

## PROTOKOLL

### Begrüßung

#### Körper

Das Thema, das wir uns heute gestellt haben, erfordert nicht nur die Bereitschaft, kritisch in die Probleme einzusteigen, sondern legt auch nahe, daß wir zu einer speziellen Verständigung kommen, wenn wir es mit Erfolg behandeln wollen. Ich erinnere dabei an eine Redewendung, die früher an den Universitäten gängig war: "Wo ein deutscher Professor hinredet, da wächst kein Gras mehr." Unser Gesprächskreis will genau das Gegenteil: Er will das Gras wachsen lassen.

Lassen Sie mich zum Thema, das wir hier diskutieren wollen, einige Randbemerkungen machen. Es hat in der heutigen Lage wenig Sinn, gegen den Sozialstaat zu wettern. Wir brauchen das Vertrauen aller Betroffenen, damit die Fundamente unserer sozialen Sicherheit nicht in Frage gestellt werden. Ebenso wenig kann es uns nützen, allein den Ausbau des Sozialstaates als Ursache für das Dilemma des Staatshaushaltes zu bezeichnen. Es kommt hinzu, daß jedenfalls in der Bundesrepublik - die soziale Sicherheit Leistungsträgern obliegt, die sich außerhalb des Staatshaushaltes formieren.

Solche Erwägungen legen es nahe, zuerst einmal das Dilemma des Staatshaushaltes anzugehen. Es ist in der Tat ein internationales Phänomen und eine schwierige Aufgabe, die zu bewältigen sogar die Vereinigten Staaten große Sorgen haben. Daß dabei die Soziallasten und die Sozialleistungen eine gewichtige Rolle spielen, steht außer Zweifel. Die Rationalisierung dieser Soziallasten ist sicher eine wichtige Aufgabe. Um sie zu lösen, fehlen uns Konzepte, und zwar solche, die auch politisch durchführbar sind.

Geht man noch einen Schritt weiter, so wird erkennbar, daß sich mit diesem Dilemma noch ein weitaus größeres Problem verbindet: die Frage nach dem Charakter der modernen Industriegesellschaft und nach der Leistungsfähigkeit ihres Staates überhaupt. Hinter dem Dilemma des Staatshaushaltes steht zweifellos die Gefahr der Staatskrise selbst. Keine noch so edlen sozialen Absichten können auf die Dauer die Ordnung der Staatsfinanzen ersetzen. Was dabei Aufgaben und Ausgaben betrifft, so zeigt sich auch hier - wie der Dichter sagt - erst in der Beschränkung der Meister.

Mit der notwendigen Beschränkung, das wissen wir alle, verletzt man aber unvermeidlich wichtige Gruppeninteressen. Die verbindliche Entscheidung über das, was möglich und was nicht möglich ist, wird immer als hart empfunden. In diesem Zusammenhang kann man Lorenz von Stein nennen, der wahrhaftig kein bloß konservativer und altliberaler Finanz- und Verwaltungswissenschaftler war und der einmal gesagt hat: "Es ist das innerste Wesen aller Ordnung, keine Gefühle zu haben."

In unserer Runde heute haben wir glücklicherweise Frau Anke Fuchs, Staatssekretärin in dem Ministerium, das verpflichtet ist, soziale Gefühle zu zeigen. Ich hoffe, daß sie ein Gegengewicht zu der vermutlich kühlen Analyse von Herrn Dahrendorf geben wird. Mein Wunsch dabei ist, daß die Temperaturen der beiden Referate sich im Laufe der Tagung ausgleichen werden.

Besonders glücklich dürfen wir uns schätzen, daß wir als Gesprächsleiter Herrn Gutowski unter uns haben, der lange Zeit Mitglied des Sachverständigenrates der Bundesrepublik war. Er wird es, da bin ich sicher, auch als Gesprächsdirigent nicht an ökonomischen Daten und Richtwerten fehlen lassen.

## Dahrendorf

Da ich noch so am Rande deutscher Professor bin, Herr Körber, bin ich jetzt ein wenig befangen wegen des Grases, das hier später vielleicht nicht mehr wächst, zumal schon die Temperatur meines Referates vorwegdefiniert ist.

Es ist zweifellos ein schwieriges Thema, mit dem wir es hier zu tun haben. Wenn man Bücher, Zeitungsartikel, Bundestagsreden und andere Veröffentlichungen dazu liest, fällt einem alsbald auf, daß das Thema häufig entweder zu technisch oder zu polemisch - oder beides - behandelt wird. Dies will ich in meinem Referat auf jeden Fall vermeiden. Für eine übermäßig technische Behandlung fehlt mir die Kenntnis; für eine polemische Behandlung fehlt mir die Absicht. Meine Intention ist es vielmehr, eine Argumentation zu entwickeln, die hoffentlich dazu beitragen kann, einen Gegenstand der öffentlichen Auseinandersetzung einer Lösung näherzubringen, der uns alle in der OECD-Welt noch für geraume Zeit in Atem halten wird.

Die Meinungsunterschiede zu diesem Thema beginnen erstaunlicherweise schon mit den Zielsetzungen des Sozialstaates. Ich habe zur Vorbereitung auf diese Diskussion eine Reihe von Publikationen gelesen, und die Autoren sind sich keineswegs einig darin, worum es eigentlich geht, wenn man vom Sozialstaat spricht.

Meine eigene Zielsetzung kann daher sehr wohl selbst zum Gegenstand der Diskussion werden. Ich gehe nämlich davon aus, daß es beim Sozialstaat darauf ankommt, den "Fußboden" zu definieren, auf dem alle Bürger eines zivilisierten Gemeinwesens stehen können, ohne befürchten zu müssen, daß sie allzu weit fallen, wenn sie ein Mißgeschick ereilt. Anders formuliert, es geht darum, Staatsbürgerrechte nicht nur mit juristischen oder politischen, sondern auch mit gesellschaftlichen oder sozialen Kategorien zu bestimmen.

### Sozialpolitik als "zweiter Gesellschaftsvertrag"

In gewisser Weise geht es bei der Sozialpolitik - und das ist für meine Kernthese entscheidend - um einen zweiten Gesellschaftsvertrag. Während das Anliegen des ersten Gesellschaftsvertrags ist, gewissermaßen die Grundbedingungen von Recht und Ordnung zu definieren, geht es beim zweiten Gesellschaftsvertrag darum, den Status des Staatsbürgers so festzulegen, daß der einzelne nicht nur berechtigt ist, bestimmte Dinge zu tun, sondern dazu auch sozial in die Lage versetzt wird, unabhängig von der Situation, in der er sich befindet.

Es geht also um Bürgerrechte. Die Definition dieser Bürgerrechte ist ihrerseits kontrovers, wie man insbesondere an der Tatsache sieht, daß in der Diskussion über den Sozialstaat die Armutsfrage erneut aufgetaucht ist, die Frage also, wieviel Prozent der Menschen in den OECD-Ländern heute als arm bezeichnet werden können oder müssen. Arm sind sie vermutlich in dem Sinne, als sie unter jenes Niveau fallen, das als Basis für die Wahrnehmung der Staatsbürgerrechte allgemein anerkannt ist.

Ein wenig unerwartet ist heute in vielen OECD-Ländern eine Art neuer Unterklasse aufgetaucht - eine relativ große Gruppe von Menschen, die an wesentlichen Rechten unserer Gesellschaften keinen vollen Anteil haben, die etwa aus dem Bildungswesen und auch aus dem Beschäftigungswesen weitgehend herausfallen. In vielen OECD-Ländern ist diese Unterklasse teilweise identisch mit den Einwanderern, den Gastarbeitern, wie immer man sie nennen mag. Und es sieht so aus, als würde sie eher wachsen als schrumpfen. Für die Vereinigten Staaten wird die Ansicht vertreten, daß die Unterklasse ungefähr 10 Prozent der Gesamtbevölkerung umfaßt. Für die meisten anderen OECD-Länder dürfte dieser Prozentsatz etwas niedriger anzusetzen sein. Aber auch das ist umstritten. Ich bin der Meinung, daß die traditionellen sozialpolitischen Maßnahmen diese Unterklasse in keiner Weise treffen.

Der Sozialstaat dient somit dazu, Bürgerrechte in einem weiteren sozialen Sinn zu garantieren. Dieser Sozialstaat läuft heute nun ganz offenkundig in eine ganze Reihe von Problemen hinein. Ich möchte vier Problembereiche erwähnen, die alle in die gleiche Richtung tendieren, was für die Zukunft des Sozialstaates von erheblicher Bedeutung ist. Ich will die einzelnen Probleme nur kurz ansprechen, also mehr eine Landkarte der Probleme zeichnen.

### Probleme auf der Einnahmenseite

Erstens gibt es offenkundige Probleme auf der Einnahmenseite, sei es des Staates, sei es der öffentlichen oder der nicht-öffentlichen Einrichtungen, die sozialstaatliche Aufgaben haben, also der Versicherungen, der Pensionsfonds und so weiter. Man kann hier mit der demographischen

Entwicklung beginnen, also mit der Tatsache, daß in vielen OECD-Ländern seit Mitte der 60er Jahre ein beträchtlicher Geburtenrückgang stattgefunden hat, der irgendwann darüber gibt es diverse Berechnungen - auf das Verhältnis von Beschäftigten und Anspruchsberechtigten durchschlagend wird. Ich persönlich bin durch die Lektüre zu diesem Problemkreis, auch von dem Buch von Herrn Ehrenberg und Frau Fuchs - es gibt entsprechende Veröffentlichungen in anderen Ländern;- , davon überzeugt worden, daß die demographische Frage wahrscheinlich nicht unser Hauptproblem ist.

Sehr viel schwerwiegender für die Einnahmenseite ist die Tatsache, daß durch die Verkürzung der Arbeitszeit und die Verkürzung des Arbeitslebens die Zeit, die zur Befriedigung fremder und eigener Ansprüche mit Arbeit zugebracht wird, im Verhältnis zu der Zeit, in der Menschen vornehmlich Anspruchsberechtigte sind, verringert wird. Das ist ein großes Thema, das sich in den verschiedenen Ländern der OECD-Welt in unterschiedlicher Weise stellt.

In den Ländern beispielsweise, in denen die Ansprüche auf Altersversorgung vor allem durch versicherungsartige Institutionen befriedigt werden - also nicht durch einen Generationsvertrag im strengen Sinne;- , scheint der Anteil des Arbeitslohnes, der regelmäßig eingezahlt werden muß, um die eigene Altersversorgung zu garantieren, in einem besorgniserregenden Maße anzusteigen. Für Großbritannien beispielsweise wird nicht ausgeschlossen, daß schon in etwa fünf Jahren ein erheblicher Teil der Beschäftigten 21 Prozent des Lohnes dafür aufwenden muß, um die Altersversorgung zu garantieren. Die Zahlen, die ich für Frankreich gesehen habe, liegen etwas niedriger. Technisch ausgedrückt haben wir es hier mit einer Veränderung der Lastquote zu tun, bei der sich schon die Frage stellt, wohin der Sozialstaat sich eigentlich entwickelt.

Das vielleicht zentrale Problem auf der Einnahmenseite betrifft aber die makroökonomischen Rahmenbedingungen der sozialstaatlichen Versorgung, also den Zusammenhang zwischen den Wachstumschancen der OECD-Gesellschaften und den Ansprüchen, die auf diese Gesellschaft zukommen. Sollten die Wachstumschancen so gering sein, wie vielerorts befürchtet wird, hat das zweifellos Folgen für die Einnahmenseite des Sozialstaatsbudgets. Dann stellt sich auch die große Frage, ob die makroökonomischen Entwicklungen nicht selbst schon zu einer Beschränkung sozialstaatlicher Versorgungsansprüche führen müssen.

Schließlich ist auf der Einnahmenseite das zunehmende Verlangen nach weniger Staat zu erwähnen. In vielen OECD-Ländern ist die Tendenz unverkennbar, daß immer mehr Bürger eine Reduktion der Staatstätigkeit fordern, auch wenn diese Forderung meist abstrakt gestellt, das heißt vom einzelnen nicht auf sich selber bezogen wird. Immerhin können mit einer solchen Forderung heute in den OECD-Ländern in Wahlen Stimmen gewonnen werden, und sie wirkt sich aus auf die für die Ausweitung der sozialen Bürgerrechte zur Verfügung stehenden Mittel.

#### Probleme auf der Ausgabenseite

Der zweite Problembereich auf meiner Landkarte betrifft die Ausgabenseite. Dazu gehört zunächst die bekannte Tatsache, daß viele Sozialleistungen sozusagen nach oben oder nach vorne offen sind, daß es also sehr schwer ist, von vornherein abzugrenzen, wann die gewährten Sozialleistungen zureichen. In diesem Zusammenhang wird zu Recht meist die Gesundheitsversorgung angeführt. Angesichts der generellen, insbesondere aber technischen Entwicklung der modernen Medizin ist es fast unmöglich, den Punkt zu bestimmen, an dem eine hinlängliche Gesundheitsversorgung für alle Bürger gewährleistet ist. In der Bundesrepublik hat die Diskussion um die Kostendämpfung möglicherweise einige Kriterien dafür erbracht. Das ändert aber nichts daran, daß das Bedürfnis nach zusätzlichen Leistungen auf diesem Gebiet vermutlich weiter wachsen wird.

Die zunehmende Zahl der Anspruchsberechtigten ist ein weiteres Thema der Ausgabenseite. Hier denke ich insbesondere an die Anrechte von Frauen, die bisher eher kleingeschrieben wurden und die jetzt in immer stärkerem Maße anerkannt werden.

Ferner gehört in den Bereich der Ausgabenprobleme das außerordentlich schwierige Thema, wo denn die Grenze der sozialen Staatsbürgerrechte liegt, welcher Lebensstandard in unseren Gesellschaften als Grundbestand anzusehen ist. Einstweilen gibt es jedenfalls keine Anzeichen dafür, daß sich die Ansprüche reduzieren werden.

#### Organisationsprobleme des Sozialstaates

Eine dritte Gruppe von Problemen hat mit der Organisation des Sozialstaates zu tun. Dabei geht es vor allem - ich formuliere vorsichtig, weil mir die Einwände nicht unbekannt sind - um das in alle sozialstaatlichen Maßnahmen eingebaute Paradox, daß das, was notwendig ist, insbesondere die notwendige Bürokratisierung, zugleich neue Probleme schafft. Mit anderen Worten: Eine allgemeine Alters oder Gesundheitsversorgung ist undenkbar ohne entsprechende Verwaltung, das heißt ohne

ein bestimmtes Maß an Bürokratisierung. Es ist aber nicht von der Hand zu weisen, daß diese Bürokratisierung die angebotenen und nachgefragten Leistungen in gewissem Sinne wieder entwertet, weil diese Leistungen primär persönlicher und individueller Natur sind und jede - auch die bürgernächste - Form von Bürokratisierung viele der individuellen Bedürfnisse notwendig verfehlt.

Die Bürokratie, um das am Rande zu bemerken, stellt uns eines jener eigenartigen paradoxen Probleme, mit denen unsere Gesellschaften an vielen Punkten konfrontiert werden, daß nämlich viele Menschen zu bestimmten sozialen Phänomenen zugleich ja und nein sagen: Sie wissen, daß sie bestimmte soziale Entwicklungen brauchen, um ihre eigenen staatsbürgerlichen Rechte wahrnehmen zu können. Zugleich entwickeln sie aber ein wachsendes Ressentiment gegen jede Art von Bevormundung, in diesem Falle durch eine undurchschaubare Bürokratie.

#### "Lohnbezug" der Sozialleistungen

Ein vierter Problembereich ist auf mittlere Sicht möglicherweise der wichtigste, obwohl ich ihn hier nur kurz erwähne. Der moderne Sozialstaat baut auf der Annahme auf, daß der einzelne nur durch seine Arbeitstätigkeit die Voraussetzungen schaffen kann, um seine Bedürfnisse in Notlagen zu befriedigen. Nun hat es heute aber den Anschein, daß die Arbeitstätigkeit nicht mehr der einzige oder auch nur der wichtigste Ausgangspunkt für die Bestimmung individueller Bedürfnisse ist. Die Zukunft der Arbeit in ihrer Beziehung zum Sozialstaat dürfte zu den kompliziertesten Fragen gehören, vor denen wir stehen.

Die Frage ist nicht in allen Ländern gleichkompliziert. In einem Land, in dem ein Teil der Altersversorgung von Pensionsfonds abhängt, die an bestimmte Unternehmen gebunden sind, hat die Arbeit für die eigene Altersversorgung natürlich einen sehr viel höheren Stellenwert, als in einem Land, in dem es ein gesamt nationales System gibt. Im ersten Fall hängt die Altersversorgung eben nicht nur an der Arbeit an sich, sondern in erheblichem Maße an einem ganz bestimmten Arbeitsplatz. Diese Tatsache spielt in der englischen Diskussion über Pensionsfonds eine besondere Rolle.

Dennoch gilt in allen OECD-Ländern generell der "Lohnbezug" der Sozialleistungen so, wie Frau Merklein diesen Begriff in ihrem Buch verwendet. Dieser Lohnbezug führt langfristig wahrscheinlich zu den schwierigsten Sozialproblemen. Ich will darauf jetzt aber nicht weiter eingehen.

Dies sind also die vier Bereiche, in denen ich Probleme auf uns zukommen sehe, mit denen wir auf die eine oder andere Weise fertig werden müssen. Die Frage ist, wie.

#### Wahlfreiheit und Selbstbeteiligung des einzelnen.

Damit komme ich zum zweiten Teil meiner einleitenden Bemerkungen. Ich beginne ihn mit einer Geschichte, die meine eigentliche These zum Inhalt hat. Ich habe vor einiger Zeit einen amerikanischen Freund, einen Schwarzen, gefragt, was er davon halte, daß in den Vereinigten Staaten auch in mittelständischen Wohnbezirken die Tendenz besteht, daß Schwarze und Weiße wieder getrennt leben, sich also relativ wenig vermischen. Zu meiner Überraschung gab er folgende Antwort: Er sei der Meinung, in dem Augenblick, in dem die Getto-Existenz nicht mehr Schicksal sei, sondern es weitgehend der freien Wahl des einzelnen überlassen bleibe, wo er wohnen wolle, würden alle Forderungen, die die Überwindung der Getto-Existenz zum Inhalt hatten, hinfällig werden. Wenn einmal ein bestimmtes Niveau individueller Wahlchancen erreicht sei, könnten Argumente, die vorher ihren guten Sinn hatten, nicht mehr in gleicher Weise gültig sein. Er habe also nichts dagegen einzuwenden, wenn Schwarze freiwillig in Wohnbezirke ziehen, in denen sie nur mit anderen Schwarzen zusammen sind. Dasselbe gelte auch für andere Gruppen.

Es scheint mir eine Schlüsselfrage unseres Themas zu sein und deshalb habe ich diese Geschichte erzählt;-, ob wir die sozialstaatliche Versorgung nur vor dem Hintergrund vergangener Probleme sehen, oder ob wir anerkennen, daß die Entwicklung der Gesellschaft gerade in den OECD-Ländern möglicherweise bestimmte Versorgungsnotwendigkeiten, die früher bestanden, inzwischen überholt hat. Unter Umständen ist eine bestimmte Phase der Sozialpolitik zu Ende gegangen, so daß eine stärkere Selbstbeteiligung des einzelnen durchaus sinnvoll erscheint und nicht etwa eine Rückkehr zu vorsozialstaatlichen Verhältnissen bedeutet, wie die Kritik an solchen Überlegungen mitunter glauben machen möchte.

#### Fuchs

Als Herr Dahrendorf mit seinem Referat begann, hatte ich schon ein wenig Sorge, es würde relativ konfliktfrei zwischen uns bleiben. Aber das Gefühl hat sich inzwischen bei mir wieder gelegt.

Sie werden nicht erwarten, daß ich Ihnen hier darstelle, wie ich mir die Sozialpolitik dieser Bundesregierung für die 80er Jahre vorstelle. Ich will mich auch nicht zu dem Thema äußern, ob wir

uns überhaupt in einem Dilemma des Staatshaushaltes in dem Sinne befinden, wie es gegenwärtig diskutiert wird. Mein Eindruck ist, daß erheblich dramatisiert wird. Und dabei halten wir uns so lange auf, daß wir an die eigentlichen Sachfragen gar nicht herankommen. Soweit die Bundesrepublik Deutschland betroffen ist, bezweifle ich, ob wir wirklich in einem Dilemma stehen und im Grunde nichts mehr machen können, bevor wir dieses Dilemma nicht gelöst haben.

Nun könnte ich Ihnen vortragen, welche sozialpolitischen Themen die Bundesregierung aufgreifen will und wie sie die entsprechenden Maßnahmen zu finanzieren gedenkt, wie zum Beispiel die finanzielle Entwicklung in den 80er und 90er Jahren aussieht. Derartiges Zahlenmaterial habe ich natürlich bei mir; aber es reizt mich viel mehr, zu dem Stellung zu nehmen, was Herr Dahrendorf angedeutet hat.

#### Solidarität und soziale Gerechtigkeit

Wenn ich mir die sozialpolitische Landschaft der Bundesrepublik im Hinblick auf die 80er Jahre anschau, habe ich zwar eine Fülle von Problemen vor mir, die aber keineswegs unlösbar erscheinen. Wir müssen nur den Mut haben, Solidarität und soziale Gerechtigkeit noch mehr als bisher zum Maßstab für den weiteren Ausbau des Sozialstaates zu machen. Wir sollten uns allerdings darüber im klaren sein, daß wir möglicherweise in langsamerem Tempo fahren müssen, als wir es in der Vergangenheit getan haben.

Nun wissen wir alle, daß in den 80er Jahren nicht nur in der Sozialpolitik, sondern mehr noch in anderen Bereichen große Herausforderungen auf uns zukommen. Denken Sie nur an die Demonstrationen in Brokdorf, die in der nächsten Zeit zu erwarten sind, und die damit verbundenen Implikationen. Der Beginn der 80er Jahre wird also davon geprägt sein, auf neue Fragen neue Antworten zu finden. Inwieweit gilt dies auch für die Sozialpolitik?

Rolf Breitenstein schrieb in seinem Buch "Die große Hoffnung": "An Kreuzwegen der Geschichte zu schlafen, ist gefährlich." Das ist sicher richtig. Die Frage ist nur, wann wir an einem Kreuzweg stehen, warum wir ihn erreicht haben, und vor allem, für welche Richtung wir uns entscheiden. In vielem, was Herr Dahrendorf ausführte, stimme ich ihm durchaus zu. Am Schluß meinte er dann aber, wir müßten jetzt einen neuen Weg finden und könnten nicht einfach das Bisherige weiterentwickeln, um die Herausforderung des Fortschritts zu bewältigen und zugleich die Lebenschancen von mehr Menschen auch in Zukunft weiter zu verbessern. In Ihrem Buch "Lebenschancen" behaupten Sie, der sozialdemokratische Konsens sei heute verlorengegangen und wir hätten die Kraft nicht mehr, die Probleme der 80er Jahre mit den bisherigen Instrumenten anzupacken. Das wage ich dann doch sehr zu bezweifeln.

#### Sozialpolitik in der Kritik

Die Frage, die sich mir nach Ihrem Referat aufdrängt, ist: Welchen Stellenwert hat eigentlich die Sozialpolitik heute? Sie haben Herrn Strasser erwähnt, der die zweifellos berechtigte Frage stellt, wie es in den 80er Jahren weitergehen soll. In der Sorge um die Beantwortung dieser Frage sind sich Konservative und Sozialdemokraten, Unternehmer und Gewerkschaftler seltsamerweise völlig einig. Das ist also keine Frage der Ideologie oder der politischen Einstellung; mein Eindruck ist vielmehr, daß in diesem Bereich die Tatsachen offenbar nicht immer richtig erfaßt werden.

Ich nenne einige Beispiele. Dem konservativen Soziologen Schelsky zufolge werden die sozialen Maßnahmen, die zunächst als Hilfe für die sozial Schwachen gedacht waren, heute immer mehr zu einem Instrument der Entmündigung des Menschen auf Dauer. Für Herrn Dahrendorf stößt klassische Sozialpolitik überall an finanzielle Grenzen; und sie werde durch den bürokratischen Apparat weitgehend bewegungsunfähig. Der Sozialdemokrat Strasser schließlich meint, es sei allzu offensichtlich, daß das Konzept des Wohlfahrtsstaates viele der neuen Probleme, die uns schon heute bedrücken und die die 80er Jahre prägen werden, nicht lösen kann. Ein starres Festhalten an herkömmlichen Zielen, Organisationen und Methoden der Sozialpolitik würde die Bewältigung der neuen Herausforderungen zumindest erheblich behindern, wenn nicht unmöglich machen.

Die Kritik an der Sozialpolitik läßt sich in einigen Thesen zusammenfassen:

Erstens heißt es, Sozialpolitik in ihrer bisherigen Form gefährde die individuelle Freiheit, entmündige die Bürger, obwohl sie vorgebe, diese zumindest von Angst und Not zu befreien.

Zweitens: Traditionelle Sozialpolitik stoße an nicht mehr verrückbare finanzielle Grenzen; die Belastbarkeit des Bürgers als Steuer- und Beitragszahler sei erreicht.

Drittens: Sozialpolitik pervertiere das Leistungsprinzip, weil sie einerseits zum Mißbrauch einlade - da ist die Rede von der "sozialen Hängematte" - und andererseits Eigeninitiative und Leistungsbereitschaft der Bürger durch allzu große Umverteilung bestrafe.

Viertens: Die Sozialpolitik gehe an den tatsächlichen Bedürfnissen der Bürger vorbei; eine bürokratische Verwaltung, allumfassende staatliche Fürsorge kenne heute nur noch Sozialfälle, Antragsteller, Leistungsempfänger, aber keine Menschen mehr.

Fünftens: Die Sozialpolitik sei gerade durch die Bürokratisierung, durch Anonymisierung und Ökonomisierung nicht mehr produktiv, sondern kontraproduktiv; sie schaffe mehr neue Probleme, als daß sie alte löse.

Das ist ein beachtliches Bündel an Vorwürfen, das die Kritiker der Sozialpolitik da gepackt haben. Das Programm aber, das jetzt als Alternative angeboten wird, mündet letztlich in eine einzige Forderung: Herr Geissler spricht vom Wiedererstarken der Selbstverantwortung des einzelnen; und Herr Dahrendorf fordert eine Sozialpolitik der Teilnahme und der Selbstbestimmung. Das Ziel dabei ist, wie Herr Strasser schreibt, mehr Raum zu schaffen für die selbstverantwortete und selbstorganisierte Entfaltung der Persönlichkeit. Nicht die großen organisierten Solidargemeinschaften lösen die Probleme, sondern das Selbst, das heute wie ein Deus ex machina von rechts bis links, Liberale eingeschlossen, als das Heil dargestellt wird.

Grenzen des Sozialstaates?

Nun werden Sie gleich bemerken, daß ich mich diesem Heil nicht verschrieben habe, und ich will das begründen. Es wird behauptet, die Sozialpolitik stoße an ihre finanziellen Grenzen. Ich habe den Eindruck, mit diesen angeblichen Grenzen ist die Festschreibung der heutigen Finanzierung und die Verteilung der Leistungen der Sozialpolitik gemeint. Man muß da genau hinsehen. Wer stellt denn die Behauptung auf, daß wir heute an die finanziellen Grenzen in der Sozialpolitik stoßen? Gibt es objektive, neue Gründe für diese Behauptung? Mir scheint, daß dies vor allem von denjenigen ausgemacht und beschworen wird, die immer von Leistung reden, im Grunde aber nur ihren eigenen Standard, und zwar einschließlich aller neuen Sozialleistungen verteidigen.

Die angeblichen Grenzen des Sozialstaates sind, wie schon so oft in der Geschichte, ein verteilungspolitisches Abwehrargument all jener, die heute in und von diesem Sozialstaat gut und wahrscheinlich nicht immer entsprechend ihrer Leistung bedacht werden.

Beispiele dafür gibt es genug. So war kürzlich in der Presse zu lesen, Manager, die sich öffentlich lauthals über die angebliche Leistungsfeindlichkeit beklagen, würden sich selbst regelmäßig weit höhere Einkommenssteigerungen genehmigen als die für die Arbeitnehmer tariflich vereinbarten. Warum eigentlich nicht? werden Sie fragen, wenn dies doch auf Leistung beruht. Mag sein. Aber kann man wirklich von Leistung sprechen, wenn solche Einkommenssteigerungen auch von Managern vereinbart werden, die Unternehmen mit schlechter Ertragslage vorstehen?

Welche und wessen Freiheit und welche und wessen Leistung wird durch diese Sozialpolitik eigentlich eingeschränkt? Die Freiheit zum Beispiel des Arbeitslosen, einen schlechten Arbeitsplatz ablehnen zu können? Oder die Freiheit, bei Arbeitslosigkeit nicht in Not zu geraten? Oder die Freiheit, einen Arzt aufsuchen zu können? Das haben wir doch alles gewollt. Oder meinen einige vielleicht die Freiheit, gesundheitsschädigende Arbeitsplätze aus Kostengründen nicht zu verändern oder Leichtlohngruppen weiterhin bestehen zu lassen? Oder meint man die Freiheit, sich dem Solidarausgleich entziehen zu können und damit die Freiheit anderer einzuschränken? Ist es also richtig verstandene Freiheit, wenn beispielsweise in der Krankenversicherung ein Angestellter mit 10.000 D-Mark Monatseinkommen relativ wesentlich weniger zum Familienlastenausgleich und zum Risikolastenausgleich beiträgt als ein Durchschnittsverdiener?

Funktionsfähiges Netz sozialer Sicherheit

Wieso erreicht die Sozialpolitik - das ist ein weiteres Thema - die wirklichen Bedürfnisse der Bürger nicht mehr? Die Sozialpolitik - da bin ich anderer Meinung als Herr Strasser - hat nicht die Aufgabe, Lebensglück und Geborgenheit zu vermitteln. Ihre Aufgabe ist es, Risiken abzusichern und Chancen gerechter zu verteilen, und das hat sie auch weitgehend erreicht. Erstmals in der deutschen Geschichte ist für fast alle Bürger eine gewisse materielle Sicherheit durch große Solidargemeinschaften gewährleistet. Die Arbeitnehmer und ihre Familien sind vor Alter, Krankheit, den Folgen der Arbeitslosigkeit geschützt. Das wurde in der Bundesrepublik in den letzten Jahren, aber im Grunde in der ganzen Zeit nach dem Kriege massiv ausgebaut.

Auf der Grundlage, daß fast alle Bürger in ein funktionierendes Netz der sozialen Sicherung eingebettet sind, kann man natürlich leichter nach den "wirklichen" Bedürfnissen der Menschen fragen. Daß wir heute nach Lebensglück und Geborgenheit fragen können, ist meiner Meinung nach auch ein Ergebnis einer positiven Sozialpolitik. Denn schon Brecht hat gesagt: "Erst kommt das Fressen und dann die Moral." Nachdem wir das Fressen weitgehend sichergestellt haben, können wir

jetzt die Moral ins Spiel bringen, also die Frage aufwerfen, ob die Sozialpolitik nicht auch die Aufgabe habe, Lebensglück und Geborgenheit zu vermitteln.

Es wird weiter behauptet, wir hätten ein Übermaß an sozialer Sicherheit. Mir kommen auch in dieser Hinsicht Zweifel, wenn ich etwa an die normale Frauenrente denke oder an die 600 D-Mark Einkommensverlust, den jemand im Falle seiner Arbeitslosigkeit durchschnittlich erleidet, oder wenn ich mir die psychiatrische Versorgung vor Augen halte. Gutbezahlte Politiker, Hochschullehrer, Journalisten und Unternehmer haben es leicht, von einem Übermaß zu sprechen. Da wird man das Gefühl nicht los, ein "satter Gott" predige Genügsamkeit. Es gibt eine Vielzahl von Bereichen, in denen noch eine ganze Menge zu tun ist. Der normale Arbeitnehmer hat jedenfalls noch lange nicht den Eindruck, er habe zuviel des Guten.

Folgen privatwirtschaftlichen Verhaltens werden abgeladen

Dann heißt es, die Sozialpolitik wirke kontraproduktiv; die sozialen Probleme der Bürger würden dadurch nicht gelöst, sondern eher vergrößert. Das ist ein schwerer Vorwurf, auf den ich gewissermaßen aus der umgekehrten Richtung antworten will. Ich behaupte, die staatliche Sozialpolitik übernimmt häufig die Verantwortung für privat verursachte Probleme. Auch dafür ein paar Beispiele.

Gut ein Drittel der heute registrierten Arbeitslosen weisen gesundheitliche Beeinträchtigungen auf. 1975 waren es nur etwa ein Fünftel. Die Ursachen dafür sind sicher sehr komplex, aber vornehmlich schlägt sich hier die Personalpolitik der Unternehmen nieder. Man spricht von "Auskämmen", wenn man die Fußkranken aus dem Betrieb verdrängt. Vielleicht wird mit diesem Auskämmen der Gewinn des einen oder anderen Unternehmens erhöht - aber zu Lasten der Solidargemeinschaft. Ich frage mich, ob die Arbeitnehmer eigentlich den technischen Fortschritt weiter bejahen können, wenn sie an sich selbst oder ihren Kollegen erfahren, daß sie in der Spätphase ihres Erwerbslebens auf dem Schrotthaufen eben dieses Fortschritts landen. Die Sozialpolitik versucht dies aufzufangen und muß sich dann vorwerfen lassen, die finanzielle Belastung sei übermäßig groß.

Zweites Beispiel: Stellenanzeigen werden nach wie vor mit Altersgrenzen versehen. Das gilt für ein Drittel aller offenen Stellen. Die Marktzutrittschancen ganzer Arbeitnehmergruppen sind damit gleich Null. Erst Arbeitslosengeld, dann Sozialhilfe sind die Konsequenzen für die Betroffenen. Auch hier werden die Folgen privatwirtschaftlichen Verhaltens der Sozialpolitik vor die Tür gekehrt.

### **Gutowski**

In unserem Thema sind zwei Komponenten miteinander verknüpft, nämlich der Ausbau des Sozialstaates und das Dilemma des Staatshaushaltes. Nun, der Ausbau kann sich auch auf die Vergangenheit beziehen, muß also nicht als aktuelle Forderung interpretiert werden. Das eigentliche Problem ist die Verknüpfung zum Staatshaushalt, selbst wenn man, wie Frau Fuchs, hier kein Dilemma sieht. Dieser Punkt ist aber in den Referaten etwas zu kurz gekommen und bleibt deshalb der Diskussion vorbehalten. Es sind hier ja eine Reihe von Finanzexperten anwesend.

Dabei räume ich von vornherein ein, daß die Annahme nicht selbstverständlich ist, der Sozialstaat habe etwas mit dem Dilemma des Staatshaushaltes zu tun. Man kann sich ja auch dafür entscheiden, die Sozialleistungen direkt auf dem Wege der Umverteilung bezahlen zu lassen. Der Staatshaushalt wird dann zwar größer; wir haben, wie man so schön sagt, eine Bilanzverlängerung auf beiden Seiten; der Saldo bleibt unberührt. Beim Dilemma des Staatshaushaltes denkt heute natürlich jeder sofort an das Defizit im Staatshaushalt, an die wachsende Verschuldung und an die Finanzierung von konsumtiven Ausgaben durch Kreditaufnahme.

Ein zweiter Diskussionspunkt wäre vielleicht folgender: Herr Dahrendorf sprach von der Untergrenze, vom sozialen Minimum, auf das man sich einigen müsse. Darüber hinaus sollte dann in stärkerem Maße Selbsthilfe initiiert werden. Dies verstand er aber nicht als Rückkehr zur alten, sondern als Einstieg in eine neue Phase der Sozialpolitik. Dem liegt die Auffassung zu Grunde: Die Menschen sind inzwischen reicher geworden und können sich heute möglicherweise viel eher Selbsthilfe leisten, als das in einer Zeit der Fall war, als sie gezwungen waren, sich selbst zu helfen. In dem Zusammenhang sollten wir aber auch nach der Obergrenze fragen, die vielleicht nicht so leicht zu bestimmen ist wie die Untergrenze, hängt sie doch weitgehend von der Gestaltung des Sozialsystems selbst ab. Schon die Untergrenze festzulegen, ist schwer genug.

Ich würde mich sofort mit Frau Fuchs "solidarisieren": Das Schlüsselproblem unserer Gesellschaft ist die Verteilung. Ich selber bin davon überzeugt, daß keine Wirtschaftsordnung auf die Dauer Bestand hat, wenn die Verteilung nicht von einer Mehrheit im Volke akzeptiert wird. Sie muß zwar nicht

unbedingt für die beste gehalten werden - das wird wohl nie zu erreichen sein;- , aber eine Mehrheit muß mit dem Verteilungsergebnis im großen und ganzen einverstanden sein.

Auch hier stellt sich die Frage: Wo liegt die Obergrenze bei verschiedenen Konstruktionen des Systems? Wird sie hinausgeschoben, wenn das System selber rationeller gestaltet wird, wenn man also versucht, die Ausgaben zu minimieren, statt immer neue Ansprüche entstehen zu lassen, die sich an Grenzfällen orientieren? Auf solche Grenzfälle wird gern in den Medien verwiesen. Von daher werden dann allgemeine Ansprüche für den Durchschnitt abgeleitet. Nun, der Ökonom weiß, daß das Marginale nicht den Durchschnitt bestimmen darf; in der Sozialpolitik ist diese Erkenntnis vielleicht noch nicht so verbreitet.

Das Referat von Frau Fuchs klang wie eine Verteidigung des bestehenden Systems - es war wohl auch so gemeint.

### **Fuchs**

Deswegen hält mich ja Herr Dahrendorf auch für einen rechten Konservativen.

### **Gutowski**

Ich frage mich jedoch, ob man Ihre Stellungnahme nicht auch als einen harten Angriff auf das System interpretieren kann. Sie sprachen ja auf der einen Seite viel von Solidarität - was ein bestimmtes Menschenbild unterstellt - und beklagten auf der anderen Seite, daß die Menschen sich nicht so verhalten, wie sie es entsprechend dem Sozialsystem eigentlich tun müßten. Möglicherweise sind aber die Mißbräuche, auf die Sie hingewiesen haben, auf eine Konstruktionsschwäche des Systems zurückzuführen und nicht einfach den Menschen anzulasten.

### **Dingwort-Nusseck**

Nach dem Verständnis von Frau Fuchs sind die Grenzen des Sozialstaates noch nicht erreicht. Nun hängt mit der Struktur unseres Sozialstaates ein Thema eng zusammen, bei dem diese Grenzen längst überschritten sein dürften. Im öffentlichen Verständnis gilt es bisher noch als ein "Nebenkriegsschauplatz"; wir werden aber sehr bald erfahren, wie entscheidend es für unsere wirtschaftliche Zukunft sein wird: Ich meine den Verlust des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts.

Es ist eine Legende, daß das Leistungsbilanzdefizit - im Jahre 1980 waren es 28 Milliarden D-Mark, und eine Trendwende ist auch für dieses Jahr nicht zu erkennen - allein ölpreisbedingt ist. Die Deutsche Bundesbank hat errechnet, daß etwa nur die Hälfte dieses Defizits auf den Ölpreisanstieg zurückzuführen ist. Die andere Hälfte - im vorigen Jahr etwa 14 Milliarden - ist das Ergebnis einer verhängnisvollen Zangenbewegung, deren eine Hälfte in der Schwächung der Wettbewerbskraft der deutschen Wirtschaft (vor allem auf dem Binnenmarkt, aber auch auf einigen Außenmärkten) durch hohe Arbeitskosten besteht. Und diese Schwächung ist wiederum im wesentlichen sozialstaatsbedingt.

Um nur ein wichtiges Beispiel anzuführen: Während die Lohngrundkosten in den USA nur wenig höher sind als bei uns, betragen die Lohnzusatzkosten dort 38 Prozent gegenüber 70 Prozent bei uns. Diese Lohnzusatzkosten stellen natürlich geradezu eine Einladung zur unheiligen Allianz des Mißbrauchs zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern dar. Frau Fuchs hat bereits einiges anekdotisch über diese Mißbräuche berichtet. Hohe Beamte der Arbeitsverwaltung können Ihnen eine Fülle solcher Anekdoten erzählen. Man bedauert nur, daß soviel in den Mißbrauch investierte Kreativität nicht einer besseren Nutzung zugeführt wird. Man kann fast von einem "crowding out" der Leistung durch Sozialleistung sprechen.

Die andere Hälfte der Zangenbewegung betrifft die Einkommenstransfers durch die öffentlichen Haushalte. Die Entwicklung der Leistungsbilanz ist bei uns ja keineswegs primär konjunkturabhängig - das war früher der Fall, in manchen Ländern ist es auch heute noch so;- , sondern sie ist in einem sehr viel stärkeren Maße einkommensabhängig, sie hängt also vom privaten Konsum ab, der wiederum durch staatliche Einkommensübertragungen über die Massen stark stimuliert wird.

Durch die Einkommenstransfers der öffentlichen Haushalte wird leider nicht das erreicht, was Frau Fuchs meinte, als sie von der produktiven Funktion der Sozialpolitik durch Verstetigung der Nachfrage sprach. Durch die Sozialpolitik wird das Leistungsbilanzdefizit vielmehr ständig erhöht eben durch die Verstetigung der privaten Nachfrage. Nach Angaben des Bundesfinanzministeriums machen die Sozialleistungen 36 Prozent des Bundeshaushaltes aus. Der neue Präsident der Vereinigten Staaten hat für die USA bereits 19 Prozent als überzogen bezeichnet.



Natürlich läßt sich der Anteil der Einkommenstransfers durch die öffentlichen Haushalte am bundesdeutschen Leistungsbilanzdefizit nicht exakt quantifizieren. Wir haben aber beispielsweise errechnet, daß die Steuersenkung, die zu Beginn 1981 in Kraft trat, die Leistungsbilanz zusätzlich mit einem Defizit von ungefähr vier Milliarden D-Mark belastet. Sie wissen, daß die Bundesbank im Hinblick auf diese Steuersenkung frühzeitig Bedenken angemeldet hat.

Hier kommt nun ein Circulus vitiosus in Gang: Die Erhöhung des Leistungsbilanzdefizits drückt auf den Wechselkurs, wie wir es in den vergangenen Monaten erlebt haben. Das wiederum bedeutet importierte Inflation - ein zehnpromzentiger Rückgang des DM-Wechselkurses gegenüber dem Dollar schlägt sich in einem Anstieg der Lebenshaltungskosten um eineinviertel Prozent nieder, vor allem bedingt durch den hohen Anteil von Fertigwaren an der Einfuhr. Auf diese Weise wird ein Inflationsprozeß ausgelöst, der den Sozialstaat ebenso gefährdet wie den sozialen Frieden.

### **Klau**

Frau Dingwort-Nusseck, Sie haben die Zusammenhänge zwischen Ausbau des Sozialstaates und Leistungsbilanzdefizit auf der einen und Staatsdefizit auf der anderen Seite doch sehr vereinfacht dargestellt. Im weltwirtschaftlichen Gesamtzusammenhang gesehen, hat das Leistungsbilanzdefizit natürlich durchaus etwas mit der Ölkrise zu tun.

### **Dingwort-Nusseck**

Partiell.

### **Klau**

Gewiß; aber doch in erheblichem Maße, wenn Sie die indirekten Wirkungen mit einbeziehen, die, was die Nachfrage in der Weltwirtschaft insgesamt angeht, deflationär waren. Es bleibt uns als Industrienation mit unzureichenden eigenen Energiequellen doch gar nichts anderes übrig, als dieses Öldefizit, das nicht durch eine entsprechend höhere Nachfrage der Ölländer wieder ausgeglichen wird, zu akzeptieren. Wir können lediglich versuchen, unsere Volkswirtschaft zu deflationieren, indem wir das Nachfrageniveau herunterschrauben und damit auch unsere Ölrechnung etwas einschränken.

Genau an diesem Punkt ergibt sich jedoch ein großes Problem für den Staatshaushalt und das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht. In einer Situation, in der uns ein Defizit sozusagen von außen aufgezwungen wird, muß der gesamtwirtschaftliche Ausgleich irgendwo im internen Bereich erfolgen. Am günstigsten wäre es in dieser Phase, wenn sich die Verschuldungsbereitschaft der Wirtschaft entsprechend erhöhte, so daß zusätzliche Investitionen beispielsweise durch die arabischen Ölgelder finanziert würden. Das ist jedoch nicht geschehen. In der rezessiven Phase, in der wir uns gegenwärtig befinden, können wir nicht erwarten, daß die Unternehmen bereit sind, sich zusätzlich zu verschulden. Die allgemeinen Wirtschaftsaussichten sind schlecht, die Unsicherheiten sind gestiegen; die Wechselkursproblematik haben Sie angesprochen. Im Grunde genommen kann der Staat kaum etwas gegen das Leistungsbilanzdefizit tun.

Allerdings leistet der Sozialbereich durchaus einen Beitrag im Sinne der bekannten automatischen Stabilisierungsfunktion. Ich würde deshalb nicht so argumentieren wie Frau Dingwort-Nusseck: Das Defizit in der Zahlungsbilanz sei eine Folge des übermäßigen Ausbaus der sozialen Leistungen des Staates. Ich brauche Sie nur daran zu erinnern, daß wir 1978 - damals bestand der Sozialstaat bereits in seinem heutigen Ausmaß - noch einen sehr hohen Überschuß in der Zahlungsbilanz hatten.

### **Fuchs**

Da waren wir auch unzufrieden.

### **Klau**

Ja; denn das war für die Weltwirtschaft sehr ungünstig, was uns mit Recht angelastet wurde, und zwar gerade auch unter dem Gesichtspunkt der Solidarität, indem man sagte, wir würden das Öldefizit auf diese Weise auf die anderen Länder schieben.

Um es kurz zusammenzufassen: Die Bundesrepublik muß sich mit dem Umstand einer defizitären Leistungsbilanz abfinden. Sie kann sich auch ein höheres Defizit als andere leisten, weil sie zu den Ländern gehört, bei denen vorzugsweise die arabischen Gelder Anlage suchen. Deshalb kann ich die Kausalität nicht so sehen wie Sie, Frau Dingwort-Nusseck.

## **Oppenheimer**

Die Defizite in den Staatshaushalten der Industrienationen sind nicht ausschließlich eine Folge der Ölkrise und der Überschüsse der Ölländer. Sie sind auch teilweise das Resultat eines veränderten Spar- und Investitionsverhaltens des privaten Sektors bei uns. In den 70er Jahren haben sich die Investitionen des privaten Sektors relativ verringert, während gleichzeitig die Ersparnisse in diesem Bereich erheblich zugenommen haben. Das ist übrigens indirekt auch ein Beweis dafür, daß der Haushaltssektor keineswegs bereit ist, sich einfach auf den Sozialstaat zu verlassen. Er sammelt vielmehr hohe Ersparnisse an für den Fall, wenigstens teilweise, daß sich die Zeiten einmal verschlechtern werden. Darin zeigt sich auch, daß die privaten Initiativen durch den Ausbau des Sozialstaates keineswegs ausgelöscht werden.

Global gesehen haben sich in den 70er Jahren die Zahlungsbilanzüberschüsse in den Ölländern vergrößert, während sich gleichzeitig die Ersparnisse des privaten Sektors in den Industrieländern erhöhten. Die unvermeidliche Folge war, wie Herr Klau sagte, daß der Staatssektor in den OECD-Ländern insgesamt größere Defizite aufweisen mußte.

Des weiteren stellte sich das Problem, wie sich das globale Staatsdefizit in der OECD-Welt unter den verschiedenen OECD-Ländern verteilte. Über eine längere Zeitspanne war das Haushaltsdefizit in der Bundesrepublik verhältnismäßig gering. Es ist in den letzten Jahren größer geworden. Das bedeutet aber durchaus nicht, daß dies heute schon ein größeres Problem darstellt, vor allem nicht, wenn man es in dem weiteren Kontext sieht.

## **Alber**

Was heißt das konkret, Frau Dingwort-Nusseck: Die Grenzen des Sozialstaates sind erreicht? Sie haben als Maßstab für das Ausmaß des Sozialstaates die Sozialleistungsquote genannt. Da ja jeder seine Sozialleistungsquoten gewissermaßen aus dem Hut zaubert, sollte man vielleicht klarstellen, auf welches Konzept man sich bezieht. Ich stütze mich auf die Definition des Internationalen Arbeitsamtes, und da zeigt sich, daß die Bundesrepublik im Ländervergleich in etwa einen Mittelplatz einnimmt. Länder wie Dänemark, die Niederlande, Schweden haben unsere "Grenzwerte" inzwischen offenbar weit hinter sich gelassen.

## **Müller-Groeling**

Auch wir haben die Grenzen inzwischen überschritten.

## **Dingwort-Nusseck**

Schweden, Dänemark und die Niederlande sind tatsächlich die einzigen Länder der Welt, in denen der Anteil der Sozialausgaben am Haushalt noch höher ist als bei uns. Dabei übertreffen uns Schweden und Italien auch bei den Lohnstückkosten. Die Schwierigkeiten, denen sich Schweden gegenüber sieht, sind ja groß genug. Die beiden anderen Länder haben uns gegenüber den Vorteil niedrigerer Lohnstückkosten. Die Niederlande haben zudem den Vorteil, daß sie ein energieproduzierendes Land sind. Infolgedessen sind dort die Auswirkungen auf die Leistungsbilanz nicht so gravierend wie bei uns.

## **Gaddum**

Ein Wort im Zusammenhang mit dem Thema Leistungsbilanzdefizit. In welchem Staat leben wir eigentlich? Aus der Sicht des Finanzministers kann ich nur sagen: In der letzten Woche hatte die öffentliche Hand, hatten Bund und Länder ungeheure Schwierigkeiten, notwendige Kreditmittel zusammenzubekommen. Wir sind praktisch kaum in der Lage, die entsprechenden Mittel kurzfristig zu beschaffen. Die Nachfrage nach kurzfristigen Geldern ist im Augenblick der Zinstreiber Nr. 1. Die Nachfrage auf dem Kapital- und auf dem Geldmarkt der Bundesrepublik übersteigt das Angebot beträchtlich.

Glauben Sie wirklich, es würde die Investitionslust der Unternehmen stärken, wenn sich der Staat völlig zinsunempfindlich über alle Gegebenheiten hinwegsetzt und seinen Kapitalbedarf uneingeschränkt befriedigt? Die Unternehmen wissen doch, daß dies über Steuern und Abgaben irgendwann wieder auf uns zurückschlägt. Dieser Zusammenhang wird hier offensichtlich vollkommen negiert.

## **Fuchs**

Ich bestreite nicht - und Herr Dahrendorf sicher auch nicht;- , daß es gegenwärtig Probleme mit der Leistungsbilanz gibt. Wir waren aber beide der Meinung, über Geld sollen die reden, die mehr davon verstehen. Nun sagt Frau Dingwort-Nusseck: Ein Teil des Leistungsbilanzdefizites sei zwar ölbedingt, aber man sollte nicht so tun, als sei nur das Öl daran schuld; vielmehr hätten auch die Sozialausgaben ihren Anteil daran. Deshalb, so habe ich sie verstanden, solle man vorsichtig sein und dürfe die Sozialpolitik nicht so ganz unökonomisch betreiben. Das habe ich auch nicht gemeint.

Ich wehre mich zunächst gegen den Vorwurf, durch zu hohe Lohnnebenkosten sei die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft eingeschränkt. Das sagen wir schon lange. Das stimmt insbesondere nicht für das Exportgeschäft; das blüht ja im Augenblick, wenn ich es richtig sehe.

Dann ein Wort zum Mißbrauch bei der Arbeitslosigkeit. Ich weiß nicht, mit welchen hohen Beamten in der Bundesanstalt für Arbeit Sie über dieses Thema gesprochen haben. Sie sagen, es werde viel Kreativität in den Mißbrauch investiert. In dieser Hinsicht sollte man doch vorsichtig sein. Wir haben zur Zeit ein globales Arbeitsplatzdefizit. Und da kann man mit noch so viel Kreativität die benötigten Arbeitsplätze nicht schaffen.

Im Grunde sind es auf der einen wie auf der anderen Seite die Menschen, die das ganze System in Mißkredit bringen. Ich wäre dafür, daß der Mißbrauch abgestellt wird - schon um der Solidarität und der sozialen Gerechtigkeit willen. Ich habe immer gehofft, die Bürger würden diesen Sozialstaat nicht ausnutzen.

Wer treibt da eigentlich Mißbrauch? Wenn ich an die 59jährigen Arbeitnehmer denke, die in trauriger Eintracht von Betriebsräten und Unternehmen in die Arbeitslosigkeit entlassen und mit 60 in Rente geschickt werden, so finde ich das zwar nicht gut. Ich frage mich jedoch, was wir ihnen sonst anzubieten haben. In diesem Punkt bin ich ein wenig egoistisch und sage: Lieber etwas Mißbrauch, damit diese Leute wenigstens anständig versorgt in die Altersrente gehen können.

Ich habe deshalb die herzliche Bitte: Vorsicht beim Thema Mißbrauch! Jeder hat seinen Arbeitslosen, der faul zuhause herumliegt - aber es ist immer derselbe. Es sind nicht so viele Zigtausende. Natürlich gilt das auch für die Unternehmen; es treiben schließlich nicht alle Mißbrauch. Und selbst wenn wir das alles abstellen könnten, würden wir dadurch die großen Probleme nicht lösen.

Wie sind die anderen Probleme zu lösen? Wenn ich es richtig sehe, können wir 50 Prozent des Leistungsbilanzdefizits abbauen. Dabei bin ich auch hier ein wenig gelassener. Noch vor zwei Jahren hatten wir einen Leistungsbilanzüberschuß. Damals waren wir ebenfalls besorgt. Dann rutschten wir ins Defizit, das gegenwärtig wieder etwas geringer geworden ist, denn unser Exportgeschäft blüht. Die Bundesrepublik Deutschland ist nicht zuletzt aufgrund ihrer sozialen Struktur eines der widerstandsfähigsten Länder auch in dieser wirtschaftlich schwierigen Zeit.

Ich sehe also die Probleme. Aber wir brauchen sie nicht mit einem Hauruck-Rezept anzugehen.

### **Dingwort-Nusseck**

Unser Leistungsbilanzdefizit ist leider nicht nur ein aktuelles Problem. Unsere stetige Mahnung lautet ja, dies nicht als ein ölpreisbedingtes Gewitter zu sehen, welches sich wieder verziehen wird. Es handelt sich um ein Dauerproblem. Das können wir nicht häufig genug sagen. Wir hätten ein Defizit auch ohne die Ölpreissteigerungen. Und unsere Währungsreserven wären noch viel schneller zurückgegangen, wenn der Bundesfinanzminister im vorigen Jahr nicht etwa 18 Milliarden D-Mark netto im Ausland aufgenommen hätte.

### **Gutowski**

Ich bin nicht sicher, ob das Leistungsbilanzproblem wirklich im Zentrum unserer Fragen steht. Unabhängig, ob wir den Sozialstaat überziehen oder nicht: Wenn es tatsächlich so ist, daß ein nennenswerter Teil unseres Leistungsbilanzdefizits auf mangelnde Wettbewerbsfähigkeit zurückzuführen ist, dann werden wir - bei flexiblen Wechselkursen - mit Abwertung bestraft, die alle tragen müssen. Die Bundesbank muß allerdings aufpassen, daß der so verursachte inflatorische Druck sich nicht in eine Spirale von immer neuer Abwertung und Inflation verwandelt, sondern als Einmal-Effekt von allen hingenommen wird.

### **Leibfritz**

Gibt es bei uns ein Finanzierungsdilemma? Frau Fuchs bestreitet dies makroökonomisch gesehen, obwohl sie zugegeben hat, daß es durchaus Finanzierungsprobleme gibt. Ich bin dagegen der Meinung, daß wir es makroökonomisch mit einem Finanzierungsproblem ersten Ranges zu tun haben.

Es ist natürlich schwierig, wissenschaftlich über Grenzen zu reden; denn da spielt immer viel Psychologie hinein. Aber schauen wir uns nur einmal einige Zahlen an. 1970 liefen sich die Sozialbeiträge in der Bundesrepublik auf insgesamt 81 Milliarden D-Mark. Das waren 12 Prozent des Sozialprodukts. Die Sozialausgaben - Transfers und Sachleistungen, Krankenversicherung und so weiter - betragen 118 Milliarden D-Mark, gleich 17 Prozent. 1979 waren die Sozialbeiträge auf 214 Milliarden D-Mark angestiegen, während sich die Sozialausgaben auf 314 Milliarden D-Mark erhöht hatten. Das ist nicht nur ein absoluter Anstieg - absolut ist ja alles gestiegen;- , sondern auch ein deutlicher relativer Anstieg. Während der Anteil der Sozialbeiträge am Sozialprodukt um drei auf 15 Prozent zugenommen hatte, waren die Sozialausgaben um 5 Punkte auf 22 Prozent gestiegen. Die gesamte Staatsausgabenquote hatte sich von 1970 bis 1979 um 8,5 Prozent erhöht; von diesem Anstieg machten die Sozialausgaben immerhin 5 Prozent aus. Die Staatseinnahmequote lag in diesem Zeitraum um 5 Prozent höher, von denen drei Prozent auf die höheren Sozialbeiträge fielen.

Etwa zwei Drittel der Erhöhung der Staatsquote werden also allein durch die Sozialpolitik bestimmt. Damit wird das hier entstehende Dilemma deutlich; denn das Finanzierungsdefizit, das durch allgemeine Haushaltsmittel zu schließen ist, ist außerordentlich gewachsen. Betrug das Defizit im sozialen Bereich, also die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben, 1970 noch 36 Milliarden D-Mark, so waren es 1979 schon 100 Milliarden D-Mark. Dies entspricht einem Anteil am Sozialprodukt in Höhe von 7 Prozent, gegenüber 5 Prozent 1970.

Wenn man diese Zahlen mit der erheblichen Steigerung der Staatsverschuldung in den 70er Jahren vergleicht, so müssen wir feststellen, daß die zusätzliche Verschuldung zu einem erheblichen Teil durch die Sozialpolitik bedingt war. Dies ist nun auf die Dauer angesichts der Tatsache, daß uns ein großer Teil des Staatsdefizits von den Ölländern aufgezwungen worden ist, eine sehr riskante Angelegenheit. Durch den steigenden Anteil der Sozialausgaben erhöhen wir nämlich nicht die Investitionsquote, wie es der Herausforderung von außen angemessen wäre, sondern letztlich die Konsumquote. Das kann eine Zeitlang gutgehen; wir haben ja Gott sei Dank noch Substanz. Ich bezweifle aber, daß es sehr lange gutgehen wird. Aus finanzpolitischer Sicht halte ich für unbedingt geboten, sich neue Wege in der Sozialpolitik zu überlegen.

### **Alber**

Sie implizieren einen engen Zusammenhang zwischen Sozialpolitik und Staatsverschuldung, Herr Leibfritz. Dieser Zusammenhang ist meines Erachtens nur empirisch zu klären. Ich sehe dazu drei Möglichkeiten.

Erstens: Sind diejenigen Länder, die die hohen Sozialleistungen beziehungsweise Sozialleistungsquoten haben, auch jene mit den hohen Defiziten? Für Westeuropa lautet die Antwort: Nein. Wenn wir uns die Verteilung über Westeuropa anschauen, so finden sich in der Spitzengruppe der Defizitländer Staaten wie Irland und Großbritannien, die niedrige Sozialleistungsquoten aufweisen.

### **Merklein**

Großbritannien hat einen Überschuß in der Zahlungsbilanz.

### **Alber**

Ich spreche nicht von der Zahlungsbilanz, sondern vom öffentlichen Defizit.

Zweitens: Waren die Jahre, in denen die Sozialleistungen besonders stark gesteigert wurden, von besonders hohen Defiziten begleitet? Mir selbst ist nur die Untersuchung über Westeuropa von Kohl bekannt, die vor kurzem in Amerika erschienen ist. Darin zeigt sich, daß praktisch kein Zusammenhang in dieser Frage besteht - technisch gesprochen: die Korrelation liegt nahe Null.

Drittens: Man kann sich schließlich Perioden anschauen. Die große Ausbauphase der Sozialleistungen in Westeuropa lag zwischen 1965 und 1975. Nach 1975 sinken die Sozialleistungsquoten wieder. Einem Untersuchungsbericht der OECD zufolge gab es zwischen 1967 und 1971 - also in der Zeit, in der die Sozialleistungen besonders stark gesteigert wurden - überhaupt keine Defizite im Sinne von Kreditfinanzierungsquoten, das heißt, es bestand kein Überhang der Ausgaben über die Einnahmen. Das ist bemerkenswert. Die Defizite treten erst nach 1971 auf. Der OECD-Bericht stellt dazu die interessante Frage, ob dieses Phänomen eigentlich etwas mit dem Sozialstaat zu tun hat oder nicht vielmehr mit den Steuerausfällen infolge der Arbeitslosigkeit. Es wird

geschätzt, daß im OECD-Durchschnitt die Einnahmen um 10 Prozent höher wären, wenn das bisherige Niveau der Vollbeschäftigung erreicht würde.

Selbst wenn sich aber ein Zusammenhang zwischen Sozialleistungen und Staatsdefiziten empirisch feststellen lassen sollte, ist zu fragen, ob diese beiden Größen tatsächlich systematisch etwas miteinander zu tun haben. Dann muß man beispielsweise darüber reden, inwieweit unterschiedliche Organisationsformen der Sozialpolitik, etwa in bezug auf die Finanzierungsweise, etwas mit der Defizitneigung zu tun haben. Die Finanzierungsmodi variieren in Westeuropa sehr stark. Denken Sie an Extremländer wie Frankreich und Italien mit ihren hohen Arbeitgeberanteilen. Dänemark hat dagegen fast ausschließlich eine Steuerfinanzierung.

Daneben sollte man aber auch die Betrachtungsweise vom ökonomischen auf das politische Feld verlagern und zum Beispiel fragen: Was geschieht eigentlich, wenn der Staat die sozialpolitischen Ansprüche seiner Bürger nicht mehr erfüllt?

### **Gutowski**

Ich möchte davor warnen, sich weiter über Zahlen zu streiten. Das führt in einem so großen Kreis wie diesem zu einer unfruchtbaren Diskussion.

Es ist auch unmöglich zuzurechnen, Herr Leibfritz, was im einzelnen über Kredite finanziert worden ist. Die Einnahmen einiger Jahre haben mit dem Defizit gar nichts zu tun. Wenn sich zum Beispiel in die Sozialversicherung plötzlich Leute mit 40 000 D-Mark einkaufen können, dann führt das zu einem enormen Einnahmenanstieg. Dadurch geht das Defizit vorerst zurück, um später möglicherweise um so stärker anzusteigen.

Wenn wir bei diesem Punkt in die Details gingen, würden wir in erhebliche Schwierigkeiten geraten, die sich an diesem Tisch nicht ausdiskutieren lassen.

### **Classen**

Ich halte die Frage, ob die Finanzierung der Sozialausgaben über Steuern oder über Schulden geschieht, ohnehin für sekundär, Herr Gutowski.

Eine Grundfrage unseres Themas betrifft das Dilemma des Staatshaushaltes, das ein internationales Problem ist, da es sich in allen Ländern vorfindet, selbst in den Entwicklungsländern. Dieses Dilemma zeigt sich in dem ständig wachsenden Anteil des Staates an der gesamtwirtschaftlichen Aktivität. In der Ökonomie, insbesondere in der Finanzwissenschaft, werden als Erklärung für dieses Phänomen - das sich langfristig über ein Jahrhundert verfolgen läßt - drei Hypothesen angeboten.

Die erste stammt von Adolf Wagner, der ein Gesetz formuliert hat, wonach die Komplexität der Gesetzgebung die steigende Nachfrage nach sogenannten Kulturgütern und auch die zunehmende Urbanisierung zu höheren Verwaltungsausgaben führen. Gewisse Kulturgüter, heißt es, haben eine hohe Einkommenselastizität und so weiter. Das ist aber eine völlig unzureichende Erklärung angesichts eines Anteils der staatlichen Ausgaben in Höhe von 50 oder 60 Prozent am Volkseinkommen.

Die zweite Hypothese wurde Anfang der 50er Jahre von den englischen Nationalökonom Peacock und Wiseman aufgestellt. Beide vertraten die Ansicht, daß nach Katastrophen, wie zum Beispiel Kriegen, die Bürger eine höhere Steuerlast tolerieren würden.

Eine dritte Hypothese wurde vor etwa 15 Jahren in der sogenannten ökonomischen Theorie der Politik entwickelt.

Diese Theorie geht von der Annahme aus, daß sich der Staat nicht - entsprechend der Terminologie der Wohlfahrtstheorie - wie ein wohlwollender Diktator verhält, der sich das allgemeine Wohl als Aufgabe setzt; Politiker und Beamte folgen vielmehr ihrem Eigennutz. Es geht ihnen darum, an die Macht zu kommen und an der Macht zu bleiben. Deshalb steht das Prinzip der Stimmenmaximierung im Mittelpunkt. Um die Stimmen zu maximieren, werden Ausgabenprogramme angeboten, die dem Wähler entgegenkommen. Dabei geht es vornehmlich um den sogenannten "mittleren Wähler" (Medianwähler), der normalerweise in den unteren Einkommensstufen anzutreffen ist.

Die Erklärung für den wachsenden Anteil des Staates besteht hier also darin, daß das demokratische System Regierungsprogramme entwickelt, die eine stetige Umverteilung der Einkommen von der Minderheit zugunsten der Mehrheit, die für die Stimmenmaximierung ausschlaggebend ist, zur Folge hat. Für die Mehrheit muß also ein höherer Transfer zur Verfügung gestellt werden, entweder direkt oder indirekt.

Damit ist die Frage des Sozialstaates angesprochen, ob es dabei nun um das Gesundheitswesen oder um das Erziehungswesen oder welchen Bereich geht. Plötzlich werden sogenannte private Güter zu öffentlichen Gütern, die langfristig gesehen generell kostenlos zur Verfügung gestellt werden.

### **Fuchs**

Wir zahlen doch Beiträge und Steuern dafür; dann sind sie nicht kostenlos.

### **Claassen**

Beim einzelnen Wähler entsteht der Eindruck, sie seien kostenlos.

### **Klau**

Der einzelne sieht den Zusammenhang zwischen Kosten und Leistung nicht mehr.

### **Claassen**

Zudem gibt es das Problem der sogenannten free riders oder Trittbrettfahrer. Der einzelne will öffentliche Güter konsumieren, ohne dafür selbst zahlen zu müssen; er läßt lieber die anderen zahlen.

Diese dritte Hypothese scheint mir die Ursache für die Ausweitung des Sozialstaates recht gut zu erklären, und sie läßt sich weltweit feststellen.

Wozu brauchen wir den Sozialstaat? Normalerweise werden Risiken durch Versicherungen abgedeckt. Aber unter bestimmten Bedingungen versagt der Markt. Nehmen Sie das Beispiel des Gesundheitswesens: Weder die Alten noch die chronisch Kranken, noch die Armen können am Versicherungswesen partizipieren, so daß dort der Staat einspringen muß.

Diese Untergrenze staatlicher Intervention auf dem Sozialgebiet haben wir aber seit langem überschritten. Heute müssen wir uns die Frage stellen, ob das Marktversagen, das den Staat auf den Plan gerufen hat, möglicherweise geringer ist als das Staatsversagen, das wir jetzt antreffen und das eine Verzerrung der Ressourcenallokation impliziert. Es besteht die Gefahr, daß etwa im Gesundheitswesen oder im Erziehungswesen eine Überversorgung stattfindet. Überversorgung heißt ökonomisch, daß die marginalen Kosten höher sind als die Erträge. Dadurch entsteht makroökonomisch eine Reduktion des Wachstumspotentials.

### **Klau**

Sozialpolitik darf man nicht nur unter dem Gesichtspunkt der ökonomischen Effizienz sehen. Dann gehen wir zumindest an einem Teil des Problems vorbei.

### **Claassen**

Das habe ich nicht gesagt.

### **Fuchs**

Es wird uns doch immer zum Vorwurf gemacht, daß wir die ökonomische Effizienz nicht beachten. Deshalb müssen wir immer so tun, als ob wir das auch mit im Auge behalten.

### **Oppenheimer**

Ich möchte nur ein Beispiel anführen: England hat vielleicht das am längsten bestehende und am gründlichsten verstaatlichte Gesundheitswesen aller Länder. Dennoch ist sein Anteil am Nationaleinkommen wesentlich geringer als in den meisten anderen Ländern, beispielsweise in den Vereinigten Staaten, wo der Eingriff des Staatshaushaltes in das Gesundheitswesen verhältnismäßig jungen Datums ist. Ich bezweifle darum den empirischen Gehalt der These, Herr Claassen, daß dies der Grund für die zu hohen Ausgaben ist.

### **Müller-Groeling**

Es kommt natürlich auch auf die Art des staatlichen Eingreifens an. Wir alle wissen, daß die Überversorgung im Gesundheitswesen dann am besten funktioniert, wenn - wie in unserem gegenwärtigen System - Patient und Arzt kooperieren, weil sie gleichlaufende Interessen haben. Man hat lange darüber nachgedacht, wie hier eine Bremse eingebaut werden könnte. Der radikalste Weg

dazu wäre, den Gesundheitsdienst zu verstaatlichen und dem Arzt ein Gehalt zu zahlen. Dann sind die Interessen zwischen Arzt und Patient plötzlich entgegengesetzt.

### **Fuchs**

Das ist auch billiger.

### **Müller-Groeling**

Unter diesem einen Aspekt: Ja. Ich sage allerdings nicht, daß dies der Weg sei, das Gesundheitswesen besonders human und effizient zu gestalten. Das ist eine andere Frage.

### **Borner**

Wenn Sie das Äquivalenzprinzip aufheben, dürfen Sie nicht mehr von einem Markt sprechen. Im Gesundheitswesen fallen zum Beispiel Leistung und Kosten nicht bei denselben Personen an. So kann kein Markt funktionieren. Es stellt sich dann tatsächlich die Frage, ob man nicht gleich verstaatlichen und ein konsequentes Kollektiv-Versorgungssystem schaffen sollte. Das käme wahrscheinlich in der Tat billiger zu stehen als ein gestörtes Quasi-Marktsystem, das mit Markt überhaupt nichts mehr zu tun hat, weil die Funktionsbedingungen des Marktes außer Kraft gesetzt worden sind.

### **Gutowski**

Ich halte diese drei Unterscheidungen einmal fest: Erstens ein Quasi-Marktsystem, das mit Markt nichts zu tun hat; zweitens ein verstaatlichtes Gesundheitssystem, das möglicherweise billiger ist, weil man Warteschlangen und ähnliches nicht messen kann; und drittens ein echtes Marktsystem, bei dem die Interessen gegenläufig sind, jeder aber für sich selber verantwortlich ist.

### **Klau**

Um kein Mißverständnis aufkommen zu lassen: Innerhalb der einzelnen Programme, beispielsweise im Gesundheitswesen, sollte man natürlich größtmögliche Effizienz anstreben. Was indes die Sozialpolitik angeht, so kann man nicht nur mit Effizienzgesichtspunkten operieren. Da geht es zum Beispiel darum, den Unterprivilegierten zu Lasten der wirtschaftlich Stärkeren zu helfen.

### **Claassen**

Ich habe ja die Armen, chronisch Kranken und alten Leute genannt.

### **Oppenheimer**

Viele Warteschlangen kann man sehr genau messen, Herr Gutowski. Ich könnte Ihnen zum Beispiel exakt sagen, wie lang die Schlangen bei nicht-akuter Chirurgie sind. Diese Dinge sind eher zu messen als das Verschwinden der Schlange durch Marktpreissysteme.

### **Gutowski**

In dem einen System überlegt sich jemand, wenn er Blinddarmschmerzen hat, ob er das Geld für eine Operation ausgeben soll; in dem anderen meldet er sich vorsichtshalber zur Operation an, selbst wenn er keine Schmerzen hat, weil er möglicherweise eine Blinddarmentzündung haben könnte. Das läßt sich dann nicht mehr sinnvoll messen.

### **Müller-Groeling**

Im Gesundheitswesen haben wir es ja nicht mit objektiven Tatbeständen zu tun. Das gilt insbesondere seit die Medizin nicht mehr nur rein körperliche Gebrechen, sondern zunehmend auch den psychosomatischen Zusammenhang stärker beachtet. Heute bietet der Kranke dem Arzt seine Krankheit an - ob er sie hat oder nicht, ist häufig auch für den Arzt eine offene Frage. Welcher Arzt wird, wenn sein eigenes wirtschaftliches Interesse in die gleiche Richtung geht, das ökonomische und medizinische Risiko laufen, die durch den Patienten angebotene Krankheit zurückzuweisen?

Die Situation ändert sich natürlich, wenn der Arzt Angestellter im öffentlichen Dienst mit einer 40-Stundenwoche wird. Als Staatsangestellter wird er weniger geneigt sein, jedes Angebot des Patienten, besonders wenn es psychische Dinge betrifft, ernst zu nehmen. Er wird insgesamt weniger leistungsbereit sein. (Wir dürfen bei allen Klagen über die hohen Kosten und über die hohen

Ärzteeinkommen nicht vergessen, zu welchem hohem Maß an Leistungen unser bisheriges System viele Ärzte veranlaßt.)

Die Länge der Warteschlangen, Herr Oppenheimer, ist dann zwar genau zu messen, aber sie ist als Indikator nur noch sehr bedingt geeignet, weil potentielle Patienten aufgrund des geänderten Klimas schon im voraus annehmen, daß der Arzt sie bei bestimmten Beschwerden nicht ernst nehmen wird oder weil sie wegen der längeren Wartezeiten bestimmte Krankheiten gar nicht erst anbieten. Leider sind Wartezeiten - wie die Erfahrung lehrt - kein sehr geeignetes Ausleseverfahren zwischen Bagatellfällen und ernsthaften Krankheiten.

### **Barbier**

Für die klassische Sozialpolitik, die Sie verteidigen, Frau Fuchs, könnten die finanziellen Sorgen kleiner sein, wenn man sich entschließen würde, sich einmal näher mit dem ihr zugrundeliegenden Menschenbild genauer zu beschäftigen. Wir alle kennen den 50jährigen Facharbeiter, der am Sonntagabend mit seiner Frau in die Kneipe geht und dort in achtenswertem Maße Bier, Schnaps, Käsebrötchen und Zigaretten zu sich nimmt. Wenn einer von uns auf den Gedanken käme, ihn zu fragen: "Ist es in Ordnung, was Sie da machen?" würden alle sagen: "Lassen Sie den Mann in Ruhe, der ist erwachsen und verdient sein Geld; der wird wissen, was er damit tut." Wenn dieser Mann dann aber am anderen Morgen zum Arzt geht, verwandelt er sich in unser aller Augen in eine kleine, graue, arme Maus, der man es bis auf einen kleinen Rezeptbeitrag nicht zumuten kann, den am Vorabend mit großer Wahrscheinlichkeit selbstverschuldeten Gang zum Arzt mitzufinanzieren.

Ein weiteres Beispiel. Auch mich ärgert es, wenn ich sehe, wie Ärzte in meinem Alter finanziell schon völlig abgesichert sind. Was erwartet man aber von einem Mann, der an die Umsatznahtstelle eines Systems von Finanzströmen gesetzt wird, wo sein direktes Gegenüber, der Patient, gar kein Interesse daran hat, auch einmal deutlich "nein" zu sagen. Denn erstens kennt der Patient die Forderungen des Arztes gegenüber den Kassen nicht und zweitens, wenn er sie kennen würde, wäre er gut beraten, den Arzt nicht zu verärgern. Er wird ja ohnehin nur auf eine sehr indirekte Weise durch steigende Beiträge irgendwann zur Kasse gebeten.

Frau Fuchs sprach davon, daß die Sozialpolitik in vielen Fällen Unternehmensentscheidungen abzufedern hätte. Sie erwähnte die älteren Angestellten. Auch hier kann ich nur sagen: Wenn man einen 55jährigen zu einem schützenswerten Tapergreis degradiert, darf man sich nicht wundern, wenn sich der Unternehmer weigert, einen Mann einzustellen, der 54 ist; denn er weiß, daß dies im Grunde ein unkündbarer Vertrag für 11 Jahre ist.

Ähnliches gilt auch für das von Ihnen erwähnte Beispiel der Frau des Gastwirtes, die in der Saison Angestellte bei ihrem Mann ist und außerhalb der Saison Arbeitslosengeld bezieht. Bei dem Gastwirt muß doch der Eindruck entstehen, daß zwischen dem, was er insgesamt an den Staat abführt, und dem, was er vom Staat bezieht, ein gewisses Mißverhältnis besteht, so daß es zumindest aus seiner Sicht nicht unanständig ist, seiner Frau ein Stück Sozialpolitik zukommen zu lassen, was er eigentlich aus den Geschäftseinnahmen selber bezahlen könnte.

Zusammenfassend meine ich, daß sich die klassische Sozialpolitik mit dem, was Herr Dahrendorf vorschlägt, durchaus vereinbaren läßt. Dies ist auch finanzierbar. Denn in den großen Kollektiven - das ging eigentlich aus allen Beispielen, die angesprochen wurden, hervor - könnte man relativ einfache Mechanismen installieren, um die Kosten vielleicht nicht absolut zu senken, aber zumindest ihren Anstieg zu dämpfen.

### **Borner**

Ich halte es nicht für sehr sinnvoll, das Problem der sozialen Sicherung von den Grenzen und vom Mißbrauch her anzugehen. Auf diesem Wege kommen wir meines Erachtens nicht weiter, selbst dann nicht, wenn wir sämtliche verfügbaren internationalen Vergleiche anführen. Sowohl die Grenzen wie auch der Mißbrauch sind integrale Bestandteile des Systems selbst.

Aus diesem Grund sollten wir uns vielmehr fragen, welches denn die operationalen Zielsetzungen und Strukturmerkmale des Systems der sozialen Sicherheit sind. Mit anderen Worten: Was sollen diese Systeme leisten? Welches sind die Sicherungswirkungen der bestehenden Leistungsstrukturen? Welche Allokations- und Verteilungseffekte ergeben sich aus der Finanzierung? Sind diese Fragen einmal operational definiert, so müßten sie empirisch und theoretisch untersucht werden. Nur so läßt sich zeigen, welche Mechanismen und Strukturen der Leistungs- und Beitragssysteme zu Fehlallokationen, zu unerwünschten Verhaltensänderungen, zu übermäßigen Kostensteigerungen, zu sozial perversen Umverteilungen und so weiter führen. Diese spezifischen Dysfunktionen sind viel



wichtiger als irgendwelche globalen Grenzen in Form von Soziallastquoten und anderen aggregativen Kennziffern.

Aus der Sicht des Ökonomen handelt es sich auch beim Mißbrauch - abgesehen von betrügerischen Handlungen nicht um ein mißbräuchliches Fehlverhalten, sondern, um es ganz hart zu sagen, um als normal einzuschätzende Verhaltensweisen. Der einzelne handelt eben in allen Situationen gemäß seiner individuellen Rationalität. Wir müssen deshalb sehr darauf achtgeben, nicht Systeme zu schaffen, in denen individuell rationales Verhalten zu einer kollektiven Selbstschädigung führt. Positiv ausgedrückt heißt das, daß wir Bedingungen schaffen müssen, die kollektiv erwünschtes Verhalten individuell lohnend erscheinen lassen. Dies ist viel wirksamer als moralische Appelle an das Gewissen oder gegenseitige Beschuldigungen.

Wäre die Zielsetzung der sozialen Sicherung primär oder gar ausschließlich auf die Existenzsicherung gerichtet, wie Herr Dahrendorf anzudeuten schien, so wäre diese Aufgabe mit einem relativ geringen finanziellen und bürokratischen Aufwand ziemlich einfach zu lösen. Existenzsicherung darf jedoch nicht ausschließlich über die Einkommenssicherung verwirklicht werden. Zumindest müssen noch die Dimensionen des verfügbaren Vermögens und der besonderen Bedarfsstrukturen miteinbezogen werden. Was letztere betrifft, so haben Untersuchungen in der Schweiz gezeigt, daß selbst Einkommen von 30 000 Franken keinen Schutz vor sozialen Notlagen bieten können, zum Beispiel, wenn chronische Krankheiten oder teure Rehabilitationsmaßnahmen die Betroffenen mit hohen Zwangsausgaben belasten. In diesem Sinne stimme ich Herrn Dahrendorf voll zu, daß wir es uns nicht mehr länger leisten können, die gezielte Analyse der Bedarfssituation als sozialpolitisch bedauerlichen Rückfall ins 19. Jahrhundert zu diskreditieren.

Was das Stichwort "Grenzen der Sozialpolitik" angeht, so kann ich Ihnen aus der Schweiz ein Beispiel nennen, bei dem die Grenze jeglicher vernünftigen Definition von Alterssicherung nach meinem Verständnis überschritten worden ist. Eine empirische Untersuchung zeigt nämlich, daß das Vermögen der Rentner doppelt so hoch ist wie das der Gesamtheit aller Haushalte. Das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen der Rentner - jetzt werden Sie staunen liegt um 42 Prozent höher als das der Bevölkerung insgesamt. Dennoch fahren wir - in der sonst als konservativ verschrienen Schweiz - mit dem Ausbau der Alterssicherung in den alten Bahnen fort. Die Gleichung „alt gleich arm“ wird in der Öffentlichkeit weiterhin unkritisch hingenommen.

Hier steuern wir auf einen Konflikt zu, der solidaritätszerstörend wirken wird. Denn die einzige Umverteilungskategorie, die bisher zählte, war die Umverteilung zwischen den Generationen. Die ältere Generation, die in einer direkten Demokratie die Mehrheit an der Urne stellt, hat sich selber großzügig beschenkt und der jungen Generation einen sogenannten Generationenvertrag überlassen, den nur eine Seite unterschrieben hat. Damit zerstören wir das Solidaritätsverhalten zwischen den Generationen und provozieren geradezu eine Leistungsverweigerung der "sozialen Lastesel", wenn sie eines Tages die Einseitigkeit des Generationenvertrages erleben.

Hierbei finde ich es übrigens seltsam, daß in unserem Land die politischen Linksparteien die leistungsfeindlichen Jugendunruhen unterstützen, während es doch gerade sie selber sind, die der Jugend die finanzielle Pleite beziehungsweise den Leistungszwang einbrocken.

Die Solidarität wurde in der Schweiz bis heute noch nicht getestet, haben doch praktisch alle bisherigen Rentner netto profitiert. Dies wird sich aber ändern.

### **Dahrendorf**

Das ist in der repräsentativen Demokratie möglicherweise anders; dort kann die Entwicklung eher umgekehrt verlaufen. Während in einer direkten Demokratie wie der Schweiz die Mehrheit der alten Generationen den Ton angibt, sind es in der repräsentativen Demokratie eher junge Aktivisten.

### **Borner**

Wenn man von den 55jährigen aufwärts geht, haben diese Altersklassen bei einer Volksabstimmung wahrscheinlich immer eine sichere Mehrheit. Dieser Umstand hat das schweizerische System der Altersvorsorge stark geprägt, um so mehr als sich die jungen Jahrgänge nur sehr am Rande mit diesen Fragen befassen wollen.

### **Mestmäcker**

Herr Dahrendorf ist - so habe ich ihn verstanden - bei der Untersuchung der Systeme sozialer Sicherheit in den OECD-Staaten zu dem Ergebnis gekommen, daß es gute Gründe gibt, sich über eine grundlegende Änderung Gedanken zu machen. Diese Gründe sind teils ökonomischer, teils

organisatorischer und teils grundsätzlicher wenn Sie so wollen - liberaler Natur - Stichwort: Selbstbestimmung. Er hat einige Gesichtspunkte genannt, wie ein zukünftiges System sozialer Sicherheit die Mängel, die er in dem vorhandenen sieht, korrigieren oder verringern könnte.

Frau Fuchs dagegen ist der Ansicht, daß die Welt durchaus in Ordnung sei, jedenfalls in der Bundesrepublik. Die ständige Aufgabe bestehe darin, die soziale Gerechtigkeit weiterzuentwickeln. Ich habe mich gefragt, wie diese Entwicklung aussehen könnte. Die Kriterien, nach denen Sie die gegenwärtigen Zustände beurteilen, bieten dafür einige Anhaltspunkte.

Sie betonen, eine Unzulänglichkeit bestehe darin, daß eine Reihe von Problemen privatwirtschaftlich verursacht sei, die dann sozialisiert und mit Hilfe des Systems sozialer Sicherheit bewältigt würden. Sie kritisieren ferner das Prinzip der Selbständigkeit; das führe zum Gruppenegoismus und zur Gruppensolidarität. Was wir anstreben müßten, sei die wahre, die allgemeine Solidarität. Sie haben überdies gesagt, die Unterschiede in der Einkommensverteilung seien ein großes Übel. Schließlich halten Sie es für fraglich, ob die Gesellschaft und die Menschen für eine Sozialethik reif seien, wie sie das an sich gute System sozialer Sicherheit voraussetze.

Zum ersten Punkt: Sie verteidigen das System sozialer Sicherheit als ein öffentliches Gut und wundern sich, daß es ^ privatwirtschaftlich in Anspruch genommen wird. Das ließe sich allenfalls verhindern, wenn nur noch öffentliche Güter angeboten würden. Wenn man ein Teilsystem zum öffentlichen Gut erklärt, wird es privatwirtschaftlich genutzt. Niemand würde auf die Idee kommen, von einem Mißbrauch des Systems zu sprechen, wenn jemand auf den Bau eines privaten Schwimmbades verzichtet, weil nebenan ein öffentliches Schwimmbad gebaut wurde, das er jeden Morgen von seinem Haus aus mit ein paar Schritten erreichen kann. Diese Situation unterscheidet sich nicht prinzipiell von der des beispielhaft erwähnten Gastwirts, der für seine Frau die ihm zu Gebote stehenden Möglichkeiten des Systems sozialer Sicherung in Anspruch nimmt.

Im übrigen finde ich es eine schon im Ansatz verblüffende Überlegung, dem Bürger, der jene Daten zur Kenntnis nimmt und sich danach richtet, die der Staat für ihn gesetzt hat, anschließend vorzuhalten, er mißbrauche das System. Herr Borner hat darauf bereits hingewiesen. Wenn die privatwirtschaftliche Nutzung des Systems sozialer Sicherheit zu Mißständen führt, so ist das ein sicheres Zeichen, daß das System reformbedürftig ist.

Zur zweiten Frage: Gruppenegoismus und Dezentralisierung des Systems sozialer Sicherheit. Frau Fuchs befürchtet, die Dezentralisierung führe zur Gruppensolidarität und zum Gruppenegoismus. Was würde daraus für unser gegenwärtiges System der sozialen Sicherheit folgen? Sind Sie der Meinung, das sogenannte gegliederte System der Sozialversicherung leiste dem Gruppenegoismus Vorschub? Glauben Sie, die Unterschiede zwischen dem System der Sozialversicherung und der Beamtenversorgung seien zu eliminieren? Mit anderen Worten: Meinen Sie, wir brauchten ein allgemeines staatliches System sozialer Sicherheit für alle Bürger? Dies scheint mir nach Ihrer Kritik nahezu liegen.

Ein Wort zu Ihrer eher beiläufigen Bemerkung über die Kritik der satten Götter, die ihren Gläubigen Enthaltensamkeit empfehlen. Jeremy Bentham hat schon bemerkt, daß die Gleichheit des Glücks in der Gleichheit des Geldes bestehe. Wer Glück oder soziale Sicherheit oder andere Güter gleichmäßig verteilen wolle, der brauche nur dafür zu sorgen, daß allen Menschen das gleiche Ausmaß an Vermögen zur Verfügung stehe. Was ist also das Ziel einer besseren Verteilungsgerechtigkeit, wenn Ihnen die Einkommensdifferenzen zu groß sind? Was bedeutet dies konkret?

ökonomisch zwingende Maßstäbe für die Einebnung von Einkommensdifferenzen gibt es nicht einmal in der augenblicklichen finanziellen Situation unseres Staates. Man kann immer darüber streiten, welche wichtige Gruppe oder Sache es allenfalls wert ist, die Gefahr des Bankrotts in Kauf zu nehmen. Wenn man in einer Demokratie darüber diskutiert, wird man ohne Schwierigkeiten Gruppen finden - Sie erwähnten einige;- , die bereit sind, die eigene Vorstellung von der richtigen Einkommensverteilung bis zur Grenze des möglichen Bankrotts durchzusetzen. Infolgedessen läßt sich anhand quantitativer Merkmale allein nicht entscheiden, was man sozialpolitisch kann oder nicht kann und welche Prioritäten in der Haushaltspolitik gelten sollten.

Die letzte Frage schließlich betrifft die nach der Sozialethik. Sie hängt mit den Grenzen des Sozialstaates eng zusammen. Herr Borner hat dazu einen sehr wichtigen und konkreten Beitrag geleistet. Die Diskussion über die Krankenversicherung geht in die gleiche Richtung. Wenn die Diagnose von Herrn Dahrendorf richtig ist, dann spricht sehr viel dafür, daß die Ungereimtheiten der Sozialversicherungssysteme von den Menschen konkret erfahren werden und sich nicht nur in Statistiken niederschlagen. Wer solche Unzulänglichkeiten wahrnimmt, wird wahrscheinlich nicht zu dem Schluß kommen, daß er ein besserer Mensch werden müßte - was Sie, mit Recht, uns allen

empfehlen. Er wird sich vielmehr überlegen, wie man das gegenwärtige System mit so unzulänglichen Menschen, wie wir es selbst sind, in Einzelheiten verbessern kann.

Wenn das System Fehler aufweist, sollte man nicht an die Sozialethik, sondern an den Gesetzgeber appellieren, diese Fehler zu korrigieren. Dabei werden sich Antworten auf die von mir gestellten Fragen kaum vermeiden lassen.

### **Altmann**

Nach dem, was Frau Fuchs vorgetragen hat, baut sie ihr Sozialsystem offenbar doch eher auf einer Legitimation der Untergrenze auf. Je weiter das System über die Untergrenze hinausgeht, desto mehr müssen Sie einen Motivationsverlust der Menschen in Kauf nehmen, den Sie moralisch kritisieren. Mit dem unvermeidlichen Motivationsverlust tritt zugleich ein höherer Funktionsbedarf des Systems ein, der sich auch quantitativ nicht begrenzen läßt. Auf einmal sprechen Sie - gegen die Tradition der Sozialdemokratie von Solidarität als einem nationalen Erfordernis und wenden sich gegen Gruppensolidarität. Nationale Solidarität ist ja ein gefährliches Wort für die SPD gewesen.

### **Funcke**

Herr Dahrendorf wies darauf hin, daß soziale Maßnahmen früher darin bestanden, das Existenzminimum abzusichern und die Grundrisiken herabzusetzen. Dann habe sich eine Änderung vollzogen, als es zusätzlich darum ging, Chancen für jeden zu eröffnen, damit er seine Freiheit, über die er theoretisch verfügt, auch praktisch wahrnehmen konnte. Das sei zum Beispiel das Anliegen verstärkter Bildungspolitik und ähnlichem mehr gewesen.

Inzwischen ist diese Frage nicht mehr von so elementarer Bedeutung; wir haben aber den neuen Gegebenheiten bisher nicht entsprechend Rechnung getragen. Wir versuchen nach wie vor, beide Seiten gleichzeitig zu berücksichtigen. Das hat allmählich zu einer Überlastung geführt. Es gab Überlegungen wie den Mischnick-Plan oder die Selbstbeteiligung an der Krankenversicherung, die Herr Katzer vorhatte. All dies ließ sich nicht realisieren. Auch jetzt bin ich nicht so sicher, ob die Pläne der Bundesregierung, die Rentensteigerungen dem verfügbaren Zuwachs der Arbeitnehmer an Nettolohn anzupassen, im Bundesrat durchkommen werden. An diesem Punkt müssen wir ansetzen, um wenigstens das Gesamtgefüge der Rentengesetzgebung zu erhalten.

Zu den notwendigen Anpassungen gehört auch die Wohnungspolitik. Es ist bekannt, daß sehr viele Menschen mit hohem Einkommen in Sozialwohnungen sitzen. Keine Regierung hat es bisher geschafft, an diese Frage wirklich heranzugehen und von der Objekt- zur Subjektförderung überzugehen, um auf diese Weise kostendeckende Mieten zu sichern. Das könnte zugleich im Bereich der Beschäftigung positive Effekte haben, weil sich dann endlich der Mietwohnungsbau wieder lohnt.

Ein weiterer Punkt betrifft die Sozialversicherung. Was die ausländischen Arbeitnehmer an Beiträgen zahlen, hat bisher auf der Gegenseite noch keine entsprechenden Ausgaben. 86 Prozent der bei uns lebenden Ausländer sind unter 45 Jahre alt. Das heißt, da kommt eines Tages sehr massiv etwas auf uns zu. Im Augenblick stehen die Ausländer vorwiegend auf der Zahlerseite, eines Tages werden sie sich jedoch auf der Empfängerseite befinden. Das alles müssen wir mit im Blick haben, wenn wir über die Frage der längerfristigen Finanzierbarkeit sprechen.

Für mich ist dies aber nicht nur ein Problem der Finanzierbarkeit. In den letzten 30 oder 35 Jahren ist durch die immer bessere Absicherung in gewisser Weise die Akzeptanz von Risiko geschwunden. Es zeigt sich zum Beispiel bei den überzähligen Lehrern, wie sehr man sich an die Auffassung gewöhnt hat, es werde vom Staat für alles gesorgt: zunächst für eine Ausbildung und dann auch für den lebenslangen Arbeitsplatz. Die Bereitschaft, Risiko zu akzeptieren, ist bei uns nicht genügend ausgebildet. Vielleicht würde da ein Blick über die Grenzen helfen; denn in anderen Ländern vor allem, wenn wir über Europa hinausblicken - ist es keineswegs selbstverständlich, daß alles abgedeckt wird.

Dann ein Wort zum ehrenamtlichen Engagement, das ich nicht für eine Angelegenheit der Frauenvereine des vorigen Jahrhunderts halte. Ich sehe vielmehr eine elementare Frage unserer Zeit darin, wie es uns gelingt, im gesellschaftlichen Verbund freiwilligen Einsatz zu aktivieren. Auf meinem Schreibtisch liegt gerade eine Forderung des Verbandes der Pflegeeltern, daß unmittelbare Verwandte, die ein Geschwisterkind bei sich aufnehmen, weil dessen Eltern verunglückt sind, nicht nur den normalen Versorgungssatz bekommen, sondern auch Anspruch auf den Pflegesatz erhalten sollen, den fremde Pflegeeltern für ihre Arbeit bekommen. Man hält es also für unzumutbar, daß bei

einem direkten Verwandtschaftsverhältnis eine Arbeit ohne entsprechende Vergütung übernommen werden soll.

Ich meine, wir müssen das Element der Freiwilligkeit stärken. Die junge Generation hat dafür erfreulicherweise ein Gespür entwickelt. Das wird am Beispiel der Behinderten sehr deutlich. Was bei der Veranstaltung in Dortmund an Unmut gegen die feierliche Zeremonie hochkam, war erstaunlich. Es handelt sich um den Protest von Menschen, die nicht nur staatlich betreut und finanziert, sondern die in die Gesellschaft integriert werden wollen. Das ist nicht mit Gesetzen und auch nicht mit finanziellen Leistungen zu erreichen, sondern nur in der Weise, daß über die Familie hinaus gesellschaftliche Kontakte und Engagement entstehen. Es muß in unserem Volk wieder deutlicher werden, daß man nicht alles mit Gesetzen machen und mit Wohltaten abgelden kann.

### **Gandenberger**

Unser Thema stellt den Ausbau des Sozialstaates und das Dilemma des Staatshaushaltes in einen engen Zusammenhang. Das Dilemma der Staatsfinanzen ist auch ohne Ausbau der Sozialleistungen offensichtlich. Es zeigt sich in einer Schärfe wie selten zuvor. Wir sollten sehen, daß diese Tatsache unseren Erwägungen überaus enge Grenzen setzt, und dies auf Jahre hinaus. Die öffentlichen Haushalte weisen heute Defizite in einer Höhe auf, wie wir sie früher in Rezessionen erlebt haben. Es sind auch keine Änderungen in Sicht; das zeigen die Zahlen der mittelfristigen Finanzplanung für die nächsten Jahre. Dies ist die Lage, obwohl die Wachstumsraten der Staatsausgaben gegenwärtig in einer Größenordnung von 4 bis 4,5 Prozent liegen und somit auf eine reale Reduktion der Staatsleistungen hinauslaufen.

Auf der Ausgabenseite sind auch für die nähere Zukunft keinerlei Erleichterungen in Sicht. Der Trend geht aus verschiedenen Gründen, die ich hier nicht näher darzulegen brauche, in die umgekehrte Richtung. Einer der Gründe liegt in einem allmählichen Anstieg der Zinsbelastungen. Höhere Steuern oder höhere Sozialabgaben werden zur Zeit politisch nicht ins Auge gefaßt; sie dürften auch nicht durchsetzbar sein.

Statt von einem Ausbau kann somit bestenfalls von einer Umstrukturierung sozialer Leistungen die Rede sein, zumal schon bei gegebener Sozialgesetzgebung die Ausgaben wachsen werden; das hängt einmal mit der Altersstruktur der bundesdeutschen Bevölkerung zusammen, zum anderen - wie auch Frau Funcke dargelegt hat - mit den ausländischen Arbeitnehmern.

Um Spielraum für solche Umstrukturierung zu schaffen, plädiere ich für einen Ausbau der Sparförderung, eine der wenigen Maßnahmen, die sowohl der Konjunkturbelebung als auch der Verbesserung der Staatsfinanzen dienen. Wie Herr Borner meine ich, daß ferner vor allem der intergenerationelle Aspekt der Sozialleistungen unter die Lupe genommen werden muß; vornehmlich bei den altersbezogenen Sozialleistungen kann Spielraum gewonnen werden in Gestalt einer Bremsung der überzogenen Rentendynamik und einer gerechteren Besteuerung der Renten.

In einem Bereich allerdings dürfte sich politisch gesehen eine Erweiterung der Sozialleistungen auf die Dauer kaum vermeiden lassen: dem der familienbezogenen Leistungen.

Allerdings gilt es, das Gießkannenprinzip zu vermeiden. Es geht insbesondere um Erleichterungen, die die Lage von einkommensschwachen Familien mit Kindern verbessern, und es kommt darauf an, die Wirksamkeit der Maßnahmen für die Kinder zu sichern.

### **Müller-Groeling**

Ich würde das Thema "Ausbau des Sozialstaates" in: "Weiterentwicklung des Sozialstaates" umdefinieren, damit sich nicht die Assoziation einer rein quantitativen Aufstockung einstellt. Dabei müssen wir die Frage nach den Grenzen, die uns das Budget setzt, radikal stellen. Es geht bei diesem Thema nicht nur um augenblickliche Haushaltsverlegenheiten und Budgetdefizite, sondern um die tiefgreifende Frage, in welchem Ausmaß wir die Sicherung des einzelnen gegen die Lebensrisiken über den Staatshaushalt (genauer über Parafisken) finanzieren wollen.

Herr Dahrendorf hat dargelegt, daß die Weiterentwicklung des Sozialstaates im Grunde eine Frage des Menschenbildes ist. In dem Zusammenhang hat mich besonders die Frage von Frau Fuchs provoziert, wo unser soziales System denn die Freiheit des einzelnen einschränken würde. Ich erinnere daran, daß der Staat ganz normalen, mündigen Bürgern einen großen Teil des Einkommens wegnimmt und ihnen genau vorschreibt, wie sie sich gegen bestimmte Risiken zu sichern haben. Ich meine, jeder Einkommensentzug, der über eine Mindestsicherung hinausgeht, ist eine Einschränkung der individuellen Freiheit, die der Rechtfertigung bedarf. Mutet es uns gar nicht mehr seltsam an, daß der Staat einen guten Teil der intertemporalen Einkommensumschichtung - über die Mindestsicherung

hinaus - zwangsweise für uns erledigt und uns in diesem Rahmen gar nicht die Wahl zwischen der Ansammlung (vererbbarer) Vermögensteile und den weitgehend unvererbkbaren Ansprüchen an die Sozialversicherung läßt?

Früher war die soziale Landschaft durch sehr viele "Arme" geprägt. Da hatte das System einen Sinn. Heute jedoch gibt es in unserer Gesellschaft eine solide, gutverdienende Schicht von Bürgern, die sich selbst Gedanken über ihr persönliches Schicksal machen können und wollen. Deren Zeithorizont, wie die Ökonomen sagen, ist nicht so kurz, wie die Sozialpolitiker vielfach zu denken scheinen.

Was hindert uns denn daran - und so habe ich auch Herrn Dahrendorf verstanden;- , eine gewisse Grundsicherung der verschiedenen Lebensrisiken wie Krankheit, Alter, Arbeitslosigkeit obligatorisch zu machen und die weitere (zusätzliche) Absicherung dem Bürger zu überlassen, den wir doch als den "mündigen" apostrophieren?

Ab einem bestimmten Maß an Wohlstand müssen wir jedenfalls zu einer Erweiterung der Wahlmöglichkeiten auch in der Sozialen Sicherung kommen. Dies kann ebenso in einem Angebot von verschiedenen Wahlтарifen in der Krankenversicherung, ja selbst in der Arbeitslosenversicherung bestehen wie in der freien Wahl der Form, in der die Alterseinkommen über ein gesetzlich festgelegtes Minimum hinaus gesichert werden können.

Auf diese Weise würden wir auch volkswirtschaftlich einige positive Effekte erzielen. Ganz abgesehen davon, daß erweiterte Freiheitsspielräume bei der Disposition über das eigene Einkommen bekanntlich wohlfahrtserhöhend wirken. Das jetzige System der Alterssicherung wird ja im wesentlichen im Umlageverfahren finanziert. Das heißt, es entstehen dabei keine Ersparnisse. Bei einer privaten Absicherung kommt es dagegen zu einer zusätzlichen Ersparnisbildung, die uns unter Umständen bei unserer Wachstumsproblematik und im Hinblick auf unsere Leistungsbilanz helfen könnte.

Mein zweiter Punkt hat ebenfalls mit der Frage des Menschenbildes zu tun; er betrifft die moralische Seite, die Frau Fuchs mit ihrer Forderung nach Solidarität sehr betont hat. Ich halte es für ein prinzipielles Mißverständnis, wenn man die Inanspruchnahme einer staatlich gewährten Leistung als ein moralisches Problem oder gar als eine kriminelle Handlung versteht. Solange eine solche Leistung vom System zugelassen wird, ist es ein normales menschliches Verhalten, sie auch in Anspruch zu nehmen.

Ökonomen sprechen in diesem Zusammenhang von "moral hazard". Wenn man ein bestimmtes System konstruiert, läuft man eben Gefahr, daß es auch benutzt wird und daß der einzelne versucht, soviel wie möglich für sich herauszuholen. Es hat keinen Zweck, darauf zu hoffen, daß wir uns schon den Menschen erziehen werden, der zum System paßt: Umgekehrt wird ein Schuh daraus.

Lassen Sie mich noch einmal auf die Krankenversicherung als Beispiel zurückkommen. Die Konstruktion, wie wir sie im Augenblick haben, bringt die Mitglieder dieser Versicherung dazu, gegen ihre eigenen Interessen zu verstoßen. Der einzelne zahlt seinen Beitrag - ungern, versteht sich - und will dann soviel wie möglich aus dem System wieder herausholen. Was er nicht sieht, ist die Rückkoppelung, daß eben dieses - wenn alle sich so verhalten, und natürlich tun es fast alle - wiederum zu Beitragserhöhungen führt. Dies ist ein Grenzfall des "Gefangenendilemmas", auch treffender "Isolierungsparadoxon" genannt, weil der einzelne, in der Isolierung vermeintlich zu seinem Vorteil handelnd, paradoxerweise gegen das von ihm ausdrücklich anerkannte Gruppenziel der Sparsamkeit (niedriger Beiträge) verstößt.

### **Fuchs**

Dann müßten sich die Privatversicherten ja anders verhalten.

### **Müller-Groeling**

Nicht die Privatversicherten, die Privatversicherungen verhalten sich anders. Sie bieten unterschiedliche Tarife zur Wahl an und geben bestimmte Anreize (Rückvergütung), um den "moral hazard" zu begrenzen. Auch die öffentliche Krankenversicherung hat es ja mit der Selbstbeteiligung versucht, aber zu vorsichtig und im Ansatz falsch konstruiert. Denn eine absolute Selbstbeteiligung führt - wenn man sie erst einmal überwunden hat (und dies war bei den geringen Beteiligungs- oder Rückvergütungsbeträgen verhältnismäßig leicht) - wiederum zu einer maximalen Inanspruchnahme der Versicherung.

Die privaten Krankenversicherungen dagegen haben das System der Selbstbeteiligung mit relativ hohen Rückvergütungen verbunden und bieten Tarife mit hoher, zum Teil proportionaler Selbstbeteiligung an.

### **Oppenheimer**

Ich weise nur darauf hin, Herr Müller-Groeling, daß das Problem des "moral hazard" durch die Tätigkeit der Privatversicherungen entstanden ist.

### **Fuchs**

Die Privatversicherungen meinen, die Menschen seien durch die öffentliche Krankenversicherung schon so denaturiert, daß dieses Verhalten bereits in die Privatversicherung überschlägt.

### **Gutowski**

Immerhin konnten die Privatversicherungen früher einmal pleite gehen, heute nicht mehr. Vielleicht ist das ein Fehler.

### **van Loon**

Ich stimme mit Herrn Dahrendorf überein, daß wir für die 80er Jahre eine neue Sicht auf die Problematik des Sozialstaates gewinnen müssen. Ich habe allerdings den Eindruck, daß er sich die Möglichkeit dazu mit gewissen Definitionen des Sozialstaates selbst verbaut. Wenn Sie sagen, es gehe hierbei um so etwas wie einen zweiten Gesellschaftsvertrag, dann wird die ganze Angelegenheit vollkommen depolitisiert. Dann betrachtet man die staatliche Sozialpolitik nur als eine Basis. Wenn es damit nicht mehr weitergeht, wird gewissermaßen ein zweites Stockwerk darauf gesetzt, das dann aber nur in privater Selbsthilfe bestehen soll. Auf diese Weise wird die ganze Problematik für die Zukunft entdynamisiert.

Ich halte es für notwendig, daß wir uns um eine Definition bemühen, was wir unter Armut verstehen. Armut ist nach meiner Auffassung eine Lage, die sich aus verschiedenen Komponenten zusammensetzt. Dabei ist das Einkommen eine wichtige, aber nicht die einzige Komponente. In diese Lage kann man entweder freiwillig oder unfreiwillig geraten - die freiwillig Armen bilden allerdings eine recht kleine Minderheit. Der einzelne ist jedoch kaum imstande, sich aus dieser Lage mit eigener Anstrengung zu befreien, eben weil hier verschiedene Komponenten zusammenkommen. Aus diesem Grunde ist Sozialpolitik auch eine so wichtige politische Angelegenheit. Sie verdankt ihre Entstehung nicht nur karitativen Gründen oder Gerechtigkeitsgefühlen.

Deshalb ist es wichtig, einmal genauer zu analysieren, wie das ganze System aufgebaut ist. Wir gehen immer von der Annahme aus, das System müsse eine Art Boden darstellen. In Wirklichkeit hat es einen Prozeß in Gang gebracht, der schon auf der Angebotsseite aufwärtstreibende Kräfte in sich trägt. Das hängt einmal mit dem Subventionssystem zusammen. Wenn man es so handhabt, daß die Subvention pro Tätigkeit, pro Bett oder pro Tag erfolgt, dann ist es für die betreffende Institution wichtig, die Besetzung der Betten und so weiter möglichst zu maximieren.

Natürlich kommt auf Seiten der Nachfolger die Neigung hinzu, maximal von dem Angebot Gebrauch zu machen. Das wird verstärkt durch den Umstand, daß die Folgen des individuellen Handelns im heutigen System für den einzelnen nicht erkennbar sind. Er ist einfach nicht in der Lage zu durchschauen, daß die Belastungen für Staat und Gesellschaft steigen, je mehr er von den angebotenen Leistungen Gebrauch macht. Im Gegenteil, um nicht in die Situation der Armut zu geraten, muß er maximal Gebrauch davon machen. So sind doch die Zusammenhänge in unserer Gesellschaft.

Ich frage mich also, wie das Subventionssystem umgebaut ich sage nicht ausgebaut - werden könnte, damit es besser funktioniert und die Leistungen denen zukommen, für die sie ursprünglich gedacht waren. Darüber hinaus müssen wir uns aber auch die Organisationsstrukturen unserer Großorganisationen ansehen. Diese sind gar nicht mehr imstande, die Interaktionen ihrer eigenen Tätigkeiten mit ihrer Umwelt zu deuten, sie haben dafür nicht einmal die notwendigen Daten. Wahrscheinlich werden wir hier den Weg einer gewissen Dezentralisierung beschreiten müssen nicht nur im privaten Bereich, sondern auch bei den öffentlichen Großinstitutionen.

### **Fuchs**

Wissen Sie, daß wir in der Bundesrepublik 1400 gesetzliche Krankenkassen haben?

**van Loon**

Das sagt noch nicht viel; es kommt darauf an, wie sie zusammenhängen und welche generellen Regeln vorgeschrieben sind.

Für den einzelnen Bürger selbst würde ich gewisse Wahlmöglichkeiten für wünschenswert halten. Es sollte ihm also vom Sozialstaat nicht ein ganzes Paket angeboten werden, das er in allen Teilen uneingeschränkt benutzen kann. Er sollte vielmehr eine Wahl treffen können. Ich denke beispielsweise an eine Art Couponsystem. Natürlich muß man Härtekláuseln einbauen. Wenn jemand in einem Jahr einmal Pech hat, muß er mehr Leistungen in Anspruch nehmen können als zu anderen Zeiten.

**Rehn**

Ich komme aus Schweden, wo die Probleme, die wir hier besprechen, im Vergleich zu Deutschland schon ein wenig weiter gediehen sind. Unsere Defizite im Außenhandel und auch im Staatshaushalt machen das deutlich. Mich überrascht deshalb, daß Sie hier so besorgt sind; wir hätten in Schweden viel mehr Veranlassung dazu. Tatsächlich nimmt aber das Krisenbewußtsein auch bei uns deutlich zu.

Was Herr Dahrendorf sagt, hörte man schon vor 50 Jahren als Argumente gegen die Wohlfahrtspolitik: Es werde Mißbrauch getrieben; man nutze das aus, was der Staat anbietet; deshalb sollte viel mehr privat geregelt werden: Der einzelne sollte mehr Verantwortung erhalten, zumindest die Familie, und so weiter.

**Müller-Groeling**

Manche Weisheiten sind 1.000 Jahre alt.

**Rehn**

Sicher, aber das ist kein Argument in einer konkreten Situation.

Wie können wir die Probleme lösen? Zunächst müssen wir in allen Ländern einer grundlegenden Schwierigkeit begegnen: Wie läßt sich in einer langsamer wachsenden Wirtschaft der soziale Frieden und die ökonomische Effizienz erhalten, um zu verhindern, daß es seitens der verschiedenen Gruppen zu ständigen Konflikten kommt, woraus sogar eine Verminderung der Realeinkommen resultieren kann? Wenn dies nicht gelingt, geraten wir immer weiter in die Inflation und beeinträchtigen dadurch noch mehr die ökonomische Effizienz und den sozial-moralischen Konsensus. Denn die durch die Inflation hervorgerufenen Ungerechtigkeiten und Irrationalitäten verringern die Loyalität der Bürger untereinander und gegenüber den gemeinsamen Werten der Gesellschaft.

Ich war deshalb ein wenig schockiert, daß weder die beiden Referenten noch die übrigen Diskussionsteilnehmer die Inflationsproblematik diskutiert haben. Wenn wir die Probleme der Inflation in der Vollbeschäftigung nicht lösen, wird die westliche Welt in große und andauernde Schwierigkeiten geraten.

Damit komme ich auf die Ausführungen von Herrn Dahrendorf zurück. Was wir heute feststellen, ist eine wachsende Neigung der einzelnen Menschen nach Freiheit - persönliche Wahlfreiheit in der Gestaltung des eigenen Lebens. Das hängt mit der höheren Bildung und dem höheren Einkommen zusammen. Die Leute sind nicht mehr mit der Arbeitszeitordnung zufrieden; sie fehlen häufig und nehmen sich alle möglichen Freiheiten. Das betrifft auch die Krankenversicherung und die Arbeitslosenversicherung. Nun sagt Herr Dahrendorf, wir müßten dieses System, das derartige Mißbräuche und ein solches Maß an "Selbstbestimmung" hervorbringt, nach oben begrenzen. Der Staat sollte den Menschen nur ein gewisses Existenzminimum sichern; für alles, was darüber hinausgeht, sollten sie selbst Vorsorge treffen.

Wir wissen aber, daß alle Institutionen dieser Art, zum Beispiel private Versicherungsinstitutionen, die man zu diesem Zweck geschaffen hat, in besonderer Weise von der Inflation betroffen werden und große Schwierigkeiten haben, die dadurch entstehenden Probleme ohne Hilfe des Staates zu lösen.

Gibt es keine anderen Lösungsmöglichkeiten? Heute nimmt der Staat den Bürgern viel Geld ab, um ihre Renten zu garantieren, sie gegen Krankheit, Invalidität und Arbeitslosigkeit zu versichern und ihnen und ihren Kindern Bildungschancen und anderes mehr zu eröffnen. Es gibt präzise Vorschriften, unter welchen Bedingungen sie sich dieser Rechte bedienen können. Wäre es statt dessen nicht auch denkbar, daß man innerhalb des gegebenen Finanzierungssystems den einzelnen Menschen größere Möglichkeiten einräumte, eigene Wahlentscheidungen zu treffen? Das heißt, man stellt ihnen frei - viel

mehr als bisher;- , wie, wann und für welche Zwecke sie von den Leistungen, auf die sie sich durch ihre direkten und indirekten Zahlungen ein Anrecht erworben haben, Gebrauch machen wollen.

Der eine zieht möglicherweise einen längeren freien Urlaub vor - und verzichtet dafür auf eine höhere Pension. Ein anderer möchte lieber seine Bildung und Ausbildung vervollkommen. Wieder andere mögen sagen, daß sie einen erhöhten Anteil der Mittel für ihre Familie nutzen wollen. Einige nehmen das Angebot der Frühpension an, oder sie nehmen sich eine temporäre Pension, um dann vielleicht im höheren Alter wieder ins Arbeitsleben zurückzukehren, wenn sie an anderen Formen des Lebens keine Freude mehr haben. Man sollte die Rentner also nicht - wie es oft geschieht - daran hindern, weiterzuarbeiten, wenn sie das wollen. Unter anderem sollten sie die Möglichkeit haben, ihre Pensionsansprüche zu erhöhen, wenn diese durch eine frühere Ausnutzung des Systems vermindert worden sind.

Natürlich sollte das Recht, die allgemeine Einkommensversicherung vorzeitig zu nutzen - ein "Ziehungsrecht" auf das eigene Guthaben;- , nicht so weit gehen dürfen, daß dem einzelnen und seiner Familie der notwendige Grundschutz, den auch Herr Dahrendorf obligatorisch sichern will, verlorenginge.

In der hier vorgeschlagenen Weise könnten meines Erachtens die von Herrn Dahrendorf und mir - vermutlich von uns allen - gewünschte Freiheit und Selbstverantwortung realisiert werden, ohne daß man zuerst das gemeinsame, einheitliche und inflationsgesicherte Finanzierungssystem in ein technisch-administratives Chaos zersplittern müßte.

Ein zusätzlicher Vorteil eines solchen Systems allgemeiner Einkommensversicherung mit individuellen Ziehungsrechten wäre, daß man durch spezifische Anreize die im Wirtschaftsleben stehenden Menschen dazu veranlassen könnte, ihren Arbeitseinsatz so zu variieren, daß man eine drohende Arbeitslosigkeit in nützliche Ausbildung oder angenehme Freizeit verwandeln könnte - also eine freizügige und elastische statt obligatorische Arbeitsteilung (work-sharing) als Mittel gegen Arbeitslosigkeit.

### **Dingwort-Nusseck**

Ich bin dankbar, Herr Rehn, daß Sie die gefährlichen Auswirkungen der Inflation auf den sozialen Konsens so deutlich herausstellen. Dafür könnte dieses Jahr ein negatives Beispiel liefern. Wenn es gelingen sollte, die jetzige Lohntarifrunde zu einem der gegenwärtigen Wirtschaftslage angemessenem Ergebnis zu bringen, dann ist unumgänglich, dies durch eine entsprechende Preisstabilität zu honorieren. Anderenfalls befürchte ich einen "heißen Herbst", mit dem verglichen die wilden Streiks von 1969 nur ein Wetterleuchten waren.

Dann droht uns nämlich eine Entwicklung, die den sozialen Konsens sehr viel mehr gefährdet, als dies bei einem moderaten Abbau von Sozialleistungen, der fälschlich als soziale Demontage bezeichnet wird, geschehen könnte, zumal die Inkubationszeit derartiger Reformvorschläge, wie wir alle wissen, ungemein lang ist.

### **Rehn**

Es ist gefährlich zu versuchen, das Dilemma Inflation-Arbeitslosigkeit durch sogenannte Einkommenspolitik, Preis- und Lohnkontrollen, Sozialkontrakte, "Konzertierte Aktionen" und dergleichen zu lösen, wenn die angestrebte Stabilität nicht mit einer antiinflationär ausgerichteten Vollbeschäftigungspolitik auf der realökonomischen Seite gekoppelt wird. Auch der Weg der monetären Restriktion, so wie ihn Friedman empfiehlt und wie ihn unter anderen Mrs. Thatcher praktiziert, um die Macht der Gewerkschaften durch "natürliche Arbeitslosigkeit" zu schwächen und ihnen "eine Lektion zu erteilen", ist nicht gangbar. Dies hat erhebliche Produktionseinbußen und Arbeitslosigkeit zur Folge und führt deshalb auch zu sozialem Unfrieden. Der vernünftige Weg, die Inflation zu bekämpfen, ist, das Angebot an Waren auf den Märkten zu steigern und dadurch die Preise niedrig zu halten und nicht die Produktionskosten durch Unterausnutzung der maschinellen und menschlichen Kapazität zu erhöhen.

Alle internationalen Organisationen für wirtschaftliche Zusammenarbeit empfehlen nun, man sollte eine Erhöhung der Gewinne fördern oder zulassen, sowohl absolut als auch relativ im Verhältnis zu den Löhnen. Aber das würde zu Lohn-Preis-Explosionen führen, wenn die Vollbeschäftigung wieder erreicht ist.

### **Müller-Groeling**



An dem Punkt befinden wir uns nun gerade nicht, und die Aussichten, dorthin zu gelangen, sind nicht so rosig.

### Rehn

Nein, nicht jetzt, 1981, aber wir diskutieren doch wohl eine Grundsatzlösung für die nächsten Jahrzehnte.

Ich sehe in einer Verbilligung der Expansion, besonders die der Industrieunternehmen, die Basis einer antiinflationistischen Vollbeschäftigung. Durch eine Verminderung der auf der zusätzlichen Produktion lastenden Abgaben könnte man sowohl eine bessere Ausnutzung aller Arbeitskräfte und Maschinen erreichen als auch Neuinvestitionen für die Betriebe verbilligen. Eine in dieser Weise geförderte Erhöhung des Angebots sollte die bei einfacher keynesianischer Expansion eintretende Inflationsneigung konterkarieren. So sehe ich eine Chance, Vollbeschäftigung ohne Inflation zu verwirklichen.

### Müller-Groeling

Sie plädieren also doch für eine Angebotspolitik?

### Rehn

Warum wollen wir nicht nach dem Grundsatz verfahren, den Peter Drucker so formuliert hat: "Wenn man in Not ist, soll man die dynamischen einkommenssteigernden Ausgaben erhöhen". Warum soll das nicht möglich sein?

Es stimmt schon: Man kann nicht einfach die eigene Valuta abwerten. Das könnte eine Um-die-Wette-Devaluierung vieler Staaten auslösen und inflationistische Folgen haben. Aber warum sollte man für Arbeitgeber keinen anderen finanziellen Anreiz schaffen können, wünschenswerte neue Investitionen, Forschung, Energieeinsparung und so weiter vorzunehmen? Warum kann eine Regierung nicht den Unternehmern ein Angebot machen, indem sie etwa sagt: "Wenn Ihr uns - den Staat - davon befreit, einer Anzahl von Arbeitslosen über einen bestimmten Zeitraum hin Tausende von Mark zahlen zu müssen, bekommt Ihr von uns einen bestimmten Betrag pro zusätzlich eingestellten Arbeitnehmer. Ihr könnt sie dann leichter einstellen, und es liegt bei Euch, etwas zu finden, was man bei in dieser Weise verbilligten Kosten noch produzieren und verkaufen kann."

Wir haben es mit einer Verflechtung von langfristigen und kurzfristigen Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt zu tun. Vom Standpunkt eines Arbeitgebers aus gesehen sind die Leistungsunterschiede zwischen den Menschen äußerst groß, und zwar so groß, daß sie sich in Lohnunterschieden gar nicht zum Ausdruck bringen lassen. Deshalb muß der Markt über einen Umweg bereinigt werden: Man muß den Arbeitgebern Subventionen anbieten, damit sie Leute einstellen, deren Beschäftigung sonst zwar nicht vom Standpunkt der Arbeitgeber, wohl aber vom Standpunkt der Gesellschaft aus profitabel ist. Ich sehe keinen Grund, warum ein solches Vorgehen in den nächsten Jahren nicht möglich sein sollte.

Ich wende mich gleichzeitig gegen die ungeheuer hohen Staatssubventionen, die gegenwärtig vorgenommen werden, um notleidende Industrien künstlich am Leben zu erhalten. Oft sind sie leider aus sozialen Gründen unvermeidbar, aber in vielen Fällen wirft man den großen Arbeitgebern, die ohne weiteres als Erpresser des Staates bezeichnet werden können, Geld hinterher, nur weil sie den Regierungen sagen: "Wenn Ihr mir keine halbe Milliarde bewilligt, schließe ich meine Produktion in dieser oder jener Region; die politischen Folgen habt Ihr Euch dann selbst zuzuschreiben." So kommt es zu unsinnigen Ausgabenerhöhungen, um vor dem Bankrott stehende Unternehmen über Wasser zu halten und das Kapital ihrer Besitzer zu schonen. Man sollte lieber solche Ausgaben machen, die sowohl das Volkseinkommen als auch das Staatseinkommen dynamisch steigern würden.

Lassen Sie mich noch einen Blick auf die Seite der Sozialausgaben werfen. Einen der Hauptgründe dafür, daß es zu den unaufhaltsam wachsenden Ausgaben auf dem sozialen Sektor kommt, sehe ich darin, daß auf allen Gebieten der Renten-, Kranken-, Arbeitslosenversicherung oder auch des Erziehungswesens und so weiter jederzeit Interessenvertretungen auftreten, denen gegenüber jede Regierung sich sagen muß: "Wenn wir dieser Lobby nicht nachgeben, werden wir die nächste Parlamentswahl nicht gewinnen." Also verlangen Rentner höhere Renten, und wir können uns immer wieder das Argument anhören, es müsse ein vergleichsweise hohes Rentenniveau geben, damit man sicher sein darf, daß alle ihr Auskommen haben. Als Folge davon stellt sich heraus, daß viele eine für sie unnötig hohe und während des Arbeitslebens unnötig teure Altersrente bekommen. Dann kommen diejenigen, die eine bessere Schulbildung brauchen, mit ihren gut begründeten Forderungen; sicher, eine für jeden zufriedenstellende Schulbildung ist nötig. Dann kommen die Mütter mit Kindern und

wollen Tagesheime oder Kindertagesstätten und sagen: "Wir haben ein Anrecht darauf" - und so weiter, und so weiter.

Wie die kalifornischen Steuer-Revoltierer, will Herr Dahrendorf dieses Dilemma dadurch lösen, daß er vorschlägt, in einer politisch geeigneten Situation das Wohlfahrtssystem des Staates radikal abzubauen. Mit Ausnahme eines Grundschutzes sollten alle Schutzbedürfnisse privat versichert werden. Nun sagen uns viele Erfahrungen, daß privat organisierte Versicherungen in erster Linie eine Sache der schon Privilegierten - der gut Ausgebildeten und so weiter werden würden. Die ärmeren Leute, die es am dringendsten brauchen, würden mit ihren Familien draußen bleiben. Hinzu kommt, daß ein solches System außerordentlich teuer und schwer administrierbar wäre. Wie in Amerika würden Hunderte von Organisationen für Kranken- und Altersversicherung, Studienfinanzierung und so weiter entstehen. Es gäbe eine sehr aufwendige Werbung. Die Rechtssicherheit, die Garantie, daß man wirklich das eigene Recht auf Leistungen erhält, wäre bedroht. (Amerikanische Freunde weisen mich immer wieder darauf hin, daß sie nicht in der Lage sind, ihre Ansprüche auszurechnen, und keine Möglichkeit haben sicherzustellen, daß sie diese Berechtigungen auch tatsächlich bekommen, wenn sie in verschiedenen Firmen, in denen es unterschiedliche Pensionssysteme gibt, gearbeitet haben.)

Es wäre also viel besser, die vorhandenen umfassenden Sozialversicherungen beizubehalten und sie sogar noch weiter zu integrieren. Man sollte in diesem System aber dem einzelnen eine sehr viel größere Freiheit geben selbst zu bestimmen, wie er die dadurch geschaffenen Rechte nutzen will. Ich habe schon angedeutet: Der eine legt mehr Wert auf eine längere Ausbildung und ist bereit, dafür seine Pensionsrechte einzuschränken; der andere setzt seine Prioritäten gerade umgekehrt. Mindestens ein Drittel der Sozialversicherungsfonds könnte man in der Form von "Ziehungsrechten" dem einzelnen zur Verfügung stellen, so daß er nach eigenen Prioritäten das Resultat der obenerwähnten politischen Prozesse korrigieren könnte. Er würde also selbst einen guten Teil der ihm zustehenden Mittel auf die verschiedenen Perioden des Lebens verteilen können, und zwar unter Sicherung sowohl gegen inflatorische Veränderungen des Geldwertes als auch gegen andere Risiken, die seine Pläne beeinträchtigen könnten. Die Ziehungsrechte könnten wie in einem Sparkassenbuch abgerechnet werden. Das ganze wäre viel billiger und sicherer als der Dahrendorfsche Vorschlag.

### **Oppenheimer**

Sie fordern eine Subventionierung der das dynamische Wirtschaftswachstum fördernden Arbeitsplätze, Herr Rehn. Wenn es so klar wäre, wo die dynamischen wachstumsfördernden Arbeitsplätze sind.

### **Rehn**

Nein, ich glaube nicht, daß der Staat so etwas im voraus wissen kann. Der Staat, die Regierung sollte den Unternehmen lediglich ein Angebot machen: "Wenn Sie Ihre Produktion erhöhen (zum Beispiel mit Hilfe einer Anzahl von Arbeitnehmern, die ein gewisses Ausgangsniveau übersteigt), dann erhalten Sie eine Rückerstattung aus dem großen Geldstrom (Beiträge und Steuern, Verminderung der Ausgaben für Arbeitslosengeld), der dem öffentlichen Finanzsystem zufließt." In dem Falle wäre es die Aufgabe der Unternehmer, die ja die nötigen Markt- und Technologiekenntnisse haben, herauszufinden, wo die besten Expansionsmöglichkeiten vorhanden sind.

### **Klau**

Durch die Subvention sollen aber weitere Investitionen ausgelöst werden, die zu einem zusätzlichen Arbeitsplatzangebot führen.

### **Oppenheimer**

Nun, wenn sich so etwas lohnt, warum muß es dann überhaupt subventioniert werden? Entweder der Markt sieht klar, daß es sich lohnt, und er tut es sowieso, oder er sieht es nicht, und dann ist nicht einzusehen, daß die Regierung es unbedingt besser weiß.

### **Rehn**

Der Unternehmer sieht oft ganz klar, daß es sich für ihn nicht lohnt, zusätzliche Arbeitnehmer einzustellen, wenn er die hohen Bruttolöhne bezahlen soll, die nicht nur die zusätzliche Konsumtion dieser Arbeitnehmer, sondern auch ihre Steuer und die Sozialversicherungsabgaben decken müssen. Aber für die Gesellschaft insgesamt kann es sich durchaus lohnen, diese "nicht-lohnende" Beschäftigung durch eine Rabattierung zustande zu bringen.

In Schweden hat die Regierung kürzlich die Sozialabgaben generell um vier Prozent der Löhne herabgesetzt. Das stimuliert inflatorische Übernachfrage und erhöht das Außenhandelsdefizit, aber es wirkt kaum beschäftigungsfördernd. Man hätte statt dessen sagen sollen: "Wir verringern die Sozialabgaben um 40 Prozent der Löhne für diejenigen 10 Prozent der Angestelltenzahl (plus die noch hinzukommende Beschäftigung), welche 90 Prozent der Beschäftigtenzahl einer vorausgehenden Periode übersteigen." Auf diese Weise hätte man wirklich den expansiven Unternehmern etwas Substantielles bieten können, ohne daß sich die Kosten für den Staatshaushalt erhöht hätten.

Die Versuchung der Unternehmer, die Preise durch Einschränkung der Produktion hochzuhalten, auch wenn dies zu einer Verringerung der Arbeiterzahl führt, würde hierdurch vermindert. Dagegen würde der Anreiz vergrößert, durch eine antiinflationäre Preisfestsetzung den Absatz und dadurch die Beschäftigung zu erhöhen.

Auch wenn man die Gesamtsumme der Abgaben sämtlicher Unternehmen beibehalten wollte (um den Staatshaushalt nicht zu belasten), könnte ein Umlageverfahren - eine kleine Erhöhung des allgemeinen Abgabenniveaus und zusätzlich eine zehnmal größere Verminderung oder Restitution der Abgaben für den zusätzlichen Anteil der Beschäftigung jeder Firma - gleichzeitig das antiinflationäre und das expansive Verhalten fördern.

### **Claassen**

In Frankreich haben wir das durchexerziert, was Herr Rehn propagiert. Der Staat erklärt, 300 000 Jugendliche pro Jahr unterzubringen, indem er für sie die gesamten Sozialleistungen finanziert. Wir haben zur Zeit 1,6 bis 1,7 Millionen Arbeitslose. Vielleicht hätten wir heute 2,5 Millionen Arbeitslose, wenn wir das nicht gemacht hätten.

### **Gandenberger**

Sie haben auf der einen Seite den bloßen Mitnahmeeffekt derjenigen Unternehmen, die ohnehin expandieren würden. Sie erfassen aber nicht die Unternehmen, die Arbeitskräfte abbauen wollen und die darauf verzichten würden, wenn sie derartige Subventionen bekämen. Deswegen ist Ihr Vorschlag asymmetrisch.

### **Fuchs**

Wir machen das doch bereits alles, was Herr Rehn fordert.

### **McGregor**

Die ganze Sache wird nicht funktionieren, weil es nicht der Psychologie des Unternehmers entspricht, mit Hilfe solcher Subventionen in notleidenden Industrien eine Weiterbeschäftigung sicherzustellen. Wenn das allgemeine wirtschaftliche Klima ungünstig ist, braucht man keine Subventionen zur Steigerung der Beschäftigtenzahl in Wachstumsindustrien einzusetzen; wenn sie ohnehin wachsen, bedürfen sie keiner zusätzlichen Unterstützung.

### **Gutowski**

Das Referenzsystem von Herrn Rehn ist nicht eine vollbeschäftigte, sondern eine unterbeschäftigte Wirtschaft. Er will die hohen Ausgaben für Arbeitslosigkeit dadurch verringert sehen, daß man die Leute noch zusätzlich etwas schaffen läßt, was mehr wert ist als die gezahlte Subvention. Doch das wäre eine Kette ohne Ende. Wenn die Ursachen der Arbeitslosigkeit nicht behoben werden, entsteht immer wieder neue Arbeitslosigkeit. Am Ende müßte alle Arbeit bezuschußt werden, was freilich nur ginge, wenn die Zuschüsse im wesentlichen wieder durch Steuern und Abgaben der Arbeitnehmer aufgebracht würden.

### **Gandenberger**

Das Problem liegt im Wort "zusätzlich". Die Frage ist ja, ob man wirklich diejenigen erfaßt, die zusätzlich beschäftigt werden.

### **Rehn**

Der Mitnahmeeffekt (Prämien für eine Beschäftigung, die sowieso zustande gekommen wäre) ist nicht ganz unerwünscht. Wenn man die Beschäftigungs- oder Produktionsprämien nicht nur an diejenigen

Unternehmen zahlt, die tatsächlich neue Arbeitskräfte einstellen, sondern wenn man die Prämie schon bei 90 Prozent des früheren Niveaus beginnen läßt, fördert auch das die antiinflationäre Preisfestsetzung und die Vermeidung von Entlassungen. Eine allgemeine Herabsetzung der Abgaben bedeutet dagegen einen beinahe hundertprozentigen Mitnahmeeffekt; das wäre für den Staatshaushalt zu teuer und hätte auch keine positive Wirkung auf die Beschäftigung.

Schließlich: Es ist zwar richtig, daß Deutschland und in weit größerem Maße viele andere Länder etwas in dieser Art bereits praktizieren. Nirgendwo geschieht das aber mit dem notwendigen Nachdruck, um das gewaltige Problem wirklich zu lösen: die Vollbeschäftigung ohne Inflation wiederherzustellen und dauerhaft aufrechtzuerhalten.

### **Merklein**

Ich möchte noch einmal auf die Grenzen des Sozialstaates zurückkommen, die, wenn man sie überschreitet, sehr wohl etwas mit dem Dilemma des Staatshaushaltes zu tun haben. Es ist hier mehrfach gesagt worden, die Grenzen des Sozialstaates seien nicht aus der Ökonomie abzuleiten. Das ist sicher richtig. Sie sind nur aus einem Wertsystem abzuleiten. Wenn man, wie Frau Fuchs, Solidarität zum obersten Wert erennt, kommt man nicht umhin - was sie dann ja auch tat;-, sich über die Gesellschaft zu beschweren, die nicht reif genug sei, und sich über angeblich inkonsequente Verhaltensweisen zu beklagen. Wenn man das konsequent zu Ende denkt, landet man im Totalitarismus mit der Forderung, wir müßten erst einmal einen "neuen Menschen" backen.

Ich würde vorschlagen, das Wertsystem zu nehmen, das in Europa tradiert ist. Dieses Wertsystem hat Freiheit mit Einsprengeln christlicher Ethik zu seiner Grundlage. Die Grenzen des Sozialstaates kann man schon aus Kant herauslesen, der in seiner Metaphysik der Sitten schreibt, er hielte es für selbstverständlich, daß jede Generation ihre Armen ernährt. Gemeint waren damit Leute, die sich nachweislich nicht selber helfen können - wobei der Ton auf "nachweislich" liegt. Dies, so läßt sich aus Kant herauslesen, ist die Untergrenze des Sozialstaates. Er hat auch etwas zur Obergrenze gesagt: "Armut darf nicht zum Erwerbsmittel fauler Menschen gemacht werden." Er fügt hinzu, das wäre eine "ungerechte Belästigung des Volkes durch die Regierung".

Kant hatte die Freiheit im Auge. Wenn ich diese Freiheit wirtschaftlich definiere, dann besteht sie im Zweifelsfalle darin, das selbstverdiente Einkommen nach eigenem Gusto verwenden zu können, jedoch nicht darin, sich sagen zu lassen - von Frau Fuchs beispielsweise;-, der normale Arbeitnehmer habe noch nicht zuviel des Guten. Er hat vor allem deswegen nicht so viel, wie er haben könnte, weil ihm die Sozialstaatler zuviel wegnehmen. Freiheit bedeutet auf der anderen Seite auch, daß Leistungsanreize vorhanden sein müssen.

Was geschieht mit dem Staatshaushalt, wenn die Obergrenzen im Sozialstaat überschritten werden? Die Ausgaben werden immer höher als die Politiker sie einschätzen, weil Politiker ein völlig falsches Menschenbild haben. Das heißt, die Sozialleistungen werden in einem viel höheren Maße in Anspruch genommen, als man veranschlagt hatte. Ich könnte dafür eine Vielzahl von Beispielen aufzählen, die wir in den letzten Jahren erlebt haben.

### **Fuchs**

Meist wurden die Einnahmen zu niedrig geschätzt. Wir hatten mehr Einnahmen als angenommen, weil die Tariflöhne höher lagen, als geschätzt worden war.

### **Gaddum**

... weil die Inflationsrate höher war.

### **Merklein**

Auf die Einnahmenseite komme ich jetzt zu sprechen. Dabei sehe ich nicht nur die Haushalte der Gebietskörperschaften, sondern beziehe auch die Parafiski mit ein. Hier hat sich gezeigt, daß die Einnahmen tendenziell immer niedriger waren, als man geschätzt hatte. Dies ist deshalb der Fall, weil ein falsch konstruierter Sozialhaushalt negative Auswirkungen auf das Bruttosozialprodukt hat und die Beitragseinnahmen nicht so reichlich fließen läßt.

Lassen Sie mich in dem Zusammenhang einige Problembereiche nennen. Erstens: Leistung wird im Vergleich zu Nichtleistung nicht mehr genügend prämiert. Wenn das höchste Arbeitslosengeld in dieser Republik bei netto DM 2000 im Monat liegt, wird Nichtleistung etwas reichlich prämiert.

Der zweite Problembereich betrifft Mobilität und Flexibilität. Um Wachstumspotentiale wahrnehmen zu können, ist es erforderlich, daß die Bürger in ihrer Mobilität und Flexibilität nicht behindert werden. Wir haben in den letzten 10 Jahren zahlreiche Gesetze verabschiedet, die genau das Gegenteil bewirken. Ich erwähne nur das Mieterschutzgesetz. Dieses Gesetz hat zur Folge, daß jemand, der lange genug in einer Wohnung sitzt, nur wenig dafür zahlen muß was übrigens auch eine äußerst ungerechte Vermögensumverteilung ist. Wenn man dann umziehen will, hat man keine Chance, eine ähnlich billige Wohnung wiederzubekommen. Das heißt, die Mobilitätskosten werden dadurch erheblich erhöht.

Dritter Problembereich: Erhöhung der Investitionsrisiken. Eine Volkswirtschaft, die ihr Wachstumspotential wahrnehmen soll, darf nicht durch politisch verursachte Investitionsrisiken zusätzlich belastet werden. Sie wird es aber; denn variable Kosten werden praktisch dadurch zu Fixkosten, daß man den Kündigungsschutz verlängert oder vorschreibt, daß Arbeitnehmer nur noch mit "golden hand shake" entlassen werden können.

## Fink

Frau Fuchs hat gesagt, unser heutiges Sozialsystem sei im großen und ganzen in Ordnung und könne auch den Herausforderungen begegnen. Sie hat weiter betont, im heutigen Sozialsystem seien auch die Instrumente vorhanden, um mit künftigen Aufgaben fertig zu werden. Ich möchte beides in Frage stellen.

Herr Dahrendorf hat die Beseitigung der Armut als Fundament der Sozialpolitik definiert. Die weiteren Ziele lagen etwas im Ungewissen. Worum es mir nun geht, ist zu prüfen, ob bestimmte soziale Leistungen - etwa für die Behinderten, für die Familie oder für die Frauen - deshalb ungenügend waren, weil andere soziale Leistungen die finanziellen Mittel voll in Anspruch nehmen. Die Qualität des heutigen sozialen Systems ist also daran zu messen, ob die Leistungen, die erbracht werden, höher einzuschätzen sind im Vergleich zu Leistungen, die man unterlassen mußte, weil die Mittel nicht reichten. Und wenn ich diesen Maßstab anlege, habe ich meine Zweifel, ob man das heutige Sozialsystem so pauschal rechtfertigen kann, wie Frau Fuchs das getan hat.

Sehen Sie sich beispielsweise an, was wir an familienpolitischen Leistungen unterlassen müssen, weil wir etwa für die Alten und Hinterbliebenen zum Teil Leistungen erbringen, die in Einzelfällen weit über das hinausgehen, was mit der Rentenreform von 1957 beabsichtigt war.

Damit komme ich zu der zweiten Frage nach den Instrumenten der Sozialpolitik. Wenn ich an die großen Probleme der 80er und der 90er Jahre denke: Stellung der Frau in Beruf und Gesellschaft, Probleme eines menschenwürdigen Alterns oder auch die Frage der Vereinsamung, dann bezweifle ich, daß die heutigen Instrumente ausreichen, um diese neuen Aufgaben zu lösen. Unser Sozialversicherungssystem wurde seinerzeit vornehmlich entwickelt, um den Arbeiter, den man grundsätzlich gegenüber dem Kapital als benachteiligt angesehen hat, abzusichern, wenn er wegen Krankheit, Invalidität oder Alter nicht mehr seinem Beruf nachgehen konnte. Das war die Grundidee. Deshalb haben wir etwa die Selbstverwaltung aus Arbeitnehmern und Arbeitgebern eingerichtet.

In diesem System ist zum Beispiel kein Platz für eine eigenständige Sicherung der Frau. Das Thema Vertretung der Frauen in der Sozialversicherung wird überhaupt noch nicht diskutiert. Ebenso wenig ist mit diesem System die Frage auch nur gedanklich anzugehen, wie das Problem der Vereinsamung und der Pflege alter Menschen behandelt werden soll.

Frau Fuchs wandte sich dagegen, daß Aufgaben, wie die Pflege der Alten oder die Erziehung der Kinder, in der Familie zu lösen sind. Damit nehme man der Frau die Chance zur Erwerbstätigkeit, was für sie wesentlich sei; denn nur aus ihrer Stellung in Beruf und Gesellschaft beziehe sie letztlich ihre Sicherheit. Dies geht mir weit über eine noch akzeptable Zielsetzung hinaus.

Nehmen Sie es ökonomisch: Um ein Kind zu erziehen, entstehen heute in einem Kindererziehungsheim monatlich Kosten zwischen 1000 und 2000 D-Mark, während eine Arbeiterin am Fließband vielleicht 1000 D-Mark netto verdient. Ihr die Alternative der Erwerbstätigkeit nahezulegen, weil man ihr die notwendige Hilfe in der Familie nicht gibt, die sie unter Umständen hätte veranlassen können, im Haushalt zu bleiben, ist unsinnig. Wir enthalten ihr aber diese Hilfe vor und erreichen damit, daß sie sich um die Erwerbstätigkeit bemühen muß. Ich habe den Eindruck, daß das weder ökonomisch noch human ist.

## Fuchs

Ich habe gegen die ehrenamtliche Tätigkeit der Frau argumentiert, Herr Fink, weil ich es etwas vorschnell finde, daß in unserer Gesellschaftsordnung, wenn Frauen in ihren Leistungen betroffen

sind, es sofort heißt: Geht doch zurück in die Familie! Und das soll dann möglichst in einer Weise geschehen, daß die Frau davon materiell nichts hat. Aus diesem Grunde sollte man auch die ehrenamtliche Tätigkeit, so wichtig ich sie finde, finanziell entlohnen. Sie muß zumindest zu einer sozialen Sicherung führen.

Nun wissen wir beide, daß es kaum möglich sein wird, über die Kindererziehung hinaus weitere Tätigkeiten, beispielsweise im Hinblick auf Pflegebedürftigkeit, in nennenswertem Umfang bei der Rentenversicherung anzuerkennen. Ihre Argumentation geht aber in die Richtung: Wenn die Frau nicht erwerbstätig ist, soll sie in der sozialen Sicherung so gestellt werden, als ob sie erwerbstätig gewesen wäre. Selbst wenn man produktive Haushaltstätigkeit in alle Rechnungen miteinbezieht, ist das nicht finanzierbar. Es gibt kein soziales Sicherungssystem, bei dem sich ein volles Erwerbseinkommen über die soziale Sicherung abgelten läßt.

### **Fink**

Aber nur, wenn man es additiv macht.

### **Fuchs**

Ja. Aber wem will man es dann wegnehmen? Und wie stellt man eigentlich jene, die Kindererziehung und Berufstätigkeit miteinander zu kombinieren versuchen?

Ich habe hoffentlich nicht den Eindruck erweckt, als ob ich alles schön finde, was wir erreicht haben. Wir haben heute ein System der sozialen Sicherung, das nicht nur dem Ziel dient, Armut und Not zu verhindern, sondern dessen Aufgabe es ist, die Menschen vor Risiken zu schützen und dafür zu sorgen, daß sie auch im Alter ihrem bisherigen Standard entsprechend leben können. Insofern geht dieses System weit über das hinaus, was bisher diskutiert wurde. Grundversorgung und Selbsthilfe waren nie die Zielsetzungen, unter denen wir die sozialpolitische Landschaft wahrgenommen haben.

In der Tat bin ich der Auffassung, Frau Merklein, daß wir Sozialdemokraten nicht allein mit der Freiheitsprogrammatik angetreten sind, sondern Solidarität und soziale Gerechtigkeit waren von Anbeginn unsere Ziele. Das heutige soziale System haben wir deshalb mit aufgebaut, weil wir immer schon der Auffassung waren, die Stärkeren müßten die Schwächeren mitziehen. Es ist allerdings die Frage, ob dies bereits verwirklicht ist. Jedenfalls geht es mir wesentlich darum, daß diese Ziele auch in die Sozialpolitik der 80er Jahre hineinkommen.

Wenn das nicht so funktioniert, Herr Barbier, weil wir die Menschen so nehmen müssen, wie sie sind, braucht man nicht gleich das ganze System über den Haufen zu werfen. Vielmehr sollte man versuchen, die Mechanismen zu verändern oder neue Mechanismen einzubauen, um das zu erreichen, was Sie mit ihren Beispielen im Auge hatten. So schlagen wir im Hinblick auf die Kostenentwicklung etwa vor, den Zahnersatz nicht mehr voll zu erstatten.

Das Thema Mißbrauch habe ich bewußt einmal von der anderen Seite ins Spiel gebracht. Meist wird ja der kranke Arbeitnehmer angeführt, der morgens unwillig oder gar nicht zur Arbeit kommt. Auch die Unternehmer nehmen dieses System weidlich in Anspruch - natürlich legalerweise. Da finden Sie es dann offensichtlich nicht so schlimm. Aber wahrscheinlich bringt die ganze Mißbrauchsdiskussion nicht allzuviel.

Um auf das Beispiel des Gastwirtes zurückzukommen, dessen Frau in der Arbeitslosenversicherung ist - da stellt sich die Frage, ob es einen Mechanismus gibt, der so etwas angemessener regelt. Wer bei seinem Ehegatten beschäftigt ist, kann eben nicht im eigentlichen Sinne arbeitslos werden und sollte deshalb auch kein Arbeitslosengeld bekommen.

Was übrigens den Arbeiter angeht, Herr Barbier, der abends seinen Schnaps trinkt und sich am anderen Morgen krank meldet, so sollten Sie hier vorsichtig mit den Kriterien sein, die Sie anlegen. Jeder von uns kennt gelegentlich solche Tage. Wir haben jedoch alle einen Beruf, bei dem wir uns morgens hinter einer Zeitung oder sonst etwas verstecken können. Der Arbeiter aber muß an den Stahlhochofen, und da ist es dann gefährlich, wenn er dort mit einem schweren Kopf steht.

Ich fasse kurz zusammen. Meine Ziele der Solidarität und der sozialen Gerechtigkeit bleiben, Herr Mestmäcker. Wir könnten das System ausbauen, was nicht unbedingt viel Geld zu kosten brauchte. Ich stimme denen durchaus zu, die die Grenze der zumutbaren Beitragsbelastungen für erreicht halten. In Schweden ist die Grenze sicher überschritten. Als sozialdemokratisches Mitglied der Bundesregierung sage ich: So weit wollen wir nicht gehen. Wir stoppen ja im Augenblick auch.

Man sollte also keine teuren neuen Programme machen. Die Punkte, die Herr Fink angesprochen hat, sind im Rahmen von Umverteilungsmaßnahmen durchaus zu verkraften. Deshalb brauchen wir kein

neues System. Wir haben ein Gesamtmaß der sozialen Sicherung; daran können wir die heute bestehenden Probleme programmatisch ausrichten.

Mein Ziel ist es indes nicht, nur einen Grundstock abzusichern und darüber hinaus jeden sich selbst der Nächste sein zu lassen. Vielmehr sollte im Alter ein Lebensstandard gesichert sein, für den man in die Altersversicherung eingezahlt hat. Dafür empfiehlt es sich, nicht nur von der sozialen Altersversicherung auszugehen. In diese Richtung ging hier ja auch nicht so sehr die Kritik.

Viel umstrittener ist die Krankenversicherung. Das staatliche System in England ist zwar billiger als das unsere, möglicherweise aber auch nicht so gut. Unseres ist zu teuer; das heißt, es ist nicht so gut, wie es teuer ist. Sicher muß man bei der Krankenversicherung über Einsparungsmöglichkeiten nachdenken. Mit Selbstbeteiligung, Frau Funcke, verringert man ja nicht die Kosten, sondern es gibt nur jemanden mehr, der sie zahlt. Die entscheidende Frage ist, wie sich die Kosten senken lassen, wenn ich mir zum Beispiel die dramatische Kostenentwicklung im Krankenhaus ansehe. Krankenhausbetten sind teuer; daran wird sich auch in Zukunft nichts ändern. Deshalb sollten nur diejenigen ins Krankenhaus kommen, die wirklich dort hingehören. Alle übrigen sollten möglichst durch andere ärztliche Versorgung aufgefangen werden. Das könnte zum Beispiel die Verweildauer verkürzen. Wenn wir aber an dem jetzigen System festhalten, daß die Ärzte für ambulantes Operieren Geld erhalten, die Zahl der Betten aber auf dem gleichen Niveau bleibt, kommen wir keinen Schritt weiter.

Es hieß hier, für einen Ausbau des Sozialleistungssystems hätten wir keinen Spielraum. Dem stimme ich im großen und ganzen zu. Nur erfordern die Dinge, die wir in den 80er Jahren vorhaben, keine zusätzlichen Finanzmittel. Dafür gibt es gewisse Verteilungsspielräume. Ich greife ein kleines Beispiel heraus: In der Rentenversicherung werden heute die Ausbildungszeiten bis zu 9 Jahren mit dem Durchschnittsverdienst berücksichtigt. Wenn jemand sehr lange studiert, erhält er für die gesamte Zeit den entsprechenden Durchschnittsverdienst für die Rente angerechnet. Für die Frau, die Kinder erzieht, wollen wir dagegen nur ein Jahr vorsehen. Überlegen Sie sich, welche Verteilungsmöglichkeiten allein dieser Punkt enthält.

Die Anregungen von Herrn Rehn zum Thema variable Lebensarbeitszeiten finde ich sehr sympathisch. Warum sollte es jemandem, der, sagen wir, 20 Berufsjahre hinter sich hat, vom Sozialversicherungssystem nicht erlaubt sein, einmal ein Jahr lang das zu tun, wozu er Lust hat. Er bekommt dann für diese Zeit zwar kein Geld, aber wenn er in seine Arbeit zurückkehrt, bleibt für ihn das System der sozialen Sicherung erhalten. Das alles sind Freiheitsspielräume, die ich mir durchaus vorstellen kann.

Warum Sie immer meinen, die Freiheit des einzelnen werde beeinträchtigt, nur weil er seine Krankenversicherungsbeiträge nicht selbst bezahlt, sondern seine gesundheitliche Versorgung im Rahmen einer Solidargemeinschaft gesichert ist, leuchtet mir nicht so recht ein. Was die Rückvergütung für nicht in Anspruch genommene ärztliche Leistungen angeht, so kommen wir da auch an gesundheitspolitische Grenzen. Möglicherweise gehen dann auch die nicht mehr zum Arzt, die es dringend nötig hätten.

### **Dingwort-Nusseck**

Mündiger Bürger!

### **Fuchs**

Das Kapitel "mündiger und entmündigter Bürger" ist ein weites Feld. Wer von den Menschen beispielsweise verlangt, sie sollten mobil sein, muß bei unserer Eigentumsideologie beginnen, wie sie etwa in Baden-Württemberg zum Ausdruck kommt: "Schaffe, schaffe, Häusle baue." Was ist dann mit dem Haus, wenn der Vater versetzt wird? Ähnliches gilt für unser Schulsystem. Wir können dem Sozialleistungssystem nicht vorwerfen, es behindere die Mobilität der Arbeitnehmer und ihrer Familien, wenn wir den Menschen vom gesamtgesellschaftlichen Bewußtsein her nichts anbieten können, was ihnen hilft, mobil zu werden. Wenn ein Arbeitnehmer mit Familie seine Zelte irgendwo abbricht und seine bisherige vertraute Umgebung aufgibt, dann landet er woanders ja auch nicht unbedingt auf einem sicheren Arbeitsplatz. Die neue Firma kann ebenfalls Pleite machen. Dann sitzt er da mit seiner Familie. Angesichts unserer Eigentumsideologie und unserer Schulpolitik habe ich wenig Hoffnung, daß wir auf diese Weise die Mobilität fördern.

### **Dahrendorf**

Zwei Begriffe ziehen sich wie ein roter Faden durch diese Diskussion: Grenzen und Verteilungskampf. Ich teile die Auffassung derer, die sagen, es gebe keine objektiven Grenzen, ob das nun ökonomische Grenzen oder andere sind. Wohl aber gibt es eine ganz konkrete Haushaltsproblematik und damit zusammenhängend eine politische Problematik. In fast allen OECD-Ländern findet heute eine Auseinandersetzung statt, die man durchaus als Verteilungskampf bezeichnen kann, wenn auch ihr unmittelbarer Gegenstand die Staatsverschuldung ist.

Lassen Sie mich einen Gedanken anfügen, der mir im Zusammenhang mit dem, was Herr Mestmäcker sagte, wichtig erscheint, auch wenn er noch unfertig ist. Man könnte argumentieren, der erste Schritt, wenn man meine Richtung einschlagen will, bestehe darin, Bedingungen zu schaffen, unter denen der Verteilungskampf um sozialpolitische Maßnahmen transparenter wird - angesichts der Kompliziertheit unseres sozialpolitischen Systems. Ich denke zum Beispiel daran, daß der einzelne Bürger keinen Zusammenhang erkennt zwischen dem, was er an Beiträgen zahlt, und den Leistungen, die er erhält. Wenn wir, wie dies meine Absicht ist, zu liberaleren Lösungen der Sozialpolitik kommen wollen, dann sind die Vorschläge, die Herr Glastra van Loon, Herr Rehn und andere angeführt haben, natürlich sehr wichtig. Auf diese Weise könnte man vielleicht die Transparenz für den einzelnen erhöhen und den direkten Zusammenhang zwischen dem, was er zahlt, und dem, was er bekommt, deutlicher machen. Das wäre ein möglicher erster Schritt in die richtige Richtung.

### **Gaddum**

Ich unterstreiche, was Frau Fuchs über die Ziele Solidarität und soziale Gerechtigkeit gesagt hat. In dem Zusammenhang stellen sich mir zwei Fragen. Natürlich spricht vieles dafür, die Ziele zunächst unter nationalen Gesichtspunkten zu diskutieren. Auf der anderen Seite dürfen wir aber nicht übersehen, daß es hierbei auch um eine internationale Zielsetzung geht. Wir müssen uns dann fragen, ob wir unser Sozialleistungssystem immer weiter ausbauen können, ohne zu berücksichtigen, was in anderen Teilen der Welt geschieht. Wenn wir diesen internationalen Gesichtspunkt akzeptieren, dann müssen wir auch eine Veränderung der Verteilungsgegebenheiten anerkennen. Das heißt, wir werden etwas von dem, was wir haben, abgeben müssen. Wenn wir das nicht freiwillig tun, wird uns das unter Umständen abgezwungen. Diese Grenze sollte jeder, der in der Bundesrepublik über Sozialpolitik diskutiert, von vornherein mit einbeziehen.

Was mich bei der Diskussion über Solidarität und Gerechtigkeit zweitens stört, ist, daß in diesem Zusammenhang immer von den Arbeitnehmern gesprochen wird. Arbeitnehmer sind auch die Minister, die Staatssekretäre, die Manager, die alle den Arbeitnehmerfreibetrag und den Weihnachtsfreibetrag bekommen.

### **Fuchs**

Das ist Ihre Steuerpolitik, nicht unsere Sozialpolitik.

### **Gaddum**

Nein, nein, es ist Ihre Steuerpolitik. Ich meine, diese Begriffe sind als soziale Kategorien nicht mehr tragfähig. Es gibt nach wie vor sicherlich hilfsbedürftige Arbeitnehmergruppen; das gilt aber keineswegs generell. Dabei denke ich nicht nur an Manager und Professoren; das geht noch ein wenig weiter runter. Auf der anderen Seite gibt es eine ganze Reihe von Gruppen Selbständiger, die Anspruch auf die soziale Verantwortung des Staates haben.

### **Fuchs**

Künstler in die Sozialversicherung!

### **Gaddum**

Es ist genau die Frage, ob man immer diesen Weg gehen muß. Die Verantwortung für den Künstler führt bei Ihnen eben in die Künstlersozialversicherung. Vielleicht gibt es da auch andere Wege.

### **Gutowski**

Qua Theatersubventionen.

### **Gaddum**



Die lehnt Frau Fuchs ja generell ab mit dem Argument, daß gewissermaßen die falschen Leute ins Theater gehen - sie sprach davon, daß derartige Dinge nur von bestimmten sozialen Gruppen in Anspruch genommen werden.

Wenn wir hier vom Ausbau des Sozialstaates sprechen, dann stellen wir im Grunde fast ausschließlich auf den Sozialleistungsstaat ab. Ich ziehe die Grenzen des Begriffs weiter. Zum Sozialstaat gehört auch das, was dieser Staat an sozialer Verantwortung übernimmt. Ich denke etwa an die Sicherung der Arbeitsplätze zum Beispiel in regional unterentwickelten Gebieten, damit die Leute nicht 50 km zu ihrer Arbeitsstelle fahren müssen, sondern am Ort arbeiten können. Auch das ist ein sozialer Auftrag des Staates. Ebenso haben Investitionen im Bildungswesen zweifellos eine soziale Komponente. Wenn ich als Finanzminister über zwei Ausgabenpositionen zu entscheiden habe, kann es mir durchaus sinnvoller erscheinen, in einer abgelegenen Region eine Verkehrserschließung vorzunehmen, als eine zusätzliche Sozialleistung einzuführen.

Ein solcher Zielkonflikt des Staates bei der Erfüllung seiner sozialen Aufgaben kann also dazu führen, einer beschäftigungspolitischen Maßnahme den Vorrang zu geben, weil es unter Umständen wichtiger ist, daß die Menschen die Chance erhalten, an wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen ihr Geld selber zu verdienen und ihren Lebensraum selbst zu gestalten, statt bestimmte Sozialleistungen zusätzlich in Anspruch nehmen zu können. Um solche Zielkonflikte dürfen wir uns nicht herumdrücken.

Es ist zweifellos richtig, daß man die Obergrenze im Sozialleistungssystem nicht quantifizieren kann. Ich sehe jedoch einen Systemfehler - nicht nur einen Schönheitsfehler - darin, daß das Verhältnis von Leistungseinkommen und Sozialleistungen nicht mehr stimmt.

Ich greife ein Thema heraus: Überversorgung. Es ist nicht in Ordnung, daß sich in unserem heutigen Sozialleistungssystem die Leute praktisch - das sind keine Einzelfälle danach drängen, als schwerbeschädigt anerkannt zu werden, wenn sie in die zweite Hälfte der 50er Jahre kommen. Das tun sie, um frühzeitig in den Ruhestand gehen zu können. Sie haben sich ausgerechnet, daß die Ruhestandsbezüge, wenn sie die Besteuerung ihrer Bruttoarbeitsbezüge berücksichtigen, für sie höher sind. Sie können also die Rente früher genießen und noch 400 D-Mark dazu verdienen. Die Tatsache, daß es für arbeitsfähige Leute interessanter wird, nicht mehr zu arbeiten, stellt für mich eine gewisse Pervertierung dar. Das betrifft nicht nur das Sozialleistungssystem, sondern damit ist die Frage nach dem Zusammenhang von Ordnungsgefüge und Leistungsbereitschaft gestellt. Es gibt dafür noch andere Beispiele: Arbeitslosigkeit, Zusammenhang mit Lohnsteuerjahresausgleich und anderes mehr.

Ich bin dafür, daß wir in Zukunft insbesondere beim Abgabensystem die Umverteilungsmaßnahmen stärker berücksichtigen, die in sehr hohem Maße über den Staat laufen, und zwar praktisch völlig neben dem Abgabensystem her. Dies ist in der Sache ein altes Problem. Friderichs hat solche Beispiele bereits vor Jahren in seinem Buch "Mut zum Markt" aufgeführt und darauf hingewiesen, daß in diesem Bereich einiges nicht mehr zusammenpaßt. Daran hat sich in den letzten 10 Jahren nichts geändert.

Eines hat mich bei Ihnen besonders überrascht, Frau Fuchs. Als die Rede davon war, daß sich die Familie wieder stärker als Gruppe erfahren oder auch organisieren sollte, um aus sich selbst heraus umfassendere Dienste, zum Beispiel bei der Versorgung älterer Menschen anzubieten, haben Sie gesagt, damit entzögen wir die Frauen dem Arbeitsprozeß. Ich halte diese Formulierung für gefährlich. Denn wir entziehen ja dem Arbeitsprozeß ständig und in zunehmendem Maße Menschen. Was ist die Arbeitszeitverkürzung für Aktive anderes?

Unser Lebensstandard wird heute immer mehr außerhalb des organisierten Arbeitsprozesses erarbeitet. Wenn die Leute nach ihrer 40-Stunden-Woche nach Hause gehen, tun sie ja noch eine ganze Menge. Der ganze Hobby-Bereich beispielsweise ist inzwischen zu einer wirtschaftlichen Größe geworden. Bei der Besteuerung tun wir immer noch so, als könnten wir den Lebensstandard allein über den organisierten Arbeitsbereich erfassen. Damit erfassen wir in Wahrheit bestenfalls zwei Drittel.

Natürlich plädiere ich hier nicht für eine Besteuerung der Hobbyarbeit. Ich relativiere nur die Möglichkeit, die Leistung gerecht zu besteuern, was bei allem, was hier gesagt wurde, unterstellt wird. Denn das ist die Quelle, aus der wir schöpfen. Je mehr Arbeit infolge der Arbeitszeitverkürzung außerhalb des organisierten Prozesses stattfindet, um so stärker muß man hier relativieren. Das wird auch von der Bundesregierung gesehen.

Wo die Grenzen des Sozialstaates liegen, das heißt, wie weit man gehen kann, hängt entscheidend davon ab, wie lange der Bürger bereit ist, ihm das zu bezahlen. Die Bundesregierung sieht diese Grenze offensichtlich bereits als erreicht an; insofern erkennt sie eine Grenze der Sozialpolitik. Der

Bundesfinanzminister hat nämlich in seiner Begründung der letzten Verbrauchssteuererhöhungen ausdrücklich erklärt, die Bundesregierung sei ein Verfechter des Subsidiaritätsprinzips. Er hat ferner geäußert, wir müßten das Gewicht von der direkten Besteuerung, also der Einkommensbesteuerung, auf die indirekte Besteuerung verschieben. Diese Erklärung läßt interessante Schlüsse in bezug auf die Akzeptanz der steuerlichen Belastungen zu. Es ist ja bekannt, daß man die indirekten Steuern deshalb eher erhöht, weil sie leichter akzeptiert und vom einzelnen nicht als so einschneidend empfunden werden. Bei der direkten Besteuerung sieht man die Grenze offenbar als erreicht an.

### **Fuchs**

Daß Lambsdorff so redet, habe ich ja inzwischen begriffen, aber Matthöfer auch - das stimmt mich bedenklich.

### **Gaddum**

Ich halte sehr viel davon, daß Sie an die Stärkung der Sozialverantwortung appellieren. Nur muß der Staat das dann durch seine Ordnungspolitik auch unterstützen; er kann nicht davon ausgehen, daß die Bürger die Fehler, die der Staat macht, durch eine Ethik der sozialen Verantwortung wieder ausgleichen. Hier liegt ein gewisser Dissens im grundsätzlichen. Der Staat muß, zumindest bei seiner Gesetzgebung, vom Menschen nach dem Sündenfall ausgehen. Der einzelne kann dann ja für sich etwas anderes tun.

### **Fuchs**

Das wird aber teuer.

### **Bartholomäi**

Herr Dahrendorf, man kann Sozialpolitik rein ökonomisch sehen, dann stehen im Mittelpunkt Transfereinkommen, und vernünftigerweise bezieht man dabei Dienstleistungen mit ein. Man kann sie auch unter einem Aspekt sehen, den wir hier noch gar nicht diskutiert haben, der aber die Diskussion in Schweden und in den Vereinigten Staaten bestimmt, nämlich unter dem Aspekt ökonomischer Macht. Die ATP-Fonds der Zusatzversorgung in Schweden und die betrieblichen Pensions-Fonds in den Vereinigten Staaten üben inzwischen auf dem Kapitalmarkt, und zwar als Teil einer verfaßten, beziehungsweise vereinbarten Sozialpolitik, erheblichen Einfluß aus. Wir kennen diese Diskussion in Deutschland nicht, weil wir ein fast reines Umverteilungssystem haben.

Gesellschaftlich ist Sozialpolitik nichts anderes als verbürokratisierte Solidarität. Ihre Grenzen bestehen soziologisch darin, daß ein gesellschaftliches Übereinkommen hinsichtlich einiger weniger Normen besteht, von denen sie abhängt.

Die erste Norm ist in der Tat die Solidarität, und zwar historisch schon von Beginn an. Bismarck hat die Sozialversicherung als ein Mittel der gesellschaftlichen Integration der Arbeiterklasse in den preußischen Staat entwickelt. Das heißt, der Staat hat hier relativ früh Sozialpolitik als Integrationsinstrument gesehen. Das unterscheidet sich von der späteren Entwicklung in England, in Schweden und in der Schweiz, wo man das Problem nur darin sah, eine moderne Antwort auf den Zusammenbruch der bäuerlichen Großfamilie geben zu müssen.

Diese Solidarität hat zwei Aspekte, insofern auch zwei Grenzen, wenn diese Normen nicht mehr durchzuhalten sind. Das eine ist die Solidarität innerhalb einer Generation, zwischen den Kranken und den Gesunden, zwischen den Arbeitslosen und den Beschäftigten. Ich wage die These: Je homogener eine Gesellschaft ist, um so tragfähiger ist diese Norm. In Staaten mit einer relativ inhomogenen Gesellschaft, wie etwa die Vereinigten Staaten mit ihren Minderheiten, wird das soziale Sicherungssystem, das auf der These der Solidarität der relativ Homogenen beruht, auf die Probe gestellt. Auch wir werden in 20, 30 Jahren wahrscheinlich zu jenen Ländern mit einem hohen Anteil von ausländischen Arbeitnehmern gehören, Frau Funcke, die andere als traditionell deutsche Normvorstellungen haben. Dort sehe ich ein Problem.

Der zweite Solidaritätsbegriff bezieht sich auf das Verhältnis zwischen den Generationen. Was in der Rentenversicherung geschieht, ist ja ein recht primitiver Vorgang. Ich zahle die Rente oder Pension meines Vaters in der Hoffnung, daß meine Kinder mir meine bezahlen werden. Deshalb habe ich auch so wenig Hoffnung, daß eine Neuorientierung in dem deutschen System, das seit 100 Jahren existiert, ökonomisch tragbar ist. Denn, Herr Dahrendorf, in dem Fall müßte ich ja nicht nur die Pension und die Rente meines Vaters bezahlen, sondern mir wird gleichzeitig zugemutet, auch noch für meine eigene Rente zu sparen, während ich mich darauf verlassen habe, daß meine Kinder das tun.

Wer dies in einem System fordert, das bereits seit Jahrzehnten entfaltet ist, überfordert die Generation, der er es zumutet. Wenn ich in Nicaragua oder in einem anderen Land als Entwicklungsberater tätig wäre, würde ich selbstverständlich mit dem "Mischnick-Plan" beginnen. So haben es Schweden und die Schweiz gemacht. Ich würde mit einer Grundrente anfangen und darauf eine zweite betriebliche und eine dritte private Säule aufbauen; das ist vernünftig. In einer Gesellschaft jedoch, in der alle Mechanismen darauf eingespielt sind, daß man nicht für sein eigenes Alter vorsorgt, sondern nur für das seiner Eltern, und die eigene Altersversorgung wiederum von den Kindern - den eigenen oder denen anderer - vorgenommen wird, stellt es eine ungeheure ökonomische Belastung für die arbeitende Generation dar, wenn man sagt: "Ab morgen sorgst du für dein eigenes Alter!"

### **Müller-Groeling**

Das hat in dieser Form auch niemand verlangt. Es ist doch nur von einer schrittweisen Modifizierung des Systems die Rede.

### **Bartholomäi**

Das war der Ansatz, der darauf zielte, daß man zurückfahren und bei der Rente der älteren Generation anfangen mußte. Das sind Solidaritätsprobleme, die in der Tat entstehen können, wenn etwa demographische Veränderungen eintreten und sich herausstellen sollte, daß das Phänomen Alter, verglichen mit der Jugend, zu hoch dotiert wird. Es könnte sich ein solcher gesellschaftlicher Konsensus herausbilden. Dann gibt es dort aber gleichsam Normgrenzen für das, was noch als erträglich angesehen wird. Ich bin nicht sicher, ob wir in diese Richtung marschieren, will aber auf das Problem hinweisen.

### **Dahrendorf**

Sie strapazieren hier den Begriff "Norm", Herr Bartholomäi. Nach meiner Meinung sind die Grenzen der Altersversorgung - welchen Systems auch immer - makroökonomisch gezogen. Je mehr ich über die Pensionsfonds-Systeme nachdenke, desto ähnlicher scheinen sie mir dem System der Bundesrepublik. Diese ganze Geschichte mit dem Generationenvertrag ist am Ende politische Rhetorik. Es besteht kein grundlegender Unterschied zwischen dem Generationenvertrag und anderen Formen der Altersvorsorge. Es geht in jedem Fall um die makroökonomische Tragfähigkeit bestimmter Arrangements, und die ist heute begrenzt.

### **Bartholomäi**

Ich gebe Ihnen recht. Ich hatte Sie nur so verstanden, Herr Dahrendorf, als werde eine Umorientierung verlangt, daß von einem Tag X an plötzlich die höhere Eigenvorsorge einsetzen sollte. Ich will Sie nur darauf aufmerksam machen, welche ungeheuren ökonomischen Lasten Sie den Betroffenen damit zumuten.

Meine nächste These betrifft das andere Normensystem, das unserer Sozialpolitik zugrunde liegt, nämlich daß "Gesellschaft" für die Altersversorgung besser geeignet ist als "Gemeinschaft". Wenn mein Vater seine Rente von mir nicht in der Weise bekommt, daß ich ihm monatlich einen Scheck überreiche, sondern über die Anonymität einer Pension oder einer Rentenversicherung, dann bedeutet das für ihn auch ein Stück Freiheit und Selbstachtung. Im anderen Fall käme wieder das frühere Altenteil zum Zuge. In diesem Sinne kann das, was bürokratisch und gesellschaftlich vermittelt ist, auch human sein. Ich stehe zur Zeit darüber in einer Debatte mit Johano Strasser. Ich bin einmal gespannt, ob junge Menschen bereit sind, später ihre Altersversicherung durch Primargruppen wahrnehmen zu lassen.

Es gibt hier gewiß Pro und Contra. Der Vorteil der Anonymität durch die Bürokratie liegt darin, daß in dem Punkt kein Schuldgefühl der alten Leute gegenüber ihren Kindern entsteht, während umgekehrt den Kindern die Verpflichtung gegenüber ihren Eltern durch bürokratische Fonds abgenommen ist. Das hat auf der anderen Seite einen Nachteil: Es fallen Schamgrenzen. Menschen verhalten sich gegenüber Sekundargruppen, wie dem Staat oder der versicherten Gemeinschaft, anders, als sie sich gegenüber ihren Verwandten oder Nachbarn verhalten würden, obwohl der Staat und auch die Versicherung nichts anderes sind als organisierte Nachbarschaft. Schamgrenzen, die man gegenüber Primargruppen hat, fallen gegenüber Bürokratien weg. Deshalb bin ich schon der Meinung, daß es eine Mißbrauchsdiskussion geben muß.

Die dritte Norm, die dem System zugrunde liegt und mit der, wenn sie fällt, auch das System fällt, ist die alte Hegelsche schwäbische Philosophie, daß der Mensch zum Menschen durch Arbeit wird. Es ist

die These, daß Arbeit schön ist und Freizeit verdient werden muß. Solange diese These, die als Grundnorm der sozialen Sicherung zugrunde liegt, von der Gesellschaft aufrechterhalten wird, ist das System im Grunde sicher. Sollte diese Norm gesamtgesellschaftlich fallen - ich glaube es nicht;- , wird die Sache allerdings problematisch.

Ich darf noch einmal wiederholen: Je inhomogener unsere Gesellschaft wird - und deshalb habe ich große Sorge;- , desto stärker wird die Solidarität auf die Probe gestellt. Wenn Gruppen mit anderen gesellschaftlichen Normen, beispielsweise eine hohe Zahl von Ausländern oder eine große Zahl von Randgruppen, in dieses gesellschaftliche System integriert werden müssen, so ist die Frage, ob die große, dann nicht mehr schweigende Mehrheit nicht eine Kontrolldiskussion herbeiführen wird.

Unser Sozialversicherungssystem arbeitet nur mit einem Minimum an Kontrolle; es lebt überwiegend von verinnerlichten Normen. Ich habe vor einigen Jahren in Schweden darüber berichtet, daß es in Deutschland im Krankheitsfalle eine Lohnfortzahlung gibt, bei der man sechs Wochen lang den Bruttolohn weiterbekommt. Daraufhin bin ich gefragt worden, wieviel Prozent denn bei uns arbeiteten. Ich erwiderte, wir hätten im Augenblick einen Krankenstand von 6 Prozent, also 94 Prozent arbeiten. Darauf kam die Feststellung: "So etwas geht nur in Deutschland, weil Ihr Deutschen unreflektiert arbeitet. Wenn Ihr nicht einen genetischen Fehler hättet, der Euch zum gedankenlosen Arbeiten verführt, könntet ihr so ein System nicht aufrechterhalten, in dem man mit wenig Kontrolle einfach behaupten kann: "Ich bin krank!" Das gesellschaftliche System in Deutschland beruht in der Tat noch auf unreflektierter Arbeit. Deshalb kann es auch mit einem Minimum an Kontrolle funktionieren.

### **Merklein**

Das hat sich inzwischen auch bei uns geändert.

### **Borner**

Herr Dahrendorf hat zu Recht ausgesagt, daß es in einem langfristigen Gleichgewicht auf das gleiche hinausläuft, ob man das System der Altersvorsorge als Umlageverfahren oder als Kapitaldeckung organisiert. Wann aber befinden wir uns in einem langfristigen Gleichgewicht? Die große Täuschung, der Herr Bartholomäi unterliegt, ist die Annahme, wir zahlten beim Umlageverfahren die Renten für unsere Väter - nur in anderer Form.

Die Rentabilität umlagefinanzierter Altersversicherung ist für die Eintrittsgeneration geradezu phänomenal, insbesondere bei raschem Wachstum der realen Lohnsumme. Sie übersteigt alle Vorstellungsmöglichkeiten und weckt die Illusion, daß dies ewig so weitergehen könne. Dazu wäre aber eine Fortsetzung des rasanten Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums unabdingbar. Es verhält sich im Grunde genommen wie bei einem Kettenbrief: Wer damit anfängt, der fährt gut. Wenn sich jedoch das Rentnerverhältnis verschlechtert und das Lohnwachstum verlangsamt, bricht die Kette ab, so daß für diese späteren Generationen die Umlagegeschenke abnehmen und gegebenenfalls negativ werden. Langfristig ist also auch das Umlagesystem keine "wunderbare Brotvermehrung" für alle.

### **Fuchs**

Was Einnahmen und Ausgaben betrifft, so sind die aufgrund der Rentenformel in unserem System ausgewogen. Danach wird soundso viel an Beiträgen eingenommen, und entsprechend steigen die Ausgaben der Rentenversicherung. Das Problem ist die Bevölkerungsstruktur. Die damit verbundenen Fragen muß man durch andere Mechanismen lösen.

### **Borner**

Zum schweizerischen System wäre noch zu bemerken, daß die Alters- und Hinterbliebenen-Versicherung (AHV) erst seit 1948 besteht. Weil die Beiträge zudem erst in den letzten 10 Jahren massiv angehoben wurden und weil die Renten trotz unvollständiger Beitragsdauer in den siebziger Jahren ebenso massiv erhöht wurden, haben von all denen, die bis 1980 Rentner geworden sind, überhaupt nur zwei Prozent ihre Renten durch eigene Beiträge im versicherungstechnischen Sinne selbst finanziert. Nicht einmal 50 Prozent der Vermögensmillionäre haben ihre Renten voll selbst finanziert.

### **Fuchs**

Dann haben Sie ein schlechtes System.

**Borner**

Nicht unbedingt; denn jedes Umlagesystem in der Altersvorsorge basiert ökonomisch auf einer Ertragsrate, die sich aus der Summe der Zuwächse von Erwerbstätigen und Arbeitsproduktivität ergibt und die betrug eben über die letzten 30 Jahre hinweg gegen fünf Prozent pro anno. Deshalb war es möglich, praktisch alle profitieren zu lassen.

**Fuchs**

Wir haben zwar auch Millionäre, aber die bekommen keine Renten. Das hoffe ich jedenfalls.

**Merklein**

Die ungeheure und ungerechte Belastung einer Generation kann auch dadurch zustande kommen - und ich nehme an, sie wird;-., daß man das Umlageverfahren zu perfekt gemacht hat. Besteht nämlich zwischen Kapitaldeckung und Umlageverfahren keine Mischung mehr, dann trägt nur eine Generation die Lasten, die durch eine demographische Verschiebung entstehen. Dies halte ich für eine fast noch größere Ungerechtigkeit.

Auf eine weitere schlimme Ungerechtigkeit, was die Belastung einer Generation angeht, steuern wir zu, wenn der Generationenvertrag platzt, weil er zu teuer geworden ist. Wenn eines Tages die große Verweigerung stattfinden sollte und die älteren Leute, die kräftig eingezahlt haben, nicht mehr erwarten können, daß die Jungen zahlen, sieht es sehr schlecht aus.

**Fuchs**

Warum sollten die Älteren das nicht erwarten können?

**Merklein**

Es hieß hier zu Recht, diesen Vertrag habe nur eine Seite geschrieben.

**Fuchs**

Warum sollten die Jungen nicht zahlen, Frau Merklein?

**Merklein**

Weil die Belastung zu hoch wird.

**Fuchs**

Wer sagt das?

**Merklein**

Das ist absehbar.

**Müller-Groeling**

Sie sprechen von 1995 bis 2000.

**Merklein**

So ist es.

**Fuchs**

Aber 2040 werden wir einen neuen Rentnerberg bekommen, weil wir so viele Kinder in die Welt setzen.

**Merklein**

Ich spreche nicht von 2040 - über die demographische Struktur, die wir dann haben werden, wissen wir noch gar nichts;- , sondern in der Tat von 1995 bis 2000. Die Menschen, die dann Renten haben wollen, und auch die, die diese Renten bezahlen müssen, leben alle schon. In den 90er Jahren wird das Verhältnis Rentnerzahl zu Erwerbspersonenzahl wieder ungünstiger. Dann sind erhebliche

Beitragserhöhungen fällig, falls der Staat die Rentenzusagen einhalten will und falls er sich nicht durch Inflation herausmogelt.

**Gutowski**

Es ist durchaus denkbar, daß solche demographischen Schwankungen ausgeglichen werden; denn eine Volkswirtschaft kann auch sparen, indem sie Vermögen im Ausland bildet, das sie dann später wieder verzehrt.

**Merklein**

Das geht nur bei Kapitaldeckungsverfahren.

**Gutowski**

Ja.

**Oetker**

Solidarität ist leichter durchsetzbar, Herr Bartholomäi, wenn man sie unmittelbar erfährt, selbst erlebt. Das ist indes in unserem System nicht der Fall - im Gegenteil. Ich teile auch die Ansicht, daß wir 1995-2000 in große Schwierigkeiten geraten werden; das wird die Mehrheit der heute in unserer Gesellschaft lebenden Menschen noch direkt zu spüren bekommen. Insofern bedeutet die hohe private Sparquote, die wir heute haben, daß individuelle Vorsorge getroffen wird. Sie macht unter anderem deutlich, daß die Unsicherheit über die soziale Absicherung verbreitet ist, auch wenn sich das nicht genau in Zahlen ausdrücken läßt.

Meine These von der unmittelbaren Erfahrbarkeit wird auch durch das große Interesse der Arbeitnehmer an der betrieblichen Altersversorgung belegt. Dort besteht noch die Chance, daß man einen unmittelbaren Bezug herstellt, weil diese Zahlungen von dem Unternehmen stammen, bei dem man selbst gearbeitet hat. Man traut der nachfolgenden Generation in der Firma mehr als der Anonymität der Gesamtheit. Dies ist der zweite individuelle Vorsorgefaktor.

Damit will ich nicht sagen, daß man der nächsten Generation nicht traut. Aber man hegt Befürchtungen etwa aufgrund der demographischen Entwicklung, die man heute ablesen kann, und aufgrund der Ausländerproblematik, die zu der demographischen Entwicklung noch hinzukommt.

Wir haben zu Beginn über die ökonomischen Probleme der sozialen Sicherheit gesprochen. Das gilt vor allem im Bereich des Ressourcentransfers, wenn sich dieser wie bei den Ölpreissteigerungen 1973 oder 1978 abrupt vollzieht. Da mag man dann makroökonomisch noch so richtige Berechnungen anstellen, diese Friktionen sind nicht auffangbar und werden Schwierigkeiten verursachen. Dort sehe ich ein Problem für unser soziales Netz.

Ein weiterer Punkt betrifft Inflation und Arbeitslosigkeit. Arbeitslosigkeit bedeutet, daß keine Beiträge an die Sozialversicherung gezahlt werden.

**Fuchs**

Die zahlt inzwischen die Bundesanstalt für Arbeit.

**Gaddum**

Wo hat sie das Geld denn her?

**Oetker**

Die Bundesanstalt zahlt, hat aber ihrerseits wiederum ein Defizit von 3,5 Milliarden D-Mark.

**Fuchs**

Die muß der Finanzminister ausgleichen.

**Oetker**

Ich sehe hier jedenfalls in zunehmendem Maße ein Problem auf uns zukommen.

Meine These ist: Die Sozialquote hat mit 450 Milliarden DMark, das sind 30 Prozent des Sozialproduktes, eine Grenze erreicht - so sieht es jedenfalls eine Mehrheit der deutschen Bevölkerung;- , ohne daß man diese Grenze genau definieren kann. Da würde auch nicht viel helfen, wenn man an die noch Privilegierten heranginge - ohne daß ich das ausschließen will: an die Beamten zum Beispiel oder auch an die Rentner, die durch die Rentenversicherung plus betrieblicher Altersvorsorge zum Teil bereits übertensorgt sind. In unserem Unternehmen habe ich das gegen den harten Widerstand der Betriebsräte und der Betroffenen abgebaut. Die Rentner und die Beamten sind in dem jetzigen System die Privilegierten. Bei diesen beiden Gruppen sehe ich jedenfalls durchaus Ansatzpunkte für eine Veränderung. Ich sehe sie außerdem im Gesundheitswesen und bei den Lohnnebenkosten. Auch dort haben wir die Grenze schon überschritten.

Die sechs Wochen Lohnfortzahlung, Herr Bartholomäi, werden zweifellos von einigen ausgenutzt. Zwei bis drei Prozent der Krankheitsquote gehen sicher auf das Konto Ausnutzung. Man könnte beispielsweise im Krankheitsfalle die ersten drei Tage den Betroffenen selbst zahlen lassen. Wenn er dann wirklich längere Zeit krank ist - sagen wir 14 Tage;- , könnte man ihm diese drei Tage wieder vergüten.

### **Bartholomäi**

Dann wird er 14 Tage krank.

### **Oetker**

Das glaube ich nicht; denn in dem Fall würde sicher ein gewisser Hemmungsfaktor vorhanden sein. Vielleicht ist dies nicht der richtige Vorschlag; ich will nur einen Denkanstoß geben, um diese 2-3 Prozent zu verringern, ohne das System generell abzuschaffen. Ich halte es jedenfalls für wichtig, in vielen Bereichen bei der unmittelbaren Erlebbarkeit anzusetzen.

Noch ein Wort zur Gleichstellung von Mann und Frau, die bis 1984 auf uns zukommt. Dieses Problem müßte kostenneutral gelöst werden. Die Rentenfrage, die ab 1995 virulent wird, können wir nur durch eine konzertierte Aktion lösen. Erstens müssen wir die Betroffenen stärker zur Kasse bitten, das heißt Beitragserhöhung. Zweitens müssen wir versuchen, das Leistungssystem gerechter zu gestalten und möglicherweise auf die Nettoanpassung gehen. Drittens, und das ist sicherlich vom System her am unerfreulichsten, werden wir vermutlich um einen Bundeszuschuß - das heißt: Solidarität aller, vor allem der Steuerzahler - nicht herkommen, weil die ersten beiden Instrumente nicht ausreichen.

Andernfalls sehe ich die große Gefahr, daß die junge Generation gegen die alte rebelliert und aus der sozialen Unzufriedenheit der Jüngeren gegenüber den Älteren eine Nicht-Solidarität entsteht, die wir mit allen Kräften verhindern sollten. Das dürfte beispielsweise durch eine Beitragserhöhung möglich sein. Die große Sparquote stellt hier ein Reservoir dar, das wir aber nicht für die Gleichstellung von Mann und Frau nutzen sollten. Das Hauptproblem, das wir in der jüngeren Generation alle noch erleben werden, besteht langfristig in dem Rentnerberg, das heißt in dem höheren Anteil der Rentner gegenüber den Beschäftigten. Dieses Problem gilt es, ab 1995/2000 zu lösen.

### **van Loon**

Ich schließe an das von Herrn Oetker erwähnte Dilemma an zwischen der Solidarität, die nur so weit wirkt, wie sie unmittelbar erlebbar ist, und der makroökonomisch definierten sozialen Gerechtigkeit. Ich bestreite, daß es so etwas wie makroökonomische Gerechtigkeit gibt. Die ist schlimmer als die platonische Liebe, denn sie kann überhaupt nicht personalisiert werden. Es ist eine Illusion zu glauben, es gebe ein Spannungsverhältnis zwischen Gerechtigkeit über die Generationen hinweg und erlebbarer Solidarität.

Lassen Sie mich deshalb ein neues Gesetz formulieren vielleicht ist es auch ein sehr altes: Je langfristiger man die Gerechtigkeit erstrebt, desto kurzfristiger wird sie ausgenutzt und desto egoistischer denken die Menschen an ihre eigenen Möglichkeiten; denn die langfristigen Erfolge erleben sie ja nicht mehr. Das einzige, was politisch machbar ist, scheint mir eine Gerechtigkeit, die man nicht abstrakt erklären muß, sondern die die Menschen als Verbesserung ihrer Lage konkret erfahren, zumindest im Hinblick auf ihre eigenen Kinder, aber nicht für irgendeine spätere Generation. In meinem Land wäre das jedenfalls nicht möglich.

### **Funcke**

Mein Großvater pflegte immer zu sagen: Sein Vermögen sollte man in drei Teile teilen. Ein Drittel sollte man in Immobilien anlegen, ein zweites in festverzinslichen Papieren und das dritte in Aktien. Dann hätte man das Risiko hinreichend verteilt. Das war auch der Grundgedanke, der dem Mischnick-Plan für die Altersversorgung zugrunde lag, nämlich einen Teil in einer generellen Volksrente zu begründen, um damit das Existenzminimum zu sichern, einen zweiten Teil in Form einer Solidarversicherung abzusichern, und darüber hinaus sollte es freistehen, ob man die Sozialversicherung weiterzahlt oder eine individuelle Altersvorsorge treiben oder das Geld verjubeln möchte; letzteres mit der Folge, daß man im Alter entsprechend weniger hat.

Ich halte das für einen sinnvollen Ansatz, in dem zumindest zwei wichtige Komponenten enthalten sind. Auf der einen Seite erwartet die ältere Bevölkerung einen individuellen Anspruch, der unabhängig von der jeweiligen Lage der Volkswirtschaft oder der demographischen Entwicklung ist; auf der anderen Seite erwartet sie Solidarität. Darin liegt eine Diskrepanz. Ich halte das Umlagesystem deshalb nicht für völlig falsch, weil es zu einer unmittelbaren Teilhabe an dem Schicksal der erwerbstätigen Generation führt. Früher hat die ältere Generation bei großer Arbeitslosigkeit oder Hungersnot auf ihrem Altenteil nicht auf den vollen Umfang ihres Deputats pochen können. Und wenn in einer Familie ein Erwerbstätiger durch Tod ausfiel, haben alle miteinander etwas weniger gehabt.

Es spricht also einiges für das Umlagesystem. Nur darf es nicht zu einer automatischen Steigerung der Ansprüche für die ältere Bevölkerung führen. Echte Solidarität darf nicht nur proklamiert werden, sondern sie muß sich auch im System, in der Art der Gestaltung auswirken. Darum geht es, wenn jetzt Überlegungen hinsichtlich der Nettoanpassung der Renten angestellt werden.

Zweiter Punkt: Die demographische Entwicklung und der Ausländeranteil müßten uns von dem Gedanken einer weiteren Arbeitszeitverkürzung abbringen. In einigen Jahren, wenn die schwachen Jahrgänge von der Schule abgehen und in das erwerbstätige Alter kommen und gleichzeitig starke Jahrgänge aus dem Erwerbsleben ausscheiden, werden wir uns eine weitere Arbeitszeitverkürzung - sei es, daß wir die Wochenarbeitszeit reduzieren oder die Lebensarbeitszeit einschränken, so daß immer mehr Menschen früher in die Rente gehen - nicht mehr leisten können. Ich sehe jedenfalls ein erhebliches Problem, wenn wir jetzt die Arbeitszeitverkürzung aus kurzfristigen Erwägungen proklamieren.

Der Punkt, den Sie ansprachen, Frau Fuchs, daß immer mehr 59jährige in die Rente gehen, würde sich dann verbessern lassen, wenn wir ein System finden, bei dem man mit 60 Jahren zur Teilzeitarbeit übergehen kann und zum Teil Rente bezieht. Dann würde der Wunsch, ganz aus dem Erwerbsleben auszuschneiden, nicht so groß sein. Auf diese Weise würde man noch etwas zur Altersversorgung beitragen, ohne gleich die volle Rente zu beanspruchen. Das würde auch dem normalen Abbau der menschlichen Kräfte entsprechen. Wir gehen wie selbstverständlich davon aus, daß Arbeit immer gleich 8-Stunden-Tag heißt. Warum sollte man die Arbeit nicht langsam ausklingen lassen? Es müßten Formen gefunden werden, die dem Lebensablauf angemessener sind.

Herr Bartholomäi, Sie meinen, wir könnten das System der Alterssicherung, so wie es gegenwärtig läuft, überhaupt nicht modifizieren. Man könnte aber zum Beispiel die Beitragsbemessungsgrenze auf dem jetzigen Stand halten und sagen, für das, was der einzelne im Alter darüber hinaus beanspruchen will, muß er freiwillig einzahlen.

### **Fuchs**

Aber dann ohne Steuerentlastung.

### **Funcke**

Die Höhe der Sonderausgaben ist ja sowieso begrenzt, Frau Fuchs. Als Alleinstehender bekommen Sie heute für das, was Sie pflichtmäßig zahlen müssen, nur einen Bruchteil als Steuerfreibetrag. Ich bin alleinstehend; ich weiß, was das heißt. Es ist doch lächerlich, wenn man für die gesamte Alters-, Kranken- und Arbeitslosenvorsorge jährlich nur 2.100 D-Mark absetzen kann.

Die Gefährdung der Homogenität in unserer Gesellschaft durch die Ausländer sehe ich nicht. Bedenken Sie, wie wenig die Nachbarn untereinander homogen sind, wenn es darum geht, individuelle Ansprüche durchzusetzen, bei denen man sich gegenüber dem anderen ein wenig benachteiligt fühlt. Es ist eine Crux unseres Systems überhaupt, daß sich, wo immer wir aus gutem Grund irgend etwas gesetzlich gewähren, um tatsächlichen Notständen abzuhelpfen, daraus sofort eine Fülle von Ansprüchen und rechtlichen Verfahren ergibt. Jeder, der gerade nicht mehr zu den



Anspruchsberechtigten zählt, klagt, damit er noch berücksichtigt wird. Das ist das Problem einer zu starken Verrechtlichung auch in diesem Bereich.

Das beginnt schon bei den Schwerbeschädigten. Es gab in unserem Volk noch nie so viele Schwerbeschädigte wie nach der letzten gutgemeinten Novelle des Schwerbeschädigtengesetzes. Es ist geradezu abenteuerlich, wer da plötzlich alles als Schwerbeschädigter auftaucht, nach Normen, die ein Nichtmediziner gar nicht nachvollziehen kann. Hier muß man sich wirklich fragen, ob Wohltat nicht Plage wird. Denn die wirklich Schwerbeschädigten kommen nicht mehr zum Zuge, weil die Schein-Schwerbeschädigten mit 50 Prozent die Überzahl ausmachen. Das verhindert die wirkliche soziale Hilfe, an die man dabei gedacht hat. Hier ist eine Überprüfung unvermeidlich. Das ist politisch sicherlich sehr schwierig durchzusetzen, weil es dann sofort als soziale Demontage deklariert wird. In Wirklichkeit geht es nur darum, daß den Richtigen die Leistungen zugute kommen sollten.

Ein Wort zur Neuordnung der Witwenrente. Das ließe sich kostenneutral machen; wir bekommen es aber nicht durch, weil die Männer sagen: "Was wir erarbeitet haben, darf nicht gekürzt werden, dann sollen lieber die Frauen verzichten." Dabei haben Frauen mit drei Kindern weiß Gott mehr als 40 Stunden wöchentlich im Haushalt zu tun. Es gelingt uns offensichtlich nicht, die Rente für einen Witwer unter die 100 Prozent seiner verdienten Rente zu senken, wenn er alleinstehend ist. Die Hausfrau erhält jedoch nur 60 Prozent. Hier muß man ernsthaft fragen, ob und wie wir an diesem Punkte weiterkommen.

### **Gutowski**

Das Beispiel, das Sie anführen, betrifft die Umwandlung einer Intragenerationenverteilung. Kann man das den Betroffenen zumuten? Oder wird hier das Vertrauen derer mißbraucht, die glauben, bestimmte Ansprüche erworben zu haben?

### **Funcke**

Das kommt darauf an, was man glaubt erworben zu haben. Es gibt das "Splitting" in der Steuer und im Vermögensbereich. Bei einer Ehescheidung wird das Vermögen geteilt.

Nur bei den Rentenansprüchen heißt es dann plötzlich seitens der Männer: Ich habe das Geld verdient; meine Frau hat sich zu Hause mit den fünf Kindern lediglich etwas beschäftigt.

### **Merklein**

Fünf Kinder sind doch der Ausnahmefall.

### **Funcke**

Ich komme aus so einer Familie. Aber auch bei drei Kindern hat man genug zu tun.

### **Merklein**

Die Durchschnittsfamilie hat 1,4-Kinder.

### **Funcke**

Die Frauen, die heute Witwen werden, haben noch mehr Kinder gehabt. Aber lassen wir das.

Es ist in der Tat die Frage, ob derartige Überlegungen nicht dort sofort enden, wo exakt definierte individuelle Ansprüche aus traditionellen Vorstellungen heraus gewachsen sind. Da kann man dann mit an und für sich vernünftigen Gesichtspunkten nicht durchkommen.

### **Fuchs**

Die ganze Rentenproblematik ist ein weites Feld, das ich hier nicht en detail diskutieren kann. Nur soviel dazu: Es geht darum, aus Verfassungsgründen für Gleichbehandlung von Mann und Frau zu sorgen. Übrigens müssen wir für die Gleichbehandlung des Mannes sorgen. Denn heute bekommt die berufstätige Frau ihre eigene Rente plus 60 Prozent der Renten ihres Mannes, während der Mann aus der Versicherung der Frau im allgemeinen nichts erhält. Wir wollen dem Hinterbliebenen - Mann oder Frau - eine Versorgung aus den von beiden erworbenen Renten zukommen lassen. Dabei wollen die Männer ihre 100 Prozent erhalten.

Auf der anderen Seite können' wir die Situation der durchgängig berufstätigen Frau nicht verschlechtern zugunsten der Frau, die die Kinder erzieht - was die Berufstätige übrigens auch tut -

und keine eigene soziale Sicherung aufbaut. Im Falle der nichtberufstätigen Frau gibt es den großen Vorteil des steuerlichen Splittings. Ich möchte die Ehemänner ermuntern, Geld für die Ehefrauen in die Rentenversicherung einzuzahlen. Insofern haben wir es nicht mit einem Systemfehler zu tun, sondern die Frage ist, wie man die Dinge vernünftig verteilt.

### **Oppenheimer**

In England haben wir ähnliche Probleme. Meine Frau und ich sind beide berufstätig. Wenn ich vor ihr sterbe, bekommt sie neben ihrer Rente noch eine Witwenrente. Umgekehrt ist das nicht der Fall.

### **Fuchs**

Das ist bei uns verfassungswidrig; deshalb müssen wir es ändern.

### **Dahrendorf**

Stellt sich hier nicht in Wahrheit die entscheidende Frage: Warum beruht eigentlich das soziale Sicherungssystem auf der Berufsarbeit als Berechnungs- und Bezahlungsgrundlage?

### **Fink**

Sie sagen, Frau Fuchs, der Mann bestehe auf den 100 Prozent seiner Rente. Das ist nicht verwunderlich, wenn man sich die geplante Reform 1984 ansieht. Während man auf der einen Seite eine eigenständige Sicherung für die Frau anstrebt - schließlich hat sie als Hausfrau ebenfalls zum Haushalt beigetragen;- , behält man auf der anderen Seite die bisherige Philosophie der Rente bei. In dem Fall argumentiert der Mann natürlich: "Das ist die von mir verdiente Rente, die ich mit meinem Lohn bezahlt habe; deshalb bestehe ich auf meiner vollen Rente." Etwas anderes wäre nur zu erwarten, wenn man - ohne zusätzlichen Aufwand - die Rentenansprüche zwischen Mann und Frau partnerschaftlich teilen und so eine eigenständige Rente für die Frau schaffen würde.

### **Fuchs**

Das stimmt so nicht. Eine eigenständige Rente der Frau ist nur realistisch, wenn jemand die Beiträge dafür zahlt. Das kann sie selber tun oder jemand anders für sie, und zwar entweder der Staat - so handhaben wir es bei Kindererziehungsfällen - oder der Ehemann aufgrund des Steuersplittings. Anders kann man die Rente nicht erwerben.

### **Fink**

Nach heutigem Recht kann man eine Rente nicht anders erwerben. Es geht aber gerade darum, ein neues Recht zu schaffen.

### **McGregor**

Können wir die soziale Sicherheit in ihrem heutigen Umfang aufrechterhalten oder nicht? Das ist für einen demokratischen Politiker eine wichtige Frage. Zuvor wäre aber die Frage von Herrn Dahrendorf zu diskutieren, ob es möglich ist, die sozialen Leistungen in anderer Weise zu organisieren. Warum sind dafür so viele bürokratische Verfahren nötig? In Großbritannien sind Hunderttausende von Beamten mit der verwaltungsmäßigen Abwicklung der sozialen Maßnahmen beschäftigt, während vielleicht 2000 Beamte die prinzipiellen Grundlagen erarbeiten, um dem Staat die Entscheidung zu ermöglichen, welche Leistungen möglich und nötig sind. Die Verwaltungsabläufe stellen also den eigentlichen Kostenfaktor dar.

Ein wichtiges Ziel der Sozialpolitik ist, das Gleichgewicht zwischen Gruppen und Regionen zu erreichen. Wir brauchen ein System, das die Verteilung der Ressourcen zwischen den verschiedenen Bereichen der Sozialhilfe gewährleistet. Da können wir nicht auf Selbsthilfe vertrauen, sondern das lässt sich nur mit Hilfe der Bürokratie zu Wege bringen. Die Ergebnisse mögen nicht immer die besten und billigsten sein, aber gewisse Erfolge sind unverkennbar.

Inwieweit können wir auf dem Felde der sozialen Sicherheit die Selbsthilfe stärken? Brauchen wir hier neue Modelle oder Institutionen? Es gibt in England bereits viele unabhängige Institutionen, zum Beispiel Stiftungen, die vielfach auch öffentliche Mittel erhalten. Die Schwierigkeit besteht darin, wie man für die Selbsthilfe die entsprechende Nachfrage herausfinden kann. In einigen Bereichen, beispielsweise im Bildungssektor, der ja auch ein Teil des Sozialstaates ist, ist dies vielleicht möglich.

## Altmann

Wir dürfen nicht von der Haushaltssituation, wie sie sich in diesem Staat längerfristig entwickelt, absehen. Der Ausbau des Sozialstaates wird hier in einer Art propagiert, als gebe es gar kein Haushaltsproblem. Die Haushaltslage eines Industriestaates hängt aber entscheidend von den gesamten wirtschaftspolitischen Entwicklungen ab. Der Bundesfinanzminister hat erklärt, die soziale Sicherheit sei nur zu gewährleisten, wenn wir jährlich ein reales Wirtschaftswachstum von fünf Prozent erreichen. Davon kann nun gar keine Rede sein.

Das System der Arbeitslosenversicherung haben wir in der Zeit eines ausgesprochenen Arbeitskräftemangels konzipiert. Dieses System soll jetzt in einer Zeit der chronischen Arbeitslosigkeit auf Jahre hinaus funktionieren. Die Bundesanstalt für Arbeit erwartet in diesem Jahr ein Loch von vier bis sechs Milliarden D-Mark, während der Finanzminister einen Zuschuß von etwas über drei Milliarden D-Mark eingeplant hat.

## Halberstadt

Ich bin hier mit der Vorstellung hergekommen, wir würden in diesem erlauchten Kreise einige der uns bedrängenden Grundfragen behandeln - und dabei denke ich weniger an die 80er Jahre allgemein, sondern an 1981 und 1982. Statt dessen höre ich hier all diese interessanten und berühmten Leute, die Regierungen und Organisationen vertreten, Meinungen austauschen; einige streiten sich auch ein bißchen, aber niemand scheint ein ähnliches Gefühl der Dringlichkeit zu haben wie ich. Daraus könnte man schließen, daß ich einfach enttäuscht bin, ein Professor, den man aus seinem Elfenbeinturm herausgeholt hat und den man besser nicht eingeladen hätte.

Ich habe nun einmal das Gefühl, daß es drängt. Dabei geht es hier gar nicht um Probleme, die nur Deutschland betreffen; aber Sie haben sich - von einigen Ausnahmen abgesehen - vornehmlich mit deutschen Fragen beschäftigt. Sie sprechen über Programme, Steuersätze, Unterschiede zwischen Mann und Frau - alles Fragen, die für Deutschland sehr wichtig sind, die aber im größeren Rahmen, dem sich die europäischen Länder - OECD-Länder - insgesamt gegenübersehen, kaum von größerer Bedeutung sind.

Zur Illustrierung will ich zunächst etwas zu Holland sagen. Sie werden sich vielleicht an den berühmten Film "Morgan, A Suitable Case For Treatment" erinnern. Darin ging es um jemanden, bei dem nichts mehr stimmte, der völlig durcheinander war und der von verschiedenen Spezialisten behandelt werden mußte. Nun, Holland ist so ein "Suitable Case For Treatment".

Nehmen wir an, die Steuersätze und die Sozialversicherungssätze blieben in Holland in den nächsten vier Jahren unverändert, dann brauchten wir ein reales Wirtschaftswachstum von jährlich zwei, zweieinviertel Prozent, um unser jetziges System der sozialen Sicherheit auf dem gegenwärtigen Stand zu halten. Unsere finanziellen Reserven würden sich zwar erschöpfen, aber wir brauchten nichts am bestehenden Leistungsanspruch zu ändern. Das heißt, zwei Prozent Wachstum des Volkseinkommens gehen ausschließlich für diesen Zweck drauf. Wir müßten dann Einsparungen bei allen anderen Staatsausgaben vornehmen - Steuersenkungen zum Beispiel wären überhaupt nicht möglich. Dabei ist Holland ein vergleichsweise reiches Land mit einem relativ gesehen höchst effektiven System der Einkommensumverteilung, mit einem, wie es heißt, hohen Maß an Solidarität, und es verfügt über eigene Energiequellen. Wie steht es in dieser Hinsicht etwa um die Bundesrepublik? Ich wäre nicht erstaunt, wenn bei Ihnen ein bis anderthalb Prozent des Wachstums aufgewandt werden müßten, um die soziale Sicherheit auf dem gegenwärtigen Stand zu halten. Dabei wird in Holland das reale Wachstum in den nächsten zwei Jahren bei unveränderten wirtschaftspolitischen Bedingungen nicht einmal bei einem Prozent, geschweige denn bei zwei oder zweieinhalb Prozent liegen. Wir werden also dabei zusetzen.

Interessanterweise dreht sich die Diskussion hier um drei Antworten auf das in unserem Thema angesprochene Dilemma. Die erste Antwort hieß "Ausbau", die zweite "Umbau" und die dritte "Abbau". Herr Dahrendorf hat alle entscheidenden Faktoren und Fragen in sehr eindrucksvoller Weise analysiert. Frau Fuchs hat zahlreiche wichtige Einzelheiten über die deutschen Programme und ihre persönlichen Ansichten dazu beigesteuert - mir scheint, daß Ihre und meine Partei, die als Genossen gelten, gleichermaßen verwirrt sind. Meiner Ansicht nach stellen die drei Antworten: Ausbau, Umbau, Abbau für das angesprochene Dilemma keine echten Alternativen dar. Leider dürfte lediglich "Abbau" kurzfristig eine Möglichkeit bieten, aber auch dies erst in einem, zwei, drei oder vier Jahren. Sollte es danach erneut zu einem Wirtschaftswachstum kommen, könnten wir unsere Prioritäten noch einmal überprüfen und versuchen, etwas mehr für die soziale Sicherheit zu tun. Ich spreche jetzt nicht von Sozialpolitik, weil ich meine, daß man zwischen sozialer Sicherheit und Sozialpolitik deutlich

unterscheiden muß, auch wenn beides ständig miteinander verwechselt wird - selbst in dieser Diskussionsrunde.

Angesichts dieser Tatsachen möchte ich jetzt einige sehr einfache und pragmatische Punkte in Schwarzweißmanier herausstellen, um Ihre Reaktion zu provozieren. Die meisten um die Niederlande und Deutschland herum liegenden reichen europäischen Länder haben mit gleichen sozialen und wirtschaftlichen Problemen zu kämpfen. Alle mußten Entscheidungen treffen, weil es keinerlei Wachstum mehr gab und die mittelfristige Wirtschaftsentwicklung mit größter Ungewißheit belastet ist. Niemand hier bestreitet das; aber es hat auch keiner offen ausgesprochen, daß die Menschen stets von einer gewissen Sicherheit ausgehen, die es aber nicht gibt. Sollten wir ein Nullwachstum oder sogar ein negatives Wachstum haben, dann werden wir in eine sehr schwierige Lage geraten. Möglicherweise werden unsere sozialen Strukturen nicht in der Lage sein, das durchzustehen, und sie könnten zusammenbrechen. Es ist denkbar, daß wir unsere soziale Sicherung nicht mehr finanzieren können - ich spreche jetzt nicht von anderen sozialpolitischen Programmen.

Ich nehme mein eigenes Land als Beispiel, aber was ich sage, gilt auch für andere Länder. Wie werden diejenigen, die noch Arbeit haben, auf die Konsequenz des stagnierenden realen Wirtschaftswachstums reagieren, das heißt auf die Tatsache, daß das verfügbare Realeinkommen nicht mehr steigt? Das geht schon eine ganze Weile so; man hat ihnen eine höhere Steuerlast und höhere Abgaben für die Sozialversicherung auferlegt. Deshalb zeigen sie sich zunehmend unwilliger, weitere Abstriche an ihrem verfügbaren Einkommen hinzunehmen und Leistungen für die mitzufinanzieren, die nicht arbeiten - die Altersrentner nehme ich jetzt einmal aus.

Dabei zeigt sich folgendes: In einer Reihe von Ländern sind die Gewerkschaften implizit nicht mehr bereit zuzustimmen, daß das verfügbare Einkommen zugunsten der Behinderten, der Arbeitslosen und so weiter verringert wird. Gerade darum geht es jedoch bei der Solidarität. Alle Definitionen, die hier auf den Tisch gelegt wurden, sind ohne Bedeutung; denn in Wirklichkeit geht es nur um diese Frage. Das ist letztlich der Prüfstein für Solidarität: Sind die Menschen bereit, einige Jahre lang Einbußen an ihrem verfügbaren Einkommen hinzunehmen, um die sozialen Transfers, oder wie immer man das nennen will, zu finanzieren? Wenn sie dazu heute nicht bereit sind, gibt es keinen Grund anzunehmen, daß sich an dieser Einstellung in naher Zukunft etwas ändern wird.

Ich behaupte, daß wir kurzfristig gar keine andere Wahl haben, als die Löhne und Gehälter zu kürzen und leider noch größere Kürzungen bei einer Reihe wichtiger sozialer Leistungen vorzunehmen. Selbst wenn wir ein gewisses Wachstum von, sagen wir, einem Prozent hätten - und das wäre bei den heutigen Bedingungen für die Bundesrepublik viel und für die Niederlande enorm;-, würde das bedeuten, daß die Diskussion, die wir hier über neue Systeme geführt haben, zwar zur Sache gehört, aber nicht dringend ist. Diskussionen über einen Ausbau des Sozialstaates sind für meine Partei sicherlich politisch interessant. Aber es ist ziemlich gefährlich anzunehmen, daß wir in der gegenwärtigen Lage irgendeine Art von "Ausbau" betreiben könnten. Das ist zwar hart, aber ich meine, wir alle müssen das akzeptieren. Wenn nicht einmal wir dazu bereit sind, wie dürfen wir dann von den Wählern, von den Gewerkschaften oder von wem auch immer erwarten, daß sie diese Konsequenz akzeptieren?

Worüber wir reden müssen ist, mit welcher Strategie wir unser System der sozialen Sicherung über die Runden bringen können. Das ist der Kernpunkt der ganzen Angelegenheit. Wir sprechen in Wirklichkeit nicht über "Ausbau" oder "Umbau", sondern darüber: "Wieviel von dem, was wir haben, können wir behalten?" Diese Überlebensstrategie ist sehr schwierig, und alles deutet darauf hin, daß wir uns in einer Übergangsphase befinden. Wenn die Länder der westlichen Welt nach einigen Jahren des Übergangs wieder ein Wachstum aufweisen, können wir vielleicht, wie ich schon gesagt habe, etwas anderes tun.

Ich würde nun als Antwort auf meine vielleicht recht provokativ vorgetragenen Thesen gern wissen, ob Sie zustimmen, daß dies die Kernfrage ist. Ich sage nicht, daß die von Herrn Dahrendorf aufgeworfenen Fragen vom intellektuellen, politischen oder philosophischen Standpunkt aus nicht relevant sind. Für ihn und für mich in unseren akademischen Positionen und für die Artikel, die wir publizieren, sind sie das durchaus, aber nicht für den Politiker bei seiner Alltagsarbeit. Es ist einfach kein Geld für einen Ausbau da, auch wenn Frau Fuchs die Ansicht vertrat, ein Ausbau sei gar nicht so teuer. Es geht nicht darum, was es kostet, sondern wieviel kommt dabei heraus, und wieviel Abbau ist dafür erforderlich?

Dieser Frage werden Sie sich gegenübersehen, und, um es ganz klar zu sagen, wie ich selbst dazu stehe, diese Frage stellt sich auch für mich, Frau Fuchs, weil ich in meiner anderen Funktion eine ähnliche Verantwortung trage, wenn ich nicht wie hier eine bestimmte Rolle spiele. Ich füge hinzu: Es

hat sich in allen Ländern gezeigt, daß der Kampf gegen Mißbräuche, so reizvoll und so wichtig er ist, uns nicht aus diesem finanziellen Dilemma heraushilft. Ich hoffe, daß Sie dem zustimmen können.

Wir müssen also die Anforderungen, die wir heute an die Sozialleistungen stellen, den tatsächlichen Notwendigkeiten anpassen und sie politisch unterstützen; denn uns bleibt keine Zeit mehr für weitere Forschungsarbeiten. Niemand weiß, wo die Armutsgrenze in der Bundesrepublik oder in den Niederlanden verläuft, da es sich dabei um eine relative Größe handelt, über die keine Forschung irgend etwas herausgebracht hat.

Da wir nicht wissen, wie wir die politische Unterstützung für die verschiedenen Forderungen den Bedürfnissen und dem vorhandenen Finanzspielraum anpassen sollen, müssen wir einfach die Leistungen kürzen. Wenn jemand für Ende 1981 oder für 1982 eine bessere Lösung weiß, soll er sie bitte vortragen, weil ich meine, daß sie für die Bundesrepublik gleichermaßen Gültigkeit hat wie für die Niederlande und sicherlich auch für Belgien sowie für die nordischen Länder.

Das erfüllt mich mit ziemlicher Verbitterung, auch wenn ich versuche, eher ironisch zu sein; denn ich habe den Eindruck, daß wir eine ganze Reihe von Gelegenheiten verpaßt haben. Einige der Probleme haben wir kommen sehen, doch leider haben sich die Wirtschaftswissenschaftler - und ich erblicke, wenn ich mich an diesem Tisch umsehe, einige "Nationalökonomien", wie Sie in Deutschland sagen - noch bis vor kurzem kaum mit der Sozialpolitik beschäftigt, bis sie dann zum Problem für uns wurde.

Ich weiß, daß einige ihre besondere Aufmerksamkeit dem Arbeitsmarkt, andere der Steuerbelastung und dritte wiederum der Einkommensumverteilung zuwenden, doch unglücklicherweise hat man bei der Durchsetzung der Wirtschaftspolitik die Folgen der Sozialpolitik nicht wirklich miteinbezogen, obwohl wir alle den Wohlfahrtsstaat predigen. Wir haben wohl gedacht, sie werde sich schon selbst finanzieren, solange es ein reales Wachstum gibt. In gewisser Hinsicht liegt unser Problem in dem ungeheuren Erfolg des Wohlfahrtsstaates und der sozialen Sicherheit. Dieser Erfolg sollte uns aber nicht dahingehend täuschen, daß wir uns nur auf Strukturen und ihre Veränderungen konzentrieren und darüber vergessen, wie sehr uns die Erosion der makroökonomischen Basis unserer Wirtschaften und damit auch unserer Sozialpolitik auf den Nägeln brennt.

Der Grund dafür liegt in unserem politischen System. Selbstverständlich bedeutet es eine erhebliche politische Anstrengung, diese Erkenntnis unter die Leute zu bringen, und es führt zu starken Belastungen unseres Gesellschaftssystems. Die Frage ist aber, und ich fürchte, sie muß verneint werden, ob es eine Alternative zu meinem Vorschlag gibt, zumindest für die Menschen, die sich selbst als rational einschätzen. Wenn unsere Volkswirtschaften nämlich am Rande des Zusammenbruchs stehen, was durchaus wahrscheinlich ist, müssen wir uns jetzt den Fragen der kurzfristigen Wirtschafts- und Sozialpolitik stellen. Wir können hier am Tisch noch so sehr über alternative Systeme für die Zukunft diskutieren - um die politische Frage kommen wir nicht herum: Was tun wir 1981 und 1982? Alternative Systeme für die Zukunft sind nur möglich, wenn wir diese Jahre überleben, in denen unsere Volkswirtschaften gänzlich ausgehöhlt werden.

## **Fuchs**

Wenn man aus dem breiten Spektrum der Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitik ein Thema herausgreift, ist es immer die Frage, ob man erst einmal die generellen Schwierigkeiten aller ökonomischen Systeme darstellt oder sich konkret über sozialpolitische Einzelheiten unterhält. Ich folge nicht ganz Ihrer negativen Einschätzung, Herr Halberstadt. Seit vier Jahren versuchen wir, unser Sozialversicherungssystem mit ökonomischen Gesichtspunkten in Einklang zu bringen. Ich erinnere nur an das Kostendämpfungsgesetz im Gesundheitswesen. Dabei sind wir nicht ganz erfolglos gewesen.

Natürlich ist es richtig: Wenn es uns nicht gelingt, die Wirtschaft "am Laufen" zu halten und uns zu überlegen, mit welchen wirtschafts-, finanz- und steuerpolitischen Maßnahmen wir die Arbeitslosigkeit abbauen können, dann wird es finster. Denn die Finanzierung der Arbeitslosigkeit kostet viel Geld. Dennoch halte ich es nach wie vor für richtig, auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten grundsätzlich über die Sozialpolitik nachzudenken.

In der Bundesrepublik haben wir in den letzten Jahren die Sozialversicherung bereits weitgehend konsolidiert, indem wir versucht haben, sie in die wirtschaftliche und arbeitspolitische Entwicklung einzupassen. Deshalb sehe ich die Schwierigkeiten, die Sie zu Recht darstellen, nicht als so tiefgreifend an. Wir Sozialpolitiker dürfen nicht den Fehler begehen, Sozialpolitik für eine Schönwetterveranstaltung zu halten, um dann bei rauheren wirtschaftlichen Winden all die Bereiche, die wir für die Schlechtwetterperiode eingerichtet haben, plötzlich wieder zurückzunehmen. So sehr ich Ihre Sorge teile, sollten wir dafür plädieren, daß die Priorität dem Abbau der Arbeitslosigkeit gilt.

Ich bin davon überzeugt, daß wir in der Bundesrepublik in einigen Monaten wieder handlungsfähig werden. Ich glaube nicht, daß wir uns auf die Dauer mit einer Arbeitslosigkeit von 1,3 Millionen abfinden werden. Das wiederum rechtfertigt den Ausbau des Sozialstaates mit allen Konsequenzen, die damit verbunden sein mögen.

Für mich heißt Ausbau übrigens nicht viel mehr Geld, ein bißchen schon. Das muß man auch in ökonomisch schwierigen Zeiten diskutieren können. Wenn wir das, was Sie sagen, für uns handlungsleitend sein lassen, können wir uns als ökonomisch geschulte Sozialpolitiker eigentlich nur noch hinsetzen und abwarten. Denn das würde ja bedeuten: Solange wir die Probleme der Weltökonomie nicht gelöst haben, können wir uns um Sozialpolitik nicht mehr kümmern.

### **Dahrendorf**

Ich teile Herrn Halberstadts recht düstere Einschätzung der Chancen des Wirtschaftswachstums und der Wirkung, die das bei gleichbleibenden Steuer- und Sozialleistungen auf die Sozialpolitik haben wird. Ich bin viel pessimistischer als Frau Fuchs, was die Arbeitslosigkeit angeht. Ich bin im Gegenteil der Meinung, daß dadurch noch wesentliche zusätzliche Belastungen im Sozialbereich entstehen werden und die von Ihnen geschilderte Problematik noch erschwert wird. Aber ich hoffe, Herr Halberstadt, daß niemand Ihrem Rat folgen und auf diese Problematik nur kurzfristig reagieren wird.

Ich lebe in Großbritannien, einem Land, in dem genau das geschieht und die gesamte Politik praktisch vom Finanzministerium gemacht wird. Weder das Bildungsministerium noch das Sozialministerium noch irgendein anderes Ministerium haben eine Vorstellung davon, wo die Schwierigkeiten, die jetzt aufgetreten sind, hinführen sollen. Kein Mensch hat darüber nachgedacht. Wenn aber niemand darüber nachdenkt, werden die kurzfristigen Reaktionen der Regierung garantiert in die falsche Richtung führen. Dafür bietet Großbritannien manches Beispiel. Darum ist es gerade in dieser Zeit so wichtig, einen Richtungssinn zu entwickeln und zu behalten.

### **Fuchs**

Und Ausdauer dabei zu haben.

### **Dahrendorf**

Zweifellos. Man muß aber auch wissen, wo die Prioritäten liegen und was man unter keinen Umständen tun darf. Das ist der Sinn einer Diskussion wie der heutigen.

### **Halberstadt**

Ich gründe meine absichtlich provokatorischen Feststellungen auf Analysen, die die Wirtschaftsberater für die Niederlande im Zentralen Planungsbüro für die nächsten fünf Jahre durchgeführt haben. Ausgegangen sind wir dabei von unterschiedlichen Annahmen und verschiedenen Alternativlösungen, um deren jeweilige Auswirkungen zu untersuchen. Zu den Konsequenzen gehörte auch - abgesehen von allen Maßnahmen, die man bereits eingeleitet hat und von denen nicht sicher ist, daß sie effektiv sein werden - die Notwendigkeit einer zeitweiligen Verringerung der Sozialleistungen. Dabei werden selbstverständlich ihre bisherigen Zielsetzungen und ihre Wirksamkeit beibehalten, und es ist keineswegs vorgesehen, nach dem interessanten Modell zu verfahren, mit dem man auf der anderen Seite des Kanals schon eine Zeitlang experimentiert.

### **Alber**

Sie haben vornehmlich über Holland gesprochen, Herr Halberstadt, ein Land, das für Europa sehr untypisch ist. Die Niederlande sind neben Frankreich zum Beispiel das einzige Land in Europa, in dem die Sozialleistungen auch nach 1975 hohe reale Zuwachsraten von über sechs Prozent aufweisen. Alle anderen Länder sind nach 1975 drastisch heruntergegangen, im Durchschnitt der EG-Länder unter vier Prozent.

### **Halberstadt**

Das ist absolut falsch.

### **Alber**

Ich stütze mich auf EG-Statistiken.

Zum anderen unterschätzen Sie die Flexibilität der Gesellschaften. Wenn man sich die Staaten der Europäischen Gemeinschaft nach 1975 ansieht, dann stellt man fest, daß die verschiedenen Regierungen durchaus mit Erfolg das Wachstum der Sozialleistungen eingeschränkt und in einigen Fällen Sozialleistungen sogar gekürzt haben.

Und schließlich sollte man nicht vergessen, daß es neben den ökonomischen natürlich auch noch andere Aspekte gibt. Was sind beispielsweise die Kosten eines Sozialleistungsabbaus in terms der politischen Legitimität unserer Gesellschaften? Das ist hier noch gar nicht diskutiert worden.

### **van den Bempt**

In Großbritannien ist die Ausgabenquote in den letzten fünf Jahren um etwa fünf Prozent gesenkt worden. Im gleichen Zeitraum sind die Übertragungen an private Haushalte das dürften zumeist Sozialausgaben sein - noch um anderthalb Prozent gestiegen. Und ich würde Herrn Halberstadt zustimmen, daß von einem weiteren Ausbau des Sozialstaates nicht mehr die Rede sein kann.

Ich muß auch Herrn Alber widersprechen; denn das, was Herr Halberstadt über die Niederlande sagte, gilt auch für andere Länder. Für Dänemark, Belgien, die Niederlande und Irland stieg die Ausgabenquote zwischen 1973 und 1980 um 13 Prozent. Das ist eine sehr dynamische Entwicklung. Sie hatte einmal Folgen für die Zahlungsbilanzen. So weisen Dänemark und Belgien ein großes Defizit auf. Zum anderen hat sich die Investitionsquote verringert, was sich langfristig gesehen nachteilig auswirken wird.

### **Gaddum**

Man darf in der Bundesrepublik nicht nur darauf sehen, was über die öffentlichen Haushalte läuft. Da sind die Anteile der Sozialausgaben in den letzten vier, fünf Jahren in der Tat nicht gestiegen. Daneben gibt es aber den sogenannten parafiskalischen Bereich, den man natürlich hinzunehmen muß, wenn man beurteilen will, inwieweit unsere Volkswirtschaft insgesamt durch das soziale Leistungssystem in Anspruch genommen wird.

Wir diskutieren wie selbstverständlich, als sei der Ausbau des Sozialstaates immer nur möglich als Ausbau des Sozialleistungsstaates. Da sind wir tatsächlich an einer Grenze angelangt. Das bedeutet aber nicht das Ende des Sozialstaates, auch nicht das Ende des Ausbaus des Sozialstaates. Dabei geht es aber nicht um mehr Leistungen des Staates, sondern um ein anders gestaltetes Ordnungssystem, das heißt um größere soziale Effizienz. Dies bedeutet für mich in der gegenwärtigen Situation, daß wir uns zum Beispiel auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft konzentrieren müssen, selbst wenn dies zu Lasten bestimmter Sozialleistungssysteme geht. Das ist nach meinem Dafürhalten der sozialstaatlichere Auftrag.

### **Vater**

Sozialstaat und soziales Leistungssystem sind ja nur Teil der Gesellschaftspolitik. Sie umfaßt sehr viel mehr als den reinen Sozialbereich, also etwa das Bildungssystem und andere, sehr ausgabenintensive Komplexe. Hier werden wir umdenken müssen.

Die sozialliberale Koalition hat zu Beginn der 70er Jahre in einer gewissen, sicher gutgemeinten Reformeuphorie die Ausgaben in diesen Bereichen erheblich gesteigert. Das hat letztlich zu einer Mentalitätsveränderung in der Bevölkerung, speziell bei den jungen Menschen, geführt. Diese Haltung ist auf Zuweisungen des Staates aus und stellt die eigene Leistungsfähigkeit nicht mehr genügend in Rechnung. Wenn dies zutrifft, werden wir bei der Finanzierung immer weiter in Schwierigkeiten geraten, unabhängig von der Konjunkturlage. Da ist Wandel dringend vonnöten.

Deshalb sollte man heute nicht mehr vom weiteren Ausbau des Sozialstaates reden. Ich will nicht sagen, daß er generell abgebaut werden muß; in einigen Bereichen jedoch, wo es nicht um sozialstaatliche, sondern um gesellschaftspolitische, ideologische Begründungen geht, sind Restriktionen unausweichlich - beispielsweise im Bildungssystem.

### **Fuchs**

Wie wollen Sie das konkret machen?

### **Vater**

Wir müssen beispielsweise über gewisse Gebührenfreiheiten nachdenken, insbesondere für Kreise, die das selbst bezahlen könnten. Es sollen ja nicht die sozial Schwachen benachteiligt werden.

**van den Bempt**

Wie steht es mit der Haltung der Parteien und der Gewerkschaften im Hinblick auf die Verteilung der Einkommen zwischen den Beschäftigten und den Nichtbeschäftigten? Die Arbeitslosigkeit nimmt zu, wie wir gehört haben. Möglicherweise müssen wir mit einem realen Nullwachstum der Lohneinkommen rechnen; denn selbst bei einer Wachstumsrate des Sozialprodukts von zwei Prozent - was ja eine sehr optimistische Annahme ist - wird dieser Zuwachs durch die Erhöhung der Steuer- und Sozialbeiträge voll in Anspruch genommen. Ist nun die Solidarität in der Gesellschaft so groß, daß eine solche Politik über Jahre hinweg verfolgt werden kann? Denn ich stimme Herrn Halberstadt zu, daß das Wachstum in der absehbaren Zukunft sehr schwach sein wird.

Ich weise auch auf gewisse Zusammenhänge zwischen der hohen Ausgabenquote und der Zahlungsbilanz hin. Der Wechselkurs kann sich ja durchaus nachteilig auf die Konkurrenzsituation gegenüber dem Ausland auswirken. Etwaige Wechselkurskorrekturen würden bei einer direkten Verbindung voll zu Lasten der realen Lohneinkommen gehen. Dadurch würde sich das oben angesprochene Problem der Einkommensumverteilung zwischen Beschäftigten und Nichtbeschäftigten noch verschärfen.

**McGregor**

Was die kurzfristigen Entscheidungen angeht, Herr Halberstadt, so bietet Großbritannien ein Beispiel dafür, was geschieht, wenn die öffentlichen Ausgaben gekürzt werden müssen. Seit dem Haushaltsjahr 1974/75 haben die gesamten öffentlichen Ausgaben in England nur um etwa sechs Prozent zugenommen. Da es politisch unmöglich ist, die laufenden Ausgaben zu beschneiden, haben wir die Ausgaben für das Kapitalkonto drastisch eingeschränkt. Jetzt sehen wir uns der Tatsache gegenüber, daß wir es versäumt haben, die öffentlichen Einrichtungen auf den neuesten Stand zu bringen.

In der Bundesrepublik Deutschland beispielsweise dürfte ein beträchtlicher Spielraum für eine Verminderung der Kapitalaufwendungen bestehen, auch wenn das Auswirkungen auf die Beschäftigungslage hat. Gegenwärtig decken Sie laufende Zahlungen zu Lasten der Sozialinvestitionen. Die unmittelbare Entscheidung, die zu treffen ist - und auch Mrs. Thatcher muß sie jetzt treffen und damit früher getroffene Entscheidungen de facto umkehren;- , geht um die Frage: Wie sollen die Wirkungen, die ein eingeschränkter Kapitalhaushalt auf die Arbeitslosigkeit hat, ausgeglichen werden (denn das bleibt dem Wähler kurzfristig mehr oder weniger verborgen), damit die sozialen Maßnahmen aufrechterhalten werden können, die dem Wähler deutlich sichtbar sind?

**Oppenheimer**

Die sechs Prozent, von denen Sie sprechen, Herr McGregor, beziehen sich natürlich auf konstante Preise; die öffentlichen Ausgaben sind also real um sechs Prozent gewachsen. Vor allem sind in dieser Zeit die direkten Ausgaben, zum Beispiel für das Schulwesen, stark gekürzt worden. Das gilt aber auch für andere Ausgaben, zum Beispiel für die Anlageinvestitionen, wie Herr McGregor gesagt hat.

Obwohl ich die Thatcherische Politik durchaus nicht verteidige - im Gegenteil;- , ist aber eines daran gut: Sie versucht zum ersten Mal wirklich, auch die Beamtenschaft abzubauen. Ob es ihr gelingt, ist allerdings fraglich. Herr Dahrendorf ist da noch skeptischer als ich, aber immerhin. Erfolg oder Nichterfolg werden sich erst in einigen Jahren zeigen.

**van den Bempt**

Um einige Zahlen für Großbritannien anzuführen: Die allgemeinen Staatsausgaben stiegen zwischen 1975/76 und 1979/80 von 44,5 Prozent auf 49 Prozent des Bruttosozialprodukts. Während der öffentliche Konsum von 26 Prozent auf 25 Prozent zurückging, stiegen die Transferzahlungen von 30,8 Prozent auf 40,3 Prozent an; gleichzeitig fielen die Kapitalausgaben von 6,9 Prozent auf 4,3 Prozent. Jedenfalls hat der Anteil der Transferzahlungen zugenommen, während der Anteil der Kapitalausgaben gesunken ist.

**McGregor**

Mit der Konsequenz: Arbeitslosigkeit - weil wir die Ausgaben für Investitionen beschnitten haben.

**Gutowski**

Dabei stellt sich zusätzlich das Problem, was Investitionen sind.



**van den Bempt**

Wir kommen nicht umhin, im Rahmen der Gesamtausgaben des Staates Prioritäten zu setzen, beispielsweise, wenn man den Sozialstaat weiterausbauen will. In dem Zusammenhang dürfte interessant sein, daß in den vier größeren Ländern der Gemeinschaft - Frankreich, Großbritannien, Deutschland und Italien - insgesamt gesehen zwischen 1957 und 1978 der Anteil der Verteidigungsausgaben an den Gesamtausgaben um 10 Prozent abgenommen hat. Die Zunahme der Staatshaushalte ist durchweg auf den Anstieg der Sozialausgaben zurückzuführen.

**Fuchs**

Da waren wir in der Bundesrepublik ja noch gut. Bei uns ist der Anteil der Verteidigungsausgaben nicht gesunken.

**Klau**

Die Aussagen von Herrn van den Bempt gelten für nahezu alle OECD-Länder.

**Fuchs**

An sich ist der Abbau der Verteidigungslasten doch ein positives Zeichen für die Politik.

**van den Bempt**

Das ist wiederum eine Frage der Priorität.

**Dahrendorf**

Wenn hier schon die internationalen Verflechtungen dieser Problematik angesprochen werden, müssen wir auch darauf hinweisen, daß der neue amerikanische Präsident eine Politik verfolgt, bei der die öffentlichen Ausgaben systematisch beschränkt und gleichzeitig die Verteidigungsausgaben systematisch gesteigert werden sollen. Da das nicht funktionieren kann, liegt es auf der Hand, daß die in Amerika unerfüllbare Forderung innerhalb kürzester Frist auf den Tischen der europäischen Finanzminister landet.

**Fuchs**

Dann können wir für die Sozialpolitik allmählich nur noch beten.

**Gutowski**

Dadurch wird das Problem, das Herr Halberstadt vorgetragen hat, jedenfalls noch verschärft.

**Altmann**

Unser Thema meint nicht nur die Sozialpolitik, sondern bezieht auch die Haushaltspolitik als solche mit ein. Dieser Zusammenhang muß ernster genommen werden und darf sich nicht in der Überlegung erschöpfen, daß die Ausgaben für Sozialpolitik irgendwie gehalten werden und ob wir einen inneren Strukturwandel herbeiführen sollen. Der Staatshaushalt, zumindest der der Bundesrepublik, steckt in einer Krise, die nicht nur aus Irgendwelchen aktuellen Schwierigkeiten erklärt werden kann. Diese Entwicklung führt uns in die Nähe einer Staatskrise.

In dem Zusammenhang möchte ich ein Wort zur europäischen Agrarpolitik sagen. Diese ist im Grunde verhüllte Gesellschaftspolitik, nämlich eine Einkommenspolitik für die europäischen Landwirte. Sie ist ökonomisch in keiner Weise gerechtfertigt und führt zu einer unerhörten Belastung des Haushaltes der Europäischen Gemeinschaft und damit auch der Bundesrepublik. Die Frage ist doch, ob wir wieder zweieinhalb Milliarden D-Mark, die wir in unserem Haushalt gar nicht mehr haben, für den Einkommenszuwachs der europäischen Landwirte zahlen, oder was wir tun werden. Klagen wir gegen die Gemeinschaft?

**van den Bempt**

Über die Vor- und Nachteile der europäischen Agrarpolitik läßt sich natürlich viel sagen. Der Rat der Kommission hat jetzt einen Vorschlag gemacht, um den Gesamthaushalt der Gemeinschaft in gewissen Grenzen zu halten, so daß auch der Transfer der Bundesrepublik an die Gemeinschaftskasse nur geringfügig zunimmt.

**Gutowski**

Nachdem wir jetzt eine ganze Reihe von Themen angeschnitten haben, sollten wir noch einmal zu den Prinzipienfragen zurückkehren. Ich glaube nämlich nicht, daß wir bei Aufzählung aller möglichen Einzelbeispiele sehr befriedigt auseinandergelassen werden. Als Ökonom denke ich in Opportunitätskosten. Ein Thema, das wir hier in immer neuem Gewände diskutiert haben, ist: Wenn wir den Umfang der Sozialleistungen erweitern, dann verdrängen wir damit andere Möglichkeiten im Bereich privater Ausgaben. Das sind die Opportunitätskosten für die zusätzlichen sozialen Leistungen. Wir erhalten möglicherweise ein ganz anderes Bild von unserem Handlungsspielraum, wenn wir die sozialen Leistungen nicht einfach in dafür ausgegebenen Geldeinheiten messen und diese Ausgaben als notwendig und gegeben hinnehmen, sondern ein Bewertungssystem einführen, das uns erlaubt, die verschiedenen Maßnahmen im sozialen Bereich miteinander zu vergleichen, damit wir sehen, was sie uns jeweils wert sind. Es wird sich dann herausstellen, daß das Verhältnis der Ausgaben für einzelne Leistungsarten und das Verhältnis der Opportunitätskosten dieser Leistungen nicht miteinander korrespondieren.

Dann stellt sich die Frage: Können wir das System nicht effizienter gestalten und dabei an Entscheidungsspielraum gewinnen? Insofern stimme ich mit Ihren Kurzfristüberlegungen nicht ganz überein, Herr Halberstadt. Wenn wir nämlich das gleiche Maß an sozialer Sicherheit mit geringeren Ausgaben erreichten, würden wir wieder einen Spielraum erhalten, innerhalb dessen wir uns entweder für mehr Sozialstaat oder für mehr private Möglichkeiten entscheiden können. Mein Eindruck ist, daß die Entscheidung gegenwärtig eher in Richtung weniger Sozialstaat getroffen würde, sofern die soziale Sicherung dabei einigermaßen gleichbliebe. Das dürfte selbst Frau Fuchs nicht ungedingt bestreiten.

**Fuchs**

Das kommt darauf an.

**Gutowski**

Wann fangen die Bürger an zu protestieren? Das war der Ausgangspunkt von Herrn Claassen. Seine Frage, wie sich Mehrheiten bilden, stand in Beziehung zu der Illusion der Menschen, die keinen Zusammenhang zwischen Einnahmen und Ausgaben sehen. Das würde ich im Prinzip durchaus unterstreichen. Sicher ist das eine der Ursachen unserer Misere. Die Bürger beginnen in dem Augenblick zu protestieren, wenn sie feststellen, daß die Abgaben, die sie zu zahlen haben, im Verhältnis zu den Sozialleistungen, die sie empfangen, außer Proportion geraten, daß sie also für ihr Geld keine adäquate Leistung mehr erhalten.

Nun stellt sich die Frage: Was ist an diesem System falsch? Diese Entwicklung bis zu der Schwelle, von der ab die Bürger protestieren, hat sich ja in kleinen Schritten vollzogen. Wie kommt es dazu, daß bei den Bürgern der Eindruck entsteht, jetzt sei eine Grenze erreicht? Zunächst bestand über den Prozeß der Umverteilung ein Konsens. Nach der Rawlschen Argumentation - das ist durchaus im Sinne der ökonomischen Theorie der Politik, Herr Claassen - werden diejenigen, die am wenigsten verdienen, dadurch bestochen, daß man ihnen bei wachsendem Gesamteinkommen den größten Einkommenszuwachs zukommen läßt, damit sie mit der Verteilung einverstanden sind. Insofern hat mir diese Theorie immer eingeleuchtet. Es braucht nicht zum Konflikt zu kommen.

Die Diskussion hier hat nun gezeigt, daß trotz erheblicher Umverteilung allenthalben Unzufriedenheit entsteht. Ein großer Teil der Bevölkerung hat heute das Empfinden, daß die Umverteilung überzogen ist, daß man also zuviel Geld zahlt für das, was einem die Leistungen, die man dafür wiederbekommt, wert sind.

Leider mißt - wie gesagt - der Staat, da es sich dabei im großen und ganzen nicht um Marktleistungen handelt, den Wert des Outputs (also der sozialen Leistungen) durch den Input (also das dafür aufgewendete Geld). Das stimmt mit der Einschätzung der Bürger nicht überein. Anstatt nun, wie eingangs erwähnt, das System der sozialen Leistungen effizienter zu gestalten, versuchen die Politiker, den Mangel an Äquivalenz zwischen Abgaben und Leistungen auf scheinbar einfache Weise auszuräumen: Sie finanzieren einen Teil der Sozialausgaben über den allgemeinen Staatshaushalt. Auf diese Weise merkt der Bürger fürs erste nichts von der sich weiter vergrößernden Diskrepanz zwischen Leistungen und Abgaben. Das kann auch eine ganze Weile gutgehen. Die Folge ist jedoch, daß der Staat mehr und mehr von dem, was er an Schulden aufnimmt, für den sozialen Konsum ausgibt. Darin sehe ich den Zusammenhang der beiden Komponenten unseres Themas: Ausbau des Sozialstaates einerseits und das Dilemma des Staatshaushaltes andererseits. Dafür müssen wir eine Lösung finden.

Nun fand ich den Ansatz, den Herr Dahrendorf dafür angeboten hat, nicht schlecht. Darauf sind wir leider bisher nicht eingegangen. Herr Dahrendorf unterscheidet ja verschiedene Phasen der Sozialpolitik und meint, da wir inzwischen alle reicher geworden sind, könnte man zu mehr Selbstbeteiligung übergehen, das heißt einen Teil des sozialen Risikos selber tragen, ohne das soziale Netz für das wirklich Notwendige abzubauen. Ich frage mich, warum dies keinen Konsens finden kann. Dies bedeutet keine Rückkehr zu den Zeiten, als die Menschen soziale Risiken tragen mußten, ohne über Einkommen zu verfügen, die ihnen das Auffangen dieser Risiken im Ernstfall ermöglichten. Die Selbstbeteiligung wäre heute vielmehr ein Weg, das System der sozialen Leistungen effizienter zu gestalten.

### **Mestmäcker**

Ich halte es in der Tat für unerläßlich, daß man unterscheidet. Es ist eine Sache, darüber nachzudenken, wie man ein System insgesamt verändert. Dabei ergeben sich dann Übergangskonflikte. Eine ganz andere Frage ist, wie man das geltende System in Einzelheiten verändert. Beides kann man schlecht zusammen diskutieren, zumal sich hier immer wieder das Generationenproblem stellt. David Hume hat einmal gesagt, Sozialpolitik wäre sehr einfach, wenn sich alle Generationen an einem Tag veränderten.

Da wir das Generationenproblem nur im Zustand des Übergangs vorfinden, müssen wir einen gedanklichen Neuanfang setzen; den hat Herr Dahrendorf vorgeschlagen. Darüber sollte man einmal unvoreingenommen diskutieren, ohne immer gleich darauf hinzuweisen, daß dabei Übergangsprobleme entstehen, die praktisch unlösbar seien. Die Übergangsproblematik stellt zweifellos wichtige politische Fragen, die aber nicht die Diskussion des Ansatzes von vornherein verhindern sollten.

### **Gutowski**

Es ist allerdings eine Nebenbedingung von erheblichem Gewicht, daß die Kosten der Übergangszeit den Betroffenen nicht zusätzlich aufgelastet werden können, aus Gründen, die hier genannt wurden. Denn die vested interests, das heißt die erworbenen Rechte oder die Besitzstände, kann man nicht so ohne weiteres vom Tisch wischen, und ihre Berücksichtigung zehrt natürlich viel von dem auf, was als Dispositionsmasse vorhanden ist, wenn wir das System verändern wollen.

### **Halberstadt**

Wenn ich Herrn Dahrendorf richtig verstehe, sagt er, wir sollten ein Minimum an sozialer Sicherheit garantieren und es jedem einzelnen selbst überlassen, eine zusätzliche Absicherung aus eigenen Mitteln zu finanzieren - durch Privatversicherung, durch Ersparnisse, wie auch immer.

Vor etwa fünf Jahren trug einer meiner niederländischen Kollegen diesen Gedanken in einer öffentlichen Diskussion vor und untermauerte ihn mehr oder weniger mit den gleichen Argumenten, die wir von Herrn Dahrendorf gehört haben. Damals hat die Mehrheit der Wirtschaftswissenschaftler - und selbstverständlich auch der Sozialpolitiker darauf sinngemäß mit den Worten reagiert: "Wir leben in einem Sozialstaat, und wir haben Geld - wir werden nichts dergleichen tun; denn wir haben den Menschen bestimmte Ansprüche zugesichert, und die werden wir nicht schmälern".

Ich gestehe, daß auch ich mich seinerzeit gegen einen solchen Gedanken gesperrt habe, da er mir vom Standpunkt der Sozialpolitik und vom Standpunkt der sozialen Gerechtigkeit aus gesehen nicht opportun erschien. Heute denke ich anders darüber, halte allerdings die Kosten des Übergangs und die politischen Hindernisse auf dem Weg dorthin für so hoch, daß die Sache sich möglicherweise nicht durchführen läßt. Davon abgesehen geht es nicht um das Etikett, das man ihr aufklebt - ich meine die Frage des Übergangs;-, sondern es handelt sich dabei um eine Angelegenheit von grundlegender Bedeutung.

Wenn wir die heutige Situation beobachten, stellen wir fest, daß in den Niederlanden gegenwärtig die sozialen Mindestauszahlungen sehr hoch sind und Ende 1980 auf dem Niveau des Mindest-Nettolohns liegen, also bei rund 15.000 D-Mark. Wir sind dabei zu dem Ergebnis gekommen: Wenn wir alle Leistungen auf diesen Stand brächten, wäre das verbleibende verfügbare Einkommen verschiedener Gruppen von Arbeitnehmern viel zu gering, um damit die zusätzlichen Versicherungen für Krankheit oder Berufsunfähigkeit und so weiter finanzieren zu können.

Das führt zu einem größeren politischen Problem. Wenn also ein solcher Gedanke hier vorgetragen wird, was ich sehr begrüße, dann sollte man zugleich eine Berechnung vorlegen, aus der hervorgeht, wie die Konsequenzen eines solchen Vorschlags aussehen. Inzwischen vermute ich, was vor fünf

Jahren nicht der Fall war, daß eine solche Maßnahme in einer Periode ohne Wachstum nicht durchführbar ist, sondern ausschließlich dann, wenn in Ländern wie der Bundesrepublik Deutschland, den Niederlanden oder Großbritannien ein Wachstum von drei bis vier Prozent vorhanden ist.

### **Borner**

Das sind alles relative Standards. Wenn man das Problem so anpackt, kommt man nie weiter.

### **Fuchs**

Wir können die These von Herrn Dahrendorf an einem ganz konkreten Beispiel erproben, das als ein Punkt in den Programmen aller politischen Parteien zu finden ist. Ich meine die soziale Pflegebedürftigkeit im Alter. Dann wird nämlich deutlich, ob wir wirklich etwas tun wollen. Sind wir bereit, dem alten Menschen, der ins Altenheim geht oder ins Krankenhaus muß oder zuhause bleibt, ein Pflegegeld zu geben? Wollen wir das in unser soziales Sicherungssystem mit viel Geld einbauen, oder soll das durch Selbsthilfe organisiert werden? An diesem Punkt könnte man sehr gut erörtern, was Herr Dahrendorf meint, wenn er sagt, das, was wir haben, sei eigentlich ganz gut, aber neue Probleme können wir in das Sozialversicherungssystem nicht mehr einbeziehen. Da müßten wir uns andere Formen einfallen lassen.

Es würde mich interessieren, wer von den Politikern sagt: Die Pflegebedürftigkeit im Alter sollte man aus der Sozialversicherung herausnehmen und in Selbsthilfe organisieren.

### **Gutowski**

Ich meine, der Vorschlag von Herrn Dahrendorf ist nicht auf zusätzliche Leistungen beschränkt.

### **Fuchs**

Fangen wir einmal bei diesem konkreten Beispiel an.

### **Gutowski**

Das können wir nicht. Das ist eben der Witz: Wenn wir nur an einzelne Fragen herangehen, können wir das Problem nie lösen. Wir müssen alle Tabus gleichzeitig verletzen, damit jeder das Gefühl hat, er sei nicht allein betroffen. Dazu müßten die Politiker eigentlich den Mut aufbringen. Das schließt keineswegs aus - dem wird auch Herr Dahrendorf nicht widersprechen;- , daß Härtefälle und Probleme, die wir in unserer Gesellschaft bisher nicht gelöst haben, in Zukunft besser gelöst werden, unter Umständen auch mit mehr Ausgaben. Der Spielraum, den wir insgesamt haben, ist groß genug, daß wir uns dies vornehmen und uns zugleich an einen Abbau der Sozialausgaben bei gleichzeitiger Steigerung ihrer sozialen Effizienz machen können.

### **Barbier**

Ich will einmal versuchen, in einfachen Worten zu sagen, was ich mit der Politik der sozialen Sicherung will. Ich plädiere im Zeichen der Wahlfreiheit und der wirtschaftlichen Effizienz für eine Teilprivatisierung der Zahlungsströme, die heute unter den Begriff der staatlichen Sozialversicherung fallen.

Erstens könnte ich mir durchaus vorstellen, daß man, wie Frau Funcke gesagt hat, die Beitragsbemessungsgrenze einmal festhält und es den Bürgern freistellt, darüber hinaus eine Zusatzversorgung abzuschließen, in welcher Form auch immer. Das mag die Form des Wohnungseigentums sein oder eine andere Form von Eigentum. Man kann darüber streiten, ob man so etwas will oder nicht, warum das aber nicht gehen soll, habe ich nicht begriffen. Der Nachweis, daß es nicht geht, gelingt nur auf der Basis einer besonderen Form der Kreislauftheorie; die wäre vorher zu offenbaren.

Zweitens impliziert mein Plädoyer eine nicht pauschalierte Selbstbeteiligung bei der Inanspruchnahme aller Leistungen im Gesundheitssystem. Es wäre dabei daran zu denken, eine Obergrenze einzuführen; denn es kann nicht sein, daß eine Familie beispielsweise durch eine Herzoperation eines Kindes mit 80 000 Mark belastet wird. Das wird niemand wollen.

Die Frage, Frau Fuchs, die Sie an die Verfechter dieses Systems stellen, ist zwar zulässig, aber sie führt nicht weit. Ihre Frage: Wollen Sie damit anfangen, die Altenpflege aus dem staatlichen System herauszunehmen, beantworte ich mit "nein". Ich will nicht ganz bestimmte Leistungen in voller Höhe

herausnehmen. Ich plädiere vielmehr dafür, alle Leistungen teilweise privat und teilweise über Beiträge zu finanzieren. Das Argument: "Das senkt keine Kosten" verstehe ich nicht.

### **Fuchs**

Die Kosten bleiben doch unverändert.

### **Barbier**

Wer aber behauptet, der Umgang mit knappen Gütern führe unabhängig, ob ich ein Gut als öffentliches oder als privates Gut anbiete, zum selben Mengenergebnis, müßte konsequenterweise behaupten, daß unsere gesamte Vorstellung von Marktabläufen falsch ist. Da dies aber offensichtlich nicht der Fall ist - andernfalls müßten wir uns jeden Tag über den Wirtschaftsablauf wundern;- , sind diejenigen, die behaupten, der Übergang von öffentlichen zu privaten Gütern führe nicht zu einer Mengeneinschränkung, gehalten, den Nachweis zu liefern.

Es geht mir nicht nur darum, Wahlfreiheit zu schaffen und für Effizienz zu sorgen. Da ich an den Einsparungseffekt glaube, scheint es mir nicht nötig, in ein Wachstumsloch, gesehen durch die niederländische Planungsbehörde, hineinfallen zu müssen. Wir müssen gar nicht abbauen, sondern schon der Umbau würde ein wirtschaftliches Ergebnis bringen, das dann vielleicht sogar Platz für jene Dinge bietet, die Herr Fink angesprochen hat.

### **Nowotny**

Die gegenwärtige Krise des Sozialsystems hat ihre Ursache in der Tat vornehmlich in dem fehlenden Wirtschaftswachstum, wie Herr Halberstadt sagt. Daran braucht man gar nicht viel herumzuphilosophieren. Ein System, dessen Finanzierung im wesentlichen auf eine wachsende Lohnsumme aufbaut, gerät natürlich in Schwierigkeiten, wenn die eine Seite unverändert weiterläuft, während die andere Seite relativ zurückbleibt.

Die Lösung dieses Wachstumsproblems kann aus meiner Sicht - wenn wir irgend etwas aus der ökonomischen Vergangenheit gelernt haben - nur sein, daß man es durchfinanziert. Die durch nicht genutzte Kapazitäten eintretende Situation ist in dem Sinn konjunkturell bedingt. Wenn sie länger andauert, sollte man sie durch Verschuldung, nach Möglichkeit durch eine notenbanknahe Verschuldung, im Sinne einer funktionalen Finanzwirtschaft angehen. Das ist einer der wichtigsten Stabilisatoren. Wenn man das nicht tut, verzichtet man auf ein wesentliches Element, das mit zur Stabilisierung einer Ökonomie beiträgt.

Deshalb halte ich es auch für schädlich, wenn man die Frage der langfristigen Perspektiven und der grundlegenden Umwälzung eines Systems mit der Frage vermischt, was mit einem solchen System geschieht, wenn das Wachstum nachläßt.

Wenn man die Dinge prinzipiell ansieht, wird erkennbar, daß zwei Gesellschaftsphilosophien dahinterstecken. Die eine steht in der Tradition des englischen Liberalismus mit seinem ausgesprochen individualistischen Gesellschaftsbild. Jeder kämpft für sich allein, und im übrigen vertraut man auf die sogenannte "unsichtbare Hand". Das ökonomische Geschehen läuft quasi naturgesetzlich ab. Gerechtigkeit, sagt von Hayek, ist keine Kategorie der Wirtschaftspolitik; denn für die Ergebnisse der Wirtschaft ist niemand verantwortlich, so wie niemand für ein Gewitter verantwortlich ist.

### **Mestmäcker**

von Hayek sagt: "Die Vermögensverteilung ist keine Kategorie der Gerechtigkeit, sondern liegt auf einer ganz anderen Ebene."

### **Nowotny**

Ich bin bereit, das auf Verteilungsgerechtigkeit einzuschränken. Aber dieses naturgesetzliche Geschehen läßt sich mildern, indem man einen Mindestplafond einzieht. Das ist die eine Position.

Die andere Position ist die philosophische Linie der französischen Aufklärer, also des Sozialvertrages. Diese geht letztlich davon aus, daß soziale Entwicklungen nicht naturgesetzlich vor sich gehen, sondern daß sie beeinflußt und gestaltet werden können. Hier kommt dann der Aspekt der Solidarität ins Spiel, der verschiedentlich angesprochen wurde.

Welchem dieser Modelle man folgt, ist keine Frage, die sich wissenschaftlich beantworten läßt. Welches Modell erscheint den Menschen heute akzeptabler? Nun, Frau Merklein weiß es; sie sagt, was die Leute wollen, ist ein wenig Kant und christliches Abendland. Dieser Richtung der Tradition sollten wir uns verpflichtet fühlen. Da müßte man dann etwas genauer untersuchen, wie sich bei Menschen Präferenzen bilden und zum Ausdruck kommen.

Es war von Verzerrungen die Rede, die dadurch verursacht werden, daß soziale Sicherheit als ein öffentliches Gut angesehen wird - mit all den Problemen, die sich nach der Theorie der öffentlichen Güter ergeben. Nun ist aber auch die Einkommensverteilung ein öffentliches Gut mit der gleichen Problematik. Das heißt, es kann eine Diskrepanz entstehen zwischen individueller und gesellschaftlicher Rationalität, auch in bezug auf die soziale Versorgung mit öffentlichen Gütern.

Wenn man die Leute beispielsweise individuell befragt, was ihnen wichtiger ist, ein zweiter Farbfernsehapparat oder eine kleinere Schulklasse für ihr Kind, dann antworten sie durchaus, es erscheine ihnen wichtiger, das Kind erhalte eine bessere Erziehung. Damit geben sie dem öffentlichen Konsum eher den Vorzug als zusätzlichem privaten Konsum. Im politischen Prozeß heißt das aber keineswegs, daß der Wähler deshalb für den öffentlichen Konsum stimmen wird. Denn er sagt: "Das ist ein öffentliches Gut; ich weiß ja gar nicht, ob es tatsächlich darum geht." Präferenzen müssen nicht unbedingt immer in Richtung Erweiterung des öffentlichen Sektors, sie können ebenso in Richtung einer zu geringen Versorgung mit öffentlichen Gütern verzerrt sein.

Das schlägt sich dann letztlich in der Frage nieder: Welche Steuerquote oder welche Staatsquote wird in einer Gesellschaft akzeptiert? Derzeit haben wir offenbar große gesellschaftliche Probleme, weil eine Erhöhung der Steuerquote kaum noch akzeptiert wird. Dadurch entsteht dann das Problem, das; Herr Gutowski angesprochen hat: Man versucht sich darum herumzuschwindeln, erhöht sogar noch die öffentlichen Ausgaben, obwohl diese auf der Einnahmenseite gar nicht mehr gedeckt sind. Der Ausweg, den man geht, heißt Staatsverschuldung, die nicht konjunkturell bedingt ist. Das kann man verschieden beurteilen, als politische Schwäche oder als Diskrepanz, daß die Leute den Zusammenhang von Ausgaben und Einnahmen nicht erkennen.

Dieser Konnex läßt sich nun für den einzelnen nicht mehr herstellen in dem Sinne, daß er persönlich für die öffentlichen Leistungen zahlen müßte. Das ist bei vielen öffentlichen Gütern nicht erreichbar - darin sind auch viele Verteilungsaspekte enthalten. Worum es aber geht, ist: Wenn wir öffentlichen Konsum tatsächlich so hoch bewerten, dann müssen wir auch den Mut haben, für eine höhere Steuerquote einzutreten, um damit den Zusammenhang für die Leute deutlicher aufzuzeigen.

### **Fuchs**

Wenn Ihnen das in Österreich gelingt, machen wir es nach.

### **Nowotny**

Ich spreche aus leidvoller Erfahrung, Frau Fuchs; denn ich hatte das zweifelhafte Vergnügen, in der Praxis der Finanzpolitik zu stehen.

Im Gegensatz zu der Rawlschen These, die Herr Gutowski angesprochen hat, sind es heute nicht gerade die Armen, die die Politik korrumpieren können beziehungsweise einen überproportionalen Einfluß auf das politische Geschehen haben. Es läuft eben nicht nach dem Motto: Ich kaufe mir die Armen, um eine Mehrheit zu gewinnen. Das entscheidende politische Gewicht haben vielmehr die Wechselwähler, die in ihrem Wahlverhalten schwanken, die also politisch unzuverlässig sind. Der Wechselwähler ist aber der typische Angehörige der upper-middle-class. Daher beeinflusst heute diese obere Mittelklasse das politische Geschehen überproportional. Die Arbeiterschaft dagegen macht politisch den Fehler, daß sie treu zu einer Partei steht. Daher wird sie sozusagen systematisch politisch unterbelichtet.

Tendenziell besteht in der Politik natürlich immer die Gefahr, daß man diejenigen Gruppen fiskalisch verwöhnt oder schont, von denen man befürchtet, daß sie sonst abspringen. Von daher erklärt sich das starke Gewicht relativ kleiner Gruppen, während große Gruppen im politischen Prozeß unterrepräsentiert sind. Das gilt nicht nur für die Arbeiter; dazu zählen auch die Jugendlichen, über deren Wahlverhalten niemand etwas Genaues weiß, weshalb man sich um sie nicht so recht kümmern kann. Des weiteren sind die Arbeitslosen zu nennen, die keine homogene Gruppe darstellen.

Was sich hier zeigt, ist eine zunehmende Segmentierung der Politik. Die unterrepräsentierten Gruppen mögen ihre Benachteiligung eine Zeitlang tolerieren, oder sie sind durch ausgeprägte Loyalitäten oder auch eine zu geringe Dynamik gebunden. Aber das hält sicherlich nicht sehr lange an. Wir erleben also in der Politik ein ständiges Auf und Ab. Gegenwärtig ist zwar die große Zeit des

Mittelstandes, aber das wird sich auch wieder ändern, und andere Gruppen rücken dann in den Vordergrund. Die Aufgabe der Politik besteht darin, irrationale Schwankungen möglichst zu verhindern und eine gewisse Kontinuität zu erhalten.

### **Müller-Groeling**

Sie haben gezeigt, Herr Nowotny, daß die Frage nach mehr oder weniger öffentlichem Konsum oft falsch gestellt wird.

Wenn Eltern gefragt werden, ob sie kleinere Klassen für ihre Kinder haben wollen, oder Naturfreunde nach einer saubereren Umwelt, dann antworten sie natürlich mit Ja. Das ist im Prinzip genauso, wie wenn man jemanden fragt, ob er mehr zu Weihnachten haben will. Man muß schon fragen, was die Betroffenen dafür zu zahlen bereit sind, wenn man wirklich wissen will, ob mehr öffentlicher Konsum gewünscht wird. In der Realität handelt es sich immer um eine Wahlsituation, bei der die Kosten mitberücksichtigt werden müssen. Dies trifft für die saubere Umwelt genauso zu wie für kleinere Klassen und andere Formen des öffentlichen Konsums. Seltsam, daß dies so schwer klarzumachen ist und daß die Protagonisten der verschiedenen guten Zwecke einen immer glauben machen wollen, die Finanzierung könne durch Umverteilung für den kleinen Mann kostenlos gelöst werden. Nach aller Erfahrung ist das nicht wahr.

Während Herr Halberstadt hier ein düsteres Bild malt - ich würde gerne wissen, welche Wachstumsraten er für Deutschland für die nächsten Jahre prognostiziert, damit sein Pessimismus mittelfristig gerechtfertigt ist;- , zeigt uns Herr Nowotny eine rein keynesianische Situation auf, in der es offensichtlich nur an der Nachfrage fehlt. Nun wissen wir, daß nichts einfacher ist, als Nachfrage zu schaffen. Was aber, Herr Nowotny, wenn wir uns gar nicht in einer keynesianischen Situation befinden? Vielleicht haben wir ja vielmehr mit Problemen struktureller Art zu tun, die ihre Ursache in einer mangelnden Wettbewerbsfähigkeit aufgrund unserer zu hohen Produktionskosten haben. Dabei denke ich nicht nur an die Löhne, sondern etwa auch an die ungeheuer gestiegenen Energiekosten. Wenn die Dinge so liegen, nützt Ihr ganzes Durchhalten, Ihr Programm, Nachfrage zu schaffen, nicht sehr viel. Die Kosten müssen herunter.

### **Nowotny**

Würden Sie sagen, daß nur die strukturellen Ursachen ausschlaggebend sind?

### **Müller-Groeling**

Nein, nicht ausschließlich.

### **Nowotny**

Dann können wir uns vielleicht auf einen Mittelweg einigen.

### **Mestmäcker**

Ich füge hinzu: Was Sie über die Reaktion bestimmter Bevölkerungsgruppen sagen, Herr Nowotny, die unterrepräsentiert sind, hängt entscheidend davon ab, ob diese Gruppen die Interessen haben, die Sie ihnen zuschreiben. Einige Wahlergebnisse scheinen mir darauf hinzuweisen, daß diese Bevölkerungsgruppen möglicherweise ganz andere Interessen haben.

### **Gaddum**

Die fehlende Nachfrage ist in der Tat nicht unser Problem. Da stimme ich Herrn Müller-Groeling zu. Denn mehr Nachfrage bedeutet, daß noch mehr japanische Autos oder japanische Fotoapparate gekauft werden. Ich würde unterstreichen, daß uns zur Zeit vielmehr die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit zu schaffen macht.

Auch an Ihrer Gruppentheorie melde ich Zweifel an, Herr Nowotny. Möglicherweise haben sich diese Gruppen ja inzwischen verändert'. Die berühmte solidarische Arbeiterschaft empfindet inzwischen sehr viel stärker mittelständisch, als Sie es offenbar immer noch annehmen. '

### **Dahrendorf**

Sie ist in der Tat erheblich geschrumpft.

### **Merklein**

Das Wahlverhalten in diesem Lande widerspricht zweifellos dem, was Sie sagen, Herr Nowotny. Die CDU wurde erst richtig mehrheitsfähig, als sie dem Ahlener Programm abgeschworen hatte, und die SPD wurde mehrheitsfähig, als sich ihr liberaler Teil mit dem Godesberger Programm durchgesetzt hatte. Sie hält sich jetzt einen Kanzler, der oft Karl Popper zitiert, und der ist ein Kantianer. Die FDP, die bei den letzten Bundestagswahlen kräftig zugelegt hat, stellte zuvor Graf Lambsdorff am stärksten heraus, der auf der gleichen Linie steht. Sehen Sie sich die Vorgänge in England und den Erdbeben in Amerika an. Da zeigt sich, daß die Präferenzen der Bevölkerung nicht unbedingt auf der antiliberalen Seite zu suchen sind.

### **Oppenheimer**

Was heißt Gruppenrepräsentation, Herr Nowotny? Sie argumentieren so, als seien die arbeitslosen Jugendlichen eine mehr oder weniger konstante Gruppe, wie, sagen wir, die Rothaarigen. Das ist aber nicht der Fall. Die meisten Jugendlichen sind ja nur ein paar Wochen oder ein paar Monate arbeitslos. Es hat kaum einen Sinn, dafür eine besondere politische Repräsentation zu fordern.

Da es in vielen Familien für eine kurze Zeit einen jugendlichen Arbeitslosen gibt, trägt das eher zur Solidarität bei. Denn wenn man selbst einmal diese Erfahrung gemacht hat, hält man es vielleicht nicht mehr für so schlimm und hat man auch mehr Verständnis dafür, daß der Junge Arbeitslosengeld bezieht.

### **Dahrendorf**

Es ist wirklich phantasielos, die Welt nur mit den Kategorien von Hobbes und Rousseau zu sehen - als ob es keine anderen Positionen gäbe, mit denen man in die Zukunft gehen kann.

Um ein Beispiel zu geben, an dem ich selbst erheblich beteiligt war: Ich stehe nach wie vor zu dem, was ich über das Thema "Bildung ist Bürgerrecht" gesagt habe. Dennoch meine ich, daß die Bildungschancen heute so verteilt sind, daß es nicht unvermeidlich ist, Gebühren im Bildungswesen wieder einzuführen. Das bedeutet nicht, daß ich meine damalige Position aufgegeben habe; vielmehr bin ich der Ansicht, daß inzwischen ein Entwicklungsprozeß stattgefunden hat, der eine andere Ordnung des Sozialstaates möglich macht, ohne daß man sein soziales Gewissen zu belasten braucht.

In gewisser Weise gibt es für meine Position einen eindeutigen Test. Wenn es zutrifft, daß unsere öffentlichen Mittel nicht ausreichen, um den gegebenen sozialen Leistungsstaat aufrechtzuerhalten, und daß deshalb, ob wir wollen oder nicht, Einschränkungen unvermeidlich sind, dann muß es richtig sein, daß Menschen sich andere Wege suchen, um ihre Wünsche zu befriedigen. Und sie tun es. Ich behaupte, daß Menschen sehr viel mehr Phantasie haben als Regierungen und Wege quer durch das System hindurch finden.

Vielleicht sind in dieser Hinsicht manche Länder etwas starrer als andere. Aber schon die Tatsache, daß große britische Gewerkschaften ihre Mitglieder für die medizinische Versorgung bei einer Privatversicherung anmelden, zeigt, daß es ganze Gruppen gibt, die sich aus diesem System des Schlange-Stehens ausklinken. Oder denken Sie an die Tatsache, daß es in allen bedeutenden Industrieländern eine inoffizielle "schwarze" Wirtschaft gibt, bei der wir glücklicherweise nicht wissen, wieviel da verdient wird.

### **Fuchs**

Dem Problem müßten wir einmal nachgehen.

### **Dahrendorf**

Wenn Sie dem Problem nachgehen, Frau Fuchs, werden Sie den organisierten Protest zu spüren bekommen. Denn der Vorteil freier Gesellschaften ist, daß der Protest, statt organisiert zu sein und sich revolutionär auszuwirken, in individuellen Entscheidungen vor sich gehen kann. Sie sollten froh sein, daß das in Deutschland noch möglich ist. Ich hoffe, daß die Bundesrepublik nie zu einem Polizeistaat wird, in dem man genau feststellen kann, ob ein Rentner noch etwas zusätzlich verdient.

### **Fuchs**

Mit einer Einkommensgrenze.

### **Dahrendorf**



Nein, eben mit keiner Einkommensgrenze.

Ich bin davon überzeugt, daß durch individuelle Entscheidungen in dem ökonomischen Klima, das wir hier gekennzeichnet haben, tatsächlich Schritte in die von mir angedeutete Richtung getan werden.

### **Fuchs**

Und da ich diese Richtung ablehne, muß ich sie gleich abblocken.

### **Dahrendorf**

Da wesentliche Entscheidungen einer Sozialpolitik der Zukunft nicht als ein großer Plan in eine widerspenstige Wirklichkeit eingebracht werden, sondern man erst im nachhinein sieht, daß da irgend etwas Systematisches entstanden ist, bin ich darüber gar nicht unglücklich. Alle großen Entwicklungen gehen auf diese Weise vor sich und nicht durch Regierungspläne.

### **Alber**

Was hier als Dezentralisierung diskutiert wird, ist konzeptionell möglicherweise doch mehr eine Entstaatlichung, Herr Dahrendorf. Es ist für einen Soziologen sicher eine reizvolle Aufgabe, Vorschläge für institutionelle Veränderungen zu entwickeln; genauso interessant ist es indes, sich Gedanken über die Realisierungschancen solcher Veränderungsvorschläge zu machen. Da würde mich dann doch interessieren, worauf Sie ihre Hoffnung gründen; denn so neu ist das Konzept ja nicht. Die Entstaatlichung wird seit den 60er Jahren - Ivan Illich - diskutiert und ist dann in den USA auf breiterer Ebene aufgegriffen worden. In Deutschland hat übrigens - das sollte aus Copyrightgründen einmal gesagt werden - nicht Johano Strasser, sondern haben Bernhard Badura und Peter Gross das Konzept in die Diskussion eingeführt.

Wie soll man die Möglichkeiten, solche Veränderungen zu realisieren, beurteilen? Man könnte beispielsweise argumentieren, daß der Staat gerade in Zeiten, in denen es schlecht um die öffentlichen Finanzen steht, eher geneigt ist, Problemlösungen breit zu streuen. Darin könnte heute eine Chance für Dezentralisierung und vielleicht sogar für Entstaatlichung liegen. Während der Phase zwischen 1965 und 1975 dagegen könnte der Staat daran interessiert gewesen sein, möglichst viel zu zentralisieren, um den politischen Erfolg für sich zu verbuchen.

Auf der anderen Seite gibt es aber heute Gruppen, die ein Interesse an der Erhaltung des jetzigen Systems haben. Wie steht es also um das Gleichgewicht zwischen den Gruppen, die gegen eine Bürokratisierung und für mehr private Entfaltungsmöglichkeiten sind, und jenen Gruppen, die an dem alten System festhalten wollen? Ich kenne dazu nur die Umfrageergebnisse, die unter dem Titel "Bürger im Sozialstaat" veröffentlicht wurden und die für die Bewahrung der bestehenden Strukturen sprechen.

In einigen Bundesländern gibt es sogenannte Tagesmütter, die vom Staat bezahlt werden. Dort hat sich eine Praxis entwickelt, daß zum Beispiel Nachbarfamilien ihre Großmütter austauschen, die dann jeweils auf das Kind der anderen Familie aufpassen und dafür bezahlt werden. Welches Interesse sollen die Großmütter daran haben, diese Tätigkeit nun wieder unbezahlt privat auf sich zu nehmen?

Meine Frage ist also, Herr Dahrendorf: Auf welche sozialen Veränderungen gründen Sie Ihr Konzept und den Optimismus, daß es sich realisieren läßt?

Ein zweiter Punkt ist mir wichtig. Sie meinten eben, es sei phantasielos, nur zwei philosophische Systeme als Alternativen zu sehen. Ebenso phantasielos finde ich es, hier nur die beiden Konzepte Verstaatlichung und Entstaatlichung gegenüberzustellen. Die eigentlich interessante Frage scheint mir zu sein: Welche Probleme erfordern welche problemlösenden Strukturen? Die problemlösenden Strukturen müssen nicht für alle Probleme gleichermaßen erfolgreich sein. Wenn es ums Kinderaufpassen - das Beispiel der Großmütter- oder um die Altenpflege geht, könnte ich mir vorstellen, daß das Modell der Nachbarschaftshilfe am erfolgreichsten und auch am billigsten wäre. Für das tertiäre Bildungswesen dagegen könnte die Struktur "privater Markt" am erfolgreichsten sein. Bei den Renten, um an das anzuknüpfen, was Herr Bartholomäi gesagt hat, war zweifellos die staatliche Lösung die weitaus erfolgreichste, die auch die Freiheit am ehesten sicherte.

Worauf es mir ankommt ist, daß man auf diesem Gebiet weniger Glaubenssätze formulieren, sondern vergleichende Untersuchungen anstellen sollte, wie es in Deutschland zum Beispiel Wolfgang Zapf tut. Welche Kombinationen von Problemlösungen haben die westlichen Industriegesellschaften für bestimmte Problembereiche gefunden? Welche scheinen die größten Erfolge zu haben? Bei Krankenhäusern etwa: private oder staatliche Hospitäler? Einen solchen pragmatischen,

entideologisierten Ansatz, bei dem man über verschiedene Mischungen der Problemlösungen in unterschiedlichen Bereichen nachdenkt, würde ich der simplen Alternative Verstaatlichung oder Entstaatlichung vorziehen.

### **Klau**

Auch ich plädiere dafür, die Diskussion wieder auf den Boden der nackten, ich würde sagen: der häßlichen Tatsachen zurückzuführen. Herr Halberstadt hat uns da einen guten Dienst erwiesen, auch wenn ich nicht ganz seinen Pessimismus teile.

Wir stehen doch alle, gleich welchem Lager wir zugehören, vor der Tatsache einer echten Krise, die sich nicht einfach wegreden läßt. Wir haben mit hohen Inflations- und Arbeitslosenraten sowie mit erheblichen Staats- und Leistungsbilanzdefiziten zu kämpfen, und wir müssen uns fragen, wie wir aus dem gegenwärtigen Wachstumsloch wieder herauskommen.

Nun zeigt sich, daß die Ausgabenquote für Sozialleistungen - bei bloßer Fortschreibung der bestehenden Sozialgesetze - nach wie vor im Steigen begriffen ist. Obwohl sich die Zunahme der Ausgaben für Sozialleistungen im Verhältnis zum Sozialprodukt in den letzten Jahren abgeschwächt hat, ist sie immer noch wesentlich höher als das Wachstum des Sozialprodukts. Es wird niemand bestreiten, daß in der Situation, in der wir uns gegenwärtig befinden, auch neue Anforderungen an den Staat gestellt werden, zum Beispiel im Berufsbildungswesen und in der Arbeitsmarktpolitik. Das heißt, es kommen neue Verpflichtungen auf uns zu, denen wir genügen müssen. Allein aus diesem Grunde ist eine Umstrukturierung der Sozialleistungen unerlässlich, und Umstrukturierung bedeutet immer auch Kürzung in irgendeinem Bereich. Ohne das geht es nicht. Diese makroökonomischen Notwendigkeiten darf man einfach nicht außer acht lassen.

Herr Nowotny wies darauf hin, daß das Sozialversicherungssystem auch eine Stabilisierungsfunktion habe. Das traf früher bei normalen zyklischen Konjunkturabläufen sicher zu; aber heute stehen wir nicht vor einem normalen Konjunkturereinbruch. Wir haben es mit einer echten Strukturkrise in der Weltwirtschaft zu tun, bedingt durch die beiden Ölschocks, die wir irgendwie verkraften müssen. Die Spielräume, die der Staat hat, um dieser Krise durch eine aktive Politik zu begegnen, sind durch das hohe Staatsdefizit erheblich eingeschränkt.

Wenn sich das Defizit aufgrund geringerer Dynamik bei den Sozialleistungen verringern ließe, würde der Staat etwas größere Spielräume gewinnen, um zum Beispiel Programme für Investitions- oder Beschäftigungsanreize à la Rehn in die Wege zu leiten, wie immer solche Programme dann im Detail auszugestalten wären. Diese Spielräume bestehen aber im Augenblick nicht. Die Finanzpolitik ist weitgehend ausgereizt.

Das heißt, Herr Nowotny, die Stabilisierungsfunktion bringt keine neuen Impulse, sondern sie mildert nur einen wirtschaftlichen Einbruch. Um aus dem Wachstumsloch herauszukommen, brauchen wir aber neue Impulse, die jedoch zur Zeit aus finanzpolitischen Gründen nicht zu bewerkstelligen sind. Selbst wenn wir den Sozialstaat in seiner gegenwärtigen Form bewahren wollen, sind gewisse Abstriche unausweichlich. Als man die sozialen Reformvorhaben seinerzeit konzipierte, ist man von ganz anderen wirtschaftlichen Gegebenheiten ausgegangen. Beispielsweise nahm man an, daß das Wirtschaftswachstum jährlich etwa vier bis fünf Prozent betragen werde. Unter dieser Voraussetzung wäre das bestehende System auch finanzierbar gewesen. Abgesehen von den Rechenfehlern, die man sicher auch gemacht hat, müssen wir feststellen, daß sich die wirtschaftlichen Grundvoraussetzungen, die ein solches System hätten tragen können, inzwischen verändert haben. Deshalb kommen wir nicht darum herum, die öffentlichen Haushalte wachstumsfördernder zu strukturieren und zu finanzieren.

### **van den Bempt**

Meinen Sie, daß wir mit der hohen Ausgabenquote einen "crowding-out"-Effekt schaffen? Das würde bedeuten, daß wir unsere Prioritäten möglicherweise anders setzen müßten. Wenn uns das gelingt, könnten wir eventuell eine gewisse Dynamik in den Sozialausgaben beibehalten oder doch die Bedingungen für eine neue dynamische Entwicklung schaffen, die das Problem gewissermaßen von selbst löst. Ich bin von der crowding-out-These nicht voll überzeugt, würde dazu aber gern Ihre Meinung hören.

### **Klau**

Ich möchte nicht der These eines allgemeinen Abbaus der Staatsquote das Wort reden. Es geht im Grunde darum, neue Spielräume für eine aktive Strukturpolitik zu schaffen. Diese Spielräume

bestehen nicht, weil wir mit einem sehr hohen und noch steigenden Sozialhaushalt belastet sind. Das ist das Problem.

Ich meine aber, daß der Staat aktiv tätig sein sollte. In dem Sinne bin ich noch immer versteckter Keynesianer. Man darf indes die Mittel nicht wahllos breit streuen. Dann schaffen wir uns sofort wieder ein Inflationsproblem ins Haus. Wir haben auch die Kapazitäten nicht, um einer massiven Nachfragesteigerung zu begegnen. Wir müßten beschleunigt unseren Produktionsapparat modernisieren und verstärkte Maßnahmen zur Energieersparnis und Ausweitung des Energieangebots ergreifen. Dazu bedarf es erheblicher Investitionen, aber es ist der einzig mögliche Weg. Das stellt hohe Ansprüche an das Sozialprodukt; irgendwo muß also zurückgesteckt werden.

### **McGregor**

Ich frage mich ernsthaft, ob uns eigentlich klar ist, worüber wir reden, wenn wir von Wachstum sprechen. Was wissen wir beispielsweise über den Wandel von frei auf dem Markt verfügbaren Gütern zu den durch Privatinitiative bereitgestellten Dienstleistungen?

Nehmen wir ein Beispiel: Wenn jemand sich das Haus anstreichen läßt und dazu gegen formell verbuchte Bezahlung einen Anstreicher anstellt, dann zählt das natürlich zum Brutto Sozialprodukt. Tapeziert er die Wände selbst, so zählt das nicht dazu. Sagen wir, es fällt ihm zu schwer, die Decke selbst zu tapezieren. Er läßt sich von einem Freund helfen und hilft dem Freund als Gegenleistung bei der Gartenarbeit: Beides zählt nicht zum Sozialprodukt. Schließlich läßt er sich die Einfahrt zur Garage betonieren, zwar von einem Handwerker, der bei der Gemeinde angestellt ist, aber abends, in Schwarzarbeit. Auch das zählt nicht zum Sozialprodukt. So wird also das Haus renoviert, aber die Statistik nimmt nur die eine Arbeit auf - alles andere verschwindet.

Dazu möchte ich Ihnen eine kleine Geschichte erzählen. Die Briten gelten ja hierzulande im allgemeinen nicht als ein Volk, das in der Lage ist, etwas vernünftig zu organisieren. Nun, in Birmingham gibt es ein Depot für Busse des öffentlichen Nahverkehrs, in dem zwanzig oder dreißig der Fahrer auch gelernte Bauhandwerker sind. Wir wissen alle, wie es in Busdepots aussieht: In den Stoßzeiten, vormittags und abends, ist viel zu tun, tagsüber dagegen praktisch nichts. Also hat man in diesem Depot die Sache so organisiert, daß jemandem, der privat ein Haus gebaut oder gestrichen haben will, jede Art von Bauhandwerkern zur Verfügung steht - alles in Schwarzarbeit. Mit ihrer Arbeit als Busfahrer verdienen sie ihr Grundeinkommen und ihren Rentenanspruch, den Rest liefert ihnen die Nebentätigkeit. Die ganze Angelegenheit ist durchaus bekannt.

Über solche Dinge sollten wir mehr wissen und uns überlegen, daß wir, solange Steuern nur auf das deklarierte Einkommen erhoben werden, dabei das Problem haben, wie wir das Ganze durch Veränderungen der Besteuerungsgrundlage finanzieren sollen.

### **Halberstadt**

Aus zwei Gründen glaube ich nicht, daß wir überhaupt in der Lage sein werden, eine vernünftige kurzfristige Politik zu planen. Erstens bin ich nicht der Ansicht, daß wir schnell irgendeine Veränderung durchsetzen können. Doch selbst, wenn wir es ernsthaft wollten, könnten wir es nicht, weil dafür eine internationale Koordinierung erforderlich wäre. Es ist meiner Meinung nach nicht möglich, die Politik nur deshalb zu ändern, weil die Inflation uns bestimmte Zwänge auferlegt oder weil in den meisten Ländern die Furcht vor der Inflation bereits einen solchen Zwang bedeutet.

Der zweite Grund, warum meiner Meinung nach kurzfristige Maßnahmen zum Scheitern verurteilt sind, liegt darin, daß uns mindestens drei neue Überraschungen bevorstehen. Erstens geht alle Welt davon aus, daß wir keinen weiteren Ölschock erleben werden. Das aber kann niemand wissen; denn wir haben auf diesem Gebiet nichts zu entscheiden. Zweitens können militärische Konflikte sich jederzeit ausweiten, wie beispielsweise der Krieg zwischen Irak und Iran, auch wenn er keine besonderen Auswirkungen auf den Welthandel hätte. Es gibt verschiedene Anzeichen dafür, und jedermann weiß, daß sich das Welthandelsvolumen in den Jahren 1981 und 1982 nur dann weiterentwickeln kann, wenn wir von Ölschocks und örtlich begrenzten Kriegen verschont bleiben.

Die dritte Schwierigkeit, der wir uns gegenübersehen werden, besteht darin, daß es auf der ganzen Welt eine sehr sprunghafte Bewegung von Kapitalüberschüssen gibt. Wir wissen nicht, wohin die Gelder fließen und auch nicht, wie sich die Wechselkurse entwickeln werden. Die Ereignisse aus neuerer Zeit stehen uns ja deutlich vor Augen. Das allein wird es schon sehr schwer machen, beispielsweise innerhalb der EG Übereinstimmung über ein koordiniertes kurzfristiges Vorgehen zu erzielen - von der OECD will ich hier gar nicht erst reden. Das ist einer der Gründe, warum ich so pessimistisch bin, und vielleicht ist das auch der Grund dafür, warum Ralf Dahrendorf es ebenfalls ist.

## Oetker

Lassen Sie mich folgende sicher etwas provozierende Prognose abgeben: Das Leistungsbilanzdefizit werden wir nicht lösen, sondern dadurch finanzieren, daß wir einerseits unsere Währungsreserven weiter abbauen und andererseits durch Kapitalimport. Das Haushaltsdefizit wird ebenfalls nicht behoben; im Gegenteil, aufgrund des fehlenden Wirtschaftswachstums wird es sich weiter erhöhen; denn das ist sozial leichter zu verkraften, weil es von dem Bürger nicht so direkt erlebt wird. Die Problematik der Sozialleistungen werden wir zu spät lösen; wir werden den Wechsel auf die Zukunft, also die Belastung für die nächste Generation, noch erhöhen, den diese nicht einlösen kann.

Wir verzögern heute den unbedingt notwendigen Rückgang der Realeinkommen - von einer Reallohnsicherung kann keine Rede sein - sowohl bei den Rentnern und Sozialempfängern als auch bei den Arbeitnehmern; ausweichen können wir ihm langfristig meiner Ansicht nach nicht. Worauf es ankäme wäre, die Effizienz des sozialen Netzes zu erhöhen, ohne es in seiner Struktur anzugreifen. Aber wir reagieren wie alle Menschen: Was wir auf morgen verschieben und an Negativem heute vermeiden können, werden wir auf morgen, auf das nächste Jahr, auf die nächste Generation verschieben.

## Merklein

Ich möchte auf das Grundproblem zurückkommen. Meiner Ansicht nach schafft der Sozialstaat nicht nur wegen falscher, nicht erreichbarer Ziele und einer atavistischen Betrachtung der Lage der Gesellschaft Probleme für den Staatshaushalt und die gesamte Gesellschaft im Sinne ständiger Wachstumskrisen. Er schafft auch deswegen Dilemmata, weil die Maßnahmen nicht im Einklang mit der ökonomischen Algebra konstruiert sind. Das heißt, sie sind so konstruiert, daß  $2 \text{ mal } 2 = 9$ , mindestens aber 7 sein müßte. Deshalb ist nicht nur ein Abbau aus den von Herrn Halberstadt erwähnten Gründen nötig, sondern zugleich ein Umbau, also der Übergang auf andere Mittel.

Wie können diese Mittel aussehen? Im Bereich der Absicherung der Lebensrisiken würde ich wieder eine stärkere Betonung des Versicherungsprinzips befürworten. Das kann nicht allein dadurch geschehen, daß man die Beitragsbemessungsgrenzen festhält, Herr Barbier. Das geht deswegen nicht, weil bei nur nominellem - inflatorischem Wachstum die Gefahr besteht, daß auf diese Weise sehr merkwürdige Verteilungseffekte herauskommen. Meiner Ansicht nach muß auf der Leistungsseite gekürzt werden. Es ist einfach unehrlich, dies nicht in Betracht zu ziehen. Es wäre auch gegenüber den jüngeren Generationen nur gerecht; man braucht sich ja nur die Lage der Rentenversicherung anzusehen. Ein Kollege sagte mir dazu: "Wenn ich alt bin, wird es Rente nur noch in Form eines Zettels geben, auf dem steht: Sie haben Anspruch auf ; auch diese Kosten hat man den Unternehmen aufgeladen. Entsprechend groß ist der Anteil der Behinderten an den Arbeitslosen. Das heißt, solche Maßnahmen schlagen auf diejenigen zurück, denen man wohl tun wollte.

Eingriffe in den Preismechanismus finden sich auch beim Mietrecht und beim sozialen Wohnungsbau. Das hat zur Folge, daß wir in einer reichen Gesellschaft Wohnungsmangel haben, was ein Widersinn ist - und so weiter und so weiter. Hier muß der Sozialstaat umgebaut werden, damit er ökonomisch sinnvoll ist.

## Borner

Zu Beginn haben wir viel über ethische und moralische Dimensionen der sozialen Sicherung gesprochen, um die es dann im Verlaufe der Diskussion recht still geworden ist. Wie ich eingangs schon zu begründen versuchte, war dies gut so. Danach wurde längere Zeit ziemlich grundsätzlich diskutiert, bis Herr Halberstadt uns mit seiner Schreckensvision aufzurütteln versuchte. Ich würde aber auch diese nicht zum Test für die Überlebensfähigkeit unseres Systems machen. Wenn wir mit unserem hohen Lebensstandard nicht einige Jahre mit langsamem Wachstum ertragen können, das heißt, wenn unser soziales Sicherungsnetz zusammenbricht, nur weil das früher einmal eingeplante vierprozentige Wirtschaftswachstum ausbleibt, dann würde ich einem solchen System nicht sehr nachtrauern. Ich glaube jedoch nicht, daß unsere Anpassungsfähigkeit bereits so stark reduziert worden ist.

Herr Dahrendorf hat einen gerade für diesen Zusammenhang sehr wichtigen Gedanken geäußert: Die sozialen Systeme, insbesondere die Individuen innerhalb dieser Systeme, sind an sich sehr lernfähig. Auf der individuellen Ebene haben sehr viele Lernprozesse eingesetzt, die sich nicht unbedingt oder ausschließlich in "Thatcherismus" und "Reaganismus" niederschlagen müssen. Den extremen Rückzug auf sozialpolitische Positionen von vorgestern sollten wir den Chicago-Boys überlassen. Wir können aus deren Schriften das eine oder andere lernen; aber ein realisierbares Programm sollten wir darin nicht sehen. Für konservative Reflex- und Panikreaktionen besteht kein Anlaß.

In der Schweiz gibt es, grob gesprochen, zwei Hauptströmungen. Die eine geht von den Grenzen des Sozialstaates aus und möchte das bisher Erreichte im jetzigen Zustand konsolidieren. Das ist leider das Schlimmste, was man tun kann; denn was falsch gelaufen und weiterhin falsch programmiert ist, sollte man nicht noch konsolidieren. Vielmehr müßte man grundlegend reformieren. Zu der anderen Hauptgruppe gehören die "naiven Sozialromantiker", die meinen, das bestehende System sei fast perfekt; es weise nur noch einige Lücken auf, die es rasch zu schließen gälte. Dies geht schon deshalb nicht, weil bei der mittlerweile erreichten Komplexität mit jeder Lückenschließung automatisch neue Lücken aufgerissen werden. Der Wettlauf zwischen angeblich Privilegierten und Benachteiligten wird immer härter, um so mehr als die Wachstumsdividenden weitgehend ausbleiben.

Will man reformieren, so muß man sich entscheiden, ob man etwas einführen will, was gerecht ist, oder etwas, was funktioniert. Denn daß so vieles nicht mehr funktioniert, hat seinen Grund gerade darin, daß wir alles und jedes absolut gerecht machen wollten. Dabei hat eben erstens jeder seine eigene Vorstellung von Gerechtigkeit. Und zweitens entstehen auf diese Weise immer neue Gruppen von effektiven oder potentiellen Opfern, die nicht mehr länger übergangen werden dürfen. Deshalb bedeutet Reform, daß wir auf einfache Grundprinzipien zurückgehen müssen. Das hat nichts mit Konservatismus zu tun. Es bedarf dazu sogar erheblich mehr Phantasie und Veränderungsbereitschaft, als dies bei der immer noch vorherrschenden Fortschreibungsmentalität der "sozial Progressiven" der Fall ist.

Das vordringlichste Anliegen ist die Existenzsicherung für jedermann. Soll sie über eine einheitliche, weitgehend final ausgerichtete Einkommenssicherung vorgenommen werden, so wäre das nicht allzu teuer. Allerdings muß in Betracht gezogen werden, daß es immer Fälle geben wird, bei denen die Bedürfnisse speziell ungünstig gelagert sind, so daß hier die Existenz durch die Einkommenssicherung allein, das heißt ohne Berücksichtigung der Bedarfsstruktur nicht garantiert werden kann.

Frau Fuchs hat das Problem der pflegebedürftigen Alten aufgeworfen. Ich habe vorhin schon erwähnt, daß die Gleichung "alt gleich arm" falsch sei. Auch die Gleichung "alt gleich schwächlich und kränklich" ist in dieser allgemeinen Form falsch. Wir haben zum Beispiel in der Schweiz festgestellt, daß nur circa sechs Prozent der über 65jährigen pflegebedürftig sind. Die anderen 94 Prozent sind demgegenüber ganz gesund und munter. Wir kommen also nicht umhin, für diese sechs Prozent Pflegebedürftigen Sonderlösungen zu suchen. Mit anderen Worten, wir müssen Bedarfskomponenten einfügen. Wir haben in dieser Richtung ein System entwickelt, das sich "Ergänzungsleistungen zur Sozialversicherung" nennt und insbesondere hohe Miet- und Krankheitskosten zum Anlaß für Rentenzusätze nimmt.

### **Fuchs**

Wer zahlt das?

### **Borner**

Die Finanzierung wird aus allgemeinen Steuermitteln des Bundes und der Kantone bestritten. Die Zahlungen erfolgen in Form von Zusatzrenten für diejenigen, die über kein namhaftes Vermögen verfügen und mit hohen Mieten oder Krankheitskosten belastet sind.

Formuliert man derartige Zusatzleistungen auf Bedarfsbasis als gesetzlichen Anspruch, so hat das mit erniedrigender Fürsorge nichts mehr zu tun. Um das noch zu unterstreichen, würde ich so weit gehen zu fordern, daß der Staat verpflichtet ist, aufgrund der Steuererklärung für bestimmte Fälle abzuklären, ob solche Bedarfskomponenten vorliegen. Darüber hinaus ist die individuelle Bedarfsabklärung doch auch eine Voraussetzung für eine entsprechende individuelle Betreuung, die vielen Betagten wichtiger zu sein scheint als anonyme Geldleistungen.

Sehr oft geht es in der Sozialversicherung nur um einen Risikoausgleich, Frau Merklein. Wenn das aber der Fall ist, brauchen wir keine staatlichen Zuschüsse. Der Risikoausgleich läßt sich sozial gestalten, indem wir die Versicherungsgemeinschaft obligatorisch festlegen und die Prämien und Leistungen sozial abstufen, das heißt einkommensabhängig machen. Dazu brauchen wir im Prinzip keine öffentlichen Mittel. Viele Bereiche der sozialen Sicherheit fallen in den Kollektivgüterbereich. Auf die dabei entstehenden Probleme wurde bereits hingewiesen. Bei den entsprechenden Maßnahmen geht es jedoch fast ausschließlich um die Zielsetzung der Umverteilung. Das Resultat ist meist ein vollständiger Umverteilungsleerlauf, das heißt, wenn man alle Finanzierungs- und Leistungsparameter gegeneinander aufrechnet, ergibt sich überhaupt keine nennenswerte Umverteilung.

### **Müller-Groeling**

Doch, eine intertemporale.

### **Borner**

Gut. Das gilt jedoch nur für eine Phase mit günstigen demographischen Bedingungen und raschem Wirtschaftswachstum. Langfristig kommen wir damit jedoch nicht weiter. Hier müsste jetzt der gesellschaftliche Lernprozeß einsetzen, damit allen klar wird, daß es langfristig nicht möglich ist, alle auf Kosten aller real profitieren zu lassen. Unsere Bürger hegen in dieser Hinsicht gewaltige Illusionen, die zerstört werden müssen. Mehr Transparenz über die effektiven Belastungen der Beitragszahler von heute und morgen würde bereits sehr viel nützen. Dann würden wir zum Beispiel feststellen, daß wir Familien mit Kindern im gegenwärtigen Umverteilungssystem erheblich belasten, obwohl gerade sie längerfristig für den Fortbestand der Sicherungsnetze entscheidend sind.

Wir sollten daher nicht von sozialer Sicherheit insgesamt sprechen. Vielmehr kommt es darauf an, die einzelnen Ziele deutlich voneinander zu trennen und klar zu formulieren. Dazu müssen entsprechende Organisationen und Institutionen geschaffen werden. Auch müssen wir neue Mechanismen zur Verhaltenssteuerung einführen. Viele Ökonomen machen hier den Fehler, daß sie zu stark auf negative Mechanismen pochen, auf Selbstbeteiligung und auf die Bestrafung all derjenigen, die das System unberechtigterweise in Anspruch nehmen. Weil der Mensch eben so ist, wie er ist, müsste man vermehrt positive Anreize schaffen, so daß derjenige belohnt wird, der sich nicht nur individuell, sondern auch im Interesse des Gesamtsystems rational verhält.

Ich möchte hier zwei Beispiele anführen. Warum gibt es nur eine flexible Altersgrenze und nicht auch Anreize für diejenigen, die über ausreichende Mittel aus Vermögen oder Erwerbseinkommen verfügen, auf die Rente zu verzichten? Mein zweites Beispiel betrifft das Gesundheitswesen, wo ein großer Teil des Risikoausgleichs nicht sozialer, sondern individueller Art ist. Schwer krank wird man in der Regel nur einmal - dann stirbt man. Alles andere geht mehr oder weniger kurzfristig vorüber. Weshalb sollte man nicht diejenigen belohnen, die das System langfristig wenig beanspruchen? Das ist mit unseren heutigen Abrechnungssystemen alles möglich.

Ich würde hier für Phantasie plädieren. Phantasie haben vor allem die Leute auf der Straße. Wir müssen ihnen abgucken, wie sie auf die durch die Sozialgesetze gesetzten Anreizstrukturen, Steuerungsmechanismen und Verhaltensspielräume wirklich reagieren. Statt die Leute für ihr tatsächliches Verhalten zu verdammen, müssen wir doch versuchen, ihr Verhalten politisch positiv umzusetzen, indem wir eben die Anreize, die Steuerungselemente und Handlungsspielräume verändern.

### **Fuchs**

Das Thema Pflegebedürftigkeit im Alter ist bei uns von der finanziellen Seite her an sich gelöst, Herr Borner. Die alten Leute bekommen das Geld, wenn sie ins Heim gehen oder wenn sie zu Hause versorgt werden. Sie sind dabei aber auf die Sozialhilfe angewiesen, erhalten das Geld also vom Staat und nicht aus ihrer Versicherung. Das wird in unserem System als Diskriminierung empfunden. Deshalb sind wir dabei, konzeptionell eine grandiose Umstellung vorzunehmen, die im Grunde niemandem etwas bringt, die aber dazu beitragen soll, von der Sozialhilfe, die negativ besetzt ist, wegzukommen. Ich weiß nicht, ob diese Kraftanstrengung lohnt; denn finanziell springt dabei für den einzelnen nichts heraus.

### **Leibfritz**

Man kann natürlich sagen, Herr Borner, das System müsste bei unserem Lebensstandard in der Lage sein, einige Jahre der Schwäche zu überstehen, ohne daß gleich alles zusammenbricht. Dem ist sicher zuzustimmen. Wenn man sich allerdings die Sache konkret anschaut, so stellt man fest, daß in unserem Sozialleistungssystem eine Entwicklung angelegt ist, die zur überproportionalen Ausweitung führt. Selbst wenn wir überhaupt nicht abbauen, sondern das System einfach so laufen lassen, steigen die Ausgaben überproportional an. Dieser Trend wurde schon in den 70er Jahren deutlich, und er ist mit der ursprünglichen Zielsetzung eigentlich nicht vereinbar. Das gilt übrigens auch für die Rentenreform, die wir alle sehr begrüßt haben. Damals war aber das gesamte Sozialsystem noch nicht auf überproportionale Steigerungen angelegt.

Nach den 50er, 60er und 70er Jahren kommen wir jetzt in eine Phase der Abschwächung des Wachstums. Ohne deshalb gleich in Pessimismus zu verfallen, muß man nüchtern feststellen, daß sich die Arbeitslosigkeit eher erhöht als vermindert hat. Es gibt harte Prioritätenkämpfe zwischen den verschiedenen Aufgaben des Staates wie Verteidigung, Entwicklungshilfe und so weiter. In dieser Situation muß man von der Sozialpolitik zu Recht fordern, daß sie zumindest den Zuwachs auf das

proportionale Maß zurückschneidet. Schon das macht Änderungen notwendig. Zur Zeit erleben wir, daß uns die Steuerpolitiker sagen: "Wir wollen Eure Leistungsbereitschaft fördern und entlasten Euch steuerlich." Gleichzeitig kommt der Sozialpolitiker und sagt: "Was Euch der Steuerpolitiker gegeben hat, nehme ich über die Sozialbeiträge wieder weg."

Das führt einmal zu einer Umverteilung zwischen den Generationen, die mit der vielbeschworenen Solidargemeinschaft in Wahrheit nichts mehr zu tun hat. Zum anderen führt es zu Umverteilungen innerhalb des Staates, die wachstumspolitisch sehr gefährlich sind, nämlich hin zum Sozialhaushalt zu Lasten der allgemeinen Haushalte. Dort trifft es aber gerade die entscheidenden Wachstumsbereiche, nämlich die Investitionen - übrigens auch die Forschung. Wenn wir das System in den nächsten Jahren so laufen lassen, werden wir genau die Investitionen für eine Ankurbelung des Wachstums, die wir für die 90er Jahre brauchen, wenn es erst richtig schwierig wird, nicht bekommen.

Wir schöpfen also den Spielraum in der Sozialpolitik während der mittelfristigen Phase der 80er Jahre aus, in einem Zeitraum, der noch relativ günstig ist. Wenn wir heute schon Befürchtungen für die 80er Jahre haben, dann müssen wir für die weitere Zukunft wirklich ein Schreckensbild malen. Wir haben zwar noch etwas Zeit - deshalb bin ich auf kurze Sicht nicht so beunruhigt;- , langfristig wird es jedoch, wenn sich die Sache so weiterentwickelt, sehr dramatisch werden.

Die Lösung wird gewiß nicht einfach sein. Sie kann nach meiner Auffassung nur in einer globalen Wachstumspolitik einerseits und in einer Effizienzsteigerung innerhalb des Sozialsystems andererseits bestehen. Da kann man sicher vieles tun, und gerechterweise muß man hinzufügen, daß die Sozialpolitiker auch bereits einiges getan haben. Ich denke etwa an eine Reihe von Dämpfungsmaßnahmen wie zum Beispiel die Kostendämpfung im Gesundheitswesen und auch an die kurzfristige Abkopplung des Rentensystems. Im Gesundheitswesen dürfte aber noch eine sehr viel größere Effizienzsteigerung möglich sein. Das zeigen alle Untersuchungen. Hier muß noch sehr viel getan werden, wenn die Sozialpolitik glaubwürdig sein will.

### **Fuchs**

Ich bin nach wie vor der Meinung, daß wir unser System der sozialen Sicherung nicht aufzugeben brauchen. Vielmehr sollte man mit der hier erwähnten Phantasie versuchen, die Effizienz zu steigern. In den letzten Jahren sind durch wissenschaftliche Untersuchungen zum Beispiel im Gesundheitswesen und bei der Krankenversicherung eine Menge Daten und Fakten für uns konkreter und transparenter geworden, die man für die entsprechenden politischen Entscheidungen braucht. Dabei zeigt sich aus meiner Sicht das Krankenversicherungssystem als der brisantere Teil unserer Sozialpolitik. Ich hoffe nicht, Herr Barbier, daß ich aus politischen Gründen gezwungen sein werde, die Beitragsbemessungsgrenze zu senken; ich möchte sie vielmehr erhöhen, weil ich es solidarischer finde, wenn auch die Besserverdienenden in das Sozialversicherungssystem angemessen miteinbezogen werden.

Wenn ich an die Bildungspolitik denke, frage ich mich in der Tat, Herr Vater - aber das gilt auch für Bereiche der Sozialpolitik;- , ob wir nicht zu unseren guten alten Einkommensgrenzen zurückkehren müßten, neu definiert und sicher ein bißchen großzügiger. Das fängt beim Kindergeld an. Zehn Mark mehr für alle beim ersten Kind kosten den Staat sehr viel Geld - der einzelne hat so gut wie nichts davon. Weitere Frage: Bis zu welcher Einkommensgrenze ist es den Eltern zumutbar, die Ausbildung ihrer Kinder zwar nicht zu bezahlen, aber doch kein BAFÖG mehr zu bekommen? Wie weit soll eigentlich die Unterstützung von Studenten überhaupt gehen? Auf diesem Gebiet gibt es eine ganze Reihe von Dingen, die man abbauen könnte.

Was ist in sozialer Hinsicht in unserem Land politisch machbar? Hier wurde zu Recht gesagt, es seien sehr viele Menschen durchaus bereit, um der langfristigen Entwicklung willen auch Dinge mitzumachen, die ihnen selbst weh tun. Aber sie müssen das Gefühl haben, daß es dabei gerecht zugeht. Wenn die Bundesregierung jetzt vorgeschlagen hat, die Mineralölsteuer zu erhöhen, so finde ich das zwar richtig unter dem Aspekt, den Haushalt zu konsolidieren und Energie einzusparen. Aber zugleich muß man natürlich etwas für diejenigen tun, die auf das Auto angewiesen sind, um von ihrem Wohnort zum Arbeitsplatz zu gelangen. Das bedeutet Förderung des öffentlichen Nahverkehrs.

In unserem Land ist der soziale Konsens nach wie vor relativ groß. Die Politiker sollten also - meine Partei schließe ich in diese Forderung voll mit ein - etwas mutiger werden bei dem, was sie der Bevölkerung zumuten. Aber es muß gerechter zugehen. Stichwort: öffentlicher Dienst. Ist es eigentlich gerechtfertigt, daß man im Alter, wenn man aus dem Erwerbsleben ausscheidet, mehr an Einnahmen zur Verfügung hat, als man vorher verdient hat? Das ist im öffentlichen Dienst in vielen Bereichen der Fall. Das gibt es natürlich auch in der Privatwirtschaft bei guten betrieblichen Alterssicherungssystemen.

Ich habe nach der heutigen Diskussion nicht den Eindruck, daß ich auf das Konzept von Herrn Dahrendorf einschwenken müßte. Das werden Sie wohl auch nicht erwartet haben. Aber es gibt keinen Zweifel, daß in der Frage der Umverteilung sozialpolitischer Maßnahmen eine ganze Menge vernünftiger zu machen ist.

Die Sozialpolitiker haben mehr zu verantworten als nur Alters- und Krankenversicherung. Im Augenblick ist die größte Sorge die Beschäftigungspolitik. Wenn wir das Problem nicht lösen, wird uns der Finanzminister in einer Weise schröpfen, wie wir es uns heute noch gar nicht vorstellen können. Deshalb habe ich hier mit großem Interesse wieder einmal gesehen, daß auch die Ökonomen nicht so recht wissen, wie unsere reichen Länder mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten fertig werden sollen.

Ich bin nach wie vor zuversichtlich, daß wir es schaffen können, neue Wachstumspfade zu eröffnen. Herr Gaddum wird vermutlich sagen: Wenn Ihr endlich die Investitionshindernisse wegräumt, wird man das beschleunigt erreichen. Ich bin da nicht so sicher, ob das greifen wird. Insgesamt sehe ich nicht so negativ in die Zukunft; denn ich habe auch von Ihnen hier keine Patentrezepte gehört.

### **Gretz**

Zum Abschluß dieser Diskussion möchte ich Ihnen in Vertretung von Herrn Körber dafür danken, daß Sie den Versuch gemacht haben, das Thema, das wir uns gestellt haben und das durch so vielfältige Interdependenzen gekennzeichnet ist, in einer breiten Argumentation zu klären. Immerhin haben wir den Bogen von Zahlungsdefizit bis zur platonischen Liebe gespannt, der die soziale Gerechtigkeit etwa vergleichbar sei.

Besondere Anerkennung gebührt denen, die den Mut oder vielmehr die Kühnheit besaßen, zu einigen der evidenten Konflikte konkrete Lösungsvorschläge zu machen. Denn ein konkreter Lösungsvorschlag für einen Konflikt wirkt in einer großen Diskussionsrunde etwa wie ein Schaf, das in die Mitte eines hungrigen Wolfsrudels tritt.

Ich danke vor allem den beiden Referenten, die einerseits von dem Gedanken der Sozialverantwortlichkeit her und andererseits mit dem Appell zur Dynamisierung unserer Vorstellungen über die Verträglichkeit von Sozialverantwortung mit der Realität der Janusköpfigkeit unseres heutigen Themas Genüge getan haben.

Dank und Anerkennung gebührt Ihnen, Herr Gutowski, der Sie diese Diskussion so zielsicher bis an ihr glückliches Ende geleitet haben mit einer Methodik, die der staatlichen Sozialpolitik als Ganzes gut anstände: menschenfreundlich, aber vernünftig.