

**Der deutsche Sozialstaat in international
vergleichender Perspektive**

**Prof. Dr. Franz-Xaver Kaufmann
Universität Bielefeld**

Bielefeld 2000plus – Forschungsprojekte zur Region

Herausgegeben von Prof. Dr. Joachim Frohn

(Universität Bielefeld, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften)

Karsten Gebhardt

(Vorstandsvorsitzender Bielefelder Konsens: Pro Bielefeld e.V.)

**Diskussionspapier Nr. 11
März 2000**

Das Projekt „Bielefeld 2000plus“ wird finanziell unterstützt von: Universität Bielefeld,
Sparkasse Bielefeld, Stadtwerke Bielefeld, Universitätsgesellschaft, WEGE mbH

**Der deutsche Sozialstaat in international
vergleichender Perspektive**

**Prof. Dr. Franz-Xaver Kaufmann
Universität Bielefeld**

Bielefeld 2000plus – Forschungsprojekte zur Region

Herausgegeben von Prof. Dr. Joachim Frohn
(Universität Bielefeld, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften)
Karsten Gebhardt
(Vorstandsvorsitzender Bielefelder Konsens: Pro Bielefeld e.V.)

**Diskussionspapier Nr. 11
März 2000**

Adressen: c/o Universität Bielefeld
Postfach 10 01 31
33501 Bielefeld
Tel.: 106 - 48 73
Fax: 106 - 64 25
email: jfrohn@wiwi.uni-bielefeld.de

Evangel. Johanneswerk e.V.
Schildescher Str. 101
33611 Bielefeld
Tel.: 80 12 130
Fax: 80 12 150

VORWORT

In dieser Reihe sollen in zwangloser Folge Projektberichte publiziert werden, die entweder in einem engen regionalen Bezug zu Bielefeld stehen oder aber regionenübergreifende zukunftsweisende Themen ansprechen.

Diese Veröffentlichungen sind Teil des langfristig angelegten Projektes „Bielefeld 2000plus“, das sich mit den Zukunftsperspektiven der Region beschäftigt und gemeinsam vom Verein „Bielefelder Konsens: Pro Bielefeld e.V.“ und der Universität Bielefeld getragen und von der Stadt Bielefeld nachhaltig unterstützt wird. Im Herbst 1997 sind hierfür mehrere Arbeitsgruppen für die Bereiche Wirtschaft, Stadtentwicklung, Umwelt, Kultur, Bildung, Wissenschaft und Gesundheit eingerichtet worden, in denen Wissenschaftler der Universität Bielefeld gemeinsam mit Vertretern verschiedener Institutionen und Organisationen der Stadt Bielefeld Fragestellungen bearbeiten, die die Zukunftsfähigkeit der Region betreffen.

Wir danken allen, die das Projekt unterstützt und die Herausgabe dieser Diskussionsarbeitsreihe finanziell gefördert haben.

Bielefeld, Oktober 1997

Prof. Dr. J. Frohn (Universität Bielefeld)

K. Gebhardt (Bielefelder Konsens: Pro Bielefeld e.V.)

Der deutsche Sozialstaat in international vergleichender Perspektive

Vortrag im Rahmen des Kolloquiums Bielefeld 2000 plus am 9. 12. 1999

Seit etwa einem Jahrzehnt ist der deutsche Sozialstaat ins Gerede gekommen. Er sei zu teuer, meinen die einen; er sei ineffektiv, meinen andere; er sei in Gefahr, meinen Dritte. Für die Vertreter einer neoliberalen Wirtschaftspolitik ist der deutsche Sozialstaat sogar zum Standortrisiko geworden: Die hohen Lohnnebenkosten werden für eine sinkende internationale Konkurrenzfähigkeit der deutschen Wirtschaft und für die andauernd hohe Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht. Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände kommentierte am 23. November dieses Jahres die Veröffentlichung des Sozialbudgets 1998 durch das Bundesministerium für Arbeit: "133 Milliarden Mark zu viel!"¹ Das ist der Betrag, um den die Sozialausgaben seit 1991 über einen konstanten Anteil am Wirtschaftswachstum hinaus gestiegen sind. Der Anteil der Sozialleistungen am Volkseinkommen ist damit von 30,0% auf 33,5% gestiegen. Bezogen auf die Löhne der Arbeitnehmer heißt das: Ohne diesen Anstieg würde der gesamte Beitragssatz zu den Sozialversicherungen, also zur Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung im Durchschnitt nur etwa 33,5 statt tatsächlich 41,3 % der Bruttolöhne betragen müssen.

Heute wird allgemein zugestanden, daß die unter dem Schlagwort *Globalisierung* zusammengefaßten Entwicklungen zu einer Verschärfung der internationalen Konkurrenz um Absatzmärkte und um Arbeitsplätze schaffende Investitionen geführt haben. Mehr noch: Die zunehmende Durchlässigkeit staatlicher Grenzen - für Güter, Informationen, Kapitalien und schließlich auch für Menschen - lassen eine Neubesinnung auf die vom Nationalstaat zu übernehmenden oder auch ihm abzunehmenden Aufgaben unvermeidlich werden. Diese sogenannte Globalisierung stellt auch die wohlfahrtsstaatlichen Arrangements der europäischen Nationalstaaten in Frage, welche bisher als eine Art impliziter Sozialkontrakt, als Grundlage des friedlichen Zusammenlebens, aber auch eines verbreiteten Wohlstandes und einer hohen Humankapitalbildung und damit einer produktiven Volkswirtschaft angesehen wurden. Soll dies alles nun nicht mehr wahr sein?²

Andererseits glaubte es sich die die neue rot-grüne Koalition leisten zu können, die eher bescheidenen Maßnahmen zur Begrenzung des Kostenanstiegs in der Alters- und in der Krankenversicherung, welche die vorige Bundesregierung eingeführt hatte, rückgängig zu machen. Und die vorgeschlagene Reform der Gesundheitssicherung ist kürzlich im Bundesrat gescheitert, während ein Konzept für die Reform der Rentenversicherung abgesehen von einer sehr willkürlich anmutenden 'Notbremsung' in den beiden kommenden Jahre noch gar nicht in Sicht ist. Dies bestätigt die verbreitete Meinung, die Sozialpolitik sei ein Paradebeispiel für die Reformunfähigkeit der deutschen Politik im allgemeinen.

Im folgenden sei nicht von diesen aktuellen tagespolitischen Themen die Rede. Ich will vielmehr versuchen, Ihnen eine etwas weiter reichende Perspektive zu vermitteln,

¹ Kurz-Nachrichten-Dienst der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Nr. 72, 23. November 1999, S. 1 f.

² Für eine ausführlichere Stellungnahme des Verfassers zur deutschen Situation vgl. Franz-Xaver Kaufmann: Herausforderungen des Sozialstaates. Frankfurt a.M. 3. A. 1998.

die es uns gestatten soll, die aktuelle Lage und die Risiken des deutschen Sozialstaates im Vergleich zu wichtigen anderen europäischen Staaten sowie den Vereinigten Staaten zu betrachten.

I.

Die meisten europäischen Staaten haben eine hohe Meinung von ihrem eigenen Sozial- oder Wohlfahrtssystem und stellen die davon abweichenden Grundsätze anderer Staaten in Frage. Außerdem gibt es in jedem Land unterschiedliche Auffassungen über die richtige Politik. Kräfte, die die Sozialpolitik im eigenen Land in Frage stellen, berufen sich dann gerne auf ausländische Beispiele; so werden der deutschen Politik heute vor allem die Vereinigten Staaten, aber auch die Niederlande, als Vorbilder hingestellt, denen es besser gelinge, die übermäßige Arbeitslosigkeit abzubauen; und zwar - so wird meist weiter argumentiert - wegen der geringeren Großzügigkeit der sozialen Leistungen (USA) oder der Bereitschaft zu ihrem Abbau (NL). Seltener werden Dänemark und Schweden erwähnt, wohl vor allem deshalb, weil dort zwar auch erhebliche Kürzungen der Sozialhaushalte durchgesetzt wurden, jedoch gleichzeitig die wohlfahrtsstaatliche Programmatik weiter hochgehalten wird.

Dieser *internationale Vergleich* ist ein neues Phänomen, vor allem in der politischen Rhetorik. Will man ihn wissenschaftlich betreiben, so gibt es erhebliche Verständigungsprobleme. Das beginnt schon bei den Bezeichnungen: International ist meist von 'Welfare State' die Rede; in Deutschland aber hat das Wort 'Wohlfahrtsstaat' einen negativen Unterton. Das deutsche 'Modell' heißt den einen 'Soziale Marktwirtschaft' und den anderen 'Sozialstaat'; 'Wohlfahrtsstaat' dagegen bezeichnet den Deutschen etwas zu weit Gehendes, nämlich den 'Versorgungsstaat', der meistens mit dem 'Schwedischen Modell' identifiziert wird. Umgekehrt wird von skandinavischen Autoren das deutsche Modell als 'konservativ' oder - im Hinblick auf seine Genese im als vordemokratisch qualifizierten deutschen Reich - gar als autoritär, das eigene Modell jedoch als sozial-demokratisch bezeichnet.³

Wichtiger ist noch ein anderer Unterschied: Das deutsche Verständnis sieht in der Sozialstaatlichkeit im Anschluß an die Artikel 20 I und 28 I GG *ein Bündel sozialer Zielsetzungen*, dem die Politik des Gemeinwesens verpflichtet sein soll. Es wird von von dem führenden Staats- und Sozialrechtler der Bundesrepublik Hans F. Zacher wie folgt umschrieben:

"Die wichtigsten Ziele des 'Sozialstaats' sind: Hilfe gegen Not und Armut und ein menschenwürdiges Existenzminimum für jedermann; mehr Gleichheit durch den Abbau von Wohlstandsdifferenzen und die Kontrolle von Abhängigkeitsverhältnissen; mehr Sicherheit gegenüber den 'Wechselfällen des Lebens'; und schließlich Hebung und Ausbreitung des Wohlstandes."⁴

Die international vergleichenden Rede vom 'Welfare State' meint dagegen nicht diese politischen Zielsetzungen, sondern ihr *institutionelles Ergebnis*, wie die folgende Definition zeigt:

³ Vgl. z.B. Gösta Esping-Andersen. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge 1990.

⁴ Hans F. Zacher: *Das soziale Staatsziel*. In: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland* (1987), hier zitiert nach: Ders.: *Abhandlungen zum Sozialrecht*. Heidelberg 1993, S. 18f.

"The welfare state is the institutional outcome of the assumption by a society of legal and therefore formal and explicit responsibility for the basic well-being of all of its members. Such a state emerges when a society or its decision making groups become convinced that the welfare of the individual is too important to be left to custom or to informal arrangements and private understanding and is therefore a concern of government."⁵

Diese institutionellen Ergebnisse, welche ich im folgenden zusammenfassend als Sozial- oder Wohlfahrtssektor bezeichne, lassen sich im Grundsatz wesentlich leichter vergleichen als die zu ihnen führende Politik. Aber auch hier ergeben sich Schwierigkeiten: Die wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungen sind in jedem Land anders verlaufen. Sie folgen einem gewissen 'Eigensinn', der sich aus den Umständen ergibt, unter denen die 'soziale Frage' zuerst gestellt und wie sie damals beantwortet wurde. Das möchte ich an einigen Beispielen verdeutlichen. Trotz grundsätzlich ähnlicher Herausforderungen durch Industrialisierung und Verstädterung weist das institutionelle Bild des Wohlfahrtssektors von Land zu Land sehr erhebliche Unterschiede auf. Und demzufolge ist es auch keineswegs immer eindeutig, was denn bei einem Vergleich im einzelnen einzubeziehen ist. Dementsprechend sind auch international vergleichende Statistiken mit Vorsicht zu genießen. Es mag bei dieser allgemeinen Warnung bleiben, um die folgenden Ausführungen nicht allzu kompliziert werden zu lassen.

Ich möchte nun in einem ersten Teil etwas zu den Gemeinsamkeiten der internationalen wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung sagen und dann in einem zweiten Teil auf charakteristische Besonderheiten am Beispiel von Großbritannien, Schweden, Frankreich und Deutschland eingehen. Auch die USA werden kurz angesprochen und dabei die Unterschiede in den grundlegenden Auffassungen sowie einige ihrer Gründe betont. Im dritten Teil wollen wir dann anhand einiger Diagramme uns der Position der Bundesrepublik im internationalen Vergleich vergewissern. Und abschließend möchte ich auf einige Stärken und Schwächen der institutionellen Ausprägung von Sozialstaatlichkeit in der Bundesrepublik zu sprechen kommen.

II.

Die sozialstaatliche Problematik bezieht sich nicht auf den Staat allein, sondern, wie deutsche Sozialwissenschaftler (insbesondere Lorenz von Stein) schon um die Mitte des 19. Jahrhunderts präzise gesehen haben, um die *Vermittlung* zwischen marktgeseellschaftlicher Privatsphäre und rechtsstaatlicher Öffentlichkeit. Diese Vermittlungsaufgabe bezeichneten sie als 'sociale Politik'. Charakteristischerweise fügen sich denn auch die Materien des Arbeit-, Bildungs- und Sozialrechts, welche den gesetzlichen Kernbestand der Sozialstaatlichkeit ausmachen, nicht der klassischen Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatem Recht, sondern erscheinen als *Kombination* beider.

Diese hybride Auffassung der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung wird insbesondere von liberaler Seite in der Nachfolge von Friedrich August von Hayek in Frage gestellt. Markt und Staat werden hier als die beiden einzigen Steuerungsprinzipien moderner

⁵ Harry Girvetz: Welfare State. In: International Encyclopdia of the Social Sciences, 1968, Vol. 16, S. 512.

Gesellschaften postuliert, die sich nur bei strenger Aufgabentrennung - nicht jedoch bei für staatliche Interventionen charakteristischen Kombinationen - erfolgreich entfalten können. Ich möchte darauf mit drei Thesen antworten, welche gleichzeitig sozialwissenschaftliche Grundlagen für ein Verständnis der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung verdeutlichen.

1. *Die staatliche Gewährleistung sozialer Rechte stellt die spezifische Differenz wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungen dar.*

Soziale Rechte, wie sie zuerst in der Allgemeinen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte der Vereinten Nationen von 1948, aber auch in der Europäischen Sozialcharta von 1961 formuliert wurden, bilden die systematische Ergänzung der bürgerlichen und politischen Rechte im Hinblick auf den Status des Staatsbürgers.⁶ Ernst-Wolfgang Böckenförde spricht von ihnen als "Gewährleistungen der sozialen Voraussetzungen der Wahrnehmung grundrechtlicher Freiheiten"⁷. Ähnlich wie bei den politischen Rechten handelt es sich hier nicht um Abwehr-, sondern um *Teilhaberechte*, welche sich aber nicht auf die Teilhabe an den *staatlichen*, sondern an den *gesellschaftlichen* Angelegenheiten beziehen. Darin besteht ihre ordnungspolitische Ambivalenz: Sie lassen sich nur über staatliche Interventionen in die gesellschaftlichen Verhältnisse gewährleisten, welche dem liberalen Credo zufolge ausgeschlossen bleiben sollen.

Die Theoretiker der modernen Gesellschaft Talcott Parsons und Niklas Luhmann haben den Begriff der *Inklusion* geprägt, um das Charakteristikum sozialstaatlicher Verantwortung zu verdeutlichen. Bei Parsons bedeutet Inklusion einen moralischen Tatbestand mit rechtlichen Folgen, nämlich die *Anerkennung* des Menschen als Mitglied einer gesellschaftlichen Gemeinschaft, also das Zentralmoment dessen was wir als den *impliziten Sozialkontrakt* moderner Gemeinwesen bezeichnen können.. Luhmann dagegen präzisiert den Begriff funktional: "Jede Person muß danach Zugang zu allen Funktionskreisen erhalten können. Jeder muß rechtsfähig sein, eine Familie gründen können, politische Macht mit ausüben oder doch mit kontrollieren können; jeder muß in Schulen erzogen, im Bedarfsfall medizinisch versorgt werden, am Wirtschaftsverkehr teilnehmen können. *Das Prinzip der Inklusion ersetzt jene Solidarität, die darauf beruhte, daß man einer und nur einer Gruppe angehörte.*"⁸ Das Erfordernis der Inklusion wird hier deutlich auf die gesellschaftliche Modernisierung bezogen, welche mit der Abschaffung der feudalen Bindungen einerseits persönliche Freiheit ermöglichte, aber gleichzeitig die bisherigen korporativen Schutz- und Teilhaberechte aufhob.

2. *Die Gewährleistung der Reproduktion von Humanvermögen stellt die zentrale Aufgabe sozialstaatlicher Politik dar.*

Bis an die Schwelle der Industrialisierung waren die agrarischen Haushalte im wesentlichen Selbstversorger, und auch die frühindustriellen und handwerklichen Haushalte der Übergangszeit verfügten meist über ein Stück Land zur Eigennutzung, während den Armen originäre Zugangsrechte zur Sicherung einer notdürftigen Existenz (Recht zur Nachlese auf den Feldern, bzw. Nutzung der Allmende)

⁶ Vgl. T.H. Marshall: Bürgerrechte und soziale Klassen . Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates. Frankfurt u. New York 1992

⁷ Ernst-Wolfgang Böckenförde: Staat, Gesellschaft, Freiheit. Frankfurt a. M. 1976, S. 238.

⁸ Niklas Luhmann: Gesellschaftsstruktur und Semantik. Frankfurt a. M. 1980, S. 30f.

zustanden. Mit der Überführung des Bodens in ein handelbares Gut, und mit der gleichzeitigen Verstärkung ist das Ausmaß der Selbstversorgungsmöglichkeiten drastisch zurückgegangen. Der *Verlust der Selbstversorgungsmöglichkeiten* ist somit das entscheidende Moment der zunehmenden doppelten Marktabhängigkeit, nämlich hinsichtlich der Einkünfte wie auch der Güter. An der Käuflichkeit der Arbeit entzündete sich vor allem die soziale Bewegung: "Arbeit ist keine Ware!" Dabei war aber stets schon die unselbständige Arbeit gemeint. Auch der Liberalismus kennt ja ein 'Recht auf Arbeit', allerdings nur auf selbständige Arbeit im Sinne des freien Zugangs zu Gütermärkten. Es war die unselbständige Arbeit - das Lohnarbeitsverhältnis - und die damit verbundene Abhängigkeit von der Macht und der Dispositionsfreiheit der Besitzer von Produktionsmitteln, welche das Ärgernis der neuen, industriellen Wirtschaftsform darstellte. Aber als nicht weniger problematisch erwies sich der Mangel an Subsistenzmitteln für diejenigen, die keine entgeltliche Arbeit bekommen konnten. Klassenorientierte Sozialpolitik steht stets vor der Schwierigkeit, die Interessen der Arbeiter und der Arbeitslosen aufeinander zu vermitteln. Eben dies macht Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik für sie so attraktiv, weil hier Hoffnung auf eine Überwindung des Gegensatzes besteht. Aber die Klassenlage ist nicht das fundamentale, sondern -gesellschaftstheoretisch gesehen - schon ein abgeleitetes Problem.

Grundlegend ist vielmehr folgendes: Jedes Gemeinwesen und erst recht moderne demokratische Wirtschaftsgesellschaften sind für ihre Zwecke auf *qualifizierte Humanvermögen* angewiesen. Hierunter sind nicht nur das wirtschaftliche Humankapital, sondern auch die vielfältigen sonstigen Fähigkeiten der Bürger zu verstehen, die für das Gemeinwesen nützlich sind, insbesondere Kompetenz und Bereitschaft zum politischen und gemeinnützigen Engagement sowie Motive und Fähigkeiten zur Übernahme von Elternverantwortung oder zur Hilfe unter nahestehenden Menschen. Der Ort der Reproduktion von Humanvermögen sind die privaten Haushalte. Die Kommission für den fünften Familienbericht hat die Aufwendungen der Familien für das Aufbringen der im Jahre 1990 erwerbstätigen Bevölkerung, also das Humankapital der deutschen Volkswirtschaft, auf einen Zeitwert von über 15 Billionen DM geschätzt.⁹ Das ist mehr als das Doppelte des Zeitwerts allen Sachkapitals im gleichen Jahr.

Um die Gesamtheit der gesellschaftlich nützlichen Aktivitäten zusammenzufassen, dient der Begriff der *Wohlfahrtsproduktion*. Ihr Gesamtumfang läßt sich am ehesten durch Zeitbudgetuntersuchungen erfassen. Aufgrund der ersten repräsentativen Zeitbudgeterhebung des Deutschen Statistischen Bundesamtes setzte sich das Jahresvolumen bezahlter und unbezahlter Arbeit in Deutschland im Jahr 1992 aus 60 Mrd. Stunden Erwerbsarbeit (36 %), 10 Mrd. Stunden Wegezeiten (6 %) und 96,5 Mrd. Stunden unbezahlter Arbeit (58 %) zusammen; zur unbezahlten Arbeit wurden dabei Zeiten für Haushaltproduktion, Hilfen unter Nahestehenden und ehrenamtliche Tätigkeiten zusammengefaßt. "Bei einer makroökonomisch sinnvollen Bewertung lag der Wert der unbezahlten Arbeit 1992 im früheren Bundesgebiet bei 1125 Mrd. DM. Das sind lediglich 9 % weniger, als die gesamten Bruttolöhne und -gehälter in der westdeutschen Volkswirtschaft ausmachten. ... Die gesamte Wirtschaftsleistung ist damit um 42 % höher als das Bruttoinlandsprodukt." Unter Zugrundelegung anderer

⁹ Vgl. Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland - Zukunft des Humanvermögens. Fünfter Familienbericht. Hrsg. Bundesministerium für Familien und Senioren. Bonn 1994

Bewertungsansätze "könnte der Wert der unbezahlten Arbeitsleistung sogar mehr als doppelt so hoch ausfallen."¹⁰

Die herkömmlicherweise *unentgeltlichen, weil naturalwirtschaftlichen* Familienleistungen werden von politischen wie von ökonomischen Theorien als selbstverständlich vorausgesetzt, sind es aber umso weniger, je wohlhabender eine Gesellschaft wird, d.h. je größer die Opportunitätskosten familialer Leistungen werden. Das zeigt sich gleichermaßen an den langfristig sinkenden und längst die Reproduktion nicht mehr gewährleistenden Geburtenraten wie an der Notwendigkeit der Einführung einer Pflegeversicherung. Die Marktwirtschaft stellt notwendigerweise nur einen Teil des gesamten Prozesses der Wohlfahrtsproduktion dar, der sich tendenziell parasitär zu Lasten der unentgeltlichen, insbesondere der familiären Formen der Wohlfahrtsproduktion vollzieht.

3. Die Entstehung des Sozialsektors ist mit der Entstehung neuer Steuerungsformen 'zwischen Markt und Staat' verbunden.

Die sozialstaatlich regulierten Einrichtungen der Wohlfahrtsproduktion - also insbesondere das Bildungs- das Gesundheits- und das Sozialwesen - haben sich im Wesentlichen als Ergänzung und Substitution familialer Selbstversorgung und nur zum kleinen Teil durch Verdrängung marktmäßig gesteuerter Produktion entwickelt. Die sozialen Sicherungssysteme *finanzieren* und die Dienstleistungsorganisationen des Bildungs-, Gesundheits und Sozialwesens *erbringen* vielmehr in organisierter und professionalisierter Form Leistungen, die bis dahin in rudimentärer oder undifferenzierter Form vor allem im Rahmen von Privathaushalten erbracht wurden. Schon deshalb ist die vielfach aufgebaute Frontlinie *Markt oder Staat* irreführend. Die Einrichtungen der sozialen Sicherung und die sozialen Dienste sind nicht notwendigerweise staatlicher Art. Viele von ihnen sind ursprünglich aus kollektiver Selbsthilfe (Hilfskassen) oder privater und kirchlicher Wohltätigkeit (Armenschulen, Hospitäler) andere in der Form privatwirtschaftlicher Vorsorge (Versicherungen) oder Dienstleistungseinrichtungen (Privatschulen, Privatpraxen und -kliniken) entstanden. Entgeltliche personenbezogene Dienstleistungen stehen in einem komplementären oder substitutiven Verhältnis zu informellen Formen der Wohlfahrtsproduktion¹¹. Es sind hier in besonderem Maße Qualitätsunterschiede und nicht meßbare positive oder negative Zusatzeffekte in Rechnung zu stellen, die sich weder mit Hilfe staatlicher Rechtsnormen noch mit Hilfe ökonomischer Anreize angemessen steuern lassen. Persönliche Motive und Kompetenzen der Beteiligten spielen hier eine zentrale Rolle. In institutionentheoretischer Perspektive ist zu vermuten, daß in solchen Zusammenhängen der *Bildung eines gemeinsamen Ethos*, sei es professioneller, betrieblicher, gruppenmäßiger oder familiärer Art, zentrale Bedeutung zukommt.

Nur die Sicherung eines allgemeinen Rechtsanspruchs auf die entsprechenden Leistungen und deren Finanzierung für diejenigen, die hierzu aus eigenen Mitteln nicht in der Lage sind, macht staatliches Eingreifen unumgänglich und muß somit als

¹⁰ Karen Blanke u.a.: Zeit im Blickfeld. Ergebnisse einer repräsentativen Zeitbudgeterhebung. Stuttgart 1996, S. 6f.

¹¹ Vgl. Wohlfahrtspluralismus: Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft. Hrsg. v. Adalbert Evers u. Thomas Olk. Opladen 1996.

*genuine Staatsaufgabe angesehen werden.*¹² Die staatlichen Eingriffe sind dann allerdings oft weit über dieses unumgängliche Minimum hinausgegangen, teils mit guten, teils mit fragwürdigen Gründen, die hier nicht im einzelnen diskutiert werden können. Die sozialwissenschaftliche Steuerungsdiskussion der letzten 20 Jahre läßt jedoch erkennen, daß insbesondere im Bereich der sozialen Dienste sich bürokratische Steuerungsformen allein als ebenso untauglich erwiesen haben wie marktwirtschaftliche Steuerungsformen allein. Professionelle, solidarische und korporatistische Steuerungsformen lösen manche Probleme besser, und in der Regel bewähren sich Kombinationen unterschiedlicher Steuerungstypen im Sektor sozialer Dienstleistungen besser als 'reine' Systeme. Man denke beispielsweise an die Kombination von korporatistischer, professioneller und staatlicher Steuerung im deutschen Gesundheitswesen, die - wie zu zeigen sein wird - im internationalen Vergleich recht gute Ergebnisse erbracht hat.

III.

Wie wurde in verschiedenen Staaten die soziale Frage verstanden, und welche institutionellen Unterschiede haben sich daraus ergeben? Natürlich kann dies aus Zeitgründen nur skizzenhaft behandelt werden.

Der Begriff der *Sozialpolitik*, der sich erst im Zusammenhang mit den Bismarckschen Sozialreformen zugunsten der Kranken, der Opfer von Betriebsunfällen und der Invaliden im heutigen Sinne verfestigt hat, blieb im Deutschen Reich eng mit der *Arbeiterfrage* verbunden, und dementsprechend sind die meisten Maßnahmen zunächst als Maßnahmen für die Industriearbeiter eingeführt worden. Das Arbeitsrecht ist für das deutsche Verständnis von Sozialpolitik genau so konstitutiv wie das Sozialrecht. Dementsprechend gilt hier das Preußische Regulativ von 1839 zum Verbot der Kinderarbeit als die früheste sozialpolitische Maßnahme. Noch bis in die jüngste Zeit kommt der unselbständigen Arbeit zentrale Bedeutung für die Maßstäbe der deutschen Sozialpolitik zu, und nicht beispielsweise der Qualität als Staatsbürger oder als legaler Einwohner. Diese Gewichtung ist jedoch, wie der internationale Vergleich zeigt, keineswegs zwingend.¹³

In *Großbritannien* beispielsweise hat sich die sozialpolitische Diskussion dominant am *Problem der Armut* orientiert. Dort gilt als frühestes sozialpolitische Gesetz die Armengesetzgebung der Königin Elisabeth I., welche bereits um 1600 eine reichsweite Ordnung des Armenwesens verfügt hat. Vor allem aber hat das Armengesetz von 1834 die Weichen für die Entwicklung des britischen 'welfare state' gestellt, indem es die Arbeitspflicht der sog. 'non deserving poor' verschärfte, aber auch eine Armenmedizin einführte, welche als erster Schritt zum späteren National Health Service gelten kann. Bis weit ins 20. Jahrhundert hinein wehrten sich nicht nur

¹² Hierzu ausführlicher Franz-Xaver Kaufmann: Sozialstaatlichkeit unter den Bedingungen moderner Wirtschaft. In: Handbuch der Wirtschaftsethik. Hrsg. v. W. Korff u.a. Band 1: Verhältnisbestimmung von Wirtschaft und Ethik. Gütersloh, S. 803-833.

¹³ Für eine breitere Ausarbeitung des nachfolgenden skizzenhaften Vergleichs vgl. demnächst: Franz-Xaver Kaufmann: Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich. In: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Hrsg. v. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und dem Deutschen Bundesarchiv, Band 1. Erscheint voraussichtlich im Frühjahr 2000 im Nomos-Verlag, Baden-Baden.

die Unternehmer, sondern auch die vor allem Facharbeiter repräsentierenden Gewerkschaften gegen staatliche Regelungen auf den Gebieten des Arbeitsrechtes und der Sozialversicherungen. Denn die Gewerkschaften hatten bereits sehr erfolgreiche Selbsthilfeeinrichtungen geschaffen und vertrauten auf ihre Verhandlungsmacht innerhalb der Betriebe. So blieb in England die Armutsfrage politisch dominierend. Der epochemachende Beveridge-Plan von 1942 konzentrierte sich ganz auf die Sicherung des Existenzminimums und die staatliche Organisation einer allgemeinen Gesundheitsversorgung, den 'National Health Service'. Die öffentlichen Sozialleistungen in England sind auch heute überwiegend an der Sicherung eines Existenzminimums ausgerichtet, während in Deutschland sich die Geldleistungen ganz überwiegend am bisherigen Einkommen und der Höhe der daraus geleisteten Beiträge, also der Lebensstandardsicherung orientieren. So bedeuten Arbeitslosigkeit und Invalidität in Deutschland einen weit geringeren Einschnitt in die Lebensverhältnisse von Arbeitern und Angestellten, als in Großbritannien.

Wieder anders sieht es in *Schweden* aus: Hier gilt als das zentrale sozialpolitische Problem die *Herstellung sozialer Gleichheit*. Dem entsprechend wurde von Anfang an, d. h. ab 1914, die gesamte Bevölkerung in die entstehenden wohlfahrtsstaatlichen Leistungssysteme einbezogen und der Gleichberechtigung der Frauen besondere Beachtung geschenkt. Den politischen Hintergrund für die Tendenz zur Volkssicherung in Skandinavien bildete die starke Stellung der Bauernschaft, welche keine Privilegien der Industriearbeiter wollte. Der dominierende Einfluß der Sozialdemokratie entstand erst zu einer Zeit, als die wesentlichen Weichenstellungen im Hinblick auf einen universalistischen Schutz bereits getroffen waren. Charakteristisch für die schwedische Sozialpolitik ist der starke Ausbau kollektiver sozialer Dienste, der auch ein wesentliches Moment der aktiven Arbeitsmarktpolitik ausmacht. Schweden ist zudem eine Konsensdemokratie, wo nahezu alle wichtigen Gesetze im Vorfeld zwischen der Regierung und den Repräsentanten gesellschaftlicher Interessen ausgehandelt werden. Die für die meisten entwickelten Länder charakteristische und häufig spannungsreiche Differenz zwischen 'Staat' und 'bürgerlicher Gesellschaft' ist hier wenig ausgeprägt.

Als ein letztes Beispiel der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung sei *Frankreich* erwähnt: Trotz des starken Nationalbewußtseins blieb das Land seit der Französischen Revolution gespalten, und es kommt nicht von ungefähr, daß die wiederkehrenden bürgerkriegsähnlichen Verhältnisse im Frankreich des 19. Jahrhunderts den Erfahrungshorizont der sozialistischen Theorien gebildet haben. Bürgertum und Arbeiterschaft standen sich keinem andern Land mißtrauischer gegenüber. So konnte hier bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs kein funktionsfähiges Sozialversicherungssystem für die Arbeiter etabliert werden. Das sozialpolitische Bezugsproblem in Frankreich wurde statt dessen die *Aufrechterhaltung stabiler Familienverhältnisse*. Die Existenz der 'classes dangereuses' wurde auf die Desorganisation der Familien zurückgeführt, und zudem zeigte sich bereits seit den 1830er Jahren ein deutlicher Rückgang der Geburten. In der Folge wurde vor allem von christlichen Unternehmern unter dem Einfluß Frédéric Le Plays eine *betriebliche Sozialpolitik* entwickelt, welche unter anderem auch die Unterweisung der Arbeiterfrauen in Haushaltsführung und Erziehung umfaßte. Als nationales Problem wurde die drohende Entvölkerung bereits seit den 1880er Jahren thematisiert, und die Verbindung des christlich-sozialen Familienmotivs mit dem nationalistischen Bevölkerungsmotiv hat nach dem ersten Weltkrieg für den Durchbruch der

Familienpolitik als erstem Zweig einer nationalen Sozialpolitik gesorgt. Bis heute kommt den Familienausgleichskassen eine ähnlich zentrale Stellung im französischen System der sozialen Sicherung zu wie den Krankenkassen im deutschen System. Der Anteil der Aufwendungen für Familienzwecke an den Sozialausgaben ist in Frankreich noch heute mehr als doppelt so hoch wie in Deutschland.

Den nord- und westeuropäischen Ländern ist gemeinsam, daß sie für alle Bevölkerungsgruppen gesetzlich geregelte Schutz- und Sicherungsvorkehrungen getroffen haben, auf die grundsätzlich ein Rechtsanspruch besteht. Im einzelnen unterscheiden sich die Regelungen sehr, wenngleich im Zuge der Europäischen Integration nicht nur eine Koordination der Leistungen für Wanderarbeitnehmer, sondern auch eine allmähliche Konvergenz hinsichtlich der staatlichen Gewährleistungen stattfindet. Für arbeitsrechtliche Regulierungen wird dabei die Ebene der EU immer wichtiger, während die Einkommensumverteilung und die Regulierung der sozialen Dienste in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten verbleiben. - Auch in zahlreichen außereuropäischen Ländern - zunächst vor allem im ehemaligen britischen Commonwealth, jedoch zunehmend auch in den aufstrebenden Ländern Ostasiens - lassen sich wachsende staatliche Bemühungen beobachten, um die Schutz- und Sicherungsstandards der Bevölkerung zu verbessern.

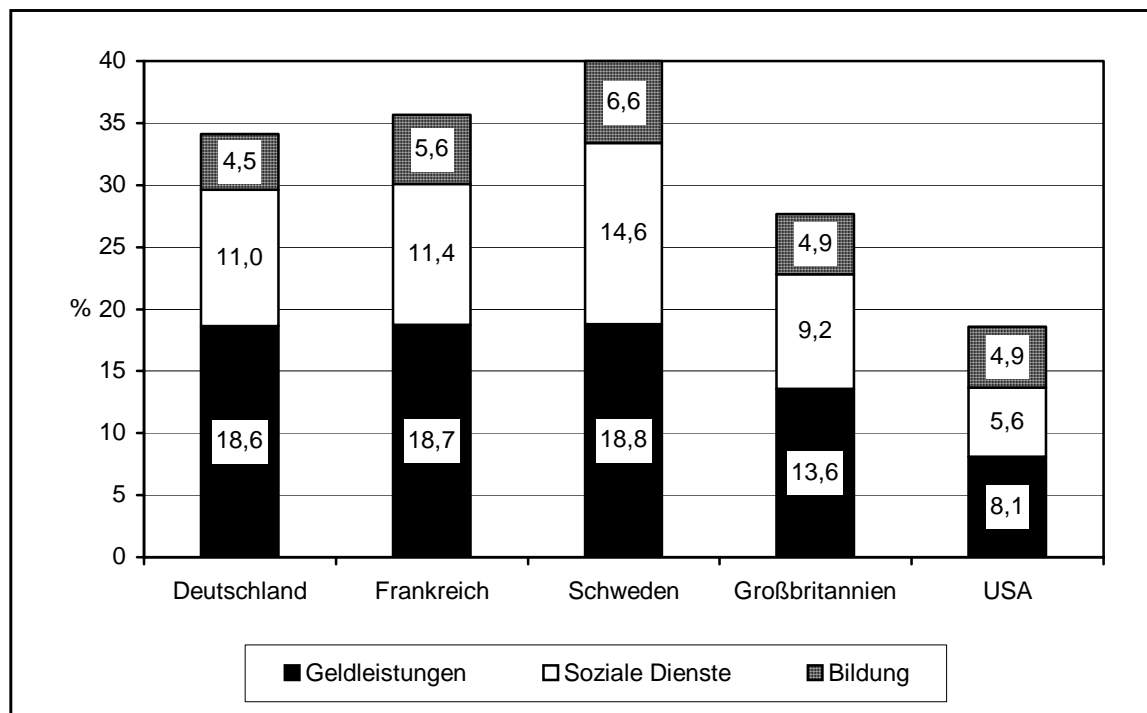
Von diesem Entwicklungsmuster heben sich die Vereinigten Staaten auffallend ab. Die USA haben bereits die Aufnahme sozialer Rechte in die Allgemeine Menschenrechtserklärung der UNO bekämpft und sind neben Südafrika das einzige industrialisierte Land, das der UN-Konvention über soziale Rechte nicht beigetreten ist. Die amerikanische 'Social Security' umfaßt nur den Schutz der Erwerbstätigen gegen die Risiken des Alters, der Invalidität und der Hinterbliebenen. Eine gesetzliche Krankenversicherung existiert nicht, und die Arbeitslosenversicherung ist einzelstaatlich sehr unterschiedlich geregelt. Ein staatliches Arbeitsrecht existiert nur in rudimentärer Form. Insbesondere seit den Reformen der Sozialhilfe von Reagan und Clinton ist die Armenfürsorge wiederum ins bloße Ermessen der örtlichen Behörden gestellt und beinhaltet keinerlei einklagbare Rechte. Nach unserem Differenzkriterium sind also die Vereinigten Staaten nicht zur Gruppe der wohlfahrtsstaatlichen Länder zu zählen, was sie auch selbst gar nicht wollen. Denn sie haben - anders als die europäischen Länder - keine Tradition einer leistungsfähigen Staatsverwaltung und deshalb ein weit größeres Mißtrauen gegen staatliche Lösungen als die Bevölkerungen in Europa. Zudem bedingen die spannungsreichen Rassenunterschiede eine wesentlich höhere Toleranz für Armut und soziale Ungleichheit als in Europa. Die gegenwärtigen ideologischen Kämpfe zwischen Neoliberalen und Vertretern sozialstaatlicher Konzepte lassen sich auch als Auseinandersetzung zwischen dem amerikanischen und dem europäischen Wohlfahrtsmodell verstehen.

IV.

Ich gehe nun zu einigen statistischen Vergleichen über. Betrachten wir zunächst *Schaubild 1*, so zeigt sich für die fünf im vorangehenden skizzierten Länder zunächst ihr Gesamtaufwand für sozialstaatliche Aufgaben, unter Einschluß des in Deutschland meist ausgeklammerten Bildungswesens. In die Augen springt zunächst das erheblich niedrigere Niveau der staatlich verfügbaren Sozialaufwendungen in den

USA. Deutschland liegt hinsichtlich des Gesamtaufwandes in der Mitte, fällt jedoch durch den hohen Anteil von Geldleistungen im Vergleich zu den Dienstleistungen auf. Am anderen Extrem liegt Schweden, wo die beschäftigungswirksamen Dienstleistungen 53% des Sozialbudgets ausmachen. Bedenklich stimmt der niedrige deutsche Anteil bei den Bildungsausgaben, wie denn überhaupt die Zukunftsinvestitionen in die nachwachsende Generation in Deutschland besonders gering sind.

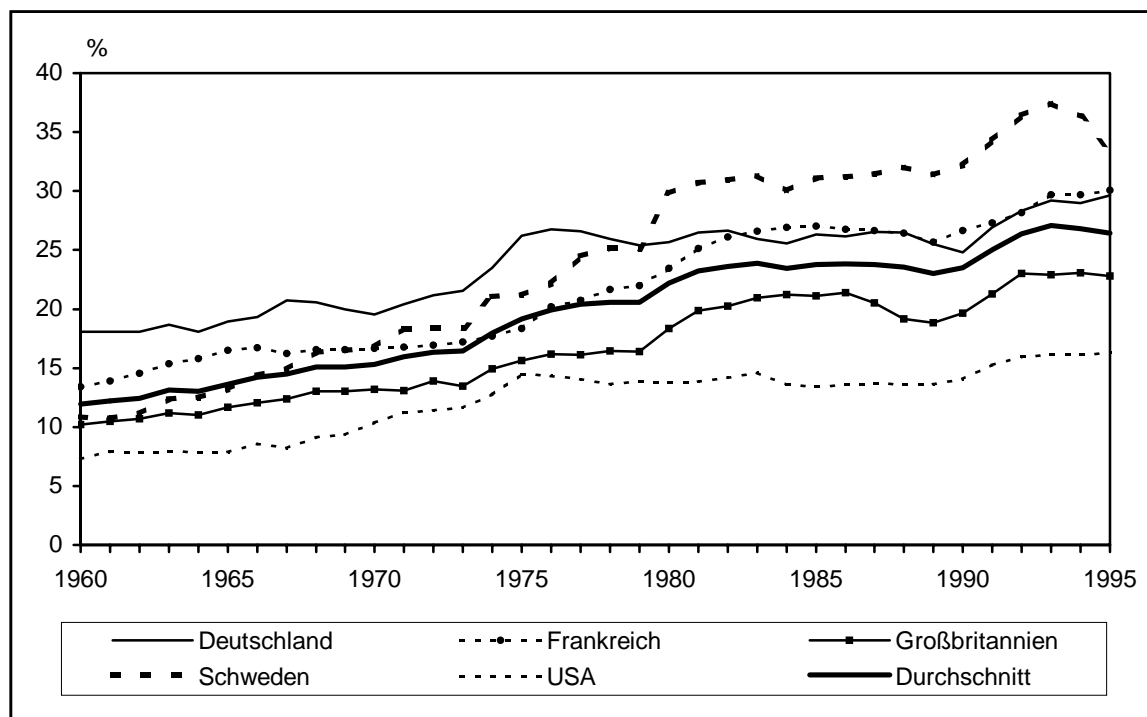
Schaubild 1: Öffentliche Ausgaben für Geldleistungen, Soziale Dienste und Bildung in % des BIP (ca. 1995)



Quelle: OECD. Eigene Berechnungen.

Betrachten wir nun die Veränderung der Sozialleistungsquoten im Langfristvergleich von 1960-1995 (*Schaubild 2*), so zeigt sich, daß die Bundesrepublik zwar 1960 mit Abstand die höchste Sozialleistungsquote auswies, aber im Zeitablauf neben den USA den geringsten Anstieg registriert. Der überdurchschnittliche Anstieg ab 1990 ist durch die Vereinigungskosten bedingt. Ohne diese hätte die Bundesrepublik sogar weiterhin einen rückläufigen Anteil der Sozialausgaben am Volkseinkommen.

Schaubild 2: Sozialleistungsquoten in ausgewählten OECD-Staaten



Quelle: OECD Social Policy Studies No. 12, New Orientations for Social Policy, 1994; The OECD Social Expenditures Database, 1998.

Die verbreiteten Klagen von Vertretern der Wirtschaftsverbände und mancher Nationalökonomien über die Kosten der Sozialpolitik müßten korrekterweise als Klage über die Kosten der Wiedervereinigung formuliert werden. Denn es gibt tatsächlich ein Problem: Deutschland wird im OECD-Vergleich nur von Frankreich und Italien hinsichtlich des Anteils der Lohnnebenkosten an den Arbeitskosten übertroffen. In den meisten OECD-Ländern mit hohen Sozialausgaben wird ein höherer Anteil durch Steuern und ein geringerer durch Beiträge finanziert. Die gegenwärtige Auseinandersetzung um die Höhe der Lohnnebenkosten ist somit weniger durch die Globalisierung als durch den Umstand bedingt, daß die im dreistelligen Milliardenbereich liegenden vereinigungsbedingten Defizite der sozialen Sicherung nicht aus Steuer-, sondern aus Beitragsmitteln finanziert werden. Dadurch werden sie fast ausschließlich von den unselbständig Erwerbenden und ihren Arbeitgebern getragen, während die Beamten und die Selbständigen, aber auch die Einkünfte aus Kapital ungeschoren bleiben. Wie bereits einleitend erwähnt, könnte bei einer Finanzierung der vereinigungsbedingten Defizite der Sozialkassen aus Steuermitteln die Summe der Sozialversicherungsbeiträge von 1998 von 41,3% auf 33,5% reduziert werden. Die deutsche Standortdebatte wird also mit gezinkten Karten geführt: Nicht die mangelnde Konkurrenzfähigkeit der Exportindustrie oder eine zu hohe Steuerlast der Unternehmen sind ursächlich für die hohe Arbeitslosigkeit. Diese ist vor allem eine Folge der Umstrukturierungsprobleme im Osten, der starken Zunahme älterer Arbeitskräfte und der hohen Lohnnebenkosten für wenig qualifizierte Dienstleistungen.

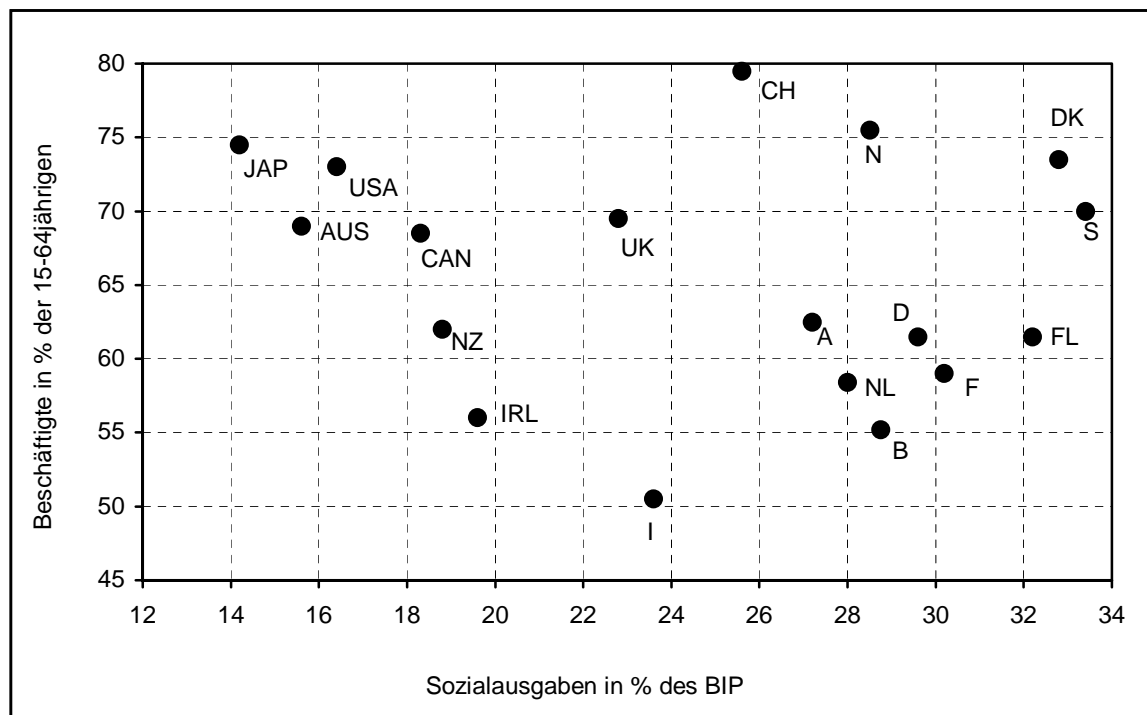
Bemerkenswert ist der überproportionale Anstieg der Sozialleistungsquote in Schweden, was in jüngster Zeit zu einer massiven Krise hinsichtlich der

Staatsverschuldung sowie des Anstiegs der Arbeitslosigkeit und anschließend zu einem sehr beachtlichen Krisenmanagement im Stile der schwedischen Konsensdemokratie geführt hat. Der späte und dafür umso rasantere Anstieg der Arbeitslosigkeit in Schweden war auf eine in der vorangehenden Periode überdurchschnittlich laxen Währungspolitik zurückzuführen, die jedoch im Vorfeld der europäischen Währungsunion nicht mehr im nationalen Interesse lag. Die einschneidende Verringerung der Sozialleistungen nach 1993 ist in erster Linie auf die Verschärfung der Bedingungen für die Erlangung von Invaliditätsrenten, auf die Einführung von Karenztagen in der Kranken- und Arbeitslosenversicherung sowie auf die Reduktion von Geldleistungen bei Krankheit, Arbeitslosigkeit und Alter zurückzuführen. In Schweden wurden ferner auf der Finanzierungsseite in mehreren Leistungssystemen Selbstbeteiligungen eingeführt. Bis dahin erfolgte die Finanzierung des Sozialbudgets fast ausschließlich über Steuern und Arbeitgeberbeiträge. All diese Sanierungsmaßnahmen wurden bei nur gedämpftem Protest der Gewerkschaften durchgesetzt und stellen die bestehenden Transfer- und Dienstleistungssysteme nicht grundsätzlich in Frage. Schweden hat damit ein eindrückliches *Beispiel eines auch unter erschwerten Bedingungen funktionierenden impliziten Sozialkontrakts* geliefert, auch wenn die Reform der Alterssicherung immer noch umstritten ist. Die Einigung auf neue Standards ließe sich auch an den Beispielen Dänemarks und der Niederlande zeigen, wo der Beschäftigungseffekt der Reformmaßnahmen bereits deutlich sichtbar ist.

Erweitern wir nun unseren Blickwinkel und vergleichen die Position Deutschlands mit derjenigen der wichtigsten OECD-Staaten. Wir vergleichen dabei den Beschäftigungsgrad, also den Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtheit der 15-64-jährigen mit dem Anteil der Sozialleistungen am Volkseinkommen. Vielfach wird behauptet, es sei die Höhe der Sozialausgaben, welche für die hohe strukturelle Arbeitslosigkeit in den meisten europäischen Ländern ursächlich sei. Wie *Schaubild 3*¹⁴ zeigt, besteht jedoch kein *genereller* Zusammenhang dieser Art.

¹⁴ Die den Schaubildern 3 und 5 zugrundeliegende Darstellung wurde im Max-Planck Institut für Gesellschaftsforschung in Köln im Rahmen des von Prof. Dr. Fritz W. Scharpf geleiteten Projektes "The Adjustment of National Employment and Social Policy to Economic Internationalization" erstellt.

Schaubild 3: Sozialleistungsquote und Beschäftigungsniveau in den wichtigsten OECD-Staaten



Quelle: OECD Statistical Compendium (Economic Outlook), 1998; OECD Revenue Statistics, 1998; Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung Köln.

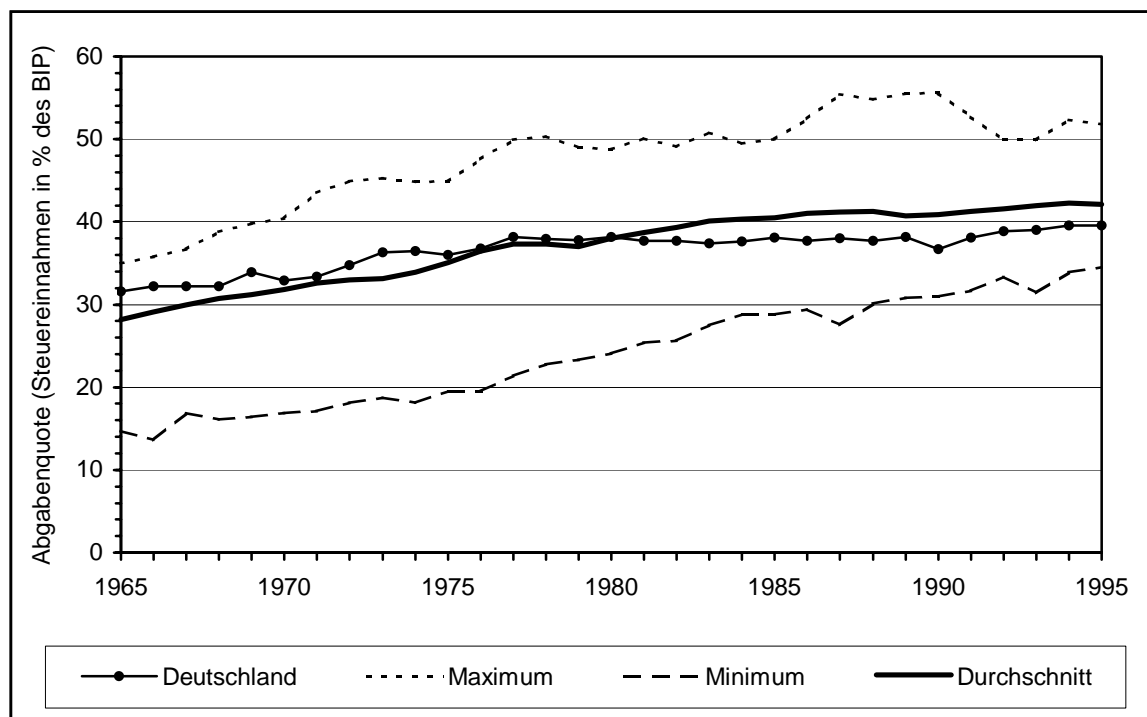
Deutlich treten hier die in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung unterschiedenen 'Familien' ähnlicher Wohlfahrtsstaaten hervor:

1. Die skandinavischen Staaten (S, DK, FL, N) zeichnen sich durch hohe Sozialleistungsquoten und - mit Ausnahme Finnlands - durch ein überdurchschnittliches Beschäftigungsniveau aus.
2. Die hoch entwickelten Länder des ehemaligen britischen Commonwealth haben niedrige Sozialleistungsquoten und meist überdurchschnittliche Beschäftigungsniveaus.
3. Die Kernländer Westeuropas sind durch mittlere bis hohe Sozialleistungsquoten und - mit Ausnahme der Schweiz - durch unterdurchschnittliche Beschäftigungsniveaus gekennzeichnet.

Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn man statt der Sozialleistungsquote die gesamte Abgabenquote mit dem Beschäftigungsgrad vergleicht: Es zeigt sich keine Korrelation zwischen den beiden Größen. Die Verteilung der Länder ist sehr ähnlich wie bei der vorangehenden Folie, mit Ausnahme der Position Deutschlands und der Schweiz, die hinsichtlich der Steuerbelastung einen deutlich niedrigeren Rang einnehmen, als hinsichtlich der Sozialausgaben. Hatte Deutschland die vierthöchste Sozialleistungsquote, so liegt es bezüglich der gesamten Abgabenbelastung nur auf Platz 10 und knapp unter dem Durchschnitt der hier betrachteten 18 OECD-Staaten. Die unterdurchschnittliche Gesamtbelastung verdeutlicht *Schaubild 4*.¹⁵

¹⁵ Die Schaubilder 4, 6 und 7 in Anlehnung an Jens Alber: Der deutsche Sozialstaat im Licht international vergleichender Daten. In: Leviathan, 26. Jg. (1998) S. 199-227. Dieser Aufsatz ist als Ergänzung zum hier Vorgetragenen sehr zu empfehlen.

Schaubild 4: Abgabenquoten in Westeuropa (1965-1995)

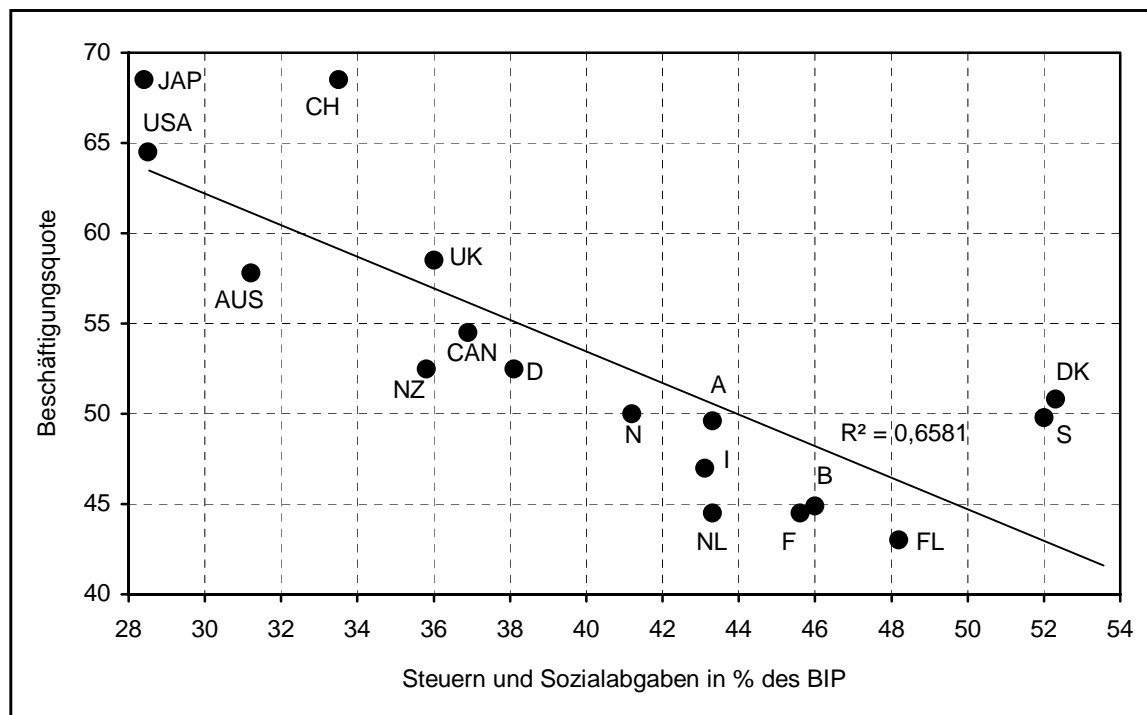


Die Länderauswahl umfaßt die heutigen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU15) sowie Norwegen und die Schweiz. Die Daten für Deutschland beziehen sich bis einschließlich 1990 auf das Gebiet der alten Bundesrepublik.

Quelle: OECD Revenue Statistics 1965-1996, 1997.

Zwar lag die Bundesrepublik bis 1981 stets etwas über dem Durchschnitt der 18 Staaten, dann aber zwischen 1985 und 1991 deutlich unter dem Durchschnitt und seither - unter dem Einfluß der Vereinigungskosten - wieder näher dem Durchschnitt. Die Vereinigung hat zudem deutliche Strukturverschiebungen im Steueraufkommen nach sich gezogen: So ist der ohnehin vergleichsweise geringe Anteil der Körperschaftssteuern in den letzten Jahren deutlich gesunken, vor allem infolge der mit Investitionen in den neuen Bundesländern verbundenen Steuererleichterungen. Dagegen ist der Anteil der Sozialbeiträge und der indirekten Steuern gestiegen.

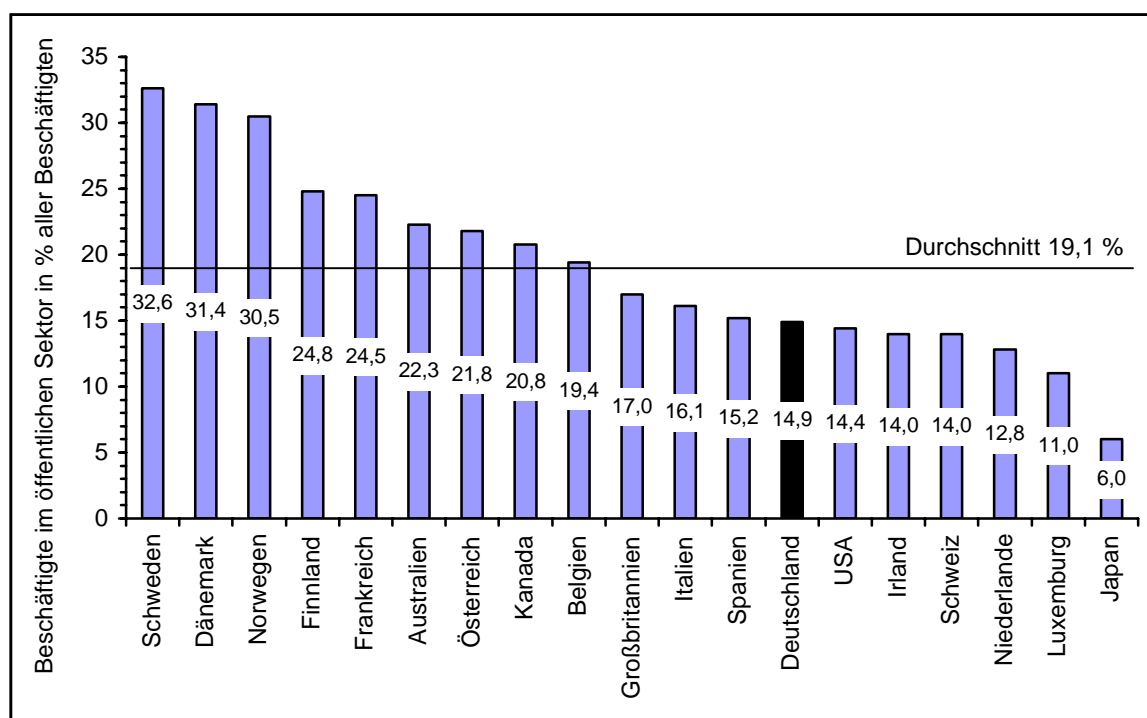
Schaubild 5: Der Zusammenhang von Abgabenbelastung und Beschäftigung im unternehmerischen Wirtschaftssektor (1994/96)



Quelle: OECD Statistical Compendium (Business Sector Data Base), 1998; OECD Revenue Statistics, 1998; Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung Köln.

Kann man somit die Behauptung der Ökonomen über einen Zusammenhang zwischen Abgabenbelastung und Beschäftigung vom Tisch wischen? So einfach liegen die Dinge nicht: Wie *Schaubild 5* hinsichtlich des Zusammenhangs von gesamer Abgabenbelastung und Beschäftigung *im unternehmerischen Sektor* zeigt, besteht nämlich hier durchaus die behauptete negative Korrelation. Das bessere Abschneiden der skandinavischen Staaten ist im wesentlichen auf deren aktive staatliche Arbeitsmarktpolitik und den Ausbau des öffentlichen Dienstleistungssektors zurückzuführen, wie *Schaubild 6* zeigt.

Schaubild 6: Öffentliche Beschäftigung in der OECD (1993)



Quelle: OECD Historical Statistics 1960-1994, 1997.

Hier nun scheiden sich die politischen Geister: *Wie weit soll der Staat die Produktion personenbezogener Dienstleistungen übernehmen?* Wie im ersten Teil bereits betont, bestehen hier wesentliche Unterschiede zur üblichen Güterproduktion, so daß die Überlegenheit einer ausschließlichen Marktsteuerung hier mit guten Gründen in Frage gestellt werden kann.

V.

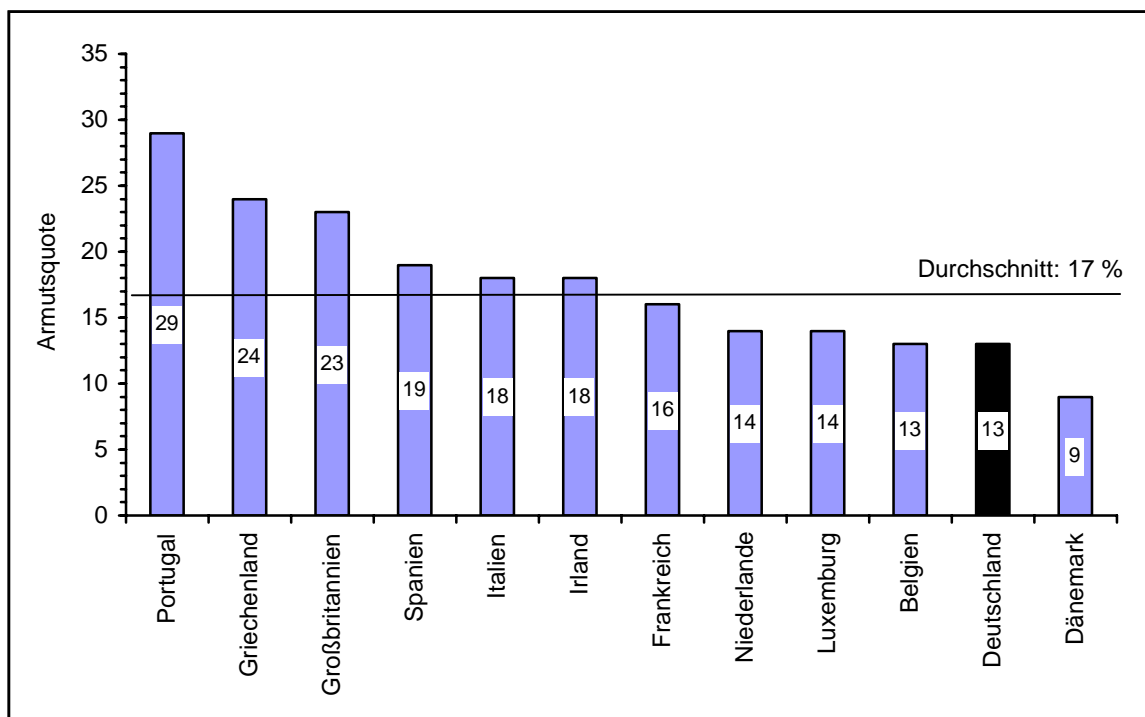
Lassen sie mich abschließend auf einige besondere institutionelle Stärken und Schwächen des deutschen Sozialstaats im internationalen Vergleich hinweisen. Ich bitte diese der Zeitknappheit geschuldeten Pauschalurteile mir nachzusehen, und ich gestehe gerne zu, daß sie nicht ganz frei von subjektiven Einschätzungen sind.

Es wurde bereits auf die besondere *Schwäche der Familien- und Bildungspolitik* in der Bundesrepublik hingewiesen; dies sei nicht weiter vertieft, zumal das Bundesverfassungsgericht seit nunmehr über 10 Jahren von Urteil zu Urteil schärfer auf die Benachteiligung der Familien im deutschen Sozialstaat hinweist. Die Benachteiligung der Mütter findet sich im übrigen auch im Bereich der Rentenversicherung, wo die meist kinderarmen Doppelverdienerpaare sich deutlich besser stellen als die meist kinderreicheren 'Hausfrauenehen'. Besonders fällt hier jedoch auf, daß die Altersrenten für Ehepaare nicht höher sind als für Alleinstehende. Das gibt es keinem der mir bekannten sozialen Alterssicherungssysteme des Auslands. Man darf daher nach wie vor an die Invektive Oswald von Nell-Breunings erinnern, das deutsche Rentenversicherungssystem sei ein System zur Prämierung von Kinderlosigkeit.

Bei den Schwächen muß ich weiter von der *Alterssicherung* gesprochen werden. Schon vor der Bismarckschen 'Invalidenversicherung' bestand eine Beamtenversorgung und eine knappschaftliche Versorgung, und als es 1910 um die Alterssicherung der sogenannten Privatbeamten, unsere heutigen Angestellten, ging, weigerten sich diese, nach denselben Bedingungen wie die Arbeiter versichert zu werden. Später entstanden verschiedene Pflichtversicherungssysteme für Selbständige, alle nach unterschiedlichen Regeln. Eine gewisse Rechtsvereinheitlichung und sogar ein gewisser Finanzausgleich ist zwar inzwischen eingeführt worden, aber von allen Seiten wird dieses sogenannte 'gegliederte System' verteidigt. Daher erweist es sich als nahezu ausgeschlossen, ein allgemeines, bedarfsorientiertes *Grundsicherungssystem* für Alte und Erwerbsunfähige einzuführen und hiervon die zu Recht nach Berufsgruppen unterschiedliche, leistungsorientierte *Aufbausicherung* zu trennen, wie das in den meisten europäischen Ländern heute der Fall ist. Mit der wachsenden biographischen Inkonsistenz der Versichertenbiographien, die als Folge der sich verändernden Arbeitsmärkte zu erwarten ist, dürfte das Problem einer *fehlenden standardisierten Grundsicherung* an Dringlichkeit gewinnen. Die Dominanz des sogenannten Äquivalenzprinzips verhindert die systematische Einführung von Bedarfsgesichtspunkten in die deutsche Alterssicherung. Für die Gewährleistung *äquivalenter* Renten bedürfte es jedoch grundsätzlich der Staatsintervention nicht, nur einer effektiven Aufsicht über das private Versicherungswesen. Die *Durchsetzung von Bedarfsgesichtspunkten dagegen wäre eine offenkundige Staatsaufgabe*, die in den meisten ausländischen Systemen mit einer geringeren allgemeinen Beitragsbelastung oder auf steuerfinanziertem Wege gelöst wird. Die überdurchschnittliche Höhe der deutschen Lohnnebenkosten und insbesondere die Perspektiven ihres demographisch bedingten weiteren Anstiegs sind maßgeblich durch ein unzumutbar gewordenen Alterssicherungssystem bedingt.

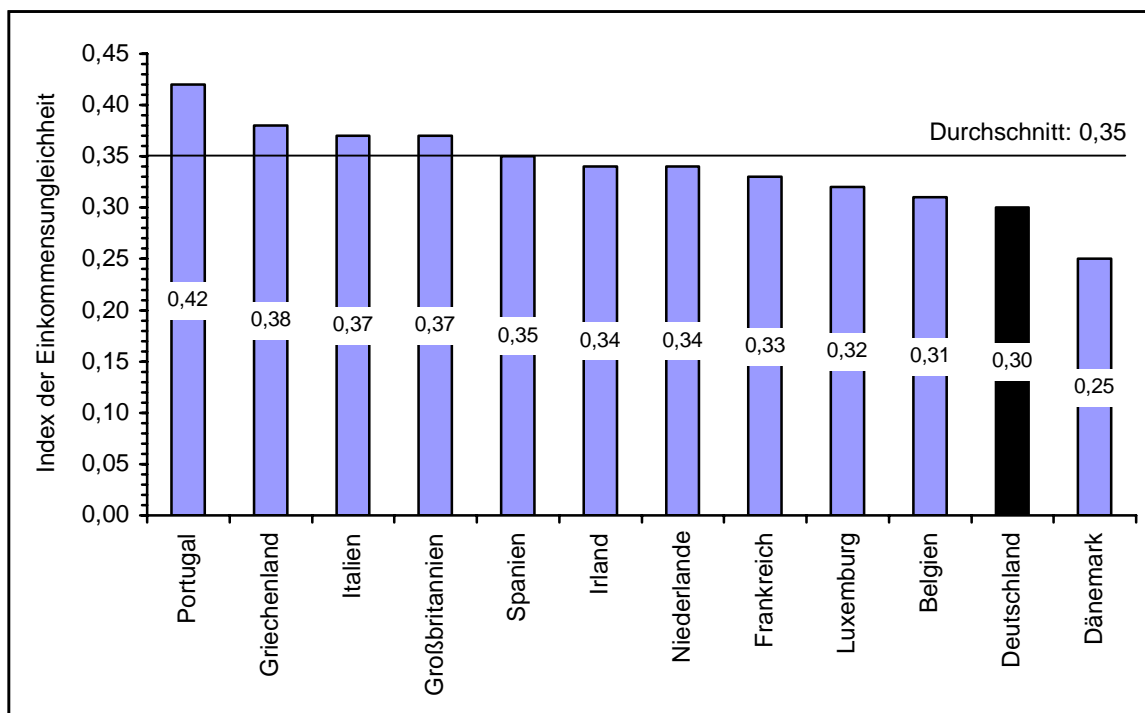
Lassen Sie mich nun zu Pluspunkten des deutschen Sozialstaates kommen. Hier ist in erster Linie das so oft geschmähte *Bundessozialhilfegesetz* zu nennen, das in seiner Flexibilität und Bedarfsorientiertheit international seinesgleichen sucht. Dabei sind die Geldleistungen keineswegs besonders üppig, andere Länder sichern teilweise höhere Existenzminima für Alleinstehende ab. Aber die konsequente Bedarfsorientierung bringt es mit sich, daß bei Familien mit zwei und mehr Kindern die gezahlten Leistungen in den Niedriglohnbereich hineinragen. Demgegenüber jedoch das Lohnabstandsgebot einzuklagen, ist zynisch, zeigt sich doch nur, daß der Familienlastenausgleich in der Bundesrepublik unterentwickelt ist. Vorbildlich sind ferner die Hilfen in besonderen Lebenslagen, von denen in der gesamten Sozialhilfediskussion kaum die Rede ist, obwohl die Dienst- und Sachleistungen mittlerweile die Geldleistungen übertreffen. Das eigentliche Problem der deutschen Sozialhilfe liegt jedoch im *Fehlen von Mindestsicherungsregeln in den übrigen Einkommenssicherungssystemen*, insbesondere in der Arbeitslosenversicherung. Dadurch werden die Sozialhilfe- und damit die kommunalen Haushalte überlastet.

Schaubild 7: Soziale Ungleichheit in der Europäischen Union



Armutsschwelle definiert als die Hälfte des durchschnittlichen nationalen Äquivalenzeinkommens.

Quelle: Eurostat 1997, Einkommensverteilung und Armut im Europa der Zwölf – 1993, S. 4, nach Alber 1998.



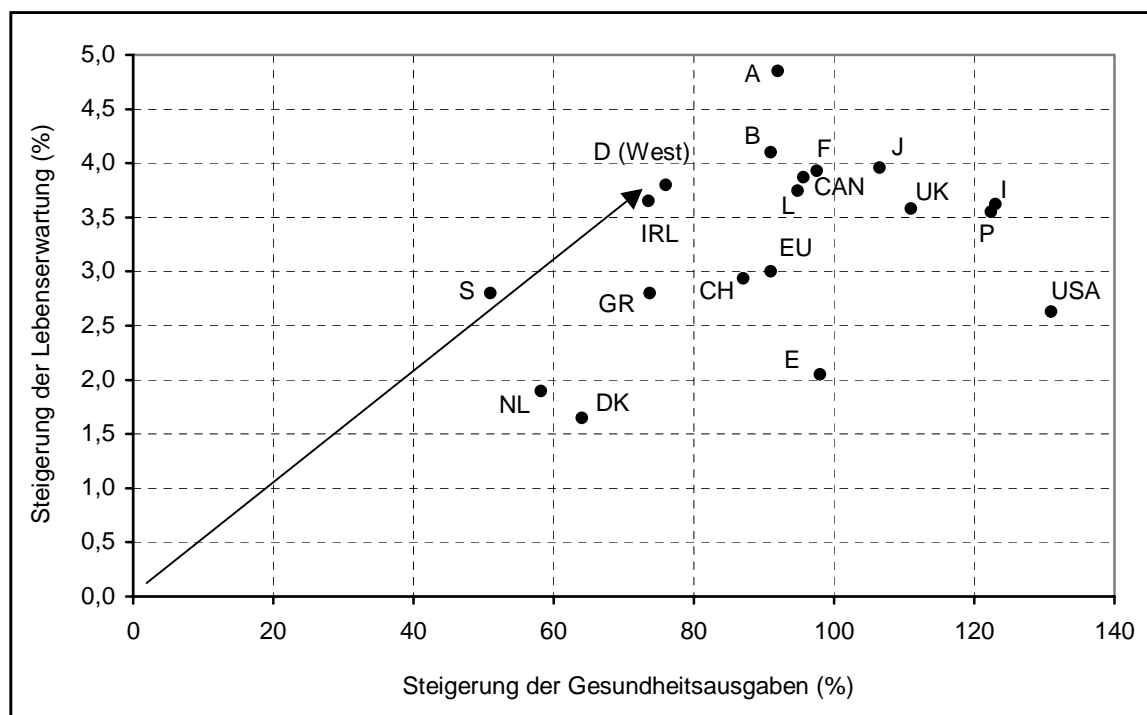
Ungleichheit der Nettoäquivalenzeinkommen der Haushalte (Gini-Index).

Quelle: Eurostat 1997, Einkommensverteilung und Armut im Europa der Zwölf – 1993, S. 2, nach Alber 1998.

Wie *Schaubild 7* zeigt ist jedoch das deutsche System der Armutsprävention insgesamt sehr effektiv und wird hier nur von demjenigen Dänemarks übertroffen. Dasselbe gilt im übrigen für die Egalisierung der Einkommensverteilung. Das Klagen über 'fehlende sozialer Gerechtigkeit' findet hier keine Stütze.

Einen weiteren Pluspunkt sehe ich, das wird Sie vielleicht überraschen, im Bereich der *Krankenversicherung*. Alle Länder haben mit dem Problem überdurchschnittlich wachsender Aufwendungen für Krankheit zu tun, weil hier drei kostentreibende Langfristfaktoren zusammenkommen: der medizinisch-technische Fortschritt, die geringe Rationalisierbarkeit der personenbezogenen Dienste und das demographische Altern. Wie *Schaubild 8* zeigt, gehört Deutschland zu den Ländern, denen es überdurchschnittlich gut gelungen ist, den Kostenanstieg ohne wesentliche Beeinträchtigungen der Leistungsqualität in Schranken zu halten.

Schaubild 8: Gesundheitsausgaben und Lebenserwartung in ausgewählten OECD-Staaten: 1980-1992



Quelle: Beratungsgesellschaft für angewandte Systemforschung (BASYS): Gesundheitssysteme im internationalen Vergleich. Ausgabe 1994. Eigenverlag Augsburg 1995, S.5

Gemessen an der Lebenserwartung hat Deutschland die drittbeste Performanz in der OECD nach Schweden und Österreich. Am schlechtesten schneidet hinsichtlich der Höhe wie auch der Expansivität der Kosten die Vereinigten Staaten (und in etwa auch Kanada) ab, also stark marktorientierte Gesundheitssysteme. Zudem ist hier und in Spanien auch die Performanz am schlechtesten. Italien und England als Länder mit nationalen Gesundheitsdiensten gehörten 1980 zu den kostengünstigsten und im Falle Englands auch vergleichsweise leistungsfähigen Systemen, doch haben sie seither extreme Kostensteigerungen bei nur mäßiger

Performanz in Kauf nehmen müssen. Staaten mit einer sozialen Krankenversicherung haben deutlich günstiger als der allgemeine Durchschnitt und erst recht als die marktwirtschaftlich und bürokratisch gesteuerten Systeme abgeschnitten.

Recht vorbildlich ist Deutschland auch im Bereich der *Unfallversicherung und der Unfallprävention*. Hier hat sich das System der branchenorientierten Berufsgenossenschaften sehr bewährt. Allerdings fehlt es in Deutschland - im Gegensatz etwa zur Schweizerischen Invalidenversicherung - an einem ausgeglichenen bevölkerungsweiten Schutz.

VI.

Abschließend einige Anmerkungen zur gegenwärtigen Situation in Deutschland. Wie bereits erwähnt, hat Deutschland das spezifische Problem der Vereinigungsfolgen zu bewältigen, was sich derzeit sowohl in der Höhe der Sozialleistungsquote als auch in der Arbeitslosenquote niederschlägt. Sieht man von diesem Sonderproblem ab, so zeigt der internationale Vergleich, daß es Deutschland vergleichsweise gut gelungen ist, seine Sozialausgaben unter Kontrolle zu halten, ohne wesentliche sozialstaatliche Errungenschaften preiszugeben. Dies ist nicht zuletzt auf die in kritischen Momenten immer wieder vorhandene Einsicht der Gewerkschaften zurückzuführen. Was die internationale Konkurrenzfähigkeit betrifft, so lassen sich keine Belege für deren generelle Beeinträchtigung durch die Höhe der Sozialleistungen erkennen. Dagegen ist nicht zu bestreiten, daß die Ausdehnung der Beschäftigung im Bereich der einheimischen Dienstleistungen durch die Höhe der Sozialabgaben beeinträchtigt wird. Wie schwierig es ist, hier zweckmäßige Lösungen zu finden, zeigt die fortgesetzte Auseinandersetzung um die sog. 630 Mark-Jobs. Wenn man zusätzlich in Betracht zieht, daß in Deutschland keine generelle Arbeitslosigkeit herrscht, sondern in manchen Sektoren die Nachfrage nach Arbeitskräften sogar nicht befriedigt werden kann, so liegt die Vermutung nahe, daß es vor allem das Auseinanderklaffen zwischen den Kompetenzen und Eigenschaften und Wünschen der Arbeitslosen einerseits und den Wunschvorstellungen der Arbeitgeber andererseits ist, das einem stärkeren Abbau der Arbeitslosigkeit entgegensteht. Das ist ein komplexes Problem, das nicht mit der Veränderung eines einzelnen Parameters zu lösen ist. Umso mehr Beachtung verdienen Überlegungen, die im Mai dieses Jahres von den Herren Kollegen Wolfgang Streeck (MPI für Gesellschaftsforschung, Köln) und Rolf Heinze (Universität Bochum) im Rahmen der vom Bundeskanzleramt gebildeten Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit vorgelegt wurden. Daß sich Arbeitgeber *und* Arbeitnehmer über deren vorzeitige Veröffentlichung im 'Spiegel'¹⁶ gleichermaßen geärgert haben, spricht eher für als gegen diese Vorschläge. In der Tat handelt es sich um eine wohl überlegte Diagnose, die auch eine recht genau auf die Schwächen des gegenwärtigen deutschen Wirtschafts- und Sozialsystems abgestimmte Therapie vorschlägt. Leider ist diese Diskussion seither allem Anschein nach nicht fortgeführt worden. Ich vermute, daß es uns in Deutschland noch nicht schlecht genug geht, als daß sich die Tarifparteien zu einer auf praktikable Umsetzungen weitreichender Vorschläge gerichteten Diskussion motivieren ließen. Auf die Verständigung der Tarifparteien kommt es jedoch bei strategischen Entscheidungen hinsichtlich der Entwicklung von Sozialstaatlichkeit an, das zeigen die meisten geschichtlichen und alle aktuellen

¹⁶ Vgl. An Arbeit fehlt es nicht. In: Der Spiegel Nr. 19 vom 10. Mai 1999, S. 38-45.

Beispiele. Deshalb haben es auch diejenigen Themen besonders schwer, die nicht im unmittelbaren Interesse der Tarifparteien liegen, und zu ihnen gehören die Familien- und die Rentenpolitik. Sie aber dürften für die Zukunft des Sozialstaates gerade in Deutschland von entscheidender Bedeutung werden.

Folgende Diskussionspapiere können Sie bei Bielefeld 2000plus gegen Erstattung der Druck- und Portokosten anfordern oder als pdf-Datei auf der Webseite von Bielefeld 2000plus unter www.uni-bielefeld.de/bi2000plus/veroeffentlichungen.html beziehen:

Nr. 1:

Prof. Dr. Thorsten Spitta, 1997, Universität Bielefeld:
IV-Controlling im Mittelstand Ostwestfalens - Ergebnisse einer Befragung

Nr. 2:

Prof. Dr. Herwig Birg, 1998, Universität Bielefeld:
Nationale und internationale Rahmenbedingungen der Bevölkerungsentwicklung Bielefelds im 21. Jahrhundert

Nr. 3:

Dr. Bernd Adamaschek, 1998, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh:
Zwischenbehördliche Leistungsvergleiche - Leistung und Innovation durch Wettbewerb

Nr. 4:

Prof. Dr. Hermann Glaser, 1998, Technische Universität Berlin, ehem. Kulturdezernent der Stadt Nürnberg:
Der ästhetische Staat - Arbeit und Arbeitslosigkeit, Tätigkeitsgesellschaft

Nr. 5:

Dipl.-Kfm. Ralf Wagner, Dipl.-Kffr. Claudia Bornemeyer, cand. rer. pol. Stephan Kerkojus, 1999, Universität Bielefeld:
Imageanalyse des Bielefelder Einzelhandels

Nr. 6:

Prof. Dr. Helge Majer, 1999, Universität Stuttgart:
Die Ulmer Lokale Agenda 21 und der Beitrag der Wirtschaft

Nr. 7:

Prof. Dr. Franz Lehner, 1999, Institut für Arbeit und Technik Gelsenkirchen:
Zukunft der Arbeit

Nr. 8:

Prof. Dr. U. Schulz, Dr. H. Kerwin, 1999, Universität Bielefeld:
Fahrradpotential in Bielefeld

Nr. 9:

Dr. Werner Müller, 1999, Bundesminister für Wirtschaft und Technologie:
Politische und administrative Rahmenbedingungen zur Stützung und Förderung der Biotechnologielandschaft in der Bundesrepublik Deutschland

Nr. 10:

Dipl.-Soz. Katrin Golsch, 2000, Universität Bielefeld:
Im Netz der Sozialhilfe - (auf-)gefangen?

Nr. 11:

Prof. Dr. Franz-Xaver Kaufmann, 2000, Universität Bielefeld:
Der deutsche Sozialstaat in international vergleichender Perspektive