

# **FiO**

**Forschungsinstitut für Ordnungspolitik**

**Prof. Dr. Hans-Joachim Niessen**

## **Soziale Marktwirtschaft und Sozialstaat**

Überarbeitete Fassung eines Vortrages an der  
Technischen Universität Cottbus am 28.06.1995

Arbeitspapier Nr. 1

Köln, im August 1995

## **1. Die ordnungspolitischen Grundlagen der Sozialen Marktwirtschaft**

Das Thema Sozialstaat bzw. Reform oder Umbau des Sozialstaates hat Konjunktur, um nicht zu sagen Hochkonjunktur, in der aktuellen wirtschafts- und gesellschaftlichen Diskussion. Durch alle politischen Parteien und gesellschaftlichen Gruppen bis hinauf zum Bundespräsidenten steht das Thema ganz oben auf der Agenda. Die Diskussion wird fast ausschließlich in verteilungspolitischer und gerechtigkeitsethischer Perspektive geführt, die das Thema auch historisch von Anbeginn, etwa in Lorenz von Steins Konzept der sozialen Demokratie Anfang des 19. Jahrhunderts, bis heute beherrscht. So berechtigt diese Optik ist, es kommt dabei die ordnungspolitische Dimension zu kurz - mit durchaus problematischen Konsequenzen.

Ich möchte daher mit meinem Vortrag zugleich das Plädoyer verbinden, das Thema wieder stärker in einen ordnungspolitischen Kontext zu stellen, um von dorthier die Entwicklung und Grenzen des Sozialstaates, nicht zuletzt in dessen eigenem Bestandsinteresse, zu bewerten. Zu diesem Zweck werde ich kurz die ordnungspolitischen Grundlagen und Prinzipien unserer Sozialen Marktwirtschaft im Hinblick auf den Stellenwert des Sozialen darlegen, um vor diesem Hintergrund zunächst den Begriff und dann die Entwicklung, Ursachen und die möglichen Grenzen des Sozialstaates aufzuzeigen.

Nun also zu den ordnungspolitischen Grundlagen unserer Sozialen Marktwirtschaft. Alfred Müller-Armack, von dem bekanntlich Begriff und Konzept stammen, hat sie als eine Verbindung von marktwirtschaftlicher Wettbewerbsordnung und sozialer Ausgleichsordnung im Sinne einer sozialen Irenik, d.h. einer sozial-friedensstiftenden Wirtschaftsordnung verstanden, in der die unvermeidlichen ökonomischen und sozialen Differenzierungs- und Disparitätswirkungen des privatwirtschaftlichen Wettbewerbs in sozialakzeptierten und tolerierten Grenzen gehalten werden, so daß sich ein dauerhafter sozialer und politischer Friede entwickeln kann, ökonomisch gesehen einer der wichtigsten, wenn nicht der wichtigste, Produktionsfaktor. Das Ordnungsmodell der Sozialen Marktwirtschaft wird getragen von Grundprinzipien des Neoliberalismus bzw. Ordoliberalismus (Stichwort: Freiburger Schule: Walter Eucken, Wilhelm Röpke, Alexander von Rüstow etc.) und der christlichen Soziallehre.

Zentrales Ordnungsprinzip ist die rechtliche Organisation einer privatwirtschaftlichen Wettbewerbsordnung. Um den Rang des Wettbewerbsprinzips, das von Adam Smith bis Walter Eucken, der es als wichtigstes konstituierendes Prinzip der Marktwirtschaft hervorhebt, an erster Stelle steht, angemessen, d.h. umfassend genug, zu sehen, ist es sinnvoll, einmal nicht nur seine ökonomischen Funktionen, sondern auch seine sozialphilosophisch-ethischen und soziologischen Dimensionen hervorzuheben.

Wettbewerb lebt vom Selbstinteresse oder Eigennutzstreben der Konkurrenten. Es ist das bleibende Verdienst von Smith, in seinem „Wealth of Nations“ nicht die im ethischen Sinne vielleicht besten, sondern die motivational stärksten Handlungsantriebe des Menschen zugrunde zu legen. Alle Versuche, eine Wirtschaftsordnung auf der Basis ethisch überlegener, durch entsprechende Erziehung herbeizuführender Handlungsmotive (Stichwort: sozialistisches Bewußtsein) aufzubauen, sind bekanntlich - zum großen Schaden der Menschen - gescheitert.

Smith hat die Rolle des Selbstinteresses am Anfang des zweiten Kapitels über die Arbeitsteilung im „Wealth of Nations“ an einem berühmt gewordenen Beispiel demonstriert. Wiewohl oft zitiert, lohnt es immer wieder, diese Stelle zu lesen oder zu hören:

„Nicht vom Wohlwollen des Metzgers, Brauers und Bäckers erwarten wir das, was wir zum Essen brauchen, sondern davon, daß sie ihre eigenen Interessen wahrnehmen. Wir wenden uns nicht an ihre Menschen-, sondern an ihre Eigenliebe, und wir erwähnen nicht die eigenen Bedürfnisse, sondern sprechen von ihrem Vorteil. Niemand möchte weitgehend vom Wohlwollen seiner Mitmenschen abhängen, außer einem Bettler, und selbst der verläßt sich nicht allein darauf. Mildtätige Menschen geben ihm zwar, was er zum Leben unbedingt benötigt, doch weder wollen noch können sie ihn mit allem unmittelbar versorgen, was er gerade braucht.“

Selbstinteresse und der Versuch, es im Wettbewerbsverhalten auch gegen Konkurrenten durchzusetzen, thematisieren zunächst das Moment der Freiheit, d.h. der freien Persönlichkeitsentfaltung, Selbstbestimmung und Selbstverantwortung, der Befriedigung der ureigenen Wünsche, Interessen und Bedürfnisse. Diese mobilisieren Leistungsbereitschaft und Fähigkeitspotentiale in einem Maße, wie es andere, etwa nur altruistische Handlungsmotive, in dezentralen Großgesellschaften nie erreichen. Hier liegt auch eine eminent humane Dimension der auf Selbstinteresse begründeten Wettbewerbsordnung: Sie stellt nicht nur eine Chance, sondern auch eine Herausforderung zur Entwicklung der unverwechselbar eigenen Persönlichkeitspotentiale dar.

Es ist freilich wichtig, zu sehen, daß sich diese Persönlichkeits- und Leistungsentfaltung in der antagonistischen Rivalitätsbezeichnung des Wettbewerbs vollzieht. Der Wettbewerb ist nämlich als soziale Figur ein indirekter Kampf in der Form einer Dreiecksbeziehung. Zwei oder mehrere Konkurrenten wetteifern miteinander um die Gunst von Dritten, sie kämpfen, gleichsam ohne sich - wie im direkten Kampf - gegeneinander zu berühren, wenn man einmal vom frontalen Beschädigungs- und Behinderungswettbewerb absieht, der ja bekanntlich ökonomisch und rechtlich eine Entartung darstellt.

Die Kapitalismuskritik, etwa in der Marx-Tradition, hat immer nur die dissoziativen, entfremdenden, ja oft auch zerstörerischen Wirkungen betont, die ungeheuren vergesellschaftenden Wirkungen des Wettbewerbs aber geflissentlich übersehen. Der berühmte Soziologe Georg Simmel hat diese Eigenschaften des Wettbewerbs plastisch herausgearbeitet:

„Sie (die Konkurrenz; d.V.) zwingt den Bewerber, der einen Mitbewerber neben sich hat und häufig erst hierdurch zum eigentlichen Bewerber wird, dem Umworbenen entgegen- und nahezukommen, sich ihm zu verbinden, seine Schwächen und Stärken zu erkunden und sich ihnen anzupassen, alle Brücken aufzusuchen oder zu schlagen, die sein Sein und seine Leistungen mit jenem verbinden könnten.“

Wettbewerb führt also zu einem „Verweben von tausend sozialen Fäden durch die Konzentration des Bewußtseins auf das Wollen und Fühlen und Denken der Mitmenschen, durch die raffiniert vervielfältigten Möglichkeiten, Verbindung zu gewinnen.“ Dies gilt nicht nur für den ökonomischen Wettbewerb, sondern für unzählige Formen der sozialen Konkurrenz, der gesellschaftlichen Plauderei, der auf Überzeugung gerichteten Disputation, des Familienlebens, der Freundschaft. Überall tritt die dialektische Ambivalenz von Assoziation und Dissoziation des Wettbewerbs zutage: Neben Rivalität und Antagonismus ein Darbieten, Versprechen, Sichanschließen, das jeden Wettbewerber mit dem oder den Dritten in Beziehung bringt.

Seit der Wettbewerb als sozialökonomisches Organisationsprinzip dezentraler Großgesellschaften an die Stelle der engen und naiven Solidarität einfacher Sozialgebiete getreten ist, durchdringt er immer mehr den gesellschaftlichen Prozeß, je offener, freier und dynamischer sich diese entwickeln. Der eigentliche soziale und ökonomische Wert des Wettbewerbs liegt freilich darin, daß sich die Subjektivität der individuellen Ziele mit der Objektivität der Wettbewerbsergebnisse bei Dritten zu einer überindividuellen Einheit sachlicher und sozialer Natur verbinden, oder anders gesagt: Die subjektive antagonistische Triebfeder sozialen und ökonomischen Handelns führt zur Verwirklichung objektiver Werte jenseits des Wettbewerbskampfes. Es handelt sich hier um den Sachverhalt, den Smith mit der unsichtbaren Hand als wettbewerblichen Marktprozeß gemeint hat, der die individuellen Egoismen in den Dienst einer gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrtssteigerung stellt.

In der ökonomischen Wettbewerbstheorie unterscheiden wir neben dieser Wohlfahrts- und Wachstumsfunktion bekanntlich noch die Motivations-, Koordinations-, Allokations-, Distributions- und Innovationsfunktion des Wettbewerbs. Genau hier liegen auch die genuin sozialen Wirkungen des eigennutzorientierten Wettbewerbs, durch die Marktwirtschaft an sich schon eine soziale Veranstaltung ist. Diese sozialen Wirkungen erscheinen zwar als

gesamtgesellschaftlich erwünscht und gewollt. Sie sind aber eher unbeabsichtigte Nebenwirkungen des vom Selbstinteresse motivierten Wettbewerbsverhaltens. Dessen negative Begleiterscheinungen, die im wettbewerblichen Ausleseprozeß bis zur wirtschaftlichen Existenzvernichtung gehen können, werden, übrigens auch in unserer Rechtskultur, nur um dieser positiven Drittwirkungen in Kauf genommen. Die soziale Qualität der Marktwirtschaft hingegen allein auf dieser indirekten Drittwirkung des Wettbewerbs begründen zu wollen, würde aber nicht ausreichen, da sie wegen der Dominanz der Wettbewerbsdifferenzierung zu schwach ausgeprägt wäre. Sie würde aber auch anthropologisch zu kurz greifen, da dem Menschen bei allem Gewicht von Selbstinteresse und Eigennutz auch die soziale und ethische Verhaltensorientierung zutiefst zu eigen ist, was seit Aristoteles' "zoon politikon" bis zur modernen kommunikativen Handlungstheorie ein Gemeinplatz ist.

Auch Adam Smith hat diese sozialetische Dimension menschlichen Verhaltens analysiert, ja sie war noch vor dem „Wealth of Nations“ sein erstes großes Thema in seinem berühmten Werk „Theory of moral sentiment“, das zu Unrecht bei weitem nicht so bekannt wurde wie „Wealth of Nations“. Ein noch bis heute nicht auszurottendes Vorurteil sieht in Smith nur den Verfechter eines schrankenlosen Wettbewerbsegoismus des Manchesterkapitalismus. Mit beidem hatte er nichts, aber auch gar nicht im Sinn. Nur zwei kurze Zitate aus dem 1. Kapitel der „Theory of moral sentiment“ mit der Überschrift „Von der Sympathie“ können dieses Vorurteil widerlegen:

„Mag man den Menschen für noch so egoistisch halten, es liegen doch offenbar gewisse Prinzipien in seiner Natur, die ihn dazu bestimmen, an dem Schicksal anderer Anteil zu nehmen, und die ihm selbst die Glückseligkeit dieser anderen zum Bedürfnis machen, obgleich er keinen anderen Vorteil daraus zieht, als das Vergnügen, Zeuge davon zu sein.“

„Erbarmen und Mitleid sind Wörter, die dazu bestimmt sind, unser Mitgefühl mit dem Kummer anderer zu bezeichnen. Das Wort Sympathie kann dagegen dazu verwendet werden, um unser Mitgefühl mit jeder Art von Affekten zu bezeichnen.“

Die eigennutzorientierte Wettbewerbsordnung auf der Grundlage von Selbstinteresse und Eigenverantwortung bedarf der Ergänzung durch diese Formen unmittelbar sympathetisch-solidarischen Verhaltens, um Marktwirtschaft als sozial zu qualifizieren. Sie korrigieren einen exzessiven Egoismus und geben ihm Richtung und Schranken. Sie artikulieren sich in Formen wettbewerbs- und auch staatsfreier Gemeinschaftssolidarität in Familien, Verbänden, Vereinen, Kirchen mit jeweils spezifischen Formen der Integration, Bindung und Sicherung.

Die im marktwirtschaftlichen Leistungswettbewerb Unterlegenen, aber auch die Obsiegenden, bedürfen existentiell solcher komplementärer Solidaritätsformen, deren schleichende Erosion wir heute unter den Stichworten Auflösung der Familien, Delegation der Verbände, Niedergang der Volkskirchen mit Sorge beobachten. Die Individualisierung und Pluralisierung unserer Gesellschaft (Stichworte: Risiko- und Erlebnisgesellschaft, starke Zunahme der Einpersonenhaushalte) scheint mit einem überhand nehmenden egoistischen Selbstinteresse im ökonomischen Wettbewerbsverhalten zusammenzuhängen. Allenthalben wird jedenfalls das besorgniserregend wachsende Defizit an Gemeinschaftsorientierung und Bürgertugenden beklagt.

Weil also offenbar weder die unmittelbaren Sozialwirkungen der Wettbewerbsordnung noch der soziale Kitt staatsfreier Gemeinschaftssolidarität ausgereicht haben, ein für notwendig erachtetes Maß sozialer Integration auf Dauer zu gewährleisten, ist schon früh, spätestens mit der sozialen Frage im 19. Jahrhundert, der Staat, gleichsam als Sozialmoderator, auf den Plan getreten, um die soziale Kohäsion und politische Integration angesichts desintegrierender Wirkungen der marktwirtschaftlichen Wettbewerbsordnung zu erhalten; die politische Integration war z.B. die ausdrückliche Zielsetzung der Bismarckschen Sozialgesetze vor über 100 Jahren. Es entwickelte sich der moderne Sozialstaat, über dessen Begriff und verfassungsrechtliche Stellung ich nun kurz das Wichtigste ausführen möchte, um danach auf seine Entwicklung, Ursachen, Wirkungen, Grenzen und ordnungspolitische Bewertung eingehen zu können.

## **2. Der Sozialstaat**

Während der Rechtsstaat seit seiner Entstehung in der Aufklärung die bürgerlichen Freiheitsrechte gegen staatliche Übergriffe absichert, will der Sozialstaat ergänzend dahin wirken, soziale Sicherheit, soziale Gerechtigkeit und soziale Integration soweit wie möglich zu realisieren. Das Grundgesetz, in dem der Begriff 'Sozialstaat' als solcher gar nicht vorkommt, definiert die Bundesrepublik Deutschland in Art. 20 Abs. 1 als demokratischen und sozialen Bundesstaat. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 schreibt vor, daß die verfassungsmäßige Ordnung in den Bundesländern den „Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates“ entsprechen soll. Dieses sogenannte Sozialstaatsprinzip als Staatsziel unserer Verfassung verpflichtet den Staat, einerseits für soziale Gerechtigkeit zu sorgen, d.h. für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze im Sinne einer gerechten Sozialordnung, andererseits für soziale Sicherheit im Sinne einer umfassenden Daseinsvorsorge durch staatliche Sozial-, Bildungs-, Wohnungs-, Steuer-, Einkommens- und Vermögenspolitik.

Neben diesem Sozialstaatsgebot kennt unsere Verfassung noch eine Reihe, staatliches Handeln ebenfalls verpflichtender, sozial eingefärbter Grundrechte, z.B. den Gleichheitssatz des Art. 3 GG, nach dem der Staat soziale Ungleichheiten soweit abbauen oder vermeiden

soll, als sie nicht in wesentlichen Unterschieden des Menschen begründet sind. Art.6 Abs.1, Abs. 3-5 GG stellt Ehe, Familie und Kinder unter besonderen Verfassungsschutz. In Art. 14 Abs. 2 GG findet sich die berühmte Sozialstaatsklausel des Privateigentums.

Das Sozialstaatsprinzip ist in unserer Verfassung insgesamt aber weitaus allgemeiner, unkonkreter, inhaltlich unbestimmter gefaßt als das Rechtsstaatsprinzip. Das Grundgesetz begnügt sich mit einer allgemeinen Verpflichtung an die Staatsgewalten, sich in ihrer legislativen und exekutiven Tätigkeit auch um soziale Sicherheit, soziale Gerechtigkeit und gesellschaftliche Integration zu bemühen. Diese sehr allgemein gehaltene Vorgabe ist kein Zufall, sondern Absicht, denn der Sozialstaat ist kein Gefüge von Institutionen, sondern ein Prozeß, der durch den Gesetzgeber jeweils inhaltlich zu gestalten ist und offen bleiben muß für ökonomischen und sozialen Wandel.

Aus dieser verfassungsmäßigen Unbestimmtheit des Sozialstaatsprinzips folgt aber weder, daß es auf ein unverbindliches Bekenntnis oder ein bloßes politisches Postulat reduziert werden kann, noch, daß es als Einfallstor für eine sozialistische Umgestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft mißbraucht werden darf. Die Grundrechte und das Rechtsstaatsprinzip bilden nämlich die unantastbare Grenze des Sozialstaatsprinzips. Schon der Verfassungsrechtler Forsthoff hatte aus seiner These von der Unvereinbarkeit von Rechtsstaats- und Sozialstaatsprinzips die Konsequenz gezogen, daß der Sozialstaat daher unterhalb der Verfassung, auf der verwaltungsrechtlichen Ebene anzusiedeln sei. Dieser Auffassung stehen sehr extensive Auslegungen des Sozialstaatsprinzips gegenüber, die ihm einen, alle anderen Verfassungsnormen einschließlich der bürgerlichen Grundrechte dominierenden Verfassungsrang zumessen wollen.

Beide Interpretationen sind freilich mit den Intentionen unserer Verfassung unvereinbar. Das Sozialstaatsprinzip meint weder den *absoluten Minimalstaat*, der seine Pflicht zum sozialen Ausgleich und zur gesellschaftlichen Integration verletzt, noch den *absoluten Versorgungsstaat*, der die Freiheit seiner Bürger ruiniert und sich im übrigen auch selbst die Existenzbasis entzieht. Seine verfassungsrechtliche Verbindlichkeit zusammen mit seiner funktionellen Offenheit bringen den Sozialstaat daher in ein dauerndes Spannungsverhältnis zum Rechtsstaat. Aus und in dieser Spannung lebt unsere Verfassungswirklichkeit; sie ist einer lebendigen, pluralistischen, offenen, nicht ideologisch abgeschlossenen und daher abgestorbenen Gesellschaft einzig angemessen.

Sozialstaatliche Gesetzgebung orientiert sich im Rahmen ihrer rechtsstaatlichen Begrenzung bei der Gestaltung der sozialen Sicherung in den Kernbereichen der Alters-, Kranken-, Unfall-, Arbeitslosen- und neuerdings auch der Pflegeversicherung am *Versicherungsprinzip*, durch das die Beiträge zahlenden Versicherten einen Leistungsanspruch im Versicherungsfall erwerben. Das *Versorgungsprinzip* liegt z.B. dem Familienlastenausgleich zugrunde. Danach

haben betroffene Gruppen, hier also Familien, auf Grund ihrer gesellschaftlichen Vorleistungen einen Rechtsanspruch auf steuerfinanzierte Versorgungshilfen. Bei der Sozialhilfe schließlich ist das *Fürsorgeprinzip* leitend, durch das Hilfsbedürftigen unabhängig von Beiträgen, Opfern und Vorleistungen, allein auf Grund ihrer Bedürftigkeit, Rechtsansprüche auf Unterhaltsleistungen eingeräumt werden.

Das angemessene sozialstaatliche Finanzierungsinstrument für alle nicht auf dem Versicherungsprinzip beruhenden Leistungen ist die Steuer, weil sie die Freiheit, Initiative und den Leistungswillen der Bürger, soweit es eben geht, respektieren soll. Der *Steuerstaat* ist mithin eine Art Scharnier zwischen Rechtsstaat und Sozialstaat, er ist aber auch dessen Grenze. Der Sozialstaat muß nämlich in seinem Bemühen, die staatliche Daseinsvorsorge angesichts der wachsenden industriegesellschaftlichen Risiken immer weiter auszubauen und zu verfeinern, stets die Bereitschaft und Fähigkeit der Bürger berücksichtigen, ihr Leben in freier Selbstbestimmung zu gestalten und die Finanzmittel für das sozialstaatliche Leistungssystem aufzubringen. Die *Regelungsweite und -tiefe* des modernen Sozialstaates hat nämlich in *sachlicher Hinsicht* (d.h. nach der Zahl und Dichte der Regelungsbereiche), in *sozialer Hinsicht* (d.h. nach der Zahl und dem Bevölkerungsanteil der Adressaten sozialstaatlicher Politik) und in *zeitlicher Hinsicht* (d.h. nach der Dauer sozialstaatlicher Leistungen) unaufhörlich zugenommen. Entsprechend sind sozialstaatliche Gesetzgebung, Umfang der Sozialbürokratien und ihrer Sozialverwaltungstätigkeit zusammen mit dem Volumen der staatlichen Sozialleistungen kontinuierlich angestiegen.

### **3. Entwicklung des Sozialstaates**

Die Sozialleistungsquote als Anteil der staatlichen Sozialleistungen am Bruttoinlandsprodukt ist besonders in den 60er und in der ersten Hälfte der 70er Jahre angestiegen. In den 80er Jahren pendelte sie sich als Folge einer Konsolidierungspolitik auf dem Niveau der frühen 70er Jahre ein; seit 1990 steigt sie wieder wegen den Folgen der deutschen Einheit stark an:

1960: 22,7%;  
1975: 33,7%;  
1988: 31,1%;  
1991: 31,4%;  
1994: über 30%.

#### 4. Ursachen für die Expansion des Sozialstaates

Dieser anscheinend unaufhaltsamen Expansion des Sozialstaates liegen politische, korporative und gesellschaftliche Kräfte und Wirkungsmechanismen zugrunde, die zunächst eine Korrektur wenig aussichtsreich erscheinen lassen. Ich möchte vier der besonders wichtig erscheinenden Ursachen kurz erläutern:

a) Die moderne Parteiendemokratie ist weithin eine *sozialstaatliche Gefälligkeitsdemokratie*. Man kann für fast jede Bundestagswahl zeigen, daß ihr Wahlkampf auch mit wichtigen Sozialgesetzen bestritten wurde, z.B:

- Vor der Wahl 1953:
- Betriebsverfassungsgesetz (1952);
  - Mutterschutzgesetz (1952);
  - Lastenausgleichsgesetz (1952);
  - Verlängerung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld von 26 auf 52 Wochen (1953).
- Vor der Wahl 1957:
- Rentenversicherungsreform;
  - Ausweitung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall.
- Vor der Wahl 1961:
- Weitere Ausweitung der Lohnfortzahlung (100%ige Lohnfortzahlung);
  - Streichung des 2. Karenztages;
  - Bundessozialhilfegesetz;
  - 1. Vermögensbildungsgesetz;
  - Gesetz über die Gewährung von Miet- und Lastenbeihilfen.
- Vor der Wahl 1969:
- Erhöhung des Arbeitslosengeldes auf 68%;
  - Arbeitsförderungsgesetz;
  - Ausbildungsförderungsgesetz / BAFÖG.
- Vor der Wahl 1972:
- 1. Wohnraumkündigungsschutzgesetz;
  - Sozialplanverpflichtung im novellierten Betriebsverfassungsgesetz;
  - Flexible Altersgrenze (ohne versicherungsmathematische Abschläge);

Hinzu kommt, daß immer mehr Berufsparlamentarier *nicht für*, sondern *von der Politik* leben und damit ein existentielles ökonomisches Interesse an Stimmengewinnen haben, die sich in persönlichen Einkommens- und Statusgewinnen ummünzen lassen; die Verführung zu einer populistisch-demagogischen Politik wird dadurch nicht geringer. Es gibt Autoren, die in diesem Mangel an politischem Willen und Mut zu unpopulären, aber sachlich notwendigen Entscheidungen eine der größten Gefahren für unsere moderne Demokratie und Marktwirtschaft sehen.

- b) Großen Einfluß auf die Expansion des Sozialstaates haben auch die *organisierten Interessengruppen*, die den Staat zu ihren Gunsten und Interessen zu beeinflussen versuchen, um ihre Klientel nicht nur vor wirtschaftlichen Nachteilen zu bewahren, sondern ihr zusätzliche Transfers und Subsidien zu verschaffen. "Solange der Staat" - hat Alexander von Rüstow einmal bemerkt - "gegenüber der Gesellschaft noch einigermaßen neutral gewesen war, hatten alle Interessengruppen ein gemeinsames Interesse an seiner Schwächung. Sobald aber die Zitadelle des Staates irgendwelchen gesellschaftlichen Interessen ihre Tore geöffnet hatte, gewannen diese Gruppen ein umgekehrtes Interesse an einer möglichen Erweiterung seiner Ingerenz, weil das ja nun mittelbar eine Erweiterung ihrer eigenen Machtsphäre bedeutete." Politischer Einflußwettbewerb tritt dadurch an die Stelle ökonomischen Leistungswettbewerbs.
- c) Die *Eigendynamik der Sozialstaatsbürokratie* und des wohlfahrtsindustriellen Komplexes tragen ihrerseits dazu bei, die Sozialstaatsexpansion zu befördern. Hier hat sich eine Sozialexpertokratie mit abgeschlossenem Sprachspiel entwickelt, die sich von politischen Weisungs- und Steuerungsvorgaben zu entfernen droht und statt dessen politische Entscheidungsprozesse mit ihren eigenen Bestands- und Ausbauinteressen im Mantel objektiven Expertenwissens zu beeinflussen versucht. Viele Beispiele ließen sich für die Tendenz sozialstaatlicher Apparate anführen, im Bedarfsfalle auch selbst ihre eigene Klientel zu produzieren.
- d) Als letzte Ursache der Sozialstaatsexpansion möchte ich auf eine *Logik des Grenzfalls* hinweisen. Damit ist der Tatbestand gemeint, daß bei jeder sozialgesetzlichen Regelung Grenzfälle mit besonderer Härte vorkommen, deren Beseitigung sukzessive den Kreis der Sozialleistungsberechtigten erweitert. Ursprüngliche Adressatengruppen des Sozialstaates waren die "sozial Schwachen", danach die "Schutzbedürftigen" (ein größerer Kreis der sozial Schwächeren) und schließlich die "Schutzwürdigen", bis am Ende mit irgendwelchen Tatbestandsmerkmalen alle dazugehörten und es schon fast als diskriminierend gilt, nicht dabei zu sein, wenn umverteilt und sozial gesichert wird.

## 5. Wirkungen der Sozialstaatsexpansion

Die verfassungsrechtlich und ordnungspolitisch bedenklichen Wirkungen der anscheinend unaufhaltsamen Sozialstaatsexpansion zeigen sich einerseits in einer Aushöhlung der Freiheitsrechte durch eine überzogene Sozialstaatspolitik der Gleichheit und Nivellierung, andererseits in einer Schwächung der marktwirtschaftlichen Wettbewerbsordnung, mit der als Bedingung der Möglichkeit jeder Form von Sozialstaat dann am Ende dieser sich selber in

seinem Bestand gefährdet. Im einzelnen lassen sich folgende Wirkungen unterscheiden:

- *Schwächung der marktwirtschaftlichen Anreize* zur wettbewerblichen Initiative;
- *Schwächung der Anreize für Eigenverantwortlichkeit* und Eigenvorsorge bei den Begünstigten;
- *Schwächung der Fähigkeit und des Willens zur Selbsthilfe* und freiwilligen Solidarität;
- Tendenz, *private Einkommenschancen durch staatliche Transferleistungen* zu substituieren;
- *Schwächung der privaten Leistungsbereitschaft*, z.B. Schwächung der Anreize, bestehende Arbeitsverhältnisse beizubehalten oder sich bei der Arbeitslosigkeit ernsthaft um neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu bemühen, woraus dann wieder eine Verschärfung des Beschäftigungsproblems folgt;
- *Entwicklung einer rent-seeking Mentalität*, d.h. alles zu versuchen, sich am sozialstaatlichen Umverteilungsprozeß, so weit es geht, zu beteiligen und sich dadurch schadlos zu halten. Die Konsequenz ist eine zunehmende Begünstigung der Nichtbedürftigen. James M. Buchanan hat dieses Phänomen einmal das *Samariter-Dilemma* genannt: Mit steigenden sozialstaatlichen Transferleistungen nimmt die Zahl der Bedürftigen nicht ab, sondern zu;
- Anreize zu *moral hazard* (Stichwort: Der Sozialstaat in der Rationalitätenfalle), d.h. individuell rationale, gesellschaftlich aber schädliche Ausbeutung und mißbräuchliche Inanspruchnahme sozialstaatlicher Leistungen;
- *Entstehung von social slack*, d.h. umlagefinanzierte Sozialinstitutionen führen wegen der Rationalitätenfalle notwendig zu sozialstaatlichen Mehrausgaben, ohne dadurch das soziale Versorgungsniveau zu erhöhen. Vor etwa 15 Jahren schon wurde das Volumen des social slack auf 20% aller Sozialausgaben geschätzt;
- Übermaß an *interventionistisch-reglementierenden Eingriffen in die private Lebenswelt der Bürger*, die damit immer stärker fremdbestimmt und entwöhnt werden, ihr Leben in freier Selbstbestimmung zu organisieren;
- Dies führt dann zu *sozialstaatlicher Abhängigkeit, Bevormundung und Entmündigung*;
- *Einbußen an internationaler Wettbewerbsfähigkeit*: Globalisierung der Märkte und offene Wirtschaftsräume lassen sozialstaatliche (Um-)Verteilungsgesellschaften im Wettbewerb mit effizienzorientierten Produktionsgesellschaften immer mehr zurückfallen, was wiederum die Wirtschaftskraft als ökonomische Basis des Sozialstaates und diesen dann selbst schwächt;
- Schaffung immer *neuer Verteilungskonflikte* mit zusätzlichem sozialstaatlichen Regelungsbedarf;
- *Abwahl geltender Normen wirtschaftlichen Verhaltens* durch Abwanderung in die legale und auch illegale Schattenwirtschaft (Zitat des Sachverständigenrates).

## 6. Grenzen der Sozialstaatsexpansion

- a) Die *öffentlichen Haushalte* stoßen zunehmend an *Finanzierungsgrenzen sozialstaatlicher Leistungen*. Ein Beispiel: Das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit erzeugt bei den Städten und Kommunen einen dramatischen, vielerorts kaum mehr zu finanzierenden Anstieg der Sozialhilfeleistungen
- b) Die Grenzen der Sozialstaatsexpansion zeigen sich in Finanzierungsgrenzen der öffentlichen Haushalte und in Abwanderungs-, Ausweich- und Widerstandsreaktionen der Unternehmen und privaten Haushalte. In den letzten Jahren ist eine *spürbare Investitionsabwanderung* mit Arbeitsplatzexport in Niedriglohnländer (Tschechien vor der Haustür...) zu beobachten, als Konsequenz des hohen Lohnniveaus, insbesondere des Niveaus der Lohnnebenkosten. Dies gilt inzwischen nicht mehr nur für arbeitsintensive Produktionen auf niedrigem Produktivitätsniveau.
- c) Ein besonders starker Widerstand gegen einen weiteren Anstieg sozialstaatlicher Leistungen liegt auf der Seite der *privatwirtschaftlichen Belastung mit Steuern und Sozialabgaben*. Wir sind ja bekanntlich alle nicht nur in irgendeiner Form Empfänger sozialstaatlicher Leistungen, wir müssen sie zugleich auch finanzieren. Gerade Anfang dieses Jahres ist dieses Belastungsniveau durch neue Zwangsabgaben, Solidaritätszuschlag, Pflegeversicherung, Vermögensteuer, spürbar angestiegen. Wir führen seit 20 Jahren mit dem Bund der Steuerzahler empirische Untersuchungen über das Steuer- und Abgabenbelastungsgefühl, -moral und -widerstand durch. Noch nie waren das Belastungsgefühl so hoch, die Steuer- und Abgabemoral so niedrig und der legale, besonders aber auch der illegale Abgabenwiderstand so stark wie zur Zeit. Steuer- und Abgabenhinterziehung werden immer mehr als Kavaliersdelikt, gerade auch angesichts der öffentlichen Steuergeldverschwendung, gesehen.
- Der Bundesrechnungshof hat in seinem letzten Bericht dem Staat öffentliche Verschwendung in Höhe von etwa 60 Mrd. DM vorgerechnet. Viele Indizien sprechen dafür, daß die *Schattenwirtschaft* nach wie vor stark zunimmt. Ich selbst habe etwa vor 10 Jahren die erste empirische Untersuchung über die Verbreitung der Schattenwirtschaft in der Bundesrepublik (für die Konrad Adenauer Stiftung) durchgeführt; schon damals haben wir die Wachstumsrate auf 15% und den Gesamtumfang auf etwa 20% des BSP geschätzt.
- Die Bürger sind offensichtlich nicht mehr bereit, die erreichte hohe Steuer- und Abgabenbelastung, in der ja auch die exorbitant steigenden Kommunalabgaben enthalten sind, zu tragen; sie reagieren zunehmend mit einer Verweigerungshaltung, die auch Übertretungen und Verletzungen der Steuer- und Abgabengesetze nicht mehr als

deliktisches Verhalten empfindet. Hier liegen nicht zu unterschätzende Gefahren einer *Erosion des Rechtsbewußtseins*, die unsere Rechtskultur insgesamt in Mitleidenschaft zieht.

Es greift meines Erachtens allerdings zu kurz, von politischer Seite vorschnell mit schärferen Sanktionen zu drohen oder die moralische Verwerflichkeit anzuprangern. Der Präsident des Bundes der Steuerzahler stellt zu Recht fest: „Wer von den Bürgern Steuer- und Abgabemoral fordert, muß als Politiker erst einmal mit Ausgabenmoral und -disziplin vorangehen.“ Es ist hier wohl leider, wie in der Sozialstaatsfrage überhaupt, ein erhebliches Defizit an überzeugender und glaubwürdiger politischer Führung zu beklagen.

## **7. Ordnungspolitische Desiderate für eine Reform des Sozialstaates**

Aus den Überlegungen über die ordnungspolitischen Grundlagen, die Ursachen, Wirkungen und Grenzen des Sozialstaates ergeben sich fast logisch die Richtungen, in die eine Reform des Sozialstaates gehen muß.

- a) Insgesamt ist mehr Qualität, d.h. eine *zielgruppengenaue Bedürfnisadäquanz*, statt bloßer Quantitätssteigerung in Verlängerung der bisherigen Entwicklungen zu fordern.
- b) Mehr Spielräume für ‚*dispositives Recht*‘ sind zu schaffen, d.h. mehr Privatrechtsautonomie im Arbeits-, Tarifvertrags- und Sozialrecht (Beispiele: Bürgergeld, negative Einkommensteuer).
- c) In den Sozialversicherungssystemen sind stärker *Konzepte der Grund- bzw. Mindestsicherung mit größerer Eigenverantwortlichkeit und Eigenvorsorge* (z.B. durch private Vermögensbildung, die steuerlich z.B. durch eine merkliche Anhebung der Vorsorgepauschale angereizt werden könnte oder durch eine wesentlich wirksamere Förderung des produktiven Beteiligungssparens) an die Stelle des Vollversicherungsanspruchs zu setzen, wobei natürlich die Versicherungspflicht zur Vorsorge für Alter, Krankheit, Pflege, Arbeitslosigkeit erhalten bleiben muß.
- d) Anzustreben sind eine *stärkere Marktorientierung und Personalisierung* der sozialen Sicherung.
- e) Zum Zwecke der kostensenkenden Effizienzsteigerung ist *mehr Wettbewerb zwischen den Trägern der sozialen Sicherung* zu organisieren.

- f) Dabei ist auch die *Selbstverwaltungsautonomie der Träger* zu stärken (z.B. zentraler Punkt in der geplanten 3. Stufe der Gesundheitsreform).
- g) Schließlich sind die sozialen Sicherungssysteme *von versicherungsfremden Leistungen* zu entlasten.

Insgesamt gilt: Die Reform des Sozialstaates muß die Leistungsfähigkeit der Wettbewerbsordnung nicht nur erhalten, sondern in Hinblick auf den wachsenden internationalen Wettbewerbsdruck verbessern helfen, soll nicht am Ende aus der Krise ein Konkurs des Sozialstaates werden. Soziale Marktwirtschaft braucht für ihre Funktionsfähigkeit ein ausgewogenes Verhältnis von leistungsorientierter Wettbewerbsordnung und integrierender Sozialordnung, in dem sich beide wechselseitig ergänzen und stützen, aber nicht behindern und gefährden.