
FORUM: Positionen

Kurt H. Biedenkopf: Die Zukunft des Sozialstaates

Prof. Dr. Kurt H. Biedenkopf, geb. 1930, ist Vorsitzender des Landesverbandes Westfalen-Lippe der CDU und Vorstand des Instituts für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik in Bonn.

1. Die Zukunft unseres Sozialstaates hängt ab von den politischen Entscheidungen, die wir treffen, den Zielvorstellungen, die wir mit ihnen verwirklichen und der Entwicklung der gesellschaftlichen Wirklichkeit, die wir damit gestalten wollen. Im Mittelpunkt sozialstaatlichen Handelns steht die Verteilung der gemeinsamen und die Umverteilung individueller Einkommen und Chancen mit staatlichen Mitteln und nach politischen Maßstäben. Seine innere Rechtfertigung bezieht dieser Vorgang aus der politischen Absicht, die Einkommen und Chancen hilfsbedürftiger Minderheiten und benachteiligter Menschen zu Lasten der leistungsfähigeren Teile der Bevölkerung zu verbessern. Soziale Gerechtigkeit zu verwirklichen, Chancengleichheit zu gewährleisten und Solidarität zu ermöglichen sind die politischen Ziele, an denen wir uns orientieren. Sie beruhen auf Wertvorstellungen, die unserer politischen Ordnung zugrunde liegen.

Wie diese Werte praktisch verwirklicht werden: darum geht es in der Sozialpolitik letztlich. Die Antworten hängen mit den Bedingungen zusammen, die gestaltet werden. Ändern sich die Bedingungen, muß sich auch die Praxis der Sozialpolitik ändern: die Strukturen, durch die Werte verwirklicht werden sollen. Wer Hilfe braucht, weil er arm ist und sie erhält, damit er seine Armut überwinden kann, braucht die Hilfe nicht mehr, wenn er auf eigenen Füßen steht. Wird sie trotzdem gewährt, wird man sie auch weiter annehmen. Man wird sich an sie gewöhnen, auf sie einen Anspruch erheben und ihren späteren Entzug als Opfer empfinden. Aber die Hilfe hört auf, eine soziale Maßnahme zu sein, wenn sich ihr ursprünglicher Zweck erledigt hat. Sie ist dann Umverteilung, Subvention aus allgemeinen politischen Gründen, aber nicht länger Sozialpolitik. Wer in einer von der Allgemeinheit aus sozialen Gründen subventionierten Wohnung wohnt, obwohl er ein gutes Einkommen hat, erhält keine soziale Leistung, auch wenn seine Wohnung als Sozialwohnung bezeichnet wird.

2. Die Zukunft der Sozialpolitik hängt davon ab, ob und in welchem Umfang wir in der Lage sind, tatsächlichen Veränderungen der Leistungsfähigkeit der Bürger, ihrer Einkommens- und Vermögensverhältnisse also, durch politische Veränderungen der sozialpolitischen Strukturen zu entsprechen. Bleiben die Strukturen trotz veränderter gesellschaftlicher Verhältnisse unverändert, wächst der Widerspruch zwischen dem, was wir wollen und dem, was wir mit den unveränderten Sozialstrukturen bewirken. Der Sozialstaat zahlt diesen Widerspruch mit dem Verlust an politischer Legitimation, an Glaubwürdigkeit. Seine Organisation, seine Bürokratie nimmt zwar zu, aber seine innere Ordnung, die soziale Ordnung, nimmt ab.

Wer die Zukunft des Sozialstaates, seine „politische Akzeptanz“ sichern will, muß sich deshalb für die Gesamtreform des Systems einsetzen. Es setzt sich „immer mehr die Erkenntnis durch“, stellt der SPD-Sozialpolitiker Glombig am 1. Mai 1980 in Berlin fest, „daß das historisch gewachsene System der sozialen Sicherung mit seinen zahlreichen, sich überschneidenden Leistungen und Leistungssystemen und seiner verwirrenden Fülle von Rechtsvorschriften vielfach Lücken, Mehrfachbegünstigungen und Ungerechtigkeiten aufweist. Es ist, gemessen am finanziellen Aufwand, nicht effizient genug, und es ist für den einzelnen Bürger schlechterdings undurchschaubar geworden. Selbst für den Experten sind seine Belastungs- und Verteilungswirkungen weithin unkalkulierbar“.

Wo Belastungs- und Verteilungswirkungen weithin unkalkulierbar sind, läßt sich auch nichts mehr über ihren Gerechtigkeitsgehalt sagen. Ein ständig wachsender Anspruch des sozialen Systems an das Bruttosozialprodukt und damit an die große Mehrheit der Bürger, Leistungen zu finanzieren, deren Wirkungen immer schwerer abschätzbar sind, ist jedoch auf Dauer politisch nicht durchzuhalten.

3. Ausgangspunkt einer Gesamtreform des Sozialsystems muß die Herstellung seiner Ehrlichkeit sein. Ein Umverteilungssystem ist dann ehrlich, wenn die Bevölkerung nicht nur erfährt, was sie an Leistungen erhalten soll, sondern auch weiß, was sie dafür bezahlen muß. Die Leistungs- und die Aufbringungsseite, beide Seiten der *sozialen Gleichung* müssen bekannt sein. Nur wer die ganze soziale Gleichung kennt, kann beurteilen, ob sie sozial ist.

Die Sozialpolitik tut wenig, um die Bevölkerung über die soziale Gleichung aufzuklären. Was Politiker am sozialen System interessiert, beobachtet Pater von Nell-Breuning 1981, sei: „Wie können wir das so finanzieren, daß derjenige, der es wirklich zahlt, es nicht merkt, oder daß man überhaupt nicht weiß, bei wem die Belastung hängen bleibt.“ Kaum ein Arbeitnehmer weiß, wie hoch

die sozialen Abgaben und Kosten wirklich sind, die er mit seiner Arbeit verdienen muß. Von den wahren Lasten des sozialen Systems, die sie selbst tragen und verdienen muß, hat die Bevölkerung keine Ahnung. Deshalb fehlt es auch an einer entwickelten politischen Mitwirkung der Bürger bei der Aufgabe, das soziale System wirtschaftlicher zu gestalten.

Zur Ehrlichkeit des sozialen Systems gehört als zweites eine wirklichkeitsnahe Fortschreibung der tatsächlichen eigenen Leistungsfähigkeit der Bevölkerung. Solidarität mit den Schwachen kann ich nur üben, wenn ich weiß, wer wirklich schwach ist. Mischen sich viele unter die Leistungsempfänger, die sich inzwischen selbst helfen können, dann schwindet die Bereitschaft zur Solidarität. Sie kann in der Demokratie auf Dauer nicht durch staatlichen Zwang ersetzt werden. Das zeigt die schnell anwachsende alternative Wirtschaft, in der keine Steuern und Abgaben gezahlt werden.

4. Die entscheidende Veränderung der gesellschaftlichen Verhältnisse während der vergangenen 30 Jahre ist die Veränderung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Privathaushalte, die gewachsenen Kenntnisse und Fähigkeiten ihrer Mitglieder und die Entwicklung ihrer Erwerbstätigkeiten. Diese Veränderungen und Entwicklungen werden sich auch in die Zukunft fortsetzen. Sie werden unser heutiges Verständnis vom Sozialstaat und seiner Organisation nachhaltig verändern. Dies wird einsichtig, wenn man bedenkt, daß unser Sozialstaat fast völlig in Abhängigkeit von der Erwerbstätigkeit konstruiert ist. Vereinfacht gesagt hat er im wesentlichen die Aufgabe, die Einkommensfunktion der Erwerbstätigkeit zu ersetzen, wenn diese wegen Krankheit, Arbeitslosigkeit oder Alter ausfällt. Rund 70 Prozent der sozialstaatlichen Ausgaben werden heute für diesen Zweck aufgewendet.

Grundlage der Ausrichtung des Sozialstaates auf die Einkommenssicherung waren vor allem zwei Erfahrungen, die im großen und ganzen galten, als unser heutiges Sozialsystem in den fünfziger Jahren entstand:

- Alle Menschen ohne Vermögen, also die überwiegende Mehrheit, muß von Jugend an bis ins hohe Alter erwerbstätig sein;
- bei einer Unterbrechung oder Beendigung ihrer Erwerbstätigkeit waren sie sofort mittellos.

Mit anderen Worten: Wer keine Arbeit hatte, hatte auch nichts zu essen. Aufgabe der sozialen Einrichtungen war es deshalb, dieses *elementare Risiko* des Verlustes der Erwerbstätigkeit für den einzelnen und seine Angehörigen zu übernehmen. An dieser grundlegenden Aufgabenstellung hat sich bis heute nichts geändert. Noch immer geht man von der Vermutung aus, daß jede auch nur vorübergehende Unterbrechung der Erwerbstätigkeit den Arbeitnehmer

mittellos stellt. Die Einrichtungen des Sozialstaates werden folglich wirksam, wenn die Erwerbstätigkeit unterbrochen wird, und sei es nur für Stunden. Dabei muß das System zunehmend zu Hilfskonstruktionen Zuflucht nehmen, denn immer weniger Menschen sind tatsächlich erwerbstätig. So gelten sozialversicherungsrechtlich nichtarbeitende Kranke und Arbeitslose als Beschäftigte. Ehepartner und Kinder werden von den Umverteilungsmechanismen des Sozialstaates erfaßt. Da der Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung stark abgenommen hat und auch weiter abnehmen wird, werden die Spannungen zwischen der ursprünglichen Annahme und der heutigen Wirklichkeit zunehmen.

5. Aber nicht nur die Annahme, jeder müsse arbeiten, um leben zu können, ist überholt, sondern auch die Erfahrung, daß der Verlust der Erwerbstätigkeit sofortige Mittellosigkeit bedeutet. Die Entwicklung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse während der letzten 30 Jahre hat die wirtschaftliche Lage einer breiten Mehrheit der Bevölkerung auf fast revolutionäre Weise verändert. Über das Ausmaß der Veränderung bahnt sich langsam ein Konsens unter denen an, die sich damit befassen. Die Bevölkerung selbst erlebt zwar die veränderte Lage. Ihre Bedeutung für den Sozialstaat ist ihr jedoch nicht gegenwärtig. Politisch trägt sie die alte Erfahrung noch weitgehend mit sich und wird darin durch die Einrichtungen des Sozialstaates bestätigt.

Dieser Widerspruch zwischen alten Erfahrungen und veränderter Wirklichkeit hat eine eminente praktische politische Bedeutung. Die von einer beachtlichen Mehrheit der Privathaushalte inzwischen erworbenen Vermögen werden für die wichtigste Aufgabe, die Vermögen eigentlich haben sollte, nicht oder nur am Rande benutzt: für die Sicherung der eigenen Unabhängigkeit von staatlichen oder kollektiven Zwangseinrichtungen und für die eigenverantwortliche Bewältigung von Lebensrisiken. Der „kleine Mann“ ist zwar groß geworden. Er fährt Auto im dichten Verkehr, wählt seine Haftpflichtversicherung nach eigenem Ermessen, finanziert sein Haus langfristig, kauft wertvolle Investitionsgüter, reist ins Ausland und entscheidet mit seiner Stimme über die Zukunft unseres Landes. Aber er wird weiterhin als unmündig behandelt, wenn es um seine soziale Sicherheit geht. Selbstverständlich könnte er auch einer Verpflichtung zur Versicherung gegen Krankheitsrisiken nachkommen, die er allein nicht tragen kann; er könnte eine geeignete Versicherung auswählen, den Umfang seiner Selbstbeteiligung festlegen oder für Lohnausfall im Krankheitsfall Vorsorgen. Ein wachsender Teil der Bevölkerung, meint Pater von Nell-Breuning, müsse nicht mehr genötigt werden, Vorsorge zu treffen. Er könne diese Entscheidung auch aus eigenem Entschluß treffen. Deshalb könne die Verpflichtung zur Beteiligung an der sozialen Sicherheit eingeschränkt und mehr dem eigenen Ermessen überlassen werden.

Aber der Sozialstaat in seiner heutigen Ausgestaltung bietet keinen Raum für Wahlmöglichkeiten, eigene Mitgestaltung und damit Vielfalt. Die privaten Vermögen und Fähigkeiten bleiben so im Sinne der wichtigsten Aufgabe individueller Vermögensbildung ungenutzt. Sie laufen, gesellschaftlich und sozialstaatlich gesehen, leer. Mit der Vermögensbildung ist damit auch kein für den einzelnen existentielles Ziel verbunden. Es ist angenehm, Vermögen zu bilden, auch sozial erstrebenswert, aber nicht zwingend notwendig. Damit schaltet die alte Ordnung des Sozialstaates faktisch die durch die Entwicklung der letzten Jahrzehnte entstandenen neuen Freiheits- und Verantwortungschancen aus. Zugleich verhindert sie, daß sich neue, dezentrale, durch starke Vielfalt geprägte sozialstaatliche Strukturen entwickeln. Die neuen Vermögen privater Haushalte können nicht in die Sozialpflichtigkeit wachsen, weil sie nicht zur Sozialpflichtigkeit zugelassen werden. Ein neu entstandenes, riesiges Verantwortungskapital bleibt ungenutzt.

Der Dreißigjährige und seine berufstätige Frau müssen auch dann für eine Rente mit Lohnersatzfunktion Zwangsbeiträge zahlen, wenn sie wissen, daß sie im Alter im eigenen Haus wohnen, Immobilien- und Geldvermögen erben und deshalb in der Lage sein werden, einen Teil ihres Alterseinkommens selbst zu finanzieren. Ein Mitgestaltungsrecht im Sinne der Wahl zwischen einer Vollversorgung oder einer Teilversorgung durch die gesetzliche Alterssicherung haben sie nicht. Diese Beibehaltung des einheitlichen Zwangssystems kann nicht allein damit gerechtfertigt werden, die Entlassung der „guten Risiken“ aus der Einheitsversicherung gefährde die weniger leistungsfähigen Versicherten und sei unsolidarisch. Denn sie widerspricht den Interessen einer wachsenden Zahl von Menschen. Dies bedroht die politische Glaubwürdigkeit des Sozialstaates, die gerade für die gesetzliche Alterssicherung entscheidend ist. Die zukünftigen Generationen werden kaum bereit sein, eine Vollversorgung aus dem von ihnen erwirtschafteten Bruttosozialprodukt für die Älteren bereitzustellen, wenn diese in erheblichem Umfang eigenes Vermögen und Einkommen haben.

Als Folge wird sich in der Bevölkerung eine Haltung bilden, die im privaten Vermögen nicht eine gesellschaftliche und persönliche Verpflichtung zur Eigenverantwortung sieht, sondern in der Forderung nach Übernahme entsprechender Eigenverantwortung eine enteignungsähnliche Zumutung, die man politisch abwehren muß. Indem das Sozialsystem an der sozialpolitischen Unmündigkeit der großen Mehrheit der Bevölkerung festhält, sichert es sich so nicht nur vor der Konkurrenz neuer Gestaltungsformen, sondern auch vor dem Verlust von Machtchancen, die mit sozialer Unmündigkeit verbunden sind. Tragfähig ist eine solche Ordnung auf Dauer nicht. Sie zerbricht entweder an der neuen Wirklichkeit oder zersetzt die wirtschaftlichen Grundlagen, auf

denen der Wohlstand beruht, der sich nicht in mehr Mitverantwortung umsetzen darf.

6. Für die Zukunft des Sozialstaates ist seine politische Akzeptanz durch die Mehrheit der Bevölkerung entscheidend, die ihn finanzieren und tragen muß, damit er der Minderheit sozialen Schutz gewähren kann, die wirklich auf ihn angewiesen ist. Akzeptiert wird der Sozialstaat, wenn seine praktischen Einrichtungen im großen und ganzen mit der gesellschaftlichen Wirklichkeit und den Interessen der Bevölkerung übereinstimmen, die sich daraus ergeben. Diese Übereinstimmung stellt sich nicht von selbst ein. Sie muß politisch gewollt sein und herbeigeführt werden. Wenn es den Interessen einer wachsenden Mehrheit der Bevölkerung entspricht, über mehr Wahlmöglichkeiten, Mitgestaltung, Vielfalt und Berücksichtigung der eigenen Bedürfnisse zu verfügen, ist die Antwort darauf die stärkere Verwirklichung des Grundsatzes der Subsidiarität in der Sozialpolitik. Solidarität und Subsidiarität gehören zusammen - heißt es zur sozialen Ordnung im Grundsatzprogramm der CDU: „Der Staat soll dem Bürger eigene Initiative und verantwortliche Selbsthilfe im Rahmen des Möglichen erleichtern und zumuten.“ Und: „Gemeinschaftlich werden die Risiken abgesichert, die der einzelne alleine nicht bewältigen kann. Was die kleine Gemeinschaft aus eigener Kraft leisten kann, darf die größere ihr nicht nehmen.“ Deshalb müssen „soziale Ansprüche, die bei ihrer Entstehung geboten waren... einer laufenden Prüfung standhalten. Dies gilt für die Besitzstände aller sozialen Gruppen“.

Zu dieser Überprüfung gehört die stets neue Beantwortung der Frage nach der Leistungsfähigkeit der kleinen Gemeinschaft, des Privathaushaltes, der Familie und des einzelnen. Ihr Können, ihre Vermögen sind nicht nur ein Recht gegenüber der Gemeinschaft, sondern auch eine Pflicht zur Verantwortung. Sozialpflichtigkeit des Eigentums heißt auch Einsatz des eigenen Vermögens zur Bewältigung der eigenen Lebensaufgaben - auch in Krisenzeiten. Der Sozialstaat der Zukunft muß diesem Grundsatz entsprechen in seiner zweifachen Bedeutung: Die Mitgestaltung der eigenen Sicherheit *erleichtern* und die eigene Mitverantwortung *zumuten*.

Dies gilt für alle Bereiche des Sozialstaates. Daraus werden sich wesentliche strukturelle Veränderungen in den drei Säulen Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung und Rentenversicherung ergeben. In Teilbereichen wird es möglich sein, soziale Systeme zu entstaatlichen und in den gesellschaftlichen Bereich zu verlagern. Gesetzliche Pflichten zur Risikovorsorge müssen bei solchen Risiken erhalten bleiben, die der einzelne auch heute typischerweise nicht ohne Solidareinrichtungen und damit Unterstützung durch die Gemeinschaft bewältigen kann. Ein sachlicher Zwang zur Einheitsversiche-

POSITIONEN

rung besteht aber auch hier nicht. Gemeinschaftslasten, die heute die gesetzlichen Versicherungen mittragen, sollten von der ganzen Gemeinschaft getragen werden, also von den Steuerzahlern, nicht von den Beitragszahlern. Die wachsende Vermischung beider Bereiche, auch aus Gründen politischer Opportunität, muß abgebaut werden. Auch das gehört zum Thema Ehrlichkeit der sozialen Ordnung.

Die Sozialpartner, vor allem die Gewerkschaften, müssen einen wichtigen Beitrag zur Gestaltung der Zukunft des Sozialstaates leisten. Sie legen nicht nur den Grund für den notwendigen politischen Konsens. Sie wirken auch durch die Selbstverwaltung und vor allem dort mit, wo Aufgaben vom Staat in den gesellschaftlichen Bereich übergehen.

Allgemein wird der Sozialstaat der Zukunft auf die Fiktion verzichten müssen, es sei Aufgabe staatlicher kollektiver Zwangssysteme, bei jeder Unterbrechung oder Beendigung einer Erwerbstätigkeit Einkommensumverteilungen vorzunehmen. Die Organisation der Erwerbstätigkeit und die Bewältigung der sozialen Aufgaben werden zunehmend unabhängiger voneinander werden müssen. Das Arbeitsverhältnis wird nicht auf Dauer zugleich Dreh- und Angelpunkt des Sozialverhältnisses des einzelnen zu Staat und Gesellschaft sein können. Arbeitsverhältnis - und damit der Produktionsbereich - und Sozialverhältnis - und damit die soziale Ordnung - werden sich selbständig entwickeln.

Am Ende dieses Prozesses werden sozialstaatliche Einrichtungen stehen, die der allgemeinen Solidarität der Bevölkerung mit den Schwachen Ausdruck geben und die Risiken sichern, die in allgemeiner Form gesichert werden müssen. Darauf werden gesellschaftliche Einrichtungen privatwirtschaftlicher, genossenschaftsrechtlicher und gemeinwirtschaftlicher Form aufbauen, die der Vielfalt der Bedürfnisse und dem Wunsch nach Wahlmöglichkeiten Rechnung tragen. Schließlich wird Sicherheit durch die Fähigkeiten gewährleistet, die die kleine Gemeinschaft durch ihr materielles und immaterielles Können erworben hat. Die Menschen werden sich in der sozialen Ordnung freier und eigenverantwortlicher bewegen. Sie werden ein gewachsenes Interesse an der wirtschaftlichen Gestaltung der sozialen Ordnung haben. Die soziale Frage wird durch freie und mitverantwortliche Bürger aufs neue beantwortet.