
Kirche und Gesellschaft

Herausgegeben von der
Katholischen Sozialwissenschaftlichen
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 240

Lothar Roos

Der Sozialstaat
im Spannungsfeld
von Solidarität
und Subsidiarität

J.P. BACHEM VERLAG

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ will der Information und Orientierung dienen. Sie behandelt aktuelle Fragen aus folgenden Bereichen:

Kirche, Politik und Gesellschaft

Staat, Recht und Demokratie

Wirtschaft und soziale Ordnung

Familie

Schöpfungsverantwortung und Ökologie

Europa und Dritte Welt

Die Hefte eignen sich als Material für Schule und Bildungszwecke.

Bestellungen

sind zu richten an:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Brandenberger Straße 33

41065 Mönchengladbach

Tel. 0 21 61 / 20 70 96 · Fax 0 21 61 / 20 89 37

Ein Prospekt der lieferbaren Titel kann angefordert werden

Redaktion:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Mönchengladbach

Erscheinungsweise: Jährlich 10 Hefte, 160 Seiten

1997

© J. P. Bachem Verlag GmbH, Köln

ISBN 3-7616-1272-9

Der Bonner Politologe Heinrich Fisch gab einem 1996 veröffentlichten Buch den Titel: "Ist der Sozialstaat noch zu retten?"¹ Schon zwei Jahre zuvor sprach der Pforzheimer Oberbürgermeister Joachim Becker vom "erschöpften Sozialstaat".² Unter der Überschrift "Der Sozialstaat in der Krise" veröffentlichte die FAZ im Frühjahr 1996 eine Artikelserie, in der die sozialstaatliche Situation in den EU-Staaten, sowie in Amerika, Kanada und Japan analysiert wurde.³ Für keinen dieser Staaten ließ sich dabei eine Aussage "Weiter so!" machen. Trotz solcher Schlagzeilen ist der Sozialstaat keineswegs in seiner Substanz bedroht. Er gehört zu den "Verfassungsprinzipien" unserer Gesellschaft. Die bisher beschlossenen Sparmaßnahmen umfassen nur 3% der Solidarleistungen, die insgesamt ein Drittel unseres Sozialprodukts ausmachen. Allerdings reicht dies bei weitem nicht aus. Deshalb muß grundsätzlich darüber nachgedacht werden, welche Veränderungen unumgänglich sind und wie man sie in gerechter Weise vollzieht.

Wir wollen zunächst die historischen und sozialetischen Grundlagen des Sozialstaates in Erinnerung rufen, dann die Ursachen gegenwärtiger Schwierigkeiten skizzieren und schließlich versuchen, sozialetische Grundsätze und Handlungsimpulse für deren Bewältigung zu formulieren.

These 1

Der Sozialstaat ist eine humanitäre Errungenschaft, die sich unter den Bedingungen einer modernen Wirtschaftsgesellschaft zwingend aus dem Solidaritätsprinzip ergibt. Er muß deshalb bewahrt werden.

Der auf der Idee der Menschenwürde und der damit untrennbar verbundenen individuellen und sozialen Menschenrechte beruhende demokratische Verfassungsstaat hält es um der Würde des Menschen willen für geboten, daß jeder einzelne Bürger nicht nur einen ethisch-moralischen, sondern auch einen *Rechtsanspruch* auf ein Leben ohne existenzbedrohende materielle Sorgen hat. An die Stelle privater Caritas tritt die öffentlich-rechtliche Sozialversicherung und - als letztes "soziales Netz" - die öffentliche "Fürsorge", heute "Sozialhilfe" genannt. Verfassungsrechtlich wird dies in Deutschland erstmals in Art. 151 der Weimarer Reichsverfassung mit dem Satz festgeschrieben: "Die Ordnung des Wirtschaftslebens muß den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziel der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle entsprechen." Damit ist der Weg von der nur "liberalen" zur "sozialen" Demokratie grundgelegt, der in Art. 20 (1) GG, also im sogenannten "Sozialstaatsprinzip", weitergeführt wird.

Hinter der Erfahrung von der Notwendigkeit des Sozialstaats unter den Bedingungen einer modernen Wirtschaftsgesellschaft steht die soziologische Einsicht, daß der einzelne bzw. die Familie gar nicht mehr aus eigenen Kräf-

ten für die "Wechselfälle des Lebens" so vorsorgen können, wie dies noch in der Agrargesellschaft der Fall war. Wir verdanken unseren wirtschaftlichen Wohlstand der durch hochgradige Arbeitsteilung und zunehmende Mobilität gekennzeichneten modernen Wirtschaftsform. Solange der einzelne sich dabei "auf dem Markt behaupten" kann, geht es ihm gut, vielleicht sehr gut. Sobald er aber aus dem Markt "herausfällt", ist er verloren. Deshalb kann unter diesen Voraussetzungen die ökonomische Grundsicherung nur durch eine "soziale Marktwirtschaft" gewährleistet werden, deren integraler Teil der Sozialstaat ist. Dies muß auch so bleiben.⁴

These 2

Der Sozialstaat verdankt sich weitgehend christlicher Anthropologie und Sozialethik. Die Zukunft des Sozialstaates sollte daher eine Aufgabe sein, deren sich Christen besonders annehmen.

Der Freiburger Sozialhistoriker Clemens Bauer hat aufgewiesen, daß die gesellschaftlich standortlos gewordene katholische Kirche im 19. Jh. durch die Erneuerung ihrer Soziallehre wieder einen Platz in der modernen Gesellschaft gefunden habe.⁵ In der Tat verdankt die moderne katholische Soziallehre ihr Entstehen vor allem dem sozialstaatlichen Engagement ihrer Pioniere. Die erste sozialpolitische Rede in einem deutschen Parlament hielt bekanntlich der Freiburger Staatsrechtslehrer und Katholikenführer Franz Joseph von Buß 1837 im Badischen Landtag. Der erste beachtliche sozialpolitische Antrag im Kaiserreich, der 1877 erfolgte, trug den Namen "Antrag Galen", eines Neffen Bischof Kettlers. Das Zentrum war nach Aussagen des evangelischen Sozialwissenschaftlers Ludwig Heyde "die fruchtbarste sozialpolitische Partei der Regierungszeit Wilhelms II."⁶ Daß dafür - neben den "Vordenkern" Georg von Hertling und Heinrich Pesch - der Name Franz Hitze und das 1893 erstmals in Münster etablierte Fach der heutigen "Christlichen Gesellschaftslehre" steht, sollte nicht vergessen werden. Unter Reichskanzler Fehrenbach wurde der aus dem Mönchengladbacher "Volkverein für das katholische Deutschland" hervorgegangene Kölner Priester Heinrich Brauns 1920 Reichsarbeitsminister und behielt dieses Amt acht Jahre lang inne. Ihm verdanken wir u.a. die Einführung der Arbeitsgerichtsbarkeit (1926/27); das Gesetz über die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (1927); die "Verordnung über die Reichsfürsorgepflicht", wodurch 1924 das heutige Sozialhilferecht grundgelegt wurde.⁷

Wenn die kirchliche Sozialverkündigung darauf hinweist, daß inzwischen die soziale Frage "weltweit" geworden sei, dann hat auch dies eine lange Tradition. Das Wort des Paulus: "Deshalb wollen wir, solange wir noch Zeit haben, allen Menschen Gutes tun, besonders aber denen, die mit uns im

Glauben verbunden sind" (Gal 6,10), entspricht der Identifikation Jesu mit den Geringsten seiner und unserer Brüder und Schwestern. Caritas gehört als eine ihrer drei Grundfunktionen wesentlich zum Lebensvollzug der Kirche. Sie knüpft nicht am Christsein an, sondern am Menschsein, also an der gottgeschenkten gleichen Würde aller Menschen. Der Gedanke einer universalen Solidarität zwischen allen Völkern entstammt der Bibel. Daß auch Völker Rechte haben, wird am Beginn der Neuzeit erstmals in der spanischen Spätscholastik durch die Schule von Salamanca, insbesondere durch Franz von Vitoria, gegen bestimmte Praktiken der spanischen Kolonialisierung Lateinamerikas ins Feld geführt. Hier steht die Wiege des heutigen Völkerrechts, wie Hugo Grotius durch seinen Hinweis auf die "großen Spanier", denen er vieles verdanke, noch wußte.⁸ Heute kommt es darauf an, beide Traditionen miteinander zu verbinden: die der nationalen und die der universalen "Sozialpolitik", wozu die Kirche aufgrund ihrer globalen Struktur besonders in der Lage sein sollte.

These 3

Der Sozialstaat setzt ein bestimmtes Menschenbild und ein davon geprägtes Verständnis der Sozialprinzipien der Solidarität, der Subsidiarität und des Gemeinwohls voraus. Dem entspricht ein spezifisches Gefüge von Werten, Institutionen und Tugenden, aus und in denen der Sozialstaat existiert.

Der Sozialstaat ist kein sozio-technischer Automat. Er beruht auf einem bestimmten Wertebewußtsein und verlangt ihm entsprechende Institutionen und Tugenden. Die damit verbundenen Aufgaben lassen sich darstellen als das Miteinander der drei Sozialprinzipien der Solidarität, der Subsidiarität und des Gemeinwohls. Das Solidaritätsprinzip begrenzt das Leistungsdenken, weil es auch den Nichtleistungsfähigen in seiner Würde achtet und mit dem Lebensnotwendigen versorgt. Das Solidaritätsprinzip setzt aber zugleich das Leistungsprinzip voraus, weil Solidarität nur dann möglich ist, wenn die Leistungsfähigen ihre Leistung auch erbringen. Nur so können die notwendigen Solidarbeiträge erwirtschaftet werden. Das Solidarsystem würde unfinanzierbar, wenn jeder das wieder herausholen wollte, was er eingezahlt hat. Der Leistungsträger muß bereit sein, mehr einzuzahlen, als er empfängt. Dabei muß man darauf achten, daß seine Leistungsbereitschaft nicht über Gebühr beansprucht wird. Dies verlangt von Seiten des Leistungsempfängers, daß er Solidarleistungen nicht mißbraucht und sie nur im notwendigen Umfang in Anspruch nimmt. Denn gemäß dem Subsidiaritätsprinzip hat jeder einzelne nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht, all das selber zu tun, was er aus eigener Kraft zu leisten vermag ("subsidiäre Kompetenz"). Erst in zweiter Linie hat Subsidiarität mit "Subvention" im Sinne von "Hilfe zur Selbst-

hilfe" ("subsidiäre Assistenz") zu tun. Und wenn diese Hilfe ihr Ziel erreicht hat, dann muß sie wieder eingestellt werden ("subsidiäre Reduktion"). Bei der Überprüfung eines Solidarsystems muß festgestellt werden, ob diese drei Aspekte des Subsidiaritätsprinzips, also subsidiäre Kompetenz, subsidiäre Assistenz und subsidiäre Reduktion tatsächlich gewahrt werden.⁹ Norbert Glatzel¹⁰ hat in einer überzeugenden sozialetischen Analyse nachgewiesen, daß dies im Fall der Pflegeversicherung nicht konsequent genug geschehen ist. Sonst hätte man ein anderes Finanzierungssystem wählen müssen, das nicht die Lohnzusatzkosten erhöht.

Das Gemeinwohlprinzip ist im christlichen Verständnis und in dem unseres Grundgesetzes mehr als nur eine "regulative Idee", weil es bei aller geschichtlichen Offenheit immer einen notwendigen substantiellen Inhalt hat. Dies ist so, weil der Mensch Recht *hat* und ihm dieses nicht erst durch einen Gesellschaftsvertrag *gegeben* wird. Die organisatorische Seite des Gemeinwohlprinzips verweist auf den notwendigen Umfang, aber auch auf die Grenzen der Staatsaufgaben. Christlich-soziales Denken weiß, daß Solidarität und Subsidiarität innerlich zusammengehören und daß der Staat seine Aufgabe in einer Weise wahrnehmen muß, die diese Balance nicht aus dem Gleichgewicht bringt. Zugleich ist es gegen die Versuchung gefeit, man könne eine Gesellschaft ohne Tugend, also lediglich als sozio-technischen Apparat zustande bringen. Ohne die Tugenden der Solidarität und der Selbstverantwortlichkeit für all das, was man auch selber leisten kann, hat der Sozialstaat keine Zukunft.¹¹

These 4

Der Sozialstaat hat sich aus bescheidenen Anfängen nach dem Zweiten Weltkrieg zu einem gewaltigen Umverteilungssystem entwickelt, durch dessen "zweite Hand" inzwischen ein Drittel des Sozialprodukts verteilt wird. Dies hat zu einer neuen Bewußtseinslage geführt, in der der innere Zusammenhang zwischen Aufwand und Ertragsfähigkeit des Sozialwohls tendenziell in Vergessenheit gerät.

Die inzwischen erreichte "Rundum-Sozialstaatlichkeit" hat zusammen mit dem Phänomen der Wohlstands- und Wachstumsgesellschaft der Nachkriegszeit zu einer neuen Bewußtseinslage geführt. Die über 500-jährige neuzeitliche Befreiungsgeschichte hat in den letzten 50 Jahren sozusagen einen spezifischen Schub bekommen. Die gegenwärtige jüngere Generation ist in eine menscheitsgeschichtlich bisher unbekannte Wohlstandsgesellschaft hineingewachsen. Der revolutionäre Charakter dieses technisch-ökonomisch bedingten Befreiungsschubs ist ihr insofern wenig bewußt, als sie die vorausgehende Armutsgesellschaft ihrer Großeltern nicht mehr erlebt hat. Was

in den beiden ersten Jahrhunderten der Industriegesellschaft einschließlich der Wiederaufbauzeit nach dem Zweiten Weltkrieg nur einer allmählich wachsenden Oberschicht zur Verfügung stand, ist jetzt quasi zum Allgemein-gut geworden. Am Ende dieser Entwicklung hat und fordert jeder ein Recht auf kurze Arbeitszeit, gutes Einkommen, entsprechende Freizeit- und Ur-lausaktivitäten, auf einen umfassenden sozialen Schutz und eine krisensi-chere Gesellschaft. Man empfindet sich mehr und mehr frei von den Fesseln knapper wirtschaftlicher Ressourcen. Dabei verbreitete sich immer deutli-cher die sozio-technische Illusion, eine reiche und sichere Gesellschaft sei eine Sache der politisch-gesellschaftlichen Superstrukturen in der Gestalt des Staates und der etablierten Wirtschaftsverbände, die ihre Leistungen erbrin-gen, ohne daß man ein entsprechendes persönliches Ethos aufbringen muß. Der Sozialpsychologe Gerhard Schmidtchen spricht von einer "konsumatori-schen Philosophie" bei der Nachfrage nach gesellschaftlichen Leistungen, die deren "Aufwandseite" gedanklich ausklammert und gleichzeitig die Insti-tutionen in ihrer "Leistungsfähigkeit als unermesslich" ansieht.¹²

Auf einen kurzen Nenner gebracht: Es verbreitete sich allmählich eine "Voll-kasko-Mentalität", die eine "Rundumversorgung" in allen Lebenslagen für selbstverständlich hält. Wodurch der Sozialstaat dies kann, tritt bewußtseins-mäßig in den Hintergrund. Der Sozialstaat erscheint nach einem öfter zitierten Wort wie eine "Kuh, die im Himmel gefüttert und auf Erden gemolken wird".

These 5

Der Sozialstaat hat seine eigentliche Bewährungsprobe noch vor sich. Wir müssen jetzt lernen, ihn in einer eher stagnierenden Wirtschaft, bei sin-kenden Realeinkommen und einem mit bisherigen Methoden nicht mehr ausgleichbaren Arbeitsmarkt umzubauen. Dies erfordert eine gewaltige geistige, ethische und politische Anstrengung.

Die Unaufhaltsamkeit einer offenen Weltwirtschaft (Globalisierung), in der alle mit allen konkurrieren, führte zusammen mit einigen anderen Faktoren in Deutschland und anderen westlichen Industrieländern - ausgenommen die USA, sowie Schweden und Holland, die bereits "umgesteuert" haben - zu einem Rückgang der Beschäftigung, der Steuereinnahmen und der Sozialabga-ben. Die sich immer mehr abzeichnende Unterfinanzierung des Sozialstaats wurde eine Zeit lang durch Steuer- und Abgabenerhöhungen und steigende Staatsverschuldung abzufangen versucht - ein Weg, dessen Grenze erreicht oder bereits überschritten ist. Arthur F. Utz sieht den "Wirtschaftsethiker in der gleichen Lage wie den Arzt, dem der süchtige Patient erklärt, eine Ände-rung seiner Lebensweise komme nicht in Frage." Utz meint: "Die Zukunft

der Marktwirtschaft hängt nicht zuletzt von der Verminderung der öffentlichen Sozialausgaben ab. Je höher der Prozentsatz des Inlandsprodukts, der für die öffentlichen Sozialausgaben verwendet wird, um so geringer der Ansporn zur Eigeninitiative. Die unbeherrschte Eigendynamik der Sozialpolitik führt schließlich zur Erdrückung der Marktwirtschaft".¹³ Negativ überlagert wird diese Entwicklung durch die zunehmende demographische Belastung des Solidarsystems. Die Geburtenlücke könnte übrigens bereits durch den Verzicht auf die derzeit registrierten "legalen" Abreibungen fast geschlossen werden. Dessen ungeachtet hängt natürlich alles davon ab, wie viele wirtschaftliche Arbeitsplätze es gibt.

In den westlichen Wachstums- und Wohlstandsgesellschaften galt bis dato die Maxime, daß Einkommen in der Regel steigen und allenfalls bei vorübergehenden konjunkturellen Einbrüchen absinken können. Damit wird man in Zukunft kaum rechnen können. Wenn sich nicht bestreiten läßt, daß die Weltgesellschaft wegen der dazu nicht ausreichenden Ressourcen nicht auf das ökonomische Niveau der heute führenden Industriegesellschaften angehoben werden kann, dann können die Menschen in den ökonomisch reichsten Staaten ihr Wohlstandsniveau nicht zum unantastbaren Besitzstand erklären. Die bisherigen Strukturen der weltwirtschaftlichen Beziehungen vermochten es, diese Wahrheit unter der Decke zu halten. Obwohl wir noch einiges von einer totalen Globalisierung der Weltwirtschaft entfernt sind, ist deren Ausmaß seit dem Zusammenbruch des Kommunismus in Europa, den entsprechenden Abmachungen der WTO (World Trade Organization) und infolge des inzwischen weltweit frei fließenden Kapitalverkehrs nicht mehr aufzuhalten.

Aus all dem folgt, daß alle sozialstaatlichen Leistungen anhand der drei Maximen überprüft werden müssen: Welche Solidarleistungen sind um der Würde und der damit zusammenhängenden sozialen Rechte willen unverzichtbar? Welche bisherigen Sozialleistungen sind teilweise durch zumutbare Eigenleistungen zu ersetzen? Welche zusätzlichen Solidarleistungen sind von der sozialen Gerechtigkeit gefordert? Bei der Verwirklichung dieser drei Maximen führt kein Weg daran vorbei, daß die Summe sämtlicher Einzelposten unter dem bisherigen Sozialleistungsniveau liegen muß.

These 6

Die Leistungen unseres Sozialstaats werden derzeit zu ca. einem Drittel aus Steuermitteln und zu ca. zwei Dritteln aus Abgaben finanziert, die auf dem Produktionsfaktor Arbeit lasten. Die Höhe dieser Abgaben ist der entscheidende Grund für die Spitzenstellung Deutschlands bei den Personalzusatzkosten. Die andauernd hohe Arbeitslosigkeit belastet das Solidarsystem

empfindlich durch Einnahmeausfälle. Sehr hilfreich wäre folglich ein höherer Beschäftigungsgrad. Wichtigste Voraussetzungen dafür sind niedrigere Personalgesamtkosten und die Erschließung neuer Beschäftigungsfelder insbesondere in den Dienstleistungsbereichen.

Fast alle diesbezüglichen Berechnungen von Wirtschaftswissenschaftlern kommen zu dem Ergebnis, daß die Gesamtpersonalkosten in Deutschland derzeit um ca. 20% zu hoch sind. Dabei ist es prinzipiell gleichgültig, ob man mit der Korrektur bei den Personalkosten oder den Personalzusatzkosten ansetzt. Vermutlich ist eine Kombination beider nötig und sinnvoll.

Ein bisher kaum angegangenes Problem ist außerdem die auffällige Beschäftigungslücke im Dienstleistungssektor von ca. 20%, die derzeit im Vergleich zu den USA klafft. In Deutschland herrscht ein ausgesprochener Mangel an einfachen, entsprechend niedrig bezahlten Dienstleistungen. Derzeit augenfälligstes Beispiel ist das Schließen von Post- und Bankfilialen und die Nichtbedienung des Kunden in den Kaufhäusern. Im industriellen Sektor wurden solche einfachen Tätigkeiten wegen der zu hohen Lohnkosten längst ins Ausland verlagert, im Dienstleistungssektor werden sie aus dem gleichen Grund schlicht nicht angeboten. Mehr Menschen als gegenwärtig in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zu bringen, wäre neben Leistungseinsparungen der entscheidende Ansatzpunkt für die Verbesserung der finanziellen Grundlagen des Sozialstaats.

Zu diskutieren ist auch der Vorschlag, die Sozialversicherung von sogenannten "versicherungsfremden Leistungen" zu entlasten und diese aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzieren. Die dann unumgängliche Steuererhöhung ist zwar problematisch, ließe sich aber auf der Konsumseite noch am ehesten rechtfertigen. Der Einwand, daß damit "die Armen" benachteiligt würden, trifft in unserer Gesellschaft dann kaum zu, wenn man bei den direkten Steuern ein gut bemessenes Existenzminimum einschließlich der "externen Leistungen" der Familien steuerfrei beläßt, bei den indirekten Steuern die Mietausgaben unbesteuert hält und die Lebensmittel des einfachen Konsums mit einer nur niedrigen Mehrwertsteuer belegt. Aber selbst, wenn die damit angedeuteten Entlastungsmaßnahmen optimal greifen würden, würde das nicht ausreichen, um den leistungsmäßigen Status quo des Sozialstaats auf dem derzeitigen Niveau zu halten. Deshalb sind weitere Überlegungen notwendig.

These 7

Die subsidiäre Basis unseres Sozialstaats ist zu schmal geworden, um den solidarischen Überbau im bisherigen Umfang auf Dauer zu sichern. Wir brauchen deshalb eine Kurskorrektur in Richtung auf mehr persönliche

Selbsthilfe, gesellschaftlich organisierte Solidarität und ökonomische Selbstständigkeit. Dieser Ansatz muß vor allem im Bereich der einzelnen Zweige der Sozialversicherung und bei der Sozialhilfe mit je spezifischen Maßnahmen in Angriff genommen werden.

Die eben angesprochenen Einzelposten sollen wenigstens durch kurze Hinweise präzisiert werden. Am weitesten scheint die Diskussion (nicht die Realisierung!) im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) fortgeschritten zu sein. Dies vor allem deshalb, weil sich in Deutschland doch allmählich herumspricht, daß angesichts der demographischen und beschäftigungsmäßigen Entwicklung die derzeitige Rentenformel nicht zu halten ist. Die Sozialrente der Zukunft kann nur eine Grundversorgung bereitstellen und muß durch eine eigene private Altersvorsorge ergänzt werden, wobei durchaus auch betriebliche Ansätze genutzt werden können. Eine solche Eigenbeteiligung an der eigenen Altersversorgung ist angesichts jährlicher Ausgaben von z.B. 83 Mrd DM für Tourismus (1996), einem privaten Immobilienvermögen von ca. 5 Bio DM und einem Geldvermögen von nochmals ca. 4,5 Bio DM der privaten Haushalte, das sich in den zurückliegenden 10 Jahren mehr als verdoppelt hat, nicht unzumutbar. Die Erträge allein der privaten Geldvermögen beliefen sich 1995 auf ca. 220 Mrd. DM, wovon 180 Mrd DM Arbeitnehmern zuflossen. Dieser Betrag ist höher als die Hälfte der von der GRV ausgezahlten Rentenbeträge. Seine Verteilung macht deutlich, daß der größte Teil der Bevölkerung durchaus in der Lage wäre, sich eine zusätzliche Altersversorgung aufzubauen.

Bei den betrieblichen Ansätzen ist nicht nur an eine zusätzliche Betriebsrente zu denken, sondern auch an eine steuerlich geförderte Beteiligung aller Bürger am Produktivkapital der Wirtschaft¹⁴, auch über internationale Pensionsfonds. Die Volkswagen AG hat für ihre Betriebsangehörigen z.B. ein Modell der investiven Kapitalbeteiligung am eigenen Unternehmen entwickelt, das bei einer Aufbauzeit von 40 Jahren am Ende eine monatliche Kapitalrendite von bis zu 450 DM erwarten läßt. Im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung befinden wir uns derzeit noch in einer Situation, in der notwendige Reformen nur durch massiven staatlichen Zwang durchsetzbar waren bzw. erst allmählich in Gang kommen.

Am schwierigsten und vielleicht auch heikelsten ist der Arbeitsmarkt umzugestalten. Hier sind es die *Tarifpartner*, die bisher Veränderungen des geläufigen Systems aufgrund gemeinsamer vordergründiger Interessen verhindern. Ein eklatantes Beispiel dafür ist der im Herbst 1996 abgeschlossene Tarifvertrag im Einzelhandel. Er sieht vor, daß die durch das veränderte Ladenschlußgesetz anfallende Mehrarbeit durch Überstunden mit 20% Aufschlag erledigt wird. Dies dient allein der Sicherung der Löhne der bereits Beschäftigten und der Gewinne der Unternehmen. Die Arbeitslosen bleiben

vor der Tür¹⁵. Die Tarifpolitik der zurückliegenden zwei Jahrzehnte ist der Hauptgrund für die derzeit hohe Arbeitslosigkeit.

Weiter müßte überlegt werden, wie das System der *Lohnersatzleistungen* so verändert werden könnte, daß es mehr Anreize zur Aufnahme einer Arbeit bietet. Sozialethisch könnte man hier die Grundmaxime formulieren: Es ist für den einzelnen wie für die Sozialversicherung insgesamt zuträglicher, von einem selbstverdienten, wenn auch niedrigen Einkommen plus sozialstaatlichen Transferleistungen zu leben als nur von diesen abhängig zu sein. Dies gilt insbesondere für Langzeitarbeitslose, die Arbeitslosenhilfe bzw. Sozialhilfe empfangen. Hier wurde mit der Novellierung des Arbeitsförderungs-gesetzes (AFEG) ein neuer Versuch unternommen, den zu nutzen Bundesminister Blüm immer wieder anmahnt.

These 8

Die langfristig gravierendste Form der Entsolidarisierung in unserer Gesellschaft ist die faktische Kündigung der demographischen Solidarität zwischen den Generationen. Wenn es nicht gelingt, die fundamentale Solidargemeinschaft der Familie zu regenerieren, hat der Sozialstaat eine unsichere Zukunft.

Auf dem Umschlag des Buches von Meinhard Miegel und Stefanie Wahl "Das Ende des Individualismus. Die Kultur des Westens zerstört sich selbst" (Bonn 1993), in dem sich die Autoren mit dem demographischen Problem beschäftigen, finden sich Dürers "Apokalyptische Reiter". Eine übertriebene Panikmache? Auch in einem kürzlichen Interview des französischen Demographen Le Bras findet sich das Wort Apokalypse. Dabei geht es nicht primär um die Möglichkeit des Aussterbens eines Volkes. Viel schlimmer als dies erscheint der Weg dorthin. "Wir fürchten den Verlust von Dynamik und Vitalität", meint Le Bras und wundert sich über die deutsche Verdrängung des Problems.¹⁶ Gewiß, es wird schon einiges getan: Erziehungsgeld, sozialversicherungsrechtliche Anrechnung von Erziehungsleistungen, Verbesserungen des Kindergeldes bzw. der steuerlichen Freistellung des familiären Existenzminimums, Verbesserung der Wohneigentumsförderung der Familien mit Kindern. Dies genügt aber nicht. Der Augsburger Wirtschaftswissenschaftler Heinz Lampert sieht immer noch eine erhebliche Lücke zwischen den von den Familien für die Gesamtgesellschaft bereitgestellten Leistungen und dem dafür empfangenen "Ausgleich".¹⁷ Diese Lücke kann und soll selbstverständlich finanziell nicht geschlossen, aber sie muß verringert werden. Das Rentenaufbringungssystem z.B. muß so umgestaltet werden, daß der generative Beitrag durch eine entsprechende Anrechnung der Erziehungszeiten berücksichtigt wird.¹⁸

These 9

Die Reform des Sozialstaats ist nicht nur eine Aufgabe persönlicher Moral. Sie kann vielmehr nur mit Hilfe intelligenter Strukturreformen gelingen. Dabei muß man sich vor "Rationalitätenfallen" hüten und auch das festgefahrene System der Tarifautonomie einbeziehen.

Das "Wort" der Kirchen enthält in den zehn vorangestellten Thesen die bemerkenswerte Aussage: "Die Qualität der sozialen Sicherung und das Leistungsvermögen der Volkswirtschaft bedingen einander" (6). Dies bedeutet nicht, daß die Sozialpolitik einfach eine Folge der Wirtschaftspolitik wäre, wohl aber, daß es notwendige innere Zusammenhänge gibt, die man beachten muß. Eine besonders bemerkenswerte Einzelanalyse dieses Zusammenhangs findet sich in einem Aufsatz des Würzburger Volkswirtschaftslehrers Norbert Berthold.¹⁹ Er zeigt, um einen alten Terminus von Philipp Herder-Dorneich zu bemühen, verschiedene "Rationalitätenfallen" des Sozialstaats auf, von denen hier nur eine skizziert werden soll. Sie ergibt sich daraus, daß die Arbeit viel weniger mobil ist als das Kapital. Es werde deshalb "immer schwerer, den Produktionsfaktor Realkapital zur Finanzierung" sozialstaatlicher Maßnahmen heranzuziehen. Unter den Bedingungen eines globalen Kapitalmarktes wäre es "fatal", wenn die Politik versuchte, "Realkapital verstärkt zur Kasse zu bitten. Die gegenteilige Strategie ist sinnvoll. Wenn es durch attraktive (steuerliche) Rahmenbedingungen gelingt, den international mobilen Faktor Realkapital ins Land zu locken, steigt die Produktivität der immobilien Faktoren und deren Einkommen." Insofern besteht ein logischer Zusammenhang zwischen der Wirtschafts-, Finanz-, Sozial- und Tarifpolitik. Die - auch im "Wort" der Kirchen als Gegenmittel angedeutete - Kontrolle bzw. Besteuerung von Kapitaltransaktionen (Tobin-Steuer) ist nicht nur aufgrund bereits bestehender völkerrechtlicher Abkommen nicht durchsetzbar. Sie liefe auch darauf hinaus, "unter dem Deckmantel der sozialen Gerechtigkeit weniger entwickelten Regionen und Ländern Steine in den Weg" zu legen, "der Armut aus eigener Kraft zu entkommen". Letztlich würden sich dabei "alle schlechter" stellen. "Wir haben nur die Wahl zwischen einer defensiven, letztlich erfolglosen, und einer offensiven Strategie, die unseren Wohlstand erhöht, ohne elementare sozialpolitische Ziele zu verletzen. Wenn wir die defensive Strategie wählen und uns mit Flickschusterei und Protektionismus über die Runden retten wollen, wird sich das international mobile Kapital aus dem Staub machen und den Sozialstaat in den Kollaps treiben." Der amerikanische Religionsphilosoph und Sozialethiker Michael Novak²⁰ setzt sich von einer Interpretation der Enzyklika "Quadragesimo anno" ab, wonach soziale Gerechtigkeit vor allem durch den Staat zu verwirklichen sei. Pius XI. gehe es viel stärker um soziale Gerechtigkeit als Tugend. Novak

fordert in diesem Sinne eine Neubelebung der "Civil Society". Er sieht in den traditionellen Sozialstaaten zuviel festgelegte Verfaßtheit, zuwenig "Spielraum für praktische Klugheit und weise Vernunft". Man übersehe, daß "die freie Gesellschaft ... ein Experiment und keine Garantie" darstelle. Ähnlich fordert auch das "Wort" der Kirchen in guter Anlehnung an den amerikanischen Kommunitarismus "Formen assoziativer Selbsthilfe" (156), "Bürgerinitiativen, neue soziale Bewegungen" (159). Michael Novak kennt allerdings zuwenig und das Kirchenpapier übersieht geflissentlich: Was bei uns derzeit die Zivilgesellschaft, die Kreativität der Bürger und der freidenkenden Gruppen verhindert, ist nicht so sehr der Staat als vielmehr das festgefahrene Kartell der Verbände, insbesondere das Tarifkartell, dessen Macht weit ins Parlament hineinreicht und das zudem seinen stärksten Rückhalt in unserem individuellen und kollektiven Arbeitsrecht findet.²¹ Symptomatisch dafür ist die Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts in Sachen "Viessmann". Da gelingt es einem Unternehmen, in einem wahrhaft zivilgesellschaftlichen Akt durch vernünftigen Diskurs und mit Zustimmung von 95% der Belegschaft und des Betriebsrates ein neues Zweigwerk nicht in Tschechien, sondern in Deutschland zu errichten und damit 250 neue Arbeitsplätze zu schaffen - unter der einen Bedingung, daß die Belegschaft in der Woche unentgeltlich 1,5 Stunden mehr als bisher arbeitet. Daraufhin verklagt die IG Metall den Betriebsrat und verlangt seine Absetzung. Dem wird zwar höchstrichterlich nicht stattgegeben, aber nur deshalb, weil nicht die Gewerkschaft klageberechtigt sei, sondern nur einzelne Belegschaftsmitglieder. Zugleich wird festgestellt, daß der Betriebsrat nicht die Kompetenz habe, über Betriebsvereinbarungen bestehende Tarifverträge zu verändern.²²

Das deutsche System des individuellen und kollektiven Arbeitsrechts gehörte lange Zeit zu den weltweit vorbildlichen Institutionen des sozialen Friedens. Es ist aber ohne Veränderung nicht fähig, die aufgelaufenen Probleme zu lösen. Das fordern heute viele namhafte Arbeitsrechtler. Auch das neue Grundsatzzprogramm des Deutschen Gewerkschaftsbundes zeigt sich hier grundsätzlich offen. Der Zentralismus und Uniformismus der bisherigen Praxis führte bereits seit einigen Jahren zu einer zunehmenden "Flucht aus den Verbänden". Warum hat man nicht den Mut, den bisherigen Flächentarif als Rahmen zu verstehen, der den Betriebsräten über das Instrument der Betriebsvereinbarung die Möglichkeit gibt, sich vor Ort und nach (sehr unterschiedlicher) Lage mit den Unternehmen zu einigen? Nötig wären dazu eine entsprechende Änderung des Betriebsverfassungs- und des Tarifvertragsgesetzes und der Mut zu mehr Subsidiarität.

These 10

Bei der Diskussion um die Zukunft des Sozialstaates sollte man eine Reihe von immer wieder auftauchenden Fußangeln vermeiden. Zugleich sollten christliche Sozialethik und kirchliche Sozialpraxis durch Mut zur Wahrheit und durch überzeugende Beispiele Hilfen zur Bewältigung anstehender Probleme vermitteln.

Bei der Diskussion um die Zukunft des Sozialstaates bzw. die Ursachen seiner Inanspruchnahme sollte man zumindest im kirchlichen Bereich den Mut haben, auf moralische Ursachen von Armut bzw. Leistungsmissbrauch hinzuweisen. Wenn z.B. die Sozialhilfeempfängerzahlen bei deutschen Kindern unter sieben Jahren in den letzten Jahren vergleichsweise überdurchschnittlich zugenommen haben, dann hängt dies hauptsächlich damit zusammen, daß 63% dieser Kinder im Alter bis zu sieben Jahren in Haushalten mit nur einem Elternteil leben. Sie bedürfen vor allem deshalb der Sozialhilfe, weil sich ihr leiblicher Vater seiner finanziellen Verantwortung entzieht. Nur ein Teil der Väter kommt seiner Verpflichtung aus dem Unterhaltsvorschußgesetz (UVG) nach. Von dieser "Wahrheit" und ihren Ursachen ist aber selten etwas zu hören.

Den Kirchen als wichtigen Organisatoren und Motivatoren gesellschaftlicher Solidarität könnte bei der Reform des Sozialstaats eine beispielgebende Rolle zukommen. Daß die *Shareholder-Value*-Politik durch "Verschlankung" der Belegschaften einerseits und die Besitzstandswahrung andererseits die zwei Seiten der gleichen Medaille darstellen, wird immer deutlicher. Eine Frage wird z.B. sein, ob die kirchlichen sozialdiakonischen Verbände und Einrichtungen sich anders verhalten als bisher die Tarifpartner. In Einzelfällen gibt es bereits vorbildliche, in Betriebsvereinbarungen getroffene Lösungen, in Krisensituationen Arbeitszeiten und Löhne zu kürzen, dadurch die Arbeitsplätze zu sichern und die Mitarbeiter gleichzeitig möglichst investiv am Gewinn angemessen zu beteiligen. Solche Modelle sollten mehr praktiziert und publiziert werden.

Die Hauptaufgabe der Kirchen besteht in der geistigen und geistlichen Begleitung der notwendigen Anpassungsprozesse. Die Vertreter der Kirchen müssen weder auf Gewerkschaftskongressen in ihrem Amt bestätigt werden noch politische Wahlen gewinnen. Gerade deshalb sollten und müßten sie den Mut zu Wahrheit haben. Die Kirchen sollten darauf achten, daß bei notwendigen Einschränkungen die Lasten nach Maßgabe der Leistungsfähigkeit verteilt werden. Dabei sollten sie aber sehr genau hinsehen und nicht den lautstarken Protest von Interessengruppen mit der Not der Bedürftigen verwechseln. Alles in allem wird der Sozialstaat nur dann eine gute Zukunft haben, wenn sich die Menschen wieder auf seine ethischen Grundlagen besin-

nen. Dies öffentlich angesprochen zu haben, ist das Hauptverdienst des Wortes der Kirchen "Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit". Wir sind heute strukturell viel "sozialer" als habituell.²³ Erst wenn diese Diskrepanz überwunden wird, lassen sich die notwendigen Veränderungen des Sozialstaats so gestalten, daß er, wenn auch mit verringertem *staatlichem* Umfang, eine durchaus stabile *gesellschaftliche* Zukunft haben kann.²⁴

Anmerkungen

- 1 Heinrich Fisch: Ist der Sozialstaat noch zu retten? - Wenn Markt, Staat und Ethik versagen, Freiburg 1996.
- 2 Joachim Becker: Der erschöpfte Sozialstaat. Neue Wege zur sozialen Gerechtigkeit, Frankfurt a.M. 1994.
- 3 Vgl. FAZ-Serie "Der Sozialstaat in der Krise" vom 10.01.-30.03.1996.
- 4 Vgl. dazu auch Anton Rauscher (Hrsg.): Die soziale Dimension menschlichen Lebens (Interdisziplinäre Gespräche an der Universität Augsburg, Bd. 4), St. Ottilien 1995.
- 5 Vgl. Clemens Bauer: Deutscher Katholizismus. Entwicklungslinien und Profile, Frankfurt a.M. 1964, 25-27.
- 6 Ludwig Heyde: Abriß der Sozialpolitik, Heidelberg ¹²1966, 56 (hier zitiert nach der 10. Aufl. von 1953).
- 7 Vgl. dazu ausführlicher Lothar Roos: Kapitalismus, Sozialreform, Sozialpolitik, in: Der soziale und politische Katholizismus. Entwicklungslinien in Deutschland 1803-1963, hrsg. von Anton Rauscher, Bd. 2, München 1982, 52-158.
- 8 Vgl. Joseph Höffner: Christentum und Menschenwürde. Das Anliegen der spanischen Kolonialethik im Goldenen Zeitalter, Trier 1947.
- 9 Vgl. Lothar Schneider: Subsidiäre Gesellschaft - erfolgreiche Gesellschaft. Implikative und analoge Aspekte eines Sozialprinzips, Paderborn ⁴1996; s. auch Lothar Roos: Art.: "Subsidiarität", in: Lexikon der Wirtschaftsethik, hrsg. von G. Enderle u.a., Freiburg 1993, 1045-1049.
- 10 Norbert Glatzel: Die ethischen Fundamente für die Pflegeversicherung, in: Zeitschrift für medizinische Ethik 39 (1993) 321-329.
- 11 Vgl. dazu auch Manfred Spieker: Menschenbild und Sozialstaat, in: Christliches Menschenbild und soziale Orientierung (Mönchengladbacher Gespräche 13), hrsg. von Anton Rauscher, Köln 1993, 95-120.
- 12 Gerhard Schmidtchen: Ethik und Protest. Moralbilder und Wertkonflikte junger Menschen. Mit Kommentaren von Lothar Roos und Manfred Seitz, Opladen ²1993, 250-252, 259-262.
- 13 Arthur F. Utz: Wirtschaftsethik, Bonn 1994, 176.
- 14 Vgl. Lothar Roos: Vom Arbeitnehmer zum Wirtschaftsbürger, Reihe "Kirche und Gesellschaft" Nr. 218, hrsg. von der Katholischen Sozialwissenschaftlichen Zentralstelle Mönchengladbach, Köln 1995.
- 15 Vgl. Lothar Roos: Heilige Kühe und unheilige Allianzen. Eine Tarifpolitik, die nicht auch an die Arbeitslosen denkt, ist nicht sozial, in: FAZ Nr. 255/15 vom 01.11.1996
- 16 Vgl. dazu Hervé Le Bras, FAZ-Magazin vom 15.11.1996, Heft 872, 94f.

- 17 Heinz Lampert: *Priorität für die Familie. Plädoyer für eine rationale Familienpolitik*, Reihe "Soziale Orientierung", Bd. 10, hrsg. von der Katholischen Sozialwissenschaftlichen Zentralstelle Mönchengladbach, Berlin 1996.
- 18 Zur Rentenreform insgesamt vgl. Lothar Roos: *Reform statt Reförmchen. Das Konzept des Bundes Katholischer Unternehmer*, in: *Rheinischer Merkur* vom 09.05.1997, Nr. 19, 12.
- 19 Norbert Berthold: *Der Sozialstaat auf dem Prüfstand*, in: *FAZ* vom 02.11.1996, Nr. 256/15.
- 20 Michael Novak: *Die katholische Ethik und der Geist des Kapitalismus*, Trier 1996, 83-111 passim.
- 21 Zum "Wort" der Kirchen "Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit" vgl. auch Anton Rauscher: *Den Grundkonsens erneuern. Das Wort der Kirchen zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland*, Reihe "Kirche und Gesellschaft" Nr. 239, Köln 1997, sowie verschiedene Beiträge in: *Die Neue Ordnung* 51 (1997), Heft 2.
- 22 Vgl. dazu die Beiträge von Wolfgang Ockenfels, Michael Novak, Lothar Roos, Joachim Sand, Gerhard Merk, André Habisch, in: *Die Neue Ordnung* 50 (1996) 402-454.
- 23 Vgl. dazu auch Ludger Kühnhardt: *Jeder für sich und alle gegen alle. Zustand und Zukunft des Gemeinnsinns*, Freiburg 1994.
- 24 Zur Thematik des Sozialstaates vgl. auch in der Reihe "Mönchengladbacher Gespräche" die jeweils von Anton Rauscher hrsg. Bde. 8 (*Armut im Wohlfahrtsstaat*, Köln 1987) und 14 (*Probleme der sozialen Sicherungssysteme*, Köln 1993).

Zur Person des Verfassers

Dr. theol. Lothar Roos, o. Professor für Christliche Gesellschaftslehre und Pastoralsoziologie an der Universität Bonn.