
Herausforderungen des Sozialstaates

Franz-Xaver Kaufmann

edition suhrkamp

SV

edition suhrkamp 2053

Der Sozialstaat ist in Bedrängnis geraten. In der Publizistik und der Politik wächst die Meinung, die Folgen der Globalisierung und die Probleme des Standortes Deutschland ließen sich nur durch einen Abbau sozialstaatlicher Vorkehrungen in den Griff bekommen. Gesetze und Gesetzesentwürfe zielen in diese Richtung. Im vorliegenden Buch analysiert Franz-Xaver Kaufmann umfassend und prägnant die aktuellen Herausforderungen, von der Bevölkerungsentwicklung bis zum Verlust wirtschaftspolitischer Autonomie. Gleichzeitig warnt er vor kurzschlüssigen Verengungen der Probleme auf das Wirtschaftliche und verdeutlicht den unverzichtbaren Eigenwert der Sozialstaatlichkeit, die allerdings nur durch nachhaltige Umstrukturierung ihre zukünftigen Aufgaben wird erfüllen können.

Franz-Xaver Kaufmann
Herausforderungen
des Sozialstaates

Suhrkamp

7. Auflage 2015

Erste Auflage 1997

edition suhrkamp 2053

© Suhrkamp Verlag Frankfurt am Main 1997

Suhrkamp Taschenbuch Verlag

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das der Übersetzung,
des öffentlichen Vortrags sowie der Übertragung
durch Rundfunk und Fernsehen, auch einzelner Teile.

Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form
(durch Fotografie, Mikrofilm oder andere Verfahren)
ohne schriftliche Genehmigung des Verlages
reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme
verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Satz: Jung Satzcentrum, Lahnau

Printed in Germany

Umschlag gestaltet nach einem Konzept

von Willy Fleckhaus: Rolf Staudt

ISBN 978-3-518-12053-8

Inhalt

Vorwort	7
Einführung.....	11
1. Die Kostendynamik des Sozialsektors	14
2. Zum Konzept des Sozialstaates	21
3. Merkmale des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements.....	27
4. Erfolgsbedingungen des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements.....	34
4.1 Ökonomischer Nutzen	34
4.2 Politischer Nutzen	37
4.3 Kulturelle Bedeutung	41
4.4 Soziale Bedeutung.....	43
4.5 Zusammenfassung.....	46
5. Das Veralten des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements.....	49
5.1 Der Bedeutungsverlust der industriellen Produktion und der Bedeutungsgewinn der Dienstleistungsproduktion. ...	53
5.2 Zunehmende internationale Verflechtungen	56
5.3 Der Wandel der Geschlechtsrollen und die Auflösung der »stillen Reserve« des Sozialstaates	58
5.4 Inwieweit produziert der Wohlfahrtsstaat seine eigenen Probleme?.....	62
6. Die demographische Herausforderung: Der sogenannte Generationenvertrag	69
6.1 Geburtenrückgang und demographisches Altern	69
6.2 Deutschland ist und bleibt ein Einwanderungsland	73
6.3 Der Nachwuchs wird zu einem Kollektivgut	77

7.	Die ökonomische Herausforderung:	
	Strukturelle Arbeitslosigkeit	83
7.1	Die tendenzielle Entkoppelung von Gewinnchancen und Beschäftigungsniveau	83
7.2	Die Beschäftigung suboptimaler Arbeitskräfte als Zentralproblem.	92
8.	Die soziale Herausforderung:	
	Gemischte Wohlfahrtsproduktion.	99
8.1	Die sozialpolitische Entdeckung des informellen Sektors	99
8.2	Familiale Wohlfahrtsproduktion	102
8.3	Staat und moralische Ökonomie	106
9.	Die internationale Herausforderung:	
	weit mehr als eine Standortfrage	114
9.1	Die Relativierung des Nationalstaates	114
9.2	Die Internationalisierung der Wirtschaft und die Globalisierung der Finanzmärkte	118
9.3	Europäische Integration: Bedrohung oder Chance des Sozialstaates?	131
9.4	Ist der Nationalstaat überholt?	136
10.	Die kulturelle Herausforderung: Wohlfahrts- staatlicher Konsens und offene Gesellschaft.	141
10.1	Bezugspunkte von Loyalitäten	141
10.2	Gerechtigkeit und Solidarität.	150
10.3	Die Frage nach dem guten Leben.	156
11.	Sozialpolitische Schlußfolgerungen	161
11.1	Verteilungskonflikte sind kein Krisensymptom, sondern Element von Sozialpolitik	165
11.2	Anerkennung der »Familienarbeit«	168
11.3	Entstandardisierung der Erwerbsarbeit und sozialer Schutz.	175
12.	Schlußbemerkungen	190

Vorwort

Als ich im Herbst 1994 erstmals vortragsweise versuchte, die gegenwärtigen Herausforderungen des deutschen Sozialstaates im Zusammenhang zu skizzieren^{*}, war das Thema erst Gegenstand publizistischer und noch nicht politischer Auseinandersetzungen. Nun stehen wir mitten im Kampf um neue Renten- und Steuergesetze; Kürzungen im Bereich der Sozialhilfe und der Arbeitslosenversicherung sind bereits erfolgt, und Debatten um eine weiterreichende Umstrukturierung der Krankenversicherung wollen nicht zur Ruhe kommen. Die Steuereinnahmen sind rückläufig, und die Arbeitslosigkeit erreicht neue Rekordmarken. Die unternehmerische Wirtschaft klagt über die Höhe der Lohnnebenkosten, und die Gewerkschaften machen gegen Versuche mobil, die Besitzstände von Arbeitnehmern in Frage zu stellen. Ein allgemeiner Verteilungskampf ist entbrannt, wie ihn die Bundesrepublik seit ihrem Bestehen noch nicht erlebt hat. Es geht nicht mehr um die Verteilung von Zuwächsen, sondern um die Verteilung von Kürzungen im Rahmen stagnierender oder gar schrumpfender öffentlicher Haushalte. Wachsen ist leichter als Schrumpfen. Und es ist besonders irritierend, daß gleichzeitig die Aktienbörsen boomen, die Einkommen der Selbständigen überproportional zunehmen und die Politik bemüht ist, die Spitzensteuersätze zu senken. Die einen sprechen von einem »Klassenkampf von oben«, die anderen von »Sozialneid« und »Leistung muß sich wieder lohnen«. Es ist ungemütlich geworden im deutschen Sozialstaat.

Wie viele Zeitgenossen fand auch ich in den vergangenen zwei Jahren vielfältige Anlässe, mich über die Schaukämpfe der Politik zu ärgern oder über fadenscheinige Moralisierungen

^{*} Vgl. F.-X. Kaufmann, *Modernisierungsschübe, Familie und Sozialstaat*. Otto-von-Freising-Vorlesungen der Katholischen Universität Eichstätt, Bd. 12, München 1996.

von seiten unterschiedlicher Verbände zu empören. Weder das Programm einer Halbierung der Arbeitslosenzahlen durch Entlastung der unternehmerischen Wirtschaft (und mit ihr auch der nicht-unternehmerischen Besser-Verdienenden) noch der Kampf gegen die Kürzung der Lohnfortzahlungen und die Besteuerung von Renten oder Lohnzuschlägen können mich als Strategie überzeugen.

Kürzungen im Bereich der Sozialkosten sind unvermeidlich, um so mehr, als eine Umverteilung zugunsten der nachwachsenden Generationen und eine neue Qualifizierungsoffensive überfällig sind. Aber man sollte sich von diesen Kürzungen keine Überwindung der wirtschaftlichen Stagnation erhoffen.

Die Suche nach Regeln, welche den Anstieg der Lohnnebenkosten begrenzen, ist notwendig, aber kein Programm zur Ankurbelung der Wirtschaft. Der historische Erfolg der europäischen Wohlfahrtsstaaten beruhte auf der Komplementarität von Wirtschaft und Sozialpolitik, wobei in beiden Bereichen in der Vergangenheit Fehler gemacht wurden, für die uns heute die Rechnung präsentiert wird. Der Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Einkommensumverteilung ist weitgehend kontingent, d. h. je nach den Umständen positiv, neutral oder negativ und – soweit quantifizierende Untersuchungen vorliegen – ziemlich schwach. Es ist daher völlig verfehlt, die Höhe der Sozialaufwendungen zur Hauptursache einer unbefriedigenden Wirtschaftsentwicklung zu erklären.

Umgekehrt läßt sich natürlich nur verteilen, was zuerst erwirtschaftet und dann staatlich abgeschöpft worden ist. Und die Möglichkeiten, sich staatlicher Abschöpfung zu entziehen, haben in jüngster Zeit dank der Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs stark zugenommen und werden wohl auch systematischer gesucht. Eine absehbare Steigerungstendenz der Sozialausgaben trifft heute somit auf Umstände, welche die Möglichkeit ihrer Finanzierung beeinträchtigen. So sind Verschärfungen der Verteilungskonflikte nahezu zwangsläufig.

Es hat keinen Sinn, über das Verschwinden des »kurzen Traums immerwährender Prosperität« (Burkart Lutz) oder über einen Verlust an Solidarität zu klagen. Wir werden uns m. E. mit einer andauernden Tendenz zur Unterbeschäftigung abfinden und trotzdem Wege zu einem gedeihlichen Zusammenleben einschlagen müssen. Dies kann nur gelingen, wenn wir nicht primär auf das scheinbare Null-Summenspiel der Einkommensverteilung starren, sondern die größeren Zusammenhänge der Wohlfahrtsproduktion in Deutschland und ihre wachsende Abhängigkeit von transnationalen Entwicklungen in Betracht ziehen. Hierzu möchte dieses Buch beitragen. Seine Hauptbotschaft lautet, daß die Ursachen unserer gegenwärtigen wirtschaftlichen und sozialpolitischen Schwierigkeiten heterogener Art sind, also aus unterschiedlichen, voneinander weitgehend unabhängigen Veränderungen stammen. Dem zufolge wird der angemahnte »Umbau des Sozialstaates« auch nicht durch eine »Reform aus einem Guß«, sondern nur durch schrittweise aufeinander abgestimmte Veränderungen vor sich gehen können. Diese bedürfen jedoch, um langfristig in erwünschte Richtungen zu führen, deutlicher Problembeschreibungen und daraus ableitbarer Prioritäten. Die folgenden, zwischen Ökonomie, Soziologie und Politikwissenschaft angesiedelten Analysen dienen primär der Grundlegung eigener Urteilsfähigkeit und sind daher bemüht, auf Partei ergreifende Appelle zu verzichten. Soweit mir jedoch praktische Folgerungen schlüssig erscheinen, werden sie auch nicht verschwiegen.

Vielfältige Anregungen von Kollegen, Mitarbeitern und Studenten sind in diese Schrift eingeflossen. Stellvertretend seien Hartmut Ey (Bielefeld), Karl Gabriel (Vechta), Friedhart Hegner (Berlin), Karl Hinrichs (Bremen) und Stephan Leibfried (Bremen) genannt, insbesondere jedoch Torsten Strulik, der nicht nur die Tabellen und Graphiken erstellt, sondern mich auch in kongenialer Weise mit neuen Informationen versorgt hat. Unmittelbar vor der Drucklegung durfte ich von Kom-

mentaren und Anregungen profitieren, die anlässlich einer Sitzung der Sektion Sozialpolitik der Deutschen Gesellschaft für Soziologie vorgetragen wurden, die der Diskussion einer früheren Fassung dieses Manuskripts gewidmet war. Ich danke Rolf G. Heinze und Thomas Olk sowie allen Beteiligten für dieses Interesse. Für die zuverlässige Erstellung der vielfach überarbeiteten Druckvorlage danke ich Rita Nisius.

Bielefeld, Mai 1997

Franz-Xaver Kaufmann

Einführung

Die gegenwärtigen Schwierigkeiten westlicher Sozialstaaten lassen ein vertieftes Verständnis dessen dringlich werden, was den bisherigen Erfolg und was die aktuellen Schwierigkeiten des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements ausmacht. Beides steht in einem inneren Zusammenhang, der in den aktuellen Diskussionen um »Beschäftigungspakte« und den »Umbau des Sozialstaates« zwar vorausgesetzt wird, aber nicht zur Sprache kommt. Der bisherige Erfolg der westlichen Sozial- oder Wohlfahrtsstaaten beruhte auf dem dynamischen Zusammenhang zwischen einem starken, d. h. entscheidungs- und steuerungsfähigen Staat, einer die Dispositionsfreiheit der Unternehmer sichernden, ihre Produktivität fortwährend steigernden Marktwirtschaft, dem Ausbau eines die Folgeprobleme der Wirtschaftsdynamik auffangenden und die Lebensbedingungen der Gesamtbevölkerung stabilisierenden Sozialsektors und den Leistungen der privaten Haushalte, insbesondere der Familien. Jeder dieser vier Gesellschaftsbereiche entwickelt seine eigene Dynamik, welche Folgeprobleme in anderen Bereichen hervorrufen kann.

Alle bisherigen theoretischen Bemühungen zum Verständnis der Sozial- oder Wohlfahrtsstaatlichkeit setzen den Nationalstaat als entscheidend voraus. Die jüngste und vielleicht nachhaltigste Herausforderung des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements resultiert jedoch aus länderübergreifenden Entwicklungen: der Globalisierung der Finanzmärkte, der Verschärfung der Standortkonkurrenz unter den Staaten, der europäischen Einigung und – last but not least – dem Zusammenbruch des Ostblocks. Die Bereitschaft der von der wirtschaftlichen Entwicklung Begünstigten, eine sozialstaatliche Begrenzung ihrer Gewinnchancen hinzunehmen, wurde durch die Systemkonkurrenz zwischen West und Ost zweifellos ge-

fördert. Diese Rücksicht ist nun weggefallen, und nahezu gleichzeitig hat die Liberalisierung der internationalen Finanzmärkte die Mobilitätschancen des Kapitals sprunghaft erweitert. Darüber hinaus intensivieren sich vielfältige grenzüberschreitende Austauschprozesse, so daß der Nationalstaat immer weniger als umfassender Schicksalsraum oder als »gesellschaftlicher Horizont« erfahren wird.

Die gegenwärtig recht undifferenziert als »Globalisierung« bezeichnete wachsende internationale Abhängigkeit staatlicher Politik steigert nicht nur die Ansprüche an die Lernfähigkeit und das Problemlösungsverhalten von Regierung und Parlament, sondern stellt auch die Sozialwissenschaften vor neue Aufgaben. Nicht nur für das öffentliche Recht und die Politikwissenschaft bildete der Nationalstaat die selbstverständliche Bezugseinheit ihrer Analysen. Auch die Soziologie orientierte sich, soweit sie nicht ausdrücklich internationale oder »weltgesellschaftliche« Perspektiven in Betracht zog, implizit an einem durch politische Grenzen konstituierten Gesellschaftsbegriff. Diese politischen Grenzen stellen aber immer weniger ein Hindernis für soziale Kommunikationen aller Art dar, wie die Unkontrollierbarkeit inhaltlicher Angebote im Internet besonders drastisch zeigt. Die tatsächlichen Formen der Vergesellschaftung drängen mit Macht über den Nationalstaat hinaus – von der Wirtschaft über die Wissenschaft bis hin zu transnationalen Beziehungsnetzen zwischen Migranten. Dies ist auch der tiefere Grund für das Drängen nach supranationaler politischer Einigung in Europa. All diese unter sich recht heterogenen Prozesse zeitigen jedoch in einer Hinsicht dasselbe Resultat, nämlich eine starke Beeinträchtigung von Souveränität und Autonomie des Nationalstaates. Daher sind die Sozialwissenschaften zu einem Überdenken ihrer grundlegenden Kategorien und zu einer bewußteren Berücksichtigung unterschiedlicher Ebenen sozialen und politischen Handelns herausgefordert.

Der Gegenstand der vorliegenden Studie ist primär der deutsche Sozialstaat, im theoretischen Zusammenhang jedoch auch

der vor einem europäischen Erfahrungshintergrund gebildete Typus des Wohlfahrtsstaats.¹ Gegen Ende der Überlegungen wird den transnationalen Herausforderungen Rechnung getragen. Daß daraus mehr offene Fragen als politisch handhabbare Antworten resultieren, liegt in der Natur der Sache bzw. unserer gegenwärtigen zeitgeschichtlichen Lage und sollte dem Verfasser nicht zum Vorwurf gemacht werden. Es kann hier nur darum gehen, unser Bewußtsein für sich abzeichnende Entwicklungen zu schärfen und dadurch hoffentlich dazu beizutragen, daß nicht allzu viele Kräfte und Kämpfe an sich auflösenden Fronten verschlissen werden.

1 In international vergleichender Perspektive erscheinen »Sozialstaat« und »soziale Marktwirtschaft« als die typisch deutschen Bezeichnungen der wohlfahrtsstaatlichen Programmatik. Von »Sozialstaat« ist daher im folgenden die Rede, insofern auf die deutschen Umstände abgehoben wird. Die Bezeichnung »Wohlfahrtsstaat« wird verwendet, wo es um einen bestimmten, vor allem in Nord- und Westeuropa anzutreffenden Typus der Vergesellschaftung geht, der im folgenden als »wohlfahrtsstaatliches Arrangement« theoretisch bestimmt wird.

1. Die Kostendynamik des Sozialsektors

Der Sozialstaat ist ins Gerede gekommen, und zwar nicht mehr nur in intellektuellen und zumal sozialwissenschaftlichen Kreisen, die bereits seit Mitte der siebziger Jahre über eine »Krise des Wohlfahrtsstaates« debattieren.² Die Sorge hat seit wenigen Jahren auch die praktische Politik in Deutschland erreicht, wo die Krisenwarnungen im Gegensatz zum angelsächsischen Raum erstaunlich lange kaum Resonanz fanden.³ Der Sozialstaat wird für die Verschlechterung der internationalen Konkurrenzfähigkeit der deutschen Wirtschaft bzw. des »Wirtschaftsstandortes Deutschland« verantwortlich gemacht, welche für die andauernd hohe Arbeitslosigkeit ursächlich sein soll. Die Klage über die hohen Lohnnebenkosten gipfelt in der Forderung nach einem »Umbau des Sozialstaates«, und dieser Forderung stimmen auch viele sozialpolitische Experten zu. Was darunter zu verstehen ist, bleibt allerdings diffus und kontrovers.

Den Ausgangspunkt dieser Diskussionen bildet eine Diagnose »überbordender Sozialausgaben«. So hat sich die Sozialleistungsquote von 21,7 % (1960) über 26,6 % (1970) auf 33,9 % (1975) erhöht, um dann wieder auf 29,2 % (1990) zu sinken; seither ist ein scharfer Wiederanstieg auf 34,1 % (1995) zu be-

² Diese Krisendiskussion begann in der ersten Hälfte der siebziger Jahre, als sich – vor allem unter dem Eindruck der ersten Ölkrise und des Berichts des Club of Rome zur Lage der Menschheit (D. Meadows u. a., *Die Grenzen des Wachstums*. Stuttgart 1972) – das Ende der langen wirtschaftlichen Expansionsphase der Nachkriegszeit abzuzeichnen begann. Einen Überblick über die seitherige Krisendiskussion gibt M. Prisching, *Krisen – eine soziologische Untersuchung*. Wien 1986.

³ Diese Debatten vollziehen sich naturgemäß vor allem in den öffentlichkeitsnahen Medien. Vgl. als frühe Buchpublikation J. Becker, *Der erschöpfte Sozialstaat. Neue Wege zur sozialen Gerechtigkeit*. Frankfurt a. M. 1994; Becker ist Oberbürgermeister der Stadt Pforzheim.

obachten.⁴ Innerhalb der Beitragsbemessungsgrenzen betragen im Jahre 1997 die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung 20,3 % der Bruttoarbeitsentgelte, die Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung etwa 13,2 bis 13,7 % und zur Arbeitslosenversicherung 6,5 %; hinzu kommt die neue Pflegeversicherung mit 1,7 %, insgesamt also rd. 42 %, die hälftig von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu tragen sind. Zusätzlich sind von den Arbeitgebern allein die Kosten der Berufsunfallversicherung, der Lohnfortzahlung, des bezahlten Urlaubs usw. zu tragen. Die Lohnzusatzkosten haben 1995 80 % der Bruttolöhne und -gehälter überschritten. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß weniger als die Hälfte (ca. 45 %) der Lohnzusatzkosten auf gesetzliche Verpflichtungen zurückgehen.⁵ Rund ein Viertel entfällt auf freiwillige Leistungen, die sehr ungleich verteilt sind, d. h., sie werden im wesentlichen von Großunternehmungen erbracht und kommen ausschließlich den Stammbeschafteten und hier insbesondere den Führungskräften zugute. Die restlichen ca. 30 % beruhen auf tariflichen Verpflichtungen der Arbeitgeber.

Der jüngste Anstieg der Sozialleistungsquote und der Lohnnebenkosten ist vor allem von der deutschen Vereinigung ausgelöst worden. Regierung und Gesetzgeber haben den Sozialversicherungsträgern – und damit den Versicherten und den Unternehmen gleichermaßen – die Gesamtkosten für die soziale Sicherung in den neuen Bundesländern auferlegt und damit gleichzeitig die Beamten und Selbständigen von der Mittragung der Kosten entlastet. Kompetente Schätzungen besagen, daß die Sozialabgaben ohne diese vereinigungsbedingten, »sozialversicherungsfremden« Lasten bis zu 8 % niedriger sein

4 Nach: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.), *Sozialbudget 1995*. Bonn 1997. Die Sozialleistungsquote wird allerdings nicht immer gleich definiert, deshalb finden sich in der Literatur auch unterschiedliche Werte für dieselben Jahre.

5 Vgl. *Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft (iwd)*, 7. 3. 1996, S. 8.

könnten. Allerdings hätten dann die Kosten vom Bundeshaushalt übernommen werden müssen, was Steuererhöhungen und wesentlich größere Verteilungskonflikte ausgelöst hätte. Dennoch: Die Klage über die politisch ausgelöste Überhöhung der Lohnnebenkosten ist berechtigt, es handelt sich jedoch um eine durch ein äußeres Ereignis ausgelöste Belastung des deutschen Sozialleistungssystems, nicht um den Ausdruck einer sozialpolitischen Unersättlichkeit. *In den aktuellen Forderungen nach einem »Umbau des Sozialstaates« kommt somit zunächst der Kampf um die Verteilung der vereinigungsbedingten Lasten zur Geltung.*

Allerdings haben die gegenwärtigen Auseinandersetzungen noch einen zweiten, einen Zukunftsaspekt. Er wurde durch ein Gutachten der *Prognos AG* im Auftrage des Verbandes der Deutschen Rentenversicherungsträger ausgelöst, welches auf der Basis optimistischer und pessimistischer Annahmen zwei Szenarien der Wirtschafts- und Sozialleistungsentwicklung bis zum Jahre 2040 errechnet hat. In der günstigeren Variante würden unter den gegenwärtigen gesetzlichen Regeln die Gesamtbeiträge (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) zur Sozialversicherung auf bis zu 48,6%, in der ungünstigeren Variante bis auf 52,7%, allerdings erst im Jahre 2040, steigen.⁶ Seit Veröffentlichung dieses Gutachtens ist in mancherlei Vorschlägen die Tendenz zu beobachten, die gegenwärtigen Schwierigkeiten zum Anlaß für gesetzliche Begrenzungen des Anstiegs der Sozialabgaben in der Zukunft zu nehmen.

Inzwischen hat jedoch das Argument der »versicherungsfremden Leistungen« Schule gemacht: Es wird behauptet, die Sozialversicherungen finanzierten aus den Beiträgen der Versicherten Leistungen, welche entweder entbehrlich oder aus dem Staatshaushalt zu finanzieren seien.⁷ Die vorgebrachten Ab-

6 Hier zitiert nach J. Krüger, *Generationensolidarität oder Altenmacht – Was trägt (künftig) den Generationenvertrag?* In: *Zeitschrift für Sozialreform* 42 (1996), S. 625–656, hier S. 634.

7 So beziffert z. B. das Institut der deutschen Wirtschaft die versicherungsfremden

grenzungskriterien sind dabei keineswegs einheitlich und erscheinen dem unbeteiligten Beobachter nicht selten willkürlich. Das einzige systematische Kriterium bezieht sich auf die Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen. Aber auch dieses bleibt sehr unscharf, solange die zu deckenden Risiken nicht genau definiert werden. Zudem wird dieses der Privatversicherung entlehnte Prinzip nur in der Diskussion um die Rentenversicherung vorgebracht, bei der es primär um Geldleistungen geht. Bei den in der Krankenversicherung dominierenden Sachleistungen bleibt die einkommensorientierte Beitragsbemessung trotz der offensichtlich anders gelagerten Risikostruktur unumstritten. Denn offenbar liegt der Sinn einer öffentlich geregelten Sozialversicherung im Unterschied zur privaten Individualversicherung gerade darin, daß hier auch Bedarfs Gesichtspunkte und nicht nur die ökonomische Leistungsfähigkeit der Versicherungsnehmer berücksichtigt werden *sollen*. Dies ist – verkürzt gesagt – ein moralisches und kein ökonomisches Argument, und diese beiden Dimensionen lassen sich nicht aufeinander verrechnen. *Auch die Diskussion um »versicherungsfremde Leistungen« ist somit nur ein scheinrationaler Nebenkriegsschauplatz des allgemein schärfer werdenden Verteilungskampfes um ein langsamer wachsendes und von einer tendenziell sinkenden Zahl Beschäftigter produziertes Sozialprodukt.*

Dennoch ist nicht zu bestreiten, daß es auch *systembedingte Steigerungstendenzen der Sozialausgaben* gibt. Sie resultieren

Leistungen der Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung im Jahre 1994 auf 127 Milliarden DM und rechnet darunter insbesondere Kriegsfolgelasten, Anrechnungszeiten in der Rentenversicherung, vorzeitige Altersrenten und Vorruhestand, die beitragsfreie Krankenversicherung von Familienangehörigen sowie arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (*iwd* vom 28. 3. 1996). Zur Gesamtdiskussion vgl. J. Hofmann, *Befreiung der Sozialversicherung von versicherungsfremden Leistungen – ordnungspolitische Bereinigung oder sozialer Verschiebepunkt?* In: *Arbeit und Sozialpolitik*, 49. Jg. (1995), H. 11/12, S. 12-16; K. Vogler-Ludwig, *Versicherungsfremde Leistungen in der Sozialversicherung. Wachstum- und Beschäftigungseffekte einer Beitragssenkung.* In: *Deutsche Rentenversicherung*, 1997, Nr. 3-4, S. 161-176.

in der gesetzlichen Rentenversicherung aus der fortgesetzten Zunahme der Rentner, welche demographische wie arbeitsmarktpolitische Ursachen (Frühverrentungen) hat. In der gesetzlichen Krankenversicherung zeigt sich die stärkste interne Kostendynamik: Hier wirken medizintechnische Fortschritte, die Lohnintensität der Dienstleistungen und ihre geringe Rationalisierbarkeit sowie die demographische Entwicklung zusammen. Bei der Arbeitslosenversicherung ist die Ausgabensteigerung hauptsächlich auf die Zunahme der Arbeitslosenzahlen zurückzuführen; dabei lassen sich demographische, strukturelle, konjunkturelle und friktionelle Komponenten der Arbeitslosigkeit unterscheiden. Auch in der neuen Pflegeversicherung ist mit einer internen Ausgabendynamik zu rechnen: Die Inanspruchnahme staatlich finanzierter Pflegeleistungen, welche bis vor kurzem ausschließlich auf dem Wege über die Sozialhilfe möglich war, wird nunmehr von der Bevölkerung zunehmend als Rechtsanspruch verstanden werden. Trotz staatlicher Bemühungen um die Stärkung der Familienpflege ist mit einer allmählichen Zunahme der Nachfrage nach Heimpflege zu rechnen. Dagegen spricht nicht, daß die Ausgaben zunächst noch hinter den Erwartungen zurückgeblieben sind. Die sozialen Wirkungen von Gesetzen zeigen sich erst nach allmählichen Umwertungs- und Umgewöhnungsprozessen der Betroffenen.

Die Dämpfung dieser systembedingten Ausgabendynamiken setzt in jedem der vier Sozialversicherungsbereiche *unterschiedliche* Maßnahmen voraus. Im Falle der gesetzlichen Rentenversicherung ist die demographische Dynamik z. B. durch die Rentenreform von 1992 mit dem Übergang zur Rentenanpassung gemäß der Nettolohnentwicklung deutlich entschärft worden; die Einschränkung der Frühverrentungen wird auch dieser Dynamik Grenzen setzen. Im Gesundheitswesen findet eine schrittweise Erhöhung der staatlichen Steuerkapazitäten statt. Die Bekämpfung der endogenen Ausgabendynamik wird allerdings in zahlreichen Fällen zu einer Leistungsein-

schränkung und zu einer Verringerung der TransfERNutzen bei den sozialpolitischen Zielgruppen führen. Daneben darf auf echte Rationalisierungsgewinne gehofft werden, deren Umfang schwer zu schätzen ist.

Das Ausmaß der Beschränkungen, welche auf der Leistungsseite unumgänglich werden, ist von der Entwicklung des sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsvolumens abhängig. Zwar wäre es grundsätzlich möglich, das Beitragssystem so zu ändern, daß ein Teil der Belastungen vom Bereich der Arbeit auf denjenigen des investierten Kapitals (sog. Maschinenbeitrag) oder auch auf eine um die Kapitaleinkünfte der Versicherten verbreiterte Berechnungsbasis verschoben würde. Aber angesichts der ohnehin zu geringen Investitionsneigung in Deutschland und der Fluchtmöglichkeit des Kapitals würde dies in der gegenwärtigen Situation nicht hilfreich sein. Es führt kein Weg daran vorbei, daß die Finanzierbarkeit der Sozialaufwendungen von der Entwicklung der Wirtschaftstätigkeit abhängig ist und bleibt. Die politischen Bemühungen um eine Stärkung der Innovationsfähigkeit der deutschen Wirtschaft, zur Erhöhung der Attraktivität des »Standortes Deutschland« für inländische und ausländische Investoren und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze sind daher die unverzichtbare Voraussetzung für die Erhaltung der sozialen Schutzsysteme und selbst Ausdruck sozialstaatlicher Verantwortung.

Im Rahmen dieser Schrift soll nun aber nicht von den aktuellen Kontroversen zwischen Parteien und Tarifpartnern die Rede sein, welche die Spalten der Tageszeitungen füllen. Hier geht es vielmehr um langfristige Veränderungen, welche unterhalb der öffentlichen Aufmerksamkeitsschwelle wirksam sind, jedoch den Charakter und die Intensität der jeweiligen politischen Tagesprobleme nachhaltig beeinflussen. Wer den Sozialstaat umbauen will, sollte sich zunächst seiner Bauprinzipien vergewissern. Deshalb wird im folgenden zuerst den Vorstellungen über Sozial- oder Wohlfahrtsstaatlichkeit begriffliche und historische Kontur gegeben (Abschnitte 2 bis 4). Es wird