
STUDIEN ZUR POLITISCHEN BILDUNG
Band 12

Herausgegeben von der:

**Konrad
-Adenauer-
Stiftung**

Die Soziale Marktwirtschaft erneuern

Arbeit — Soziale Sicherung — Familie

Vorwort von Bruno Heck

Mit Beiträgen von:

Manfred Baden · Reiner Baumeister
Kurt H. Biedenkopf · Norbert Blüm · Ulf Fink
Rudi Geil · Haimo George† · Detlef Grieswelle
Joseph H. Kaiser · Irmgard Karwatzki · Ursula Lehr
Hermann Lübbe · Manfred E. Streit · Hans Tietmeyer
Horst Waffenschmidt · Stefanie Wahl · Klaus Weigelt
Olga Wilde · Max Wingen · Hans F. Zacher

Herausgegeben von Klaus Weigelt



v. HASE & KOEHLER VERLAG



CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Die Soziale Marktwirtschaft erneuern /

Arbeit — Soziale Sicherung — Familie

mit Beitr. von Manfred Baden ... Hrsg. von Klaus Weigelt.

— Mainz : v.Hase & Koehler, 1986.

(Studien zur politischen Bildung ; 12)

ISBN 3-7758-1128-1

NE: Baden, Manfred [Mitverf.]; Weigelt, Klaus [Hrsg.] ; GT

© 1986 by v.Hase & Koehler Verlag, Mainz

Alle Rechte vorbehalten

Satz: Roddert Fotosatz, Mainz

Druck und Verarbeitung: Weihert-Druck GmbH, Darmstadt

Printed in Germany · ISBN 3-7758-1128-1

INHALT

Bruno Heck	
Vorwort	7

I. ORDNUNGSPOLITISCHE LEITBILDER

Norbert Blüm	
Prinzipien des Sozialstaats.	
Gegenwärtige und zukünftige Orientierungen	13
Hans F. Zacher	
Entstehung, Wandel und Fehlentwicklung des Sozialstaats in der Bundesrepublik Deutschland	27
Haimo George †	
Wirtschafts- und Sozialpolitik als Einheit	42
Ulf Fink	
Neue Wege in der Sozial- und Gesellschaftspolitik	51

II. ARBEIT

Hermann Lübke	
Wertewandel in Arbeitswelt und Alltagskultur	63
Manfred E. Streit	
Lösungsmöglichkeiten der Beschäftigungskrise	83
Stefanie Wahl	
Flexibilisierung und Deregulierung der Erwerbsarbeit	94
Joseph H. Kaiser	
Wirtschaft, Gewerkschaften und Parteien.	
Zur Wertung ihrer Beziehungen	101
Detlef Grieswelle	
Gemeinwohlorientierte Tarifautonomie und Arbeits- kampfrecht	111
Reiner Baumeister/Klaus Weigelt/Olga Wilde	
Neue Armut durch Arbeitslosigkeit?	132

III. SOZIALE SICHERUNG

Manfred Baden	
Aktuelle und langfristige Probleme in der Rentenpolitik	147
Rudi Geil	
Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen	159
Detlef Grieswelle	
Gesundheitssicherung durch Vorsorge	170
Horst Waffenschmidt	
Krise der Sozialhilfe. Finanzprobleme der Kommunen und Sicherung des sozialen Netzes	184
Kurt H. Biedenkopf	
Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivvermögen. Versöhnung von Arbeit und Kapital und Stärkung sozialer Partnerschaft	192

IV. FAMILIE

Max Wingen	
Familienpolitische Perspektiven der Weiterentwicklung der Sozialen Marktwirtschaft	205
Ursula Lehr	
Möglichkeiten und Grenzen wechselseitiger Hilfen zwischen älteren Menschen und Familie	225
Irmgard Karwatzki	
Entlastung der Familie. Schwerpunktaufgabe der Politik	248

V. ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

Hans Tietmeyer	
Soziale Marktwirtschaft — Perspektiven für die Zukunft	257
Ausgewählte Bibliographie	279
Personenregister	283
Autorenverzeichnis	285

HANS F. ZACHER

ENTSTEHUNG, WANDEL UND
FEHLENTWICKLUNG DES SOZIALSTAATS
IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Vorbemerkung: Thesen

Die sogenannte »Krise des Sozialstaates« ist eine Folge seiner Verwirklichung, seines Erfolges, der Gewöhnung an ihn — kurz: seiner Alterung —, aber auch seiner gesellschaftlichen und politischen Bedingungen. Die konjunkturellen wirtschaftlichen Gründe sind sekundär. Ein Aufschwung kann die wesentlichen Probleme vielleicht verdecken, aber nicht lösen. Der Wandel der Arbeitswelt dagegen ist eine Herausforderung, deren ganze Bedeutung noch nicht abzusehen ist.

Der Sozialstaat leidet darunter, daß er aus seiner Entwicklung nicht gelernt hat.

Er hat insbesondere nicht gelernt, daß seine Bedingungen sich verwandeln, indem er sich verwirklicht.

Er hat nicht gelernt, sich in einer Welt der Variablen so viel Beständigkeit als möglich zu geben.

Die sozialstaatliche Ausbreitung der Teilhabe ist mit der demokratischen Ausbreitung der Macht verschwistert. Ebenso sind aber auch Ungleichgewichte der demokratischen Macht und Eigenheiten des demokratischen Betriebs mit Ungleichgewichten und Zweckwidrigkeiten der sozialstaatlichen Realisation verschwistert. Die Institutionen und Verfahrensweisen der Demokratie sind noch nicht genug darauf eingerichtet, daß sie auch die Organisation des Sozialstaates sind. Sozialstaat und Demokratie leiden so auch darunter, daß die Demokratie aus ihrer Entwicklung zur sozialen Demokratie nicht gelernt hat.

Zur Entstehung des Sozialstaates

Zur Entstehung des Sozialstaats nur so viel:

1. Die zweite Hälfte des 18. Jahrhunderts bringt zugleich Ahnungen der Demokratie und der sozialen Verantwort-

tung des Staates für die Armen. Die unerbittliche Alternative von sozialem Einfluß und Ausschluß, bis dahin selbstverständlich, war unerträglich geworden. Von nun an werden die Grenzen des Einflusses immer weiter gesteckt.

Die grundstürzenden politischen Veränderungen um 1800 setzen eine Entwicklung zur Demokratie und zum Sozialstaat frei, die in der Weimarer Republik erstmals zur vollen und bejahten Verantwortung einer sich selbst überlassenen Demokratie für den Sozialstaat gelangt. Im Laufe des dazwischenliegenden »bürgerlichen«, konstitutionellen Jahrhunderts wird die Arbeiterklasse mehr und mehr zum Thema des Sozialstaates.

2. Die 35 Jahre vom Ausbruch des Ersten Weltkrieges bis zur Gründung der Bundesrepublik sind Zeiten immer neuer politischer, sozialer und wirtschaftlicher Erschütterungen und Katastrophen. Für die Demokratie ist es eine Zeit äußerster Diskontinuität, nicht in gleicher Weise für den Sozialstaat. Immerhin: Die »Philosophie dahinter« wechselt mit den politischen Systemen. Die Leistungsfähigkeit des Sozialstaats schwankt mit der wirtschaftlichen Entwicklung extrem. Zuweilen ist die Herausforderung katastrophaler Natur. Vor allem aber: die Klientel des Sozialstaats differenziert sich und breitet sich aus. Der Sozialstaat tritt heraus aus der Konzentration auf Arme und Arbeiter. Kleinbauern, Siedler, Pächter, Mieter, Familien, Mütter, Kinder, Jugendliche, Kriegsoffer, Flüchtlinge, Vertriebene, Opfer politischen Unrechts usw. usw. — immer neue Konstellationen schütteln sich zu immer neuen Bildern des Kaleidoskops der sozialen Nachteile und ihrer sozialstaatlichen Kompensation.

Zum Wandel des Sozialstaats

Zwischen 1949 und 1984 liegen genau wieder 35 Jahre. In diesen 35 Jahren aber: Kontinuität von Demokratie und Sozialstaat; zugleich einzigartiges wirtschaftliches Wachstum. Der Sozialstaat kann fast drei Jahrzehnte expandieren. Erst im letzten Jahrzehnt werden Grenzen unübersehbar, und der Wandel der Arbeitswelt wirft tiefgreifende Fragen auf. Was ist in diesen 35 Jahren geschehen?

1. In dieser Zeit wurde der Sozialstaat selbstverständlich und allgemein. Indem der Sozialstaat den Bezug zur Armut und zu einer eindeutig unterprivilegierten Klasse, wie sie die Arbeiter des 19. Jahrhunderts gebildet hatten, verlor, zeigte sich, daß mehr oder minder jede »Besser — Schlechter — Relation« zwischen Gruppen, Lebenssituationen, Regionen, Sachbereichen usw. zu einer Aufgabe des Sozialstaats werden konnte. Dieser Prozeß der Artikulation sozialer »Besser — Schlechter — Relationen« kann von der sozialstaatlichen Realisation nie eingeholt werden. Je mehr solcher Relationen sozialstaatlich wahrgenommen werden, desto mehr entstehen neue. Neue Dimensionen dieses Prozesses erschließen sich in dem Maße, in dem der Sozialstaat sich auch als Vermittler von Chancengleichheit und Wohlstandsteilnahme versteht. Was ist hier Ursache, was Wirkung? Wir müssen es offen lassen.

Zudem: der Sozialstaat hat stets eine gebende und eine nehmende Hand. Je mehr und je vielfältiger potentiell alle vom Sozialstaat gebend und nehmend betroffen werden, desto größer wird die Ungewißheit, ob das Spiel lohnt. Und es erscheint sicherer, sich des Vorteiles durch mehr Leistungen zu vergewissern, als durch eine Verminderung der Belastungen.

2. Die Ausdifferenzierung des Sozialstaates folgt nicht nur eigenen Sachgesetzmäßigkeiten. Sie entspricht auch dem institutionell-prozeduralen Rahmen der Demokratie. Demokratie ist zwar der Idee nach die Identität zwischen Herrschenden und Beherrschten. Die Realität muß dahinter zurückbleiben. Real ist ein Gemeinwesen umso mehr Demokratie, je kleiner die auf Dauer vernachlässigte Minderheit ist. Die egalitäre, parlamentarische Parteiendemokratie bewirkt das, indem sie in einer Art Umlaufverfahren möglichst vielen Gruppen immer neu den Eindruck der Berücksichtigung vermittelt. Das geschieht am wirkungsvollsten durch gruppenhaft wahrnehmbare Vorteile. Der demokratische Mechanismus ist somit seiner Natur nach darauf angelegt, das Potential möglicher »Besser — Schlechter — Relationen«, die gruppenhaft wahrnehmbare Kompensationen und also Vorteile legitimieren können, auszuschöpfen. Infolge der Periodizität demokratischer Legitimation ist der demokratische Apparat zudem gehalten, solche grup-

penhaft wahrnehmbaren Vorteile periodisch neu zu artikulieren. Der demokratische Prozeß läuft so darauf hinaus, daß über die Zeit hin immer neue »Besser — Schlechter — Relationen« aufgegriffen und sozialstaatlich wahrgenommen werden. Und der periodische Wettbewerb um die demokratische Macht wirkt — unabhängig vom sachlichen sozialen Anlaß — mobilisierend.

Die Begegnung von Demokratie und Sozialstaat führt aber auch zu Ungleichgewichten. Gruppen können ihre Bedeutung für die Erhaltung oder Erlangung der demokratischen Macht nutzen, um ihre Interessen als »sozialer« geltend zu machen, als dies der Sache entspricht. Auf diese Weise kann vor allem der »Grenzwähler«, der Medianwähler, der potentiell alle Parteien wählt und potentiell von allen Parteien umworben wird, den Sozialstaat auf sich hin orientieren. Der Sozialstaat wandert so von »unten« zur Mitte. Und von der Mitte blickt er immer interessierter nach »oben«.

3. Die Eigendynamik des Sozialstaates wie die Eigengesetzlichkeit der Demokratie bewirken weitere Verformungen des Sozialstaates, die hier nur angedeutet werden können:

a. Die Überdifferenzierung des Sozialstaates;

b. die Übermobilisierung des Sozialstaates.

Die Kehrseite der Unentwegtheit des Sozialstaates ist seine Über-Identifikation mit den Verhältnissen des Augenblicks. Zwar behauptet der Sozialstaat stets, in die Zukunft zu blicken und jetzt zu tun, was richtig ist, um der Zukunft gerecht zu werden. Aber die jeweils gegenwärtige Situation ist dafür so wesentlich, daß ihre Veränderung die Lösung auch für die Zukunft verändert. Der Sozialstaat hat so keine Verlässlichkeit in der Zeit.

c. Die Verrechtlichung, Ökonomisierung, Monetarisierung, Professionalisierung und Bürokratisierung des Sozialstaats.

Mehr noch als Differenzierung und Mobilisierung haben gerade diese Einseitigkeiten freilich auch andere Gründe als sozialstaatsimmanente und demokratie-betriebliche. Doch wie auch immer. Der Sozialstaat ist umso »besser«, je typischer und ökonomischer die Probleme sind, und umso »schlechter«, je atypischer und je persönlicher die Probleme sind.

4. Mit allen diesen Veränderungen wird Zielgerechtigkeit des Sozialstaates in Frage gestellt.

Der Sozialstaat hat drei Ziele: erstens, den Kampf gegen die Not und die Hilfe bei Armut; zweitens, soziale Sicherheit gegen die typischen Wechselfälle des Lebens; drittens, die Sorge für mehr Gleichheit und die Kontrolle der Gefahren der Ungleichheit.

Alle drei Ziele sind vieldeutig und werden vielgedeutet. Doch wie auch immer sie gedeutet werden, sie sind untereinander nicht frei von Spannungen und Widersprüchen: Widersprüchen etwa zwischen dem Ziel von mehr Gleichheit und der Fortschreibung ungleicher Lebensstandards durch die soziale Sicherung; zwischen der sozialen Sicherung der Vorsorgefähigen und der Hilfe gegen die Not derer, für die nicht genügend vorgesorgt ist; zwischen mehr Gleichheit mit den Ärmeren und mehr Gleichheit mit den Reicheren. Solange der Sozialstaat in seinen Anfängen steckt, solange also die soziale Intervention die Ausnahme ist, stören weder die Vieldeutigkeit der Ziele, noch die Spannungen zwischen ihnen. Das grobe Ziel ist bekannt. Und der einzelne Schritt geht in die richtige Richtung. Je mehr sich der Sozialstaat aber entfaltet und verallgemeinert, desto größer werden die Schwierigkeiten. Die Bedeutung der Ziele müßte geklärt und diese in ein Verhältnis zueinander gebracht werden. Weil dies nicht geschieht, wuchern die Dissense. Die Reibungen nehmen ebenso zu wie die Enttäuschungen am Sozialstaat.

Die Entwicklung stellt das Verhältnis des Sozialstaats auch zu jedem seiner einzelnen Ziele in Frage.

- (1) Das sozialstaatliche Ziel des Kampfes gegen Not und der Hilfe bei Armut

Je mehr Marktwirtschaft und Sozialstaat Wohlstand schaffen und ausbreiten, desto mehr ist das sozialstaatliche Anliegen von Not und Armut der Konkurrenz der Wohlstandsteilhaber und der Wohlstandssicherung ausgesetzt. Das geschieht umso beruhigter, als Gruppen, deren Interessen ursprünglich durchaus und dringlich »soziale« waren, indem sich ihre Lage bes-

sert, den »sozialen« Titel — sozusagen »ad personam« — mit »nach oben« nehmen.

(2) Das sozialstaatliche Ziel der sozialen Sicherheit

Die Idee sozialer Sicherheit wird durch die Überdifferenzierung und Übermobilisierung des Sozialstaats desavouiert. Wie soll der Sozialstaat seine Bürger »sicher« machen, wenn schon für die Gegenwart je nur die Spezialisten sagen können, was gilt, während die Zukunft jedem Zweifel offen ist.

(3) Das sozialstaatliche Ziel von mehr Gleichheit

Hinsichtlich des Zieles der Gleichheit ist die Lage in besonderer Weise fatal. Seine Mehrdeutigkeit ist extrem. Und die Option der Gesellschaft für die Gleichheit steht unter der Bedingung gerade dieser Mehrdeutigkeit. Was weithin mit »Gleichheit« gemeint ist, ist eine »Gleichheit der Teilhabe«, nicht aber eine »Gleichheit des Teilens«. Der eigene Vorteil ist immer gerechtfertigt. Nur der eigene Nachteil ist »ungleich«. Auch der Vorteil der anderen ist »ungleich«. Der Nachteil anderer mag »ungleich« sein. Aber ihn auszugleichen ist die Last der »ungleichen« Vorteile jeweils anderer. Solange die Wirtschaft und damit der — auch sozialstaatlich verbreitete — Wohlstand wachsen, scheint sich Gleichheit dann auch in der Tat annähernd dadurch zu verwirklichen, daß immer morgen viele haben, was gestern nur wenige gehabt haben. Umso schwerer hat es der Sozialstaat, wenn diese »Gleichheit durch Wachstum« nachläßt.

Diese Gleichheits-Problematik freilich ist nicht so sehr eine Folge der sozialstaatlichen Entwicklung als eine Voraussetzung, auf die der Sozialstaat trifft — und ein Widerspruch, mit dem er leben muß. Die Entwicklung des Sozialstaates hat gleichwohl auch damit zu tun. Der demokratische Wettbewerb um die Macht, der mit immer neuer Formierung und Zuteilung möglichst gruppenhaft wahrnehmbarer Vorteile geführt wird, nährt die Illusion einer »Gleichheit der Vorteile«.

5. In Widersprüche gerät der Sozialstaat, je älter er wird, auch durch das Anwachsen von Besitzständen. Das ist zum Teil Leistung und Last des Rechts. Doch greift das Phänomen faktischer, politischer Besitzstände weit darüber hinaus. Gruppenmacht hält da oft uneinnehmbare Festungen der sozialen Rhetorik und des politischen Tabus.
6. Schließlich zersetzt der Sozialstaat, indem er sich verwirklicht, die Grundlagen, auf denen er beruht.

Unser Sozialstaat beruht auf einer einfachen Grundregel. Sie lautet: jeder Erwachsene ist darauf verwiesen, durch Arbeit Einkommen zu verdienen, um damit seine Bedürfnisse und die seiner Familie zu decken. Dem entsprechen die elementaren Ordnungsfelder Arbeit/Einkommen, Bedarfsdeckung und familiärer Unterhalt. Ergeben sich in oder zwischen diesen Feldern Gefährdungen oder Defizite, so wird zunächst die Ordnung dieser Felder korrigiert — wie das etwa im Feld Arbeit/Einkommen durch das Arbeitsrecht geschieht. Aber das hat seine Grenzen. Gewisse Defizite können nur kompensiert werden, indem sie aus diesen vorfindlichen Ordnungsfeldern gelöst und in die Verantwortung größerer Solidarverbände — Staat, Kommunen, Sozialversicherungsträger — gestellt werden. Auf diese Weise entstehen Sozialleistungssysteme.

Das ganze erscheint so als ein Gefüge von natürlichen Prioritäten: von primären Phänomenen der Selbstverantwortung und gesellschaftlicher Bedarfsdeckung und sekundären Phänomenen politischer Korrektur. Je weiter sich der Sozialstaat entwickelt, desto mehr verliert dieses Gefüge der Prioritäten aber an Evidenz und orientierender Kraft. Es wird — je länger je mehr — durch ein verwirrendes Spiel von »Gleichzeitigkeiten«, von scheinbar beliebiger Wahl, abgelöst.

- a. Sobald der Staat sozial interveniert, verlieren etwa die gesellschaftsimmanenten Verteilungsprozesse, vor allem also die Marktwirtschaft, ihre Unentrinnbarkeit. An ihre Seite treten politische Verteilungssteuerung und Umverteilung. Das ist zwar Sinn, Zweck und Absicht. Dadurch entsteht jedoch eine Art freier Wahl: je nach ihrer politischen Macht kann eine Gruppe das Feld des Verteilungskampfes wählen. Und wer gesellschaftliche

und politische Macht verbindet, kann die Vorteile beider Systeme maximieren.

Dabei verändert die Intervention die gesellschaftsimmanenten Prozesse — von der Familie bis zur Marktwirtschaft — fast immer über ihre Zwecke hinaus. Wo immer interveniert wird, wird das Leben verändert. Sozialstaatliche Intervention kann — gewollt oder ungewollt — nicht dabei bleiben, gesellschaftlich vorfindliche Lebensverhältnisse und -abläufe zu korrigieren. Soziale Intervention geht vielmehr als Gestaltelement in diese Lebensverhältnisse und -abläufe ein. Soziale Intervention wird damit auch zutiefst verstrickt in die Wertkonflikte der Gesellschaft. Die Beispiele reichen von der »Abtreibung auf Krankenschein« über Geschiedenenunterhalt und Versorgungsausgleich bis zum Zwiespalt zwischen dem Interesse der kinderlosen »Doppelverdiener« und dem Schutz der »Ein-Verdiener-Familie« und kindererziehenden Hausfrau.

- b. Endlich findet sich selbst die Grundregel in Frage gestellt, daß jeder darauf verwiesen ist, durch Arbeit Einkommen zu erzielen, um durch dieses seine und seiner Familie Bedürfnisse zu decken. Die Defizite, die sich im Vollzug dieser Grundregel ergeben und durch Sozialleistungssysteme kompensiert werden, werden von zwei sich ergänzenden Kriterien her definiert: von den Bedürfnissen, die ohne die Intervention unbefriedigt bleiben; und von der Selbstverwirklichung, die ohne die Intervention verkürzt würde. Damit aber konkurrieren drei Grundsätze: »Jedem nach seiner Leistung«, »Jedem nach seinem Bedürfnis« und »Jedem zu seiner Selbstverwirklichung«! Wer trifft die Wahl?

Die Krise der Arbeitsgesellschaft, in der niemand weiß, wieviel Arbeit des einzelnen wirklich gebraucht wird, und in der nicht nur der unfreiwillig Arbeitslose den Arbeitenden ein Opfer bringt, sondern auch der, der gar nicht so ungern pausiert, den Arbeitenden einen Gefallen zu tun scheint, macht die Ratlosigkeit und damit das Belieben vollkommen.

- c. Damit komme ich zu einem letzten dieser Probleme. Sozialleistungen werden zur Kompensation von Defizi-

ten erfunden. Defizite haben etwas Negatives. Man will sie nicht. Das gibt dem Tatbestand, der das Defizit beschreibt, um die Rechtsfolge der Sozialleistung daran zu knüpfen, eine natürliche Unschuld. Wer das Defizit erleidet, ist ein Betroffener, kein Handelnder. Und doch gibt es Spielräume des Handelns, die zunehmen, indem die Vertrautheit mit dem System wächst. Indem der Sozialstaat zudem dazu fortschreitet, nicht nur Not zu bekämpfen, sondern Wohlstandsteilhabe zu vermitteln, verlieren die Tatbestände, an welche die Leistungen geknüpft werden, auch jene »natürliche« Lästigkeit, wie sie mit Tatbeständen der Armut, der Krankheit, der Invalidität usw. verbunden sind. Sie werden einladend und sollen es sein. Das wirkt zurück auch auf jene lästigen Tatbestände. Sie werden janusköpfig: mitleidig dem zugewandt, der das Defizit erleidet; ermunternd dem zugewandt, der die Leistung will. Man spricht dann gerne von »Mißbrauch von Sozialleistungen«. In Wahrheit ist es fast immer eine Unentschiedenheit des Rechts. Sie kann nicht durch »Bürgersinn« überwunden werden. Sie privilegiert einfach den Frecheren und schädigt den Anständigen.

Zu den Fehlentwicklungen des Sozialstaates

Ich muß hier abbrechen, die Wandlungen des Sozialstaates zu beschreiben, die weithin auch schon die Fehlentwicklungen sind.

Ich möchte noch von den Maßstäben reden, die Wandlungen zu »Fehlentwicklungen« machen, weil nicht geschehen ist, was geschehen hätte müssen. Ich will das in zwei Schritten tun. In einem ersten Schritt will ich die Ziele angeben, um die es geht. In einem zweiten Schritt will ich institutionelle Möglichkeiten benennen, die helfen können, diese Ziele zu erreichen.

1. Maßstäbe, um Fehlentwicklungen zu messen und zu korrigieren
 - a. Das erste Anliegen des Sozialstaats muß immer der wirksame Kampf gegen Not und Armut sein. Auch die Ziele der Sicherheit und der Gleichheit werden umso dringlicher, je näher die Not ist. Und ihr Anspruch läßt umso mehr nach, je größer der Wohlstand derer ist, für die interveniert wird. Der Sozialstaat muß sich deshalb einem permanenten Korrekturprozeß aussetzen, der ihn selbst zuerst zur Auseinandersetzung mit der sozialen Subnormalität und zum Schutz gegen sie zwingt, die Hebung der sozialen Normalität aber zuerst dem Fleiß und der Tüchtigkeit der Bürger überläßt. Der Sozialstaat muß sich permanent »resozialisieren«.
 - b. Nahe dabei liegt die Forderung, daß der Sozialstaat sich immer wieder auf nichtökonomische Nöte und die persönlichen Hilfen hin orientieren muß, die im Zuge der Verrechtlichung, Ökonomisierung, Monetarisierung, Professionalisierung und Bürokratisierung permanent zurückgesetzt werden.
 - c. Der Sozialstaat muß sich »vergrößern« in Bezug auf die Probleme wie in Bezug auf das Instrumentarium der Lösung. Die permanente Verfeinerung sozialer Kompensation ist ein Irrweg in immer größere Unsicherheit und in immer mehr Enttäuschung. Man nehme das Beispiel der so fein gesponnenen Alterssicherung. Ich meine, daß an einer Kombination von robuster Basissicherung mit — nicht unkontrollierten, aber individuell gestalteten — Möglichkeiten der Aufbausicherung kein vernünftiger Weg vorbeiführt.
 - d. Der Sozialstaat muß Beständigkeit gewinnen. Er muß das gegenüber der Hetzjagd demokratischer Wahlperioden. Er muß das gegenüber den Schwankungen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung. Er darf nicht nur in der jeweiligen Gegenwart Erwartungen auslösen. Er muß sie auch in der Zukunft rechtfertigen. Er muß sich auch den Atem verschaffen für Lösungen, die Zeit und Verlässlichkeit über die Zeit hin brauchen. Um im Beispiel zu bleiben: Die Umstellung der

jetzigen Alterssicherung auf eine Kombination von Basis- und Aufbausicherung ist ein Unternehmen, das nur gerechtfertigt werden kann, wenn über mehr als eine Generation hin die adäquaten Übergänge garantiert werden.

- e. Der Sozialstaat muß dafür Sorge tragen, daß die Grundregel vital bleibt, daß der Mensch durch seine Arbeit für sich und die Seinen zu sorgen hat. Es gibt keine freiheitliche Alternative dafür. Der Sozialstaat muß die vorfindlichen gesellschaftlichen Systeme schonen und aktivieren. Er muß versuchen, sich subsidiär zu halten. Subsidiarität heißt freilich, die Verantwortung richtig abzugrenzen, nicht sich ihr entziehen.
- f. Der Sozialstaat muß seine Leistungstatbestände so klären, daß sie so verstanden und vollzogen werden, wie sie gemeint sind.
- g. Damit komme ich zum Ziel hinter den Zielen. Der Sozialstaat muß seine Zwecke kennen, sie in ein Verhältnis bringen, sich an sie halten, sein Instrumentarium darauf einrichten — systemgerecht werden. »Verschiebebahnhöfe« z. B. mögen ganz praktisch sein, um eine Finanzkrise zu meistern. Aber diese Tricks, mit denen ein paar Jahre Beiträge von da nach da und ein paar andere Jahre in einer ganz anderen Richtung »geschaufelt« werden, um schließlich zu Lösungen wie »beitragspflichtigen Ausfallzeiten« zu degenerieren, verderben doch jedes Verstehen, jedes Vertrauen, letztlich den guten Willen.

2. Was nun muß institutionell geschehen, um diese Ziele zu verfolgen?

- a. Zunächst einmal bedeutet es, autonomen, selbstregulierenden Systemen so viel Spielraum wie möglich zu lassen.

Da ist zunächst einmal der Markt. Würde z. B. der Sozialstaat dem Markt die Sicherung ungleicher Lebensstandards nach »oben« hin überlassen, würde er sich von viel inneren Widersprüchen befreien. Und ist der Markt nicht das Instrument, das die Anpassung an Veränderungen immer noch am besten vollzieht?

Da sind andere gesellschaftliche Möglichkeiten wie die Familie, Selbsthilfegruppen, Genossenschaften usw. Der Sozialstaat muß sich freilich vorsichtig und differenzierend ihrer Realität vergewissern.

Auch öffentlich-rechtliche Selbstverwaltung kann ein autonom-zielgerecht funktionierendes System sein. Ich betone das »kann«. Alles kommt darauf an, wie Zuständigkeit und Betroffenheit der Entscheidenden aufeinander abgestimmt sind. Selbstverwaltung für sich sagt noch nichts über das richtige Funktionieren. Und richtig angelegte Selbstverwaltung haben wir, glaube ich, derzeit im spezifisch Sozialen ganz selten.

Ähnliches gilt für Konsensmechanismen, wie wir sie etwa im Kassenarztwesen, in der konzertierten Aktion im Gesundheitswesen usw. haben. Gruppenmacht ist für sich keine Garantie des Richtigen — auch nicht vermischt mit Politik oder Sachverstand.

Sachverständige sollen überhaupt nicht entscheiden, sondern die Entscheidungen beraten. Nur so wahrt der Sachverstand seine Rationalität. Nur so entfaltet sich seine ihm eigene Verantwortung.

Autonomen, selbstregulierenden Systemen so viel Spielraum wie möglich zu lassen, heißt schließlich auch, Regelungsmechanismen zu nutzen. Der Renten Anpassungsmechanismus von 1957 etwa war ein guter Anfang hierzu. Das System hätte später im Lichte der Erfahrungen verbessert werden müssen. Stattdessen hat die Politik seine Voraussetzungen und Wirkungen verändert.

Alles in allem: es zählt zu den größten Innovationslasten, von denen Politik und Wissenschaft heute herausgefordert sind, das Potential richtiger, leistungsfähiger selbstregulierender Systeme zur »Normalisierung« des Sozialstaats zu entdecken und auszuschöpfen. Es ist aber auch die größte Kraftprobe, die der Politik bevorsteht. Denn das meiste an Dysfunktionalität, was wir vorfinden, ist Folge von Gruppenmacht.

- b. Die zweite zentrale Forderung ist: das Wissen über den Sozialstaat, seine Zwecke und Abläufe, vor allem aber seine Wirkungen zu verbessern.

Das ist ganz allgemein eine Forderung nach mehr Kommunikation und Artikulation des wissenschaftlichen und praktischen Sachverständes.

An dieser Stelle aber meine ich vor allem die Notwendigkeit einer zentralen, unabhängigen sachverständigen Stelle, welche die Gesamtheit der Sozialpolitik laufend zu erfassen und darzustellen sucht und der Regierung, dem Gesetzgeber, den Sozialleistungsträgern und der Öffentlichkeit periodisch berichtet. Diese Institution hätte ein umfassendes, differenziertes und kontinuierliches Rechenwerk über alle Sozialleistungssysteme hin herzustellen. Sie dürfte sich nicht mit Aufwandszahlen begnügen, sondern müßte zu Wirkungsanalysen vordringen. Schließlich wäre der Gesamtbestand der Sozialpolitik unter rationalen Kategorien zu beurteilen. Es ist in der Tat unfaßlich, in welchem Maße heute systematische umfassende und kohärente Informationen über die Wirklichkeit unseres Sozialstaates fehlen. Wie aber sollten sozialstaatliche Entscheidungen nach sozialer Richtigkeit gefällt werden, wenn die notwendigen Informationen nicht vorhanden und nicht aufbereitet sind? Dieses Informationsdefizit ist die wichtigste Bedingung dafür, daß Gruppenmacht und demokratischer Betrieb den Sozialstaat desorientieren können.

Eine solche Institution könnte wesentlich zur permanenten »Resozialisierung« des Sozialstaates beitragen. Sie könnte kraft ihrer Permanenz zum »Gedächtnis« des Sozialstaates werden und so seine Konsequenz und Verlässlichkeit über die Zeit hin sichern helfen. Sie könnte die Zweck- und Systemgerechtigkeit der Lösungen fördern. Für die Wirtschaftspolitik haben wir das Konzert von Sachverständigenrat, Bundesbank, unabhängigen Instituten, Bundesregierung und wissenschaftlichem Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium institutionalisiert. Für die Wirtschaftspolitik — wo ohnedies die Wirtschaft wirtschaftet und die Politik am Rande steht! Der Sozialpolitik fehlt jede vergleichbare Hilfe und Kontrolle.

- c. Schließlich muß der Gesetzgebungsprozeß verlangsamt und verbessert werden. Unsere Normenflut ist — ent-

gegen aller Selbstbeschwichtigung — kein unentrinnbares Schicksal. Man muß ihr nur entrinnen wollen. Unser Gesetzgebungsprozeß ist maximal undiszipliniert. Man muß die Gesetzgebung erschweren und den Gesetzgebungsprozeß verbessern. Man muß den Gesetzgeber wieder an den Gedanken gewöhnen, daß man mit seinen Gesetzen auf Dauer leben können muß. Es gibt Modelle für solche Verbesserungen. Vielleicht ist es utopisch, an die schweizerische Volksgesetzgebung zu denken — obwohl das Schweizer Volk sich sehr solide Sozialgesetze gegeben hat. Aber man könnte auch an eine bessere Ausgestaltung der repräsentativen Gesetzgebung denken, für die z.B. Schweden Muster bereithält.

Gerade dort, wo Gesetze in eine lange Zukunft hinein gelten müssen, wie in der Alterssicherung, könnten die Verbesserungen des Gesetzgebungsverfahrens auch mit einer größeren Bestandsgarantie der Gesetze verbunden werden.

Verbesserungen des Gesetzgebungsverfahrens könnten schließlich dazu beitragen, die Sozialpolitik auf den Grund breiterer Konsense und wenigstens auf Zeit außer Streit zu stellen. Der allgegenwärtige demokratische Wettbewerb um die Sozialpolitik ist eine Gefahr für den Sozialstaat und eine Belastung für die Demokratie selbst.

- d. Der Verfassungsstaat hat eine Menge getan, um Demokratie und Rechtsstaat aufzubauen und zu verknüpfen. Wir müssen jetzt erkennen: auch der Sozialstaat braucht adäquate, spezifische Institutionen und Verfahren.

Schlussbemerkungen

Die »Wende«-Politik hat bis jetzt nicht gezeigt, daß die Lektion, die Sozialstaat und Demokratie lernen müssen, wirklich gelernt worden wäre. Sie hat im allgemeinen genauso ungleichgewichtig und instrumentell undiszipliniert gespart wie vorher ungleichgewichtig und instrumentell undiszipliniert ausgegeben wurde. Mit dem, was bisher im großen und ganzen

getan wurde, wurde vielleicht die konjunkturelle Krise bewältigt. Und ich will diese Leistung nicht gering schätzen. Die strukturelle Zukunft des Sozialstaates aber und die mit ihr verbundene Zukunft unserer Demokratie und unserer Freiheit ist damit noch nicht gewonnen. Dem freiheitlichen Sozialstaat eine Zukunft zu geben, war jedoch immer wieder eine Leistung bester bürgerlicher und konservativer Politik.

PERSONENREGISTER

- Adomeit, Klaus 105, 113
Baden, Manfred 147
Baring, Arnulf 263
Baumeister, Reiner 132
Becker, Jürgen 105
Beethoven, Ludwig van 17
Benda, Ernst 51
Biedenkopf, Kurt H. 192
Bismarck, Otto Fürst von 19, 225
Blüm, Norbert 13, 47, 50
Böhm, Franz 260
Drucker, Peter 203, 204
Engels, Wolfram 226, 227
Erhard, Ludwig 7, 193, 194, 260, 261, 267, 269
Fest, Joachim 104
Fink, Ulf 51
France, Anatole 16
Freud, Sigmund 23
Geil, Rudi 159
Gemper, Bodo G. 105
George, Haimo 42
Gleitze, Bruno 105
Grieswelle, Detlef 111, 170
Guski, Hans-Günter 276
Hayek, Friedrich von 260
Heck, Bruno 7, 205, 206
Herder-Dorneich, Philipp 46
Herlth, Alois 224
Hitler, Adolf 14
Homer 17
Kaiser, Joseph H. 101
Kant, Immanuel 17
Karwatzki, Irmgard 248
Kaufmann, Franz-Xaver 209, 224
Keynes, John Maynard 144
Kohl, Helmut 43, 49, 94, 187, 194, 249, 257
Krupp, Hans Jürgen 136
Lampert, Heinz 114
Leber, Georg 113, 195
Lehr, Ursula 225
Leisner, Walter 109
Löwisch, Manfred 123
Lübbe, Hermann 63
Lüscher, Kurt 209, 211
Mackenroth, Ernst 261, 270
Marx, Karl 275
Meinhold, Helmut 153
Möller, Alex 266
Mondale, Walter 208
Müller-Armack, Alfred 50, 212, 259, 260, 278
Nell-Breuning, Oswald von 85, 262
Ortlieb, Heinz-Dietrich 102
Richter, Hans Eberhard 60
Röpke, Wilhelm 50, 207, 277
Rüstow, Alexander 206
Schipperges, Heinrich 73
Schmidt, Helmut 155, 258, 264
Schneider, Hans J. 276
Schreiber, Wilfried 269, 270
Seeber, David A. 211
Steinkühler, Franz 109
Steuer, Werner 105
Stoltenberg, Gerhard 49, 266
Streit, Manfred E. 83
Tietmeyer, Hans 257
Tuchtfeld, Egon 258
Waffenschmidt, Horst 184
Wagner, Adolph 213
Wahl, Stefanie 94
Waldenfels, G. Frhr. von 120
Weigelt, Klaus 132
Wilde, Olga 132
Wingen, Max 205
Wuermeling, Franz Josef 205
Zacher, Hans F. 27, 44, 49
Zapf, Wolfgang 140
Zeidler, Wolfgang 210