

Krise und Reform des Sozialstaates

Heinz Lampert

Angaben zur Veröffentlichung / Publication details:

Lampert, Heinz. 1997. *Krise und Reform des Sozialstaates*. Berlin: Peter Lang.
<https://doi.org/10.3726/b13700>.

Nutzungsbedingungen / Terms of use:

CC BY 4.0



Heinz Lampert

Krise und Reform des Sozialstaates

Heinz Lampert

Krise und Reform des Sozialstaates

Die Entstehung und die Entwicklung des Sozialstaates ist eine der bedeutendsten Errungenschaften der Neuzeit. Aufgrund gravierender Veränderungen der wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen und der Alterung der Bevölkerungen ist sein wirtschaftliches Fundament gefährdet, aufgrund ideologischer Neuentwicklungen auch seine sozialphilosophische Grundlage. Diese auch den Sozialstaat Bundesrepublik bedrohende Problematik greift der Verfasser auf. Nach einer Darstellung der Entstehung, Entwicklung und Erfolge des Sozialstaates werden seine Grenzen und die aktuelle Diskussion der Krise des Sozialstaates in Deutschland dargestellt. Nach einer Erörterung der Prinzipien des Umbaues des Sozialstaates und einer Skizze der bereits verwirklichten Reformschritte werden der Reformbedarf, die politischen Voraussetzungen für eine Sozialstaatsreform und Reformempfehlungen herausgearbeitet.

Heinz Lampert wurde 1930 geboren. Nach dem Besuch des Realgymnasiums studierte er Volkswirtschaftslehre. Nach der Promotion an der Universität Erlangen (1956) und nach der Habilitation für Volkswirtschaftslehre an der Universität München (1962) wurde er 1964 Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Technischen Universität Berlin. 1970 bis 1973 war er Inhaber eines Lehrstuhls für Sozialpolitik an der Universität zu Köln. Seit 1974 war er Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschafts- und Sozialpolitik an der Universität Augsburg. 1995 wurde er emeritiert.

Krise und Reform des Sozialstaates

FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

Herausgegeben von den Professoren
Albers, Krause-Junk, Littmann, Oberhauser, Pohmer, Schmidt

Band 82



PETER LANG

Frankfurt am Main · Berlin · Bern · New York · Paris · Wien

Heinz Lampert

Krise und Reform
des Sozialstaates



PETER LANG
Europäischer Verlag der Wissenschaften

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Lampert, Heinz:

Krise und Reform des Sozialstaates / Heinz Lampert. - Frankfurt am Main ; Berlin ; Bern ; New York ; Paris ; Wien : Lang, 1997

(Finanzwissenschaftliche Schriften ; Bd. 82)

ISBN 3-631-32186-4

Open Access: The online version of this publication is published on www.peterlang.com and www.econstor.eu under the international Creative Commons License CC-BY 4.0. Learn more on how you can use and share this work: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>.



This book is available Open Access thanks to the kind support of ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.

ISSN 0170-8252
ISBN 3-631-32186-4
ISBN978-3-631-75141-1(eBook)

© Peter Lang GmbH
Europäischer Verlag der Wissenschaften
Frankfurt am Main 1997
Alle Rechte vorbehalten.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Printed in Germany 1 2 4 5 6 7

Vorwort

Der Ausbau der Bundesrepublik Deutschland zu einem Sozialstaat, der dem Sozialstaatsgebot der Artikel 20 und 28 des Grundgesetzes entspricht, und vergleichbare Entwicklungen in anderen westeuropäischen Demokratien sind nach Überzeugung des Verfassers eine der größten Errungenschaften gesellschaftlicher Entwicklung. Denn der durch wirtschaftliche Leistungsfähigkeit fundierte freiheitliche Sozialstaat mit seinen Zielen persönliche Freiheit, soziale Sicherheit, soziale Gerechtigkeit und sozialer Friede hat erstmals in der Geschichte für die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung die materiellen Lebensgrundlagen gesichert und sie dadurch von wirtschaftlicher Armut, Not und Angst befreit. Er hat ihnen ein menschenwürdiges Leben ermöglicht und die wirtschaftlichen und sozialen Voraussetzungen für die freie Entfaltung der Persönlichkeit geschaffen. Damit sind für breite Schichten erstrebte grundrechtliche Verfassungsnormen zu erlebbarer Wirklichkeit geworden.

Vor allem aufgrund gravierender, seit etwa zwei Jahrzehnten eingetretener Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die den nationalen Volkswirtschaften gesetzt sind, und aufgrund der demographischen Entwicklung ist das wirtschaftliche Fundament der Sozialstaaten gefährdet. Der Verfasser ist überzeugt, daß eine Reform des Sozialstaats unvermeidlich ist. Er ist aber auch davon überzeugt, daß die Sicherung der sozialstaatlichen Kernsubstanz der westeuropäischen Gesellschaften zu einer mit Priorität zu verfolgenden Zielsetzung der Nationalregierungen und der politischen Organe der Europäischen Union gemacht werden sollte und daß Reformen möglich sind, die dieses Ziel erreichbar machen. In dieser Überzeugung führt er in dieser Arbeit seine Analysen zur Entwicklung, Bedeutung, Krise und Reform des Sozialstaates fort* .

Lauf an der Pegnitz, im April 1997

Prof. Dr. Heinz Lampert

* In diesen Beitrag sind teilweise folgende thematisch einschlägigen Arbeiten integriert: Sozialstaat Deutschland. Entwicklung - Gestalt - Probleme (Mitverfasser A. Bossert), München 1992; Der Sozialstaat auf dem Prüfstand, in: A. Rauscher (Hg.), Probleme der sozialen Sicherungssysteme, Köln 1993, S. 37 ff.; Kritik an der Sozialstaatskritik, in: A. Rauscher (Hg.), Die soziale Dimension menschlichen Lebens, St. Ottilien 1995, S. 59 ff.; Voraussetzungen einer Sozialstaatsreform - kritische Anmerkungen zur aktuellen Diskussion über den Umbau des Sozialstaates, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 1995, S. 513 ff.; Bilanz der staatlichen Sozialpolitik (Kapitel XVII im Lehrbuch der Sozialpolitik, 4. Aufl. 1996).

Inhaltsverzeichnis

Erstes Kapitel:

Entstehung, Entwicklung und Erfolge des Sozialstaates

A. Die Entstehung des Sozialstaates.....	9
B. Die Entwicklung des Sozialstaates.....	12
C. Erfolge sozialstaatlicher Politik.....	15

Zweites Kapitel:

Die Krise des Sozialstaates

A. Grenzen des Sozialstaates.....	19
I. Die Entwicklung des Sozialleistungsvolumens und der Sozialleistungsquote.....	19
II. Verletzung gesellschaftlicher Grundwerte.....	20
III. Gefährdung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.....	23
B. Die Sozialstaatskrise im Licht der aktuellen Diskussion.....	25
I. Die Anfänge der Diskussion.....	25
II. Der Stand der aktuellen Diskussion.....	27
1. Überzeichnung der Krise.....	28
2. Ausblendung sozialstaatlich relevanter Probleme.....	30
3. Verkennung von Problemen gleicher Dringlichkeit.....	32
4. Fragwürdigkeit der Ursachengewichtung.....	35
5. Unvollständigkeit der Diagnosen.....	42
6. Zusammenfassung.....	45

Drittes Kapitel:
Reform des Sozialstaates

A. Prinzipien des Umbaues des Sozialstaates.....	49
B. Bereits verwirklichte Reformschritte.....	57
I. Änderungen des Arbeitsförderungsgesetzes.....	57
II. Leistungskürzungen in der Familienpolitik.....	61
III. Konsolidierung und Weiterentwicklung der Rentenversicherung.....	63
IV. Reformen im Gesundheitswesen.....	67
V. Das Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung des Jahres 1996.....	68
C. Der Reformbedarf.....	74
I. Schließung von Lücken im System sozialer Sicherung.....	74
II. Reform bestehender Regelungen.....	76
D. Politische Voraussetzungen für eine Sozialstaatsreform.....	80
I. Die Reformfähigkeit der politisch Verantwortlichen.....	81
II. Qualitative Voraussetzungen des Reformkonzepts.....	82
1. Die Feststellung des Reformbedarfs.....	85
2. Die Festlegung der Reformziele.....	87
3. Die Ableitung von Reformkonzepten.....	89
4. Weckung der Reformbereitschaft.....	89
E. Reformschritte und Empfehlungen.....	90
 Literaturverzeichnis.....	97

Erstes Kapitel:

Entstehung, Entwicklung und Erfolge des Sozialstaates

A. Die Entstehung des Sozialstaates

Der in der Bundesrepublik verwirklichte Sozialstaat ist - wie andere Sozialstaaten der entwickelten Industriegesellschaften Europas - ein Produkt des 20. Jahrhunderts, insbesondere der Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg. Die ersten Schritte der Umsetzung der Sozialstaatsidee in politische Realität auf deutschen Boden wurden jedoch schon in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts gemacht.

Die geistigen Wurzeln des Sozialstaates reichen bis zur Verkündung unveräußerlicher Menschenrechte in der Verfassung der Vereinigten Staaten von Nordamerika im Jahre 1776 und bis zur Erklärung der Menschenrechte in Frankreich im Jahre 1789 zurück. Diese beiden Ereignisse leiteten die Verwirklichung des freiheitlichen Rechtsstaates ein. Für die Entstehung der europäischen Nationalstaaten und ihre sozialstaatliche Ausprägung kommt der Französischen Revolution herausragende Bedeutung zu¹.

Die Französische Revolution hat nicht nur die Ideen der Aufklärung, vor allem die Idee der Freiheit und die Idee der Gleichheit verbreitet, sondern auch dem politischen und wirtschaftlichen Liberalismus den Weg bereitet. Die Durchsetzung des Liberalismus hatte einen zweifachen Effekt: das sich auf dieser ideellen und rechtlichen Basis entwickelnde Industriesystem schuf sukzessive und in zunehmendem Umfang das wirtschaftliche Fundament für sozialstaatliche Entwicklungen. Gleichzeitig aber produzierte es - wie noch zu zeigen sein wird - die Notwendigkeit zu sozialstaatlichen Eingriffen.

Eine viele Jahrzehnte später, nämlich nach dem Zweiten Weltkrieg gewachsene geistige Wurzel des Sozialstaates stellt die Konzeption der "Sozialen Marktwirtschaft" dar. Das Attribut "sozial" in dieser Wortverbindung soll zweierlei zum Ausdruck bringen:

1. daß die Marktwirtschaft allein wegen ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, wegen der Schaffung der wirtschaftlichen Voraussetzungen eines "Wohlstandes für alle" und wegen der Gewährung wirtschaftlicher Freiheitsrechte, die jedoch an den Rechten Dritter ihre Schranken finden, einen sozialen Charakter trägt;

¹ Vgl. dazu die ausführliche Darstellung bei Lampert 1989a.

2. daß die Marktfreiheit dort beschränkt werden soll, wo sie - sozial gesehen - unerwünschte Ergebnisse zeitigen würde und daß die Ergebnisse marktwirtschaftlicher Prozesse *dann* korrigiert werden sollen, wenn sie nach den in der Gesellschaft herrschenden Wertvorstellungen im Widerspruch zu sozialen Zielen stehen.

Daher kann nach *Alfred Müller-Armack*, einem der maßgeblichen geistigen Väter der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft, diese Wirtschaftsordnung als eine ordnungspolitische Idee definiert werden, deren Ziel es ist, auf der Basis der Wettbewerbswirtschaft die freie Initiative mit einem gerade durch die marktwirtschaftliche Leistung gesicherten sozialen Fortschritt zu verbinden. Auf der Grundlage einer marktwirtschaftlichen Ordnung kann und soll ein vielgestaltiges und vollständiges System sozialen Schutzes errichtet werden².

Die kaum zu unterschätzende historische Bedeutung der Aufklärung und der Französischen Revolution liegt darin, daß sie dem Liberalismus den Weg bereiteten. Mit der Durchsetzung des Liberalismus im Laufe des 19. Jahrhunderts zerbrach die ein Jahrtausend alte Feudalstruktur der Gesellschaft und die ein halbes Jahrtausend alte ständische Ordnung. Dieser Zusammenbruch der vorindustriellen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung, die für die breiten Schichten des Volkes mit Unfreiheit, extremer Ungleichheit und Armut verbunden war, ließ auch die sozialen Sicherungssysteme jener Zeit zusammenbrechen. In dieser Epoche des Umbruchs, die im Grunde bis zum Ende des Ersten Weltkriegs andauerte, entstanden zahlreiche soziale Defizite, die die Entstehung der sogenannten "Sozialen Frage" bewirkten. Die gravierendsten sozialen Probleme bestanden in folgendem³:

1. Es fehlten Einrichtungen zur Existenzsicherung breiter Schichten im Falle des Eintritts von Risiken wie Unfall, Krankheit, vorzeitige Berufs- und Erwerbsunfähigkeit, Alter, körperliche oder geistige Behinderung und Tod des Ernährers.
2. Es fehlte ein Schutz der Arbeitskraft vor körperlichen und psychischen Beeinträchtigungen am Arbeitsplatz und ein Schutz vor Ausbeutung durch überlange Arbeitszeiten. Die Arbeitskraft war jedoch die einzige Quelle zur Sicherung der Existenz der immer größer werdenden Schicht der Arbeiter.
3. Trotz rechtlicher Gleichstellung der Positionen aller Bürger in bezug auf ihre sozialen Beziehungen waren diese Positionen faktisch ungleich; als sozial schwach und unterlegen in diesem Sinne sind insbesondere die Arbeitnehmer

2 Vgl. dazu Müller-Armack 1974 und Lampert 1995, S. 85 ff.

3 Vgl. dazu Lampert 1996a, S. 19 ff.

gegenüber den Arbeitgebern und die Nichtbesitzenden gegenüber den Besitzenden zu bezeichnen.

4. Die Spielräume an materialer Freiheit im Sinne der Fähigkeit, im Rahmen der durch Gesetz, Sitte und Technik gezogenen Grenzen selbst gesteckte Ziele erreichen zu können, waren für die Familien und die Individuen entsprechend der sehr ungleichen Verteilung von Einkommen und Vermögen extrem unterschiedlich. Die Masseneinkommen waren extrem niedrig. Das bedeutete auch, daß die Möglichkeiten der freien Entfaltung der Persönlichkeit ungleich verteilt waren.

5. Es herrschte eine extreme Wohnungsnot.

Jedem dieser Defizite liegt eine der folgenden Ursachen oder eine Kombination mehrerer der folgenden Ursachen zugrunde:

1. Der nahezu totale Zusammenbruch der feudalistischen Ständegesellschaft und ihre Ablösung durch eine auf völlig anderen sozialphilosophischen Grundlagen beruhende Gesellschafts-, Staats-, Wirtschafts- und Sozialordnung. In dieser Umbruchssituation entstanden zahlreiche politische, wirtschaftliche und soziale Probleme und Aufgaben, von denen viele wegen der begrenzten personellen, geistigen und materiellen Problemlösungskapazität zunächst ungelöst bleiben mußten. Zu den zunächst ungelösten Aufgaben gehörte auch die Ersetzung der mit der Feudalgesellschaft untergegangenen sozialen Schutzeinrichtungen.
2. Die durch die Aufklärung und den Liberalismus bereitgestellten gesellschaftlichen Leitbilder waren - wie noch zu verdeutlichen sein wird - unzureichend. In ihnen waren entweder die Grundwerte und Grundziele inhaltlich nicht ausreichend bestimmt oder/und jene Bedingungskonstellationen verkannt, die die Realisierung gesellschaftspolitischer Konzeptionen beeinflussen.
3. Das Vermögen und die Chancen zum Vermögenserwerb, das Arbeitseinkommen und die Chancen zum Erwerb von Arbeitseinkommen waren sehr ungleich verteilt. Die der Gesellschaft zur Verfügung stehenden Mittel waren sehr knapp. Diese Mittelknappheit ließ es zum einen nicht zu, größere Teile des Sozialproduktes für soziale Zwecke zu verwenden; die Güterknappheit trug zum andern dazu bei, daß sich die politisch und wirtschaftlich führenden Schichten gegen Umverteilungen von Rechten, Positionen, Chancen, Vermögen und Einkommen wehrten, weil bei niedrigem wirtschaftlichem Niveau und geringem Wachstum solche Umverteilungen mit absoluten und nicht nur mit relativen Wohlfahrts- und Positionseinbußen für die besser gestellten Schichten verbunden sind.
4. Das Bevölkerungswachstum stellte die Gesellschaft auf ihrem Weg von der Agrargesellschaft zur Industriegesellschaft vor besondere wirtschafts- und so-

zialpolitische Aufgaben. Einerseits ließ die stark steigende Güternachfrage die Güterpreise steigen, andererseits schuf das Überangebot an Arbeitskräften die wirtschaftlichen Voraussetzungen dafür, daß die Mehrheit der Arbeitnehmer sowohl nicht leistungsgerechte, niedrige Reallöhne als auch Arbeitszeiten in Kauf nehmen mußte, die die Regenerationsmöglichkeiten und die Gesundheit gefährdeten.

Eine besondere Rolle für die sozialstaatlichen Defizite spielten Unzulänglichkeiten des im 19. Jahrhundert herrschenden gesellschaftspolitischen Leitbildes.

Freiheit wurde im politischen und wirtschaftlichen Liberalismus wie noch heute von manchem Liberalen verstanden als die Möglichkeit, im Rahmen der gesetzlichen Schranken nach eigener Entscheidung etwas zu tun oder zu unterlassen. Bedauerlicherweise gewinnt diese Freiheitsvorstellung auch in unserer Gegenwart wieder Gewicht. Dieses Verständnis von Freiheit, das auch als *formale* Freiheit im Sinne eines rechtlich gegebenen Entscheidungsspielraums bezeichnet wird, übersieht, daß die für alle gleiche formale Freiheit unterschiedliche materielle Substanz hat, je nachdem, in welcher Lebenslage sind Individuen befinden. Für den Eigentümer eines größeren Vermögens und für den Bezieher eines hohen Einkommens ist formale Freiheit gleichbedeutend mit großer *materialer* Freiheit, d.h. mit der Fähigkeit, die rechtlich gegebenen Freiheitsspielräume auch tatsächlich zu nutzen. Demgegenüber haben vermögenslose Gesellschaftsmitglieder und Bezieher niedriger Einkommen bei gleich großen rechtlichen Entscheidungsspielräumen engere faktische Spielräume, also weniger materiale Freiheit. Daher sind, wenn für alle ein bestimmtes Minimum an materialer Freiheit gesichert werden soll und wenn große Unterschiede in den Chancen zur freien Entfaltung der Persönlichkeit vermieden werden sollen, bestimmte Umverteilungen durch steuer- und sozialpolitische Maßnahmen unverzichtbar.

B. Die Entwicklung des Sozialstaates⁴

Die Entwicklung des Sozialstaates ist identisch mit der Entwicklung der staatlichen Sozialpolitik. Bekanntlich begann diese 1839 mit dem "Preußischen Regulativ über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in den Fabriken". Mit ihm wurde die Arbeitnehmerschutzpolitik eingeleitet.

Wegen ihrer Begrenzung auf bestimmte Arbeitnehmergruppen, nämlich auf Kinder, Jugendliche und Mütter, war sie nur eine partielle und wegen ihrer Be-

4 Vgl. dazu die ausführliche Darstellung bei Lampert 1996a, S. 63 ff. und die dort angeführte Literatur.

schränkung auf den Schutz der Erwerbsfähigkeit nur eine indirekte Unterhaltssicherungspolitik. Mit der Einführung der Kranken-, Unfall-, Invaliditäts- und Altersversicherung in den 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts und mit der Erweiterung des Arbeitnehmerschutzes in bezug auf die geschützten Personen und die Art des Schutzes in den Jahren 1890 bis 1918 begann die Sozialpolitik, Unterhaltssicherungspolitik in einem umfassenderen Sinn zu werden: neben die indirekte Unterhaltssicherung trat die Unterhaltssicherung durch Sozialtransfers im Rahmen einer staatlichen Pflichtversicherung. Andere sozialpolitische Handlungsfelder nennenswerten Umfangs gab es nicht. Die ihrer Substanz nach staatsautoritäre, patriarchalische Politik war gleichzeitig verknüpft mit einer massiven Bekämpfung der Arbeiterbewegung durch den Staat.

Es verdient festgehalten zu werden, daß diese gleichzeitig progressive und repressive Sozialpolitik bis 1914 auch Schutzpolitik im übertragenen Sinn war, nämlich Politik zum Schutz der bestehenden Ordnung und der wohlhabenderen, Güter, Vermögen und Vorrechte besitzenden Schicht vor den Ansprüchen der von unten nachdrängenden Schichten und vor gesellschaftlichen Umstürzen.

Durch den Zusammenbruch der ständestaatlichen Monarchie und die Errichtung der Weimarer Republik 1919 wurde der Weg frei zu einer sozialpolitisch orientierten Ausgestaltung der Betriebsverfassung, zu einer nachhaltig von Arbeitgebern und Arbeitnehmern mitbestimmten demokratischen Sozialpolitik und zur Anerkennung der Gewerkschaften.

In dieser Phase erfolgten entscheidende Durchbrüche: neben der Weiterentwicklung der klassischen Bereiche des Sozialpolitik, nämlich des Arbeitnehmerschutzes und der Sozialversicherung, im Sinne einer Verbreiterung der geschützten Personenkreise und der Verbesserung der Leistungen nach der Art und der Höhe, vollzog sich durch die den Arbeitnehmern eingeräumten betrieblichen Mitbestimmungsrechte und durch die Anerkennung der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände als autonome Tarifvertragsparteien und als Träger der Selbstverwaltung sozialer Einrichtungen der Aufstieg der deutschen Arbeitnehmerschaft zur mitverantwortlichen Sozialpartei. Außerdem wurde das bis zum Ersten Weltkrieg vorherrschende Prinzip staatlicher patriarchalischer Fürsorge abgelöst durch das Prinzip einer unter Mitwirkung der Betroffenen zustandekommenden Sozialgesetzgebung. Schließlich wurde ein für die Lebenslage der Arbeitnehmer entscheidender Bereich zu einem zentralen politischen Aktionsfeld ausgebaut: die Arbeitsmarktpolitik. Auch die Wohnungspolitik wurde forciert.

Der Nationalsozialismus hat sofort nach der Machtübernahme 1933 die Demokratisierung der Sozialpolitik konsequent rückgängig gemacht. Aus dieser Zeit sind als für die Entwicklung wichtige Tendenzen nur zweierlei hervorzuheben:

zum einen die Einbeziehung der Handwerker in die staatliche Pflichtversicherung 1938 und zum andern die aus bevölkerungspolitischen Gründen betriebene Entwicklung der Familienpolitik.

Die mittlerweile fünfzigjährige Sozialpolitik der Bundesrepublik knüpfte in vielem an die konzeptionellen, institutionellen und gesetzgeberischen Grundlagen der Sozialpolitik in der Weimarer Republik an. Sie setzte die von den Nationalsozialisten entmündigten Arbeitnehmer wieder in ihre Rechte ein und demokratisierte die Betriebsverfassung wie auch den Prozeß der sozialpolitischen Willensbildung. Neben dem Wiederaufbau und der Weiterentwicklung des Arbeitnehmerschutzes und der Sozialversicherung sowie dem Wiederaufbau einer freiheitlichen Arbeitsmarktpolitik wurden die Wohnungsbaupolitik, die Vermögenspolitik und die Bildungspolitik zu Hauptaktionsfeldern.

Verfolgt man die Entwicklung der staatlichen Sozialpolitik von 1839 bis zur Gegenwart, dann fällt zunächst als herausragende Entwicklungstendenz auf eine zwar zögernd einsetzende, sich aber vor allem nach dem Ersten Weltkrieg beschleunigende Entwicklung, während der die Bereiche staatlicher Sozialpolitik in einer bestimmten Reihenfolge erschlossen wurden: dem Arbeitnehmerschutz in der Vor-Bismarck-Ära folgte in den 80er Jahren die Entwicklung der Sozialversicherung. In der Zeit der Weimarer Republik wurden vor allem die Betriebsverfassungs-, die Arbeitsmarkt- und die Wohnungspolitik entwickelt. In der Zeit des Nationalsozialismus wurde zusätzlich Familienpolitik betrieben. Die Sozialpolitik der Bundesrepublik schließlich ist dadurch gekennzeichnet, daß nach Lösung der dringendsten sozialen Nachkriegsprobleme, nach der Wiederherstellung der institutionellen Grundlagen sozialer Sicherung und nach dem zügigen Ausbau des Arbeitnehmerschutzes, der Sozialversicherung und der Wohnungsbaupolitik seit den 60er Jahren die sozialpolitischen Akzente auch auf die Vermögens- und die Bildungspolitik gelegt wurden. Bemerkenswert ist, daß nach langem politischen Ringen 1995 als bisher letztes soziales Risiko das der Pflegebedürftigkeit durch eine staatliche Pflichtversicherung abgedeckt wurde.

Die Entwicklung ist charakterisiert durch folgende Tendenzen:

1. Die Ausweitung des Schutzes nach der Art, der Leistungshöhe und den Personengruppen;
2. die Verdichtung sozialpolitischer Akte, d.h. die Vergrößerung der Zahl der in jeweils gleich langen Zeiträumen verabschiedeten Gesetze, erlassenen Verordnungen und durchgeföhrten Maßnahmen, und die Zentralisierung der Sozialpolitik, d.h. die zunehmende Verlagerung sozialpolitischer Kompetenzen von den Gemeinden und den Ländern auf den Zentralstaat;

3. die Tendenz gesellschaftlicher Egalisierung;
4. die Konzentration der Sozialpolitik auf die im Erwerbsleben tätigen Personen.

C. Erfolge sozialstaatlicher Politik⁵

Die Erfolge der durch die staatliche Sozialpolitik bewirkten sozialstaatlichen Entwicklung haben epochale Bedeutung. Diese Bedeutung liegt - aus historischer Perspektive gesehen - darin, daß durch diese Entwicklung die Rechtsnormen des freiheitlichen und sozialen Rechtsstaates aus der Welt der geschriebenen Verfassung, aus der Welt zugesicherter *formaler* Rechte in tatsächlich nutzbare *materiale* Rechte und Möglichkeiten transformiert wurden. Es ist zum großen Teil der Sozialgesetzgebung zu danken, daß der freiheitliche Sozialstaat mit seinen Zielen persönlicher Freiheit, sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit für die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung zu einer - freilich noch verbessерungsbedürftigen und verbesserungsfähigen - erlebbaren und erlebten Wirklichkeit geworden ist.

Die Ablösung der auf ständischen Privilegien und absolutistischer Staatsgewalt beruhenden Feudalgesellschaft durch den Sieg der Ideen der Aufklärung und des Liberalismus war der Anfang vom Ende einer jahrhundertelangen politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Abhängigkeit und Ungleichheit sozialer Gruppen. Aber eben zunächst nur der Anfang. Denn die verfassungsmäßige Gewährleistung unveräußerlicher Grundrechte wie der Menschenwürde, der persönlichen Freiheit, der Gleichheit des staatsbürglerlichen Status, der wirtschaftlichen Freiheit und der Gleichheit der bildungsmäßigen, der beruflichen und der wirtschaftlichen Startchancen war noch nicht gleichbedeutend mit der Verwirklichung persönlicher materialer Freiheit für alle Staatsbürger, mit gleichen oder annähernd gleichen materialen Startchancen, mit der Sicherung der materiellen Voraussetzungen für die Wahrung der Menschenwürde und für die freie Entfaltung der Persönlichkeit. Die Verwirklichung und Sicherung der genannten Grundrechte ist vielmehr zu einem guten Teil folgenden sozialstaatlichen Maßnahmen zu verdanken:

1. dem hochentwickelten Arbeitnehmerschutz,
2. der Verkürzung der wöchentlichen, der jährlichen und der Lebensarbeitszeit,
3. der Schaffung der arbeitsmarktpolitischen Voraussetzungen für permanent steigende Realeinkommen,

⁵ Vgl. dazu die ausführliche Darstellung bei Lampert 1996a, S. 126 ff., S. 279 ff. und S. 415 ff.

4. der wirtschaftlichen Absicherung im Falle des Eintritts der Standardrisiken durch die Sicherung eines Existenzminimums für alle Bürger,
5. der Rehabilitationspolitik,
6. der sozialen Ausgestaltung der Betriebs- und Unternehmensverfassung,
7. der Förderung der beruflichen und sozialen Mobilität,
8. der Ausbildungsförderung,
9. dem Ausgleich von Lebenslageunterschieden im Wege der Steuer- und der Lohnpolitik, der Wohnungs-, der Familien- und der Vermögenspolitik.

Als Erfolgskomponenten der eben genannten Maßnahmen sind im einzelnen folgende Wirkungen festzuhalten:

1. Die Bewahrung der Menschen vor Armut, Not und Angst durch die Sicherung der Lebensgrundlagen breitesten Schichten;
2. der Schutz und die Hebung des individuellen und volkswirtschaftlichen Arbeitsvermögens;
3. die Sicherung des sozialen Friedens;
4. die Herstellung sozialer Gerechtigkeit;
5. die soziale Abfederung des wirtschaftlichen und sozialen Wandels und die Förderung der Anpassungsflexibilität der Wirtschaftssubjekte;
6. die Stabilisierung der Konsumgüternachfrage im Falle konjunktureller Krisen und strukturellen Wandels;
7. die Vermeidung von Sozialkosten durch eine auf Prävention und Prophylaxe ausgerichtete Sozialpolitik.

Alles in allem lässt sich zur Erfolgsbilanz sozialstaatlicher Entwicklung festhalten: diese Entwicklung hat zu einer beachtlichen Annäherung der Gesellschaft an die Ziele

- persönliche, politische und wirtschaftliche Freiheit,
- Gleichheit und
- soziale Gerechtigkeit geführt.

Wenn man sich die Entwicklung der Sozialpolitik vergegenwärtigt, insbesondere die Tendenz der Verdichtung sozialpolitischer Akte im Zeitverlauf⁶ und die Tendenz der zwar schrittweise erfolgenden, aber doch anhaltenden Ausdehnung des sozialen Schutzes nach der Art der abgedeckten Risiken, der Leistungsarten, der Leistungshöhe und den geschützten Personengruppen, drängt sich die Frage nach der Entwicklung der Aufwendungen der staatlichen Sozialpolitik und die Frage nach den Grenzen der sozialstaatlichen Entwicklung auf. Diese beiden Fragen werden seit Jahren unter den Stichworten "Sozialstaatskrise" und "Umbau des Sozialstaates" diskutiert.

⁶ Unter "Verdichtung" wird hier die Zunahme der Zahl der in einem gleich lang definierten Zeitraum vom Gesetzgeber erlassenen sozialpolitischen Normen verstanden.

Die Krise des Sozialstaates

A. Grenzen des Sozialstaates

I. Die Entwicklung des Sozialleistungsvolumens und der Sozialleistungsquote

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung des durch die amtliche Statistik erfaßten Volumens der Sozialleistungen und der Sozialleistungsquote⁷.

**Sozialleistungsvolumen und Sozialleistungsquote
in Deutschland 1925 bis 1994⁸**

Jahr	Sozialleistungen in Mrd. DM	Sozialleistungs- quote in Prozent
1925/29	6,63	8,8
1930/32	8,27	13,7 ⁹
1933	8,56	18,4
1938	7,26	8,9
1950	16,75	17,1
1960	69,07	22,8
1970	179,05	26,5
1980	479,92	32,6
1990	742,86	29,5
1993	1060,84	33,6
1994	1106,19	33,3

Die Tabelle zeigt unter anderem, daß

1. die Sozialleistungen in Deutschland mittlerweile die Billionengrenze überschritten haben,
2. die Sozialleistungsquote langfristig stark angestiegen ist und

⁷ Diese Quote ist definiert als der Anteil der (in der Bundesrepublik im Rahmen des Sozialbudgets erfaßten) Sozialleistungen am Bruttosozialprodukt.

⁸ Quelle: Für die Werte bis 1950: Lampert 1996a, S. 284, für die Werte ab 1960: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Statistisches Taschenbuch 1996, Tabellen 7.1 und 7.2.

⁹ Die Werte für die Jahre bis 1932 sind auf das Nettosozialprodukt zu Faktorkosten bezogen.

3. die Sozialleistungen sich mittlerweile auf etwa ein Drittel des Bruttosozialprodukts belaufen.

Aufgrund dieser Sachverhalte drängt sich die Frage nach den Grenzen des Sozialstaates zwangsläufig auf. Bei der Beantwortung dieser Frage ist zwischen quantitativen und qualitativen Grenzen zu unterscheiden.

Die Frage nach den quantitativen Grenzen der Sozialpolitik ist fast so alt wie die neuzeitliche staatliche Sozialpolitik selbst. Schon *Bismarck* hatte die Frage gestellt, bis zu welcher Grenze man beim Aufbau der Sozialversicherung und des Arbeitnehmerschutzes gehen kann, "ohne dem Arbeiter die Henne zu schlachten, die ihm die goldenen Eier legt". *Eduard Heimann*¹⁰ meint dazu, daß es "Grenzen der Sozialpolitik, wie sie im Schrifttum so viel Mühe machen, grundsätzlich nicht gibt".

Neben quantitativen Grenzen existieren "qualitative" Grenzen im Sinne einer Beeinträchtigung der Qualität einer bestehenden oder erstrebten Wirtschafts- und Sozialordnung, d.h. im Sinne einer Beeinträchtigung gesellschaftlicher Grundwerte. Sie scheinen dem Verfasser im Vergleich zu den quantitativen Grenzen bedeutender zu sein. Daher werden sie vor den quantitativen Grenzen dargestellt.

II. Verletzung gesellschaftlicher Grundwerte

Ziele und Mittel einer Sozialpolitik können zu grundlegenden gesellschaftspolitischen Zielen, insbesondere zum Ziel möglichst großer individueller Freiheit und zum Ziel sozialer Gerechtigkeit, komplementär sein, aber auch in einen Widerspruch dazu geraten, d.h. Grundwerte der Gesellschaft gefährden¹¹. Gesellschafts- und wirtschaftspolitische Grundziele, die durch den Umfang und durch bestimmte Konstruktionsmerkmale des Sozialstaates gefährdet werden können, sind insbesondere die Freiheit, die soziale Gerechtigkeit, die Solidarität, die Selbstverantwortung und die Subsidiarität.

Grundwerte, die durch eine Expansion der Sozialleistungen in der einschlägigen Literatur am häufigsten als gefährdet betrachtet werden, sind die persönliche Freiheit und die Selbstverantwortung. Eine Einschränkung der persönlichen Freiheit wird nicht nur mit dem Hinweis auf den Versicherungszwang, sondern auch damit begründet, daß der für den Sozialstaat charakteristische Versuch, mehr soziale

10 Heimann 1980, S. 215.

11 Vgl. zu dieser Problematik Watrin 1977; v. Hayek 1971, insbes. Kap. XVIII und XIX; Winterstein 1969; Molitor 1984; v. Bethusy-Huc 1976, S. 232 f.

Sicherheit und soziale Gerechtigkeit *durch Umverteilung* zu erreichen, aufgrund der dazu notwendigen Abgabenbelastungen die materiale Freiheit der Bürger einengt. Richtig an dieser Argumentation ist, daß der materiale Freiheitsspielraum der durch den Sozialstaat netto Belasteten eingeengt wird. Aber dieser Beschränkung steht eine Vergrößerung der materialen Freiheit bei den Begünstigten gegenüber, die bei einer in der Ausgangslage deutlichen Ungleichverteilung das gesellschaftliche Potential an Freiheit erhöht¹². Einkommensumverteilungen können daher, wenn sie mit Augenmaß vorgenommen werden, zu einer gleichmäßigeren Verteilung der individuellen Freiheitsspielräume in der Gesellschaft führen¹³. "Mit Augenmaß" soll erstens heißen, daß nach der Umverteilung die Unterschiede in den verfügbaren Einkommen und im privaten Vermögen noch die Unterschiede in den Leistungen der Individuen für die Gesellschaft widerspiegeln sollen und zweitens, daß die Belastungen nicht zu einer Beeinträchtigung der Leistungsbereitschaft der Wirtschaftssubjekte und der Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft führen. Allerdings ist hinzuzufügen, daß sich über die Wahrscheinlichkeit oder die Tatsache einer Bedrohung der Freiheit als Grundwert in einer konkreten Gesellschaft nicht abstrakt, sondern nur anhand der Empirie einigermaßen zuverlässig urteilen läßt.

Das Ausmaß der in einer Gesellschaft herrschenden Abgabenbelastung und das Ausmaß der Umverteilung können einen weiteren Grundwert gefährden: die Solidarität. Sie wird von den Mitgliedern einer Solidargemeinschaft auf Dauer nur geübt werden, wenn diese Solidarität von anderen nicht dadurch überbeansprucht wird, daß diese sich weniger selbstverantwortlich verhalten als sie es könnten, oder daß sie sich als Nutzenmaximierer verhalten. Die Gefährdung der Solidarität ist aber nicht nur eine Frage individueller Belastungsquoten, sondern auch abhängig von den Einstellungen und den individuellen Wertesystemen der Gesellschaftsmitglieder sowie von ihrer Grenzmoral, die wiederum durch Erziehung und Aufklärung beeinflußt werden können. Wenn in einer Gesellschaft ständig undifferenziert das Rationalprinzip und das Prinzip individueller Gewinnmaximierung als gemeinwohlförderliche Verhaltensprinzipien gerühmt werden und ihre Befolgung propagiert wird, sollte man sich allerdings nicht wundern, wenn bei vielen Menschen das Bewußtsein für die Bedeutung und die Notwendigkeit solidarischen Verhaltens schwindet.

-
- 12 Materiale Freiheit läßt sich in Übereinstimmung mit der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur definieren als die Möglichkeit, im Rahmen der durch die Natur gezogenen Grenzen des Möglichen, der physischen und psychischen Möglichkeiten des einzelnen und der durch Recht, Sitte, Konvention und Macht gezogenen gesellschaftlichen Grenzen selbst gesteckte Ziele mit selbst gewählten Mitteln zu verwirklichen. Vgl. dazu die ausführliche Darstellung und Analyse der Freiheitsbegriffe Lampert 1992a, S. 19 ff., insbesondere S. 22.
 - 13 Daß interpersonelle Nutzenvergleiche nicht durchführbar sind, ist kein Argument gegen diese Möglichkeit.

Konflikte können im Sozialstaat nicht nur zwischen den Zielen Freiheit und Gerechtigkeit sowie zwischen Freiheitsbeschränkungen durch Abgabeverpflichtungen und Solidarität auftreten, sondern auch zwischen der Gerechtigkeit und der Selbstverantwortung. Denn je stärker und je mehr Bürger durch Steuern und Sozialabgaben belastet werden, um so mehr werden auch die Möglichkeiten dieser Bürger eingeschränkt, im Sinne der Selbstverantwortung ganz oder teilweise gegen existenzbedrohende Risiken vorzusorgen. Und je stärker Bürger durch Sozialtransfers begünstigt werden, um so geringer werden der Anreiz und die Verpflichtung zu selbstverantwortlicher Vorsorge. Allerdings setzt das Prinzip der Selbstverantwortung zweierlei voraus: erstens müssen diejenigen, die selbstverantwortlich handeln sollen, über bestimmte intellektuelle und sozialethische Voraussetzungen verfügen, d.h. sie müssen die Notwendigkeit zu selbstverantwortlicher Entscheidung und zu selbstverantwortlichem Handeln einsehen, die Möglichkeiten zu einem solchen Handeln erkennen und diese Möglichkeiten beurteilen können; zweitens müssen diese Personen über die materiellen Mittel zu selbstverantwortlicher Existenzsicherung verfügen.

Die Abhängigkeit des möglichen Grades an Selbstverantwortung von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bedeutet, daß Individuen und soziale Gruppen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip in die Lage versetzt werden müssen, selbstverantwortlich zu handeln. Selbstverantwortung bedarf also der Ergänzung durch Solidarität und Subsidiarität.

Die letzten Überlegungen verweisen auf die Zusammenhänge zwischen den Grundwerten Freiheit, Gerechtigkeit, Selbstverantwortung, Solidarität und Subsidiarität¹⁴. Aufgrund dieser Zusammenhänge ist es unzulässig, sozialstaatliche Forderungen unter Berufung auf nur *einen* dieser Grundwerte zu erheben oder auch die Forderungen nach einem sozialstaatlichen Umbau oder Abbau mit der Verletzung *eines* dieser Grundwerte zu begründen. Zu einem ausgewogenen Urteil im einen oder anderen Sinne kann man nur dann kommen, wenn man für bestimmte Expansions-, Umbau- oder Abbauforderungen sukzessive prüft, wie sich aufgrund bestimmter Maßnahmen die Summe dieser Grundwerte verändert¹⁵. Überdies ist es - um auch dies noch einmal zu betonen - problematisch, wenn Behauptungen über die Verletzung bestimmter Grundwerte nicht konkret durch empirische Analysen belegt werden, obgleich es möglich wäre.

14 Vgl. dazu die ausführliche Darstellung bei Lampert 1996a, S. 403 f.

15 Den unauflösbarsten Zusammenhang der Grundwerte hat Nell-Breuning 1985, S. 115 wie folgt formuliert: "Alle in der Menschennatur und Menschenwürde gründenden Werte bilden....ein Sinnanzes; darum kann jeder einzelne Wert nur im Zusammenhang mit allen anderen recht verstanden werden; man kann geradezu sagen, sie konstituieren und interpretieren sich gegenseitig; gerade da, wo sie in Widerspruch miteinander zu geraten scheinen, wird ihre innere Sinnbegrenzung am deutlichsten sichtbar."

III. Gefährdung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit

Zentraler Ausgangspunkt für die These von der Existenz quantitativer Grenzen der staatlichen Sozialpolitik ist die Hypothese, daß es bei den mit den Kosten sozialer Sicherheit durch Sozialbeiträge und Steuern belasteten Individuen eine Art kritische Grenze ("breaking-point") der Belastbarkeit gibt, die man nicht überschreiten kann, wenn nicht das System der sozialen Sicherheit durch Leistungsverweigerung und Steuervermeidung einerseits und Überbeanspruchung der sich überfordert fühlenden Beitrags- und Steuerzahler andererseits funktionsunfähig werden soll.

In der Tat ist es eine in ihrer Bedeutung nicht zu verkennende Frage, wie weit die im Erwerbsleben Stehenden durch Steuern und Sozialabgaben belastbar sind, ohne durch ihre Reaktionen das System zu beeinträchtigen. Geht man von einer durchschnittlichen Lohnsteuerbelastung eines verheirateten sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmers mit einem Kind in Höhe von 12,0 % aus und rechnet man die Sozialversicherungsbeiträge (einschließlich der Arbeitgeberanteile) in Höhe von 42,0 % dazu¹⁶ (Werte für 1997), dann ergibt sich eine Gesamtbelastung des durchschnittlichen Arbeitnehmerekommens durch *direkte Abgaben* - also ohne die Verbrauchsteuerbelastungen - in Höhe von 54,0 % bzw. - ohne die Arbeitgeberbeiträge - in Höhe von 33,5 %.

Daß derartig hohe Belastungsquoten ein Anspruchsdenken begründen können, das sich nicht mehr am Grundsatz der Solidarität, sondern an dem der individuellen Nutzenmaximierung, orientiert und die Kosten des Sicherungssystems expandieren läßt, ist anzunehmen. Es ist auch zu vermuten, daß die Leistungsbereitschaft der Arbeitnehmer durch die Belastungsquote beeinträchtigt wird.

Bei der Beurteilung von Grenzen der Belastbarkeit kommt es wohl weniger auf die absolute Höhe der Belastung und auf die Belastungsquote an als darauf, wie sich im Zuge der Einkommensentwicklung Steuern und Sozialabgaben auf die Entwicklung des Nettoeinkommens auswirken. Wenn trotz steigender prozentualer Abgabenbelastung das absolute Nettoeinkommen mit einer fühlbaren Rate wächst, werden - jedenfalls bei gleichzeitig spürbarem bzw. erkennbarem Ausbau der sozialen Leistungen - von der Belastungsseite her bei marginalen Belastungs erhöhungen Grenzen der Sozialpolitik kaum wirksam werden. Das heißt andererseits jedoch nicht, daß der Entwicklung der Sozialpolitik unter dem Belastungsaspekt keinerlei Grenzen gezogen sind; denn mit der steigenden Belastungsquote ist eine Änderung der Qualität der Gesellschafts-, Wirtschafts- und Sozialordnung verbunden: Die Entfaltungs- und Freiheitsspielräume der Gesell-

16 Davon entfallen auf die Rentenversicherung 20,3 %, die Krankenversicherung 13,5 %, die Arbeitslosenversicherung 6,5 % und die Pflegeversicherung 1,7 %.

schaftsmitglieder sowie ihre Selbstverantwortung werden eingeengt, möglicherweise nach Meinung der Betroffenen über Gebühr, d. h. über einen als ausreichend angesehenen sozialen Schutz hinaus. Form, Höhe und Ausgestaltung der sozialen Leistungen beeinflussen den Willen und die finanziellen Möglichkeiten zur Selbsthilfe und zu selbstverantwortlichem Handeln. Mehr als eine Belastungsquote setzt also die mit einer steigenden Belastungsquote verbundene Verdrängung persönlicher Freiheit und persönlicher Verantwortung durch soziale Sicherheit eine Grenze¹⁷.

So wenig wie die von der Finanzierungsseite der Sozialpolitik gezogenen Grenzen näher bestimmt werden können, so wenig sind *die Grenzen* bestimmbare, die sich für die Sozialpolitik aus dem möglichen, sicher auch tatsächlich vorkommenden, dem Umfang nach aber nicht genau und zuverlässig feststellbaren Mißbrauch von Sozialleistungen ergeben. Ein solcher Mißbrauch wird immer dann anzutreffen sein, wenn - wie im Falle der Lohnfortzahlung und im Falle der Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten - das Vorliegen eines Risikos vorgetäuscht werden kann oder wenn - wie im Falle der Arbeitslosenversicherung - die Beendigung des die Sozialleistung auslösenden Tatbestandes durch den Leistungsbezieher verhindert werden kann. Ein fühlbares Zurückbleiben der monetären Sozialtransfers gegenüber dem Nettoarbeitseinkommen wird überdies die mißbräuchliche Beanspruchung des Sozialleistungssystems reduzieren.

Zu beachten sind auch Grenzen, die sich aus der Belastbarkeit der Unternehmen mit Sozialabgaben und Schutznormen ergeben. Hohe Abgabenbelastungen können - vor allem innerhalb des EG-Binnenmarktes - die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmungen beeinträchtigen und zu einer verstärkten Substitution des Faktors Arbeit durch Kapital führen, also Arbeitslosigkeit induzieren. Stark ausgebauten Kündigungsschutzbestimmungen, die die Versetzung und die Freisetzung von Arbeitskräften innerhalb bestimmter Fristen erschweren oder die Lösung von Arbeitsverhältnissen mit hohen Abfindungszahlungen belasten, führen zu einer Beeinträchtigung der Anpassungsflexibilität der Unternehmungen an veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen und können die Anpassungsflexibilität des gesamten Wirtschaftssystems gefährden. Derselbe Effekt kann auch durch unbefristet geleistete Subventionen, insbesondere Erhaltungssubventionen, ausgelöst werden.

Man kann trotz der Unmöglichkeit, die Grenzen des Sozialstaates genau zu bestimmen, an verschiedenen Indikatoren (unter anderem an Veränderungen im Umfang des Leistungsmißbrauchs und der Steuerhinterziehung, an der schattenwirtschaftlichen Tätigkeit sowie an der Sozialkostenbelastung, aber auch am erreichten Sicherungsniveau im Vergleich zum Ausland) ablesen, daß die Bundes-

17 So auch Bethusy-Huc 1976, S. 333; Albers 1977, S. 939 und Winterstein 1969, S. 107 ff.

republik Grenzen des Sozialstaates mindestens erreicht hat und daher eine Reform des Sozialstaates im Sinne eines *Umbaues* geboten erscheint. Ein solcher Umbau schließt Kürzungen bestimmter, nach überwiegender Meinung und gemessen an bestimmten Kriterien überhöht erscheinender Leistungen nicht aus, wohl aber generelle einschneidende Kürzungen, wenn diese zu einer Aushöhlung der sozialstaatlichen Kernsubstanz führen.

Die einer Gesellschaft gezogenen Grenzen sozialstaatlicher Entwicklung werden nicht nur durch die gesamtwirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gesellschaft, psychologische und mentale Grenzen der Belastbarkeit der Gesellschaftsmitglieder, Belastungsgrenzen der Unternehmen und Konstruktionsmerkmale der Einrichtungen sozialer Sicherung wie Finanzierung, Leistungsvoraussetzungen, Leistungen nach Art und Höhe sowie Organisation beeinflusst, sondern auch durch wirtschaftssystemexterne Faktoren. Für die Bundesrepublik sind hier vor allem zwei Faktoren zu nennen: die Überalterung der Bevölkerung und die Beeinträchtigung der wirtschafts- und sozialpolitischen Autonomie aufgrund der Verwirklichung des Binnenmarktes der Europäischen Union und der Globalisierung der Weltwirtschaft.

Die Überalterung der Bevölkerung, d.h. die Veränderung des Verhältnisses zwischen der Zahl der Rentenbezieher und der Zahl der beitragspflichtigen Erwerbstätigen wird nicht nur die Rentenversicherung erheblich belasten¹⁸, sondern auch die Krankenversicherung und den Bereich der Altenpflege¹⁹.

B. Die Sozialstaatskrise im Licht der aktuellen Diskussion

I. Die Anfänge der Diskussion

Die kritische Diskussion über einen ausufernden Sozialstaat begann in der Bundesrepublik Mitte der 70er Jahre. Ihr Verlauf liefert Anhaltspunkte über die Qualität der Diagnosen der Sozialstaatskrise.

Zu Beginn der Diskussion wurde überwiegend diskutiert, ob die Grenzen des Sozialstaats erreicht oder überschritten worden sind²⁰. Auslöser waren vor allem die Wirkungen der Wachstums- und Beschäftigungseinbrüche, die Mitte der 70er Jahre als Folge der ersten Ölpreis-Explosion auftraten und einerseits eine Erhö-

18 Vgl. dazu Lampert 1996a, S. 260 ff. und die dort angegebene Literatur.

19 Vgl. dazu Lampert 1996a, S. 247.

20 Vgl. dazu Albers 1977, Watrin 1977 und Rauscher 1977.

hung der Sozialausgaben, insbesondere des Arbeitslosengeldes, andererseits eine Verringerung der Beitragseinnahmen der Sozialversicherung nach sich zogen.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, aber auch eine Reihe von Arbeitsökonomien stellten seinerzeit die Frage, ob die hohen Unterstützungssätze für Arbeitslose zu freiwilliger Arbeitslosigkeit anreizen²¹ und ob die Arbeitsmarktstatistik die reale Lage richtig wiedergibt²². Offenbar fiel es seinerzeit manchem Ökonomen schwer, nach zwei Jahrzehnten der Vollbeschäftigung für möglich zu halten, daß es für eine anhaltende Unterbeschäftigung wirtschaftssystemimmanente Gründe gibt.

Im Anschluß an die durch die Arbeitslosigkeit bewirkten Beitragseinbrüche in der Sozialversicherung wurden dann bis gegen Ende der 80er Jahre die finanzielle Entwicklung der Rentenversicherung als Folge der Verschlechterung des Rentenfallquotienten und die Kostenexplosion im Gesundheitswesen diskutiert. Für die Erklärung der Ausgabenentwicklung spielte zunehmend die These eine Rolle, daß der Sozialleistungsmißbrauch, insbesondere in der Arbeitslosenversicherung, bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und bei der Sozialhilfe, die Sozialausgaben in die Höhe treibe.

Obwohl die Arbeitslosigkeit nach der zweiten Ölpreis-Explosion 1982 die Zweimillionen-Grenze überschritten hatte und bis 1989 auf diesem Niveau verharrte, spielte die Arbeitslosigkeit in der wirtschaftspolitischen Diskussion der 80er Jahre nicht die ihr gebührende Rolle.

In der Diskussion um die Qualität des "Wirtschaftsstandorts Deutschland" wurden als Ursachen der Arbeitslosigkeit vor allem Lohnstrukturrigiditäten, ein zu hohes Lohnniveau, zu hohe Lohnnebenkosten und eine Überregulierung des Arbeitsmarktes, vor allem zu hohe Kosten des Bestandsschutzes der Arbeitsverhältnisse, angesehen. Das in den 80er Jahren um 3,3 Mio Menschen angewachsene Arbeitsangebot und die Frage, ob nicht jedes Wirtschaftssystem mit der kurzfristigen Schaffung so vieler zusätzlicher Arbeitsplätze überfordert sein muß, wurde kaum aufgeworfen - von einschlägigen Arbeiten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung abgesehen.

Seit Mitte der 80er Jahre verfestigte sich in der Wirtschaftswissenschaft und in der Politik die Auffassung, daß der mißbrauchte Sozialstaat umgebaut werden müsse.

21 Vgl. Sachverständigenrat, Gutachten 1977/78, Ziffer 126.

22 Vgl. nur Albers 1977, S. 942 f., Vaubel 1990, S. 42 und Sachverständigenrat, Gutachten 1976/77, Ziffer 109 und Gutachten 1977/78, Ziffer 106 ff.

1985 hatten *Armin Gutowski* und *Renate Merklein* in einem engagierten Plädoyer eine Reform des Arbeitsrechts und bestimmter Sozialpolitikbereiche gefordert²³.

Sie stellten auch die These auf, das Soziale sei von Anfang an die Schwäche der Marktwirtschaft gewesen. Für die Bereiche "Arbeit und Soziales" fehle eine Theorie. Der Bereich "Soziales" sei wissenschaftlichen Sozialpolitikern überlassen, die alle möglichen Maßnahmen fordern, ohne sich mit den Finanzierungsproblemen, den wirtschaftlichen Voraussetzungen und den Rückwirkungen sozialpolitischer Eingriffe auf die wirtschaftliche Effizienz auseinanderzusetzen. Die Bedeutung *Alfred Müller-Armacks* als geistiger Mitschöpfer der Sozialen Marktwirtschaft und als politischer Begleiter *Ludwig Erhards* wurde bezweifelt und behauptet, die soziale Komponente dieser Wirtschaftsordnung sei überbewertet. Dies war der Auftakt zu einer Fundamentalkritik einer Reihe neoliberaler Ökonomen an der bis dahin ganz überwiegend akzeptierten Interpretation der Sozialen Marktwirtschaft²⁴.

Ohne die Notwendigkeit einer Überprüfung der Sozialpolitik zu bestreiten, haben *Albrecht Bossert* und der Verfasser eine Reihe der von *Gutowski* und *Merklein* erhobenen Vorwürfe zurückgewiesen²⁵. Auch *Oswald von Nell-Breuning* hat sich kritisch geäußert und *Gutowski/Merklein* eine "befremdende Verständnislosigkeit, um nicht zu sagen, Geringschätzung für alles...., was sozial ist oder als sozial etikettiert wird", vorgeworfen²⁶.

II. Der Stand der aktuellen Diskussion

Niemand, der wirtschafts- und sozialpolitische Grundkenntnisse hat, bestreitet die Notwendigkeit, den Sozialstaat umzubauen. Bei näherer Betrachtung der Sozial-

23 Gutowski/Merklein 1985.

24 Einer der prominentesten ordoliberalen Ökonomen, *Christian Watrin*, behauptet in einer vom Institut der Deutschen Wirtschaft und Vertretern der christlichen Kirchen verantworteten Publikation, die unter dem Titel "Der Gesellschaft verpflichtet" (Hg. B. Bocklet u.a., Köln Köln 1994, S. 102 ff.) erschien: "Die sozialstaatliche Komponente hat in Ländern wie Schweden, das lange Zeit als Muster-Wohlfahrtsstaat galt, aber auch in Deutschland und vielen anderen Ländern ein solches Übergewicht erlangt, daß nur noch drastische Schnitte in die staatlichen Sicherungssysteme und eine grundlegende Umgestaltung der Sozialpolitik Aussicht darauf eröffnen, daß die Grundkonstruktion der Wirtschaftsordnung, eben die Kombination von sozialer Sicherheit und marktwirtschaftlichem Wettbewerb, weiter tragfähig bleibt." Ich halte diese Äußerung für eine überzogene Fundamentalkritik an unserem System sozialer Sicherung. Sie beruht auf der These, daß das, was als Sozialstaatskrise bezeichnet wird, eine durch den Sozialstaat verursachte Krise sei.

25 Lampert/Bossert 1987.

26 Nell-Breuning 1986, S. 214.

staatsproblematik zeigt sich jedoch, daß mit dieser mittlerweile allgemein akzeptierten Einsicht für die politisch notwendigen Entscheidungen nicht viel gewonnen ist. Denn die Auffassungen über die Ursachen der Sozialstaatskrise, d.h. die Diagnosen, die ja Grundlage für die Ableitung von Therapien sind, gehen weit auseinander. Dementsprechend divergent sind auch die Therapien für die Sozialstaatskrise.

Unzutreffende Diagnosen führen zwangsläufig dazu, daß

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

Die Diskussion der Sozialstaatskrise und ihrer Ursachen weist bedauerlicherweise eine Reihe von Unzulänglichkeiten auf, die die Wahl wirksamer Therapien erschweren bzw. verhindern. Es handelt sich um folgende Mängel:

1. die Krise wird überzeichnet;
2. sie konzentriert sich auf das System sozialer Sicherung und auf arbeitsrechtliche Regelungen, blendet jedoch andere aktuelle und gravierende Probleme des Sozialstaates aus;
3. sie verkennt für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung gleich gewichtige Probleme außerhalb des Sozialstaatsbereiches;
4. sie ist in Bezug auf die Gewichtung der Ursachen fragwürdig;
5. sie ist unvollständig.

1. Überzeichnung der Krise

Die Überzeichnung der Sozialstaatskrise wird unter anderem erkennbar an der selbst in führenden Tages- und Wochenzeitungen lesbaren Behauptung, der So-

zialstaat habe sich überlebt, er stelle eine Fehlentwicklung, ein "Auslaufmodell"²⁷ dar, er stehe vor dem "Offenbarungseid". Ich halte diese Thesen für falsch. Sie beruhen auf einer Verkennung der sozialstaatlichen Entwicklung und verkennen die Notwendigkeit, die Verwirklichung menschlicher Grundrechte für alle sozialpolitisch abzusichern²⁸. Wenn nämlich für alle Gesellschaftsmitglieder ein bestimmtes Minimum an materialer, d.h. tatsächlich nutzbarer Freiheit gesichert werden soll und wenn extreme Ungleichheiten in den Chancen zur freien Entfaltung der Persönlichkeit verhindert werden sollen, sind bestimmte Umverteilungen im Rahmen der staatlichen Sozialpolitik unverzichtbar. Die Preisgabe der sozialstaatlichen Kernsubstanz der Bundesrepublik würde einen sozialkulturellen Rückschritt bedeuten. Denn letztlich ist es die sozialstaatliche Entwicklung gewesen, die die Rechtsnormen des freiheitlichen und sozialen Rechtstaats aus der Welt der *geschriebenen* Verfassung zur *Verfassungswirklichkeit* hat werden lassen, d.h. zu tatsächlich nutzbaren Grundrechten.

Überzeichnet werden von interessierter Seite auch bestimmte aktuelle Aspekte der Sozialstaatskrise. Z.B. wird nach dem Eindruck des Verfassers die Problematik der langfristigen finanziellen Stabilisierung der Rentenversicherung von Vertretern *jener* Unternehmensbereiche, nämlich der Versicherungen und der Banken, übertrieben dargestellt, die durch eine Verringerung des Anteils der gesetzlichen Rentenversicherung an der Altersvorsorge gewinnen würden²⁹.

-
- 27 So zum Beispiel *Dagmar Deckstein* in der Süddeutschen Zeitung vom 02.01.1995. Derartige anschauliche Kennzeichnungen von Problemen laufen Gefahr, als Manipulationen mit Hilfe der Sprache zu wirken, weil sie unbegründete und unzutreffende Wertungen enthalten und dem Adressaten suggerieren wollen, es handle sich um Fakten. Dies gilt auch für den seit kurzem verwendeten Begriff der "Modernisierung des Sozialstaates" anstelle des wertneutralen Begriffs Sozialstaatumbau.
- 28 Vgl. zu dieser Problematik und zum Verhältnis zwischen Wirtschaft und Sozialstaat auch Gorz 1994, der im Abschnitt über "Markt und Gesellschaft, Kapitalismus und Sozialismus" (S. 182 ff.) das Infragestellen des Sozialstaates als eine Verabsolutierung wirtschaftlicher Ziele und Abwertung ethischer Ziele des Gesellschaftssystems gegenüber dem Wirtschaftssystem bezeichnet. Nach einer Kritik an Hayek weist er darauf hin, daß der Wohlfahrtsstaat keineswegs die Entfaltung der ökonomischen Rationalität gefesselt hat, sondern vielmehr aus ihrer Entfaltung entstanden ist (S. 190).
- 29 Man vergleiche nur die Werbung von Privatversicherungen für die private Altersvorsorge unter Hinweis auf die Finanzierungsprobleme der gesetzlichen Rentenversicherung und die Behauptung bestimmter Lebensversicherer, in der Privatversicherung erreiche die Gesamtverzinsung des Kapitals der Versicherten zwischen sieben und acht Prozent bzw. zwischen sechs und sieben Prozent der eingezahlten Beiträge. Der Bund der Versicherten ist gegen diese irreführende Werbung mit Erfolg gerichtlich vorgegangen und hat die Allianz zu dem Zugeständnis veranlaßt, darauf hinzuweisen, "daß sich die Verzinsung nicht auf die insgesamt eingezahlten Beiträge bezieht, sondern auf das mit einem Teil der Beiträge aufgebaute Vorsorgekapital" (Süddeutsche Zeitung vom 17.04.1997).

2. Ausblendung sozialstaatlich relevanter Probleme

Probleme des Sozialstaates, die durch die Konzentration der Diskussion auf das System sozialer Sicherung lange Zeit bis vor kurzem³⁰ ausgeblendet wurden und zum Teil noch werden, sind

1. die betriebene Subventionspolitik. Sie führt zur Konservierung veralteter Produktionsstrukturen und behindert den Wandel der wirtschaftlichen und sozialen Strukturen. Seit 1985 ist eine kontinuierliche Verschlechterung der Subventionsstruktur eingetreten. Das Gewicht der Erhaltungssubventionen ist gestiegen, das der Anpassungssubventionen und der Mittel für die Forschungs- und Wissenschaftsförderung gesunken³¹;
2. ein erheblicher Subventionsmißbrauch. Er dürfte in seinem Umfang kaum hinter dem zu recht angeprangerten Sozialleistungsmißbrauch zurückstehen³². Angesichts eines Subventionsvolumens in einer Größenordnung von jährlich 110 bis 190 Mrd. DM in der Bundesrepublik³³ und von ebenfalls 190 Mrd. DM in der Europäischen Union sollten die wirtschaftliche Rechtfertigung und die mißbräuchliche Inanspruchnahme von Subventionen mit der gleichen Intensität überprüft werden wie der Sozialleistungsmißbrauch³⁴. Besonders besorgnisregend ist die Tatsache, daß mittlerweile selbst in Führungsstäben mancher renommierter Großunternehmen Subventionsbetrug, Steuerhinterziehung

30 Erst ab etwa 1995/96 rückten der Subventionsmißbrauch, die Steuerhinterziehung und die Korruption als bekämpfungsbedürftige Probleme in das öffentliche und politische Bewußtsein.

31 Vgl. Informationsdienst der Wirtschaft vom 28.01.1988.

32 Vgl. zum Sozialleistungsmißbrauch Bruns 1993.

33 Im Subventionsbericht der Bundesregierung für 1995 werden die Subventionen mit 116 Mrd. DM ausgewiesen. Wissenschaftliche Institute, z.B. das Institut der Wirtschaft, errechneten ein Subventionsvolumen von 184 Mrd. DM. Der Unterschied ergibt sich aus der Tatsache, daß die regierungsamtliche Subventionsstatistik die Subventionen nicht vollständig erfaßt.

34 Der Bericht des Europäischen Rechnungshofes für 1994 prangert für 13 Politikbereiche Mißstände an, die eine Verschwendungen in Milliardenhöhe verursachen (Süddeutsche Zeitung vom 03.11.1995). "Es gibt Hunderte von Beispielen dafür, daß unsinnige Strecken von Autobahnen geplant und gebaut werden, wenn dafür Geld aus Brüssel zu erwarten ist. Ländern wie Griechenland wird mehr Geld angeboten, als sie verkraften können" (Süddeutsche Zeitung vom 22.07.1996). Der Europäische Rechnungshof rügt in seinem Bericht für 1995 "finanzielle Schlampereien, Mißmanagement und Verschwendungen von Steuergeldern" in Höhe von 6 % des EU-Haushalts, d.h. in Höhe von 8,5 Mrd. DM. Nach Expertenmeinung werden bis zu 10 % der Haushaltssmittel nicht korrekt abgerechnet. Vgl. dazu Süddeutsche Zeitung vom 02./03.11.1996, Europäischer Rechnungshof prangert Milliarden-Verschwendungen in der EU an.

hung und Hilfe bei der Steuerhinterziehung³⁵ nicht mehr verpönt sind - obwohl bei Festversammlungen und Jahrestagungen, in Seminaren und Vorträgen für Unternehmer und Manager Themen zur Unternehmenskultur und Unternehmensethik hohen Stellenwert haben³⁶:

3. die Hinterziehung von Steuern in beachtlichem Umfang. Nach Schätzungen der Deutschen Steuergewerkschaft gehen der Bundesrepublik durch Steuerhinterziehung jährlich etwa 100 bis 150 Mrd. DM verloren³⁷. Zusätzlich wurden 1993 durch Schattenwirtschaft und Kriminalität rund 360 Mrd. DM am Fiskus vorbeigeschleust³⁸. An diesem Problem, das nicht zuletzt durch eine zu schwach besetzte Finanzverwaltung mitverursacht wird, wird ebenso wie an der wegen personeller Engpässe erschwerten Verfolgung der sicherlich nicht geringen, Milliardenverluste verursachenden wiedervereinigungsbedingten Wirtschaftskriminalität erkennbar, daß eine verallgemeinerte, undifferenzierte Forderung nach dem "schlanken" Staat nicht gerechtfertigt ist;
4. die Hinterziehung von Sozialversicherungsbeiträgen. Nach Feststellungen des Rechnungshofes gehen den Sozialkassen jährlich aufgrund schlechter Zahlungsmoral von Arbeitgebern mehr als 10 Mrd. DM an Beiträgen verloren³⁹.
5. ein unlauterer Standortwettbewerb zwischen den Mitgliedsländern der EU, der für die nationalstaatlichen Steuersysteme ruinösen Charakter aufweist. Z.B. werben Großbritannien, Irland, Frankreich, Belgien, Luxemburg und die Niederlande deutsche Unternehmen durch besonders günstige steuerliche Bedingungen, durch unentgeltliche Leistungen für den Unternehmensaufbau (Verkehrsanbindung, Strom- und Wasserversorgung, Grundstückskosten) und durch Investitionszuschüsse an. Dem deutschen Fiskus gehen durch die Abwerbung von Unternehmungen oder Unternehmensabteilungen⁴⁰ sowie durch eine die

35 Vgl. dazu die Äußerung des Oberstaatsanwalts und Leiters der Schwerpunktabteilung Wirtschaftskriminalität bei der Staatsanwaltschaft Düsseldorf, es lasse sich eindeutig belegen, daß Bankbeschäftigte mit Wissen der Vorstände Kunden bei der Hinterziehung von Steuern aktiv unterstützt haben (Süddeutsche Zeitung vom 02./01. 1997).

36 Vgl. zum Problemkreis der Wirtschafts- und Unternehmensethik J. P. Wiels (Hg.), *Alibi Wirtschaftsethik?* Tübingen 1992.

37 R. Bürk, B. Wais, *Grüne Zeiten, schwarze Zahlen! Ökologische Impulse für einen ökonomischen Aufschwung*, Bonn 1994, S. 61. Rechnet man auf der Grundlage der Meldung (Süddeutsche Zeitung vom 18./19.03.1995), daß in Nordrhein-Westfalen jährlich 28 Mrd. DM an Steuern hinterzogen werden, diesen Betrag entsprechend dem Anteil von Nordrhein-Westfalen am Haushalt aller Bundesländer hoch, dann ergibt sich eine Gesamtsumme hinterzogener Steuern für die Bundesrepublik in Höhe von 152 Mrd. DM.

38 Süddeutsche Zeitung vom 17.04.1996.

39 Süddeutsche Zeitung vom 02.06.1995.

40 Da in den Niederlanden multinationale Gesellschaften, die in mindestens vier Ländern oder zwei Kontinenten residieren, vier Fünftel ihres Gewinns unbefristet der Steuer entziehen können und das restliche Fünftel nur mit 35 % Körperschaftsteuer belastet wird, der Gesamtgewinn also mit nur 7 %, haben zahlreiche deutsche Industrieunternehmen die Ab-

Steuerlast minimierende, gesetzlich zulässige Kosten- und Ertragsmanipulation bei multinational produzierenden Unternehmen Milliardensummen an Steuern verloren⁴¹. Gleichzeitig ist der deutsche Fiskus der größte Nettozahler der EU, aus deren Fonds wiederum auch jene Länder Zahlungen erhalten, die den Verlust von Arbeitsplätzen in Deutschland und die Erosion des deutschen Steuersystems durch die Abwerbung von Unternehmen bewirken⁴². Diese Art Standortwettbewerb zwingt der Bundesrepublik einen äußerst kostspieligen Subventions- und Steuerwettbewerb auf, der letztlich die Finanzierung unverzichtbarer Staatsaufgaben und von Sozialleistungen erschwert, den Anteil der Unternehmenssteuern am Steueraufkommen verringert und umgekehrt den der privaten Haushalte erhöht.

3. Verkennung von Problemen gleicher Dringlichkeit

Bestimmte Problemkomplexe, die in ihrer politischen Bedeutung und in ihrer Problemlösungsdringlichkeit der Sozialstaatskrise nicht nachstehen, werden verkannt. Zu nennen sind

1. die Gefahr des Eurodirigismus und die Notwendigkeit seiner Bekämpfung. Die Europäische Kommission, die parlamentarisch unzureichend kontrolliert ist, bewirkt durch ihre administrative Beeinflussung der Volkswirtschaften ihrer Mitglieder und durch eine ordnungspolitisch verfehlte Landwirtschafts-, Subventions-⁴³ und Industriepolitik eine von der Öffentlichkeit weithin unbemerkt

wicklung ihrer internationalen Geschäftsbeziehungen in den Niederlanden konzentriert. Mit vergleichbaren Vergünstigungen kann in Belgien gerechnet werden.

- 41 Nach einem Kommentar von A. Oldag "Gemeinschaft der Steueroasen" in der Süddeutschen Zeitung vom 12.03.1997 gehen dem deutschen Fiskus durch Steuerdumping in der EU jährlich 50 bis 60 Mrd. DM verloren.
- 42 Vgl. dazu Martin/ Schumann 1996, S. 271 ff. sowie die Berichte "Die Benelux-Staaten betreiben Steuerdumping auf dem Binnenmarkt" in der Süddeutschen Zeitung vom 13.09.1996, "Auf nach Chalon-sur-Saône. Der EU-Standortwettbewerb wird zum Subventionswettlauf" in der Süddeutschen Zeitung vom 02.12.1996 und A. Oldag, Lockruf der Steueroasen, in: Süddeutsche Zeitung vom 11./12.01.1997. Dort ist u.a. zu lesen: "Die EU ist eine Gemeinschaft der Steueroasen. Experten schätzen die Einnahmeausfälle für die Kasse von Bundesfinanzminister Waigel auf jährlich 50 bis 60 Mrd. DM." "Irland ist ein Eldorado für Finanzdienstleister. Mit Unterstützung der Brüsseler EU-Kommission vereinbarte Dublin eine Sonderregelung, die bis zum Jahre 2010 gültig ist und Ministeuersätze von zehn Prozent des Gewinns zuläßt."
- 43 Vgl. dazu auch das Positionspapier der Bayerischen Staatsregierung vom September 1996 zur Brüsseler Subventionspolitik, in dem die Verschwendug von Finanzmitteln, die mangelnde Abstimmung der Subventionen aus verschiedenen Fonds, die Intransparenz der Auswahl- und Entscheidungsverfahren und die von der Kommission der Europäischen

ablaufende schrittweise Transformation der Wirtschaftsordnungen der Länder der Europäischen Union⁴⁴. Die von der Europäischen Kommission beschlossenen Maßnahmen sind zum Teil nicht nur wirtschaftspolitisch, sondern auch ethisch verfehlt⁴⁵. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch die absehbare Gefahr einer Schwächung der Währungsstabilität durch eine Europäische Zentralnotenbank⁴⁶ und - mehr noch - die Gefahr, daß die auf die Bundesrepublik aufgrund eines in einer Währungsunion unvermeidlichen länderübergreifenden Finanzausgleichs zukommenden Finanzhilfen "ein Ausmaß erreichen

Union beanspruchte und wahrgenommene Auslegungs-, Beurteilungs- und Festlegungskompetenz kritisiert wird.

- 44 Vgl. zu dieser Problematik H. Gröner, A. Schüller (Hg.), *Die europäische Integration als ordnungspolitische Aufgabe*, Stuttgart u.a. 1993, Chr. Watrin, *Die marktwirtschaftliche Integration Europas*, in: R.H. Hasse, J. Molsberger, Chr. Watrin (Hg.), *Ordnung in Freiheit*, Stuttgart u.a. 1994, S. 293 ff., H. Willgerodt, *Wirtschaftspolitische Grundbedingungen der Europäischen Gemeinschaft*, in: Bitburger Gespräche, Jahrbuch 1991, München, S. 49 ff., O. Issing, *Irrwege europäischer Industriepolitik*, *Volkswirtschaftliche Korrespondenz* der Adolf-Weber-Stiftung, Nr. 2/1986 und H. Berg, *Reformerfordernisse, Reformmöglichkeiten und Reformhemmnisse einer erweiterten Europäischen Union*, in: *Volkswirtschaftliche Korrespondenz* der Adolf-Weber-Stiftung Nr. 8/1996. Martin/Schumann stellen (1996, S. 186) sogar fest, daß die Beamten der EG-Kommission den größten Teil der europäischen Gesetzgebung in engster Kooperation mit industrieabhängigen Consulting-Unternehmen und Lobby-Organisationen gestalten. Beinahe ohne öffentliche Debatte sei die Privatisierung und Deregulierung aller staatlich gelenkten Sektoren fester Bestandteil des Binnenmarktplanes geworden.
- 45 Als Beispiel sei die sogenannte "Herodes-Prämie" genannt. Damit werden Abschlachtprämien bezeichnet, die für jedes unter 20 Tage alte männliche Kalb von Milchviehrassen in Höhe von 230 DM gezahlt werden. Die Prämie liegt weit über dem Marktpreis für ein Nutzkalb, wird aber nicht in Deutschland, sondern in Frankreich gezahlt. Diese Regelung bewirkt die Zucht von Kälbern in Deutschland und ihren Transport nach Frankreich zum Zweck der Tötung in Tierkörperbeseitigungsanstalten. Vgl. zu weiteren Einzelheiten Süddeutsche Zeitung vom 16./17.11.1996.
- 46 Vgl. dazu vor allem F.-U. Willeke, *Die europäische Währungsunion als ordnungspolitische und stabilitätspolitische Fehlkonstruktion*, in: E. Kantzenbach, O. G. Mayer (Hg.), *Europäische Gemeinschaft - Bestandsaufnahme und Perspektiven*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 225, Berlin 1993, S. 41 ff. sowie M. Allais, *Soll der Vertrag von Maastricht ratifiziert werden?* In: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln vom 13.05.1992. In einem Leitartikel von *W. Münster* in der Süddeutschen Zeitung vom 25./26. März 1995 finden sich immerhin so markante Sätze wie die folgenden: "Den Franzosen geht es allein darum, die Bundesbank durch die EZB zu ersetzen, in der sie sich maßgeblichen Einfluß versprechen. Also stellt sich die Frage, ob sich die Bundesrepublik darauf einlassen soll. Sie allein würde Verzichte leisten....Jedenfalls läuft Kanzler Kohl Gefahr, von seinen Partnern jenseits des Rheins hereingelegt zu werden", weil die EU-Partner nicht bereit sein werden, die zugesagte politische Union zu realisieren, dennoch aber die Währungsunion reklamieren.

- werden, das dem Transfervolumen von West- nach Ostdeutschland entspricht"⁴⁷.
2. die Verbreitung von Korruption im privaten und öffentlichen Sektor. Die Korruption fügt den öffentlichen Haushalten jährlich Milliardenschäden zu. Allein im Bausektor sollen nach Angaben der Hamburger Staatsanwaltschaft, die anlässlich der Tagung des Bundes Deutscher Kriminalbeamter 1995 gemacht wurden, jährlich Schäden in Höhe von rund 10 Mrd. DM verursacht werden⁴⁸. Diese Korruption untergräbt das Vertrauen der Bürger in Staat, Wirtschaft und Politik.

3. Wenig beachtet in der aktuellen Diskussion wurde lange Zeit die Tatsache, daß die Unternehmen die Anpassung ihrer Belegschaftsstärken an die verschärften Wettbewerbsbedingungen durch Ausnutzung von Möglichkeiten der sozialen Absicherung entlassener Arbeitnehmer mit Hilfe der Sozialkassen nutzen. Nach Angaben des Bundesarbeitsministers werden Sozialpläne der Unternehmungen zur Belegschaftsverjüngung zu zwei Dritteln mit Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit in Form von Arbeitslosengeld und von der Rentenversicherung in Form von Vorruststandsleistungen finanziert⁴⁹. In diesem Zusammenhang ist auch die "Erfindung" und Entwicklung der "Scheinselbstständigkeit" anzusprechen. Sie besteht darin, daß mittlerweile zahlreiche typische Arbeitnehmertätigkeiten wie Kraftfahren, Kranführen, Putzen u.ä. an "Ein-Personen-Unternehmen" vergeben werden. Die Scheinselbstständigkeit entlastet den bisherigen Arbeitgeber nicht nur von seinem Anteil an den Sozialversicherungsbeiträgen, sondern bürdet dem Arbeitnehmer auch Unternehmerrisiken auf⁵⁰. 1996 soll es in der Bundesrepublik bereits eine Million Scheinselbstständiger gegeben haben⁵¹.

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

48 Süddeutsche Zeitung vom 08./09.04.1995.

49 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 14./15.01.1995. Die ungerechtfertigte Belastung der Bundesanstalt für Arbeit durch Frühverrentungsprogramme von Unternehmungen veranlaßten den Gesetzgeber bereits zum 01.01.1993, Regelungen in das Arbeitsförderungsgesetz aufzunehmen, die die Anspruchsdauer für den Bezug von Arbeitslosengeld in solchen Fällen verkürzen und eine begrenzte Anrechnung von Abfindungen des Unternehmens auf das Arbeitslosengeld zulassen (§ 117 a und § 128 AFG). Der Anteil der Frührentenzugänge ist parallel zu den Arbeitslosenquoten gestiegen. Bei den männlichen Frührentenzugängen sind bereits rund 25 %, bei den weiblichen rund 30 % auf die Arbeitsmarktlage zurückzuführen (vgl. dazu U. Rehfeld, *Frühinvalidität - ein Ventil des Arbeitsmarktes?* in: Chr. Behrend (Hg.), *Beiträge zur Gerontologie und Altenarbeit*, Berlin 1994, S. 19 ff.).

50 Vgl. zu dieser Problematik den Geschäftsbericht des Verbandes der Rentenversicherungs träger 1993, S. 73.

51 Süddeutsche Zeitung vom 02./03.11.1996.

4. Fragwürdigkeit der Ursachengewichtung

Die meisten in der Literatur und im politischen Bereich vorfindbaren Diagnosen sind in bezug auf die Ursachengewichtung fragwürdig. Bestimmte Ursachen werden *übergewichtet*, andere *unterbewertet*.

Übergewichtet werden nach meiner Einschätzung der Sozialleistungsmißbrauch, die Folgen der Inflexibilität der Lohnstruktur, das Lohnniveau und die Lohnnebenkosten. Die Auffassung, daß das Lohnniveau als Krisenursache nicht die ihm bisher zugesprochene Bedeutung hat, vertritt das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung schon seit Jahren⁵². Sie wird mittlerweile vom Ifo-Institut geteilt⁵³. "Klagen über zu hohe Arbeitskosten sind....nur in eingeschränktem Umfang berechtigt und zu einem großen Teil interessenpolitisch motiviert. Dennoch sollte diese Einschätzung nicht dazu verleiten, die Herausforderungen durch neue Mitbewerber im Standortwettbewerb zu ignorieren".

Die Verringerung der Lohnnebenkosten ist zweifellos ein vorrangig zu verfolgendes Ziel. Die von vielen Politikern der Regierungsparteien erhobene Forderung, die Lohnnebenkosten durch einen Abbau von Sozialleistungen abzusenken, ist jedoch unredlich, ja unverschämt. Denn diese Politiker selbst haben diese Lohnnebenkosten vor allem seit 1990 hochgetrieben, weil sie die Deutsche Einheit zu großen Teilen finanzverfassungswidrig mit Hilfe von Beitragseinnahmen der Rentenversicherung und der Bundesanstalt für Arbeit finanziert haben. Die finanzverfassungswidrige Finanzierung⁵⁴ politischer Aufgaben, zu denen auch Leistungen wie die Finanzierung der Erziehungsjahre durch die Rentenversicherung gehören, wird auf jährlich 100 Mrd. DM, d.h. auf 10 % des Sozialbudgets, geschätzt⁵⁵. Bei verfassungskonformer Finanzierung dieser versicherungsfremden Lasten könnte die Summe der Sozialversicherungsbeiträge um etwa

52 Vgl. nur Wochenbericht des DIW 1/95, in dem es S. 26 heißt: "Auch in Deutschland führt die Diskussion um den Umbau des Sozialsystems, die Verlängerung der Arbeitszeiten oder die Einschränkungen anderer Sozialleistungen zum Abbau der Lohnnebenkosten am eigentlichen Problem vorbei. Die Argumente in dieser Diskussion suggerieren, Deutschland lebe über seine Verhältnisse und könne sich ein solches Sozialsystem auf Dauer nicht leisten. Dafür gibt es keinen Beleg."

53 Vgl. dazu ifo-Schnelldienst Nr. 20/1996, Sind Löhne und Steuern zu hoch? Bemerkungen zur Standortdiskussion in Deutschland.

54 Das Bundesverfassungsgericht hat bereits 1987 auf diese Problematik hingewiesen: Der Gesetzgeber kann sich seiner Regelungskompetenz für die Sozialversicherung nicht bedienen, um dadurch Mittel für die Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben aufzubringen. Vgl. BVerGE 75, S. 5 und S. 148.

55 Vgl. dazu Informationsdienst der Wirtschaft Nr. 25 vom 23.06.1994, S. 8.

sechs Beitragsprozentpunkte abgesenkt werden⁵⁶. Dieser Mißbrauch der Sozialversicherung durch den Staat übertrifft den Mißbrauch durch Versicherte ganz erheblich⁵⁷.

Mit dieser Finanzierungsmethode, die in der Süddeutschen Zeitung zu recht als "Rentenbetrug" und "staatlicher Beitragsdiebstahl" bezeichnet wurde⁵⁸, sind nicht nur Umverteilungen zu Lasten der Bezieher niedriger Einkommen und zugunsten der Bezieher hoher Einkommen verbunden, sondern auch - wegen der Erhöhung der Lohnkosten - negative beschäftigungspolitische Wirkungen.

In diesem Zusammenhang sollte nicht unerwähnt bleiben, daß Bundesregierungen verschiedener parteipolitischer Zusammensetzung die Leistungsfähigkeit des Systems sozialer Sicherung immer wieder dadurch beeinträchtigt haben, daß sie finanzielle Engpässe in einem bestimmten Versicherungszweig, z.B. in der Rentenversicherung, mit Hilfe von Belastungen und von Beitragssatzerhöhungen anderer Versicherungszweige, z.B. der Arbeitslosenversicherung, gelöst haben⁵⁹. Diese Politik der "Verschiebebahnhöfe" stellt letztlich eine Verletzung des auch für die Sozialversicherung geltenden Prinzips der Selbstverwaltung sozialer Angelegenheiten dar.

Unterbewertet und in der Konsequenz falsch bewertet wird nach meiner Auffassung der Zusammenhang zwischen sozialem Sicherungssystem und Arbeitslosigkeit. **Nicht der Umfang und die Höhe der Sozialleistungen sind die Hauptursache der Massenarbeitslosigkeit, sondern die seit 1975 bestehende Massenarbeitslosigkeit ist die Hauptursache für die Überlastung des Sozialleistungssystems**⁶⁰. Es ist belegbar, daß die Sozialleistungsquote der Bundesrepublik vor allem durch die Übertragung des bundesrepublikanischen Sozialleistungssystems auf die Neuen Bundesländer und durch die Arbeitslosigkeit in Ost und West entscheidend beeinflußt wird und nicht - wie häufig behauptet oder unterstellt - durch die Einführung neuer Sozialleistungen und Erhöhungen des Le-

56 Ebenda. Vgl. auch das Gutachten des Sozialbeirats vom 26.07.1994, in dem beklagt wird, daß gegen die Forderung nach einer aufgabenadäquaten Finanzierung versicherungsfremder Leistungen immer wieder verstoßen wird.

57 Vgl. zur Belastung der Sozialversicherung mit der Finanzierung allgemeinpolitischer Aufgaben auch die Hinweise des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung auf diese Problematik in mehreren seiner Gutachten (vgl. Gutachten 1990, Ziffer 369; 1992, Ziffer 358; 1993, Ziffer 386; 1994, Ziffer 459).

58 Süddeutsche Zeitung vom 20.01.1995.

59 Vgl. dazu Lampert 1984, F. Ruland, Verschiebebahnhof, in: Soziale Sicherung 1993, S. 178 ff. und Informationsdienst der Wirtschaft vom 8. Juli 1993.

60 Diese Meinung vertreten u.a. auch Bäcker 1995, Frerich/Frey 1993, S. 160 ff., Hauser 1995, S. 52 ff., Rosenberg 1995 und Strohm/ Krupp 1996.

stungsniveaus.⁶¹ Ein Beleg für diese Feststellung liegt auch in der Tatsache, daß der Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit von 10,3 Mrd. DM 1974, dem letzten Jahr mit Vollbeschäftigungsniveau, auf 43,8 Mrd. DM 1990, dem Jahr der Wiedervereinigung, gestiegen ist. Vor allem mitbedingt durch den Zusammenbruch der ostdeutschen Wirtschaft stieg diese Summe bis 1993 auf 109,5 Mrd. DM an⁶². Ein weiterer Beleg liegt in der Tatsache, daß von 1983 bis 1990 die Sozialleistungsquote von 32,4 % auf 29,5 % zurückgegangen ist⁶³. Erst in den Folgejahren ist sie aufgrund des Aufbaues Ost bis 1993 auf 33,6 % angestiegen.

Ohne die Notwendigkeit zu bestreiten, durch Lohnzurückhaltung eine gegenüber dem Ausland *relative* Absenkung des deutschen Lohnniveaus zu bewirken, sehe ich die Hauptursachen für die Arbeitslosigkeit in folgenden Faktoren:

1. In einer starken Zunahme des Erwerbspersonenpotentials⁶⁴, die hervorgerufen ist durch den Eintritt der geburtenstarken Jahrgänge der 60er Jahre in das Erwerbsleben⁶⁵, durch die steigende Erwerbsquote der Frauen und durch den Zustrom jährlich Hunderttausender von Aussiedlern. Von 1980 bis 1989 nahm die Bundesrepublik 984 000 Aussiedler auf, von 1990 bis 1994 weitere 1 291 000⁶⁶. Zusätzlich räumte die Bundesregierung in nicht geringem Umfang befristete Arbeitsgenehmigungen an ausländische Arbeitnehmer ein⁶⁷.

61 Vgl. dazu Hofmann 1992, S. 5, Bäcker 1995, S. 347 f., Rosenberg 1995, S. 361 f., Hauser 1995, S. 44.

62 Vgl. dazu auch IAB-Kurzbericht Nr. 11 vom 26.8.1993, nach dem allein 1991 bis 1993 die westdeutschen Beitragss Zahler an die Bundesanstalt für Arbeit 59 Mrd. DM für die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern aufbrachten.

63 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Statistisches Taschenbuch 1996, Tabelle 7.2.

64 Nach Analysen von *Adolf Wagner* ist der Zuwachs der Arbeitslosigkeit von 1960 bis 1994 in Deutschland zu zwei Dritteln auf die Bevölkerungskomponente zurückzuführen. Vgl. A. Wagner 1994, S. 19 ff. Selbst hoch flexible Volkswirtschaften können sich nicht innerhalb kurzer und mittlerer Fristen auf die Vollbeschäftigung beliebig großer Erwerbspersonenzahlen einregulieren.

65 Gleicher Auffassung sind u.a. Adolf Wagner, 1994 und Frerich/Frey 1993, S. 177.

66 Stat. Bundesamt, Datenreport 1992, S. 41 und Stat. Jahrbuch 1994, S. 84.

67 Ein Teil der jüngsten Arbeitslosigkeit wird dadurch verursacht, daß nach den seit 1994 geltenden EU-Richtlinien für Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit Arbeitskräfte aus den EU-Ländern unbegrenzt auf dem deutschen Arbeitsmarkt mit niedrigeren Arbeitskosten beschäftigt werden können, ferner dadurch, daß die Bundesregierung ost- und südosteuropäischen Ländern beachtlich große Gastarbeiterkontingente eingeräumt hat. Allein in Berlin sollen 30 000 Bauarbeiter aus EU-Ländern und 10 bis 12 000 osteuropäische Bauarbeiter legal weit unter den Löhnen deutscher Bauarbeiter beschäftigt sein (Süddeutsche Zeitung vom 09.03.1995).

2. in einer Beschleunigung und verstärkten Verbreitung des **arbeitssparenden** technischen Fortschritts, durch den vor allem unqualifizierte Arbeitnehmer freigesetzt werden;
3. in einer seit der Freigabe der Wechselkurse im Jahre 1973 einsetzenden und trendmäßig anhaltenden Aufwertung der Deutschen Mark, durch die die Exportfähigkeit teils absolut, teils relativ beeinträchtigt und die Importbereitschaft erhöht wurde⁶⁸;
4. in einer Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen durch den Zusammenbruch der sozialistischen Staaten, durch die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes und durch die sogenannte Globalisierung.

Unter Globalisierung wird der nahezu weltweit ablaufende Prozeß hoher und zunehmender Vernetzung von früher nationalen Güter-, Dienstleistungs-, Finanz- und Arbeitsmärkten sowie der Prozeß zunehmender Verdichtung des internationalen Wirtschaftsverkehrs verstanden.

Diese Globalisierung ist auf zwei Ursachenkomplexe zurückzuführen: zum einen auf die Politik der führenden westlichen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften⁶⁹, die über die letzten Jahrzehnte hinweg zielstrebig und systematisch auf die Beseitigung politischer und administrativer Barrieren für den grenzüberschreitenden Verkehr von Gütern, Dienstleistungen, Kapital und Menschen gerichtet war⁷⁰, und zum andern auf die Entwicklung der modernen Informations-

⁶⁸ Vgl. dazu auch die Auffassung von *Olaf Sievert*, Präsident der Landeszentralbank Sachsen und Thüringen, der anlässlich eines Kapitalmarktsymposiums der Bayerischen Hypotheken- und Wechselbank 1996 einen "wesentlichen Teil der Arbeitsmarktprobleme" auf die Aufwertung der DM zurückführte und die Auffassung vertrat, daß die Wechselkursentwicklung der letzten Jahre "vermutlich zu der konjunkturellen Stockung in Deutschland und ihrer bemerkenswerten Dauer beigetragen hat". *Lutz Hoffmann*, Präsident des DIW, meinte auf derselben Veranstaltung, daß die "wiederholten Aufwertungen der DM die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie stärker herausgefordert haben als der Anstieg der Lohnstückkosten" (Süddeutsche Zeitung vom 28.10.1996).

⁶⁹ Erwähnt sei in diesem Zusammenhang die Abschaffung von Kapitalverkehrskontrollen durch die U.S.A., die Bundesrepublik, Kanada und die Schweiz 1970, durch Großbritannien 1979, durch Japan 1980 sowie durch Frankreich und Italien 1990. Vgl. dazu die ausführliche Darstellung dieser Politik bei Martin/ Schumann 1996, S. 71 ff.

⁷⁰ Vgl. dazu auch Martin/Schumann 1996, S. 18: "Die Wortwahl Pierers und anderer Bannträger des neuen Globalismus soll Glauben machen, bei all dem handele es sich um einen gleichsam natürlichen Prozeß, Ergebnis eines unaufhaltsamen technischen und wirtschaftlichen Fortschritts. Das ist Unsinn. Die globale wirtschaftliche Verflechtung ist keinesfalls ein Naturereignis, sondern wurde durch zielstrebig Politik bewußt herbeigeführt. Vertrag für Vertrag, Gesetz für Gesetz waren es immer Regierungen und Parlamente, deren Beschlüsse die Barrieren für den grenzüberschreitenden Verkehr von Kapital und Waren beseitigt haben. Von der Freigabe des Devisenhandels über den europäischen Binnen-

und Kommunikationstechnologien. Beide Ursachenkomplexe haben die räumlichen und zeitlichen Barrieren für die internationale Mobilität von Informationen, Gütern, Leistungen, Kapital und Menschen erheblich abgesenkt, d.h. die Überwindung von Raum und Zeit beschleunigt und verbilligt. Treibende Kraft für den Globalisierungsprozeß ist nicht nur die Ideologie eines möglichst wenig durch soziale Schutznormen eingeschränkten wirtschaftlichen Liberalismus, sondern vor allem die Dynamik, die Wirtschaftssystemen innewohnt, die, wie die sozial nicht oder nicht ausreichend gebändigten Marktwirtschaften, primär an der wirtschaftlichen Verwertung des Kapitals orientiert sind. *Lester Thurow* macht darauf aufmerksam, daß in einem Kapitalismus, der nicht in eine übergeordnete Ideologie eingebettet und ungezügelt ist, übergreifende Ziele fehlen, daß in ihm die individuelle Nutzen- und Gewinnmaximierung und die Gier dominieren, daß er nicht an ethischen und sozialen Werten wie soziale Verantwortung, Ehrlichkeit und Gleichheit orientiert und daß er kurzsichtig, also nicht zukunftsorientiert ist⁷¹.

Durch die Globalisierung macht sich der Aufbau industrieller Kapazitäten in außereuropäischen Gebieten, vor allem in Südostasien, weltweit wettbewerbsverstärkend bemerkbar. Die internationale Wanderung von Kapital und Arbeit wird verstärkt und beschleunigt.

Die ökonomischen Wirkungen der Globalisierung bestehen nicht nur in einer Intensivierung des internationalen Wettbewerbs auf den Märkten jeder Art und damit in einer qualitativ und preislich besseren Versorgung der Bevölkerung der in den Globalisierungsprozeß einbezogenen Länder. Auf den Arbeitsmärkten wird das Angebot an qualifizierter und unqualifizierter Arbeit vergrößert⁷². Das Wachstum der Güter- und der Dienstleistungsproduktion reicht nicht aus, um das vergrößerte Arbeitsangebot aufzunehmen, so daß Massenarbeitslosigkeit entsteht. Durch die Vergrößerung der Zahl der miteinander verbundenen Arbeitsmärkte,

markt bis zur fortwährenden Ausdehnung des Welthandelsabkommens GATT haben Regierungspolitiker der westlichen Industrieländer jenen Zustand selbst heraufbeschworen, mit den sie nun nicht mehr fertig werden."

71 Vgl. dazu *Thurow* 1996, *passim*, insbesondere S. 232 ff., 379, 380, 397 und 404 bis 407.

72 Vgl. dazu auch *Thurow* 1996, S. 72: "Das kapitalistische Angebot an qualifizierten Arbeitskräften ist durch diese Entwicklung weltweit dramatisch angestiegen, und dieses neue Angebot wird sich auf die Gehälter der Gebildeten in den alten kapitalistischen Ländern gravierend auswirken - ein Schock, der keineswegs hinter uns liegt, sondern uns ganz im Gegenteil noch bevorsteht". "Das Ende des Kommunismus beeinflußt die alte kapitalistische Welt und bietet ihr ein riesiges Angebot an billigen, gut ausgebildeten Arbeitskräften aus der Zweiten Welt und schafft indirekt durch die Zerstörung des Glaubens an die Import-Substitution und den Quasi-Sozialismus ein riesiges Reservoir an ungelernten Arbeitskräften aus der Dritten Welt, die nur sehr geringe Löhne verlangen. Durch die Migration drängen sehr viele clevere, energiegeladene, aber ungelernte Arbeitskräfte direkt auf den Arbeitsmarkt der Ersten Welt" (S. 270).

durch die Wanderungen von Arbeitskräften in Gebiete mit besseren Arbeitsbedingungen und durch die Massenarbeitslosigkeit wird ein Druck auf die Arbeits-einkommen und die sonstigen Arbeitsbedingungen einschließlich der Sozialleistungen im Sinn einer absoluten oder relativen Absenkung ausgeübt⁷³. Teilweise stagnieren oder sinken die Realeinkommen. Die Ungleichverteilung der Einkommen wächst⁷⁴, weil das Mißverhältnis zwischen Angebot an und Nachfrage nach Arbeit auf den Märkten unqualifizierter Arbeitnehmer größer ist als auf den Märkten für qualifizierte Arbeitnehmer und weil sich die durch die Globalisierung eingeschränkte Gestaltungsmacht der Politik gegenüber der Wirtschaft vor allem zugunsten der hochqualifizierten Arbeit und der Eigentümer von Geld- und Sachvermögen auswirkt.

Die Entwicklung auf den Arbeitsmärkten lässt den angesehenen, am Massachusetts Institute of Technology tätigen Ökonomen *Lester Thurow* befürchten, daß eine Form des Kapitalismus wieder auflebt, in der wie früher nur das Recht des Stärkeren gilt⁷⁵. In der Tat gibt es nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Volkswirtschaften nicht wenige Indizien für eine Renaissance eines unbändigen Kapitalismus: den Siegeszug des wirtschaftlichen Liberalismus und der neoklassischen ökonomischen Theorie in den Wirtschaftswissenschaften (und bei internationalen Organisationen) und entsprechende Äußerungen von Wirtschaftsführern, von Repräsentanten der Wirtschaft und im politischen Raum.

Noch mehr Beachtung als die wirtschaftlichen Folgen der Globalisierung verdienen die politischen Gefahren dieses Prozesses. Die Globalisierung löst die Bindung der Unternehmen an einen nationalen Standort. Daher gibt sie Unternehmensleitungen und Kapitaleignern die Möglichkeit, im Falle negativer Einschätzung der politischen, insbesondere der wirtschafts- und sozialpolitischen Rahmenbedingungen, den nationalen Trägern der Regierungsverantwortung die Unterlassung von Investitionen oder/und die Verlagerung von Unternehmen oder Unternehmensteilen anzukündigen und den Verlust von Arbeitsplätzen und Steueraufkommen zu bewirken⁷⁶. Die Globalisierung schwächt daher die nationale wirtschafts-, finanz- und sozialpolitische Autonomie nationaler Regierungen und supranationaler Verantwortungsträger (wie des Rates und der Kommission der EU) erheblich⁷⁷.

73 Vgl. dazu für die U.S.A. *Thurow* 1996, S. 13, 40 ff., 49 ff. und 56.

74 Vgl. dazu *Thurow* 1996, S. 38 f., 56, 66 und 397 sowie *Martin/ Schumann* 1996, S. 160 ff. und 170 f.

75 *Thurow* 1996, S. 33. Vgl. auch H.W. Kilz: "Die Apostel des Zeitgeistes, die blindgläubig dem Götzen Shareholder value huldigen, wollen am Verhältnis von Kapital und Arbeit etwas Grundsätzliches verändern" (*Süddeutsche Zeitung* vom 24./25.12.1996).

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

77 Vgl. dazu *Thurow*, S. 186 bis 201.

Mit Sorge beobachtet auch die "Gruppe von Lissabon" die zunehmende politische Ohnmacht der Nationalstaaten: "Es gibt eine tiefe Kluft zwischen dem mächtigen Prozeß wirtschaftlicher Globalisierung auf der Ebene der Finanzen und Unternehmen einerseits und der abnehmenden Fähigkeit von nationalstaatlichen Institutionen, mit der explosiven Natur der meisten sozialen, wirtschaftlichen, ökologischen und politischen Problemen in vielen Ländern und Regionen der Welt fertig zu werden. Trotz der neuen Demokratisierungswelle stellt das Fehlen institutionalisierter Formen sozial verantwortlicher und demokratisch kontrollierter politischer Macht auf globaler Ebene die fundamentale Schwäche der heutigen Welt dar."⁷⁸

So positiv es einerseits sein mag, wenn Unternehmen und Unternehmensverbände durch mögliche Reaktionen auf bestimmte politische Bedingungen und Maßnahmen die Verletzung wirtschaftlicher Interessen verhindern und Forderungen an die Politiker Nachdruck verleihen können, so problematisch ist es - wie die Entwicklung in der EU zeigt - andererseits, daß nationale Regierungen einem Standortwettbewerb ausgesetzt werden, der zu einem Subventionswettlauf und zu einem Wettkampf mit minimalen Steuern und minimalen Sozialabgaben entartet.

Durch den Verlust des Primats der Politik und den gewachsenen Einfluß von Unternehmen und Unternehmensverbänden auf die Gestaltung der politischen Bedingungen werden der soziale Friede, die soziale Qualität und die demokratische Stabilität der Gesellschaften sowie die Regierbarkeit und die Funktionsfähigkeit des Staates gefährdet⁷⁹.

Für die Bundesrepublik mit ihrer spezifischen sozialstaatlichen Orientierung, wie sie sich im Konzept der Sozialen Marktwirtschaft niedergeschlagen hat, spielt im Zusammenhang mit der Globalisierung noch die Tatsache eine Rolle, daß über das Management von solchen Großunternehmen, die mehrheitlich im Besitz von ausländischen Investment-, Versicherungs- und Pensionsfonds sind, eine Mentalität auf die Qualität der Unternehmensführung, aber auch auf die Verbundspolitik einwirkt, in der die soziale Dimension gesellschaftlichen Wirtschaftens keinen oder nur einen Platz am Rande hat⁸⁰.

78 Die Gruppe von Lissabon, Grenzen des Wettbewerbs. Die Globalisierung der Wirtschaft und die Zukunft der Menschheit, o.O. und o.J.

79 Vgl. dazu die ausführlichen Darstellungen von Martin/ Schumann 1996 sowie Thurow 1996, S. 32, 366, 394 f., 455 und 458. Vgl. auch Ph. Seguin: "Eine überstürzte und ungeordnete Globalisierung kann überall nur Arbeitslosigkeit, Ungerechtigkeit und Instabilität bewirken". Zitiert nach H. Afheldt, Vom Ungenügen des ökonomischen Denkens, in: Süddeutsche Zeitung vom 25.11.1996.

80 Vgl. zur Bedeutung der Berücksichtigung der sozialen Dimension für die Gesellschaft und ihre Mitglieder Lampert 1992b.

Leider wird die politische Ohnmacht und Überforderung der Nationalstaaten noch nicht durch eine supranationale oder internationale ordnungspolitische Abstimmung kompensiert⁸¹.

Die weitreichenden und tiefgreifenden Konsequenzen des Globalisierungsprozesses werden im politischen Raum noch nicht offen diskutiert⁸².

5. Unvollständigkeit der Diagnosen

Unvollständig sind Diagnosen, die Defizite bei Unternehmensleitungen, Grenzen des Wirtschaftswachstums, die von der Bundesrepublik zu tragende politische Überlast und die Erträge des Sozialstaates nicht berücksichtigen.

Auf die Bedeutung und Folgen von *Defiziten bei Unternehmensleitungen* und in der Unternehmensorganisation haben u.a. die Unternehmensberatung *Mc Kinsey* und die Unternehmensberatung *Kienbaum, Ferdinand Piech*, Insolvenzrechtsexperten und andere Insider - wie jüngst *Erich Lejeune*⁸³- hingewiesen⁸⁴. *Helmut*

81 "Egal, ob soziale Gerechtigkeit hergestellt oder die Umwelt geschützt werden muß, ob Mediennacht begrenzt oder die internationale Kriminalität bekämpft werden soll: stets ist der einzelne Nationalstaat überfordert, und ebenso regelmäßig scheitert die internationale Konzentrierung". Martin/ Schumann 1996, S. 220.

82 Dramatisch, aber wohl zutreffend beschreiben Martin/Schumann 1996 diese Folgen: "In einer globalen Zangenbewegung hebt die neue Internationale des Kapitals ganze Staaten und deren bisherige gesellschaftliche Ordnung aus den Angeln. An der einen Front droht sie mal hier, mal dort mit Kapitalflucht und erzwingt so drastische Steuerabschläge sowie milliardenschwere Subventionen oder kostenlose Infrastruktur. Wo das nicht wirkt, hilft Steuerplanung im großen Stil: Gewinne werden nur noch in den Ländern ausgewiesen, wo der Steuersatz auch wirklich niedrig ist. Weltweit sinkt der Anteil, den Kapitaleigner und Vermögensbesitzer zur Finanzierung staatlicher Aufgaben beitragen. Auf der anderen Seite fahren die Lenker der globalen Kapitalströme das Lohnniveau ihrer steuerzahlenden Beschäftigten kontinuierlich nach unten. Auch die Lohnquote sinkt im Weltmaßstab. Keine Nation allein vermag sich dem Druck entgegenzustellen" (S.17). "Der 'Turbo-Kapitalismus', dessen weltweite Durchsetzung jetzt unaufhaltsam scheint, zerstört die Grundlagen seiner Existenz: den funktionsfähigen Staat und demokratische Stabilität" (S. 19).

83 Lejeune 1996, S. 229 ff.

84 Vgl. dazu Süddeutsche Zeitung vom 01.09.1994, S. 26, in der darauf verwiesen wurde, daß nach *Mc Kinsey* jene 25 % Kostennachteile, die deutsche Unternehmen gegenüber ihren ausländischen Mitbewerbern hatten, zu zwei Dritteln auf die rückständigen Organisationsstrukturen zurückzuführen waren. Vgl. ferner die Kritik von J. Champy, Reengineering Management, und die Auffassung von *Piech*, daß 90 % aller Konkurse durch Managementfehler verursacht worden seien (Süddeutsche Zeitung vom 31.10.1993). Vgl. auch H. Volk, Warum Unternehmen verkrusten, in: Süddeutsche Zeitung vom 21./22.12.1996.

Maier-Mannhardt meinte zu dieser Problematik: "Viel zu lange haben die deutschen Manager die Augen davor verschlossen, daß es ganz wesentlich ihre Verfälschungen waren, die ein Zurückfallen im internationalen Wettbewerb verursacht haben. Zu lange haben sie die Schuld auf die hohen Löhne und die kurzen Arbeitszeiten geschoben und damit von so wesentlichen Problemen wie der Effizienzsteigerung durch organisatorische Änderungen abgelenkt."⁸⁵

Es wäre einer Überprüfung wert, inwieweit die wirtschaftliche Effizienz beeinträchtigt wird durch:

1. den hohen Konzentrationsgrad in einer Vielzahl von Industriebranchen,
2. die erheblichen interpersonellen Verflechtungen zwischen den Aufsichtsorganen großer Aktiengesellschaften,
3. die Konzentration von Aufsichtsbefugnissen⁸⁶ bei den Vertretern der Großbanken⁸⁷,
4. Ineffizienzen der Aufsichtsorgane⁸⁸,

85 Süddeutsche Zeitung vom 01.09.1994, S. 26.

86 Vgl. dazu die Äußerungen des Nobelpreisträgers *Merton Miller* in einem Interview der Süddeutschen Zeitung vom 24./25.06.1995: "Niemand kontrolliert die Banken. Das deutsche Aufsichtsratssystem scheint sich zu einem System entwickelt zu haben, in dem es überhaupt keine Korrektur mehr von außen gibt.....Ich vertrete die Ansicht, daß Banker bei den Bankgeschäften bleiben sollten und nicht bei Unternehmen anderer Branchen die Fäden ziehen sollten, weil sie nicht die Fähigkeiten haben, diese zu kontrollieren".

87 Der Beteiligungsbesitz der Banken, vor allem der Großbanken, ihr Depotstimmrecht und ihr Einfluß in den Hauptversammlungen und in den Aufsichtsräten der Aktiengesellschaften wird immer wieder kritisiert. "Die Verzahnung im privaten deutschen Banken- und Versicherungswesen, die eine Konzentration auf wenige Manager nach sich zieht, ist nicht erst seit heute ein Stein des Anstoßes" (H. Einecke, Die Deutschland AG, in: Süddeutsche Zeitung vom 11.07.1996). Obwohl Persönlichkeiten wie der frühere Präsident des Bundeskartellamtes, *Wolfgang Karte*, Prof. Dr. *Kurt Biedenkopf* (der auch ein ordnungspolitisch und wettbewerbsrechtlich geschulter Jurist ist) und die Mitglieder der Monopolkommission (vor allem in ihrem Gutachten "Fortschreitende Konzentration bei Großunternehmen", Baden-Baden 1978) für dieses Ziel eingetreten sind, ist es bis heute (trotz der Einsetzung der sog. Geßler-Kommission 1979 und einer Arbeitsgruppe aus Beamten des Bundesjustiz- und des Bundeswirtschaftsministeriums 1995) nicht gelungen, die Macht der Banken zu beschneiden und die fragwürdigen Einflüsse der Banken zu verringern. Diese Tatsachen sind selbst ein Beleg für die mittlerweile wohl irreversible Macht der Banken. Auch der derzeitige Präsident des Bundeskartellamts, *Dieter Wolf*, spricht sich für eine Begrenzung der personellen Verflechtung von Banken mit Unternehmen in Aufsichtsräten aus (Süddeutsche Zeitung vom 09.10.11.1996). Vgl. auch die öffentliche Kritik an der Rolle, die die Deutsche Bank und die Dresdner Bank bei der versuchten, aber mißlungenen Übernahme von Thyssen durch Krupp im März 1997 gespielt haben.

5. Möglichkeiten, durch die Bildung von Konglomeraten Verluste auszugleichen und dadurch nicht rentable Produktionen aufrecht zu erhalten und
6. zu geringe Aufwendungen der Unternehmen für Forschung und Entwicklung⁸⁹.

Auch *Grenzen des Wirtschaftswachstums* und der Anpassungsfähigkeit des Wirtschaftssystems an Datenänderungen werden in der aktuellen Diskussion kaum beachtet. Es wird - vor allem von Seiten vieler Wirtschaftswissenschaftler, die der herrschenden neoklassischen Theorie folgen - stillschweigend und fälschlicherweise davon ausgegangen, daß durch Lohnsenkung und staatliche Deregulierungen Anpassungsprozesse eingeleitet werden können, die wieder zur Vollbeschäftigung führen. Demgegenüber ist zu bezweifeln, ob angesichts des weltweit steigenden Güterangebots, einer Abschwächung der Güternachfrage in den Volkswirtschaften mit hohem Wohlstand und der nur mittel- und langfristig veränderbaren Produktionstechniken und Produktionsverfahren die Wirtschaftssysteme in bezug auf eine Änderung der Faktorrelationen so flexibel und anpassungsfähig sind, wie das die Wirtschaftstheorie annimmt.

In diesem Zusammenhang ist auch darauf zu verweisen, daß die sich seit den 70er Jahren abzeichnende Dominanz der neoklassischen ökonomischen Theorie, ihre Ablehnung der keynesianischen Theorie und ihre Fixierung auf die "angebotsorientierte Wirtschaftspolitik" zu einer Vernachlässigung der Bedeutung der gesamtwirtschaftlichen und der staatlichen bzw. der staatlich stimulierten Nachfrage nach Gütern und Leistungen als Determinanten des Beschäftigungsgrades geführt hat. *Alois Oberhauser* konstatiert sogar eine "Knebelung der Beschäftigungspolitik" durch die rigorose Durchsetzung der Maastricht-Kriterien⁹⁰.

88 Erst in letzter Zeit wird die "neue Wachsamkeit" der Aufsichtsräte als neuer Unternehmensrend konstatiert. Vgl. dazu die Übersicht über die Entlassung von Vorständen bei W. Jaspert, Ein Jahr großer Enttäuschungen, in: Süddeutsche Zeitung vom 08.01.1996.

89 Vgl. dazu N. Sturm, Wir leben von der Substanz, in: Süddeutsche Zeitung vom 09./10.11.1996.

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

Außer acht bleiben in der aktuellen Diskussion auch die beachtlichen *Erträge des Sozialstaats*.⁹¹ Zu diesen ausführlich im Abschnitt C des dritten Kapitels dargestellten Aktiva des Sozialstaates gehören:

1. Die Bewahrung der Menschen vor Armut, Not und Angst durch die Sicherung der Lebensgrundlagen breitester Schichten;
2. der Schutz und die Hebung des individuellen und volkswirtschaftlichen Arbeitsvermögens;
3. die Sicherung des sozialen Friedens;
4. die Herstellung sozialer Gerechtigkeit;
5. die soziale Abfederung des wirtschaftlichen und sozialen Wandels und die Förderung der Anpassungsfähigkeit der Wirtschaftssubjekte;
6. die Stabilisierung der Konsumgüternachfrage.

6. Zusammenfassung

Die Sozialstaatskrise und ihr Hauptmerkmal, nämlich die Massenarbeitslosigkeit, zeichnet sich seit den 70er Jahren ab. Sie wurde in den 80er Jahren voll sichtbar. Nach dem wirtschaftlichen Zusammenbruch der meisten sozialistischen Staaten und nach der Wiedervereinigung verschärft sie sich weiter. Sie ist nicht primär durch den Umfang und die Höhe der Sozialleistungen, durch einen Sozialleistungsmißbrauch und durch ein zu hohes Lohnniveau verursacht, sondern durch eine anhaltende Massenarbeitslosigkeit, die einerseits die Beitragseinnahmen der Sozialversicherung verringerte, andererseits aber die Sozialausgaben erhöhte. Diese Arbeitslosigkeit ist nicht primär durch zu hohe Arbeitskosten verursacht, sondern durch eine starke Ausweitung der Nachfrage nach Arbeitsplätzen, die Beschleunigung des arbeitssparenden technischen Fortschritts, einen anhaltenden Aufwertungstrend der Deutschen Mark, die Globalisierung großer Teile der Weltwirtschaft und einen aufgrund des Wachstums von Volkswirtschaften mit niedrigen Arbeitskosten verstärkten internationalen Wettbewerbsdruck. Er zwingt dazu, die Arbeitskostenentwicklung in der Bundesrepublik und die Entwicklung der Sozialausgaben eng zu begrenzen. Die veränderte weltwirtschaftliche Situation hat die nationale wirtschaftspolitische und sozialpolitische Autonomie der

fürchtet, daß die Erfüllung der fiskalischen Kriterien von Maastricht zu erheblichen Wachstumseinbußen und zu Arbeitslosigkeit führt (Süddeutsche Zeitung vom 08.01.1997, "DIW macht Regierung für Flaute verantwortlich").

⁹¹ So auch Kleinhennz 1992 und Hauser 1995, S. 43.

Volkswirtschaften erheblich eingeschränkt und die klassischen Instrumente der Vollbeschäftigungspolitik unwirksam werden lassen.

Eine zweite gewichtige Ursache für die Krise der Sozialhaushalte und der öffentlichen Haushalte liegt in der Überalterung der Bevölkerung, die zu steigenden Sozialausgaben führt.

Als dritte Ursache sind die Kosten für die Etablierung des westdeutschen Sozial- und Arbeitsrechts in den Neuen Bundesländern zu nennen⁹². Trotz der durch die genannten Faktoren verursachten Sozialausgabenexpansion kann aber - auch im internationalen Vergleich - von einem überbordenden Sozialstaat nicht die Rede sein.⁹³

Was in der Diskussion als Sozialstaatskrise bezeichnet wird, ist keine Krise, die primär und überwiegend durch den Sozialstaat hervorgerufen worden ist, sondern eine Krise marktwirtschaftlicher Systeme, die durch die in der jüngsten Zeit veränderten Rahmenbedingungen hervorgerufen worden ist. Ein charakteristisches Merkmal dieses Veränderungsprozesses ist es, daß er sich in außerordentlich kurzer Zeit und im politischen Bereich mit seinen Konsequenzen für die internationale Ordnung und die nationalen Politiken nahezu unbemerkt vollzogen hat. Es blieb unerkannt, daß unter den seit den 70er Jahren gegebenen Rahmenbedingungen ein stetiges, angemessenes Wirtschaftswachstum bei hohem Beschäftigungsgrad und hohem sozialen Sicherungsstandard aus mindestens zwei Gründen utopisch geworden ist.

Zum einen nämlich ist es unmöglich, angesichts des zum Teil unvorstellbar niedrigeren Niveaus der Arbeits- und Sozialkosten ausländischer Volkswirtschaften den Wettbewerb mit Hilfe eines ausreichend hohen Absenkens der Löhne und der Sozialleistungen in Deutschland und mit *den Produkten* zu bestehen, die die sich industrialisierenden Länder anbieten. Zum anderen lassen sich in der neuzeitlichen Kommunikations- und Informationsgesellschaft bestimmte, erreichte Wettbewerbsvorsprünge nicht mehr langfristig aufrechterhalten. **Wir müssen daher versuchen, das Wachstum der Arbeits- und Sozialkosten im Vergleich zum Wachstum dieser Kosten im Ausland geringer zu halten und vor allem bemüht sein, im Bereich der Entwicklung neuer Produkte und Produktionsverfahren wieder eine führende Position zu gewinnen und aufrechtzuerhalten.**

Wie bereits erwähnt, führen unterschiedliche Diagnosen zu unterschiedlichen Therapie- und Reformkonzepten.

92 So auch Bäcker 1995, S. 347 und Rosenberg 1995, S. 358 ff.

93 Rosenberg 1995, S. 361.

Eine Diagnose, die im Sozialstaat eine Hauptursache der Arbeitslosigkeit sieht und eine Diagnose, die die Entwicklung des Sozialstaates für eine Fehlentwicklung und den Sozialstaat für ein Auslaufmodell hält, liefert eine Grundlage für ein Reformkonzept, das auf einen Sozialleistungsabbau, auf eine Erosion des sozialen Konsenses und der Sozialpartnerschaft hinausläuft, wie wir es seit einiger Zeit in der Bundesrepublik beobachten können.

Im Gegensatz dazu wird eine Diagnose, die auf die veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, auf die verstärkte internationale Konkurrenz, auf die gestiegene Nachfrage nach Arbeitsplätzen, auf die Überalterung der Bevölkerung und auf die wirtschaftlichen Kosten der Wiedervereinigung abstellt, zu einer Therapie führen, die zwar auch darauf abzielen muß, die Lohnzuwächse und die Sozialausgaben zu begrenzen, das Sozialleistungssystem effektiver zu machen und die Rationalisierungsreserven des Sozialleistungssystems zu nutzen⁹⁴. Diese Diagnose aber läßt es zu, die wesentliche Zielsetzung der Sozialstaatsreform darin zu sehen, die sozialstaatliche Kernsubstanz zu erhalten, Einsparungen mehr durch Umbau als durch Abbau und durch die Nutzung von Rationalisierungsmöglichkeiten im Sicherungssystem zu erzielen. Insbesondere aber verweist diese Diagnose auf die Notwendigkeit, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und zwar durch ein Konzept, das nicht einseitig auf die Kosten des Faktors Arbeit und die Kosten des Systems sozialer Sicherung abstellt, sondern jene Rahmenbedingungen zu verändern, die die gegenwärtige Wirtschaftskrise mitverursachen wie z.B. eine verfehlte Subventionspolitik, eine defizitäre Wettbewerbspolitik, ein unlauterer Steuer- und Subventionswettbewerb innerhalb der EU usw. (vgl. dazu Abschnitt E. des fünften Kapitels).

Anders formuliert: wenngleich die Notwendigkeit einer Reform des Sozialstaates unbestreitbar ist, so hängen doch die Art und der Umfang der Reformen weitge-

94 Nach Meinung *Christian von Ferbers* gibt es im Gesundheitswesen "freizusetzende Ressourcen in einem gewaltigen Umfang". Vgl. dazu Chr. von Ferber, in: Wissenschaftliches Institut der Ortskrankenkassen, Leistungssteigerungen im Gesundheitswesen bei Nullwachstum, Wido-Materialien, Bd. 14, Bonn 1981, S. 103 ff. Gleicher Meinung ist *Hans Schaefer*, ebenda, S. 51 und *E. Jahn*, ebenda, S. 8 ff. Bemerkenswert ist auch die Tatsache, daß die Pro-Kopf-Aufwendungen im Gesundheitswesen 1992 in Westdeutschland mit 3 342 DM in der Europäischen Union am höchsten waren und wesentlich höher lagen als in Frankreich mit 2 650 DM, in Dänemark mit 2 530 DM, in den Niederlanden mit 2 278 DM, in Belgien mit 2 119 DM, in Italien mit 1 868 DM und in England mit 1 615 DM. Quelle: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Sozialpolitische Umschau Nr. 9/1995, S. 22. In den Niederlanden sind insbesondere die öffentlichen Ausgaben für Arzneimittel (1987) mit 127 DM pro Kopf ohne erkennbar schlechtere medizinische Resultate wesentlich niedriger als in Deutschland mit 412 DM. Quelle: St. Winters, Fossil oder Vorbild - 25 Jahre gesetzliche Pflegeversicherung in den Niederlanden, Forschungsbericht Nr. 2 des Fachbereiches Wirtschaftswissenschaften der Universität Frankfurt/Main, 1994, S. 26.

hend davon ab, welche Diagnose als zutreffend akzeptiert wird und welche Prinzipien man als Leitpunkte einer Reform zugrundelegt.

Drittes Kapitel:

Reform des Sozialstaates

A. Prinzipien eines Umbaus des Sozialstaates

In der aktuellen Sozialstaatsdiskussion spielen als Orientierungsprinzipien das Subsidiaritätsprinzip, das Prinzip der Selbstverantwortung und das Solidaritätsprinzip eine herausragende Rolle. Vor allem diejenigen, die einen massiven Abbau von Sozialleistungen und einen radikalen Umbau des Systems sozialer Sicherung fordern, berufen sich zur Begründung ihrer Vorschläge auf das Subsidiaritätsprinzip und den Grundsatz der Selbstverantwortung als Korrelat persönlicher Freiheit. Dagegen argumentieren vor allem diejenigen, die einen massiven Sozialleistungsabbau ablehnen, mit dem Solidaritätsprinzip.

Die Verwendung dieser Prinzipien ist nicht unproblematisch. Die Problematik ergibt sich zum einen daraus, daß die genannten Prinzipien als Maßstab für die Entwicklung von Reformkonzepten nur sehr begrenzt geeignet sind. Denn wegen ihrer Abstraktheit sind sie nicht operationalisierbar, d.h. sie können nicht konkret und präzis definiert werden⁹⁵.

95 Das **Subsidiaritätsprinzip** verlangt einerseits, daß kein Sozialgebilde (z.B. der Zentralstaat oder die Bundesländer) Aufgaben an sich zieht, die kleinere Sozialgebilde (z.B. eine Versicherungseinrichtung oder die Familie) oder einzelne aus eigener Kraft und Verantwortung mindestens gleich gut leisten können. Andererseits verlangt es, daß die größeren Sozialgebilde den kleineren *die Hilfe angedeihen lassen*, die sie brauchen, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Nun ist es zwar leicht, entsprechend diesem Prinzip z.B. die Versicherung gegen Risiken wie Alter, Krankheit usw. nicht dem Zentralstaat anzuvertrauen, sondern selbstverwalteten und teilautonomen Versicherungseinrichtungen. *Es ist aber nicht möglich*, auf der Grundlage dieses Prinzips zu entscheiden, wie diese Einrichtungen im einzelnen in bezug auf die Voraussetzungen zur Versicherung, die Leistungen und die Finanzierung der Versicherung ausgestaltet werden sollen. In vergleichbarer Weise stößt die Anwendbarkeit des **Solidaritätsprinzips** auf Grenzen. Solidarität ist definiert als wechselseitige Verbundenheit zwischen einzelnen aufgrund von Übereinstimmungen in den Lebenslagen und Interessen (wie z.B. bei Familien oder Angehörigen einer Berufsgruppe oder Landsmannschaft), wobei die Verbundenheit im Sinne eines Aufeinanderangewiesen-Seins zu gegenseitiger Hilfsverpflichtung in *den Fällen* führt, in denen die Mitglieder der Solidargemeinschaft sich nicht selbst helfen können. Für welche wirtschaftliche und soziale Situation einzelner Mitglieder der Solidargemeinschaft aber konstatiiert werden kann, daß die Mitglieder die Hilfe der Gemeinschaft brauchen, ist nicht mit Hilfe des Solidaritätsprinzips entscheidbar, sondern hängt davon ab, wie von der Gemeinschaft die intellektuellen, psychischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen für eine Hilfe durch die Gemeinschaft festgelegt werden. Vgl. zu dieser Problematik auch S.22 und Fußnote 167 S. 85.

Die genannten Prinzipien können daher nur als Wegweiser dienen, in welcher Richtung Lösungen gesucht werden⁹⁶. Gegen ihre Verwendung in der gegenwärtigen Sozialstaatsdiskussion sollte man um so skeptischer sein, als diese Begriffe für manche Gruppen positiv, für andere negativ "besetzt" sind. Selbstverantwortung schätzen in der Regel Vermögende, Bezieher hoher Einkommen, junge und gesunde Menschen höher ein als Familienväter mit niedrigem Einkommen, chronisch Kranke und Behinderte. Das Subsidiaritätsprinzip hat im allgemeinen bei Arbeitgebern einen höheren Stellenwert als bei Gewerkschaftsvertretern. Umgekehrt wird der Solidarität von Arbeitnehmern und wirtschaftlich Schwachen mehr Gewicht zuerkannt als von Arbeitgebern und wirtschaftlich Leistungsfähigen.

Ein zweiter, meines Erachtens noch gewichtigerer Grund gegen die Verwendung der genannten Prinzipien als Instrumente in der Auseinandersetzung um die Zukunft des Sozialstaates liegt darin, daß diese Prinzipien Wegweisungen darstellen, Elemente eines Leitbildes für eine Reform, aber kein *Leitbild*. Ein solches Leitbild ist jedoch unverzichtbar als Grundlage für eine Reform, die über punktuelle Reparaturen und Leistungskürzungen nach der Rasenmähermethode hinausgeht und an klaren ordnungspolitischen Vorstellungen und einem vollständigen Zielsystem orientiert ist.

Für die Lösung der wirtschafts- und sozialpolitischen Aufgaben, vor denen die Bundesrepublik steht, sind vier sozialphilosophische Positionen im Sinne von möglichen Leitbildern von Bedeutung⁹⁷:

1. das Leitbild des Minimalstaates;
2. das Leitbild des souveränitätsorientierten Staates;
3. das Leitbild des emanzipatorischen Sozialstaates und
4. das Leitbild des subsidiären Sozialstaates.

Das u. a. von *Friedrich von Hayek* und *Robert Nozick*, aber auch von nicht wenigen neoklassisch orientierten Ökonomen vertretene *Leitbild des Minimalstaates* ist ausgeprägt orientiert an der individuellen Freiheit und erkennt Gesellschaft und Staat nur minimale soziale Sicherungs- und Eingriffsfunktionen zu. Nach diesem Leitbild ist der Sozialstaat freiheitszerstörend. Soziale Gerechtigkeit gilt als Fata Morgana. Individuelle Freiheit gilt als höchster, Solidarität als untergeordneter

96 Z.B. kann die Entscheidung gegen eine volle arbeitgeberfinanzierte Lohnfortzahlung im Krankheitsfall mit dem Prinzip der Selbstverantwortung und der Subsidiarität begründet werden. Aber für die Beantwortung der Frage, ob 90, 80 oder 70 % des Nettolohnes ersetzt werden sollen, eignen sich die genannten Prinzipien nicht.

97 Vgl. zu diesen Leitbildern die ausführliche Darstellung bei Spieker 1986.

Wert. Soziale Sicherheit soll nur soweit erstrebt werden, daß der einzelne der Gesellschaft nicht irgendwann zur Last fällt⁹⁸. In der laufenden Sozialstaatsdiskussion wird von Anhängern des minimalstaatlichen Leitbildes nicht selten beschönigend und Probleme verdeckend vom "schlanken" Staat gesprochen⁹⁹.

Das *Leitbild des souveränitätsorientierten Sozialstaates*, vertreten u. a. durch *Ernst Forsthoff* und *Horst Krüger*, hält den Sozialstaat für rechtfertigungsfähig und zur Erfüllung der Aufgaben der Daseinsvorsorge für notwendig. Der Sozialstaatlichkeit solle aber kein Verfassungsrang zukommen, damit die staatliche Souveränität nicht durch den Streit der organisierten Interessen untergraben werden kann.

Nach dem *Leitbild des emanzipatorischen Sozialstaates* wird das Sozialstaatsprinzip als zentrales Verfassungsprinzip interpretiert. Der Staat habe die Aufgabe, die Gesellschaft zu verändern, die Wirtschaft zu demokratisieren und die Selbstentfaltung des Individuums zu gewährleisten.

Das vierte Leitbild, das *Leitbild des subsidiären Sozialstaates*, ist das von zahlreichen Verfassungsrechtichern, Politikwissenschaftlern, Sozialethikern und Sozialpolitikern bevorzugte Leitbild¹⁰⁰. Neben der Sicherung individueller Freiheit gelten in diesem Leitbild soziale Sicherheit, soziale Gerechtigkeit und sozialer Friede als gleichrangig zu verfolgende Ziele. Schutz der Bürger gegen die bekannten Einkommensrisiken, Schutz der Menschenwürde und Teilhabe aller am Wohlstand sollen unter Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und des Subsidiaritätsprinzips erstrebt werden.

-
- 98 Mit leichten Nuancierungen wird diese Leitbildvariante vertreten u.a. von *Norbert Bertold* (1988), *Eckhard Knappe* (1995), *Peter Oberender* (1995) und *Roland Vaubel* (1990). Man geht wohl nicht fehl mit der Einschätzung, daß in der gegenwärtigen wirtschaftswissenschaftlichen Lehre der Glaube an die nahezu uneingeschränkte Leistungsfähigkeit des Marktes als Instrument der Knappheitsüberwindung und der Lösung gesellschaftlicher Probleme sowie der Zweifel an der Notwendigkeit und Berechtigung des Staates, seiner Aktivitäten und seiner Institutionen dominieren.
- 99 Nach *Lester Thurow* verkennt die dem Kapitalismus eigene Staatsauffassung, "daß der freie Markt ohne eine physische, soziale, geistige und bildungsbezogene Infrastruktur nicht überlebensfähig ist. Mehr noch: Der Staat braucht ein gesellschaftliches Bindemittel, das die Bürger zusammenschweißt, damit sie sich nicht ständig befehdend, wenn sie ihre Rechte wahren wollen....Was erreicht werden muß, ist die richtige Mischung aus individuellem und gemeinschaftlichem Handeln, das es der Gesellschaft gestattet, weiter zu bestehen und aufzubleiben." (*Thurow* 1996, S. 405).
- 100 In die Gruppe der Sozialpolitiker wirtschaftswissenschaftlicher Provenienz, die diesem Leitbild zuneigen, kann man nach Meinung des Verfassers u.a. einordnen *Werner W. Engelhardt*, *Richard Hauser*, *Gerhard Kleinhenz*, *Hans-Günter Krüsselberg*, *Alois Oberhauser*, *Anton Rauscher*, *Horst Sanmann*, *Dieter Schäfer*, *Winfried Schmähl*, *Hans-Peter Widmaier*, *Jürgen Zerche*.

Nach Überzeugung des Verfassers sollten sich die Reformbemühungen am Leitbild des im wohlverstandenen Sinne subsidiären Sozialstaates orientieren¹⁰¹.

Natürlich können Leitbilder nur die Richtung angeben, in der man Lösungen sucht. Aus den Leitbildern müssen operationale Ziele abgeleitet werden. Denn, wie schon die Transfer-Enquête-Kommission bemerkte, "Formeln, wie Freiheit oder Sicherheit oder Freiheit oder Zwang (beschreiben) höchst unvollkommen die Alternativen, um die es geht. Sie helfen überdies bei der Kompromißfindung nicht weiter"¹⁰². Dies gilt auch - wie oben bereits dargestellt - für Begriffe wie Subsidiarität und Solidarität.

In der ökonomisch orientierten Literatur zum Sozialstaat und zur Sozialpolitik wird als wesentliches Reformprinzip am häufigsten eine wirtschaftssystem- bzw. wirtschaftsordnungskonforme Sozialpolitik empfohlen. Damit ist eine Politik gemeint, die nicht nur an den gesellschaftlichen Grundwerten und den wirtschaftspolitischen Grundzielen ausgerichtet ist, sondern eine Politik, die darüber hinaus die wirtschaftliche Funktionsfähigkeit und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nicht beeinträchtigt. Sozialordnung und Sozialpolitik werden in diesem Sinne fast ausnahmslos als Teilordnung der Wirtschaftsordnung aufgefaßt.

Diese Einordnung ist nach meinem Urteil methodisch fragwürdig und bewirkt eine Unterbewertung sozialer und sozialpolitischer Ziele gegenüber wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Zielen. Es ist zwar ordnungspolitisch und prozeßpolitisch gesehen rational, ein sozialpolitisches Ziel mit ordnungskonformen bzw. marktkonformen Mitteln zu verwirklichen, wenn es auf diesem Wege verwirklicht werden kann. Es gibt aber Probleme, die sich nicht mit marktkonformen Instrumenten lösen lassen, weil, wie *Nell-Breuning* es einmal formuliert hat, "der Markt herzlos ist wie eine Maschine"¹⁰³. Der Einsatz nicht marktkonformer Instrumente ist z. B. unvermeidlich im Bereich der betrieblichen Ordnung oder auf den Arbeitsmärkten. Abgesehen davon ist es geboten, Sozialordnung und Wirtschaftsordnung als Teilordnungen der Gesellschaftsordnung zu verstehen, wobei Sozialordnung und Wirtschaftsordnung unterhalb der Gesellschaftsordnung auf derselben Ebene angesiedelt werden müssen¹⁰⁴. Der Logik und den zwischen

101 Die Rede ist von "wohlverstanden", weil das Subsidiaritätsprinzip dazu mißbraucht werden kann, die Menschen auf Selbsthilfe, Selbstverantwortung und Selbstvorsorge auch dann zu verweisen, wenn sie wirtschaftlich oder von ihren geistig-psychischen Voraussetzungen her dazu nicht in der Lage sind.

102 Transfer-Enquête-Kommission 1981, S. 298.

103 *Nell-Breuning* 1955, S. 33.

104 Vgl. zum Verhältnis zwischen Wirtschafts- und Sozialordnung auch Gorz 1994, S. 182 ff., für den das Infragestellen des Sozialstaates auf eine Überordnung wirtschaftlicher über ethische und soziale Ziele hinausläuft und eine Verkennung der für eine menschenwürdige

verschiedenen Teillordnungen bestehenden Interdependenzen angemessen ist es daher, den prinzipiell anzuerkennenden Grundsatz der Wirtschaftsordnungskonformität der Sozialpolitik durch den Grundsatz der möglichst weitgehenden Sozialordnungskonformität der Wirtschaftspolitik zu ergänzen¹⁰⁵.

Wenngleich das Prinzip ordnungskonformer Sozialpolitik im Sinne wirtschaftsordnungskonformer Sozialpolitik nicht verabsolutiert werden darf, ist es doch ordnungspolitisch geboten und rational, es überall da zu praktizieren, wo sozialpolitische Ziele mit ordnungs- bzw. marktkonformen Mitteln ohne Abstriche an der sozialpolitischen Zielsubstanz erreicht werden können. In diesem Sinne verdienen folgende Prinzipien Beachtung, die der Verfasser wegen ihrer Bedeutung *Prinzipien erster Ordnung* nennt¹⁰⁶:

1. Das *Prinzip maximaler Orientierung der Sozialpolitik an den Grundwerten der erstrebten Gesellschaftsordnung*, d. h.: Sozialpolitik soll die Erreichung der Freiheit, der Menschenwürde, der Selbstverantwortung, der Solidarität und der Subsidiarität fördern, sie jedenfalls nicht bzw. möglichst wenig einschränken¹⁰⁷.
2. Das *Prinzip der Sicherung maximaler Wirtschaftssystemverträglichkeit der eingesetzten sozialpolitischen Mittel*. Sozialpolitik muß danach so konzipiert werden, daß die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftssystems z. B. durch die Bildungspolitik und den Gefahrenschutz, gefördert, im weniger günstigen Fall nicht und im ungünstigsten Falle, z. B. bei unumgänglich erscheinenden Maßnahmen des Mutterschutzes und der Lohnfortzahlung, möglichst wenig beeinträchtigt wird, z. B. durch die Wahl versicherungsrechtlicher anstelle arbeitsrechtlicher Lösungen.
3. Das *Prinzip maximaler sozialpolitischer Ausrichtung der Wirtschaftsordnungspolitik*. Der Grundsatz sichert die Priorität ordnungspolitischer gegen-

Gesellschaft notwendigen Prioritäten bedeutet. Vgl. dazu ferner die übereinstimmende Auffassung bei Schönig/ L'Hoest 1996, S. 1 ff.

105 Vgl. dazu die ausführliche Darstellung bei Lampert 1992b.

106 Vgl. dazu Lampert/Bossert 1992, S. 121 ff.

107 Vgl. dazu auch Kleinhenz 1992, S. 52: "Die Ausgestaltung des Sozialstaates nach dem Subsidiaritätsprinzip bedeutet zunächst, daß auch die Sozialpolitik die Selbstverantwortlichkeit des Individuums grundsätzlich als vorrangig anerkennt und nicht ersetzt, sondern nur ergänzt. Sozialstaatliche Handlungskompetenz kommt nur insoweit zum Tragen, als einerseits Voraussetzungen für das selbstverantwortliche Handeln einzelner erst geschaffen werden müssen (Starthilfe, 'Hilfe zur Selbsthilfe'), andererseits die Möglichkeiten selbstverantwortlichen Handelns für die Erfüllung der gegebenen Ziele in bezug auf die Lebenslagen einzelner (z.B. Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums, Lebensstandardsicherung) oder in der Gesamtgesellschaft (z.B. Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen) nicht ausreichend sind."

über prozeßpolitischen Maßnahmen sowie die Priorität präventiver gegenüber therapeutischer Sozialpolitik. Beispiele sind eine Politik der Sicherung der Startgerechtigkeit durch offene Märkte sowie die Optimierung der Versorgung der Bevölkerung durch eine Politik der Wettbewerbsordnung.

4. Soweit sozialpolitische Ziele, wie etwa die Sicherung der Menschenwürde und die Vermeidung von Diskriminierung, nicht durch Wirtschaftsordnungspolitik erreicht werden können, sollte das *Prinzip des Vorranges der Sozialordnungspolitik*, wie es mit dem Betriebsverfassungsgesetz praktiziert wird, vor einer interventionistischen Sozialpolitik befolgt werden.
5. Soweit Sozialpolitik als Prozeßpolitik betrieben werden muß, sollte das *Prinzip maximaler wirtschaftlicher und sozialer Effizienz bzw. minimaler Eingriffintensität der eingesetzten Mittel* beachtet werden. Beispiele für Sozialpolitik als Prozeßpolitik sind die im Arbeitsförderungsgesetz vorgesehenen Maßnahmen, die Sozialhilfepolitik und die Wohnungsbaupolitik. Sie sollten möglichst marktkonform betrieben werden.
6. Das *Prinzip der Beachtung sozialstaatlicher Grenzen in mikro- und makroökonomischer Hinsicht*. Es bedeutet zum einen, daß die Sozialleistungen in bezug auf die Anspruchsvoraussetzungen, den Leistungsumfang und die Art der Leistungsgewährung so konzipiert werden, daß ein Mißbrauch möglichst weitgehend verhindert wird, und zum anderen, daß die Abgabenbelastung der Unternehmungen und damit alle daraus folgenden negativen Effekte auf Beschäftigung und Wachstum in Grenzen gehalten werden¹⁰⁸.

Neben diesen Prinzipien erster Ordnung sollten aus Gründen der Ordnungskonformität und der Rationalität der Sozialpolitik folgende *Prinzipien zweiter Ordnung* Anwendung finden¹⁰⁹:

1. Das *Prinzip finanzverfassungsgemäßer Finanzierung staatlicher Aufgaben*. Es verlangt vor allem den Verzicht des Staates auf die Finanzierung allgemeiner staatlicher Aufgaben aus Beitragseinnahmen der Sozialversicherungen, also die Finanzierung versicherungsfremder Leistungen aus Steuereinnahmen.

108 So auch Albers 1977, S. 942 ff. und Stützel 1978, S. 33.

109 Im Zusammenhang mit diesen Prinzipien zweiter Ordnung verdienen auch die Grundsätze Beachtung, die die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 1994 veröffentlicht hat (BdA 1994, S. 11 ff.). Die Bundesvereinigung tritt u.a. ein für: die Zusammenlegung einzelner Leistungsträger, eine Harmonisierung der Leistungsvoraussetzungen und eine Koordinierung der Leistungsgewährung; die Sicherung der Effizienz der Leistungen und die Ausschöpfung von Rationalisierungsreserven; die Förderung der Prävention und für die häftige Beitragsaufbringung in der Sozialversicherung. Interessanterweise lehnt die Bundesvereinigung sowohl das Konzept des Bürgergeldes als auch eine allgemeine Grundrente ohne Lohn- und Beitragsbezug ab.

2. Die *Respektierung der Autonomie der sozialen Selbstverwaltung* gemäß dem Subsidiaritätsprinzip.
3. Die *Förderung der Hilfe zur Selbsthilfe*.
4. Die *Präferierung versicherungsrechtlicher vor arbeitsrechtlichen Lösungen*.

Zusätzlich sind zwei weitere Prinzipien anzufügen, die in dem von der katholischen und der evangelischen Kirche verfaßten Diskussionspapier "Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage" zu finden sind¹¹⁰. Nach Meinung der für diese Diskussionsgrundlage verantwortlichen Bischöfe sollte sich der Umbau des Sozialstaates auch orientieren

5. am *Prinzip der Ausgewogenheit* und
6. am *Prinzip der Differenziertheit*.

Ausgewogen muß eine Reform nach außen und nach innen sein.

Ausgewogenheit nach außen heißt, daß die Standortdiskussion nicht auf die sozialstaatlichen Leistungen und den Sozialleistungsmißbrauch als Ursachen verschlechterter Standortqualität eingeschränkt werden darf. Nicht minder wichtig für eine Verbesserung der Standortqualität und für eine wirtschaftliche und ethische Erneuerung unserer Gesellschaft ist die Bekämpfung des Subventionsmißbrauchs, der Schwarzarbeit, der Steuerhinterziehung und der Steuervermeidung. Zur Ausgewogenheit der Reform gehört auch die Einbeziehung der sozialen Sicherung der Beamten sowie die Frage nach der angemessenen Honorierung und der angemessenen sozialen Sicherung der aus öffentlichen Geldern finanzierten Eliten. Zur Ausgewogenheit der Sozialstaatsreform nach außen gehört schließlich eine Reform von Gesellschaft und Wirtschaft, die über eine Sozialstaatsreform hinausgeht und andere, für die Zukunft der Bundesrepublik bedeutende Problem-bereiche zu beeinflussen versucht, wie vor allem die für den internationalen Wirtschaftsverkehr geltenden Ordnungsregeln, die ordnungspolitische Qualität der Europäischen Gemeinschaft, die innere Sicherheit, die Qualität der politischen und wirtschaftlichen Führungselite und den Abbau der politischen Überlast der Bundesrepublik.

Ausgewogenheit ist auch erforderlich für die Reform nach innen. Damit ist gemeint, daß nicht Leistungskürzungen an sich das Ziel sein dürfen, sondern Kürzungen dort, wo Leistungen zu einer Überversorgung führen, als unangemessen

¹¹⁰ Kirchenamt der Evangelischen Kirche Deutschlands und Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz 1994.

hoch erscheinen oder zum Mißbrauch anreizen. Mit innerer Ausgewogenheit ist ferner gemeint, daß Reformmöglichkeiten gesucht werden, die zu einer Verbesserung der Effizienz des Sicherungssystems führen, z.B. im Bereich des Gesundheitswesens, das ähnlich wie der Bereich der Berufsbildungsförderung von Experten als rationalisierungsbedürftig eingeschätzt wird¹¹¹. Schließlich bedeutet Ausgewogenheit nach innen auch, daß die Reformlasten nicht einseitig verteilt werden, z.B. in der gesetzlichen Krankenversicherung nicht einseitig auf die Versicherten durch massive Anhebungen der Selbstbeteiligung, ohne daß auch die Ärzteschaft zu wirtschaftlichem Verhalten veranlaßt und die wettbewerbspolitisch gesehen nur begrenzt funktionsfähigen Oligopolmärkte der pharmazeutischen und der Medizingeräte-Industrie in die Reformüberlegungen einbezogen werden.

Mit Differenziertheit ist gemeint, daß Leistungskürzungen nicht schematisch, gleichsam nach der Rasenmähermethode vorgenommen, sondern um so niedriger angesetzt werden, je schwächer eine bestimmte soziale Gruppe ist. In diesem Zusammenhang ist besonders davor zu warnen, dem Vorschlag liberaler Kreise zu folgen und die beitragsfreien Leistungen für Familien aus dem Sicherungssystem auszugliedern, wie z.B. die Mitversicherung für Mütter und Kinder in der gesetzlichen Krankenversicherung¹¹². Eine solche Politik könnte für die wirtschaftliche und soziale Lage der Familien verhängnisvolle Konsequenzen haben und den Versicherungsschutz der Familien erheblich beeinträchtigen.

Die Gefahr, daß die bisher unter die Lupe genommene, konzeptionell und in bezug auf die Glaubwürdigkeit der Reformnotwendigkeit unzulänglich vorbereitete Sozialstaatsreform Einseitigkeiten aufweist und Stückwerk wird, vergrößert sich, wenn nicht eine ausgewogene, umfangreiche und gründliche wissenschaftliche Beratung und Begleitung der Reformvorhaben sichergestellt wird.

Der Bedarf der Politik an sozialpolitikwissenschaftlicher Beratung ist mit der wachsenden Bedeutung des Sozialstaates, mit dem wachsenden Anteil des Sozialbudgets am Sozialprodukt sowie mit der uns geläufigen wachsenden Zahl sozialer und sozialpolitischer Probleme gewachsen. In einem erstaunlichen Gegensatz dazu steht die schwer erklärbare Tatsache, daß an den wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Fakultäten der Bundesrepublik die Zahl der an sich wenigen ausgeprägt sozialpolitisch ausgerichteten Lehrstühle durch Umwidmungen in den letzten Jahren verringert worden ist. Nachdenklich muß auch stimmen, daß im Zuge der sogenannten "Abwicklung" der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultäten in den neuen Bundesländern ganze zwei C-3-Stellen für Sozialpolitik geschaffen worden sein sollen - angesichts der Ballung sozialer Probleme in Ost-

111 Vgl. dazu Fußnote 94 S. 47.

112 Vgl. zu diesen Gefahren die ausführliche Darstellung von Lampert 1995.

deutschland eine gravierende Fehlentscheidung westdeutscher Wissenschaftspolitiker.

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

Eine weitere Auszehrung des Faches Sozialpolitik wird nicht nur zu Defiziten an Beratungspotential für die Politik führen, sondern auch zu Defiziten im Angebot an entsprechend qualifiziertem Nachwuchs für die Universitäten, für die Ministerien und die sonstige Sozialverwaltung, für die Wirtschafts- und für die Wohlfahrtsverbände und nicht zuletzt für Presse, Funk und Fernsehen. Die Konsequenzen dieser Defizite werden nicht nur die Qualität der Politik beeinflussen, sondern die Lebensqualität jener sozialen Schichten beeinträchtigen, um derentwillen Sozialpolitik betrieben wird und für die nicht nur die Politiker Verantwortung tragen, sondern auch die Wissenschaftler.

B. Bereits verwirklichte Reformschritte

In der aktuellen Diskussion wird von politischer Seite das sogenannte "Sparpaket" des Jahres 1996 als "Anfang" schmerzlicher Einschnitte in das soziale Netz bezeichnet. Bei dieser Perspektive wird übersehen, daß schon seit Anfang der 80er Jahre eine ganze Reihe von Einschnitten in das soziale Netz vorgenommen wurden. Auch im Rahmen der Diskussion der Reformnotwendigkeiten und der Reformmöglichkeiten wird - mit der Konsequenz von Fehleinschätzungen der Zumutbarkeit bestimmter Leistungskürzungen und des Reformbedarfs - häufig übersehen, daß bereits eine Reihe von Leistungskürzungen und anderen Änderungen sozialrechtlicher Normen erfolgten.

I. Änderungen des Arbeitsförderungsgesetzes¹¹³

Gestützt auf die Vermutung, die Mitte der 70er Jahre einsetzende hohe Arbeitslosigkeit sei eine Folge zu großzügiger Regelungen im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes, wurden bereits im Haushaltsgesetz vom 18. Dezember 1975 die Bedingungen der Zumutbarkeit der von Arbeitslosen anzunehmenden

¹¹³ Die Darstellung stützt sich für die Zeit bis 1991/92 weitgehend auf die detaillierten Nachweise bei Frerich/Frey 1993, S. 176 ff. Vgl. auch die Darstellung bei Lampert 1989b.

Arbeitsplätze erheblich verschärft. 1977 wurden die Sperrzeiten bei unbegründeter Arbeitsaufgabe oder bei Ablehnung zumutbarer Arbeit erhöht, aber auch der Zugang zu Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen erleichtert. 1979 wurde die Förderung der beruflichen Ausbildung erneut verbessert.

Wegen der Anfang der 80er Jahre weiter gestiegenen und anhaltenden Arbeitslosigkeit und ihrer Folgen für den Bundeshaushalt trat in Verbindung mit der Einschätzung der Ursachen der Arbeitslosigkeit eine "grundlegende Tendenzwende" in der Arbeitsförderung ein, die auf eine "partielle Abwälzung der Folgen der Arbeitslosigkeit auf die Betroffenen" hinauslief¹¹⁴.

Im Arbeitsförderung-Konsolidierungsgesetz von 1981 wurden beträchtliche Eingriffe in das Leistungssystem vorgenommen, u.a. in Form von Kürzungen des bei der Teilnahme an Berufsbildungsmaßnahmen gezahlten Unterhaltsgeldes von 80 auf 75 % und von Kürzungen des im Rahmen von Rehabilitationsmaßnahmen gezahlten Übergangsgeldes von 100 auf 90 %, in Form strengerer Voraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld und einer Verlängerung der Sperrzeiten sowie in Form der Herabsetzung der Höhe der Leistungen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Förderung der Arbeitsaufnahme, Einarbeitungszuschüsse, Eingliederungshilfe, Förderung der Eingliederung von älteren Arbeitnehmern und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen).

Das Haushaltsbegleitgesetz 1983 und das Haushaltsbegleitgesetz 1984 brachten u.a. weitere Kürzungen des Übergangsgeldes von 90 auf 70 %, des Unterhaltsgeldes von 75 auf 68 % und Kürzungen des Kurzarbeiter-, des Schlechtwetter- und des Arbeitslosengeldes sowie der Arbeitslosenhilfe¹¹⁵, eine stärkere Staffelung der Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld nach der vorausgehenden Beschäftigungsdauer und weitere Kürzungen der Einarbeitungszuschüsse und der Leistungen zur Förderung der Arbeitsaufnahme.

Aufgrund einer relativ günstigen Finanzlage der Bundesanstalt für Arbeit und einer leichten wirtschaftlichen Belebung wurden 1985 wieder Leistungsverbesserungen eingeführt. Dazu gehörten u.a. eine Anhebung des Unterhaltsgeldes und des Übergangsgeldes sowie eine Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes. 1988 mußten jedoch erneut Leistungen eingeschränkt werden. Gekürzt wurden vor allem die Mittel für allgemeine Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

114 Frerich/ Frey 1993, S. 178.

115 Zwischen 1983 und 1984 wurden gekürzt: das Unterhaltsgeld von 75 auf 68 % des Netto- lohnes für Bezugsberechtigte mit Kindern bzw. auf 63 % für Bezugsberechtigte ohne Kinder, das Übergangsgeld von 90 auf 70 bzw. 65 %, das Kurzarbeiter-, Schlechtwetter- und Arbeitslosengeld für Leistungsbezieher ohne Kinder von 68 auf 63 % und der Arbeitslosenhilfe für Leistungsbezieher ohne Kinder von 58 auf 56 %.

Im Rahmen des Ersten und Zweiten Gesetzes zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms des Jahres 1993 wurden erneut Leistungen gekürzt, nämlich das Arbeitslosengeld, das Kurzarbeitergeld und das Schlechtwettergeld für Arbeitnehmer mit Kindern von 68 auf 67 % und für Arbeitnehmer ohne Kinder von 63 auf 60 %, die Arbeitslosenhilfe von 58 auf 57 % bzw. von 56 auf 53 %, das Übergangsgeld für Rehabilitanden von 80 auf 75 % bzw. von 70 auf 68 % und das Unterhalts geld von 73 auf 68 % bzw. von 65 auf 60 %.

1996 wurde beschlossen, die im Arbeitsförderungsgesetz geregelten Lohnersatzleistungen im Jahr 1997 nicht an die gestiegenen Arbeitseinkommen anzupassen.

1997 verabschiedete der Bundestag das Arbeitsförderungsreformgesetz. Mit ihm wurden die Ziele "mehr Dynamik, mehr Effizienz und Sparsamkeit in der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitsmarktpolitik" angestrebt. Abgesehen von der Einführung neuer Instrumente wie z.B. Förderung der Teilnahme Arbeitsloser an Trainingsmaßnahmen zur Verbesserung der Eingliederungsaussichten, Übernahme der Arbeitgeberkosten für die Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall bei der Eingliederung Langzeitarbeitsloser, Einstellungszuschüsse für die Einstellung Arbeitsloser bei Unternehmensneugründungen und Zuschüsse zu beschäftigungs-wirksamen Sozialplanmaßnahmen, wurden Entscheidungskompetenz und Verantwortung für den Mitteleinsatz auf die *örtlichen* Arbeitsämter verlagert. Es wurde der Grundsatz verschärft, daß Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zur Durchführung an Unternehmen zu vergeben sind. In die Entscheidung über die Vergabe der Mittel sind nunmehr die regionalen Wirtschaftskammern und Fachverbände einzubeziehen. Die Förderung der Strukturangepassungsmaßnahmen nach den §§ 242s und 249h des Arbeitsförderungsgesetzes wurde durch die Einbeziehung von Maßnahmen zur Denkmalspflege, zur städtebaulichen Erneuerung und zur Verbesserung des Wohnumfeldes ausgebaut.

Als Leistungsreduktionen enthält das Reformgesetz eine Absenkung der Höhe des für den Zuschuß bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen berücksichtigungsfähigen Entgelts von 90 auf 80 % des Entgelts für vergleichbare ungeförderte Arbeiten. Ebenso wurde die Höhe der "besonderen Zuschüsse" in den neuen Bundesländern von 100 auf 90 % abgesenkt. Die bisherige Regelung der Anrechnung von Abfindungen an entlassene Arbeitnehmer auf das Arbeitslosengeld und die Arbeitslosenhilfe wurde im Reformgesetz mit Wirkung ab 1999 verschärft. Von diesem Zeitpunkt an erfolgt eine Anrechnung auch dann, wenn das Arbeitsverhältnis mit Einhaltung der Kündigungsfrist gelöst wird, und auch dann, wenn keine Sperfrist verhängt wird. Der Kreis der bei einer Vermittlung zumutbaren Beschäftigungen wurde erweitert, so daß allein der erzielbare Verdienst Maßstab für die Beurteilung der Zumutbarkeit ist. Darüber hinaus gilt nun eine Wegezeit bis zu drei Stunden als zumutbar.

Als weitere Reformmaßnahmen im Bereich der Beschäftigungspolitik sind noch zu nennen:

1. das Gesetz zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung von 1981¹¹⁶,
2. die Beschäftigungsgesetze der Jahre 1985, 1990 und 1994¹¹⁷,
3. die Abschaffung des Schlechtwettergeldes ab 1996;
4. das Vorruhestandsgesetz von 1984 und
5. das arbeitsrechtliche Beschäftigungsgesetz von 1996, das unter anderem die Kündigung von Arbeitsverhältnissen für Betriebe mit bis zu 10 Beschäftigten erleichtert, die Lohnfortzahlung, soweit sie nicht tarifvertraglich geregelt ist, auf 80 % der Nettolöhne und -gehälter begrenzt und die Arbeitgeber berechtigt, für jede Kurwoche zwei Urlaubstage anzurechnen.

Die Beschäftigungsgesetze hatten eine Deregulierung und Flexibilisierung der Arbeitsmärkte zum Ziel. Maßnahmen waren u.a.: die Erleichterung des Abschlusses von befristeten Arbeitsverträgen, erweiterte Möglichkeiten der Beschäftigung von Leiharbeitskräften, Einschränkungen der Verpflichtung zum Abschluß von Sozialplänen und Erleichterungen der Kündigung von Arbeitsverträgen durch Auflockерungen des Kündigungsschut兹rechts.

Die Abschaffung des Schlechtwettergeldes, das die Bundesanstalt für Arbeit wegen der Schließung von Baustellen im Winter etwa 700 Mio DM kostete, sollte zur Einsparung dieser Mittel führen. Die 1995 eingeführte Neuregelung, nach der die Arbeitsämter erst ab dem 20. Schlechtwettertag Zahlungen zu leisten hatten, kostete die Arbeitsverwaltung jedoch wesentlich mehr, weil die Unternehmen, die an ihre Arbeitnehmer während der ersten 19 Schlechtwettertage "Winterausfallgeld" zahlen sollten, die Arbeitnehmer bei Beginn der Schlechtwetterperiode Mitte Dezember entließen und dadurch die Zahlung von Arbeitslosengeld auslösten.

Das Vorruhestandsgesetz erleichterte das vorzeitige Ausscheiden von Arbeitnehmern, die mindestens 58 Jahre alt waren, durch Zuschüsse an die Arbeitgeber. Die Arbeitgeber sollten sich bis zur Erreichung des Versicherungsalters ihrer Arbeitnehmer tarifvertraglich oder einzelvertraglich verpflichten, 65 % des Bruttoarbeitsentgelts zu zahlen. Das befristete Gesetz bewährte sich nicht und wurde nicht verlängert. Es wurde - nach einer Übergangsregelung - 1996 abgelöst durch das Gesetz zur Förderung des gleitenden Übergangs in den Ruhestand. Danach

116 Zu Einzelheiten vgl. Frerich/Frey 1993, S. 196 f.

117 Vgl. zu Einzelheiten der Gesetze von 1985 und 1990 Frerich/Frey 1993, S. 192 f.

kann die Arbeitzeit eines Arbeitnehmers nach Vollendung des 55. Lebensjahres auf die Hälfte vermindert werden. Das Teilzeitarbeitsentgelt soll mehr als 50 % des vollen Arbeitsentgelts betragen. Die Beiträge zur Rentenversicherung sollen auf der Basis von 90 % des vorherigen Arbeitsentgelts entrichtet werden. Diese "Aufstockungsbeträge" werden dem Arbeitgeber bis zu einer bestimmten Höhe von der Bundesanstalt für Arbeit erstattet, wenn der durch die Arbeitszeitverminderung frei gewordene Arbeitsplatz durch einen Arbeitslosen besetzt wird.

II. Leistungskürzungen in der Familienpolitik

Im Zusammenhang mit den wirtschaftlichen und finanziellen Schwierigkeiten seit 1982 hat die Koalition eine Reihe familienpolitischer Leistungen vorübergehend oder dauernd gekürzt¹¹⁸.

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien genannt¹¹⁹:

1. Der Wegfall des Kinderbetreuungsfreibetrages für Alleinerziehende und Ehepaare 1983 und 1984 in Höhe von 600 DM je Kind;
2. die Herabsetzung des Ausbildungsfreibetrags von 1800 auf 900 DM für Auszubildende bei häuslicher Unterbringung und von 4 200 auf 2 100 DM bei auswärtiger Unterbringung in den Jahren 1984 und 1985 bzw. auf 1 200 DM und 3 000 DM in den Jahren 1986 und 1987;
3. die Umstellung der Ausbildungsförderung im Rahmen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes von Zuschüssen auf Darlehen und eine starke Beschränkung der Ausbildungsförderung für Schüler in den Jahren 1984 bis 1989;

¹¹⁸ Vgl. dazu auch I. Karwatzki, Politik zugunsten der Familien, in: *aus politik und zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung *das parlament* vom 19. Mai 1984, S. 8: "Trotz der ... Benachteiligung von Familien sind Maßnahmen für Familien in den letzten Jahren in Bund, Ländern und Kommunen erheblich gekürzt worden. Damit sind Familien, die bei Ausbau des Sozialstaates das Schlußlicht bildeten, bei den Einsparungen als erste zur Kasse gebeten worden" (kursiv gesetzt von H.L.). Vgl. ferner A. Martiny, Plädoyer für eine realistische Familienpolitik, in: *aus politik und zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung *das parlament* vom 19. Mai 1984, S. 18: "Unbestreitbar haben Familien mit Kindern durch die Sparmaßnahmen der CDU / CSU / F.D.P.-Regierung Milliarden an staatlichen Zuschüssen verloren: das Kindergeld, die staatliche Bildungsförderung, die Wohngeldförderung, die Erhöhung der Mehrwertsteuer, die Kürzung beim Arbeitslosengeld und bei der Sozialhilfe und viele andere Maßnahmen haben Familien mit Kindern in zahllosen Fällen vor existentielle Schwierigkeiten gestellt".

¹¹⁹ Wesentliche Grundlage für die Kürzungen war das Haushaltsbegleitgesetz 1983.

4. folgende Absenkungen bzw. Einschränkungen des Kindergeldes:
 - a) eine Absenkung des Kindergeldes für das 2. und das 3. Kind um 20 DM 1982 und 1983;
 - b) die Herabsetzung der Regelaltersgrenze für den Kindergeldbezug von 18 auf 16 Jahre;
 - c) die Abschaffung des Kindergeldes für Jugendliche zwischen 18 und 23 Jahren ohne Arbeitsplatz und ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld;
 - d) die stufenweise Minderung des Kindergeldes bis auf Sockelbeträge in Höhe von 70 DM für das zweite und von 140 DM für das dritte und jedes weitere Kind ab 1983, wenn das Nettoeinkommen eines Ehepaars mit zwei Kindern 42 000 DM und mit drei Kindern 49 800 DM überstieg;
5. die Kürzung des Mutterschaftsurlaubsgeldes von maximal 750 DM mtl. auf 510 DM in den Jahren 1983 bis 1985;
6. die Streichung der kinderbezogenen Erhöhungen der Einkommensgrenzen (1 800 DM pro Kind) im Rahmen der Vermögensbildungsförderung auf der Grundlage des Fünften Vermögensbildungsgesetzes ab 1990;
7. der Wegfall des Anspruchs auf Erziehungsgeld ab 1994, wenn das Jahresnettoeinkommen Verheirateter 100 000 DM und das Lediger 75 000 DM übersteigt;
8. die Halbierung der Kindergeldsockelbeträge auf 70 DM bei Familien mit drei und mehr Kindern, wenn das Jahresnettoeinkommen 100 000 DM bei Verheirateten und 75 000 DM bei Ledigen überstieg, in den Jahren 1992 bis 1995.

Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, daß seit 1982 auch einige durchaus beachtliche Verbesserungen familienpolitischer Leistungen festzustellen sind: so z.B.

1. die Wiederherstellung der ursprünglichen Höhe der Ausbildungsfreibeträge vor 1984;
2. die Anhebung des Haushaltssreibetrages für Alleinerziehende in Stufen von 3 000 DM im Jahr 1981 auf 5 616 DM im Jahr 1996;
3. die Anhebung des Zweitkindergeldes von 100 auf 130 DM im Jahr 1990;
4. die Kindergeld- sowie Freibetragserhöhungen des Jahres 1996; schließlich sind zu nennen
5. die Einführung des Erziehungsgeldes, des Erziehungsurlaubs und die Anerkennung eines Erziehungsjahres in der Rentenversicherung im Jahre 1986.

Nichtsdestoweniger bleibt festzuhalten, daß die für die Familien vorgesehenen Mittel immer wieder als finanzpolitische Manövriermasse eingesetzt wurden und daß die Familien nicht nur durch erhebliche *absolute* Leistungskürzungen betroffen wurden, sondern auch durch *relative* Kürzungen, die durch die fehlende Dynamisierung familienpolitischer Transfers bei steigenden Lebenshaltungskosten und steigenden Erwerbseinkommen auftreten. Auch darauf wird noch einmal zurückzukommen sein.

III. Konsolidierung und Weiterentwicklung der Rentenversicherung¹²⁰

Kurz nach Verabschiedung des Rentenreformgesetzes von 1972, das erhebliche strukturelle Verbesserungen gebracht hatte¹²¹, mußte der Gesetzgeber auf die durch die mit der Beschäftigungskrise der Jahre nach 1974 eintretenden Beitragsausfälle der Rentenversicherung reagieren.

1972 hatte der Gesetzgeber der Rentenversicherung erhebliche, langfristig wirkende Belastungen auferlegt. Geblendet durch ein beachtlich großes Vermögen der Rentenversicherung, das sich aufgrund der seit 1959 bestehenden Vollbeschäftigung, steigender Zahlen beitragspflichtiger Beschäftigter, stark steigender versicherungspflichtiger Einkommen und steigender Beitragsbemessungsgrundlagen angesammelt hatte, und aufgrund von Prognosen der Einnahmenentwicklung, die an den zurückliegenden Jahren der Vollbeschäftigung orientiert waren, wurden die Renten 1972 nicht einmal, sondern zweimal (insgesamt um 15,8 %) erhöht. Die Rentenversicherung wurde für eine freiwillige, rückwirkend mögliche Versicherung von Selbständigen und Hausfrauen zu sehr günstigen Bedingungen geöffnet und die flexible Altersgrenze ohne versicherungstechnische Abschläge eingeführt. Warnungen des Sozialbeirats, der Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände und einzelner Wissenschaftler in den Jahren 1974 bis 1976 wurden nicht beachtet; die Bundesregierung bestritt das Bestehen eines rentenpolitischen Handlungsbedarfs. Statt dessen wurde im Bundestagswahlkampf 1976 von allen Parteien trotz der erkennbaren Finanzierungsprobleme eine Rentenanpassung in Höhe von 9,9 % versprochen und eingehalten.

Zwischen 1977 und 1988 wurde statt einer gut vorbereiteten, an einer langfristigen rentenpolitischen Konzeption orientierten Reform eine Reihe von Einzelmaßnahmen beschlossen. Neben einer Verschiebung der Rentenanpassung vom 01.07.1978 auf den 01.01.1979 wurde das Berechnungsverfahren für die Ermittlung der Zuwachsraten der Bestandsrenten so verändert, daß sich die hohen

¹²⁰ Vgl. dazu Frerich/Frey 1993, S. 228 ff.

¹²¹ Vgl. dazu Frerich/Frey 1993, S. 53 ff.

Lohnsteigerungsraten des Jahres 1974 nicht auf die Höhe der Rentenanpassung auswirken. Außerdem wurden die beitragslosen Zeiten von Hochschulabsolventen geringer als bisher bewertet. In den Jahren 1981 bis 1984 wurden auf der Grundlage des zweiten Haushaltsstrukturgesetzes vom 22. Dezember 1981, des Haushaltsbegleitgesetzes 1983 und des Haushaltsbegleitgesetzes von 1984 die Beitragsleistungen für Wehr- und Zivildienstleistende von 100 auf 70 % des durchschnittlichen Arbeitsentgelts aller Versicherten abgesenkt, die Rentenanpassung erneut vom 01.01.1983 auf den 01.07.1983 verschoben, ein Krankenversicherungsbeitrag der Rentner eingeführt, die Rentenversicherungsbeiträge der Bundesanstalt für Arbeit für Arbeitslose nicht mehr nach der Höhe des letzten Bruttoarbeitseinkommens der Arbeitslosen, sondern nach der Höhe des Leistungsbezuges berechnet, das Berechnungsverfahren für die Rentenanpassung erneut zugunsten der Rentenversicherung verändert¹²², die Anspruchsvoraussetzungen für Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten erschwert, Sonderzahlungen (wie z.B. Weihnachtsgeld) stärker in die Beitragspflicht einbezogen und der Kindergeldzuschuß bei Neurenten durch das niedrigere Kindergeld ersetzt.

Folge der Verschlechterung der Rentenfinanzen waren auch Änderungen des Finanzierungsverfahrens. Bis 1969 galt das Abschnittsdeckungsverfahren, nach dem der Beitragssatz so festgesetzt werden mußte, daß die Beitragshöhe ausreichte, um die voraussichtlichen Ausgaben einer Zehnjahresperiode zu decken und eine Rücklage in Höhe von zwölf Monatsausgaben zu bilden. Das Abschnittsdeckungsverfahren wurde abgelöst durch ein reines Umlageverfahren mit einer Rücklage von drei Monatsausgaben. Ab 1992 wurde die Rücklage auf sage und schreibe *eine* Monatsausgabe reduziert.

Diese Fakten machen erkennbar, daß die Rentenmisere - entgegen den von politischen Repräsentanten verbreiteten Auffassungen - zu einem guten Teil auf Politikversagen zurückzuführen ist.

1985 wurde durch das Hinterbliebenen- und Erziehungszeitengesetz entsprechend einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts auch solchen Witwern eine Hinterbliebenenrente zugesprochen, die den überwiegenden Teil des ehelichen Einkommens bestritten hatten. Gleichzeitig wurde ein Anrechnungsverfahren eingeführt, nach dem eine Hinterbliebenenrente gekürzt wird, wenn die eigenen Einkünfte der hinterbliebenen Person einen Freibetrag von 3,3 % der allgemeinen Bemessungsgrundlage übersteigen. In diesem Fall wird der übersteigende Betrag zu 40 % auf die Hinterbliebenenrente angerechnet.

122 Die Rentenanpassung wurde nicht mehr an der Einkommensentwicklung der letzten drei Jahre, sondern am Einkommenszuwachs des letzten Jahres orientiert.

Eine sozialpolitische Innovation stellte die Einführung eines Kindererziehungsjahres für kindererziehende und -versorgende Eltern im Jahr 1985 dar. Die Zahl der Kindererziehungsjahre wurde 1992 auf drei erhöht.

1989 verabschiedete der Bundestag das Rentenreformgesetz 1992. Es wurde vor allem erforderlich, weil die Finanzierung der Renten aufgrund des Zusammentreffens von zwei Sachverhalten langfristig unsicher geworden wäre. Der erste bestand darin, daß das Rentenvolumen der Bundesrepublik volkswirtschaftlich sinnvoll im wesentlichen nur durch ein Umlageverfahren finanziert werden kann; der zweite besteht darin, daß in den nächsten Jahrzehnten die sogenannte Rentnerquote, d. h. der Quotient aus der Zahl der Rentenempfänger und der Zahl der beitragszahlenden Versicherten aufgrund des starken Absinkens der Nettoreproduktionsrate der Bevölkerung¹²³, des Ansteigens der Lebenserwartung und damit der Rentenbezugsdauer und einer immer früheren Inanspruchnahme der Altersrente steigen wird¹²⁴. Der Rentnerquotient wird von gegenwärtig 48/100 bis zum Jahr 2030 auf 91/100 steigen¹²⁵. Bei Beibehaltung des bis 1991 geltenden Rentenrechts hätte der Beitragssatz bis 2000 auf etwa 22 %, bis 2015 auf etwa 28 % und bis 2030 auf etwa 38 % steigen müssen. Abgesehen von dem Problem der langfristigen finanziellen Stabilisierung der Rentenversicherung gab es eine Reihe weiterer Gründe für eine Reform¹²⁶.

Wesentliche Reformelemente sind der Übergang von der Bruttolohnorientierung zur Nettoloonorientierung, die stufenweise Anhebung der Altersgrenze für den Rentenbezug, die Einführung einer Teilrente als Instrument eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand, die Einführung eines "Selbstregulierungsmechanismus", der u.a. den Bundeszuschuß an die Beitragssatzentwicklung bindet, und eine Reduzierung der anrechenbaren Ausbildungszeiten. Darüber hinaus wurden die Kindererziehungsjahre für die Erziehung von Kindern, die nach 1991 geboren sind, von einem auf drei Jahre angehoben.

1996 wurde beschlossen, die Altersgrenze früher als im Rentenreformgesetz 1992 vorgesehen anzuheben. Die Altersgrenze für Renten wegen Arbeitslosigkeit und nach Teilzeitarbeit wird zwischen 1997 und 2001 in Monatsschritten von 60 auf

123 Darunter versteht man die Zahl der von einem Geburtsjahrgang der Frauen im Durchschnitt geborenen Mädchen. Eine Nettoreproduktionsrate von 1,0 würde den Bestand der Bevölkerung gewährleisten. Die Reproduktionsrate ist von 1,174 i. J. 1965 bis 1985 auf 0,603 gesunken und seitdem fast konstant geblieben (1989: 0,670).

124 Vgl. dazu Gutachten des Sozialbeirats vom 11. Juni 1981, BT Drs. 9/632; Grohmann 1981; Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die verschiedenen Bereiche von Staat und Gesellschaft, BT Drs. 10/863; Lübeck 1983.

125 Vgl. zur Entwicklung der Geburten, des Rentenfallquotienten, des Rentnerquotienten, des Rentenzugangsalters und der Lebenserwartung, BMA 1991b, S. 147 f.

126 Vgl. dazu Lampert 1996a, S. 262 f.

65 Jahre angehoben. Bei vorzeitigem Bezug wird die Rente um 0,3 % pro Monat gemindert. Die Zahl der anrechenbaren Ausbildungsjahre wurde von sieben auf drei verkürzt. Medizinische Rehabilitationskuren werden nur noch im Abstand von vier statt von drei Jahren genehmigt, die Zuzahlungen der Rehabilitanden zu stationär erbrachten Leistungen wurden erhöht.

Im Februar 1997 legte die erst im April 1996 von der Bundesregierung eingesetzte Rentenreformkommission ihre Reformvorschläge vor. Die Kommission ging davon aus, daß der sich durch die Globalisierung verschärfende internationale Wettbewerb und die Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung eine Begrenzung des Beitragssatzanstiegs in der Rentenversicherung unausweichlich machen und daß die steigenden Belastungen unter Wahrung der intergenerativen Gerechtigkeit sachgerecht verteilt werden müssen. Nahezu einstimmig wurde als Grundentscheidung akzeptiert, daß an der Lohn- und Beitragsbezogenheit der Rente festgehalten, das Versicherungsprinzip gestärkt und das Umlageverfahren beibehalten werden müsse. Die Kommission schlug u.a. vor, Selbständige mit arbeitnehmerähnlicher Erwerbstätigkeit (sog. "Scheinselbständige") in die Versicherungspflicht einzubeziehen, vor allem aber, die Rentenanpassungsformel um einen Faktor zu ergänzen, der der als Folge gestiegener Lebenserwartung gestiegenen Rentenbezugsdauer durch eine Absenkung des Rentenniveaus Rechnung trägt. Die geltende Formel für die Fortschreibung des Bundeszuschusses soll beibehalten und weitere versicherungsfremde Aufgaben sollen der Rentenversicherung nicht mehr ausgebürdet werden.

Zur Finanzierung der durch die Kindererziehungszeiten entstehenden Belastungen soll eine aus Steuermitteln zu finanzierende "Kinderkasse" eingerichtet werden. Die geltende Hinterbliebenensicherung soll reformiert werden, wenn dataillierte Zahlenmaterial zur Lebenssituation der Frauen vorliegt. Für die Berechtigung zum Bezug einer Erwerbsunfähigkeitsrente soll in Zukunft nur noch der Gesundheitszustand, nicht mehr die Arbeitsmarktlage, d.h. die Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen für Personen mit Erwerbsminderung, maßgebend sein. Die Kommission schlug ferner eine Stärkung der kapitalfondierten betrieblichen und privaten Altersvorsorge vor.

Eine Besteuerung der Renten über die geltende Regelung hinaus lehnte die Kommission ab.

IV. Reformen im Gesundheitswesen¹²⁷

Aufgrund der explosiven Ausgabenentwicklung in der gesetzlichen Krankenversicherung war auch in diesem politischen Handlungsfeld eine Politik der Kostendämpfung erforderlich.

Seit 1977 wurden mehrere Kostendämpfungsgesetze verabschiedet, die sich auf die Vergütungsvereinbarungen zwischen Krankenkassen und kassenärztlichen Vereinigungen, die Organisation der Krankenversicherung und auf Wirtschaftlichkeitsprüfungen bezogen, aber auch Ausgrenzungen von Bagatellarzneimitteln aus der Erstattungspflicht sowie die Einführung von Rezeptblattgebühren, Beteiligungen an den Kosten für Zahnersatz, Badekuren und Krankenhausaufenthalten brachten.

Da diese Gesetze keinen nachhaltigen Erfolg brachten, wurde 1988 das Gesetz zur Strukturreform im Gesundheitswesen erlassen. Trotz weiterer Leistungsausschlüsse und höherer Selbstbeteiligungen sowie der Festsetzung von Festbeträgen für bestimmte Arzneimittel und Änderungen im Organisations-, Mitgliedschafts- und Beitragsrecht erreichte es sein Stabilisierungsziel nicht. Daher wurde 1992 das Gesetz zur Sicherung und Strukturverbesserung der gesetzlichen Krankenversicherung verabschiedet. Es übernahm die bestehenden Leistungsausschlüsse für Bagatellarzneimittel, die Festbetragsregelung und - teilweise erhöht - die Selbstbeteiligungen. Ferner wurde der Zugang zur Kassenpraxis beschränkt, die Ausgaben in allen Leistungsbereichen wurden budgetiert und die Wettbewerbsbeziehungen zwischen den Krankenkassen verbessert. Auch dieses Gesetz konnte den Ausgabenanstieg nur vorübergehend verhindern.

Durch das 1996 verabschiedete Beitragsentlastungsgesetz wurden die Zuzahlungen zu Arzneimitteln um 1 DM erhöht, die Kassenanteile für Brillengestelle aufgehoben, das Krankengeld um 10 %-Punkte abgesenkt, die Regelkurzdauer von vier auf drei Wochen verkürzt und der Abstand zwischen zwei Kuren von drei auf vier Jahre erhöht. Die Zuschüsse zum Zahnersatz für jüngere Versicherte wurden gestrichen und die Maßnahmen der Gesundheitsförderung auf Vorsorge- und Früherkennungsmaßnahmen beschränkt.

1996 legte die Regierungskoalition ein "Erstes und zweites Gesetz zur Neuordnung der Selbstverwaltung und Eigenverantwortung in der gesetzlichen Krankenversicherung" vor, das der Bundestag im März 1997 verabschiedete. Aus der Vielzahl der neuen Regelungen seien hier erwähnt:

127 Vgl. dazu auch die detaillierten Überblicke bei Frerich/Frey 1993, S. 264 ff. und S. 285 ff. sowie Lampert 1996a, S. 238 ff.

1. Die Anhebung der Zuzahlungen der Versicherten
 - für Arzneimittel auf - je nach Packungsgröße - 9, 11 oder 13 DM,
 - für die ersten 14 Krankenhaustage auf 17 DM (neue Bundesländer: 14 DM) täglich,
 - für Fahrkosten auf 25 DM,
 - für Heilmittel auf 15 % und
 - für Zahnersatz auf 45 %.

Diese Zuzahlungen sollen in regelmäßigen Abständen an die Entwicklung der Löhne und Gehälter der Versicherten angepaßt werden;

2. bei der Erhöhung der Krankenkassenbeiträge um 0,1 Prozentpunkte soll die Selbstbeteiligung um 1 DM bzw. - bei prozentualen Zuzahlungen - um 1 Prozentpunkt steigen. Im Falle von Beitragssatzerhöhungen haben die Mitglieder ein außerordentliches Kündigungsrecht;
3. die Krankenkassen haben in bezug auf Beitragsrückerstattung, Selbstbehalt und Zuzahlungen Gestaltungsmöglichkeiten. Sie können Modellvorhaben erproben und die Vergütungsverträge innerhalb der gesetzlichen Rahmenvorschriften selbstverantwortlich ausgestalten;
4. die bisher übliche Gesamtvergütung wird durch ein "Regelleistungsvolumen" mit einem vorab vereinbarten festen Punktwert abgelöst;
5. die Arzneimittel- und Heilmittelbudgets, durch die Höchstsummen für das monetäre Verordnungsvolumen festgelegt worden waren, werden durch Richtgrößen abgelöst, die arztgruppenspezifisch gemeinsam und einheitlich von allen Kassenarten mit den Kassenärztlichen Vereinigungen vereinbart werden.

V. Das "Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung" des Jahres 1996

Das "Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung" (im folgenden: "Programm") stellt eine Konkretisierung einer Reihe von Aktionspunkten dar, die im "Aktionsprogramm der Bundesregierung für Investitionen und Arbeitsplätze" vom 30. 01. 1996 enthalten sind.

Ziel- und Maßnahmenfelder dieses Aktionsprogramms sind folgende wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischen Aktionsfelder bzw. Zielsetzungen:

1. eine Offensive für unternehmerische Selbständigkeit und Innovationsfähigkeit (7 Programmfpunkte);

2. mehr Beschäftigung durch eine zukunftsgerichtete Finanz- und Steuerpolitik (4 Punkte);
3. Begrenzung der Lohnzusatzkosten und Umbau des Sozialstaates (8 Punkte);
4. Erschließung neuer Beschäftigungschancen (4 Punkte);
5. beschleunigte Schaffung zukunftsträchtiger Arbeitsplätze durch Subventionsabbau (3 Punkte);
6. mehr Beschäftigung durch Wettbewerb (10 Punkte);
7. Stärkung beruflicher Qualifizierung und Hochschulreform (4 Punkte);
8. Stärkung der Bau- und Umweltinvestitionen (4 Punkte) und
9. Modernisierung des öffentlichen Dienstes und der öffentlichen Verwaltung (6 Punkte).

Auf dieser Basis wurde am 25.04.96 von der Koalition das Programm beschlossen. Sein Gewicht liegt deutlich auf der *Steuerpolitik*, einer *Lockierung des Kündigungsschutzes* und dem *Abbau bzw. der Kürzung von Sozialleistungen*¹²⁸.

Im einzelnen ragen aus den Maßnahmen als wichtig heraus:

1. Aus dem Bereich der *Steuerpolitik*:

- a) der Abbau des Solidaritätszuschlages um je einen Prozentpunkt 1997 und 1998¹²⁹;
- b) der Wegfall der Gewerbekapitalsteuer und die Senkung der Gewerbeertragsteuer ab 1997;
- c) die steuerliche Begünstigung der Arbeitsplätze in den Privathaushalten;
- d) die Bildung einer Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen für die beabsichtigte Steuerreform¹³⁰;

128 Kürzungen der Sozialleistungen sind zwischenzeitlich durch das Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz, das Gesetz zur Förderung des gleitenden Übergangs in den Ruhestand, das Arbeitsförderungsreformgesetz und das BeitragSENTLASTUNGSGESETZ (alle verabschiedet 1996) erfolgt.

129 Diese Absicht konnte die Bundesregierung nicht verwirklichen, weil die von ihr geplante Verschiebung der Kindergelderhöhung um ein Jahr von 1997 auf 1998 im Bundesrat keine Mehrheit fand und daher bei gleichzeitiger Absenkung des Solidaritätszuschlags eine Finanzierungslücke entstanden wäre.

130 Die Steuerreformkommission hat ihre Vorschläge im Januar 1997 vorgelegt. Wesentliche "Eckpunkte" dieser Vorschläge sind eine Absenkung des Eingangssteuersatzes von 25,9 % auf 15 %, des Höchstzabes für gewerbliche Einkünfte auf 47 % auf 35 % und für nichtgewerbliche Einkünfte von 53 % auf 39 %. Vorgeschlagen wird ferner eine Verbrei-

2. aus dem Bereich des *Kündigungsschutzes* die Anhebung des Schwellenwertes für die Anwendung des Kündigungsschutzgesetzes von Betrieben mit fünf auf Betriebe mit zehn Arbeitnehmern;
3. aus dem Bereich der *sozialen Sicherung*:
 - a) die Kürzung der Lohnfortzahlung auf 80 % oder die Anrechnung eines Tages Urlaub für fünf Krankheitstage;
 - b) die Erhöhung der Zuzahlungsbeträge bei Arzneimitteln, eine Reduzierung des Krankengeldes von 80 auf 70 %, eine Verkürzung der Kurdauer von vier auf drei Wochen, die Erhöhung der Zuzahlungen zu Kuren, die Anrechnung von je zwei Kurtagen je Kurwoche auf den Urlaub und die Verringerung der Ausgaben der Rentenversicherung für Kuren um 1,8 Mrd. DM jährlich;
 - c) keine Erhöhung der Sozialhilfe zum 1. Juli 1997;
 - d) die (am Einspruch des Bundesrates gescheiterte) Verschiebung der vorgesehenen Erhöhung des Kindergeldes und des Steuerfreibetrages für Kinder um ein Jahr auf den 1. Januar 1998;
 - e) die Bildung einer Kommission zur Vorbereitung von Vorschlägen zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung. Die Kommission nahm Mitte 1996 ihre Arbeit auf und legte im Februar 1997 ihre Vorschläge vor¹³¹.

An diesem Programm erscheint zunächst bemerkenswert, daß wichtige wachstums- und beschäftigungsfördernde Aufgaben nicht in Angriff genommen werden, wie z.B.

1. die Wiedergewinnung einer technologisch führenden Position unserer Wirtschaft¹³²,
2. die geistig-moralische Erneuerung, die der Bundeskanzler vor 15 Jahren als Hauptaufgabe der Politik bezeichnet hatte,
3. eine Verbesserung des Managements, insbesondere bei Konzernen und Großunternehmen und die *faktische* Pflege der Unternehmensethik,

terung der Bemessungsgrundlage, u.a. durch Wegfall der Steuerbefreiung der Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit, durch Absenkung der Werbungskosten und durch Besteuerung der Renten. Bemerkenswert erscheint dem Verfasser, daß keine Verbesserung der Besteuerung von Familien vorgesehen ist.

¹³¹ Vgl. dazu die Skizze der Vorschläge S. 66.

¹³² Eine wichtige, nicht erfüllte Voraussetzung dazu ist die Förderung von Bildung und Ausbildung. In der Bundesrepublik ist jedoch der Anteil der Ausgaben für Bildung am Bruttonsozialprodukt seit 1978 um ein Drittel zurückgegangen.

4. die Verstärkung des Wettbewerbs durch Verringerung der Konzentration in der Wirtschaft, insbesondere auch im Bankensektor,
5. die Reform des offensichtlich nicht mehr ausreichend effektiven Aufsichtsratsystems der Bundesrepublik und
6. die Bekämpfung des Subventionsbetruges, der in einzelnen bekannten Fällen die Höhe dreistelliger Millionenbeträge erreicht und anderer Formen der Wirtschaftskriminalität (mit Ausnahme der Steuerhinterziehung).

Nicht im Programm enthalten ist auch *eine der dringendsten Aufgaben* zur Sanierung der Sozialversicherung, nämlich die Finanzierung sozialversicherungsfremder, allgemeinpolitischer Lasten durch Steuern und nicht durch Sozialversicherungsbeiträge. Die Renten- und die Arbeitslosenversicherung werden seit Jahren finanzverfassungswidrig für die Finanzierung allgemeinpolitischer Aufgaben mißbraucht. Diese Ausbeutung sozialer Sicherungseinrichtungen ist eine wichtige Mitursache für die Finanzmisere dieser Einrichtungen. Sie ist im übrigen auch verteilungspolitisch problematisch, weil durch sie einseitig die Sozialversicherungspflichtigen belastet werden. Dieser Problemkomplex wird im Programm mit keinem Wort erwähnt, geschweige denn eine Abstellung dieses Zustandes in Erwägung gezogen. Mittlerweile akzeptiert jedoch auch die Regierungskoalition - vermutlich aufgrund des immer stärker gewordenen Drucks einschlägiger Presseveröffentlichungen und der Akzentuierung dieser Problematik durch die Oppositionsparteien - programmatisch die Notwendigkeit einer finanziellen Entlastung der Sozialversicherung von diesen versicherungsfremden Leistungen.

Wenigstens die Ankündigung der Verfolgung einschlägiger Ziele hätte den in der Öffentlichkeit entstandenen Eindruck der Unvollständigkeit des Programms abmildern können.

Das Programm stellt nur begrenzt eine Konkretisierung des 50-Punkte-Programms für Investitionen und Arbeitsplätze dar. Denn das 50-Punkte-Programm war zwar von der Bundesregierung als "Beitrag der Bundesregierung unter dem Dach des 'Bündnisses für Arbeit und zur Standortsicherung'" bezeichnet worden, "auf das sich Bundesregierung und Spitzenrepräsentanten der Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften am 23. Januar 1996 verständigt haben". Aber die Programmkonkretisierung enthält in einigen Punkten Maßnahmen, die im Aktionsprogramm *nicht erwähnt waren*, wie z.B. die Kürzung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und die kurzfristig wirksam werdende Anhebung der Altersgrenze für Frauen in der Rentenversicherung (die mittlerweile abgemildert wurde). Diese Tatsache dürfte von den Gewerkschaften als Signal aufgefaßt worden sein, daß die Regierung nicht ausreichend bemüht ist, einvernehmliche Lösungen zu finden.

Zum andern ist festzustellen, daß im Programm *überwiegen*

- einerseits steuerliche Besserstellungen von Unternehmen, aber auch von Privathaushalten, die sich insbesondere für einkommensstarke Haushalte auswirken und von diesen nutzen lassen, und
- andererseits Änderungen in der Sozialhilfe, in der Kranken- und in der Rentenversicherung sowie in der Lohnfortzahlung, die auf Leistungskürzungen hin auslaufen.

Rentenversicherung, Arbeitslosenversicherung und Arbeitsförderung sollen mit 12 Mrd. DM etwa die Hälfte des bundeseigenen Konsolidierungsbedarfs erbringen. *Diese Akzentsetzung stellt eine soziale Asymmetrie und Unausgewogenheit dar.* Sie läßt in Verbindung mit einer rigorosen und unsensiblen verbalen Verteidigung des Sparprogramms sowie in Verbindung mit unangebrachten verbalen Attacken gegen Protestmaßnahmen Betroffener durch Vertreter der Regierungsparteien den sozialen Frieden als gefährdet erscheinen.

Von einigen Maßnahmen sind zwar Beschäftigungseffekte zu erwarten, so z. B. von der Existenzgründungsförderung, dem Wegfall der Gewerbekapitalsteuer, der Senkung der Gewerbeertragsteuer und von Kostenentlastungen durch eine aufgrund der Kürzung der Lohnfortzahlung und anderer Maßnahmen eintretende Reduzierung der Lohnnebenkosten. Ob jedoch dieser Beschäftigungszuwachs größer sein wird als die beschäftigungsdämpfenden Effekte der nachfragereduzierenden Sparmaßnahmen, ist nicht zuverlässig prognostizierbar. Die Kürzung der Sozialleistungen und der Ausgaben für Kuren wird zu einem Ausfall an Beschäftigung führen und zwar nicht nur, weil bestimmte Haushalte geringere Einkommen und damit weniger Kaufkraft haben werden, sondern auch, weil die Einschätzungen der wirtschaftlichen Situation und der im Programm erkennbare wirtschafts- und sozialpolitische Kurs das Vorsorgesparen erhöhen werden.

Zur Frage nach der Ausgewogenheit des Programms ist festzuhalten, daß die Reduzierung von Lohnersatzleistungen, insbesondere der Lohnfortzahlung, sozial gesehen mit der Einschränkung vertretbar erscheint, daß dabei der Lage der Familien mit unterhaltsberechtigten Kindern Rechnung getragen wird. Dagegen widersprechen die geplanten Kürzungen der Laufzeiten der Arbeitslosenunterstützung und das Einfrieren der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt im Rahmen der Sozialhilfe dem Prinzip sozialer Ausgewogenheit.

Äußerst fragwürdig und *offensichtlich nicht ausreichend* durchdacht war die mittlerweile nach lebhaften Protesten modifizierte Anhebung des Rentenbezugsalters für Frauen. In ihrer ursprünglichen geplanten Form hatte diese Anhebung nicht nur das Prinzip des Vertrauenschutzes verletzt, sondern sie hätte auch viele

Frauen getroffen, die, weil sie nicht nur Erwerbs-, sondern auch Familienarbeit geleistet hatten, relativ niedrige Rentenansprüche zu erwarten haben und durch die Rentenkürzungen bei vorgezogener Altersrente hart getroffen worden wären.

Unter sozialpolitischen Gesichtspunkten ähnlich problematisch zu beurteilen ist die beabsichtigte Verschiebung der erst im Steueränderungsgesetz 1996 für 1997 beschlossenen Erhöhung des Kindergeldes und der Steuerfreibeträge für Kinder auf das Jahr 1998. Sie wurde durch den Widerspruch der SPD verhindert. Diese geplanten Maßnahmen widersprechen der von der Regierung und der CDU/CSU der Familienpolitik wenigstens deklamatorisch immer wieder eingeräumten Priorität.

Sowohl unter arbeitsmarkt- als auch unter sozialpolitischen Aspekten äußerst problematisch mußte es auch erscheinen, wenn im Programm angekündigt wurde, daß 1997 und in den Folgejahren *kein Bundeszuschuß zur Bundesanstalt für Arbeit* vorgesehen wird. Dies wäre auf eine faktische Aufhebung der Ausfallbürgschaft des Bundes für die Bundesanstalt hinausgelaufen und hätte bedeutet, daß die Bundesanstalt ihre Ausgaben allein aus Beiträgen hätte bestreiten müssen. Bei einer mit Sicherheit weiter bestehenden Massenarbeitslosigkeit hätte dies nur bedeuten können, daß die Beiträge hätten erhöht werden müssen. Damit wären der Bundesanstalt erneut versicherungsfremde Lasten aufgebürdet worden. Mittlerweile ist die Bundesregierung von diesem Punkt ihrer Sparprogramms abgewichen.

Das Programm stellt eine zügige Umsetzung eines Teils des Aktionsprogrammes vom Januar dar. Seine Wachstums- und Beschäftigungswirkungen werden bescheiden sein. Die Massenarbeitslosigkeit wird bis zum Jahre 2000 nicht nur nicht um die Hälfte, sondern *nicht nennenswert* reduziert werden.

Da sich der internationale Wettbewerb primär nicht über Kostensenkungen, sondern überwiegend über die Rückgewinnung einer technologischen, wissenschaftlichen Führungsposition und über Innovationen im Güter- und Dienstleistungsbereich gewinnen läßt, sind die Akzente - jedenfalls bisher - unvollständig, einseitig und nicht sachgerecht gesetzt. Da sich die Positionsverbesserung im internationalen Wettbewerb nur langfristig erreichen läßt, müßten entsprechende Maßnahmen der Bildungs-, Wissenschafts- und Technologiepolitik zeitlichen Vorrang vor Reformen des Sozialversicherungssystems haben. Diese Reformen brauchen, wenn sie nicht fragmentarisch, unsystematisch, unausgereift, unausgewogen und sozialpolitisch fragwürdig werden sollen, längere Vorbereitungszeiten.

Einseitig erscheint auch die Art der Kürzungen der Sozialleistungen. Kürzungen der Sozialleistungen sind zwar unvermeidbar. Die Leistungskürzungen des Pro-

gramms und die für die nahe Zukunft angekündigten Kürzungen müssen jedoch aus folgenden Gründen politisch und sozial beunruhigen:

1. Sie sind einseitig, weil sie nur Haushalte und Personen mit niedrigen und mittleren Einkommen treffen, nicht aber die Bezieher hoher Einkommen und die vermögenden Haushalte. Sie widersprechen dem Prinzip der Ausgewogenheit bzw. der sozialen Gerechtigkeit;
2. es ist nicht absehbar, bei welchen Größenordnungen nach Einschätzung der Arbeitgeber und der Regierung das Ende des Sozialabbaus erreicht sein wird. Im Gegenteil machen Arbeitgebervertreter immer wieder erkennbar, daß die vorgesehenen Leistungsreduzierungen von ihnen nur als eine *Vorleistung* angesehen werden, die keine Gegenleistung verlangt;
3. den Kürzungen der Sozialleistungen stehen keine Kürzungen der Subventionen gegenüber.

C. Der Reformbedarf

I. Schließung von Lücken im System sozialer Sicherung

Das derzeitige System der sozialen Sicherung weist eine Reihe von Defiziten auf, die im Zuge einer Reform des Sozialstaates geschlossen werden sollten.

Unter Defizit werden im folgenden Verstöße gegen die Mindestanforderungen sozialstaatlichen Handelns verstanden. Als Kriterium für die Ableitung dieser Mindestanforderungen kann die Verpflichtung des Staates gelten, die Würde des Menschen zu schützen (Art. 1 Abs. 1 GG sowie § 1 Bundessozialhilfegesetz). Auch durch das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 GG), durch das Gebot der Gleichbehandlung (Art. 3 GG) und durch das Gebot, die Ehe und die Familie zu schützen (Art. 6 GG), werden der Sozialpolitik Mindestanforderungen vorgegeben.

Diesen Mindestanforderungen entspricht die Sozialpolitik in einer Reihe von Fällen nicht. Es handelt sich um die im folgenden angesprochenen Problembereiche.

1. Aus der im GG verankerten Verpflichtung, jedem Gesellschaftsmitglied die Führung eines der Menschenwürde entsprechenden Lebens zu ermöglichen, ergibt sich unmittelbar, daß der Staat nicht selbst Verursacher von Sozialhilfebedürftigkeit sein darf, d. h.: der Staat darf jene Teile des Einkommens, die

erforderlich sind, um ein soziokulturelles Existenzminimum zu sichern, nicht Besteuern, weil sonst Personen, deren Einkommen vor Steuern diese Höhe nicht oder gerade erreicht, durch die Besteuerung unter diese Existenzminimumschwelle absinken. Bekanntlich hat das Bundesverfassungsgericht in mehreren Entscheidungen gerügt, daß der Gesetzgeber im Bereich der Familienbesteuerung gegen diesen Grundsatz verstoßen hat¹³³. Dies ist ein gewichtiges, (1996) noch nicht ausreichend korrigiertes Defizit. Die tatsächlichen Aufwendungen zur Sicherung des Existenzminimums für Kinder sind nämlich höher als die derzeit gewährten Steuerfreibeträge für Kinder in Höhe von 6 264 DM.

2. Im Sozialversicherungssystem der Bundesrepublik bestehen Versicherungslücken, die zu Sozialhilfebedürftigkeit führen können, weil der Staat eine Risikovorsorge generell oder von bestimmten Gesellschaftsmitgliedern nicht verlangt. Zu diesen Lücken gehören
 - a) eine Versicherung gegen das Risiko, von Geburt auf oder als Jugendlicher schwerbehindert zu sein, also den Lebensunterhalt nicht durch Arbeit erwerben zu können;
 - b) eine Versicherung gegen eine während der fünfjährigen Wartezeit in der Rentenversicherung oder durch einen häuslichen Unfall entstehende Frühinvalidität;
 - c) eine fehlende Absicherung von Berufsanfängern und von Personen, die nach einer Phase der Unterbrechung der Erwerbsarbeit in den Arbeitsmarkt zurückkehren wollen, gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit;
 - d) Sicherungslücken bei bestimmten Gruppen Selbständiger gegen die Risiken der Erwerbsunfähigkeit, der Berufsunfähigkeit, der Krankheit, der Arbeitslosigkeit und des Alters.
3. Materielle Versicherungslücken existieren bei Versicherten, bei denen die Dauer der Erwerbstätigkeit oder/und die Höhe des Erwerbseinkommens nicht ausreichen, um im Risikofall einen existenzminimalen Lebensunterhalt zu sichern. Obwohl das System sozialer Sicherung die häufigsten Risiken auf hohem Niveau abdeckt, gibt es zunehmend mehr Menschen, die arm oder von Armut bedroht sind; darunter befinden sich vor allem junge alleinstehende Arbeitslose, Familien mit mehreren Kindern und einem arbeitslosen Hauptverdienner, Langzeitarbeitslose, Alleinerziehende und Ausländer. Wenn man - worüber man streiten kann - Menschen als relativ arm definiert, die ein Einkommen von weniger als 50 % des Durchschnittseinkommens beziehen, sind etwa 10 % der deutschen Bevölkerung arm und weitere 15 % von Armut bedroht¹³⁴. Die jüngste, von der Caritas vorgelegte Armutsuntersuchung fordert

133 Vgl. dazu BVerfGE 82; S. 60, S. 67 und S. 290; BVerfGE 66, S. 214.

134 Vgl. dazu Hauser/Hübinger 1993, S. 403, Döring/Hanesch/Huster 1990 und Leibfried/Voges 1992.

daher u. a., daß die der Sozialhilfe vorgelagerten Sicherungssysteme für die durch sie prinzipiell gesicherten Personen "armutsfest" gemacht werden, daß Lücken zwischen den Teilsystemen, in die einzelne Personen geraten können, geschlossen werden, und daß - um eine Politik der Armutsprävention betreiben zu können -, eine diesbezügliche Dauerbeobachtung eingerichtet und alle drei Jahre ein offizieller Armutsbereicht veröffentlicht wird¹³⁵.

4. Als weitere gegenwärtig ungelöste Probleme der sozialen Absicherung werden angesehen¹³⁶
 - a) das Risiko der Pflegebedürftigkeit trotz der Existenz einer Pflegeversicherung;
 - b) das Risiko des Ausfalls des Unterhalts für die Kinder und die eigene Person bei Alleinerziehenden;
 - c) das Risiko zu hoher Kinderlasten bei den Beziehern sehr niedriger Einkommen;
 - d) das Risiko untragbar hoher Kosten für eine angemessene Wohnung;
 - e) das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit.

II. Reform bestehender Regelungen

Durchforstet man die einzelnen Bereiche der staatlichen Sozialpolitik systematisch auf ordnungspolitische Defizite und reformbedürftige Regelungen, dann ergibt sich - ohne Anspruch auf Vollständigkeit - der folgende Katalog von Handlungsfeldern, in denen Verbesserungen notwendig oder möglich erscheinen.

1. Im *Arbeitnehmerschutz* (Arbeitszeitschutz, Gefahrenschutz sowie Kündigungsschutz):
 - a) die Übertragung der Finanzierungslast bestimmter Leistungen, z. B. des Arbeitgeberzuschusses zum Mutterschaftsgeld, der Folgekosten des Jugendschutzes und des Schutzes Schwerbeschädigter sowie des Erziehungsurlaubs von den Unternehmen auf ordnungspolitisch zweckmäßige Träger (z. B. überbetriebliche Lohnfortzahlungsfonds), um unternehmensgrößenspezifische, wettbewerbsverzerrende Belastungseffekte abzubauen¹³⁷;
 - b) eine Reform des § 112 a des Betriebsverfassungsgesetzes, die zum einen sicherstellt, daß Sozialplanregelungen primär für die Wiedereingliederung

135 Vgl. dazu Hauser/Hübinger 1993, S. 38 f.

136 Vgl. dazu vor allem Hauser 1995, S. 61 f.

137 Vgl. dazu Cassel 1989, S. 78 f.

freigesetzter Arbeitnehmer statt im Sinne einer Entschädigung getroffen werden und zum andern gewährleistet, daß Entschädigungen an freigesetzte Arbeitnehmer nicht unangemessen höher sind als die mit der Freisetzung verbundene Entwertung des Humankapitals.

2. In der *gesetzlichen Rentenversicherung* erscheint auf mittlere Frist eine Überprüfung der Zweckmäßigkeit und der Möglichkeit einer schrittweisen Ergänzung und partiellen Ersetzung der staatlichen obligatorischen Pflichtversicherung durch eine Kombination aus Pflichtversicherung und steuerbegünstigter Privatversicherung gegen die wirtschaftlichen Folgen altersbedingter Arbeitsunfähigkeit sinnvoll¹³⁸. Dabei sollte jedoch sichergestellt werden, daß erstens die durch die Pflichtversicherung erreichbare Rente zum Zeitpunkt des erstmaligen Bezuges wenigstens 50 % des durchschnittlichen Nettoarbeitseinkommens der Versicherten erreicht und mindestens dem Sozialhilfesatz entspricht und daß zweitens der "private" Anteil an der Altersvorsorge inflationsgesichert ist¹³⁹. Ferner erscheint ein Abbau der Überversorgung durch den Abbau von Leistungskumulationen geboten, insbesondere durch stufenweisen Abbau der beitragsfreien Hinterbliebenenversorgung¹⁴⁰, und die Vermeidung der Unterversorgung durch den Ausbau der eigenständigen Sicherung der Frauen¹⁴¹.
3. In der *gesetzlichen Krankenversicherung* besteht folgender Reformbedarf:
 - a) eine über das Gesundheitsstrukturgesetz von 1992 hinausgehende Reform der Organisationsstruktur in der gesetzlichen Krankenversicherung¹⁴²;
 - b) die weitere Stärkung des Prinzips der Priorität ambulanter gegenüber stationärer ärztlicher Versorgung durch den Ausbau der ambulanten gesundheitlichen Dienstleistungen und der Sozialstationen¹⁴³;
 - c) die konsequente Förderung der Hilfe zur Selbsthilfe durch Förderung von Selbsthilfegruppen¹⁴⁴;
 - d) die Reduzierung der Lohnersatzleistungen des Arbeitgebers im Krankheitsfall für Beamte (für Arbeiter und Angestellte ist sie bereits vom Gesetzgeber beschlossen).

¹³⁸ Vgl. dazu Lampert 1980, S. 494 und die dort angegebene Literatur. Eine kritische Analyse der Reformalternativen in der Rentenversicherung von F. Breyer findet sich bei Siebert 1996, S. 59 ff.

¹³⁹ So auch Watrin 1977, S. 980.

¹⁴⁰ Dies setzt allerdings den gleichzeitigen Ausbau einer eigenständigen Sicherung der Frau voraus.

¹⁴¹ Vgl. dazu Th.P. Gallon, Alterslohn für Lebensleistung. Analyse und Vorschlag zum Wandel des Rentensystems, in: Schönig/L'Hoest 1996, S. 37 ff.

¹⁴² Vgl. dazu Gitter/Oberender 1987.

¹⁴³ Vgl. dazu Fink 1989.

¹⁴⁴ Vgl. dazu Fink 1989, S. 275 ff. und Buttler 1985.

4. Erforderlich erscheint auch eine bessere Abstimmung zwischen dem System der Sozialversicherung und der *Sozialhilfe*, die im letzten Jahrzehnt durch Leistungen an Arbeitslose besonders belastet wurde, d. h. durch die Abdeckung von Risiken, deren Vermeidung bzw. Abdeckung Aufgabe anderer Sicherungsträger ist. Da nicht davon ausgegangen werden kann, daß die Belastungen der Sozialhilfe durch Arbeitslose vorübergehender Natur sind, erscheint die Übernahme dieser Aufwendungen durch andere Träger geboten¹⁴⁵.
5. Ordnungspolitischer Reformbedarf besteht ferner in der *Arbeitsmarktordnungspolitik*¹⁴⁶. Wenngleich der Verfasser nicht der Meinung ist, daß die Tarifautonomie durch Aufhebung der Möglichkeit der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen und durch die Zulassung von Aufenseiterverträgen aufgelockert werden sollte und wenngleich er die jüngsten, von einer Sachverständigenkommission vorgelegten Vorschläge zur Deregulierung der Arbeitsmärkte¹⁴⁷ für zu weitgehend hält, sieht er doch folgende arbeitsmarktordnungspolitischen Reformnotwendigkeiten bzw. -möglichkeiten:
 - a) die Beendigung der arbeitskampfrechtlichen Abstinenz des Gesetzgebers, um zu verhindern, daß das Arbeitskampfrecht weiterhin ausschließlich Richterrecht bleibt und daß die Arbeitskampfbedingungen weiterhin durch die normative Kraft des Faktischen und durch die Arbeitsrechtsprechung zu ungunsten der Arbeitgeberseite verschoben werden;
 - b) die Verpflichtung der Arbeitsmarktparteien, in ihre Tarifverträge Schlichtungsvereinbarungen aufzunehmen, wobei die Freiheit der Annahme bzw. Ablehnung von Schlichtungsvorschlägen gesichert bleiben soll;
 - c) die Ablösung der bisher betriebenen einstufigen Tariflohnpolitik, bei der die Löhne ex ante endgültig vereinbart werden und die Löhne voll konsumierbare Löhne sind, durch einen zweistufigen Prozeß der Verteilung der Einkommen. In der ersten Stufe soll eine zurückhaltende, aller Voraussicht nach vollbeschäftigungskonforme und mit geringen gesamtwirtschaftlichen Risiken belastete Festlegung der völlig frei verfügbaren Löhne erfolgen. In der zweiten Stufe soll nach Abschluß der Vertragsperiode je nach der Ertragslage durch eine Beteiligung der Arbeitnehmer an den Erträgen eine Ergänzung bzw. Korrektur des Verteilungsverfahrens der ersten Stufe erfolgen¹⁴⁸. Diese zweite Stufe sollte auch im Sinne einer Politik breiterer Streuung des Produktivvermögens ausgebaut werden;
 - d) die Förderung einer sowohl aus Kosten-, Produktivitäts- und Wachstumsaspekten als auch aus familienpolitischen Gründen wünschenswerten Fle-

145 Vgl. dazu Hauser 1990.

146 Vgl. dazu Lampert/Englberger/Schüle 1991, S. 40 ff. und S. 105 ff.

147 Deregulierungskommission 1991.

148 Vgl. dazu Lampert/Englberger/Schüle 1991, S. 167 ff.

xibilisierung der Arbeitszeit im Sinne einer Entkoppelung von individueller Arbeitszeit und Betriebszeit und im Sinne einer chronometrischen und chro-nologischen individuellen Arbeitszeitflexibilisierung;

- e) die verstärkte Nutzung der Möglichkeit der Tarifvertragsparteien, in ihren Verträgen für vorweg spezifizierte Vertragsinhalte im Sinne von Öffnungs-klauseln Freiräume vorzusehen für konkrete Vereinbarungen auf betriebli-cher Ebene¹⁴⁹.
6. In hohem Maße wünschenswert erscheint eine konsequente Fortführung der Politik der Förderung der *Vermögensbildung* im Bereich des Wohnungsbau-s und der Förderung des Erwerbs von Beteiligungen am Produktivvermögen auf der Grundlage und im Sinne des Fünften Vermögensbildungsgesetzes.
7. Auch in der *Wohnungsbau-* und in der *Wohnungsbestandspolitik* bestehen Möglichkeiten, beachtliche Steigerungen der sozialpolitischen und der ökono-mischen Effizienz zu erreichen. Zu nennen sind:
- a) eine weitere Substitution der Objektförderung durch eine Subjektförderung, wie sie mit der Wohngeldgesetzgebung begonnen wurde¹⁵⁰;
 - b) eine konsequente Beseitigung der Fehlbelegung von Sozialwohnungen und die Konzentration der Vergabe von Sozialwohnungen auf einkommens-schwache Haushalte unter besonderer Berücksichtigung von Mehrkinder-familien;
 - c) die Entwicklung von Modellen des Mietkaufs von Wohnungen in Verbin-dung mit Hilfen für den Erwerb selbstgenutzten Wohnungseigentums für junge Familien mit Kindern durch einkommensorientierte Annuitätshilfen¹⁵¹;
 - d) eine Reform des Bodenrechts mit dem Ziel der Abschaffung von unverdien-ten Bodenwertsteigerungsgewinnen und der Mobilisierung gehorteten Bau-landes¹⁵².
8. Erheblicher sozialpolitischer Handlungsbedarf besteht im Bereich der *Famili-enpolitik*, und zwar nicht nur aufgrund der vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 7. Juli 1992 dem Gesetzgeber gemachten Auflagen zur Weiterentwicklung des Familienlastenausgleichs, sondern auch aufgrund von Defiziten, die trotz des in den 80er Jahren erfolgten Ausbaus der Familienpoli-tik noch bestehen¹⁵³. Es handelt sich um folgende Aufgaben:¹⁵⁴

149 Vgl. dazu Molitor 1986, S. 69.

150 Vgl. dazu Hamm 1989, S. 374 f.

151 Vgl. dazu Oberhauser/Rüschi 1992.

152 Vgl. dazu Holzheu 1980 und Mühlhäuser 1990.

153 Vgl. dazu Bundesministerium für Familie und Senioren, 5. Familienbericht, 1994.

154 Vgl. dazu die ausführliche Darstellung der Probleme und Aufgaben der Familienpolitik bei Lampert 1992 und Lampert 1996b.

- a) die Modifikation des Ehegattensplittings im Sinne einer kinderzahlorientierten Familienbesteuerung¹⁵⁵;
- b) weitere Maßnahmen zur Annäherung an das Ziel einer Gleichwertigkeit von Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit, wie z. B. die Verlängerung und Dynamisierung des Erziehungsgeldes und die Staffelung der Zahl der Kindererziehungsjahre nach der Ordnungszahl der Kinder;
- c) weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Vereinbarkeit von Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit, wie z. B. familienfreundliche Arbeitszeitgestaltung, familienfreundliche Öffnungszeiten von Kinderbetreuungseinrichtungen und Maßnahmen zur Erleichterung der Rückkehr von kindererziehenden und kinderversorgenden Eltern in die Erwerbstätigkeit¹⁵⁶;
- d) die Suche nach geeigneten Verfahren zur stärkeren Berücksichtigung der Interessen der nachwachsenden Generation bei politischen Entscheidungen. Denn die Interessen der nachwachsenden Generation geraten um so mehr in Gefahr, vernachlässigt zu werden, je größer der Anteil der nicht mehr Erwerbstätigen, der Alleinlebenden und der kinderlosen Paare an der Bevölkerung wird¹⁵⁷.

Berücksichtigt man, daß in dem skizzierten Katalog von Reformnotwendigkeiten das Problem der Trägervielfalt des Systems sozialer Sicherung, seiner Orientierung am Kausal- statt am Finalprinzip, die Aufgabe der Harmonisierung der Alterssicherungssysteme¹⁵⁸ und die Problematik des verbreiteten Mißbrauches sozialer Leistungen nicht noch einmal angesprochen worden sind, dann wird eine Vorstellung davon vermittelt, wie umfassend und vielfältig die Reformaufgaben sind.

D. Politische Voraussetzungen für eine Sozialstaatsreform

Es ist offensichtlich, daß die wichtigste politische Voraussetzung für eine Sozialstaatsreform die Reformfähigkeit der Träger politischer Verantwortung, d.h. der Bundesregierung und der Länderregierungen sowie der die Regierungen tragenden Parteien ist. Diese Reformfähigkeit beruht ihrerseits auf weiteren Voraussetzungen wie vor allem der Glaubwürdigkeit der Reformabsichten, der von der Ra-

¹⁵⁵ Vgl. Bundesministerium für Jugend, Familien, Frauen und Gesundheit 1988.

¹⁵⁶ Vgl. Bundesministerium für Jugend, Familien, Frauen und Gesundheit (Hg.), 1984, Familie und Arbeitswelt.

¹⁵⁷ So auch Zacher 1989, S. 113 und Kaufmann 1990, S. 159 f.

¹⁵⁸ Vgl. dazu Transfer-Enquête-Kommission 1981, S. 192 ff. sowie Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme, in: BMA 1983.

tionalität und der Qualität des Reformkonzepts abhängigen Überzeugungskraft dieser Absichten und dem Reformwillen der Regierung¹⁵⁹.

I. Die Reformfähigkeit der politisch Verantwortlichen

Ohne die Reformfähigkeit der Bundesregierung und der sie tragenden politischen Parteien grundsätzlich in Frage stellen zu wollen, ist unverkennbar, daß im Zusammenhang mit der Sozialstaatsreform Politikversagen vorliegt. Dieses Politikversagen geht soweit, daß einige Ursachen der Sozialstaatskrise durch politische Entscheidungen bzw. durch Unterlassungen gesetzt wurden.

Genannt seien die bereits angesprochene Finanzierung wirtschaftlicher Folgekosten der Herstellung der deutschen Einheit, die zu einer beachtlichen Erhöhung der Lohnnebenkosten führte (vgl. S. 35 f.) und die ebenfalls skizzierte, seit 1972 betriebene Rentenversicherungspolitik (vgl. S. 63 ff.).

Ein weiteres Beispiel ist die Abschaffung des Schlechtwettergeldes 1995, das sich seit 1959 als konjunktur- und sozialpolitisch effektives Instrument bewährt hatte. Die Ersetzung des Schlechtwettergeldes durch ein "Winterausfallgeld" führte entgegen den Erwartungen nicht zu Einsparungen der Bundesanstalt für Arbeit, sondern zu wesentlich höheren Belastungen¹⁶⁰. Daher wurde bereits ab 1996 eine Neuregelung gesucht.

Ein Indiz für Politikversagen ist auch in der Art und Weise der Reform der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall zu sehen, die 1996 durchgeführt wurde. Obwohl für 80 % der Arbeitnehmer die Lohnfortzahlung in Tarifverträgen geregelt ist, die durch Gesetze der Bundesregierung nicht außer Kraft gesetzt werden können, wenn nicht die Tarifautonomie beeinträchtigt werden soll, hat die Bundesregierung trotz massivster Proteste der Gewerkschaften die Kürzung der Lohnfortzahlung veranlaßt.

Zweifel an der Reformfähigkeit läßt auch die Steuerpolitik aufkommen¹⁶¹. Die Absicht der Regierungsparteien, den Spaltensteuersatz auf etwa 35 % abzusen-

159 Vgl. zu den Aufgaben der Politik im Zusammenhang mit dem Umbau des Sozialstaates auch den Aufgabenkatalog bei Grieswelle 1996, S. 17 f.

160 Vgl. dazu Süddeutsche Zeitung vom 24./25.12.1996, Am Bau sollen flexible Arbeitszeiten die bisherige Winterregelung ersetzen. Vgl. auch S. 60.

161 Vgl. dazu R. Peffekoven, Schlechte Aussichten für eine Steuerreform, in: Süddeutsche Zeitung vom 19.12.1996. Besonders grotesk muß es erscheinen, daß Regierung und Regierungsparteien trotz ihrer Steuerreformabsichten das einkommensstarke Haushalte be-

ken, ist angesichts des für die Bundesrepublik nach wie vor bestehenden Finanzierungsbedarfs für staatliche Aufgaben und Verpflichtungen utopisch. Die notwendig erscheinende steuerliche Entlastung von Familien durch eine Erhöhung der existenzminimumssichernden Steuerfreibeträge für Kinder bzw. des Kinder geldes für diejenigen, die nicht für die Steuerfreibeträge optieren können oder wollen, ist von der Kommission nicht vorgeschlagen worden.

Ein markanter Beleg für Politikversagen ist auch die seit Abschluß des Vertrages von Maastricht im Jahr 1992 betriebene Politik europäischer Integration. Die Schaffung eines europäischen Binnenmarktes und der europäischen Währungsunion ohne gleichzeitige oder vorhergehende Schaffung eines hohen Maßes an Übereinstimmung in wirtschaftlich zentralen Bereichen wie der Finanzpolitik, insbesondere der Steuer- und der Subventionspolitik, ist eine gravierende Fehlentscheidung, die nur mit erheblichen Kosten und nur langfristig korrigierbar sein wird, zumal durch die vereinbarten Stabilitätskriterien keineswegs eine auf Stabilität gerichtete europäische Währungspolitik sichergestellt werden kann. Denn entscheidend für die Währungsstabilität werden nicht die Stabilitätskriterien sein, sondern die Mehrheitsentscheidungen in den zuständigen Gremien der künftigen europäischen Zentralbank und die Geeignetheit des geld- und währungspolitischen Instrumentariums dieser Bank. Obwohl dieses Instrumentarium erst im Rahmen des Europäischen Währungsinstituts erarbeitet wird und über das geldpolitische Konzept bis heute (April 1997) noch nicht entschieden ist, behaupten Politiker seit Jahren, die europäische Währung werde so stabil sein wie die Deutsche Mark.

II. Qualitative Voraussetzungen des Reformkonzepts

Es ist offensichtlich, daß die im Abschnitt C des dritten Kapitels aufgezeigte Aufgabenfülle nur in einer Vielzahl von Reformschritten im Sinne eines piece-meal-engineering gelöst werden kann, die entsprechend ihrer Dringlichkeit in einen Zeitplan eingeordnet werden. Nichtsdestoweniger ist es vor der Ableitung eines solchen Netzplanes notwendig, ein holistisches Reformkonzept im Sinne eines an klaren ordnungspolitischen Vorstellungen und an Zielvorstellungen orientierten Konzeptes als Leitbild einer Sozialreform zu erarbeiten. Im Zusammenhang mit dieser Aufgabe stellt sich die Kernfrage, welche Voraussetzungen erfüllt werden

günstigende sogenannte Dienstmädchenprivileg ausbauten, da sie die steuerlich absetzbare Ausgabensumme ab 01.01.1997 von 12 000 auf 18 000 DM erhöhten. Sie wollten es sogar auf 24 000 DM anheben, konnten sich aber gegen die Stimmen der SPD-regierten Länder im Bundesrat nicht durchsetzen.

müssen und welche Schritte notwendig sind, um ein Reformkonzept zu erarbeiten, das

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

Wer sich mit dem Sozialstaat und den sozialpolitischen Handlungsfeldern, insbesondere dem System sozialer Sicherung, etwas näher befaßt hat, weiß, daß es sich bei jedem der oben angeführten Bereiche vom Arbeitnehmer- schutz bis zur Familienpolitik um jeweils außerordentlich komplexe Normensysteme mit jeweils Hunderten von Normen handelt. Er weiß auch, unter welchen Schwierigkeiten und Voraussetzungen die Gesundheitsreform des Jahres 1988 und die Rentenreform des Jahres 1989 zustande kamen. Beiden Reformen gingen jahrelange intensive Diskussionen im wissenschaftlichen und im politischen Raum voraus. Bei der Rentenreform konnte zurückgegriffen werden auf ein Gutachten der Sachverständigenkommission zur sozialen Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen aus dem Jahre 1979¹⁶², auf ein Gutachten zur Nettolohnorientierung der Altersrenten aus dem Jahre 1982¹⁶³, auf ein Gutachten der Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme von 1983¹⁶⁴ und auf ein Gutachten einer Kommission des Verbandes der Rentenversicherungsträger aus dem Jahre 1987. Die Zahl der im Zusammenhang mit diesen Reformen erschienenen Veröffentlichungen und die Kontroversen zwischen verschiedenen politischen Gruppierungen und zwischen den durch die Reformvorhaben betroffenen Gruppen haben deutlich gemacht, wieviel analytischer Aufwand, wieviel Diskussionsaufwand und wieviel wissenschaftliche und politische Problemlösungskapazität

¹⁶² Sachverständigenkommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen 1979.

¹⁶³ Lampert 1982.

¹⁶⁴ Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme 1983.

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

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

Notwendig erscheinen gründliche und gewissenhafte Vorbereitungen der Reformschritte auch deshalb, weil bei solchen Reformen die Lebensgrundlagen von Menschen betroffen werden und weil die Reformschritte verfassungskonform sein müssen. Wie wichtig die Aufgabe der Überprüfung der Verfassungsgemäßigkeit von Reformen ist, haben zwei Urteile des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1990 verdeutlicht¹⁶⁵. Diese bescheinigten dem Gesetzgeber, die Familien über Jahre hinweg verfassungswidrig besteuert zu haben, weil die Existenzminima der Familienmitglieder nicht in voller Höhe von der Einkommensteuer freigestellt worden waren¹⁶⁶. Durch diese Urteile wurde der Gesetzgeber gezwungen, eine jahrelange verfassungswidrige Besteuerung der Individual- und der Familienhaushalte abzustellen.

Mit dem Postulat gründlicher und gewissenhafter Vorbereitung der Reformschritte ist es schwer vereinbar, daß die Bundesregierung erst im Frühjahr 1996 eine Reformkommission zur "Fortentwicklung der Rentenversicherung" und eine weitere Kommission zur Reform der Einkommensteuer einberief und deren Ergebnisse bereits für Ende 1996 erwartete, um über die Vorschläge bis Ende 1997 beschließen zu können. Derartig kurzfristig gesuchte und gefundene Lösungen komplexer Probleme laufen Gefahr, fragmentarisches Stückwerk, unausgereift und unausgewogen zu sein.

165 BVerGE 82, S. 60 und 82, S. 199.

166 Allein für das Jahr 1989 hat die Sachverständigenkommission für den fünften Familienbericht errechnet, daß den vollständigen Ein- und Zwei-Kinder-Familien 11 Mrd. DM zu viel Steuern entzogen wurden. Vgl. dazu Bundesministerium für Familie und Senioren (Hg.) 1994, S. 289.

Eine im skizzierten Sinn intendierte Sozialstaatsreform setzt folgende Schritte voraus:

1. Die Feststellung des Reformbedarfs;
2. die Festlegung der Reformziele;
3. die Ableitung von Reformkonzepten und
4. die Schaffung von Reformbereitschaft.

1. Die Feststellung des Reformbedarfs

Bei der Feststellung des Reformbedarfs geht es um die Beantwortung der Frage, in welchen arbeits- und sozialrechtlichen Regelungsbereichen Reformen erforderlich erscheinen. Die Notwendigkeit von Veränderungen im Sinne einer Reform läßt sich nur feststellen, wenn man als Maßstab für die Überprüfung von Normen und Regelungen über die in einzelnen sozialstaatlichen Segmenten verfolgten bzw. zu verfolgenden Zielsetzungen verfügt. Dabei ist es nicht damit getan, sich auf Ziele bzw. Prinzipien wie Selbstverantwortung, Solidarität und Subsidiarität zu berufen. Es ist vielmehr erforderlich, diese Ziele zu konkretisieren und die Interdependenzen zwischen diesen Prinzipien zu beachten¹⁶⁷.

Sowohl bei den Entscheidungen über die Ziele als auch in Bezug auf die Operationalisierung der Reformprinzipien müssen erhebliche Divergenzen zwischen den politischen und den verbandlichen Gruppierungen überbrückt werden. Solche Divergenzen zeigen sich bereits in der Leitbildorientierung. Dem von nicht wenigen, vor allem von neoklassisch orientierten Ökonomen präferierten Leitbild des Minimalstaates, das in die aktuelle politische Diskussion euphemistisch als Leitbild des "schlanken" Staates eingegangen ist, steht das Leitbild des subsidiären Sozialstaates gegenüber, das von zahlreichen Verfassungsrechtlern, Politikwissen-

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

senschaftlern, Sozialethikern und Sozialpolitikern bevorzugt wird (vgl. zu diesen Leitbildern Abschnitt 5.1.).

Natürlich können Leitbilder nur die Richtung angeben, in der man Lösungen sucht. Aus den Leitbildern müssen operationale Ziele abgeleitet werden.

Divergenzen bestehen aber nicht nur auf der Ebene höchster Abstraktion, d.h. in Bezug auf die gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Grundziele, die die Richtung der Reformen bestimmen sollen, sondern auch auf den unteren Ebenen der sozialpolitischen Zielhierarchie, z.B. in Bezug auf die Modifikation des Ehegattensplitting, in Bezug auf das erstrebenswerte Ausmaß der Substitution von Teilen der Sozialversicherung durch private Vorsorge oder in bezug auf das Ausmaß der Selbstbeteiligung in der gesetzlichen Krankenversicherung.

Hinter diesen Divergenzen verbergen sich nicht selten hart umkämpfte verteilungspolitisch unterschiedliche Positionen. Während z.B. SPD-Sozialpolitiker fürchten, daß eine hohe Selbstbeteiligung der Versicherten an den Arzt- und Arzneimittelkosten den Leistungsanbietern den Zugang zu den Einkommensbudgets der in bezug auf die Leistungsangebote nicht urteilsfähigen Patienten öffnet und deswegen für die Beibehaltung einer Budgetierung der Ausgaben für Honorare, Arzneimittel und Krankenhäuser eintreten, wenden sich FDP-Politiker gegen eine Budgetierung, weil damit der Einkommensentwicklung bei den Leistungsanbietern feste Grenzen gezogen werden¹⁶⁸.

Möglicherweise wäre es hilfreich, in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion zunächst solche Ziele herauszustellen und zu verfolgen, die am ehesten konsensfähig sind, wie z.B. das Ziel der Stabilisierung der Sozialleistungsquote, dem Mehrheiten aus der Einsicht heraus zustimmen könnten, daß wir uns in der Nähe sozialstaatlicher Finanzierungsgrenzen befinden, deren Überschreitung das ökonomische Fundament des Sozialstaates gefährdet, oder - um ein weiteres Beispiel zu nennen - das Ziel merklicher Eindämmung des Sozialleistungsmißbrauchs und der Hebung der Grenzmoral.

Unverzichtbar wird es sein, bei der Entscheidung für die Reformziele den wirtschaftlichen und sozialen Wandel zu berücksichtigen, der teils schon eingetreten ist, teils sich erkennbar abzeichnet. Als Beispiele seien genannt erstens der allgemeine Anstieg der durchschnittlichen Arbeitseinkommen; er läßt es naheliegend erscheinen, aufgrund der wachsenden wirtschaftlichen Spielräume der Individuen für mehr Selbstverantwortung den über eine ausreichend erscheinende Grundsicherung hinausgehenden Sicherungsbedarf in der Renten-, Kranken- und Pflege-

¹⁶⁸ Vgl. dazu den Bericht von Jürgen Forster in der Süddeutschen Zeitung vom 14./15.01.1995.

versicherung durch Selbstvorsorge ergänzend decken zu lassen¹⁶⁹. Zweitens ist die gestiegene und weiter steigende Erwerbstätigkeit der Frauen zu berücksichtigen; sie läßt die beitragsfreie Kranken- und Hinterbliebenenversicherung für Ehepartner, die erwerbslos bleiben und keine Kinder versorgt haben, zu einer nicht mehr zeitgemäßen Sozialleistung werden. Drittens ist die Erhöhung der Alters- bzw. der Rentnerquote zu nennen, die weiterhin zu steigenden Ausgaben für Renten und Krankenversicherungsausgaben für die Rentner führen wird und die Finanzierung der Sozialhaushalte zu einer immer schwieriger zu lösenden Aufgabe macht. Viertens ist zu berücksichtigen, daß der sich laufend vollziehende wirtschaftliche Strukturwandel den Arbeitskräften ein großes Maß an Anpassungsbe reitschaft und Anpassungsfähigkeit abverlangt. Zur Unterstützung dieser Anpassungsprozesse sind entsprechende Maßnahmen beruflicher Umschulung und Fortbildung in größerem Maße als bisher erforderlich. Fünftens ist die Entwicklung des europäischen Binnenmarktes zu erwähnen; sie läßt es nicht mehr zu, Sozialleistungen, die zu Erhöhungen der Lohnnebenkosten führen, in Deutschland stärker wachsen zu lassen als in anderen EG-Staaten, weil sonst deren Arbeitskostenvorsprünge größer werden und Arbeitsplätze verlorengehen. Auch aus dieser Sicht ist also eine Stabilisierung der Sozialleistungsquote geboten.

Der Erfolg sozialpolitischer Reformen wird schließlich auch davon abhängen, daß Konsens über die wesentlichen (in Abschnitt A. des dritten Kapitels dargestellten) Reformprinzipien erzielt wird.

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

2. Festlegung der Reformziele

Wenn Konsens über den Reformbedarf erzielt worden ist, wird es erforderlich, zu definieren, wie der zu erstrebende sozialstaatliche Zustand der Gesellschaft aussehen soll. Das bedeutet, daß beispielsweise für die einzelnen Bereiche sozialer Sicherung die erstrebten Versorgungsstandards festgelegt werden müssen und daß entschieden werden muß, mit Hilfe welcher Instrumente und auf welchen Wegen diese Standards erreicht werden sollen. Zu entscheiden wird insbesondere sein, welche Sicherungen im Wege obligatorischer Pflichtversicherung und welche im Wege freiwilliger Versicherung erreicht werden sollen, inwieweit im Falle obligatorischer sozialer Sicherung das Versicherungs-, das Versorgungs- und das

¹⁶⁹ Vgl. dazu auch Winterstein 1969 und 1980, S. 67 ff., ferner Bossert 1992, S. 52 und S. 56, sowie Lampert/Bossert 1992, S. 125.

Fürsorgeprinzip angewandt werden soll, aus welchen Trägern das Sicherungssystem bestehen, wer in das Sicherungssystem einbezogen und auf welche Weise das System finanziert werden soll.

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

Für die im Zusammenhang mit der Feststellung des Reformbedarfs wie auch für die im Zusammenhang mit der Ableitung des Soll-Zustandes stehenden Fragen ist eine wissenschaftliche Vorarbeit unverzichtbar. Sie muß nicht nur Zielinterpretationen, die Analyse von Zielinterdependenzen zwischen den sozialpolitischen Teilbereichen und die Analyse der Lebenslagen der von sozialstaatlichen Maßnahmen Begünstigten und der durch sie Belasteten umfassen, sondern auch die Ableitung von realistischen Möglichkeiten der Umgestaltung der Regelungskomplexe. Z.B. stellt der Vorschlag, das Umlageverfahren in der gesetzlichen Rentenversicherung durch ein Kapitaldeckungsverfahren zu ersetzen, keine realisierbare Möglichkeit dar. Wenn man die laufenden Rentenzahlungen aus den Erträgen eines Kapitalstocks finanzieren wollte, wäre ein Kapitalstock in Höhe von 10 Billionen DM erforderlich, der bis zu seinem vollendeten Aufbau zusätzlich zu den bereits bestehenden Rentenansprüchen finanziert werden müßte¹⁷⁰. Die wissenschaftlichen Vorarbeiten von Reformen müßten sich ferner erstrecken auf die Prognose der Veränderung der Lebenslagen der durch Reformmaßnahmen Betroffenen sowie auf die Überprüfung der Verfassungskonformität der geplanten Reformmaßnahmen. Wie wichtig diese Aufgabe ist, haben zwei Urteile des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1990 erwiesen¹⁷¹.

Mögliche Kollisionen bestimmter politischer Problemlösungen mit dem Verfassungsrecht sollten stärker als bisher durch eine gründliche Vorprüfung der Verfassungskonformität der Lösung auch deswegen zu vermeiden gesucht werden, weil erstens durch nachträgliche Korrekturen die Problemlösungskapazitäten unnötig belastet werden, weil zweitens weitere zusätzliche Entscheidungs- und Verwaltungskosten entstehen und weil drittens die Gefahr besteht, daß die Inte-

170 Vgl. zu den Problemen eines Übergangs vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren auch F.Breyer, Leitlinien für eine Systemkorrektur in der Rentenversicherung, in: Siebert 1996, S. 59 ff.

171 Vgl. dazu Fußnote 133, S. 75.

grität eines Gesetzgebers, der fortwährend mit dem Verfassungsrecht in Konflikt gerät, beeinträchtigt wird.

3. Die Ableitung von Reformkonzepten

Die wohl schwierigste Stufe des Reformprozesses dürfte die der politischen Entscheidung über vorgelegte Konzepte sein. Sie erfordert - gleichsam in einer Vorstufe der politischen Entscheidungen - die Herausbildung eines Konsenses zwischen den Sozialpartnern, wie er in vergleichbarer Weise der Rentenreform des Jahres 1989 im Rahmen des Verbandes der Rentenversicherungsträger vorausging. Er stellte praktisch die Basis für die große Koalition dar, die in dieser Frage zwischen den beiden großen Volksparteien zustande kam. Ohne eine derartige Koalition sind Kürzungen sozialer Leistungen ohne Beeinträchtigungen des sozialen Friedens ebenso wenig denkbar wie Änderungen der Versicherungsgrenzen, der Beitragsbemessungsgrenzen oder auch des Finanzierungsmodus in der Sozialversicherung.

Das Gelingen einer Sozialstaatsreform hängt nicht nur davon ab, daß die dargestellten Reformschritte, nämlich die Bedarfssfeststellung, die Festlegung der Reformziele und die Ableitung von Reformkonzepten, gelingen. Vielmehr muß, um die politische Durchsetzbarkeit zu sichern, Reformbereitschaft geweckt werden.

4. Weckung der Reformbereitschaft

Zur Weckung der Reformbereitschaft muß ein politisches Klima geschaffen werden, das erstens die Konsensbereitschaft der verschiedenen sozialen Gruppen und der verschiedenen politischen Parteien nicht beeinträchtigt und zweitens Einsicht in die Reformnotwendigkeit und in die vorgeschlagenen Reformkonzepte weckt.

Zum ersten Punkt ist anzumerken, daß politische Entscheidungen ein anderes politisches Klima als das derzeit herrschende voraussetzen. Die aus taktischen und strategischen Gründen auf der Basis einer bargaining-Mentalität mindestens in wöchentlichen Abständen von Unternehmerfunktionären in einer Art konzentrierter Aktion zwischen Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände, Bundesverband der Deutschen Industrie und Industrie- und Handelstag vorgebrachten und immer wieder ausgeweiteten Forderungen nach einem Abbau des Sozialstaates sind keine Signale von Gesprächsbereitschaft, sondern wecken eher die Befürchtung, daß in Deutschland eine Entwicklung nachgeholt werden soll, die die USA

unter Präsident *Reagan* und Großbritannien unter Ministerpräsidentin *Thatcher* mit fragwürdigem Erfolg hinter sich gebracht haben¹⁷². Aber auch die Gesprächsbereitschaft der Gewerkschaften scheint angesichts der insgesamt doch sehr schwierigen wirtschaftlichen und der künftig zu erwartenden sozialpolitischen Probleme nicht ausreichend groß.

Einen nach meinem Urteil erfolgversprechenden Versuch, die erwähnte Einsicht zu wecken und der grundsätzlichen Akzeptanz von Reformen den Boden zu bereiten, stellt das Bemühen der evangelischen und der katholischen Kirche dar, durch ein "Wort zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland" einen Diskussionsprozeß unter breiter Beteiligung der Bevölkerung auszulösen, der sich an bestimmten Prinzipien orientiert. Eingefordert werden von den Kirchen insbesondere Ausgewogenheit und Differenziertheit der Reform. Als Ergebnis des sog. Konsultationsprozesses, in dessen Verlauf (vom November 1994 bis zum Februar 1996) 2 500 Stellungnahmen mit einem Umfang von über 25 000 Seiten eingereicht wurden, wurde Anfang 1997 das "Wort des Rates der evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland" unter dem Titel "Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit" vorgelegt.

E. Reformvorschläge und Empfehlungen

Die Reformvorschläge und Empfehlungen, die in diesem Abschnitt zusammenfassend dargestellt werden, beruhen auf den folgenden, im Laufe der Arbeit entwickelten Einsichten:

1. Die Entwicklung zum Sozialstaat und die sozialstaatliche Ausgestaltung der Bundesrepublik Deutschland stellen - aufs Ganze gesehen und abgesehen von einer Reihe suboptimaler Problemlösungen in verschiedenen Bereichen der Sozialpolitik - keine Fehlentwicklung dar, sondern eine epochale Verbesserung der Lebensbedingungen für die überwältigende Mehrheit der Bevölkerung.
2. Die Sozialstaatskrise ist nur zu einem geringen Teil eine Folge eines Zuviel an sozialer Sicherheit und eines Sozialleistungsmißbrauchs. Nicht der Umfang und die Höhe der Sozialleistungen sind die Hauptursache der Massenarbeitslosigkeit, sondern die Arbeitslosigkeit ist die Hauptursache für die Überlastung des Sozialleistungssystems. Wesentliche Ursachen für diese Arbeitslosigkeit sind

172 Vgl. dazu Fußnote 183 S. 95.

- a) die national und international stark gestiegene Nachfrage nach Arbeitsplätzen;
 - b) die Folgekosten des wirtschaftlichen Zusammenbruchs der DDR und die Kosten des wirtschaftlichen und sozialen Aufbaues der Sozialen Marktwirtschaft in den Neuen Bundesländern;
 - c) die Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen durch den Zusammenbruch der sozialistischen Staatenwelt und
 - d) der durch die Globalisierung und die Herstellung des europäischen Binnen-marktes verschärzte internationale Wettbewerb und die durch die Globalisie-rung hervorgerufene erhebliche Einschränkung der wirtschafts- und sozialpolitischen Autonomie der Bundesrepublik.
3. Eine weitere bedeutende Ursache für die Überlastung des Systems sozialer Sicherung ist die Überalterung der Bevölkerung¹⁷³.
4. Die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Deutschland wird - abgesehen von den im Vergleich zu einer Reihe ausländischer Wettbewerber zu hohen Steuer- und Sozialabgabenlasten - auch beeinträchtigt durch eine verfehlte Subventionspolitik und durch Subventionsbetrug großen Stils, durch Steuerhinterziehung und Korruption im öffentlichen und privaten Sektor, durch hohe Belastungen des Bundeshaushalts aufgrund hoher Nettozahlungen der Bundesrepublik an die Europäische Union und schließlich durch Friktionen im Wirtschaftssystem wie z.B. Defizite im Bereich des Management und Defizite im deutschen Aufsichtsratssystem.

Beruhend auf dieser Einschätzung der Situation scheint dem Verfasser die folgende Reformstrategie angemessen¹⁷⁴:

1. Trotz der zweifellos notwendigen Reform des Sozialstaates sollte der Wille zur Erhaltung des Sozialstaates gestärkt werden und die Erhaltung der sozialstaatlichen "Kern"-substanz der Bundesrepublik als oberstes Ziel gelten. Dies ist nicht nur ein Verfassungsgebot und ein Gebot sozialer Gerechtigkeit, sondern eine Voraussetzung für die Sicherung des sozialen Friedens und der politischen

¹⁷³ Vgl. zu den finanziellen Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die sozialen Sicherungssysteme A.H. Börsch-Supan, Demographie, Arbeitsangebot und System der Sozialen Sicherung, in: Siebert 1996, S. 13 ff.

¹⁷⁴ Vgl. zu den aktuellen Reformaufgaben auch die Beiträge von J. Althammer, Richard Hauser, K.-D. Henke, G. Kleinhenz, E. Knappe, G. Krause-Junk, A. Oberhauser, A. Pfaff und Winfried Schmähl im Schwerpunkttheft zur Reform des Sozialstaates (Heft 4/5 1997) der Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik.

Stabilität in einer demokratisch verfaßten Gesellschaft¹⁷⁵. Bei der Verfolgung dieses Ziels sollte davon ausgegangen werden, daß zwischen der Wirtschaftsordnung und der Sozialordnung kein Verhältnis der Über- und Unterordnung existiert, sondern ein Verhältnis der Gleichordnung. Das bedeutet nicht, zu verkennen, daß der Sozialpolitik und der Verwirklichung der materialen Freiheit, der sozialen Sicherheit und der sozialen Gerechtigkeit ohne ausreichendes wirtschaftliches Fundament enge Grenzen gesetzt sind. Es bedeutet aber, daß soziale Ziele nicht grundsätzlich wirtschaftlichen Zielen untergeordnet werden dürfen.

2. Wenngleich die Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen der veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der Folgen der Überalterung der Bevölkerung eine Reform des Sozialstaates erzwingen, sollte nicht verkannt werden, daß die Anpassung der europäischen Volkswirtschaften an diese veränderten Rahmenbedingungen über die Reform sozialstaatlicher Regelungen hinaus neue wirtschaftspolitische Strategien der Mitgliedsländer sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene erforderlich macht. Dabei geht es vor allem darum, den Primat der Politik und die politische Handlungsfähigkeit der Träger politischer Verantwortung zurückzugewinnen. Im einzelnen stehen folgende Aufgaben an:
 - a) Es muß versucht werden, einen Ordnungsrahmen für die weltwirtschaftlichen Austauschprozesse und für die internationalen Wanderungen von Arbeit und Kapital zu schaffen, um einen Wettbewerb auf Kosten menschenwürdiger Lebensbedingungen, d.h. einen Wettbewerb, der auf Kinderarbeit, auf gesundheitsschädigenden Arbeitszeiten und Arbeitsbedingungen und hochgradiger sozialer Unsicherheit beruht, zu verhindern;
 - b) die kostenträchtigen und effizienzverschlechternden ordnungspolitischen, sich häufenden Fehlentwicklungen in der Europäischen Union müssen korrigiert werden¹⁷⁶. Die Wirtschaftsordnung der Europäischen Union ist

¹⁷⁵ Vgl. dazu auch J. Fischer im Spiegel 4/1996, S. 97 ff.: Letztlich gründet der Sozialstaat "auf der Erkenntnis, daß soziale Solidarität den inneren Frieden, verlässliche wirtschaftliche Rahmenbedingungen, politische Stabilität und die Zukunft der Demokratie gewährleistet. Europa wird auch im Zeitalter des Globalismus auf diesen wesentlichen Bestandteil seines demokratischen und auch wirtschaftlichen Erfolges nicht verzichten dürfen. Den Sozialstaat in Europa aber als solchen in Frage zu stellen heißt mit dem Feuer zu spielen und die Axt an die Wurzeln der Demokratie zu legen."

¹⁷⁶ Vgl. dazu zahlreiche Beiträge in H. Gröner, A. Schüller (Hg.), *Die europäische Integration als ordnungspolitische Aufgabe*, Stuttgart u.a. 1993 sowie Chr. Watrin, *Die marktwirtschaftliche Integration Europas*, in: R.H. Hasse, J. Molsberger, Chr. Watrin (Hg.), *Ordnung in Freiheit*, Stuttgart u.a. 1994, S. 293 ff. Vgl. auch H. Berg, *Reformanforderungen, Reformmöglichkeiten und Reformhemmnisse einer erweiterten Europäischen Union*, in: *Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung* Nr. 8/1996.

mittlerweile weit davon entfernt, der Konzeption einer Sozialen Marktwirtschaft zu entsprechen;¹⁷⁷

- c) die Schaffung eines wirtschafts- und wettbewerbspolitischen Verhaltenskodex innerhalb der Europäischen Union, um einen für Wirtschaft, Staat und Gesellschaft letztlich ruinösen Standortwettbewerb mit Steuern und Subventionen zu vermeiden;
 - d) unverzichtbar erscheint es auch, das Ausmaß der Umverteilungen innerhalb der Europäischen Union zu begrenzen.
3. Wesentliche Ansatzpunkte für Reformmaßnahmen sind die Sozialleistungs- und die Abgabenquote. Um die Sozialleistungs- und die Abgabenquote verringern zu können, ist es einerseits erforderlich, durch Änderungen des sozialrechtlichen Leistungssystems das Volumen der Sozialleistungen nicht stärker, sondern geringer wachsen zu lassen als das Bruttonsozialprodukt und andererseits die gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate der Arbeitseinkommen unter der Wachstumsrate der gesamtwirtschaftlichen Produktivität zu halten¹⁷⁸, solange keine erkennbaren Fortschritte in der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit festzustellen sind. Eine Veränderung des tarifvertraglichen Verteilungsprozesses durch den Übergang zu einem zweistufigen Verteilungsverfahren (vgl. dazu drittes Kapitel Abschnitt C.II.) sollte erwogen werden.
4. Für die Bekämpfung der Krise des Sozialleistungssystems ist es unerlässlich, nicht nur das Sozialleistungssystem umzubauen, sondern eine Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik zu treiben, die zu einer Verringerung der Arbeitslosigkeit als der Kernursache der Krise führt. Dazu sollte nicht nur versucht werden, durch eine Wiederherstellung der in der Bundesrepublik lange Zeit funktionsfähigen sozialpartnerschaftlichen Kultur einen breiten Konsens zwischen den Trägern der Wirtschaftspolitik und den Sozialparteien herzustellen. Vielmehr sollte auch von der These abgegangen werden, die Arbeitslosigkeit könne durch längere Arbeitszeiten bei niedrigeren Löhnen überwunden werden. Flexibilisierung der Arbeitszeiten im Sinne einer verstärkten Lösung der Wochenarbeitszeiten von den Betriebsarbeitszeiten, im Sinne einer Verkürzung der individuellen Wochenarbeitszeiten (ohne einen der Verkürzung der Arbeitszeit entsprechenden Lohnausgleich) und im Sinne der Wahlmöglichkeiten der Arbeitszeit im Zeitkontinuum sind ein unverzichtbares Instrument, um in unserer

177 Aufgrund der Möglichkeit der Europäischen Kommission, ohne wirksame parlamentarische Kontrolle relativ autonom in Form von Marktordnungen und Richtlinien zentralistisch-administrativ die ordnungspolitischen Bedingungen der Märkte zu beeinflussen, hat sich nicht nur eine verfehlte Landwirtschaftspolitik, sondern auch eine marktwirtschaftswidrige Industriepolitik und ein auf Dauer gefährlicher Protektionismus gegenüber dem Rest der Welt durchsetzen können.

178 Eine zurückhaltende Lohnpolitik führt jedoch nur zu mehr Beschäftigung, wenn gleichzeitig mehr investiert wird.

hochentwickelten Volkswirtschaft technologisch bedingte Freisetzungen mehr oder weniger zu kompensieren. Allerdings ist eine langfristig zurückhaltende Lohnpolitik eine notwendige, wenngleich nicht hinreichende Bedingung für mehr Beschäftigung¹⁷⁹.

5. Angesichts der seit 1990 im Vergleich zu den vorhergehenden Jahrzehnten merklich schärferen Auslandskonkurrenz und angesichts der für mitteleuropäische Gesellschaften nicht akzeptablen Lebensbedingungen in den osteuropäischen, asiatischen und südamerikanischen Volkswirtschaften ist es nicht vertretbar (und nach der hier vertretenen Diagnose auch nicht erforderlich), den Wettbewerb durch absolute Absenkungen des Lohn- und des Sozialleistungsniveaus an die Niveaus in den Konkurrenzländern bestreiten und bestehen zu wollen. Denn die westeuropäischen Volkswirtschaften können einen Wettbewerb mit Hilfe der Lohnhöhe und niedriger Sozialleistungsstandards nicht gewinnen. Sie würden damit auch ihr Wohlstands- und Zivilisationsniveau preisgeben. Dieser Wettbewerb sollte vielmehr primär im Feld organisatorischer, wirtschaftlicher, technischer und sozialer Innovationen¹⁸⁰ und durch Verbesserung des technisch und wirtschaftlich relevanten Bildungsniveaus aller Bevölkerungsschichten ausgetragen werden. Denn eine Wettbewerbsstrategie, die auf die Produktion von Gütern und Dienstleistungen mit einem hohen Wertschöpfungs- und Humankapitalanteil auf der Basis überlegener Technik abstellt, ist einem schwerpunktmäßig mit den Kosten geführten Wettbewerb überlegen.
6. Im Rahmen des Sozialstaatsumbaues verdienen die Reform des Gesundheitssystems und der Alterssicherung im Sinne der an früherer Stelle angesprochenen Richtung Vorrang (vgl. Drittes Kapitel Abschnitt C.II.). Über der Notwendigkeit der Reform arbeits- und sozialrechtlicher Normen im Sinne von Entlastungen der öffentlichen und der Sozialhaushalte sollte nicht vergessen werden, daß eine Schließung der Lücken im System sozialer Sicherung und ein Ausbau der Familienpolitik geboten erscheinen.
7. Es ist erstrebenswert, die Steuerlast zu verringern. Diese sollte jedoch nicht primär dadurch erstrebzt werden, daß der "schlanke" Staat idealisiert und die Verwaltung außerstand gesetzt wird, ihre unverzichtbaren Funktionen zu erfüllen. Die staatlichen Bereiche der inneren Sicherheit, der Rechtsprechung und des Rechtsvollzugs und der Finanzverwaltung sind weder fett noch vollschlank, sondern zum Teil nicht im wünschenswerten Umfang handlungsfähig.

179 Vgl. dazu auch W. Klauder, P. Schnur, G. Zika, Wege zu mehr Beschäftigung. Simulationsrechnungen bis zum Jahre 2005 am Beispiel Westdeutschland, in: IAB-Werkstattbericht vom 10.09.1996.

180 Voraussetzung dafür ist eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit von Unternehmensleistungen im Sinne höherer Innovationsbereitschaft und Innovationsfähigkeit.

hig¹⁸¹. Ein möglicher Ansatzpunkt für eine Steuerlastverringerung ist ein Abbau politischer Lasten¹⁸², insbesondere der hohen Nettozahlungen an die Europäische Union und der wirtschaftlichen Lasten, die sich aus einer ungesteuerten Zuwanderung ergeben. Die Rückführung der Steuerlast sollte jedoch nicht dem Beispiel der U.S.A. während der Präsidentschaft von *Ronald Reagan* folgen, das heißt, nicht auf Kosten von Sozialleistungen erfolgen, die für die Sicherstellung eines menschenwürdigen Lebens für alle erforderlich sind¹⁸³.

8. Eine Reform unseres Wirtschafts- und Sozialsystems unter Wahrung des sozialen Friedens und ohne Verletzung der sozialen Gerechtigkeit ist nur erreichbar, wenn das Prinzip der Ausgewogenheit des Umbaus, d.h. einer gerechten Verteilung der Umbaulisten entsprechend der Leistungsfähigkeit eines jeden Bürgers, und das Prinzip der Differenziertheit der Reformmaßnahmen beachtet werden, d.h. wenn die Kürzung von Leistungen um so niedriger angesetzt wird, je schwächer eine bestimmte Gruppe wirtschaftlich und sozial gesehen ist.

181 Vgl. dazu u.a. die Klage der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, daß der Finanzverwaltung aufgrund personeller Defizite ein ordnungsgemäßer Steuervollzug nicht mehr möglich ist (Süddeutsche Zeitung vom 21.05.1996) und die Klage der Deutschen Steuergewerkschaft, die die durch personelle Unterbesetzung entstehenden Einnahmeausfälle auf einen dreistelligen Milliardenbetrag schätzt (Süddeutsche Zeitung vom 12.09.1995).

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

183 Während der Präsidentschaft von *Ronald Reagan* hat in den U.S.A. die Zahl der Obdachlosen und der Armen zugenommen, die Armen wurden ärmer und die Lebensbedingungen der Kinder verschlechterten sich dramatisch (vgl. dazu die Berichte in der Süddeutschen Zeitung vom 28.03.1989, vom 04.02.1991 und vom 03.11.1992). Die Vereinigten Staaten haben die höchste Analphabetenquote unter den Industrieländern und die wahrscheinlich schlechteste Sozial- und Gesundheitsversorgung aller wichtigen Industriestaaten sowie eine Millionärarmut, für die es in Mittel- und Westeuropa keine Beispiele gibt (Volker Wörl in der Süddeutschen Zeitung vom 03.11.1992). 1992 waren 40 Mio Amerikaner ohne Krankenversicherungsschutz, etwa 20 bis 30 Mio haben einen unzureichenden Schutz. Vgl. zum Gesundheitswesen in den U.S.A. Chr. Altenstetter, Die Gesundheitspolitik in den Vereinigten Staaten von Amerika, in: Sozialer Fortschritt 1992, S. 155 ff. sowie U. Reinhardt, Reform der amerikanischen Krankenversicherung, in: Die Sozialversicherung 1991, S. 93 ff. Vgl. zur sozialen Lage in den U.S.A. auch Thurow 1996, S. 49 ff., zur sozialen Lage in Großbritannien und in den U.S.A. ferner W. Lecher, Deregulierung der Arbeitsbeziehungen. Gesellschaftliche und gewerkschaftliche Entwicklungen in Großbritannien, den U.S.A., Japan und Frankreich, in: Soziale Welt 1987, S. 149 ff. sowie Afheldt 1995, S. 182 ff. In Großbritannien hat sich die Kluft zwischen Reich und Arm so sehr vertieft, daß die UNO das Reichtumsgefälle in Großbritannien mit dem in afrikanischen Ländern vergleicht. Die OECD warnte jüngst Briten und Amerikaner vor den "korrosiven gesellschaftlichen Auswirkungen" zunehmender Ungleichheit. Quelle: D. Claasen, Angelsachsen und Rheinländer. Das Wirtschaftsmodell Großbritanniens ist nur auf dem Papier konkurrenzfähiger als das deutsche, in: Süddeutsche Zeitung vom 24./25.08.1996.

Literaturverzeichnis

Afheldt, H., 1995, Wohlstand für niemand? Die Marktwirtschaft entlässt ihre Kinder, o.O.

Albers, W., 1977, Grenzen des Wohlfahrtsstaates, in: B. Külp/H.-D. Haas (Hg.), Soziale Probleme des Wohlfahrtsstaates, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 92, Berlin, S. 935 ff.

Bäcker, G., 1995, Der Sozialstaat - Ein Auslaufmodell? in: WSI-Mitteilungen 1995, S. 345 ff.

Behnken, R., 1982, Soziale Gerechtigkeit und Wohnungspolitik. Eine empirische Verteilungsanalyse für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin

Berthold, N., 1988, Marktversagen, staatliche Intervention und Organisationsformen sozialer Sicherung, in: G. Rolf, P.B. Spahn, G. Wagner (Hg.), Sozialvertrag und Sicherung. Zur ökonomischen Theorie staatlicher Sicherungs- und Umverteilungssysteme, Frankfurt/Main, New York, S. 339 ff.

Bethusy-Huc, V. v., 1976, Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Tübingen

Blüm, N., 1986, Prinzipien des Sozialstaats. Gegenwärtige und zukünftige Orientierungen, in: Weigelt, K. (Hg.), Die soziale Marktwirtschaft erneuern, Mainz, S. 13 ff.

Blum, R., 1976, Öffentliche Sicherung privaten Wohlstandes - Die Rolle des Staates in der marktwirtschaftlichen Ordnung, Reutlingen

Boettcher, E. u.a., 1985, Vermögenspolitik im sozialen Rechtsstaat, Tübingen

Bossert, A., 1992, Freiheit, Selbstverantwortung und die Grenzen sozialstaatlichen Handelns, in: Lampert, H. (Hg.), Freiheit als zentraler Grundwert demokratischer Gesellschaften, St. Ottilien, S. 49 ff.

Bruns, W., 1993, Sozialkriminalität in Deutschland, Frankfurt/Main, Berlin

Bürk, R., Wais, B., 1994, Grüne Zeiten, schwarze Zahlen! Ökologische Impulse für einen ökonomischen Aufschwung

Bundesministerium für Familie und Senioren (Hg.), 1994, Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland. Fünfter Familienbericht, Bonn, Bundestagsdrucksache 12/7560

Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit (Hg.), 1984, Familie und Arbeitswelt

Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (Hg.), 1988, Familienpolitik nach der Steuerreform

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (Hg.), 1994, Sozialstaat vor dem Umbau. Leistungsfähigkeit und Finanzierbarkeit sichern, Köln

Bundesverfassungsgericht (Hg.), Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen, verschiedene Bände

Buttler, G., 1985, Wege aus dem Pflegenotstand. Ordnungspolitische Prinzipien einer Reform der Pflegeversicherung alter Menschen, Baden-Baden

Cassel, D., 1989, Schattenwirtschaft und Deregulierung , in: Seidenfus (Hg.), Deregulierung - eine Herausforderung an die Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Marktwirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 184 N.F., Berlin, S. 75 ff.

Deregulierungskommission, 1991, Marktöffnung und Wettbewerb, Stuttgart

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 1995, Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung, in: Wochenbericht 1/1995

Die Gruppe von Lissabon, o.J., Grenzen des Wettbewerbs. Die Globalisierung der Wirtschaft und die Zukunft der Menschheit, o. O.

Döring, D., 1995, Soziale Sicherung in der Defensive. Einige kritische Betrachtungen zur gegenwärtigen Sozialpolitik, in: D. Döring, R. Hauser (Hg.), Soziale Sicherheit in Gefahr, Frankfurt/Main, S. 11 ff.

Döring, D., Hanesch, W., Huster, E.-U. (Hg.), 1990, Armut im Wohlstand, Frankfurt/M.

Fink, U., 1989, Neue Perspektiven für den Umbau des Sozialstaates, in: Weigelt, K. (Hg.), Soziale Marktwirtschaft im Aufwind, Herford

Frerich, J., Frey, M., 1993, Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Bd. 3: Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bis zur Herstellung der Deutschen Einheit, München und Wien

Gitter, W./Oberender, P., 1987, Möglichkeiten und Grenzen des Wettbewerbs in der Gesetzlichen Krankenversicherung, Baden-Baden

Gorz, A., 1994, Kritik der ökonomischen Vernunft. Sinnfragen am Ende der Arbeitsgesellschaft, Hamburg

Grieswelle, D., 1996, Sozialpolitik der Zukunft. Grundsätze sozialpolitischer Gestaltung, München und Landsberg am Lech

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

Hamm, W., 1989, Wirtschaftsordnungspolitik als Sozialpolitik, in: Ordo, Bd. 40, S. 363 ff.

Hauser, R., 1990, Sozioökonomische Aspekte der Sozialhilfe, in: W. Kitterer (Hg.), Sozialhilfe und Finanzausgleich, Heidelberg, S. 23 ff.

Hauser, R., 1995, Reformperspektiven des Systems der Sozialen Sicherung bei veränderten Rahmenbedingungen, in: D. Döring, R. Hauser (Hg.), Soziale Sicherheit in Gefahr, Frankfurt/Main, S. 51 ff.

Hauser, R., Hübinger, W., 1993, Arme unter uns, Teil 1: Ergebnisse und Konsequenzen der Caritas-Armutsuntersuchung, Freiburg i. Br.

Hayek, F. A. v., 1971, Die Verfassung der Freiheit, Tübingen

Hofmann, C., 1992, Im gesamtwirtschaftlichen Kontext, in: Bundesarbeitsblatt, Heft 7/8, S. 5 ff.

Holzheu, F., 1980, Bodenpolitik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 2, Stuttgart u.a., S. 47 ff.

Kaufmann, F.X., 1990, Zukunft der Familie, München

Kirchenamt der Evangelischen Kirche Deutschlands und Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, 1994, Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in

Deutschland. Diskussionsgrundlage für den Konsultationsprozeß über ein gemeinsames Wort der Kirchen, Hannover und Bonn

Kirchenamt der Evangelischen Kirche Deutschlands und Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, 1996, Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit, Hannover und Bonn

Kleinhenz, G., 1990, Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, in: G. Vobruba (Hg.), Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, Berlin, S. 91 ff.

Kleinhenz, G., 1992, Die Zukunft des Sozialstaats. Spielraum für sozialen Fortschritt unter veränderten Rahmenbedingungen, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 1992, S. 43 ff.

Knappe, E., 1995, Umbau des Sozialstaats, Trier

Koch, C., 1995, Die Gier des Marktes. Die Ohnmacht des Staates im Kampf der Weltwirtschaft, München

Kromphardt, J., 1992, Plädoyer gegen die Reduzierung von Beschäftigungspolitik auf Arbeitsmarktpolitik, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1992, S. 221 ff.

Lampert, H., 1980, Sozialpolitik, Berlin u.a.

Lampert, H., 1982, Nettolohnorientierung der Altersrenten, Köln

Lampert, H., 1984, Soziale Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Prinzip staatlicher Sozialpolitik, in: H. Winterstein (Hg.), Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Problem des Sozialstaates II, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 133/II, Berlin, S. 37 ff.

Lampert, H., 1989a Französische Revolution und sozialer Rechtsstaat. Über Ursachen und Wirkungen staatlicher Sozialpolitik, in: H. Krauß (Hg.), Folgen der Französischen Revolution, Frankfurt/Main, S. 105 ff.

Lampert, H., 1989b, 20 Jahre Arbeitsförderungsgesetz, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, S. 173 ff.

Lampert, H., 1992a, Freiheit als Ziel der Gesellschafts- und der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: H. Lampert (Hg.), Freiheit als zentraler Grundwert demokratischer Gesellschaften, St. Ottilien, S. 19 ff.

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

Lampert, H., 1993, Gesamtwirtschaftliche Grundlagen der Vermögensbildung und der Vermögenspolitik, in: Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland und Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.), *Beteiligung am Produktiveigentum*, Hannover/Bonn 1993, S. 237 ff.

Lampert, H., 1993, Probleme, ungelöste Aufgaben und neue Aufgaben der Familienpolitik, in: Iwersen, A., Tuchfeldt, E. (Hg.), *Sozialpolitik vor neuen Aufgaben*, Bern u.a., S. 347 ff.

Lampert, H., 1995a, *Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland*, München und Wien, 12. Auflage

Lampert, H. 1995b, Familienlastenausgleich und Sozialversicherung, in: *Zeitschrift für Sozialrecht*, Heft 2/1995, S. 75 ff.

Lampert, H., 1996a, *Lehrbuch der Sozialpolitik*, 4. Aufl., Berlin u.a.

Lampert, H., 1996b, *Priorität für die Familie, Plädoyer für eine rationale Familienpolitik*, Berlin

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

Lampert, H./Bossert, A., 1992, *Sozialstaat Deutschland. Entwicklung - Gestalt - Probleme*, München

Lampert, H./Englberger, J./Schüle, U., 1991, *Ordnungs- und prozeßpolitische Probleme der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin

Leibfried, S., Voges, W. (Hg.), 1992, *Armut im modernen Wohlfahrtsstaat*, Sonderheft 32 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie

Lejeune, E.J., 1996, *Aufbruch Deutschland. Die Streitschrift eines Unternehmers zur Lage der Nation*, Landsberg/Lech

Martin, H.-P., Schumann, H., 1996, *Die Globalisierungsfalle. Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand*, 3. Aufl., Reinbek bei Hamburg

- Molitor, B., 1986, Sozialpolitik in der Marktwirtschaft, in: Ordo Bd. 37, S. 59 ff.
- Mühlhäuser, K., 1990, Versäumte Chancen - Boden- und Steuerrecht, in: Ude, Chr. (Hg.), Wege aus der Wohnungsnot, München, S. 168 ff.
- Müller-Armack, A., 1974, Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft. Frühschriften und weiterführende Konzepte, Bern und Stuttgart
- Nell-Breuning, O. v., 1955, Kommerzialisierte Gesellschaft, in: Stimmen der Zeit, Bd. 158, S. 32 ff.
- Nell-Breuning, O.v., 1985, Gerechtigkeit und Freiheit. Grundzüge katholischer Soziallehre, 2. Aufl., München
- Nell-Breuning, O.v., 1986, Stimmen der Zeit, Bd. 204
- Oberender, P., Fricke, F.-U., 1995, Vom Wohlfahrtsstaat zum Sozialstaat, Bonn
- Oberhauser, A., 1996a, Geknebelte Beschäftigungspolitik - eine Folge der Maastricht-Kriterien, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1996, S. 228 ff.
- Oberhauser, A., 1996b, Mehr Arbeitslosigkeit durch Parallelpolitik: eine Folge einzelwirtschaftlichen Denkens, in: Wirtschaftsdienst 1996, S. 566 ff.
- Oberhauser, A./Rüsch, Chr., 1994, Wohnungspolitik für Familien, 2. Aufl., Graf-schaft
- Rauscher, A. (Hg.), 1977, Krise des Sozialstaats, Köln
- Rosenberg, P., 1995, Enge Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Sozialstaats, in: WSI-Mitteilungen 1995, S. 345 ff.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, verschiedene Gutachten
- Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme, 1983, Vergleich der Alterssicherungssysteme und Empfehlungen der Kommission. Veröffentlicht durch den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Stuttgart

Sachverständigenkommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen, 1979, Vorschläge zur sozialen Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen, o.O.

Schönig, W., L'Hoest, R., 1996, Sozialstaat wohin? Umbau, Abbau oder Ausbau der sozialen Sicherung, Darmstadt

Siebert, H. (Hg.), 1996, Sozialpolitik auf dem Prüfstand. Leitlinien für Reformen, Tübingen

Spieker, M., 1986, Legitimationsprobleme des Sozialstaats, Bern und Stuttgart

Strohm, Th., Krupp, Hans Jürgen, 1996, Thesen zur Reform und zur Konsolidierung des Sozialstaats, epd-Dokumentation, Hannover

Stützel, W., 1978, Sicherung der Sozialen Marktwirtschaft durch eine konsequente Ordnungspolitik, in: Ludwig-Erhard-Stiftung (Hg.), Fundamentalkorrektur statt Symptomtherapie, Stuttgart, S. 19 ff.

Thurow, L.C., 1996, Die Zukunft des Kapitalismus, Düsseldorf und München

Transfer-Enquête-Kommission, 1981, Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart

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

Wagner, Adolf, 1994, Demographisch bedingte Arbeitslosigkeit in Deutschland, in: Ifo-Schnelldienst September 1994, S. 19 ff.

Watrin, Chr., 1977, Ordnungspolitische Aspekte des Sozialstaates, in: Külp, B./Haas, H.-D. (Hg.), Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, Schriften des Vereins für Sozialpolitik N.F. Bd. 92/II, Berlin, S. 963 ff.

Watrin, Chr., 1994, Zur Entwicklungsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft, in: Bocklet, B., Fels, G., Löwe, H. (Hg.), Der Gesellschaft verpflichtet. Kirche und Wirtschaft im Dialog, Köln, S. 102 ff.

Weigelt, K. (Hg.) 1986, Die soziale Marktwirtschaft erneuern, Mainz

Winterstein, H., 1969, Sozialpolitik mit anderen Vorzeichen. Zur Frage einer stärkeren Betonung von persönlicher Freiheit und Selbstverantwortung in der

westdeutschen Sozialpolitik unter besonderer Berücksichtigung der Sozialversicherung, Berlin

Winterstein, H., 1980, Steigende Sozialabgaben - eine zwangsläufige Entwicklung? Berlin

Zacher, H.F., 1989, Vierzig Jahre Sozialstaat - Schwerpunkte der rechtlichen Ordnung, in: Blüm, N./Zacher, H.F. (Hg.), 40 Jahre Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, S. 19 ff.

FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

- Band 1 Werner Steden: Finanzpolitik und Einkommensverteilung. Ein Wachstums- und Konjunkturmodell der Bundesrepublik Deutschland. 1979.
- Band 2 Rainer Hagemann: Kommunale Finanzplanung im föderativen Staat. 1976.
- Band 3 Klaus Scherer: Maßstäbe zur Beurteilung von konjunkturellen Wirkungen des öffentlichen Haushalts. 1977.
- Band 4 Brita Steinbach: "Formula Flexibility" - Kritische Analyse und Vergleich mit diskretionärer Konjunkturpolitik. 1977.
- Band 5 Hans-Georg Petersen: Personelle Einkommensbesteuerung und Inflation. Eine theoretisch-empirische Analyse der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer in der Bundesrepublik Deutschland. 1977.
- Band 6 Friedemann Tetsch: Raumwirkungen des Finanzsystems der Bundesrepublik Deutschland. Eine Untersuchung der Auswirkungen der Finanzreform von 1969 auf die Einnahmenposition der untergeordneten Gebietskörperschaften und ihrer regional-politischen Zieladäquanz. 1978.
- Band 7 Wilhelm Pfähler: Normative Theorie der fiskalischen Besteuerung. Ein methodologischer und theoretischer Beitrag zur Integration der normativen Besteuerungstheorie in der Wohlfahrsttheorie. 1978.
- Band 8 Wolfgang Wiegard: Optimale Schattenpreise und Produktionsprogramme für öffentliche Unternehmen. Second-Best Modelle im finanzwirtschaftlichen Staatsbereich. 1978.
- Band 9 Hans P. Fischer: Die Finanzierung des Umweltschutzes im Rahmen einer rationalen Umweltpolitik. 1978.
- Band 10 Rainer Paulenz: Der Einsatz finanzpolitischer Instrumente in der Forschungs- und Entwicklungspolitik. 1978.
- Band 11 Hans-Joachim Hauser: Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung. Eine kreislauf-theoretische Inzidenzbetrachtung. 1979.
- Band 12 Gunnar Schwarting: Kommunale Investitionen. Theoretische und empirische Untersuchungen der Bestimmungsgründe kommunaler Investitionstätigkeit in Nordrhein-Westfalen 1965-1972. 1979.
- Band 13 Hans-Joachim Conrad: Stadt-Umland-Wanderung und Finanzwirtschaft der Kernstädte. Amerikanische Erfahrungen, grundsätzliche Zusammenhänge und eine Fallstudie für das Ballungsgebiet Frankfurt am Main. 1980.
- Band 14 Cay Folkers: Vermögensverteilung und staatliche Aktivität. Zur Theorie distributiver Prozesse im Interventionsstaat. 1981.
- Band 15 Helmut Fischer: US-amerikanische Exportförderung durch die DISC-Gesetzgebung. 1981.
- Band 16 Günter Ott: Einkommensumverteilungen in der gesetzlichen Krankenversicherung. Eine quantitative Analyse. 1981.
- Band 17 Johann Hermann von Oehsen: Optimale Besteuerung. (*Optimal Taxation*). 1982.
- Band 18 Richard Kössler: Sozialversicherungsprinzip und Staatszuschüsse in der gesetzlichen Rentenversicherung. 1982.
- Band 19 Hinrich Steffen: Zum Handlungs- und Entscheidungsspielraum der kommunalen Investitionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. 1983.
- Band 20 Manfred Scheuer: Wirkungen einer Auslandsverschuldung des Staates bei flexiblen Wechselkursen. 1983.

- Band 21 Christian Schiller: Staatsausgaben und crowding-out-Effekte. Zur Effizienz einer Finanzpolitik keynesianischer Provenienz. 1983.
- Band 22 Hannelore Weck: Schattenwirtschaft: Eine Möglichkeit zur Einschränkung der öffentlichen Verwaltung? Eine ökonomische Analyse. 1983.
- Band 23 Wolfgang Schmitt: Steuern als Mittel der Einkommenspolitik. Eine Ergänzung der Stabilitätspolitik? 1984.
- Band 24 Wolfgang Laux: Erhöhung staatswirtschaftlicher Effizienz durch budgetäre Selbstbeschränkung? Zur Idee einer verfassungsmäßig verankerten Ausgabengrenze. 1984.
- Band 25 Brita Steinbach-van der Veen: Steuerinzidenz. Methodologische Grundlagen und empirisch-statistische Probleme von Länderstudien. 1985.
- Band 26 Albert Peters: Ökonomische Kriterien für eine Aufgabenverteilung in der Marktwirtschaft. Eine deskriptive und normative Betrachtung für den Allokationsbereich. 1985.
- Band 27 Achim Zeidler: Möglichkeiten zur Fortsetzung der Gemeindefinanzreform. Eine theoretische und empirische Analyse. 1985.
- Band 28 Peter Bartsch: Zur Theorie der längerfristigen Wirkungen 'expansiver' Fiskalpolitik. Eine dynamische Analyse unter besonderer Berücksichtigung der staatlichen Budgetbeschränkung und ausgewählter Möglichkeiten der öffentlichen Defizitfinanzierung. 1986.
- Band 29 Konrad Beiwinkel: Wehrgerechtigkeit als finanzpolitisches Verteilungsproblem. Möglichkeiten einer Kompensation von Wehrungerechtigkeit durch monetäre Transfers. 1986.
- Band 30 Wolfgang Kitterer: Effizienz- und Verteilungswirkungen des Steuersystems. 1986.
- Band 31 Heinz Dieter Hessler: Theorie und Politik der Personalsteuern. Eine Kritik ihrer Einkommens- und Vermögensbegriffe mit Blick auf die Leistungsfähigkeitstheorie. 1994.
- Band 32 Wolfgang Scherf: Die beschäftigungspolitische und fiskalische Problematik der Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung. Eine Auseinandersetzung mit der Kritik an der lohnbezogenen Beitragsbemessung. 1987.
- Band 33 Andreas Mästle: Die Steuerunion. Probleme der Harmonisierung spezifischer Gütersteuern. 1987.
- Band 34 Günter Ott: Internationale Verteilungswirkungen im Finanzausgleich der Europäischen Gemeinschaften. 1987.
- Band 35 Heinz Haller: Zur Frage der zweckmäßigen Gestalt gemeindlicher Steuern. Ein Diskussionsbeitrag zur Gemeindesteuerreform. 1987.
- Band 36 Thomas Kuhn: Schlüsselzuweisungen und fiskalische Ungleichheit. Eine theoretische Analyse der Verteilung von Schlüsselzuweisungen an Kommunen. 1988.
- Band 37 Walter Hahn: Steuerpolitische Willensbildungsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft. Das Beispiel der Umsatzsteuer-Harmonisierung. 1988.
- Band 38 Ulrike Hardt: Kommunale Finanzkraft. Die Problematik einer objektiven Bestimmung kommunaler Einnahmemöglichkeiten in der gemeindlichen Haushaltsplanung und im kommunalen Finanzausgleich. 1988.
- Band 39 Jochen Michaelis: Optimale Finanzpolitik im Modell überlappender Generationen. 1989.
- Band 40 Bernd Raffelhüschen: Anreizwirkungen der sozialen Alterssicherung. Eine dynamische Simulationsanalyse. 1989.
- Band 41 Berend Diekmann: Die Anleihe- und Darlenentransaktionen der Europäischen Gemeinschaften. 1990.
- Band 42 Helmut Kaiser: Konsumnachfrage, Arbeitsangebot und optimale Haushaltsbesteuerung. Theoretische Ergebnisse und mikroökonometrische Simulation für die Bundesrepublik Deutschland. 1990.

- Band 43 Rüdiger von Kleist: Das Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz. Ein gescheiterter Versuch der Haushaltsskonsolidierung. 1991.
- Band 44 Rolf Hagedorn: Steuerhinterziehung und Finanzpolitik. Ein theoretischer Beitrag unter besonderer Berücksichtigung der Hinterziehung von Zinserträgen. 1991.
- Band 45 Cornelia S. Behrens: Intertemporale Verteilungswirkungen in der gesetzlichen Krankenversicherung der Bundesrepublik Deutschland. 1991.
- Band 46 Peter Saile: Ein ökonomischer Ansatz der Theorie der intermediären Finanzgewalten – Die Kirchen als Parafisci. 1992.
- Band 47 Peter Gottfried: Die verdeckten Effizienzwirkungen der Umsatzsteuer. Eine empirische allgemeine Gleichgewichtsanalyse. 1992.
- Band 48 Andreas Burger: Umweltorientierte Beschäftigungsprogramme. Eine Effizienzanalyse am Beispiel des "Sondervermögens Arbeit und Umwelt". 1992.
- Band 49 Jeanette Malchow: Die Zuordnung verteilungspolitischer Kompetenzen in der Europäischen Gemeinschaft. Eine Untersuchung aufgrund einer Fortentwicklung der ökonomischen Theorie des Föderalismus. 1992.
- Band 50 Barbara Seidel: Die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in die Europäischen Gemeinschaften als Problem des Finanzausgleichs. 1992.
- Band 51 Ralph Wiechers: Markt und Macht im Rundfunk. Zur Stellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im dualen Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland. 1992.
- Band 52 Klaus Eckhardt: Probleme einer Umweltpolitik mit Abgaben. 1993.
- Band 53 Oliver Schwarzkopf: Die Problematik unterschiedlicher Körperschaftsteuersysteme innerhalb der EG. 1993.
- Band 54 Thorsten Giersch: Bergson-Wohlfahrtsfunktion und normative Ökonomie. 1993.
- Band 55 Li-Fang Chou: Selbstbeteiligung bei Arzneimitteln aus ordnungspolitischer Sicht. Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. 1993.
- Band 56 Harald Schlee: Einkommensteuerliche Behandlung von Transferzahlungen. Zur Neuordnung der Familienbesteuerung sowie der Besteuerung von Versicherungsleistungen und Sozialtransfers. 1994.
- Band 57 Alexander Spermann: Kommunales Krisenmanagement. Reaktionen baden-württembergischer Stadtkreise auf steigende Sozialhilfekosten und Einnahmenausfälle (1980-92). 1993.
- Band 58 Otto Roloff / Sibylle Brander / Ingo Barend / Claudia Wesselbaum: Direktinvestitionen und internationale Steuerkonkurrenz. 1994.
- Band 59 Claudia Wesselbaum-Neugebauer: Internationale Steuerbelastungsvergleiche. 1994.
- Band 60 Stephanie Miera: Kommunales Finanzsystem und Bevölkerungsentwicklung. Eine Analyse des kommunalen Finanzsystems vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Bevölkerungsentwicklung am Beispiel Niedersachsens unter besonderer Berücksichtigung des Landkreises Wolfenbüttel und seiner Gemeinden. 1994.
- Band 61 Wolfgang Scherf: Die Bedeutung des kaldorianischen Verteilungsmechanismus für die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der staatlichen Neuverschuldung. 1994.
- Band 62 Rainer Volk: Vergleich der Vergünstigungseffekte der verschiedenen investitionsfördernden Maßnahmen. 1994.
- Band 63 Hans-Georg Napp: Kommunale Finanzautonomie und ihre Bedeutung für eine effiziente lokale Finanzwirtschaft. 1994. 2., unveränderte Auflage 1994.
- Band 64 Bernd Rahmann / Uwe Steinborn / Günter Vornholz: Empirische Analyse der Autonomie lokaler Finanzwirtschaften in der Europäischen Gemeinschaft. 1994.

- Band 65 Carsten Kühl: Strategien zur Finanzierung der Altlastensanierung. 1994.
- Band 66 Stephan Boll: Intergenerationale Umverteilungswirkungen der Fiskalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Ansatz mit Hilfe des Generational Accounting. 1994.
- Band 67 Karl Justus Bernhard Neumärker: Finanzverfassung und Staatsgewalt in der Demokratie. Ein Beitrag zur konstitutionellen Finanztheorie. 1995.
- Band 68 Christian Haslbeck: Zentrale versus dezentrale Internalisierung externer Effekte bei unvollständiger Information. 1995.
- Band 69 Regina Müller: Horizontale oder vertikale Transfers zur Durchsetzung eines horizontalen Finanzausgleichs. 1995.
- Band 70 Christian Hockenjos: Öffentliche Sportförderung in der Bundesrepublik Deutschland. Darstellung und finanztheoretische Analyse. 1995.
- Band 71 Manfred Rosenstock: Die Kontrolle und Harmonisierung nationaler Beihilfen durch die Kommission der Europäischen Gemeinschaften. 1995.
- Band 72 Christian Rüsch: Wohnungsbau- und Wohneigentumspolitik im Rahmen der Einkommensteuer. Eine Analyse unter steuersystematischen, verteilungspolitischen und fiskalischen Aspekten. 1996.
- Band 73 Stephan Winters: Die kollektive Vorsorge für den Pflegefall im Alter. Eine Untersuchung am Beispiel der gesetzlichen Pflegeversicherung in den Niederlanden. 1996.
- Band 74 Knut Blind: Allokationsineffizienzen auf Sicherheitsmärkten: Ursachen und Lösungsmöglichkeiten. Fallstudie: Informationssicherheit in Kommunikationssystemen. 1996.
- Band 75 Barbara Petrick-Rump: Ökonomische Wirkungen von Steueramnestien. Untersuchung konkreter Erfahrungen ausgewählter Länder mit dem Einsatz von Steueramnestien anhand eines effizienten Steueramnestieprogramms. 1996.
- Band 76 Georg Hirte: Effizienzwirkungen von Finanzausgleichsregelungen. Eine Empirische Allgemeine Gleichgewichtsanalyse für die Bundesrepublik Deutschland. 1996.
- Band 77 Ulrike Kirchhoff: Die rheinland-pfälzischen Gemeinden im System des Finanzausgleichs. 1996.
- Band 78 Kerstin Keil: Der soziale Mietwohnungsbau: Mängel und Alternativen. 1996.
- Band 79 Bernhard Manzke: Kinderlastenausgleich versus verstärkte Einwanderung. Alternative Ansätze zur langfristigen Sicherung der Gesetzlichen Rentenversicherung. 1997.
- Band 80 Harro M. Wenzler: Institutionenökonomik und öffentliche Finanzkontrolle. Eine Analyse am Beispiel der Europäischen Union. 1997.
- Band 81 Joachim Nagel: Supply-Side Policy in den USA. Eine theoretische und empirische Analyse der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik Reagans unter besonderer Berücksichtigung steuerlicher Aspekte. 1997.
- Band 82 Heinz Lampert: Krise und Reform des Sozialstaates. 1997.