
Franz-Xaver Kaufmann

Schwindet die Integrationskraft des Sozialstaates?

Prof. Dr. Franz-Xaver Kaufmann, geb. 1932 in Zürich, lehrt seit 1969 Sozialpolitik und Soziologie an der Universität Bielefeld.

I.

Die Spatzen pfeifen es von den Dächern, daß die Finanzierungsprobleme der sozialstaatlichen Leistungen zunehmen: bei den Sozialversicherungen, bei den Kommunen, bei den freien Wohlfahrtsträgern und auch bei Bund und Ländern. Die Auffassung, daß mit Bezug auf das Wachstum der Sozialleistungsquote und insbesondere der Lohnnebenkosten das Ende der Fahnenstange erreicht sei, findet immer mehr Anhänger. In der Tat hat die Sozialleistungsquote seit 1993 den bisherigen Höchstwert von 33,7 Prozent (1975) überschritten, und auch die Sozialversicherungsbeiträge haben die Schallmauer von 40 Prozent durchbrochen. Die Lohnzusatzkosten betragen 1995 mehr als 80 Prozent der Bruttolöhne und -gehalten. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß weniger als die Hälfte (ca. 45 Prozent) der Lohnzusatzkosten auf gesetzliche Verpflichtungen zurückgehen. Rund ein Viertel entfällt auf freiwillige Leistungen, die sehr ungleich verteilt sind, d.h. sie werden vor allem von Großunternehmungen erbracht und kommen ausschließlich den Stammebelegschaften und hier insbesondere den Führungskräften zugute. Die restlichen ca. 30 Prozent beruhen auf tariflichen Verpflichtungen der Arbeitgeber.

Der jüngste Anstieg der Sozialleistungsquote und der Lohnnebenkosten ist in Deutschland im wesentlichen durch die Vereinigung ausgelöst worden. Regierung und Gesetzgeber haben den Sozialversicherungsträgern - und damit den Versicherten und den Unternehmen gleichermaßen - die Gesamtkosten für die soziale Sicherung in den neuen Bundesländern auferlegt und damit gleichzeitig die Beamten und die Selbständigen vom Mittragen dieser Kosten entlastet. Kompetente Schätzungen besagen, daß die Sozialabgaben ohne diese vereinigungsbedingten Aufwendungen um bis zu 8 Prozentpunkte niedriger sein könnten. Allerdings hätten dann die Kosten vom Bundeshaushalt übernommen werden müssen, was Steuererhöhungen und wesentlich größere Verteilungskonflikte ausgelöst hätte. Festzuhalten bleibt jedoch, daß der anteilmäßige Anstieg der Sozialleistungen in der Bundesrepublik in den letzten Jahren nicht primär auf interne Kostensteigerungen zurückzuführen ist, daß es der Bundesrepublik vielmehr im internationalen Vergleich in den letzten zwei Jahrzehnten erstaunlich gut gelungen ist, den Anstieg der Sozial-

ausgaben in vergleichsweise einvernehmlicher Form zu begrenzen. Die Klage der Unternehmer über die politisch ausgelöste Überhöhung der Lohnnebenkosten ist somit zwar berechtigt, es handelt sich aber um eine durch ein äußeres Ereignis ausgelöste Zusatzbelastung des deutschen Sozialleistungssystems, nicht um den Ausdruck „sozialpolitischer Unersättlichkeit“. Die gegenwärtigen Forderungen nach einem „Umbau des Sozialstaates“ sind also in erster Linie ein Element des Kampfes um die Verteilung der Folgekosten der deutschen Einheit. Die sogenannte Standortdebatte wird darauf gesattelt.

Dennoch stecken hinter den gegenwärtigen und insbesondere den für die Zukunft absehbaren Finanzierungsschwierigkeiten der sozialstaatlichen Leistungen auch tieferliegende, strukturelle Gründe. Seit den siebziger Jahren steigt die Sockelarbeitslosigkeit in nahezu allen Wohlfahrtsstaaten von Wirtschaftszyklus zu Wirtschaftszyklus. In der Bundesrepublik vermochte die staatliche Sozialpolitik immerhin die Folgen der gesteigerten Wirtschaftsdynamik abzumildern: Die Arbeitsmarktpolitik wurde verstärkt, und die Integrations- und Aufstiegschancen der Jüngeren wurden durch Vorruhestandsregelungen erleichtert. Diese Ausgliederungstendenz von Personen aus dem Arbeitsmarkt, die grundsätzlich durchaus arbeitsfähig wären, aber den nachgefragten Anforderungen nicht voll genügen, verschärft jedoch zwangsläufig die Finanzierungsschwierigkeiten der Sozialversicherungsträger: Die Zahl der Beitragszahler nimmt ab, diejenige der Leistungsberechtigten zu. Im Hintergrund wirken technologische Innovationen und Veränderungen auf dem Weltmarkt: Die Produktion arbeitsintensiver Güter wird weiter rationalisiert oder ins Ausland verlagert, wo sie kostengünstiger hergestellt werden können. Die auf dem deutschen Lohnniveau konkurrenzfähigen Wirtschaftszweige fragen vorwiegend hochqualifiziertes Personal nach. Auch im Bereich der Dienstleistungsproduktion, wo die größten Beschäftigungszuwächse erwartet werden, bleibt es fraglich, inwieweit die nur eingeschränkt produktiven Arbeitskräfte Beschäftigung finden können. Eine Analyse der Struktur der Arbeitslosigkeit zeigt, daß in der Bundesrepublik über zwei Drittel der Arbeitslosen zu den als schwer vermittelbar geltenden Gruppen gehören.¹ Der Kreis der Personen, die zwar unter für sie günstigen Bedingungen durchaus verwertbare Leistungen erbringen, aber nicht flexibel genug auf die Arbeitsmarktbedingungen reagieren können, wächst nicht zuletzt aus demographischen Gründen: Als Folge des seit den siebziger Jahren anhaltenden niedrigen Geburtenniveaus steigt der Anteil älterer Arbeitskräfte deutlich an. Deshalb ist es auch sehr fragwürdig, inwieweit die Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung durch ein Hinausschieben des Verrentungsalters gelöst werden können.

Bei einer realistischen Betrachtung der Lage müssen wir davon ausgehen, daß es auf absehbare Zeit nicht mehr gelingen wird, auf rein marktwirtschaftlichem Wege Vollbeschäftigung in Deutschland zu erreichen. Das gilt selbst bei

1 B. Hof, Für mehr Verantwortung - Langzeitarbeitslosigkeit und soziale Marktwirtschaft, Köln 1991, S. 24f.

einer extrem zurückhaltenden Lohnpolitik. Angesichts der sich verschärfenden internationalen Konkurrenz und der zunehmenden internationalen Mobilität der Kapitale sind keinerlei ökonomische Argumente zu erkennen, welche die Beschäftigung von nur eingeschränkt verwendungsfähigen und häufig wenig qualifizierten Arbeitskräften gegenüber einer Produktion in angrenzenden Niedriglohnländern vorzugswürdig erscheinen lassen. Zudem haben sich auch die Ansatzpunkte einer staatlichen Vollbeschäftigungspolitik weitgehend verflüchtigt: Zum einen nähert sich die Staatsverschuldung kritischen Grenzen, und zum anderen bewirkt die heutige internationale Mobilität des Kapitals eine Abhängigkeit der staatlichen Finanzpolitik von den internationalen Finanzmärkten, wie es sie in dieser Form bis vor etwa einem Jahrzehnt nicht gegeben hat. Der weltweite Konkurrenzkampf um Investitionen und die zunehmende Bedeutung von konsumfernen, industriebezogenen Dienstleistungen in der Gesamtheit der Produktionspalette hoch entwickelter Länder² bewirkt, daß die Nachfragesteigerungen nach Konsumgütern durch staatliche oder tarifliche Maßnahmen weniger Aussichten auf Beschäftigungszuwächse eröffnen als Maßnahmen, welche die Standortqualität für bestimmte Produktionszweige verbessern: beispielsweise Qualitätsverbesserungen und Preissenkungen im Bereich der Infrastrukturen, Forschungsförderung, aber auch der Abbau von den Dispositionsspielraum bestimmter Produktionsformen einschränkenden Bestimmungen (z.B. im Bankwesen oder in der Gentechnik). Schließlich spielt auch die wachsende Verflechtung Deutschlands in die Europäische Union eine die nationale Wirtschaftspolitik einschränkende Rolle.

Nimmt man diese hier natürlich nur skizzenhaft anzudeutenden Zusammenhänge ernst, so spricht vieles dafür, daß die hochentwickelten Länder und damit auch die Bundesrepublik - auf absehbare Zeit mit einer weitgehenden Entkoppelung von Beschäftigungswachstum und Wirtschaftswachstum werden leben müssen. Das hat kollektive Belastungen für Sozialstaaten zur Folge, deren kulturelle Orientierungen und staatliche Traditionen eine öffentliche Verantwortung für die Gewährleistung eines sozialen Existenzminimums für jedermann und den Schutz vor Ausbeutung Schwacher anerkennen. Im günstigsten Falle können wir mittelfristig mit einem moderaten Wirtschaftswachstum rechnen, welches einen weiteren Abbau der Beschäftigung bremst. Daraus ist jedoch mit einer gewissen Zwangsläufigkeit zu folgern, daß der Anteil der Bevölkerung, welcher in der einen oder anderen Form auf sozialstaatliche Leistungen angewiesen bleibt, mittel- und langfristig zunehmen wird. Wenn es nicht gelingt, neben den Arbeitseinkommen, welche bis heute ausschließlich die Finanzierung der Sozialversicherung und einen erheblichen Teil der Steuern tragen, auch andere Produktionsfaktoren (Boden, Kapital) stärker an der Finanzierung der Sozialaufwendungen zu beteiligen, und den diesbezüglichen Möglichkeiten sind bei der gegenwärtig unkontrollierbaren internationalen Mobilität der Kapitalien deutliche

2 Vgl. insbesondere die eindringliche Analyse von S. Sassen, *Cities in a World Economy*. Thousands Oaks/London/New Delhi 1994.

Grenzen gesetzt, so spitzt sich das Problem noch stärker zu: Ein sinkender Anteil der erwachsenen Bevölkerung als Erwerbstätige und die sie beschäftigenden Unternehmen haben für einen zunehmenden Anteil der Bevölkerung in der einen oder anderen Weise aufzukommen, der keinen direkten Zugang zu Markteinkommen hat.

II.

Sowohl die kurzfristige (Vereinigung Deutschlands) als auch die mittel- und langfristige Perspektive lassen erkennen, daß die neuerdings zu beobachtende Verschärfung der Verteilungskonflikte in Deutschland nicht der gewachsenen Streitsüchtigkeit von Verbandsfunktionären, sondern realen Veränderungen zuzuschreiben ist, mit denen sich alle – Tarifparteien, Politiker und Bürger - auseinandersetzen müssen. Die bisherigen Voraussetzungen des sozialstaatlichen Arrangements sind auf breiter Front brüchig geworden. Diese Voraussetzungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:³

- *Ein von arbeitsintensiver industrieller Produktion getragenes langfristiges Wirtschaftswachstum, das mit einer dominierenden Stellung auf zahlreichen Weltmärkten einherging und ein wesentliches Element der Beschäftigungsexpansion ausmachte.* Infolge vielfältiger technologischer Fortschritte geht die Beschäftigung in der industriellen Produktion zugunsten der Dienstleistungsproduktion zurück. Die Qualifikationsanforderungen steigen tendenziell und verändern sich infolge der technologischen Fortschritte immer rascher. Und die relative Position Deutschlands auf zahlreichen industriellen Weltmärkten geht mit der Ausbreitung der Industrialisierung zwangsläufig zurück.
- *Die wachsende Weltmarktverflechtung der deutschen Wirtschaft verstärkt den Druck auf einen Strukturwandel,* und zwar sowohl auf der Ebene bestimmter Branchen als auch auf der Ebene der einzelnen Unternehmungen. Deshalb werden zunehmend Arbeitskräfte freigesetzt, die angesichts der raschen Veränderungen der Qualifikationsanforderungen nur schwer eine ihrer bisherigen Position vergleichbare Beschäftigung finden können.
- *Die Frauen bildeten die „stille Reserve“ des bisherigen wohlfahrtsstaatlichen Arrangements.* Die meisten sozialpolitischen Regelungen in der Bundesrepublik bauen auf der Annahme der Hausfrauenehe auf, d.h. sie unterstellen nur ein Einkommen pro Familienhaushalt, und zwar dasjenige des Mannes. Im Zuge des Generationenwechsels haben sich die Präferenzen der Frauen von einer haushaltsbezogenen zu einer erwerbsbezogenen Lebensweise verändert, bzw. sie versuchen, Familie und Beruf in unterschiedlichen Formen miteinander zu verbinden. Dies stößt allerdings auf vielfältige Schwierigkeiten. Die wachsende außerhäusliche Erwerbsbeteiligung der Frauen hat zum einen das Arbeitskräfteangebot vergrößert und die Männer

3 Vgl. F.-X. Kaufmann, Modernisierungsschübe, Familie und Sozialstaat, München 1986: ders.: Aktuelle Herausforderungen des Sozialstaates (im Erscheinen).

in eine Konkurrenzlage um die „Normalarbeitsverhältnisse“ (Vollzeit, bei einem einzigen Arbeitgeber, dauerhaft) gebracht. Gleichzeitig hat die Kinderlosigkeit stark zugenommen: Blieb von der Generation der heutigen Großeltern jede zehnte Frau kinderlos, so ist es unter den heutigen jungen Frauen jede dritte bis vierte.

- Dies hat nachhaltige Folgen für die demographische Entwicklung. *Die Stabilität des mit der Rentenversicherung implizierten sog. Generationenvertrags setzt eine einigermaßen gleichmäßige Altersstruktur der Bevölkerung voraus;* die nachwachsenden Generationen müssen die jeweils alternden Generationen unterhalten. Der Geburtenrückgang der letzten drei Jahrzehnte kommt in volkswirtschaftlicher Hinsicht einer gewaltigen Desinvestition bezüglich des Humankapitals gleich. Dieses Humankapital wird in den nächsten Jahrzehnten fehlen.
- *Die staatliche Wirtschaftspolitik wird zunehmend abhängig von transnationalen Verflechtungen und den Entwicklungen auf den internationalen Welt- und Kapitalmärkten.* Damit verschlechtern sich die strukturellen Voraussetzungen für die Durchsetzung einer konsequenten sozialstaatlichen Politik.
- Ein letzter, mit der internationalen Politik verbundener Faktor sollte schließlich nicht übersehen werden. *Die deutsche Sozialpolitik hat sich bis 1989 unter der Prämisse der Systemkonkurrenz mit der DDR bzw. mit dem gesamten sozialistischen Lager entwickelt. Dies dürfte in vielfältiger Weise dazu beigetragen haben, den Widerstand gegen sozialpolitische Fortschritte zu reduzieren.* Der Zusammenbruch des Ostblocks wird vielfach nicht nur als eine eindruckliche Bestätigung des erfolgreicherer kapitalistischen Wirtschaftssystems interpretiert, sondern hat darüber hinaus die Priorität sozialpolitischer Maßnahmen aus staatspolitischer Sicht deutlich gemindert.

Dieses Bündel von Veränderungen stellt eine tiefgreifende Herausforderung des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements und damit der deutschen Sozialpolitik auf allen Ebenen dar. Meist wird nur der eine oder andere dieser Faktoren ins Auge gefaßt, was - bezogen auf Einzelmaßnahmen - auch durchaus sinnvoll sein mag. So hat beispielsweise die Rentenreform von 1992 eine langfristig wirksame Entschärfung der demographischen Dynamik eingeleitet. Aber man sollte darüber nicht die erwartbaren oder auch schon zu beobachtenden Wechselwirkungen zwischen diesen Entwicklungen übersehen. In ihrer Gesamtheit sind diese Veränderungen durchaus geeignet, die Zukunftsperspektiven des deutschen Sozialstaatsmodells zu verdunkeln.

In dieser Situation liegt es nahe, nach Alternativen Ausschau zu halten. Und sie werden uns - vor allem von Seiten der orthodoxen Nationalökonomie, wie sie beispielsweise im Wissenschaftlichen Beirat des Bundesministeriums für Wirtschaft versammelt ist - mit der Empfehlung von „mehr Markt“, oder genauer „mehr Konkurrenz“, in leuchtenden Farben vorgestellt. Die sozialstaatlichen Bindungen erscheinen hier nur noch als Fesseln

einer unternehmerischen Wirtschaft und werden als Hauptursache für die Verschlechterung des „Standortes Deutschland“ verantwortlich gemacht. Friedrich August von Hayeks simplistische Behauptung, es gebe keinen dritten Weg zwischen Liberalismus und Sozialismus wird erneut zur Folie der Wohlfahrtsstaatskritik.⁴

Daß der gewachsene internationale Konkurrenzdruck in Deutschland manche Verhältnisse in Bewegung bringt, die sich unter den privilegierten Bedingungen der sechziger und siebziger Jahre allzusehr verfestigt haben, wird man je nach Interessenlage begrüßen oder bedauern. Die Verschärfung der Konkurrenz ist jedoch keine Lösung der Probleme unseres Zusammenlebens, sondern vor allem eine unvermeidliche Herausforderung, welche je nach der Art und Weise, wie die für die Sozialpolitik und für die Arbeitsbeziehungen Verantwortlichen in Deutschland damit umgehen, zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen kann.

III.

In dieser Situation ist eine grundsätzlichere Reflexion auf die Bedingungen, Möglichkeiten und Grenzen jenes „dritten Weges“ angezeigt, den wir international mit dem Begriff des Wohlfahrtsstaats oder der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung bezeichnen, für den sich in der Bundesrepublik jedoch die Bezeichnungen „soziale Marktwirtschaft“ und „Sozialstaat“ eingebürgert haben. Trotz vielfältiger Unterschiede im einzelnen haben nämlich die westeuropäischen Staaten ähnliche Erfahrungen beim zunächst sehr unterschiedlichen Umgang mit den Folgeproblemen der Industrialisierung gemacht, die hier in aller Kürze zu einigen verallgemeinernden Aussagen zusammengefaßt seien.

1. In allen westeuropäischen Ländern hat sich in Reaktion auf die Nebenfolgen (negativen externen Effekte) der Industrialisierung eine „soziale Bewegung“ gebildet, die vor allem von der Arbeiterschaft, aber vielfach auch von Teilen des Bürgertums getragen wurde und unter Berufung auf die gemeinsamen Ideen von Christentum und Aufklärung vor allem die gleichberechtigte Anerkennung der Arbeitenden und ihrer Vertretungen gefordert hat.⁵ Die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung ist von diesem moralisch fundierten Anerkennungsstreben weit stärker vorangetrieben worden als vom Streben nach materieller Besserstellung der Arbeitenden, das erst im Horizont der erreichten Anerkennung und insbesondere in der langen Expansionsphase der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg an Einfluß gewonnen hat.
2. Die Anerkennung der Arbeiterbewegung hat in mehreren Ländern zu ausdrücklichen Kompromissen mit der Unternehmenseite geführt, die als langfristig wirksame Grundlagen der Beziehungen sich bewährt haben, zuerst

4 Vgl. G. Habermann, *Der Wohlfahrtsstaat - Die Geschichte eines Irrwegs*. Frankfurt/M., Berlin 1994. Vgl. dagegen die subtile Auseinandersetzung von M. Prisching, *Friedrich von Hayek's Sozialstaatskritik*, in: *Internationales Jahrbuch für Rechtsphilosophie und Gesetzgebung*, Wien 1989, S. 71-97.

5 Vgl. bereits Eduard Heimann, *Soziale Theorie des Kapitalismus - Theorie der Sozialpolitik* (1929), Neudruck Frankfurt/M. 1980.

in Dänemark (September-Agreement von 1899) und Schweden (1906 bzw. Abkommen von Saltsjöbaden 1938), aber auch in der Schweiz (Friedensabkommen in der Metall- und Uhrenindustrie 1937). In Deutschland hatte das Stinnes-Legien-Abkommen (1918) unter den Widrigkeiten der Weimarer Zeit keinen Bestand, doch wird man den erfolgreichen Kampf der Gewerkschaften um die Durchsetzung der Mitbestimmungsgesetze (1951/52) und die Kompromißformel „soziale Marktwirtschaft“ im gleichen Sinne interpretieren dürfen. Fragt man nach den Gemeinsamkeiten dieser erfolgreichen Kompromisse, so zeigen sie ein gemeinsames Muster, das sich vereinfacht auf die Formel „Anerkennung des Privateigentums an den Produktionsmitteln und der damit verbundenen unternehmerischen Dispositionsfreiheit gegen Anerkennung der Verhandlungsmacht der Arbeitnehmervertretungen und staatlich garantierter, individueller Schutzrechte der Arbeitnehmer“ bringen läßt.⁶ Eine ähnliche produktive Kompromißlinie hatte Lorenz von Stein bereits um die Mitte des 19. Jahrhunderts als Aufgabe des „sozialen Königtums“ in Frankreich vorgezeichnet.⁷

3. Friedrich A. Hayeks Auffassung von der Unmöglichkeit eines dritten Weges zwischen liberalem Kapitalismus und Sozialismus geht von der Prämisse aus, daß jede Ausdehnung staatlichen Einflusses eine Einschränkung der individuellen Freiheiten bedeute; daß es insbesondere einen engen Zusammenhang zwischen dem Ausmaß an Freiheit in den verschiedenen Sphären der Gesellschaft gäbe. Hayek hat dabei weder Sinn für die relative Autonomie gesellschaftlicher Teilsysteme⁸ noch für die spezifischen Formen gesellschaftlicher Macht, die sich aus dem Zusammenschluß und Wachstum von Organisationen ergeben.⁹ Er stellt die Möglichkeit einer gleichzeitigen Steigerbarkeit staatlicher Steuerungspotentiale und gesellschaftlicher Selbstregelungspotentiale, wie sie nicht zuletzt durch die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung zahlreicher Länder dokumentiert werden, nicht in Rechnung.¹⁰ Die spezifischen Eigenschaften des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements, das sich deutlich vom liberalen Typus weitgehender Unabhängigkeit von Rechtsstaat und Marktwirtschaft einerseits und vom sozialistischen Typus einer politisch gesteuerten Planwirtschaft andererseits unterscheiden läßt, sind wie folgt zusammenzufassen:

6 Die Gegenprobe läßt sich an den im einzelnen sehr unterschiedlich gelagerten Beispielen Englands und Frankreichs machen, wo Unternehmer und Gewerkschaften sich nie auf eine vergleichbare Kompromißlinie einigen konnten; in Schweden brach der wohlfahrtsstaatliche Kompromiß zusammen, als die Gewerkschaften über Arbeitnehmerfonds Einfluß auch auf die Kapitalseite des Unternehmens zu gewinnen suchten.

7 Vgl. E.W. Böckenförde, Lorenz von Stein als Theoretiker der Bewegung von Staat und Gesellschaft zum Sozialstaat, in: ders. (Hg.), Staat und Gesellschaft, Darmstadt 1976, S. 131-171.

8 Diese teilsystemische Verselbständigung wird insbesondere in der Gesellschaftstheorie von Niklas Luhmann betont, doch prägt die Einschätzung heute weite Teile der soziologischen Gesellschaftstheorie.

9 Von Hayek sieht zwar das Problem der Monopole, hält es jedoch politisch ausschließlich über die Gewährleistung des Marktzugangs für Konkurrenten lösbar. Daß korporatistische Systeme bei staatlicher Regulierung und gerichtlicher Aufsicht (z.B. das deutsche Tarifvertragswesen, aber auch die Beziehungen zwischen Ärzten und Krankenkassen im Gesundheitswesen) das Problem der Kontrolle organisierter Macht u. U. besser zu lösen vermögen, liegt außerhalb seines Wahrnehmungshorizonts.

10 Vgl. hierzu R. Mayntz/F.W. Scharpf (Hg.), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt/New York 1995.

a) In der Produktionssphäre bleiben das Privateigentum und die unternehmerische Dispositionsfreiheit grundsätzlich gewahrt; beide werden allerdings einschränkenden Bedingungen unterworfen, um die Machtdifferenz zwischen den Unternehmen und ihren Arbeitskräften - „Kapital“ und „Arbeit“ - unwirksam zu machen, und um unerwünschte externe Effekte, d.h. außerhalb der Kostenrechnungen der Betriebe anfallende „soziale Kosten“, zu reduzieren. Nationale Wohlfahrtsstaaten unterscheiden sich hinsichtlich des dominierenden Typus dieser Einschränkungen (staatliche Verbote, Schadenersatzpflichten, Verfahrensregelungen, Verhandlungs- und Aufsichtssysteme).

b) In der Verteilungssphäre wird die nach marktwirtschaftlichen Prinzipien ausschließlich am Entgelt für Produktionsfaktoren orientierte primäre Einkommensverteilung durch eine staatlich organisierte sekundäre Einkommensverteilung korrigiert, welche auch den nicht-erwerbstätigen und unvermögenden Bevölkerungsgruppen (Alte, Behinderte, Kinder, Arbeitslose) ein Einkommen sichert. Nationale Wohlfahrtsstaaten unterscheiden sich hinsichtlich der Finanzierungsweise dieser Transfereinkommen (durch unterschiedlich ausgestaltete Steuern und/oder Beiträge) sowie hinsichtlich der Ausgestaltung der hierauf bezogenen Ansprüche und der Organisation des sozialen Sicherungssystems.

c) In der Reproduktionssphäre werden die Leistungen der privaten Haushalte durch öffentlich subventionierte oder voll finanzierte Dienstleistungen des Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesens ergänzt und unterstützt. Nationale Wohlfahrtsstaaten unterscheiden sich hinsichtlich des Verhältnisses von staatlicher, kommunaler, freigemeinnütziger und privatwirtschaftlicher Trägerschaft der leistungserbringenden Einrichtungen sowie nach Art und Umfang ihrer politischen und rechtlichen Steuerung.

d) Deutliche Unterschiede ergeben sich zwischen den europäischen Wohlfahrtsstaaten hinsichtlich der Priorität staatlicher Vollbeschäftigungspolitik.¹¹ Sie hat ihre prägnanteste Ausformulierung in Schweden gefunden.¹² Auch im Konzept der „sozialen Marktwirtschaft“ war Vollbeschäftigung von Anfang an impliziert, allerdings bei Ludwig Erhard nicht als Folge staatlicher Politik, sondern als Folge eines marktwirtschaftlich induzierten Wirtschaftswachstums. Das Stabilitätsgesetz von 1967 hat jedoch die Gebietskörperschaften in die konjunkturpolitische Verantwortung genommen und zusammen mit dem Arbeitsförderungsgesetz von 1969 die Grundlagen für eine beschäftigungspolitische Verantwortung des Bundes geschaffen. Im Unterschied zu Schweden, das dem Vollbeschäftigungsziel bis in die 1980er Jahre erste Priorität einräumte, gewann in der Bundesrepublik meist die Geldwertstabilität die oberste wirtschaftspoliti-

11 Vgl. F.W. Scharpf, Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt/New York, 1987.

12 Einen Überblick gibt K. Hinrichs, Vollbeschäftigung in Schweden. Zu den kulturellen Grundlagen und den Grenzen erfolgreicher Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, in: Politische Vierteljahresschrift 29 (1988), S. 569-590.

sche Priorität. Insbesondere in England und in den romanischen Ländern gelang es nie, Wirtschafts- und Sozialpolitik in ein positives Verhältnis zueinander zu bringen. Dies scheint jedoch eine wesentliche Voraussetzung für den dauerhaften Erfolg des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements zu sein.

IV.

Worauf beruht der Erfolg des „dritten Weges“? Seit der Kaiserlichen Botschaft von 1881, welche die Bismarckschen Sozialgesetze ankündigte, wird der Sozialpolitik eine gesellschaftsintegrierende Leistung zugeschrieben. Und es ließe sich auch an anderen historischen Beispielen (z.B. der Atlantik-Charta von 1941) zeigen, daß größere Sozialreformen meist von gesellschaftlichen Krisensituationen ihren Ausgang nahmen und zum mindesten ein Element ihrer Überwindung darstellten. Was jedoch mit „gesellschaftlicher Integration“ genau gemeint ist, darüber streiten sich Soziologen bis heute.¹³

Bis in die jüngste Zeit vollzog sich gesellschaftliche Integration im wesentlichen auf der nationalstaatlichen Ebene. Solange die staatlichen Grenzen den Schicksalsraum einer Bevölkerung gleichzeitig in politischer, kultureller, sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht bestimmen, bleibt klar, was unter „Gesellschaft“ zu verstehen ist, nämlich die politische Vergesellschaftungsform eines sich kulturell als Nation verstehenden Staates. In dem Maße jedoch, als durch transnationale Verflechtungen (z.B. EU, NATO) und eine Öffnung der Grenzen nicht nur für Güter, sondern auch für Kapitalien, Arbeitskräfte und Dienstleistungen sowie für Informationen und Reisende aller Art, schließlich auch durch grenzüberschreitende Umweltprobleme die Lebensbedingungen eines Landes nicht mehr nur durch interne, sondern auch durch externe Bedingungen und ihre Veränderungen wesentlich mitbestimmt werden, werden die Bezugsgrößen gesellschaftlicher Integration unklarer.

Natürlich bildeten die Sozialpolitik und ihre Wirkungen stets nur ein Teilmoment gesellschaftlicher Integration, die im übrigen auf kulturellen und politischen Voraussetzungen ruht, welche ihrerseits auch den Charakter der jeweiligen wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung mitbestimmt haben. Wir müssen uns hier aber auf diesen Aspekt beschränken. Im Anschluß an T. H. Marshall¹⁴ lassen sich die wesentlichen integrativen Momente der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung als allmähliche Ausweitung der bürgerlichen, politischen und sozialen Rechte auf jedermann kennzeichnen. Dieser in der neueren Gesellschaftstheorie als Inklusion bezeichnete Prozeß führt somit gesellschaftliche Integration im wesentlichen auf die Anerkennung gleicher Bürgerrechte für jedermann zurück.

13 Vgl. hierzu F.-X. Kaufmann, Geht es mit der integrationsfunktion des Sozialstaats zu Ende? Mittagsvorlesung anlässlich des 28. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie am 9.10.1996 (demnächst Vorabdruck in: Berliner Journal für Soziologie, H. 1/1997.)

14 Vgl. T. H. Marshall, Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt/New York 1992 (engl. 1964).

Eine genauere Betrachtung zeigt jedoch, daß wir *mindestens drei Ebenen gesellschaftlicher Integration unterscheiden* müssen: Auf der grundlegendsten Ebene geht es um die Struktur des Zusammenhangs von Wirtschaft, Politik, Kultur und sozialer Reproduktion, also um die funktionale Interdependenz gesellschaftlicher Teilsysteme und die Effektivität der zwischen ihnen ablaufenden Austauschprozesse. Auf einer zweiten, im wesentlichen institutionellen Ebene geht es um die Rechte der Bürger und die Kompetenzverteilung zwischen staatlichen Organen und kollektiven gesellschaftlichen Akteuren. Auf einer dritten Ebene geht es schließlich um die moralische Anerkennung der unterschiedlichen Identitäten der Mitglieder eines gesellschaftlichen Zusammenhangs als Menschen, Bürger und Vertreter unterschiedlicher Lebensstile und Interessen.¹⁵

Die integrative Bedeutung der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung läßt sich auf allen drei Ebenen nachweisen: Verstehen wir *Gesellschaft als Zusammenhang interdependenter Funktionssysteme*, so vollzieht sich wohlfahrtsstaatliche Entwicklung als die Entstehung institutioneller Zusammenhänge, welche negative externe Effekte oder „soziale Kosten“ des Wirtschaftssystems kompensieren oder defizitäre Bedürfnisse im Reproduktionsbereich befriedigen. Der Nutzen der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung scheint aus dieser primär „ökonomischen“ Perspektive als Sicherung und Qualifizierung des Nachwuchses (Reproduktion), als Beitrag zur Humanvermögensbildung, zur Stabilisierung der Partizipationsbereitschaft und zur Erhöhung der Arbeitsproduktivität. Verstehen wir *Gesellschaft als rechtlich verbürgten Ordnungszusammenhang*, so zeigt sich die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung als evolutionäres Moment einer Anreicherung der Staatsbürgerrolle mit sozialen Rechten. Ihr Nutzen erscheint aus dieser primär „politischen“ Perspektive als Pazifizierung von Klassenkonflikten, als Fortschritt der Demokratisierung und Verbreiterung der Loyalitätsbasis des Gemeinwesens. Verstehen wir *Gesellschaft als moralisch verbürgten Anerkennungszusammenhang*, so zeigt sich die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung als institutionelle Ausprägung wechselseitiger Anerkennung gesellschaftlicher Großgruppen sowie in der Form solidarisch motivierter Umverteilungsvorgänge als Ausdruck einer Anerkennung existenziell notwendiger Bedürfnisse für jedermann. Ihr Nutzen erscheint aus dieser primär „sozial-moralischen“ Perspektive zum einen als unmittelbarer Beitrag zur Wohlfahrt der Individuen, zum anderen aber auch als (Wieder-)Herstellung moralisch akzeptabler Verhältnisse, als Bekämpfung von Ungerechtigkeiten, als Aufrechterhaltung einer generalisierten Reziprozität.

V.

Diese knappe Analyse legt mit Bezug auf unsere Ausgangsfrage im wesentlichen fünf Schlußfolgerungen nahe.

15 Vgl. hierzu A. Honneth, *Kampf um Anerkennung. Zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte*, Frankfurt/M. 1992.

1. *Die Institutionen des deutschen Sozialstaates sind politisch, kulturell und historisch tief verankert.* Sie genießen in der deutschen Bevölkerung hochgradige Anerkennung¹⁶, und ein nachhaltiger Versuch ihrer Demontage würde nicht nur auf verfassungsmäßige, sondern zweifellos auch auf breit verteilte politische Widerstände stoßen.
2. Die wesentliche integrative Wirkung der sozialstaatlichen Einrichtungen beruht auf den in ihnen sich ausdrückenden sozialen und rechtlichen Anerkennungsverhältnissen. *Weder das Ausmaß der sozialstaatlichen Umverteilungen noch die Entwicklung der Einkommensverhältnisse sind an sich entscheidend für die integrativen Effekte*, so lange jene nicht die verbreiteten Überzeugungen, unter einigermaßen gerechten Gesellschaftsverhältnissen zu leben, in Frage stellen. Insofern muß die gegenwärtig zu beobachtende Verschärfung von Verteilungskonflikten nicht notwendigerweise desintegrative Wirkungen auszulösen. Verteilungskonflikte sind ein konstitutives Moment der Sozialstaatlichkeit, das lediglich bei Mittelknappheit schärfer hervortritt.
3. *Der wohlfahrtsstaatliche Konsens* - in Deutschland also über „Sozialstaat“ und „soziale Marktwirtschaft“ - *bildet eine eigenständige Wirkungsebene der gesellschaftlichen Integration.* Deutschland war bisher mit Abstand das größte Land, dem es gelungen ist, Wirtschafts- und Sozialpolitik dauerhaft in einem positiven Wechselverhältnis zu halten. Die übrigen erfolgreichen Wohlfahrtsstaaten sind wesentlich kleiner und haben von daher günstigere Voraussetzungen für einvernehmliche Formen der politischen Entscheidungsfindung. Als Gegenbeispiele wären England und Frankreich zu erwähnen, welche das Nicht-Gelingen eines dauerhaften wohlfahrtsstaatlichen Konsenses mit stets erneut aufflammenden Arbeitskämpfen, geringerer volkswirtschaftlicher Produktivität und größerer sozialer Ungleichheit bezahlen müssen. Dieser sozialstaatliche Konsens begründet eine Art „Systemvertrauen“, welches bisher auch die Solidaritätsbereitschaft der Bevölkerung im Zusammenhang der sozialen Sicherung weitgehend stabilisiert hat. Dieses Vertrauen bezieht sich nicht nur auf die Leistungsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme, sondern auch auf die Fähigkeit der Tarifparteien und des Staates, den anstehenden „Umbau des Sozialstaates“ so zu bewerkstelligen, daß die Grundsätze einer allgemeinen Reziprozität gewahrt bleiben.
4. *Entsolidarisierungstendenzen* lassen sich vielerorts, aber keineswegs generell beobachten. Sie äußern sich im wesentlichen auf drei Ebenen:
 - a) Als individuelle Entsolidarisierung, indem Einzelpersonen unter zweckwidriger Ausnützung von Rechtsregeln oder unter bewußter Inkaufnahme von Rechtsverstößen sich Vorteile verschaffen. Hierzu sind Tatbestände der Subventionserschleichung oder der unberechtigten Inanspruchnahme von Sozialleistungen ebenso zu zählen wie Steuerflucht,

16 Vgl. E. Roller, Einstellungen der Bürger zum Wohlfahrtsstaat der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1992; CG. Ullrich, Solidarität und Sicherheit. Zur sozialen Akzeptanz der gesetzlichen Krankenversicherung, in: Zeitschrift für Soziologie 25 (1996), S. 171-189.

Steuerverkürzung, illegale Beschäftigung von Arbeitnehmern und Schwarzarbeit.

b) Als kollektive Entsolidarisierung, indem Verbandsmacht oder Unternehmensmacht dazu benützt wird, die Bedingungen der Tarifpartnerschaft zu unterhöhlen und das in Jahrzehnten bewährte Verfahren beschränkter Konfliktaustragung und die dabei gewachsene Basis wechselseitigen Verständnisses und Vertrauens durch Radikalisierung der eigenen Mitglieder und durch unnötige Provokationen in Frage zu stellen. Kollektive Entsolidarisierung kann allerdings auch dadurch bewirkt werden, daß Arbeitgeber und Gewerkschaften sowie ihre politischen Repräsentanten sich auf Gesetzesänderungen einigen, welche zu Lasten derjenigen gehen, die nicht am Erwerbsleben teilhaben.

c) Als kulturelle Entsolidarisierung, indem die normativen Grundlagen der Sozialstaatlichkeit in Frage gestellt und ein Recht des Stärkeren oder Leistungsfähigeren zu begründen versucht wird, dessen Durchsetzungschancen im Rahmen verschärfter Verteilungskonflikte ohnehin größer werden.

Inwieweit derartige Tendenzen politisch und ökonomisch „durchschlagen“, und inwieweit sie zu sich selbst steigernden Prozessen sozialer und politischer Polarisierungen führen, ist vor allem von der Entwicklung der Situationsdefinitionen bei den politisch Verantwortlichen wie auch bei den Funktionären der Parteien und Verbände abhängig. Hier spielen interne Gruppenprozesse eine große Rolle. Entscheidend ist jedoch, daß auch das Gespräch zwischen den Gruppen dabei nicht abbricht.

5. Die tiefgreifendsten Herausforderungen des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements resultiert aus der Verschiebung politischer Kompetenzen auf die transnationale Ebene, insbesondere des Europäischen Gerichtshofes, der Europäischen Kommission und des Ministerrates. Hier entsteht eine neue politische Entscheidungsebene, der es jedoch an der Repräsentanz gesellschaftlicher Kräfte noch weitgehend fehlt. Verbände, auch die Gewerkschaften, versuchen, auf europäische Angelegenheiten im wesentlichen über ihre eigenen Regierungen Einfluß zu nehmen. Das ist zwar verständlich, da die kulturellen und sprachlichen Voraussetzungen für eine internationale Verständigung über soziale Angelegenheiten ungünstig und die Interessenlagen vielfach verschieden sind. Die fehlende Organisationsfähigkeit der Gewerkschaften auf internationaler Ebene ist jedoch ein wesentlicher Grund für den wachsenden Vorsprung der Unternehmensseite und die Priorität einer Deregierungspolitik gegenüber der Sozialpolitik auf europäischer Ebene. Bezogen auf die Entwicklung der weltwirtschaftlichen Konkurrenzverhältnisse sind die Interessenlagen der europäischen Volkswirtschaften jedoch weniger verschieden, als dies auf den ersten Blick erscheint. Sollte sich die Initiative zu einer gemeinsamen europäischen Währung verwirklichen lassen, so würde zudem eine noch weit intensivere Abstimmung der staatlichen Wirt-

schaftspolitiken innerhalb der EU erzwungen. Das könnte die Sozialpolitik noch stärker ins Abseits bringen. Eine Verstärkung der europäischen Zusammenarbeit all derer, welche sozialpolitische Interessen verfolgen, ist daher eine wichtige Voraussetzung für die Erhaltung wohlfahrtsstaatlicher Strukturen in Europa.