmender Integration der bundesdeutschen Volkswirtschaft auf globalen Märkten löst wirtschaftliches Wachstum allein jedoch nicht mehr gesellschaftliche Beschäftigungsdefizite; viel mehr lassen sich Wachstumserfolge - wie etwa zu Beginn der 80er Jahre - sogar durch, zumindest aber mit Beschäftigungsrückgang erzielen. Bleiben aber dennoch die zentralen Verfahren und Institutionen der Wirtschafts- und Sozialpolitik auf das Wachstumsmodell eingestellt, werden immer größere Bevölkerungsteile von diesen Instrumenten nicht erfaßt. Auf ihre gesellschaftliche Integration wird gleichsam »verzichtet«: sie werden aus den gesellschaftlichen Zusammenhängen ausgeschlossen, die für die Bevölkerungsmehrheit selbstverständlich sind, deren Integration - zumindest noch - gesichert ist. Diesen Prozeß soll der Begriff »gesellschaftliche Spaltung« anzeigen, wobei zwei Aspekte hervorgehoben werden können: Erstens werden die be-

stehenden Strukturen gesellschaftlicher Integration durchgehalten, ohne aber deren Voraussetzungen für alle Gesellschaftsmitglieder zu sichern. Weil zweitens dabei die Gesellschaft der Bevölkerungsmehrheit gleichsam unvollständig bleibt, wird die eine Gesellschaft zunehmend zur Fiktion. Die in dauerhafter Unterversorgung lebenden Bevölkerungsteile kommen in den normalen Erfahrungs- und Kommunikationsräumen nicht vor. »Geboren« in politischen Auseinandersetzungen der 80er Jahre wurde der Begriff »gesellschaftliche Spaltung« auch in der sozialwissenschaftlichen Literatur rezipiert. Zwar konnte sich die damals mit »Zwei-Drittel-Gesellschaft« gewagte Mengenangabe nicht halten, gleichwohl ließ sich die strukturelle Problemanzeige systematisch wie empirisch gut bestätigen. Die konservativ-liberale Koalition hat die »gespaltene Gesellschaft« dagegen wenig beunruhigt. Wo Armutslagen und Unterversorgung regierungsamtlich überhaupt in den Blick kamen, wurden sie als kurzfristige Schicksale abgetan, die mehr oder weniger alle Gesellschaftsmitglieder treffen, aus denen sie aber auch mehr oder weniger schnell ausbrechen könnten, sofern sie nur wirklich »wollten« und sich entsprechend »bemühten«.

Unerwartete Bestätigung findet diese Diagnose in einigen neueren Untersuchungen zu Armutslagen in der Bundesrepublik. Methodisch ist diesen Untersuchungen gemein, daß sie die in der Armutsforschung übliche Querschnittsbetrachtung, also die Auswertung von Daten zu einem bestimmten Zeitpunkt, durch zeitdynamische Analysen überwinden und entsprechend Längstschnittsanalysen vornehmen.

Durch Auswertung von Datenbeständen über einen längeren Verlauf kommen die Untersuchungen zu dem Ergebnis, daß die Diagnose einer gespaltenen Gesellschaft

- erstens das Ausmaß der Armut in der Bundesrepublik unterschätzt: Hinter den Querschnittszahlen verbergen sich enorme Zu- und Abwanderungsbewegungen, so daß in der Bundesrepublik weitaus mehr Menschen wenigstens einmal in ihrem Leben in Unterversorgung leben und auf diesem Wege Armutserfahrungen machen müssen;

- und zweitens die Dauer der Armutslagen überschätzt: Der übergroßen Mehrheit der von Armut betroffenen Menschen gelingt es nach mehr oder weniger kurzer Zeit ihr Schicksal der Unterversorgung zu überwinden und so aus ihrer Armut auszubrechen.

Am Bremer »Institut für Sozialpolitik« rechnet man etwa mit fast einem Drittel der bundesdeutschen Bevölkerung, die Armutserfahrungen machen mußten, von denen aber wiederum zwei Drittel den Ausstieg aus der Armut geschafft haben. Weil also hinter den seit Ende der 70er Jahre verstetigten Armutszahlen sehr viel Bewegung steckt, kann - so die Quintessenz der Untersuchungen - von einer gespaltenen Gesellschaft oder gar von einer »Zwei-Drittel-Gesellschaft« nicht geredet werden.

In der Auswertung ihrer empirischen Ergebnisse folgen die Untersuchungen der Spur, die Heiner Geißler vor über einem Jahrzehnt mit der Entdeckung der »neuen sozialen Frage« gelegt hat. Die Schicksale mehr oder weniger kurz fristiger Armut ergeben sich nämlich nicht aus den für die industrielle Arbeitsgesellschaft kennzeichnenden Lebenslagen. Sie resultieren vielmehr aus neuen und zunehmend individuellen Risiken, für die aber der bundesdeutsche Sozialstaat keine Sicherungsinstrumente kennt. Zunehmend mehr Menschen geraten in Armut, weil sie mit ihren individuellen Lebensentscheidungen - gemessen an ihren eigenen Erwartungen - scheitern, oder weil sie in ihrer individuellen Lebensplanung für mehr oder weniger kurze Zeitspannen Armutslagen in Kauf nehmen. Für sie hält der Sozialstaat als einziges Instrument die Sozialhilfe als »Hilfe zur Lebensführung« bereit. So individuell die Gründe für den Zugang zur Armut, so heterogen sind auch die mit dem Begriff »Armut« bezeichneten Lebenslagen. Die in Armut lebenden Menschen haben wenig gemein - bis auf, daß sie eben in Armut leben müssen. Heterogen sind aber auch die Wege, auf denen es den Betroffenen gelingt, aus ihrer Armut auszubrechen und erneut am gesellschaftlichen Wohlstand zu partizipieren. Dabei verdanken sich die Abgänge aus Armut eher der individuellen Kreativität der Betroffenen als der Kompetenz sozialstaatlicher Leistungen. Deshalb solle man sich in Zukunft stärker darauf konzentrieren, sozialwissenschaftlich die individuellen Strategien der Armutsüberwindung zu untersuchen und sozialpolitisch die individuellen Kompetenzen zur Überwindung von Unterversorgung zu stärken.

Während in der Erklärung »Solidarität am Standort Deutschland« die strukturellen Probleme im Erwerbsarbeitssystem hervorgehoben werden, treten in den neueren Armutsuntersuchungen die sozialstrukturellen Veränderungen in den Lebenslagen in den Vordergrund. Beide Analysen widersprechen sich jedoch nicht, sondern ergänzen einander:

- Wegen ihrer Zentrierung auf die Lohnarbeit rechnen die etablierten Sicherungssysteme mit dauerhafter Beschäftigung als gesellschaftliche Normalität, ohne daß sie aber ihre Normalitätsstandards für alle durchsetzen können. In dem Maße, wie Menschen aber die sozialstaatlich definierten Normalitätsannahmen verfehlen, werden aus den lohnarbeitszentrierten Zugangsvoraussetzungen zum System sozialer Sicherung Zugangsbarrieren.

- In den komfortablen Sicherungssystemen werden kollektive und für kapitalistische Industriegesellschaften typische Standardrisiken abgesichert, wobei die Art der Sicherung auf typische Lebensformen in kleinbürgerlichen Familien zugeschnitten ist. Sowohl die Aufmerksamkeit für kollektive Standardrisiken wie auch die Normalitätsunterstellung »ordentlicher Familien« scheitern an der Individualisierung und der sich in Folge einstellenden Pluralisierung von Lebenslagen. Gegenüber den Risiken, die mit dem Zwang zur individuellen Wahlbiographie verbunden sind, bleiben die bundesdeutschen Sicherungssysteme blind - und berücksichtigen daher die von diesen Risiken her einsetzenden Armutskarrieren nicht.

- Darüberhinaus verlassen sie sich selbst in ihren eingespielten Sicherungsleistungen auf familiare Lebensformen, die aber von zunehmend mehr Menschen »verfehlt« bzw. abgelehnt werden. Weil sie dennoch mit der Lebensform der Familie, vor allem mit der unentgeltlichen Haus-, Erziehungs-, Beziehungs- und Pflegearbeit von Ehefrauen rechnen, versagen sie sogar bei der Absicherung vorgesehener Risiken an nicht vorgesehenen Lebensformen.

Die für die Bundesrepublik »neue Armut« resultiert demnach daraus, daß die sozialstaatlichen Institutionen und Verfahren auf ungleichzeitigen Normalitätsunterstellungen liegen, damit aber die Normalität von zunehmend mehr Gesellschaftsmitglieder verfehlen. Durch die sozialstaat-

lichen Sicherungssysteme werden so die Gesellschaftsmitglieder privilegiert, die ihre Normalitätsunterstellungen noch erfüllen (können oder wollen), - zu Lasten derjenigen, die entweder keine »geregelte Arbeit«, oder aber keine »ordentliche Familie« oder aber beides nicht vorweisen (können oder wollen). Ein Hinweis scheint an dieser Stelle notwendig: Trotz des Lobliedes, das die konservativ-liberale Bundesregierung auf die Familie als der »Keimzelle der Gesellschaft« singt, sind gerade Haushalte mit vielen Kindern sowie Drei-Generationen-Haushalte von Armut besonders betroffen, obgleich sie alle Voraussetzungen »ordentlicher Familien« erfüllen.

Durch die neueren Längsschnittuntersuchungen wird aber die Diagnose gesellschaftlicher Spaltung zumindest soweit relativiert, daß die beobachtbare Zunahme von Armut offenkundig noch nicht, zumindest noch nicht weit flächig zu deren Konzentration in einer stabilen Armutsbevölkerung geführt hat. Aus systematischen Gründen ist jedoch die in diesen Untersuchungen unternommene Prognose wenig verläßlich, daß es den von Armut betroffenen Menschen auch in Zukunft gelingen wird, nach einer mehr oder minder kurzen Zeit aus ihrer Armut auszubrechen. Es ist zwar richtig, in sozialwissenschaftlichen Untersuchungen die aktive Rolle der Betroffenen sowohl bei der Bewältigung ihrer Armut als auch beim Austritt aus der Armut zur Kenntnis zu nehmen. Jedoch wird man sich sozialpolitisch auf deren individuelle Kompetenzen nicht verlassen können, ihre Mängellage ohne passende Sicherungssysteme zu überwinden. In dem Maße, wie die Armutsentwicklung in der Bundesrepublik anhält und die sozialstaatlichen Sicherungssysteme nicht auf die veränderten Bedingungen eingestellt werden, wird vielmehr die Konzentration und Verstetigung von Mängellagen zunehmen, die sich bei denen festsetzen werden, die aus eigener Kraft den Wiedereinstieg in den Wohlstand nicht schaffen. Diese Verstetigung von Armut wird wesentlich durch die dauerhafte oder wiederkehrende Ausgrenzung auf dem Arbeitsmarkt vorbereitet: Selbst wenn in den nächsten Jahren die Beschäftigung zunehmen wird und auf diesem Wege die Massenarbeitslosigkeit etwas abgebaut werden kann, werden von dieser Entwicklung gerade nicht die Langzeitarbeitslosen und »Job-Hopper« profitieren können. Die Massenarbeitslosigkeit wird sich - so alle ernsthaften Prognosen - in Zukunft noch schärfer auf diesen Personenkreis konzentrieren.

In dem Maße aber, wie sich Armut bei bestimmten Bevölkerungsteilen konzentrieren und als dauerhafte Lebenslage verstetigen wird, entwickelt sich die Bundesrepublik zu einer gespaltenen Gesellschaft, vor der die Erklärung »Solidarität am Standort Deutschland« warnt: Während die Mehrheit der bundesdeutschen Bevölkerung in Wohlstand leben kann, und entsprechend Lebenslagen die gesellschaftlichen Zusammenhänge prägen, die von Problemen des Überlebens gänzlich entlastet sind, kommen diejenigen, die ihr Überleben unter Bedingungen ständiger Unterversorgung sichern müssen, in der »normalen« Gesellschaft nicht vor. Soweit die neueren Längstschnittsanalysen verläßliche Auskünfte geben können, steht die bundesdeutsche Gesellschaft »erst« am Beginn dieser Entwicklung. Daß sie auf eine zutiefst gespaltene Gesellschaft hinausläuft, ist nicht nur systematisch gut begründet, sondern hat auch einen empirischen Bezugspunkt etwa in den räumlichen Segregationsprozessen aller bundesdeutschen Großstädte.

Gleichwohl ist mit dem Begriff der gespaltenen Gesellschaft bislang vor allem eine politische Aufgabe angegeben: Gewagt wird eine für Strukturprobleme sensible Diagnose der in der Bundesrepublik seit zwei Jahrzehnten geduldeten Armutsentwicklung, die zu einer weiteren Verstetigung und Konzentration von Armut in dauerhaften Lebenslagen und folglich in gesellschaftlicher Spaltung münden wird, wenn sie nicht reformpolitisch angegangen und bewältigt wird. Den ZeitgenossInnen wird mit dieser Diagnose die politische Verantwortung für Prozesse der gesellschaftlichen Spaltung übertragen, deren Resultate und Folgen sie sich noch prognostisch ausdenken müssen, wenngleich sie bereits viele Phänomene ihrer Gegenwart nur als Symptome einer sich spaltenden Gesellschaft verstehen können.

3. Solidarität der DemokratInnen

Bedient man sich dieser Diagnose gesellschaftlicher Spaltung, widersteht man nicht nur den Plausibilitäten der neoliberalen Sozialstaatskritik, sondern kann auch deren Hegemonie in den sozialpolitischen Debatten verstehen. In dem Maße nämlich, wie sich Mängellagen verfestigen und auf bestimmte Bevölkerungsteile konzentrieren, so aber Armutszonen aus der bundesdeutschen Wohlstandsgesellschaft abgesondert werden, schwinden bei der Bevölkerungsmehrheit die Bereitschaften, die finanziellen Lasten für sozialstaatliche Instrumente zu tragen, derer sie selbst - so zumindest ihrer subjektiven Wahrnehmung nach - nicht bedürfen. Mit dem aufregenden, gleichwohl aber auch ungemein riskanten Leben im Wohlstand vollauf beschäftigt, erscheint ihnen ihr eigener Wohlstand als das Ergebnis eigener Leistung. Im Umkehrschluß wird schnell unterstellt, daß diejenigen, die aus dem Wohlstand und entsprechenden gesellschaftlichen Zusammenhängen herausfallen, das nicht ohne eigene Schuld tun. Was immer an dieser Schuldzuschreibung im Einzelfall auch »wahr« sein mag, mit dieser Haltung wird jedoch die Armutsentwicklung als Problem den von Armut Betroffenen überlassen und deren Ansprüche auf Solidarität von vornherein abgewehrt. Darüberhinaus ist die gesellschaftliche Spaltung für die Bevölkerungsmehrheit auch funktional: Indem die von Armut betroffenden Menschen in die Unterversorgung abgedrängt und aus dem herrschenden Bewußtsein der Gesellschaft ausgeschlossen werden, bleibt ihr Anteil am gesellschaftlichen Wohlstand - angesichts schrumpfender Verteilungsspielräume - unangetastet.

Die gesellschaftlichen Spaltungsprozesse hinterlassen bereits ihre Spuren in den politischen Arenen: Während diejenigen, die die gesellschaftliche Öffentlichkeit dominieren können, »von Hause aus« wenig Interesse aufbringen, sich für sozialpolitische Reformen zugunsten der von Armut Betroffenen zu engagieren, können diese wiederum ihre Interessen kaum in einer Öffentlichkeit zur Geltung bringen, die durch den Wohlstand der Bevölkerungsmehrheit geprägt wird. Die politische Klasse jedenfalls hält sich vor allem für Signale seitens dieser Mehrheit sensibel, von deren Stimmverhalten ihre Einfluß- und Machtpositionen abhängig sind. Angewiesen auf ein Wahlpublikum, das wenig Bereitschaft zeigt, erworbene Wohlstandsanteile zugunsten anderer abzugeben, sind für die politischen Akteure Maßnahmen riskant, die - wie die Einführung einer sozialen Grundsicherung - für die

Wohlstandsbevölkerung nicht umsonst sind, von denen sie gleichwohl nur recht bescheiden, wenn überhaupt profitieren wird. Umso weniger, wenn sie - die »Erfolgsstory« des bundesdeutschen Sozialstaates im Rücken - den bestehenden Instrumenten zutrauen, die anstehenden Zukunftsaufgaben zu bewältigen. Gerade in den letzten Jahren habt die konservativ-liberale Bundesregierung einiges unternommen, um auf die nachlassende Solidaritätsbereitschaft von Steuer- und Beitragszahlern mit symbolischer Politik zu reagieren, - und dabei zur Erosion gesamtgesellschaftlicher Solidarität wesentlich beigetragen: Parallel zur Diskriminierung von MigrantInnen in der Asyldebatte wurden Sozialhilfeempfänger pauschal unter den Verdacht des »Sozialmißbrauchs« gestellt. So aber wurde einseitig den Opfern der gegenwärtigen Strukturkrise die Verantwortung für ihre Situation zugewiesen, deren Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt sowie aus den komfortablen Sicherungssystemen mental eingeübt und legitimiert.

Dagegen muß der anstehende »Umbau des Sozialstaates« zunächst in den öffentlichen Meinungs- und Willenbildungsprozessen vorbereitet und insbesondere die erforderliche Solidaritätsbereitschaft bei der Bevölkerungsmehrheit mobilisiert werden. In diesem Zusammenhang steht die Forderung der Erklärung nach einem »neuen Gesellschaftsvertrag«, in dem alle BundesbürgerInnen durch freiwillige Übereinkunft ihre wechselseitigen Verpflichtungen und Ansprüche festlegen, um die gesellschaftlichen Spaltungsprozesse »gemeinsam und nach persönlichem Leistungsvermögen anzugehen und zu überwinden«.

Für moderne Gesellschaften ist ein Grundbestand an intersubjektiven Selbstverständlichkeiten, ein von allen BürgerInnen - mehr oder weniger - freiwillig akzeptierter »Gesellschaftsvertrag« erforderlich. Der für die Bundesrepublik über Jahrzehnte konstitutive Gesellschaftsvertrag ist inzwischen - vor allem hinsichtlich des Naturverhältnisses und der Geschlechterbeziehungen - gekündigt, an vielen Stellen aber auch schon revidiert worden. Um auf die zunehmende Spaltung der bundesdeutschen Gesellschaft adäquat reagieren zu können, muß der vormals selbstverständliche Gesellschaftsvertrag nun auch hinsichtlich seiner Regel zur gesellschaftlichen Wohlstandsverteilung korrigiert, muß nämlich das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit relativiert werden. Zu einer Zeit, als Verteilungsfragen durch scheinbar immerwährende Wachstumszuwächse gelöst schienen, wurden die Kernsysteme des bundesdeutschen Sozialstaates an einer normativen Vorstellung von Verteilungsgerechtigkeit orientiert, nämlich an der vom Arbeitsmarkt auf das System der sozialen Sicherung übertragenen Vorstellung der Leistungsgerechtigkeit, die in den sozialstaatlichen Leistungszielen der Lebensstandardsicherung und Besitzstandswahrung operationalisiert werden konnte. Auf Grund der - natürlich problematischen - Unterstellung, daß auf dem Arbeitsmarkt erzielte Einkommen eine angemessene Bewertung der individuell erbrachten Leistungen sind, wird für den Fall, daß Risiken von Arbeitslosigkeit, Alter und Krankheit eintreten und die Individuen an weiteren Leistungen hindern, der sozialstaatliche Ersatz für das Erwerbseinkommen gefordert.

Das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit wurde spätestens in dem Augenblick zum Problem, seit erstens in Folge einer verfestigten Massenarbeitslosigkeit relevante Bevölkerungsteile auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt oder sogar ganz aus dem Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden. Problematisch wird es zweitens in Folge der Pluralisierung von Lebensformen und Lebensstilen, weil seither über die Qualität und Relevanz von erbrachten Leistungen eine gesellschaftliche Übereinkunft nicht mehr erzielt werden kann, dann aber auch das allgemeine Vertrauen auf monetäre Bewertungen durch den Arbeitsmarkt brüchig wird. Wie sehr ein nach dem Prinzip der Leistungsgerechtigkeit organisierter Sozialstaat in dieser Situation Menschen aus komfortablen Sicherungssystemen ausschließt, sollte bereits deutlich geworden sein. Gleichwohl steht bislang keine alternative Gerechtigkeitsvorstellung zur Verfügung, die - wie vormals das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit - in operationalen Zielmargen sozialer Sicherungssysteme ausgedrückt werden und zugleich die Zustimmung mehr oder weniger aller Gesellschaftsmitglieder finden kann.

Mit der Erklärung »Solidarität am Standort Deutschland« wird unter dem Stichwort der sozialen Demokratie ein Versuch unternommen, eine alternative Gerechtigkeitsvorstellung zu plausibilisieren. Dabei setzt die Erklärung beim demokratischen Selbstverständnis der bundesdeutschen Wohlstandsgesellschaft an. Über die Form staatlicher Herrschaft hinaus meint »Demokratie« eine bestimmte Form der gesellschaftlichen Integration, die auf einer gleichberechtigten Beteiligung der BürgerInnen basiert, die sich selbst und ihre eigenen Interessen in den für sie relevanten gesellschaftlichen Entscheidungen vertreten. Um aber an der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung selbstbewußt und gleichberechtigt teilnehmen zu können, bedürfen alle BürgerInnen einer hinreichenden, in Relation zu allen anderen definierbare Ausstattung von Gütern und Dienstleistungen. Als Funktionsvoraussetzung öffentlicher Meinungs- und Willensbildung müssen demokratische Gesellschaften diese Grundausstattung über sozialstaatliche Verfahren und Institutionen garantieren. »Demokratische Gesellschaften beruhen also auf einer grundlegend egalitären und im Zweifel sozialstaatlich garantierten Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums«, heißt es in der Erklärung. Erst auf der Basis dieser egalitären Verteilung lassen sich im Interesse einer effizienten Reichtumsproduktion nichtegalitäre Verteilungsformen, wie etwa leistungsbezogene Einkommensdifferenzen, legitimieren. Denn demokratisch können unterschiedliche Wohlstandspositionen im Sinne der Leistungsgerechtigkeit nur ausgehandelt werden, wenn zuvor allen BürgerInnen durch ausreichende Anteile am gesellschaftlich verfügbaren Reichtum ermöglicht wurde, sich in diesen Aushandlungsprozessen selbst zu vertreten. Unter dem Leitbild der sozialen Demokratie betrifft also die Verteilung des gesellschaftlich erzeugten Reichtums zuvorderst die Bestandsvoraussetzungen demokratischer Kommunikations- und Entscheidungsprozesse.

4. »Neuer Gesellschaftsvertrag«

In der Erklärung werden die Spaltungsprozesse als eine Blockade für die zivile Entwicklung der Bundesrepublik als einer demokratischen Gesellschaft bezeichnet. Damit wird eine politische Alternative auf den Begriff gebracht: Entweder gelingt es, die bestehenden Sicherungs- und Fürsorgesysteme zu stabilisieren; dann müssen allerdings Versorgungs- und Sicherungslücken für eine wach-

sende Bevölkerungsminderheit in Kauf genommen werden - damit aber auch die Entwertung ihrer Partizipationsrechte. Oder aber die bestehenden Versorgungs- und Sicherungslücken lassen sich durch entsprechende Reformen der sozialstaatlichen Instrumente für jedermann und jedefrau verhindern - und so die Voraussetzungen einer demokratischen Gesellschaft für die Zukunft sichern.

In dieser Alternative steht notwendig eins von zwei Traditionsbeständen der Bundesrepublik auf dem Spiel, die jedoch beide hohe Akzeptanz besitzen: Es lassen sich die bestehenden Sicherungs- und Fürsorgesysteme mit ihren etablierten Instrumenten fortsetzen - oder aber die zivile Entwicklung der Bundesrepublik als eine demokratische Gesellschaft.

Dabei sind die etablierten Sicherungs- und Fürsorgesysteme tief in das bundesdeutsche »Gemüt« eingewoben. Bereits in der Nachkriegszeit galt der über diese Systeme laufende »soziale Ausgleich« gesellschaftsweit als ein Erfordernis der wirtschaftlichen Entwicklung. Die gemeinsame Hoffnung der Bundesdeutschen auf »Wohlstand für alle« brauche - so die im Leitbild der sozialen Marktwirtschaft gegossene Übereinkunft der zweiten deutschen Republik - einen starken Sozialstaat, der nicht nur das Volkseinkommen »umverteilt«, sondern durch die Art seiner Umverteilung zugleich an den Voraussetzungen für die Produktion eines möglichst hohen und ständig wachsenden Volkseinkommens mitwirkt. Daß die deswegen etablierten Sicherungs- und Fürsorgesysteme jedoch auch ein demokratisches Erfordernis sind, wurde in der frühen Bundesrepublik zumindest nicht mit der gleichen Intensität gesehen und akzeptiert, sondern erst nachträglich manifest. Obgleich ihnen die demokratischen Verfahren und Institutionen durch ihre »Besatzer« oktroyiert werden mußten, gelang es den BundesbürgerInnen über die Jahrzehnte, diese Institutionen und Verfahren mit eigenem demokratischen Geist zu füllen. Indem sie die materiellen Grundlagen für formale Partizipationsrechte sicherten, haben die sozialstaatlichen Sicherungs- und Fürsorgesysteme zu diesem politischen Aufschwung maßgeblich beigetragen. Dies fand etwa in den verfassungstheoretischen Debatten seine Anerkennung: In Art. 20 und 29 definiert das Grundgesetz die Bundesrepublik als einen »demokratischen und sozialen Bundesstaat«. Standen sich noch in den fünfziger Jahren Sozialstaatsbefürworter und -gegner bei der Interpretation dieses Verfassungsgrundsatzes unversöhnlich gegenüber, so darf doch inzwischen als Konsens gelten, daß die in der bundesdeutschen Verfassung angezielte demokratischen Gesellschaftsordnung notwendig sozialstaatlicher Sicherungs- und Fürsorgesysteme bedarf.

Um die demokratische Ordnung der Bundesrepublik vital zu halten und die dazu erforderlichen Bereitschaften für einen »Umbau des Sozialstaates« möglich zu machen, plädiert die Erklärung für einen »neuen Gesellschaftsvertrag«. Mit diesem Begriff werden die wechselseitigen Verpflichtungen bezeichnet, die DemokratInnen füreinander übernehmen, um die Voraussetzung einer demokratischen Gesellschaft auch unter veränderten Bedingungen zu sichern. Dieser Begriff ist zweifelsohne erklärungsbedürftig, scheint er doch gerade linken und natürlich sozialwissenschaftlich aufgeklärten Menschen als »unterkomplex« und »moralisierend«, mithin politisch gänzlich unangebracht. Benutzt wird »Gesellschaftsvertrag« als ein rekonstruktiver Begriff. Mit ihm werden gesellschaftsweit gültige Überzeugungen, Werte und Normen bezeichnet, die als Verständigung über die Grundlagen von sozialer Ordnung aus mehr oder weniger expliziten gesellschaftlichen Auseinandersetzungen resultieren. Obgleich also Resultat von Auseinandersetzungen, dienen sie den Akteuren als Grundlage ihrer Auseinandersetzungen, um diese nämlich zivil auszutragen. Als Ergebnis von Konflikten ist ein solcher Gesellschaftsvertrag nie endgültig, sondern immer nur über bestimmte Zeitstrecken hinweg stabil. So hat etwa die Studentenbewegung Ende der 60er Jahre überkommende Selbstverständlichkeiten der »formierten Gesellschaft« aufgewirbelt - und für eine Demokratisierung und Liberalisierung der sozialen Regulationsformen gesorgt. In ähnlicher Weise haben auch die Neuen Sozialen Bewegungen in den 70er Jahren für neue Grundlagen gesellschaftlicher Auseinandersetzungen gesorgt. An diesen Beispielen zeigt sich, daß politische Akteure sich nicht nur an überkommenden Überzeugungen, Werten und Normen destruktiv »abarbeiten«, sondern dabei zugleich - wenn auch vielleicht häufig wider Willen - den bestehenden Gesellschaftsvertrag kreativ verändern und weiter führen. Indem sie nämlich in konfliktiven Prozessen bislang selbstverständliche Grundlagen gesellschaftlicher Auseinandersetzungen problematisieren, können sie dabei auch auf Zustimmung stoßen, so daß ihre abweichenden Vorstellungen in öffentliche Meinungen diffundieren. Solche öffentliche Meinungen in einen rekonstruktiven Zusammenhang gebracht, lassen sich dann nachträglich als »Gesellschaftsvertrag« erheben.

Mit dem Plädoyer für einen »neuen Gesellschaftsvertrag« wird die Aufmerksamkeit auf Übereinstimmungen und Gemeinsamkeiten zwischen den Gesellschaftsmitgliedern gelenkt. Deshalb stößt ein solches Plädoyer vielerorts auf Widerspruch - und zwar nicht nur beim Grafen Lambsdorf, der über die »Konsensgesellschaft« des sozialdemokratischen Zeitalters schimpft und ohne Rücksicht auf Kirchen, Gewerkschaften und die SPD den Aufbruch in die »Konfliktgesellschaft« wagen möchte. Ähnlich verlautet es auch aus den »linken« Lagern: Demokratie - so heißt es etwa gegen die geheime »Große Koalition« der Bonner Absprachen - lebt aus Konflikten, nämlich durch die streitbare Politisierung von Themen und die kämpfende Mobilisierung von Macht. Oder man empfiehlt als Antwort auf den »Klassenkampf von oben« den »Klassenkampf von unten«, also die kämpferische Interessenvertretung im antagonistischen Streit einzelwirtschaftlicher Interessenlagen, wie gerade jüngst in traditionsverbunden Gewerkschaftskreisen dem vorliegenden Entwurf zum DGB-Grundsatzprogramm entgegengehalten wird.

In der Tat leben demokratische Gesellschaften aus Prozessen von Konflikt und Kompromiß. Statt an der verordneten oder auch eingewöhnten Übereinstimmung ihrer BürgerInnen zu erlahmen, halten sich demokratische Gesellschaften an Opposition, Protest und Widerspruch ihrer BürgerInnen flexibel. Dabei werden moderne Gesellschaften dadurch entlastet, daß sie Probleme in befristeten, deswegen aber auch revidierbaren Kompromissen »lösen« bzw. Konflikte in einem ständigen Prozeß der Konfliktaustragung ohne eigentliche Problemlösungen aushalten können. Und dennoch: Konflikte und Kompromisse leisten diese gesellschaftliche Funktion nur auf Grundlage von Übereinstimmungen, die vor allem die Voraussetzun-

gen von Konfliktaustragung und Kompromißbildung im gemeinsamen Interesse der beteiligten Akteure regeln. Und genau auf diese Voraussetzungen zielt die Erklärung mit ihrem Plädoyer für einen »neuen Gesellschaftsvertrag«: Durch einen »Umbau« der bestehenden sozialstaatlichen Instrumente muß die Solidarität zwischen DemokratInnen neu bewerkstelligt werden, sich wechselseitig nicht nur die formalen, sondern auch die materialen Voraussetzungen dafür zu garantieren, sich in den gesellschaftlichen Auseinandersetzungen selbst vertreten zu können.

5. Umbau des Sozialstaates: Stärkung der Grundsicherung

Probleme sozialstaatlicher Versorgung ergeben sich - der eingangs vorgelegten Analyse zu Folge - nicht aus fehlenden finanziellen Ressourcen, sondern resultieren aus einer falschen Verteilung des gesellschaftlich, ja weitgehend sogar des sozialstaatlich bereits verfügbaren Reichtums. Daher geht es - in der Sprache der Pharmazie - auch nicht darum, größere Dosen der bislang üblichen Arzneimittel zu verabreichen; vielmehr ist die zu verabreichende Medizin auf die veränderten Bedingungen neu einzustellen. Ohne Zweifel ist die Stabilität und damit Verläßlichkeit gesellschaftlicher Institutionen ein Wert - gerade auch bei den Sicherungssystemen, auf deren Leistungen sich Menschen in ihrer langfristigen Lebensplanung verlassen müssen können. Der bundesdeutsche Sozialstaat wird aber seiner gesellschaftlichen Bedeutung durch Stabilität allein nicht gerecht werden können. Vielmehr ist eine grundlegende Reform seiner Verfahren und Institutionen angesagt, steht also der - im wortwörtlichen Sinne - »Umbau« der sozialstaatlichen Instrumente an.

Angesichts der skizzierten Problemlagen geht es zuvorderst darum, das in den bestehenden Sicherungssystemen hervorragend vertretene Prinzip der Lebensstandardsicherung und der Besitzstandswahrung zugunsten einer Grundsicherung zurückzunehmen. Statt auf Ansprüche aus »geregelter Arbeit« und von »ordentlichen Familien« zu beharren sowie ausschließlich nach dem Äquivalenzprinzip zu reagieren, müssen die sozialstaatlichen Sicherungssysteme allen Menschen das zum Leben in der Wohlstandsgesellschaft notwendige Minimum an Gütern und Dienstleistungen sichern. Anspruch und Höhe einer solchen Grundsicherung müssen ebenso von einer vorgängigen Erwerbsbiographie abgekoppelt werden, wie die Individuen unabhängig von ihren familiaren Beziehungen und Positionen als AnwärterInnen auf eine solche Grundsicherung ausgewiesen werden müssen. Lediglich die Lasten, die aus der Kindererziehung erwachsen, sollten als zusätzliche Leistungen den Erziehungsberechtigten zugesprochen werden, die auch die mit der Kindererziehung verbundenen Zumutungen alltäglich zu tragen haben. Das Prinzip der Grundsicherung ähnelt dem aus der Sozialhilfe bekannten Bedarfsprinzip, insofern es von den Menschen, die staatlicherseits als BürgerInnen anerkannt werden, aus Bedürftigkeit in Anspruch genommen werden kann, insofern diese - aus welchen Gründen auch immer - das sozialstaatlich definierte Minimum an Gütern und Dienstleistungen unterschreiten. Vom Bedarfsprinzip dagegen unterscheidet sich die Grundsicherung insofern, daß ihre Leistungen sich nicht am Bedarf der Individuen orientieren, sondern ausschließlich das Einkommensminimum garantieren, das »man« in der Wohlstandsgesellschaft benötigt, um sich dort in den jeweils wichtigen Entscheidungsprozessen selbst zu vertreten. Gesichert wird also ein Budget, auf das sich alle Menschen mit BürgerInnenstatus verlassen und das sie ihrer individuellen Lebensplanung entsprechend, also individuell verwenden können.

Daß es bei der Grundsicherung politisch um die Reintegration bislang aus der bundesdeutschen Wohlstandsgesellschaft ausgeschlossenen bzw. präventiv um die Integration der von Ausschluß bedrohten Bevölkerungsteile geht, muß sich organisatorisch in ihren Verfahren und Institutionen ausdrücken. Prinzipiell können Grundsicherungssysteme nämlich auch als Medien der gesellschaftlichen Spaltung eingesetzt werden, indem durch Grundsicherung abgespaltene Armutszonen lediglich verwaltet und die kommunalen Gebietskörperschaften von teuren Sozialhilfebürokratien entlastet werden, oder gesellschaftliche Spaltungsprozesse sogar noch einmal verschärft werden. Bei der Einführung einer soliden Grundsicherung müssen deshalb mindestens die drei folgend ausgezeichneten Ansprüche erfüllt werden.

Dazu ist **erstens** die Verzahnung von Sozial- und Wirtschaftspolitik notwendig: Mit der Einführung einer soliden Grundsicherung müssen zugleich beschäftigungspolitische Anstrengungen unternommen werden, damit durch das sozialstaatlich garantierte Grundeinkommen nicht Ausgrenzungen auf dem Arbeitsmarkt verfestigt werden. Durch Ausbau von Beschäftigungsmöglichkeiten hat auch staatliche Wirtschaftspolitik ihren Beitrag zu leisten, damit diejenigen, die ein Einkommen aus »geregelter Arbeit« suchen, auf dem Arbeitsmarkt ihre Chance erhalten. Dann kann ein Grundeinkommen Menschen ermutigen, ihr Arbeitsvermögen in einer anderen Weise als durch »Verkauf« gegen Lohn- oder Gehaltseinkommen zu nutzen und so die Arbeitsmärkte zu entlasten, ohne daß sie jedoch, im Unterschied zur strukturellen Arbeitslosigkeit, vom Arbeitsmarkt verbannt werden. Denn ein Grundeinkommen erlaubt ihnen bei einer entsprechenden Gleichverteilung des gesellschaftlichen Erwerbsarbeitsvolumens, ihren freiwilligen Verzicht auf Erwerbsarbeit jederzeit rückgängig zu machen und damit in selbstbestimmter Weise zwischen Erwerbsarbeit und anderen Tätigkeiten zu »rotieren«.

Trotz der Verzahnung mit einer offensiven Beschäftigungspolitik wird durch Einführung einer soliden Grundsicherung also der in den kapitalistischen Gesellschaften bestehende »Zwang« zur Erwerbsarbeit zwar nicht aufgehoben, jedoch zurückgenommen.

Unter Bedingungen zunehmender Individualisierung und Pluralisierung von Lebenslagen wirkt eine solche Grundsicherung nur dann integrativ, wenn sie **zweitens** nicht mit Anforderungen an bestimmte Tätigkeits- oder Lebensformen verknüpft werden, wenn also der »Zwang« zur Erwerbsarbeit nicht durch die Nötigung zu bestimmten Lebensformen ersetzt wird. Prominente Kandidatin für diese Nötigung wäre eine an die Kindererziehung gebundene Grundsicherung, indem etwa diejenigen, die »Familienarbeit« leisten, ein an das Erwerbseinkommen angenähertes und sozialversicherungsrechtlich gleichgestelltes Einkommen erhalten. Ohne Zweifel ist Kindererziehung eine gesellschaftlich notwendige Tätigkeit, weswegen die da-

mit verbundenen Risiken weder nur privat noch nur familiär geregelt werden dürfen. Angesichts der Diskriminierung von Haushalten mit Kindern besteht offenkundig gesellschaftlicher Reformbedarf für einen fairen Kinderlastenausgleich. Über die gesellschaftliche Relevanz von Tätigkeiten läßt sich aber unter Bedingungen gesellschaftlicher Individualisierung und Pluralisierung kaum mehr ein gesellschaftsweiter Konsens erzielen, weswegen auch die besondere sozialstaatliche Hervorhebung von Kindererziehung und familiären Lebensformen, z.B. vor politischen Tätigkeiten und alternativen Lebensformen, nicht legitimiert werden kann. Moderne Gesellschaften müssen vielmehr die soziale Bewertung von Tätigkeiten und Lebensformen ihren BürgerInnen selbst überlassen, zumindest aber für unterschiedlichste Bewertungen einen ausreichend großen Spielraum lassen. Entsprechend ungebunden muß auch die Grundsicherung sein, die folglich auch Lebensformen jenseits von Familie und Kindererziehung zuläßt. Um die Symmetrie zwischen Eltern, die sich für Kinder entscheiden und die erziehen, und denjenigen, die keine Kinder haben (wollen oder können), herzustellen, bedarf es anderer Reformschritte, etwa einem einkommensabhängigen Kindergelde, Ansprüche auf Arbeitszeitverkürzung zur Kindererziehung sowie Rentenanwartschaft und Beitragssätze zu den Sozialversicherungen.

Integrativ wirken die zu schaffenden Grundsicherungsinstrumente dann, wenn sie

drittens innerhalb der für die Bevölkerungsmehrheit zuständigen Sicherungssysteme angesiedelt, statt als eigen- und dann wahrscheinlich auch randständige Leistungssysteme eingerichtet werden. Deshalb ist die Grundsicherung - soweit wie möglich - in die bestehenden Sozialversicherungen in Form bedarfsbezogener und steuerfinanzierter Mindestsiche-rungsregelungen einzuführen. Auch diejenigen Erwerbslosen, die noch keine hinreichenden Anrechte auf Versicherungsleistungen erworben haben, oder deren erworbene Versicherungsansprüche unterhalb des notwendigen Minimums liegen, beziehen dann von der Arbeitslosenversicherung ihr Einkommen, das allerdings durch steuerliche Einnahmen aufgebracht wird. Die Arbeitslosenversicherung wäre so ohne jede Ausnahme für diejenigen BürgerInnen zuständig, die sich - so die amtliche Sprache - zur Verfügung des Arbeitsmarktes halten. In analoger Weise lassen sich auch in die Rentenversicherung wirksame Mindestsicherungsregelungen einbauen, so daß alte Menschen durch ihre Versicherung ausreichende Renten beziehen, auch wenn sie zuvor keine entsprechenden Versicherungsansprüche erworben haben - und bislang auf ergänzende Sozialhilfe angewiesen sind. Lediglich für die Personengruppen, die für eine Übergangszeit oder auf Dauer keine Erwerbsarbeit nachsuchen, muß ein eigenständiges Grundsicherungssystem geschaffen werden - und zwar in Abstand zur kommunalen Sozialhilfe, damit diese ihre ursprünglichen Aufgaben (wieder) erfüllen kann, Menschen »in besonderen Lebenslagen« und in außergewöhnlicher Not zu unterstützen.

Die Erklärung »Solidarität am Standort Deutschland. Eine Erklärung von Sozialwissenschaftlerinnen und Sozialwissenschaftlern« ist erschienen in: Blätter für deutsche und internationale Politik 6/94, Seite 669-684.
Sie kann außerdem als Broschüre beim Nell-Breuning-Institut (Offenbacher Landstraße 224, 60599 Frankfurt am Main) gegen 3 DM in Briefmarken bezogen werden.

Dr. Charles Pauli

Der Neid der Besitzenden?
Anmerkungen zur marktradikalen Sozialstaatskritik

Der Sozialstaat steht in der Kritik. Er sei zu teuer, heißt es, ein Hemmschuh im internationalen Konkurrenzkampf, er ufere aus, schaffe eine Versorgungsmentalität, sei leistungshemmend und eine Hängematte für die Faulen und Inflexiblen. In einer Meinungsumfrage der Zeitschrift Capital sprechen sich unter der Überschrift "zu viel, zu teuer" deutsche Manager mit großer Mehrheit für radikale Kürzungen im sozialen Netz aus.

Die Regierung folgt dieser Ansicht und plant Streichungen, die sich für viele Menschen in der Bundesrepublik sehr schnell drastisch auswirken werden.

Zum Beispiel bei den Renten: Einerseits werden die Renten für Beschäftigte, die vor dem 65. Lebensjahr in Rente gehen wollen oder müssen, gekürzt. Andererseits versuchen die meisten Unternehmen aber, ältere Menschen aus den Betrieben herauszurationalisieren. Wenn die Unternehmen keine Arbeit mehr zur Verfügung stellen, dann bedeutet das für alle, die vorzeitig gehen müssen, nach einem durcharbeiteten Leben eine massive Rentenkürzung und möglicherweise ein Alter in finanzieller Knappheit.

Im Gegensatz zu Matthias Möhring-Hesse denke ich schon, daß derzeit ein Kampf um den Erhalt, beziehungsweise den Abbau des Sozialstaats geführt wird, der viel härter ist als vorausgegangene Auseinandersetzungen. Der Hintergrund dieser Auseinandersetzung ist die vieldiskutierte Globalisierung. Vor dem Druck der Globalisierung und des Weltmarktes kann der bisherige Grundkonsens bezüglich des Sozialstaats schnell verfliegen. Sollten sich die Kräfte des Abbaus durchsetzen, könnte das perspektivisch zu Schlimmerem führen, als nur zu einigen Korrekturen, die das System als solches unangetastet lassen.

Wichtig erscheinen mir aber nicht nur die Kürzungen in Mark und Pfennig, sondern auch der Schaden im gesellschaftlichen Denken, der durch die laufende Debatte entsteht. Die öffentliche Meinung soll entsolidarisiert werden. Nach dem Motto: jeder ist seines Glückes Schmied, werden Bedürftige als Schädlinge dargestellt.

Die Wissenschaft spielt dabei durchaus eine Rolle. An vielen Universitäten dominiert die neoliberaler Kritik am Sozialstaat, die sich dann in der Folge auch in den Wirtschaftsseiten der Zeitungen und in den Fernsehmagazinen wiederfindet.

Diese wissenschaftlichen Argumentationsfiguren sind Bestandteil der gesellschaftlichen Diskussion und es ist sicher sinnvoll, sie auf ihren Gehalt hin zu prüfen.

1. Kritik am Sozialstaat

Ein Kritikpunkt, der immer wieder auftaucht, lautet, Sozialleistungen seien ein Standortnachteil.

Sozialleistungen verteuern die Arbeitskosten. Die Unternehmen zahlen Anteile an der Renten- und Krankenversicherung und je höher diese Versicherungsprämien sind, desto höher sind auch die Lohnnebenkosten und damit die Arbeitskosten insgesamt.

Ich möchte mich mit diesem Argument nicht lange aufhalten, da gerade wir vom isw immer wieder Beiträge zur Standortdebatte erarbeitet und veröffentlicht haben, in denen nachzulesen ist, was von dem Argument der zu hohen Lohnkosten in der Bundesrepublik zu halten ist.

Hier möchte ich lediglich einen kurzen Exkurs zum Thema **Lohnnebenkosten** einschieben, der sich eher am Rande der Satire bewegt und zeigen soll, wie unsauber diese ganze Debatte läuft.
Eine ständig wiederholte Behauptung lautet, die Lohnnebenkosten lägen bei rund 80 bis 90 Prozent, in einzelnen Branchen, beispielsweise bei Banken oder Versicherungen, sogar bei rund 110 Prozent.

Ich habe mir einmal den Spaß gemacht, zu überprüfen, wie sich solche Lohnnebenkosten eigentlich errechnen, weil ich schlichtweg nicht glaube, daß mir ein Unternehmen, wenn ich etwa 6.000 DM brutto verdiene noch einmal 6.000 DM zusätzlich drauflegt. Wofür auch sollten diese Lohnnebenkosten anfallen?

Die erste erstaunliche Feststellung war: Die Lohnnebenkosten werden überhaupt nicht an den Bruttogehältern gemessen, auch nicht an den Nettogehältern. Die Ausgangsgröße ist das sogenannte Direktentgelt. Das Direktentgelt rechnet sich so:

Das jährliche Tarifgehalt (ohne Zulagen, 13. oder 14. Monatsgehalt etc.) wird durch die Zahl der jährlichen Arbeitstage (rund 260) geteilt. Anschließend werden davon die Urlaubs-, Feier- und durchschnittlichen Krankheitstage abgezogen (zusammen im Schnitt 50 Tage). Das anteilige Jahresgehalt für diese 50 Tage wird vom Tarif-Gehalt abgezogen und als Nebenkosten verbucht. Das Gehalt für die verbleibenden 210 Tage ist das "Direktentgelt" und entspricht rund 80 % des Tarifgehalts.
Wie Sie merken, sind hier bereits 20 % Ihres Gehalts zu Nebenkosten umdefiniert. Sind im Bruttogehalt ein 13. oder 14. Monatsgehalt und weitere übertarifliche Bestandteile enthalten, addiert die Statistik auch diese zu den "Nebenkosten". Im Schnitt sind das noch einmal 7 - 8 % vom Brutto.

Damit nicht genug: Die Konstruktion "Direktentgelt" tritt nun in Aktion und sorgt für einen statistischen Effekt. Dadurch, daß die herausgerechneten Gehaltsbestandteile

(ca. 28 % vom Brutto) nicht auf das Jahresbrutto, sondern auf das viel niedrigere "Direktentgelt" bezogen werden, erscheinen sie prozentual wesentlich höher. Aus 28 % vom Brutto werden plötzlich, gemessen am Direktentgelt, 35 % Lohnnebenkosten, ohne daß Ihr Unternehmen Ihnen auch nur einen einzigen Pfennig auf Ihr Bruttogehalt draufgelegt hätte. Kommen dann noch die Arbeitgeberanteile an den Sozialversicherungen dazu und evtl. eine Betriebsrente, ergeben sich die 80 % Nebenkosten - gemessen am Direktentgelt.

Real gerechnet, also wirklich auf das Bruttogehalt bezogen, liegen die Lohnnebenkosten (oder Personalzusatzkosten, wie sie offiziell auch heißen) in einer Größenordnung zwischen 25 und 35 Prozent. Also Welten entfernt von der Höhe, die suggeriert wird!

Nur: daß das so ist, weiß niemand und darauf baut diese Diskussion auch auf. Sie spiegelt mit simplen statistischen Tricks und völlig willkürlichen Zuordnungen bewußt falsche Tatsachen vor und ist eigentlich politischer Betrug um die Öffentlichkeit zu schrecken und zu nasführen. Soviel als Marginalie zum Thema Standortnachteil.

Ein zweites Argument gegen den Sozialstaat wird oft in der **Rentendebatte** aufgemacht und spielte auch eine Rolle in der Diskussion um die Einführung der Pflegeversicherung. Dieses Argument bezieht sich weniger auf die Sozialsysteme als solche, sondern auf die Form ihrer Finanzierung und ist eine Kritik an der Umlagefinanzierung der Rentenversicherungung, also am "Generationenvertrag". Umlagefinanzierung bedeutet folgendes: Die heute Arbeitenden bezahlen Beiträge. Aus diesen Beiträgen werden die Leistungen für die Rentner finanziert.

Ein anderes denkbares System bestünde darin, daß jeder für sich Beiträge anspart und aus diesen Beiträgen dann sein Leben im Alter finanziert. Das wäre eine Finanzierung durch Kapitaldeckung.

Gegen die Umlagefinanzierung werden nun zwei Argumente ins Feld geführt:

Erstens: Bei ungünstiger werdenden Altersstrukturen in einer Gesellschaft lassen sich umlagefinanzierte Systeme irgendwann einmal nicht mehr aufrechterhalten, weil sie zu teuer für den einzelnen Beitragszahler werden. Wenn immer weniger Berufstätige immer mehr Rentner finanzieren müssen, dann erfordert das ständig steigende Beiträge. Irgendwann einmal gerät das an die Grenzen, der Generationenvertrag wird brüchig.

Zweitens: Die Umlagefinanzierung ist eine Art Wachstumsbremse, da sie die Kapitalbildung behindert.
Dieser Ansicht liegt die Tatsache zugrunde, daß in der Umlagefinanzierung die Beiträge der Versicherten direkt in den Konsum der Rentenbezieher fließen. Sie werden also nicht gespart, sondern verbraucht. Dadurch bleibt die Sparquote der Gesellschaft niedriger, als sie bei einem System der Kapitaldeckung sein könnte, wo die Beiträge ja angespart werden. Dadurch stünden den Kapitalmärkten mehr Ersparnisse zur Verfügung, würden die Zinsen niedriger und damit die Investitionen höher sein.
Eine höhere Investitionsquote erzeugt aber wiederum ein höheres Wachstum und schafft Arbeitsplätze.
Diesen positiven Effekt von Kapitalbildung für das Alter macht die Umlagefinanzierung angeblich zunichte. Sie ist damit wachstumshemmend.

Ich will diese finanzierungstechnische Debatte nicht überstrapazieren. Es soll hier ein Hinweis genügen, ein Hinweis nämlich auf einen alten Wirtschaftswissenschaftler namens Mackenroth. Dieser Mackenroth stellte Anfang der fünfziger Jahre zum Thema Finanzierung von Sozialversicherungen ein Theorem auf, das Mackenroth-Theorem, das in letzter Zeit oft von Norbert Blüm zitiert wird. Und dafür will ich Blüm ausnahmsweise einmal nicht kritisieren.

Mackenroth sagt nämlich, daß, egal wie die Finanzierung im Einzelnen erfolge, Sozialleistungen immer ein Abzug vom laufenden Volkseinkommen sind. Sie werden aus dem jeweiligen Volkseinkommen genommen und stehen damit für andere Zwecke nicht mehr zur Verfügung, also weder für Investition noch für den Konsum der Beschäftigten.

Was heißt das nun? Es bedeutet, daß auch dann, wenn kapitalfinanziert wird, die Arbeitenden in dem Umfang auf Anteil am BSP verzichten müssen, in dem die Zahl der Rentner ansteigt. Mehr Rentner absorbieren (bei gleichen Renten) eben auch mehr BSP-Anteil. Wenn Mackenroth recht hat, läßt sich also die wachsende finanzielle Belastung nicht durch die Abschaffung des Generationenvertrags und durch Kapitalfinanzierung umgehen.

Darüber hinausgehend steht aber auch die wachstumsfördernde Wirkung eines kapitaldeckungsfinanzierten Systems in Frage. Sie hängt erstens davon ab, ob mehr für die zukünftige Rente gespart wird, als die aktuellen Rentner "entsparen". In einer Situation wo viele Rentner ihre Ersparnisse auflösen, kann eine sinkende Sparquote Investitionen (modelltheoretisch) verteuern und würde damit ganz anders wirken, als ihre Befürworter denken.

Außerdem existieren, realistisch betrachtet, strukturelle Investitionshemmnisse, die es von vorneherein verhindern, daß mehr Kapital sich auch in mehr Investitionen umwandelt (siehe dazu isw-report Nr. 26, Cash - Crash Casino-Kapitalismus).

Es gibt aber über diese Detailfragen hinausgehend einen breiteren, umfassenderen Kritikansatz der Neoklassik, der fast so etwas geschaffen hat wie eine Theorie der Ungleichheit. Sein wesentlicher Vertreter ist Friedrich August von Hayek.

Hayek postuliert, daß der Sozialstaat durch seine Umverteilungswirkung Gesellschaften lähmt, ineffizient macht und daß er auswuchert. Der Dreh- und Angelpunkt dabei ist der Begriff "falsche Allokation".

Allokation der Ressourcen bedeutet: Die materiellen Mittel einer Volkswirtschaft sollen so angelegt werden, daß sie den größtmöglichen Nutzen erzielen. Werden sie unterhalb dieses Levels angelegt, sind sie suboptimal und damit zum Teil verschwendet.

Der Sozialstaat führt aber zu permanenter und wachsender Suboptimalität.

Ein Beispiel dafür: Da in der Bundesrepublik Mietgesetze und Mietpreisbindungen existieren, werden Mietsteigerungen (angeblich) abgebremst. Genau das führt dieser Theorie zufolge aber zur Aufrechterhaltung der Wohnungsnot. Könnten nämlich die Mieten ungehindert steigen, würden mehr Wohnungen gebaut. Dadurch würde

das Angebot solange ausgeweitet, bis jeder eine angemessene Wohnung hat. Mit zunehmendem Angebot würden dann auch die Mieten wieder fallen.

Da die Mitgesetzgebung aber dieses "freie Spiel der Kräfte" torpediert, werden weniger Wohnungen gebaut als notwendig und bleiben die Mieten hoch.
Deshalb sind dann in der nächsten Runde auch Subventionen nötig, wie beispielsweise Wohnungsgeld oder die Finanzierung von Sozialwohnungen. Die Allgemeinheit wird zusätzlich und dauerhaft belastet, öffentliche Gelder sollen die Misere ausgleichen. In den Wohnungsmarkt ziehen damit Bürokratie und Umverteilung ein und schaffen zusätzliche Kosten. Es entsteht eine Mangelsituation bei hohen Preisen und bürokratischem Aufwand, wo der Markt nach einer kurzen Anpassungsphase doch alles optimal und für alle viel billiger gelöst hätte.

Verallgemeinert wird das in Lehrbüchern manchmal in der sogenannten "Ölfleckentheorie":

Gehen wir wieder von unserem Mietbeispiel aus.

Wenn die Mieten subventioniert werden, trägt das zur Bildung von Ballungszentren bei, weil sich in Städten Leute ansiedeln können, die sich die Mieten dort eigentlich (ohne Subventionen) nicht leisten könnten.
Diese erste Subvention bei den Mieten zieht dann automatisch die nächste nach sich: wo Ballungsräume entstehen, müssen öffentliche Verkehrsmittel geschaffen werden. Da öffentliche Verkehrsbetriebe in der Regel keine kostendeckenden Preise erheben können, werden auch sie aus staatlichen Mitteln bezuschußt.
Wenn dadurch die Mobilität relativ billig aufrecht erhalten werden kann, trägt das weiter zur Attraktivität von Ballungsräumen bei.
Dadurch bluten aber andere, ländliche oder dezentral gelegene Regionen aus. Das zieht die nächste Subvention nach sich. Denn um dieses Ausbluten zu verhindern, werden nun im Rahmen der Regionalförderung Wirtschaftsprojekte, Betriebsansiedlungen, und Kulturereignisse subventioniert, Grenzlandhilfen geschaffen und dergleichen mehr.
Die nächste Subvention wird dadurch erfolgen, daß Unternehmen in den Ballungsräumen für sich dann bald dieselben Hilfen und Zuschüsse verlangen, die es in den "notleidenden" Regionen gibt.

Unter dem Strich kommt dabei aber ein Zustand heraus, in dem die ganze Gesellschaft erheblich schlechter dasteht, als das möglich wäre.
Einerseits sind Ballungsräume gewachsen, andere Regionen wurden dagegen wirtschaftlich geschwächt und durch die Rundumfinanzierung von immer mehr Subventionen entstehen hohe Abgabenquoten und eine umfangreiche Bürokratie. Das alles führt irgenwann einmal an die Finanzierungsgrenzen.
"Umverteilungsstaaten" erzielen demnach wesentlich schlechtere wirtschaftliche und gesellschaftliche Resultate als Staaten, die den Markt wirken lassen. Die berühmete "invisible hand" hätte es besser gemacht.

Die Wirtschaftswoche hat im Januar 1996 noch einmal ein Interview mit von Hayek abgedruckt, daß sie bereits 1981 mit ihm geführt und veröffentlicht hat. Interessant ist das auch deshalb, weil der Wirtschaftswoche als einem führenden Fachblatt dieser von Hayek so lieb und teurer ist, daß sie ihn gleich zweimal mit denselben Äußerungen zu Wort kommen läßt. In diesem Interview faßt Hayek sein Denken noch einmal zusammen:

"Ungleichheit ist nicht bedauerlich, sondern höchst erfreulich. Sie ist einfach nötig. Leider Gottes ist das Sozialprodukt nur da, weil die Menschen nach ihrer Produktivität entlohnt und dorthin gelockt werden, wo sie am meisten leisten. Gerade die Unterschiede in der Entlohnung sind es, die den einzelnen dazu bringen das zu tun, was das Sozialprodukt erst entstehen läßt. Durch Umverteilung lähmen wir diesen Signalapparat. ... Daher ist der Begriff der sozialen Gerechtigkeit in einer marktwirtschaftlichen Ordnung völlig sinnlos." (WiWo, 11.1.96)

Hier wird Ungleichheit zum wesentlichen Element der wirtschaftlichen Entwicklung. Erst Ungleichheit bringt angeblich die Produktion hervor.

2. Gegenkritik

Was läßt sich nun gegen diese Kritik am Sozialstaat einwenden? Ich will versuchen, die Gegenkritik auf verschiedenen Ebenen zu formulieren.

a. Der historische Hintergrund des Sozialstaats

Anfangen will ich mit einer historischen Argumentation. Der Sozialstaat war ja nun nicht die unglückselige Ausgeburt falschen Denkens, sondern ein Ergebnis gesellschaftlicher und ökonomischer Entwicklungen, die ihn nötig gemacht haben. Er ist also begründet und hatte eine Funktion in der geschichtlichen Entwicklung kapitalistischer Gesellschaften.

Entstanden ist der Sozialstaat im wilhelminischen Obrigkeitsstaat unter Bismarck. Die Bismarckschen Sozialreformen waren ein Eingeständnis, daß es notwendig war, die Gesellschaft so zu regulieren, daß sie sich nicht, wie es damals ausgedrückt wurde, im "fruchtlosen Streite" verzehre.

In Ländern in denen Sozialsysteme installiert wurden, fanden kräftige Wachstumsprozesse statt. Offensichtlich kann die angebliche Fehlallokation des Sozialstaates historisch nicht nachgewiesen werden. Ganz im Gegenteil war er ein Rahmen für die Entwicklung in den europäischen Industrieländern, und die zählen bekanntlich zu den reichen Ländern dieser Erde und nicht zu den bürokratisch zerrütteten.

Auch nach 1945 stellt sich das so dar: Sozialstaaten wurden ausgebaut, weil es einfach notwendig war.
In dieser Zeit veränderten sich Familienstrukturen und Beschäftigungsfelder. Die Zahl der berufstätigen Frauen nahm zu, die an industrielle Arbeit gebundene Kleinfamilie wurde vorherrschend.
Bildung wurde zu einer wichtigen Voraussetzung für den ökonomischen Prozeß.

In der sozialen Wirklichkeit gibt es zwei konträre Möglichkeiten der Absicherung. Entweder die Gesellschaft bildet Sozialsysteme (oder sie ist so reich, daß jeder für sich seine Absicherung finanzieren kann), oder Kinder und Verwandte stellen die soziale Sicherung. Praktisch steht also die Alternative Kinder oder Sozialstaat.

Dabei fällt auf, daß Gesellschaften, die die traditionelle Versorgung über Kinder praktizieren müssen in aller Regel arm sind und arm bleiben. Ein Grund dafür (wenn auch bei weitem nicht der einzige) liegt im Fehlen von Sozialversicherungen:

Der Geburtenüberschuß erschwert Kapitalbildung, da Bruttosozialproduktzuwächse durch die steigende Bevölkerungszahl konsumtiv aufgebraucht werden.

Die großen Familienverbände sind auf gegenseitige Unterstützung und gegenseitige Vorteilsnahme aufgebaut, weswegen Klientelsysteme begünstigt werden, in denen nicht in erster Linie Know-how und Können eine Rolle spielen, sondern die Familienzugehörigkeit (oder Stammeszugehörigkeit).

Solche Gesellschaften werden in der Soziologie von "modernen" Gesellschaften unterschieden, sie sind weitgehend auf traditionelle Lebens- und Wirtschaftsformen hin orientiert. Für eine Wandlung hin zu einer industriellen Gesellschaft sind sie nur bedingt tauglich.

Um keine Mißverständnisse entstehen zu lassen: Ich will damit keineswegs die industrielle "Moderne" glorifizieren. Es geht mir lediglich darum zu zeigen, daß Sozialstaaten in der Geschichte keineswegs dynamische Entwicklungen abgewürgt, sondern sie ganz im Gegenteil begünstigt haben.

Dr. Charles Pauli beim 5. isw-forum in München

b. Empirische Gegenkritik

Empirisch läßt sich aber auch in jüngster Vergangenheit nicht feststellen, daß eine höhere Ungleichheit, oder eine Erhöhung der Ungleichheit, ein Mehr an Wachstumsdynamik erzeugen. Genau das müßte aber nach der Kritik am Sozialstaat der Fall sein. Wo soziale Umverteilung abgebaut wird, müßte das Wachstum steigen. Oder anders formuliert: wo von unten nach oben umverteilt wird und die Reichen reicher werden, müßten Wachstumsprozesse einsetzen und dafür sorgen, daß neue Arbeitsplätze entstehen.

Ungleichheit müßte deshalb zur Verbesserung von sozialen Bedingungen führen, so daß zwar der Abstand von Arm zu Reich zunimmt, aber absolut gesehen, die Armen besser dran sind als vorher. Zwar wären die Einkommens- und Vermögensunterschiede größer, aber eben auch das Bruttosozialprodukt, das es zu verteilen gibt.

Aber sind diese theoretisch-positiven Folgen von "mehr Ungleichheit" tatsächlich irgendwo eingetreten?

Beispiel USA

Ein ständig zitiertes Beispiel sind die USA. Dort sei mit einer hohen Lohnspreizung Arbeitslosigkeit abgebaut worden. Die Fakten bestätigen das allerdings keineswegs in dem Umfang, wie es behauptet wird.

Zunächst müssen wir die statistischen Daten prüfen. Dabei stellt sich heraus, daß die Erhebungsmethoden der Arbeitslosenquote in den USA anders als bei uns sind. Dort gilt als beschäftigt, wer auch nur einen einzigen Tag im Monat gearbeitet hat. Zudem basieren die Daten auf Umfragen, werden also demoskopisch erhoben, mit all den Unsicherheiten, die dadurch entstehen.

Wenn wir ähnlich Kriterien in der Bundesrepublik anwenden würden, dann wäre die Arbeitslosigkeit in der BRD statistisch wesentlich niedriger, als sie derzeit ausgewiesen wird. Bis vor einem Jahr lag sie nach einer Schätzung von Claus Schäfer in den WSI-Mitteilungen (10/94) sogar unter der US-Quote (6,7% in den USA; 6,1% in der BRD) und das, obwohl die USA keinen DDR-Effekt zu verkraften haben.

Tatsache ist, daß in den USA in den letzten Jahren neue Arbeitsplätze entstanden sind. Aber keineswegs in größerer Zahl als in früheren Aufschwungperioden. Und keineswegs Arbeitsplätze in qualifizierten Bereichen. Zwar gehen hier die Aussagen auseinander, doch überwiegen die Beobachter, die feststellen, daß zumindest bis 1994 vor allem McDonalds-Jobs entstanden sind.

Demzufolge haben sich die sozialen Bedingungen für abhängig Beschäftigte und Arbeitslose, auch für Teile der Mittelschicht nach dem Absturz der achtziger Jahre und der zunehmenden Ungleichheit keineswegs signifikant gebessert.

Beispiel Großbritannien

Ähnliches gilt für Großbritannien. Unter Thatcher wurden soziale Bedingungen stärker verschlechtert, als das in der Bundesrepublik jemals der Fall war. Die Folge davon war aber keineswegs die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Ganz im Gegenteil fielen in Großbritannien seit Beginn der achtziger Jahre rund zwei Millionen Vollzeitarbeitsplätze weg. Die Arbeitslosenquote verdreifachte sich von 1980 bis heute.

Sie liegt derzeit offiziell bei etwas unter acht Prozent, wird aber real auf zehn Prozent geschätzt und bewegt sich damit nur unwesentlich unter der deutschen.

Wichtig ist aber auch: Die Armutsrate ist rapide gestiegen. Rund zehn Millionen Briten sind auf Zuschüsse aus öffentlichen Kassen angewiesen.

Beispiel Bundesrepublik

Als letztes Beispielsland nehme ich die Bundesrepublik. Das mag manchen wundern, hat aber durchaus sein Berechtigung. Auch bei uns wuchs die Ungleichheit. Auch hier öffnet sich die Schere zwischen Arm und Reich.

Nach neuesten Berechnungen sind die Nettoeinkommen aus Arbeit seit 1980 lediglich um 3-4 Prozent gestiegen. In den letzten 15 Jahren bekamen demnach die Beschäftigten im Durchschnitt kaum etwas dazu. Gleichzeitig wuchs aber das Bruttosozialprodukt um rund 30 Prozent (real). Hier hat sich also eine Abkopplung der Bevölkerungsmehrheit von den Wachstumsgewinnen vollzogen. Wenn in der Standortdiskussion immer wieder von Wachstumsschwäche die Rede ist, dann kann das nicht an den Lohnkosten liegen, genausowenig wie an einer zunehmenden Umverteilung zugunsten der Ärmeren.

c. Volkswirtschaftliche Gegenkritik

Über diese empirischen Ansätze hinaus gibt es aber auch eine theoretisch fundierbare volkswirtschaftliche Gegenkritik an der Sozialstaatsschelte. Ich will hier kurz einen Ansatz skizzieren:

Die Argumentation mit der Optimalität des Marktes steht und fällt mit einer Voraussetzung: die behaupteten Effekte von Kostenreduzierung und Lohnspreizung kommen überhaupt nur dann zustande, wenn es keine Nachfragebeschränkungen gibt. Existieren aus irgendwelchen Gründen aber Nachfragerestriktionen, dann führt auch eine Verbilligung der Produktion nicht zu mehr Wachstum und mehr Arbeitsplätzen. Oder zugespitzter formuliert: Eine Volkswirtschaft kann sich auch totsparen, indem sie sich durch Lohndumping selber den Markt zerstört.

Wir gehen davon aus, daß es eine volkswirtschaftliche Nachfragelücke gibt. Wenn das richtig ist, werden aber alle Rationalisierungs- und Verbilligungsstrategien - auch die Reduzierung der sozialen Kosten - eine Spirale nach unten für Beschäftigung und für Masseneinkommen in Gang setzen.

3. Sozialstaat und Gerechtigkeitslücke

Wenn wir aber nun die Kritik am Sozialstaat als insgesamt unfundiert ablehnen, was bedeutet das? Heißt das, die Auseinandersetzung geht darum, alles beim alten zu lassen? Matthias Möhring-Hesse hat bereits deutlich darauf hingewiesen, daß das nicht unser Ziel sein kann. Es geht um einen Umbau des Sozialstaats, aber nicht im Sinne von Abbau, sondern von Verbesserung, Effektivierung.

Aber auch noch aus einem anderen Grund kann nicht alles beim Alten bleiben. Denn der Sozialstaat befindet sich ja tatsächlich in einer Krise. Diese Krise besteht darin, daß ihm einerseits die Finanzierungsbasis wegbricht und gleichzeitig die Finanzierungsanforderungen steigen.

Das führt mich zu folgender These: Die Krise des Sozialstaats ist durch Arbeitslosigkeit und zunehmende Vermögens- und Einkommensungleichheit verursacht.

Daß Arbeitslosigkeit ein Grundproblem des Sozialsystems ist, liegt auf der Hand und wurde auch in den vorangegangenen Referaten ausreichend thematisiert.

Zusätzlich dazu will ich hier einen Aspekt herausheben, der weniger oft beachtet wird, aber doch wichtig ist. Den Aspekt der Vermögens- und Einkommensverteilung.

Was derzeit überall beklagt wird, ist der hohe Druck den die Sozialleistungen auf die Gehälter ausüben. Ein immer größerer Teil der Bruttogehälter fließt in die Sozialkassen. Gerade bei den mittleren und unteren Einkommensgruppen schafft das massiven Unmut - und damit eine Grundlage für die Propaganda gegen den Sozialstaat und für die Entsolidarisierung der Gesellschaft.

Nur, was ist das eigentliche Problem, das dahintersteht. Das Problem sind ja nicht die angeblichen Sozialschmarotzer, die dann von interessierter Seite oft ins Spiel gebracht werden. Das eigentliche Problem ist das Zurückbleiben der Arbeitseinkommen. Gerade aber aus diesen Arbeitseinkommen sollen ja die Sozialleistungen finanziert werden.

Andere Einkommen, wie die von Selbständigen und die Einkommen aus Vermögen und Kapitalbesitz dagegen sind nicht in der Finanzierungsbasis eingeschlossen. Gerade diese Einkommen wuchsen aber in den letzten Jahren überproportional.

Wir können uns den Sachverhalt auch noch anders klarmachen.

Die statistische Größe "Sozialleistungsquote" gibt an, wie hoch der Anteil der Sozialleistungen gemessen am Bruttosozialprodukt ist. Die Sozialleistungsquote ging in den achtziger Jahren trotz hoher Sockelarbeitslosigkeit zurück und stieg erst zu Beginn der neunziger Jahre vereinigungsbedingt über das Niveau zu Beginn der Achtziger.

Das bedeutet etwas vereinfacht gesagt, die Sozialleistungen steigen ungefähr im selben Tempo wie das Bruttosozialprodukt. Das von den Neoliberalen befürchtete Auswuchern des Sozialstaats fand also nicht statt.

Woher kommen dann die Finanzierungsprobleme? Sie kommen daher, daß die Einkommen aus Arbeit den Wachstumsprozeß des BSP nicht mitvollziehen, sondern stagnieren. Aus diesen, vom Wachstum abgekoppelten Einkommen müssen aber derzeit die Sozialsysteme finanziert werden.

Diese Entwicklung wiederum beschreibt eine Gerechtigkeitslücke bei der Aufbringung der Mittel. Denn gerade da, wo in den letzten Jahren die Gewinne gemacht wurden, greifen die Sozialkassen nicht zu. Die Wachstumsgewinne werden an den Sozialkassen vorbeigeschleust.

Dazu kommt die Wirkung der Beitragsbemessungsgrenzen. Sie sorgen dafür, daß auch diejenigen Besserverdienenden, die in die Sozialversicherungen einzahlen, nicht gemäß ihres Einkommens beisteuern, sondern in ihren Beiträgen durch die Bemessungsgrenzen nach oben "gedeckelt" sind.

Damit ist in das Sozialsystem aber von vorneherin eine Opferungleichheit eingebaut.

Die Verteilungswirkung ist also eine doppelte:

Einerseits werden die Leistungsbezieher unterstützt, so daß man davon sprechen kann, der Sozialstaat verteile von denen, die Einkommen haben auf die, deren Arbeitseinkommen wegfallen.

Andererseits sind aber die besser Verdienenden, die über eine hohe finanzielle Leistungsfähigkeit verfügen, nur unterproportional an der Mittelaufbringung beteiligt.

An dieser Lücke liegt es unter anderem, daß für den Normalverdiener die Belastungen steigen.

Die Finanzierung von Sozialleistungen verläuft immer mehr so, daß die Niedrig- und Normalverdiener ihre eigene Absicherung finanzieren, die Besserverdienenden sich aber vornehm aus der Finanzierung zurückziehen und lieber auf hohem theoretischen Niveau darüber räsonieren, daß der Sozialstaat zu teuer kommt.

4. Alternativen

Wo könnte nun eine Zukunft des Sozialstaates liegen? Das scheint derzeit gleichbedeutend mit der Frage zu sein: wie das soziale Gefüge einer Gesellschaft weiterentwickeln und es nicht dem Sachwang Weltmarkt und seinen Zerstörungskräften zum Fraß vorwerfen?

Offensichtlich führen der Weltmarkt und die Internationalisierung der Wirtschaft dazu, daß Sozialsysteme unter Druck geraten. Im allgemeinen Rationalisierungs- und Verbilligungswettlauf auf den Weltmärkten scheinen Sozialsysteme zunehmend zu stören. Da wo sie früher durchaus als integrale Bestandteile der kapitalistischen Entwicklung dienen konnten, ist das im derzeitigen weltmarktorientierten Kapitalismus nicht mehr unbedingt der Fall.

Damit erfolgt aber eine mehrfache Abkopplung der Wirtschaftstätigkeit vom Nutzen der Bevölkerungsmehrheit:

- Wirtschaftstätigkeit und Wirtschaftswachstum schaffen keine Arbeit mehr.
- Wirtschaftwachstum generiert keine Einkommensverbesserungen für die Mehrheit.
- Wirtschaftswachstum wendet sich gegen soziale Sicherung.
- Wirtschaftswachstum ist umweltzerstörend.

Der Ausweg kann nur in einer Konzentration der ökonomischen Kräfte auf soziale und ökologische Ziele liegen.

Statt Exportorientierung, statt internationalem Konkurrenzkampf auf Kosten der Beschäftigten, brauchen wir eine bedürfnis- und binnenmarktbezogene Strategie des sozialökologischen Umbaus.

Wir müssen also den Sozialstaat aus dem Kontext von internationalem Wettbewerb und Verbilligungsstrategien herauslösen. Er ist gemäß den gesellschaftlichen Bedürfnissen umzubauen. Und diese Bedürfnisse wachsen.

Das heißt: es muß politisch sichergestellt werden, daß Sozialleistungen im nötigen Umfang finanziert werden. Dazu ist die Finanzierung auf eine andere Basis zu stellen. Die Basis kann entweder dadurch ausgeweitet werden, daß neben den Einkommen aus unselbständiger Arbeit auch die Einkommen aus Kapital und Vermögen, sowie aus selbständiger Tätigkeit stärker in die Finanzierung einbezogen werden.

Ein anderer Weg, die Basis zu erweitern, bestünde in einer Wertschöpfungsabgabe, oft auch als Maschinensteuer bezeichnet. Diese Abgabe orientiert sich nicht an den Arbeitseinkommen, sondern an der gesamten Leistung der Volkswirtschaft. Sie ist also an das Bruttosozialprodukt gekoppelt. Die Unternehmen bezahlen sie aus ihren Erträgen und nicht mehr der einzelne Arbeitnehmer aus seinem Einkommen.

Wichtiger als die Finanzierung ist aber vielleicht sogar die gesellschaftliche Bewertung von Sozialleistungen. Sie dürfen im öffentlichen Bewußtsein nicht länger die Rolle des schädlichen Kostenverursachers spielen, sondern müssen als wesentlicher Bestandteil einer zukunftsorientierten Gesellschaft und eines zukunftsorientierten Dienstleistungsektors verstanden werden.

Es wird immer deutlicher, daß eine Wirtschaft, die den Menschen ein akzeptables Leben bieten will, nicht auf der Basis des Exports von Autos, Maschinen, Chemie und dergleichen gegründet sein kann.

Stattdessen sind notwendig: Neue ökologisch orientierte Produkte und Produktionsverfahren, die Erzeugung einer ausreichenden Mange von nachwachsenden Rohstoffen, die Umstellung des gesamten Energiesektors auf regenerative Energien, die Entwicklung und der Ausbau von Massenverkehrsmitteln und ein ökologischer Dienstleistungssektor, der angefangen von der Reparatur von Produkten bis hin zu ökologischer Beratung und Schulung ein weites Feld umfaßt.

Neben diese Komponenten tritt der soziale Sektor als ein zweites Gebiet für Beschäftigung:

Allein durch die veränderte Alterspyramide wird in den nächsten Jahren eine Ausweitung von Pflege- aber auch anderweitigen Beratungs- und Betreuungsdiensten nötig.

Es gibt daneben einen großen Bedarf an Kindergärten, an Schulen, die Universitäten müssen ausgebaut werden.

Und nicht zuletzt hat die Entwicklung der letzten Jahre leider im Bereich Jugend und Familie einen immensen "Reparaturbedarf" geschaffen. Es wird viel über steigende Gewalt in den Schulen und auf der Straße gesprochen. Dann müssen aber auch die Mittel zu ihrer Begrenzung zur Verfügung gestellt werden, solange sich die Gesellschaft außerstande sieht, die Wurzeln dieser Entwicklung anzugehen.

Ich möchte mich mit dieser kurzen und unvollständigen Skizze begnügen und sie für die Diskussion so stehen lassen.

Zusammenfassend noch einmal:

- Die theoretischen Fundierungsversuche der gängigen Sozialstaatskritik sind dürftig.
- Sozialsysteme müssen ausgebaut werden, weil sie eine notwendige Voraussetzung für humane Gesellschaften sind. "Der Markt" kann ihre Aufgaben keineswegs wahrnehmen.
- Zum Ausbau der Sozialsysteme ist es nötig, Verteilungsgerechtigkeit bei den Lasten herzustellen.
- Zum Erhalt und zum Ausbau der Sozialsysteme ist es aber vor allen Dingen unerläßlich die wirtschaftspolitische Orientierung auf Globalisierung, Weltmarkt und Exporterfolg aufzugeben. Stattdessen müssen gangbare Wege für einen sozialen und ökologischen Umbau der Gesellschaft entwickelt werden.

Beispiel Bundesrepublik

Als letztes Beispielsland nehme ich die Bundesrepublik. Das mag manchen wundern, hat aber durchaus sein Berechtigung. Auch bei uns wuchs die Ungleichheit. Auch hier öffnet sich die Schere zwischen Arm und Reich.

Nach neuesten Berechnungen sind die Nettoeinkommen aus Arbeit seit 1980 lediglich um 3-4 Prozent gestiegen. In den letzten 15 Jahren bekamen demnach die Beschäftigten im Durchschnitt kaum etwas dazu. Gleichzeitig wuchs aber das Bruttosozialprodukt um rund 30 Prozent (real). Hier hat sich also eine Abkopplung der Bevölkerungsmehrheit von den Wachstumsgewinnen vollzogen. Wenn in der Standortdiskussion immer wieder von Wachstumsschwäche die Rede ist, dann kann das nicht an den Lohnkosten liegen, genausowenig wie an einer zunehmenden Umverteilung zugunsten der Ärmeren.

c. Volkswirtschaftliche Gegenkritik

Über diese empirischen Ansätze hinaus gibt es aber auch eine theoretisch fundierbare volkswirtschaftliche Gegenkritik an der Sozialstaatsschelte. Ich will hier kurz einen Ansatz skizzieren:

Die Argumentation mit der Optimalität des Marktes steht und fällt mit einer Voraussetzung: die behaupteten Effekte von Kostenreduzierung und Lohnspreizung kommen überhaupt nur dann zustande, wenn es keine Nachfragebeschränkungen gibt. Existieren aus irgendwelchen Gründen aber Nachfragerestriktionen, dann führt auch eine Verbilligung der Produktion nicht zu mehr Wachstum und mehr Arbeitsplätzen. Oder zugespitzter formuliert: Eine Volkswirtschaft kann sich auch totsparen, indem sie sich durch Lohndumping selber den Markt zerstört.

Wir gehen davon aus, daß es eine volkswirtschaftliche Nachfragelücke gibt. Wenn das richtig ist, werden aber alle Rationalisierungs- und Verbilligungsstrategien - auch die Reduzierung der sozialen Kosten - eine Spirale nach unten für Beschäftigung und für Masseneinkommen in Gang setzen.

3. Sozialstaat und Gerechtigkeitslücke

Wenn wir aber nun die Kritik am Sozialstaat als insgesamt unfundiert ablehnen, was bedeutet das? Heißt das, die Auseinandersetzung geht darum, alles beim alten zu lassen? Matthias Möhring-Hesse hat bereits deutlich darauf hingewiesen, daß das nicht unser Ziel sein kann. Es geht um einen Umbau des Sozialstaats, aber nicht im Sinne von Abbau, sondern von Verbesserung, Effektivierung.

Aber auch noch aus einem anderen Grund kann nicht alles beim Alten bleiben. Denn der Sozialstaat befindet sich ja tatsächlich in einer Krise. Diese Krise besteht darin, daß ihm einerseits die Finanzierungsbasis wegbricht und gleichzeitig die Finanzierungsanforderungen steigen.

Das führt mich zu folgender These: Die Krise des Sozialstaats ist durch Arbeitslosigkeit und zunehmende Vermögens- und Einkommensungleichheit verursacht.

Daß Arbeitslosigkeit ein Grundproblem des Sozialsystems ist, liegt auf der Hand und wurde auch in den vorangegangenen Referaten ausreichend thematisiert.

Zusätzlich dazu will ich hier einen Aspekt herausheben, der weniger oft beachtet wird, aber doch wichtig ist. Den Aspekt der Vermögens- und Einkommensverteilung.

Was derzeit überall beklagt wird, ist der hohe Druck den die Sozialleistungen auf die Gehälter ausüben. Ein immer größerer Teil der Bruttogehälter fließt in die Sozialkassen. Gerade bei den mittleren und unteren Einkommensgruppen schafft das massiven Unmut - und damit eine Grundlage für die Propaganda gegen den Sozialstaat und für die Entsolidarisierung der Gesellschaft.

Nur, was ist das eigentliche Problem, das dahintersteht. Das Problem sind ja nicht die angeblichen Sozialschmarotzer, die dann von interessierter Seite oft ins Spiel gebracht werden. Das eigentliche Problem ist das Zurückbleiben der Arbeitseinkommen. Gerade aber aus diesen Arbeitseinkommen sollen ja die Sozialleistungen finanziert werden.

Andere Einkommen, wie die von Selbständigen und die Einkommen aus Vermögen und Kapitalbesitz dagegen sind nicht in der Finanzierungsbasis eingeschlossen. Gerade diese Einkommen wuchsen aber in den letzten Jahren überproportional.

Wir können uns den Sachverhalt auch noch anders klarmachen.

Die statistische Größe "Sozialleistungsquote" gibt an, wie hoch der Anteil der Sozialleistungen gemessen am Bruttosozialprodukt ist. Die Sozialleistungsquote ging in den achtziger Jahren trotz hoher Sockelarbeitslosigkeit zurück und stieg erst zu Beginn der neunziger Jahre vereinigungsbedingt über das Niveau zu Beginn der Achtziger.

Das bedeutet etwas vereinfacht gesagt, die Sozialleistungen steigen ungefähr im selben Tempo wie das Bruttosozialprodukt. Das von den Neoliberalen befürchtete Auswuchern des Sozialstaats fand also nicht statt.

Woher kommen dann die Finanzierungsprobleme? Sie kommen daher, daß die Einkommen aus Arbeit den Wachstumsprozeß des BSP nicht mitvollziehen, sondern stagnieren. Aus diesen, vom Wachstum abgekoppelten Einkommen müssen aber derzeit die Sozialsysteme finanziert werden.

Diese Entwicklung wiederum beschreibt eine Gerechtigkeitslücke bei der Aufbringung der Mittel. Denn gerade da, wo in den letzten Jahren die Gewinne gemacht wurden, greifen die Sozialkassen nicht zu. Die Wachstumsgewinne werden an den Sozialkassen vorbeigeschleust.

Dazu kommt die Wirkung der Beitragsbemessungsgrenzen. Sie sorgen dafür, daß auch diejenigen Besserverdienenden, die in die Sozialversicherungen einzahlen, nicht gemäß ihres Einkommens beisteuern, sondern in ihren Beiträgen durch die Bemessungsgrenzen nach oben "gedeckelt" sind.

Damit ist in das Sozialsystem aber von vorneherin eine Opferungleichheit eingebaut.

Die Verteilungswirkung ist also eine doppelte:

Einerseits werden die Leistungsbezieher unterstützt, so daß man davon sprechen kann, der Sozialstaat verteile von denen, die Einkommen haben auf die, deren Arbeitseinkommen wegfallen.

Andererseits sind aber die besser Verdienenden, die über eine hohe finanzielle Leistungsfähigkeit verfügen, nur unterproportional an der Mittelaufbringung beteiligt.

An dieser Lücke liegt es unter anderem, daß für den Normalverdiener die Belastungen steigen.

Die Finanzierung von Sozialleistungen verläuft immer mehr so, daß die Niedrig- und Normalverdiener ihre eigene Absicherung finanzieren, die Besserverdienenden sich aber vornehm aus der Finanzierung zurückziehen und lieber auf hohem theoretischen Niveau darüber räsonieren, daß der Sozialstaat zu teuer kommt.

4. Alternativen

Wo könnte nun eine Zukunft des Sozialstaates liegen? Das scheint derzeit gleichbedeutend mit der Frage zu sein: wie das soziale Gefüge einer Gesellschaft weiterentwickeln und es nicht dem Sachwang Weltmarkt und seinen Zerstörungskräften zum Fraß vorwerfen?

Offensichtlich führen der Weltmarkt und die Internationalisierung der Wirtschaft dazu, daß Sozialsysteme unter Druck geraten. Im allgemeinen Rationalisierungs- und Verbilligungswettlauf auf den Weltmärkten scheinen Sozialsysteme zunehmend zu stören. Da wo sie früher durchaus als integrale Bestandteile der kapitalistischen Entwicklung dienen konnten, ist das im derzeitigen weltmarktorientierten Kapitalismus nicht mehr unbedingt der Fall.

Damit erfolgt aber eine mehrfache Abkopplung der Wirtschaftstätigkeit vom Nutzen der Bevölkerungsmehrheit:

- Wirtschaftstätigkeit und Wirtschaftswachstum schaffen keine Arbeit mehr.
- Wirtschaftwachstum generiert keine Einkommensverbesserungen für die Mehrheit.
- Wirtschaftswachstum wendet sich gegen soziale Sicherung.
- Wirtschaftswachstum ist umweltzerstörend.

Der Ausweg kann nur in einer Konzentration der ökonomischen Kräfte auf soziale und ökologische Ziele liegen.

Statt Exportorientierung, statt internationalem Konkurrenzkampf auf Kosten der Beschäftigten, brauchen wir eine bedürfnis- und binnenmarktbezogene Strategie des sozialökologischen Umbaus.

Wir müssen also den Sozialstaat aus dem Kontext von internationalem Wettbewerb und Verbilligungsstrategien herauslösen. Er ist gemäß den gesellschaftlichen Bedürfnissen umzubauen. Und diese Bedürfnisse wachsen.

Das heißt: es muß politisch sichergestellt werden, daß Sozialleistungen im nötigen Umfang finanziert werden. Dazu ist die Finanzierung auf eine andere Basis zu stellen. Die Basis kann entweder dadurch ausgeweitet werden, daß neben den Einkommen aus unselbständiger Arbeit auch die Einkommen aus Kapital und Vermögen, sowie aus selbständiger Tätigkeit stärker in die Finanzierung einbezogen werden.

Ein anderer Weg, die Basis zu erweitern, bestünde in einer Wertschöpfungsabgabe, oft auch als Maschinensteuer bezeichnet. Diese Abgabe orientiert sich nicht an den Arbeitseinkommen, sondern an der gesamten Leistung der Volkswirtschaft. Sie ist also an das Bruttosozialprodukt gekoppelt. Die Unternehmen bezahlen sie aus ihren Erträgen und nicht mehr der einzelne Arbeitnehmer aus seinem Einkommen.

Wichtiger als die Finanzierung ist aber vielleicht sogar die gesellschaftliche Bewertung von Sozialleistungen. Sie dürfen im öffentlichen Bewußtsein nicht länger die Rolle des schädlichen Kostenverursachers spielen, sondern müssen als wesentlicher Bestandteil einer zukunftsorientierten Gesellschaft und eines zukunftsorientierten Dienstleistungsektors verstanden werden.

Es wird immer deutlicher, daß eine Wirtschaft, die den Menschen ein akzeptables Leben bieten will, nicht auf der Basis des Exports von Autos, Maschinen, Chemie und dergleichen gegründet sein kann.

Stattdessen sind notwendig: Neue ökologisch orientierte Produkte und Produktionsverfahren, die Erzeugung einer ausreichenden Mange von nachwachsenden Rohstoffen, die Umstellung des gesamten Energiesektors auf regenerative Energien, die Entwicklung und der Ausbau von Massenverkehrsmitteln und ein ökologischer Dienstleistungssektor, der angefangen von der Reparatur von Produkten bis hin zu ökologischer Beratung und Schulung ein weites Feld umfaßt.

Neben diese Komponenten tritt der soziale Sektor als ein zweites Gebiet für Beschäftigung:

Allein durch die veränderte Alterspyramide wird in den nächsten Jahren eine Ausweitung von Pflege- aber auch anderweitigen Beratungs- und Betreuungsdiensten nötig.

Es gibt daneben einen großen Bedarf an Kindergärten, an Schulen, die Universitäten müssen ausgebaut werden.

Und nicht zuletzt hat die Entwicklung der letzten Jahre leider im Bereich Jugend und Familie einen immensen "Reparaturbedarf" geschaffen. Es wird viel über steigende Gewalt in den Schulen und auf der Straße gesprochen. Dann müssen aber auch die Mittel zu ihrer Begrenzung zur Verfügung gestellt werden, solange sich die Gesellschaft außerstande sieht, die Wurzeln dieser Entwicklung anzugehen.

Ich möchte mich mit dieser kurzen und unvollständigen Skizze begnügen und sie für die Diskussion so stehen lassen.

Zusammenfassend noch einmal:

- Die theoretischen Fundierungsversuche der gängigen Sozialstaatskritik sind dürftig.
- Sozialsysteme müssen ausgebaut werden, weil sie eine notwendige Voraussetzung für humane Gesellschaften sind. "Der Markt" kann ihre Aufgaben keineswegs wahrnehmen.
- Zum Ausbau der Sozialsysteme ist es nötig, Verteilungsgerechtigkeit bei den Lasten herzustellen.
- Zum Erhalt und zum Ausbau der Sozialsysteme ist es aber vor allen Dingen unerläßlich die wirtschaftspolitische Orientierung auf Globalisierung, Weltmarkt und Exporterfolg aufzugeben. Stattdessen müssen gangbare Wege für einen sozialen und ökologischen Umbau der Gesellschaft entwickelt werden.